

N° 139

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2025-2026

Enregistré à la Présidence du Sénat le 24 novembre 2025

RAPPORT GÉNÉRAL

FAIT

*au nom de la commission des finances (1) sur le projet de loi de finances,
considéré comme rejeté par l'Assemblée nationale, pour 2026,*

Par M. Jean-François HUSSON,

Rapporteur général,

Sénateur

TOME III

LES MOYENS DES POLITIQUES PUBLIQUES ET DISPOSITIONS SPÉCIALES

(seconde partie de la loi de finances)

ANNEXE N° 1

ACTION EXTÉRIEURE DE L'ÉTAT

Rapporteurs spéciaux : Mme Nathalie GOULET et M. Rémi FÉRAUD

(1) Cette commission est composée de : M. Claude Raynal, *président* ; M. Jean-François Husson, *rapporteur général* ; MM. Bruno Belin, Christian Bilhac, Michel Canévet, Emmanuel Capus, Thierry Cozic, Thomas Dossus, Albéric de Montgolfier, Didier Rambaud, Stéphane Sautarel, Pascal Savoldelli, *vice-présidents* ; Mmes Marie-Carole Ciuntu, Frédérique Espagnac, MM. Marc Laménie, Hervé Maurey, *secrétaires* ; MM. Pierre Barros, Arnaud Bazin, Grégory Blanc, Mmes Florence Blatrix Contat, Isabelle Briquet, M. Vincent Capo-Canellas, Mme Marie-Claire Carrère-Gée, MM. Raphaël Daubet, Vincent Delahaye, Bernard Delcros, Vincent Éblé, Rémi Féraud, Stéphane Fouassin, Mme Nathalie Goulet, MM. Jean-Raymond Hugonet, Éric Jeansannetas, Christian Klinger, Mme Christine Lavarde, MM. Antoine Lefèvre, Dominique de Legge, Victorin Lurel, Jean-Marie Mizzon, Claude Nougéin, Olivier Paccaud, Mme Vanina Paoli-Gagin, M. Georges Patient, Mme Sophie Primas, M. Jean-François Rapin, Mme Ghislaine Senée, MM. Laurent Somon, Christopher Szczurek, Mme Sylvie Vermeillet, M. Jean Pierre Vogel.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (17^{ème} législ.) : 1906, 1990, 1996, 2006, 2043, 2047, 2048, 2060, 2063 et T.A. 180

Sénat : 138 et 139 à 145 (2025-2026)

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
L'ESSENTIEL.....	5
I. LES CRÉDITS DE LA MISSION « ACTION EXTÉRIEURE DE L'ÉTAT » : UN BUDGET STABLE, EN RETRAIT PAR RAPPORT AUX AMBITIONS DU « RÉARMEMENT DE LA DIPLOMATIE »	13
A. DEPUIS 2021, LA MISSION « ACTION EXTÉRIEURE DE L'ÉTAT » A VU SES CRÉDITS SENSIBLEMENT AUGMENTER.....	13
B. UN BUDGET 2026 QUI REVOIT À LA BAISSSE LES AMBITIONS DU « RÉARMEMENT » DE LA DIPLOMATIE.....	18
1. <i>Un budget 2026 stable par rapport à la loi de finances pour 2025</i>	<i>18</i>
2. <i>La baisse conjoncturelle des contributions internationales et des économies sur le programme 185 permettent au ministère de financer des mesures nouvelles sur le programme 105 et de revenir sur plusieurs baisses de crédits décidées en 2025</i>	<i>19</i>
II. LA POSITION DU RAPPORTEUR SPÉCIAL NATHALIE GOULET SUR LES CRÉDITS DU PROGRAMME 105.....	21
A. UNE BAISSSE CONJONCTURELLE DES CONTRIBUTIONS INTERNATIONALES PERMET DE DÉGAGER DES MARGES DE MANŒUVRE BUDGÉTAIRES SUR LA MISSION.....	22
1. <i>Une baisse conjoncturelle des versements multilatéraux.....</i>	<i>22</i>
2. <i>Des contributions européennes en hausse en raison d'une progression de la contribution française au Conseil de l'Europe</i>	<i>27</i>
B. EN DÉPIT D'UN PLAFOND D'EMPLOI STABLE, LES DÉPENSES DE PERSONNEL PROGRESSENT	28
1. <i>L'extension en année pleine du schéma d'emploi 2025 et le dynamisme de l'IRE tirent les dépenses de personnel à la hausse.....</i>	<i>28</i>
2. <i>Une stabilité du plafond d'emploi, après plusieurs années de progression</i>	<i>32</i>
C. LES DÉPENSES DE COORDINATION DE L'ACTION DIPLOMATIQUE PROGRESSENT SOUS LES EFFETS DE L'AUGMENTATION DES CRÉDITS DE LA COMMUNICATION	33
1. <i>Si les conférences internationales représentent un moindre coût pour les dépenses de protocole, les crédits de la communication sont multipliés par 2,5</i>	<i>33</i>
2. <i>Une stabilité de l'enveloppe dédiée au centre de crise et de soutien.....</i>	<i>35</i>
D. UNE REMONTÉE DES DÉPENSES IMMOBILIÈRES DU MINISTÈRE DE L'EUROPE ET DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES.....	36
1. <i>Le projet de loi de finances revient sur les économies réalisées en 2025 sur les dépenses immobilières</i>	<i>36</i>
2. <i>Les dépenses de numérique s'inscrivent en hausse par rapport à l'exercice précédent</i>	<i>39</i>
3. <i>Les dépenses de sécurité renouent avec leur dynamique haussière.....</i>	<i>39</i>

III. LA POSITION DU RAPPORTEUR SPÉCIAL RÉMI FÉRAUD SUR LES CRÉDITS DES PROGRAMMES 151 ET 185	41
A. DES SERVICES CONSULAIRES AUX MOYENS MAINTENUS, DANS L'ATTENTE DE L'ACHÈVEMENT DE LA MODERNISATION DU RÉSEAU	41
1. <i>L'achèvement des projets de modernisation présente un coût additionnel, sans offrir davantage de visibilité sur l'avenir du réseau</i>	<i>42</i>
2. <i>Des dépenses d'intervention du programme 151 au profit des Français de l'étranger, hors bourses, maintenues au niveau de 2025</i>	<i>46</i>
3. <i>L'amorce d'une résorption du stock de dossiers de paiement des frais de contentieux de refus de visas</i>	<i>49</i>
B. CONFRONTÉ À UNE BAISSÉ DE SES MOYENS, L'ENSEIGNEMENT FRANÇAIS À L'ÉTRANGER SE TROUVE PLACÉ SOUS PRESSION POUR RÉFORMER SON MODÈLE	53
1. <i>Une baisse significative de la SCSP de l'AEFE qui invite à la vigilance quant à la soutenabilité budgétaire de l'agence</i>	<i>54</i>
2. <i>Les bourses scolaires poursuivent leur baisse, privant les établissements d'enseignement français d'une partie de leurs ressources tout en réduisant la capacité des familles françaises de l'étranger à y inscrire leurs enfants</i>	<i>56</i>
C. UNE DIPLOMATIE CULTURELLE ET D'INFLUENCE QUI CONCENTRE L'ESSENTIEL DES MESURES D'ÉCONOMIES SUR LA MISSION	58
1. <i>Un soutien au réseau de coopération culturelle renforcé, dans un contexte budgétaire dégradé pour les établissements</i>	<i>60</i>
2. <i>Une forte baisse des crédits de l'attractivité universitaire et scientifique qui traduit un renoncement aux ambitions de la stratégie « Bienvenue en France »</i>	<i>61</i>
3. <i>Les dotations aux opérateurs, hors AEFE, sont stabilisées par rapport à 2025</i>	<i>64</i>
EXAMEN PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE	67
EXAMEN EN COMMISSION	69
LISTE DES PERSONNES ENTENDUES	77
LA LOI EN CONSTRUCTION	79

L'ESSENTIEL

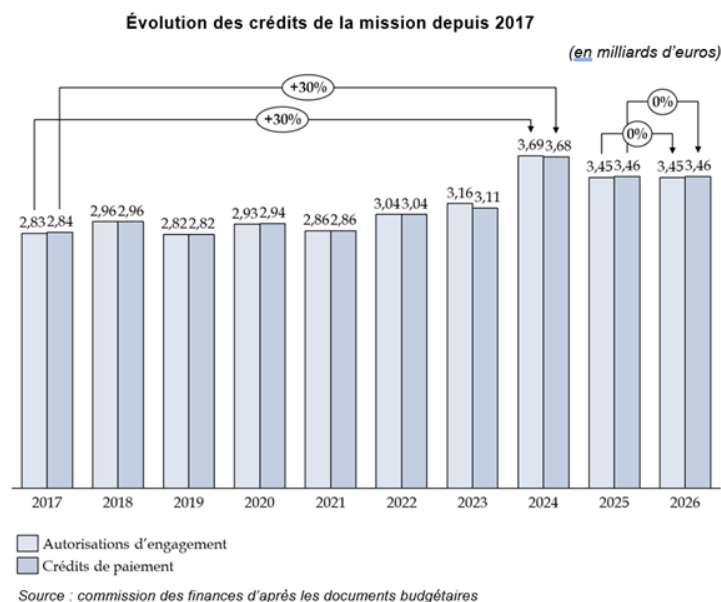
I. LE BUDGET 2026 : UN BUDGET STABLE, QUI SE MAINTIENT À UN NIVEAU ÉLEVÉ PAR RAPPORT AUX ANNÉES PRÉCÉDENTES

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

II. 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.

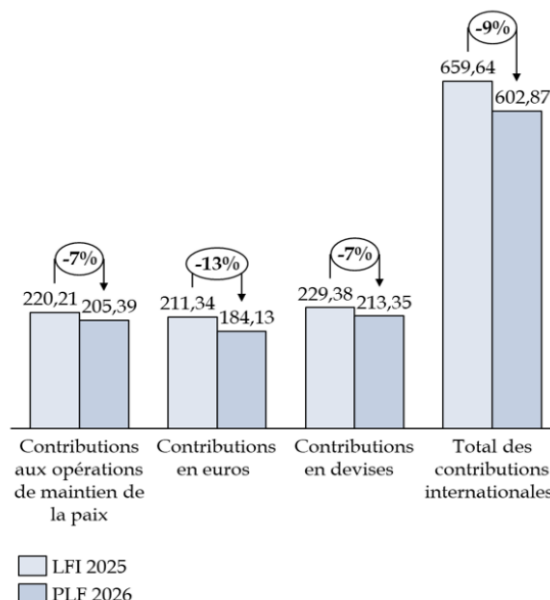
Aucune création d'ETP n'est prévue pour l'année 2026. Toutefois, l'extension en année pleine du schéma d'emplois 2025 sur 2026, avec la création de 75 nouveaux ETP, aura un impact budgétaire de l'ordre de 4,26 millions d'euros. Ainsi, pour la première fois depuis 2021, le plafond d'emplois de la mission 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)



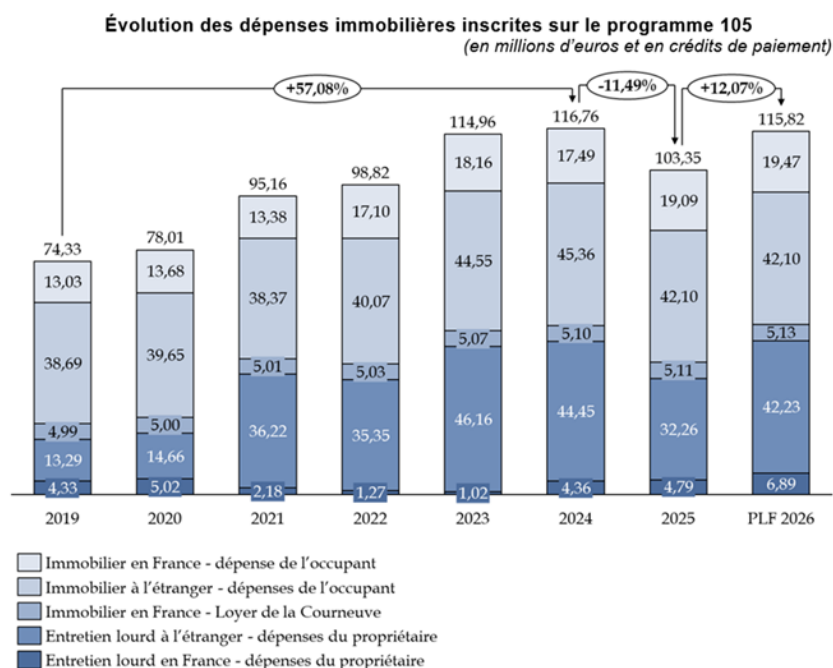
Source : commission des finances d'après les documents budgétaires

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.

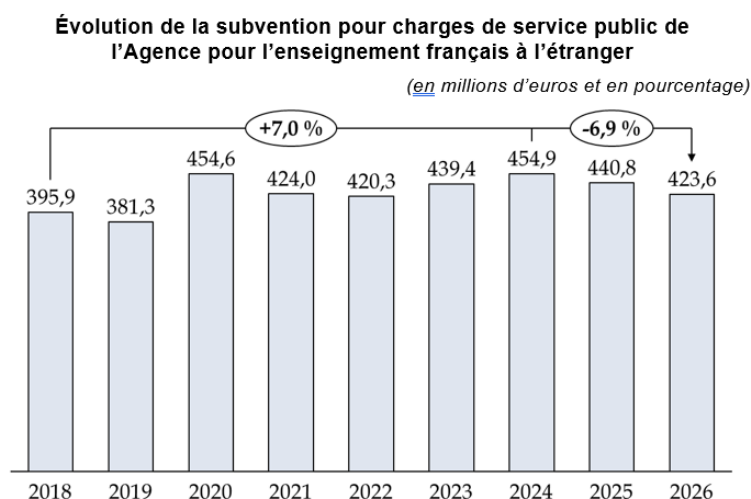
Or, l'analyse de l'exécution des dépenses immobilières au cours des exercices passés fait apparaître **un très fort risque de sous-exécution des dépenses**, en particulier des dépenses dites d'entretien lourd (i.e. des dépenses d'investissement). En 2024, seulement 74 % des dépenses d'entretien lourd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

III. 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 %**.



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.

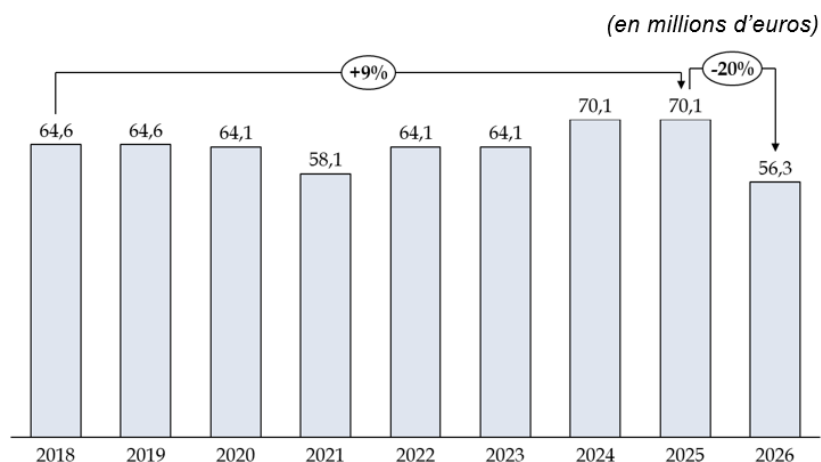
C. UNE AGENCE POUR L'ENSEIGNEMENT FRANÇAIS À L'ÉTRANGER SOUS PRESSION

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.

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



Source : commission des finances d'après les documents budgétaires

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.

Au 10 octobre 2025, date limite, en application de l'article 49 de la loi organique relative aux lois de finances, pour le retour des réponses du Gouvernement aux questionnaires budgétaires concernant le présent projet de loi de finances, 0 % des réponses portant sur la mission « Action extérieure de l'État » étaient parvenues aux rapporteurs spéciaux.

À la date d'examen en commission de la mission « Action extérieure de l'État » le 19 novembre, ils ont obtenu 95 % des réponses.

I. LES CRÉDITS DE LA MISSION « ACTION EXTÉRIEURE DE L'ÉTAT » : UN BUDGET STABLE, EN RETRAIT PAR RAPPORT AUX AMBITIONS DU « RÉARMEMENT DE LA DIPLOMATIE »

A. DEPUIS 2021, LA MISSION « ACTION EXTÉRIEURE DE L'ÉTAT » A VUS SES CRÉDITS SENSIBLEMENT AUGMENTER

Entre 2018 et 2022, dans le cadre du programme « Action publique 2022 » (AP2022), la mission « Action extérieure de l'État » et le ministère de l'Europe et des affaires étrangères ont été particulièrement mis à contribution au titre de l'objectif de réduction de nos déficits publics.

Sur l'ensemble de la période d'application du programme AP2022, de 2018 à 2021, date de son interruption, **les économies réalisées s'élevaient, selon les annexes budgétaires dédiées¹ :**

- **à 75 millions d'euros** (sur 90 millions d'euros escomptés) pour l'ensemble des ministères et opérateurs concernés ;

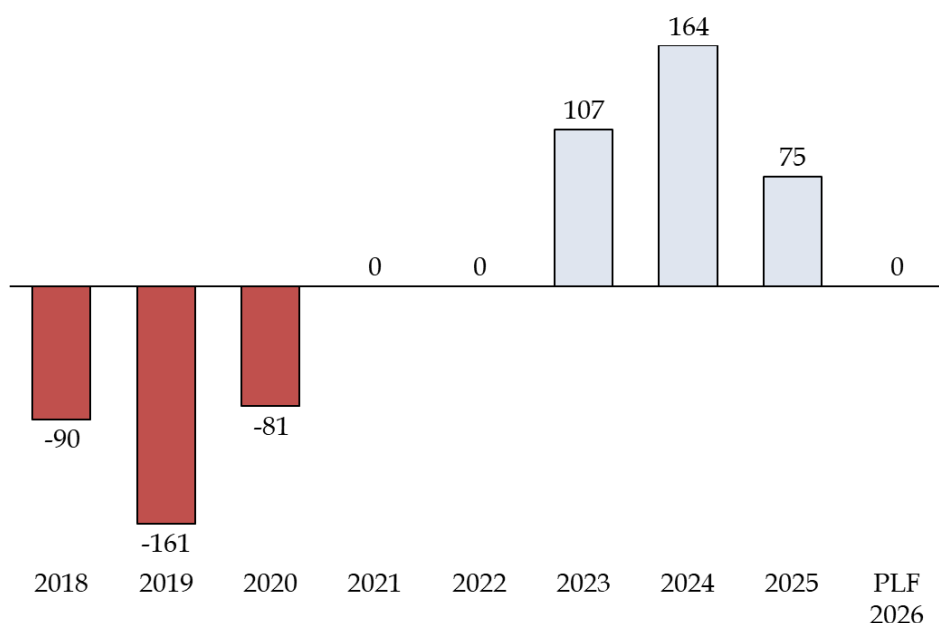
- **dont 36,4 millions d'euros pour le ministère de l'Europe et des affaires étrangères**, reposant sur la suppression de 331 ETP pour une cible de 416 suppressions.

Le Gouvernement a mis fin en 2021 à la mise en œuvre du programme AP2022. Cette interruption s'est combinée **avec la mise en place de mesures budgétaires exceptionnelles, dans le contexte pandémique, pour soutenir les Français résidant à l'étranger les plus démunis et le réseau d'enseignement français à l'étranger**, puis, par des annonces sectorielles visant à renforcer les moyens du MEAE sur les différentes dimensions de la mission « Action extérieure de l'État » (voir encadré *infra*).

¹ Rapport relatif à la mise en œuvre et au suivi de la réforme des réseaux de l'État et de ses opérateurs, annexe au projet de loi de finances pour 2023.

Évolution du schéma d'emploi du ministère de l'Europe et des affaires étrangères

(en équivalents temps plein travaillés)



Source : commission des finances d'après les documents budgétaires

Ces annonces **ont culminé avec la conclusion des « états généraux de la diplomatie française » en mars 2023**. L'organisation des états généraux a suivi le mouvement social déclenché au sein du MEAE en juin 2022. La grève très suivie des agents du ministère visait non seulement à protester contre la mise en extinction du corps diplomatique mais plus largement à contester les conditions de travail des agents du Quai d'Orsay et l'évolution de l'outil diplomatique.

Les conclusions des états généraux de la diplomatie ont été rendues en mars 2023 sous la forme d'un rapport intitulé « Pour un plan de réarmement de la diplomatie française », qui présente plusieurs pistes d'évolution du ministère de l'Europe et des affaires étrangères concentrées en deux axes.

Un premier axe de réflexion concerne les objectifs et les moyens de la diplomatie française, notamment :

- la nécessité d'une **plus grande agilité et d'une plus grande innovation** dans la conduite de l'action du ministère, qui repose en particulier sur un plus fort investissement dans l'outil numérique et des méthodes d'organisation plus souple, à l'image du mécanisme d'adaptation « RAPID » (réponse agile aux priorités importantes de la diplomatie) ;

- l'affirmation du rôle de **chef de file** de l'action extérieure de l'État du ministère de l'Europe et des affaires étrangères ;

- le renforcement de la **diplomatie d'influence**, fonction stratégique ;
- une coopération avec l'ensemble des acteurs institutionnels, Parlement et collectivités territoriales au premier chef, pour promouvoir l'action extérieure de l'État.

Un second axe de réflexion a porté sur les ressources humaines du Quai d'Orsay et les évolutions du métier de diplomate et propose :

- une **refonte de la politique des ressources humaines du ministère**, en s'appuyant sur les opportunités de la réforme de la haute fonction publique, en améliorant les perspectives de carrière des agents et en repensant la politique de recrutement et de rémunération ;
- une **réforme de la formation** au sein du ministère qui devrait essentiellement s'appuyer sur la création d'une académie diplomatique ;
- un renforcement de la **promotion des valeurs républicaines** au sein du ministère.

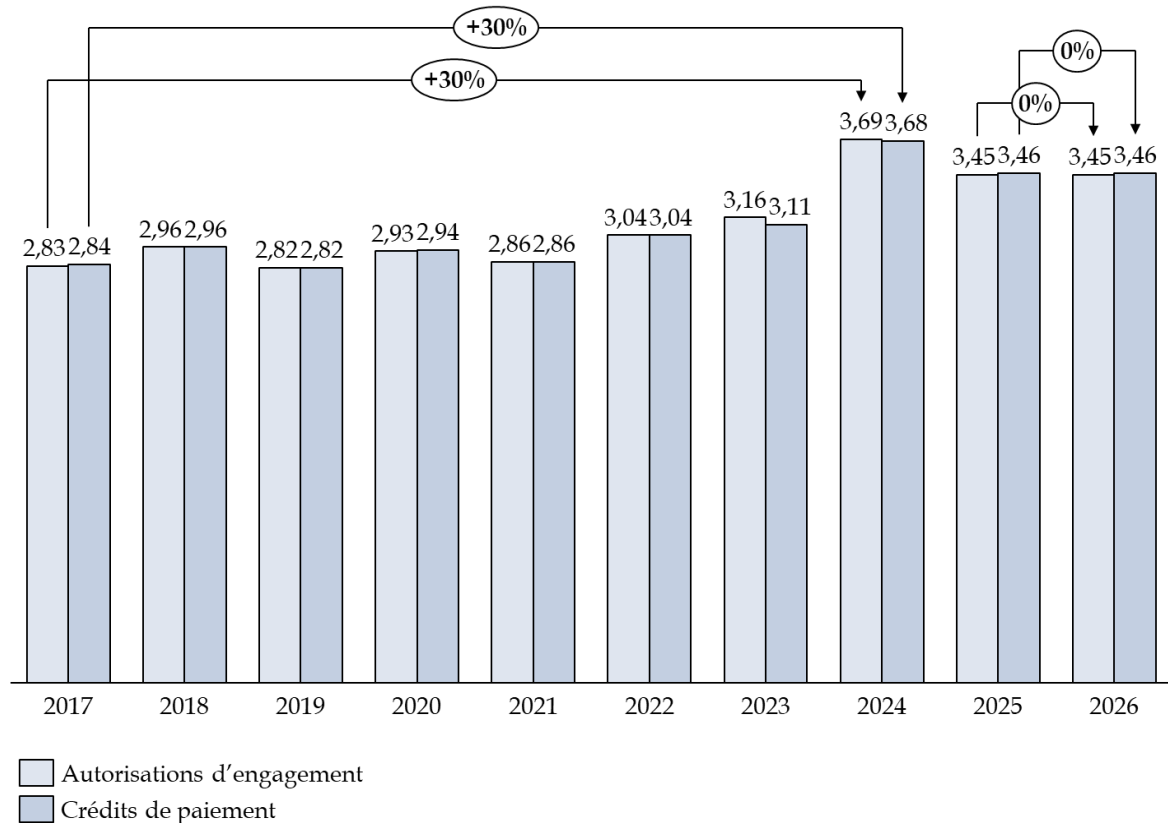
À cette occasion, **le président de la République a annoncé, dans son discours de clôture**, d'une part, **une augmentation de plus de 20 % des crédits du MEAE¹, visant à atteindre un budget de 8 milliards d'euros en 2027 (soit une augmentation de 1,3 milliard d'euros)** et, d'autre part, **la création de 700 nouveaux ETP sur la même période**. La logique sous-tendant cet accroissement budgétaire, inédit depuis des années, a été explicité par le président de la République dans son discours de clôture : *« Certains auraient voulu que nous adaptions, en quelque sorte, nos ambitions à la faiblesse des moyens, ou à leur attrition. Je suis très simplement venu vous dire que j'entends faire le choix contraire : mettre les moyens en conformité avec nos ambitions »*².

¹ Sur un périmètre élargi, comprenant à la fois la mission « Action extérieure de l'État » et le programme 209 de la mission « Aide publique au développement » également géré par le MEAE.

² [Discours du président de la République à l'occasion de la clôture des états généraux de la diplomatie, 16 mars 2023.](#)

Évolution des crédits de la mission depuis 2017

(en milliards d'euros)



Source : commission des finances d'après les documents budgétaires

Le renforcement des moyens de la mission « Action extérieure de l'État » 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 par rapport à l'exécution 2023 (+ 14 %). **Comme l'avait indiqué le ministère aux rapporteurs spéciaux lors de l'examen du projet de loi de finances pour 2024, il s'agissait de la plus importante hausse de budget du Quai d'Orsay depuis 2005.** En moyenne, les crédits de la mission ont augmenté de 55 millions d'euros par an sur la période 2017-2024.

Cet accroissement du volume de la mission a conduit à une augmentation de la plupart des lignes budgétaires de la mission (86 % des lignes hors dépenses de personnel, essentiellement sur des dépenses discrétionnaires), **au risque, anticipé par les rapporteurs spéciaux, d'un effet de « saupoudrage »¹.**

¹ Rapport général n° 128 (2023-2024) fait par Jean-François Husson, rapporteur général, au nom de la commission des finances sur le projet de loi de finances considéré comme adopté par l'Assemblée nationale en application de l'article 49 alinéa 3 de la Constitution, Tome III – Les moyens des politiques publiques et dispositions spéciales, Annexe n° 1 – Action extérieure de l'État par Nathalie Goulet et Rémi Féraud, rapporteurs spéciaux.

La hausse des crédits a toutefois été tempérée, dès l'exercice 2024 et seulement quelques semaines après l'adoption du budget 2024 par un décret n° 2024-124 du 21 février 2024 portant annulation de crédits **qui a annulé 174,01 millions d'euros de crédits, en autorisations d'engagement comme en crédits de paiement**. De plus, la loi n° 2024-1167 du 6 décembre 2024 de finances de fin de gestion pour 2024 a annulé **58,76 millions d'euros d'autorisations d'engagement et 58,74 millions d'euros de crédits de paiement supplémentaires**.

En dépit de ces mesures de régulation budgétaire, en fin gestion **95 millions d'euros d'AE et 86 millions d'euros de CP n'ont pas été consommés**. La sous-consommation des crédits a permis au ministère de l'Europe et des affaires étrangères d'absorber les annulations opérées en cours d'année.

Récapitulatif des annonces aux implications budgétaires intervenant dans le champ de la mission « Action extérieure de l'État » sur la période 2018-2023

Le budget du ministère de l'Europe et des affaires étrangères a été tiré à la hausse, à compter de 2021-2022 par une série d'annonces sectorielles accompagnées d'objectifs représentant un coût budgétaire conséquent. Ces annonces programmatiques, formant une véritable ébauche de loi de programmation de l'action extérieure de l'État, ont ainsi, sans véritable consultation du Parlement, justifié une augmentation des dépenses de la mission.

Parmi ces annonces, peuvent être citées, sans ambition d'exhaustivité aucune :

- la stratégie interministérielle d'attractivité universitaire de la France, « Bienvenue en France »¹, présentée en 2018, qui fixait comme objectif d'atteindre 500 000 étudiants étrangers en France en 2027 et prévoyait pour cela de doubler le nombre de bourses d'études, soit un objectif de 15 000 bourses ;
- la stratégie internationale pour la langue française et le plurilinguisme, annoncé en mars 2018, avec un objectif de doublement du nombre d'élèves accueillis au sein du réseau scolaire français à l'étranger d'ici à 2030 ;
- la « feuille de route de l'influence », publiée en janvier 2022², qui a fixé une pluralité d'objectifs incluant, entre autres, la confirmation du doublement du nombre d'étudiants étrangers en 2027, le développement des campus français à l'étranger, l'augmentation du financement du dispositif des « Jeunes experts associés » de l'ONU, le renforcement des contributions volontaires au système onusien ou le développement des médias français à l'étranger ;
- les « états généraux de la diplomatie », clôturés, en mars 2023, par l'annonce d'une augmentation de 20 % des moyens budgétaires du ministère d'ici à 2027 et d'un accroissement de 700 ETP sur la même période ;

¹ [*Stratégie interministérielle d'attractivité universitaire de la France, « Bienvenue en France », 2018.*](#)

² [*Ministère de l'Europe et des affaires étrangères, Feuille de route de l'influence, janvier 2022.*](#)

- les « consultations sur l'enseignement français à l'étranger », conclues en juillet 2023, qui évoquaient la piste d'une prise en charge par l'État de la politique immobilière de l'Agence pour l'enseignement français à l'étranger (AEFE) actuellement financée par les ressources propres de l'agence et de son réseau.

Source : commission des finances

B. UN BUDGET 2026 QUI REVOIT À LA BAISSE LES AMBITIONS DU « RÉARMEMENT » DE LA DIPLOMATIE

1. Un budget 2026 stable par rapport à la loi de finances pour 2025

Pour 2026, le projet de loi de finances propose de fixer les crédits de la mission à 3,45 milliards d'euros en autorisations d'engagement et à 3,46 milliards d'euros en crédits de paiement, en très légère hausse (+ 0,01 %) par rapport à la loi de finances pour 2025.

Pour mémoire, **le projet de loi de finances pour 2025 initialement déposé par le Gouvernement prévoyait un niveau de crédits supérieur**. Un amendement du Gouvernement, adopté au Sénat, et des mesures d'économies supplémentaires introduites par la commission mixte paritaire, ont réduit de 75,5 millions d'euros les crédits de la mission, en AE comme en CP.

En cours d'exercice 2025, le décret n° 2025-374 du 25 avril 2025 a, par ailleurs, **annulé 72,9 millions d'AE et 73,11 millions d'euros** de CP, imputés en majeure partie sur la réserve de précaution et répartis entre :

- le programme 105, à hauteur de 51,8 millions d'euros en AE et de 52,1 millions d'euros en CP ;
- le programme 151, pour trois millions d'euros en AE comme en CP ;
- le programme 185, pour 18 millions d'euros en AE comme en CP.

À noter que le décalage entre le projet de loi de finances initial pour 2025, la loi de finances initiale et la réalité de l'exécution rend parfois difficile la comparaison entre 2025 et le projet de loi de finances pour 2026. Certains montants figurant dans les documents budgétaires annexés au PLF 2025 sont frappés d'obsolescence. **Si les rapporteurs spéciaux se sont efforcés d'obtenir de l'administration des éléments sur l'évolution des différentes enveloppes en cours d'exercice, ils ont dû parfois se résoudre à s'appuyer sur des chiffres dépassés.**

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. La baisse conjoncturelle des contributions internationales et des économies sur le programme 185 permettent au ministère de financer des mesures nouvelles sur le programme 105 et de revenir sur plusieurs baisses de crédits décidées en 2025

Si l'évolution des crédits entre 2025 et 2026 traduit une stabilité du volume de la mission, le budget proposé n'est pas identique à celui de l'année passée.

En premier lieu, le ministère de l'Europe et des affaires étrangères **bénéficie de deux effets conjoncturels permettant de dégager des marges de manœuvre budgétaire pour l'exercice 2026 :**

- d'une part, **une baisse des contributions** aux opérations de maintien de la paix de des Nations unies (- 15 millions d'euros) et une diminution des contributions obligatoires (- 26,6 millions d'euros). Cette diminution résulte essentiellement de la réduction **de la quote-part française dans les grandes organisations internationales**, qui découle de la baisse du revenu national brut de la France et du dynamisme des économies émergentes. L'indicateur du RNB constitue l'une des principales variables des barèmes intervenant dans le calcul des contributions obligatoires aux entités multilatérales. La contraction tendancielle de la part française du RNB mondial devrait ainsi conduire à une baisse de contributions obligatoires portées par le programme 105 ;

- d'autre part, **une poursuite de la baisse du nombre d'élèves** dans le réseau de l'enseignement français à l'étranger, qui permet au ministère de réduire l'enveloppe des aides à la scolarisation pour les familles françaises de l'étranger de 4,9 millions d'euros.

En second lieu, **le projet de budget de la mission comporte des mesures d'économies, essentiellement concentrées sur le programme 185.** Pour un total de 46 millions d'euros, notamment répartis entre :

- **une baisse de la subvention pour charges de service public versée à l'Agence pour l'enseignement français à l'étranger (AEFE)** de 25 millions d'euros ;

- **une diminution de l'enveloppe des bourses du Gouvernement français** au profit des mobilités étudiantes internationales en France (- 14 millions d'euros) ;

- une réduction de l'enveloppe liée aux échanges d'expertise et échanges scientifiques (- 2 millions d'euros).

L'ensemble de ces mesures d'économies, qu'elles soient de nature conjoncturelle ou discrétionnaire, permet au ministère de financer des hausses de crédits sur un grand nombre de lignes budgétaires.

Une partie de ces augmentations de crédits, sur les dépenses d'immobilier, de sécurité ou de numérique notamment, **visent à revenir sur les mesures d'économies opérées par la loi de finances pour 2025 et à rétablir les crédits au niveau du projet de loi de finances pour 2025.** D'autres mesures nouvelles vont au-delà de ce retour en arrière et correspondent à des besoins identifiés comme prioritaires par le MEAE.

Parmi les augmentations de crédits notables proposées par le PLF 2026, 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), permettant de revenir au niveau du PLF 2025 ;

- une enveloppe de 27,5 millions d'euros pour l'organisation du sommet du G7 et du sommet Afrique-France ;

- sur le programme 151, une hausse 2,9 millions d'euros des crédits dédiés aux grands projets de modernisation du réseau consulaire.

II. LA POSITION DU RAPPORTEUR SPÉCIAL NATHALIE GOULET SUR LES CRÉDITS DU PROGRAMME 105

Le programme 105 « Action de la France en Europe et dans le monde » concentre près des deux tiers des crédits de la mission. Il s'agit du programme « support » de l'action extérieure de la France, placé sous la responsabilité de la direction générale des affaires politiques et de sécurité (DGAPS) et, depuis 2025, sous la co-responsabilité de la direction générale de l'administration et de la modernisation. Ce programme **regroupe ainsi les dépenses liées à l'administration centrale et au réseau diplomatique à l'étranger**, d'une part, ainsi que les contributions internationales versées par la France, d'autre part.

À noter qu'une grande partie des crédits du programme, hors dépenses de personnel, est composée de contributions internationales qui sont difficilement pilotables sur le plan budgétaire et rigidifient la trajectoire.

Évolution des crédits du programme 105 « Action de la France en Europe et dans le monde » 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 %
<i>Coordination de l'action diplomatique</i>	134,69	134,69	132,70	132,70	- 1,48 %	- 1,48 %
<i>Action européenne</i>	171,95	171,95	178,40	178,40	+ 3,75 %	+ 3,75 %
<i>Dépenses de personnel concourant au programme "Diplomatie culturelle et d'influence"</i>	90,30	90,30	93,55	93,55	+ 3,60 %	+ 3,60 %
<i>Contributions internationales</i>	644,26	644,26	602,89	602,89	- 6,42 %	- 6,42 %
<i>Coopération de sécurité et de défense</i>	118,11	118,11	118,09	118,09	- 0,01 %	- 0,01 %
<i>Soutien</i>	284,76	293,11	300,36	308,70	+ 5,48 %	+ 5,32 %
<i>Réseau diplomatique</i>	758,15	754,37	787,68	783,91	+ 3,89 %	+ 3,92 %

<i>Dépenses de personnels concourant au programme "Solidarité à l'égard des pays en développement"</i>	172,04	172,04	178,79	178,79	+ 3,92 %	+ 3,92 %
<i>Personnel concourant à l'action "Offre d'un service public de qualité aux français à l'étranger"</i>	206,69	206,69	214,13	214,13	+ 3,60 %	+ 3,60 %
<i>Personnel concourant à l'action "Instruction des demandes de visa"</i>	64,41	64,41	66,53	66,53	+ 3,29 %	+ 3,29 %
<i>Présidence française du G7</i>	-	-	20,00	20,00	-	-

Source : commission des finances d'après les documents budgétaires

A. UNE BAISSÉ CONJONCTURELLE DES CONTRIBUTIONS INTERNATIONALES PERMET DE DÉGAGER DES MARGES DE MANŒVRE BUDGÉTAIRES SUR LA MISSION

1. Une baisse conjoncturelle des versements multilatéraux

La mission « Action extérieure de l'État » porte, avec la mission « Aide publique au développement », une majorité des contributions financières de la France à des entités multilatérales. Près des deux tiers des versements multilatéraux français sont inscrits sur les programmes 105, 110, 209 et 384 (ex-Fonds de solidarité pour le développement, FSD)¹. **Pour autant, le programme 105 représente une part très minoritaire du total de nos contributions.**

Les contributions internationales regroupées dans le programme 105 présentent une certaine cohérence et correspondent à la **première logique d'action**² identifiée par la Cour des comptes dans une enquête sur le financement des actions multilatérales de la France, réalisée à la demande de la commission des finances en septembre 2024³ : **la logique de l'influence politique**. En matière de relations internationales, l'influence « consiste pour un acteur A à faire faire par un acteur B ce qu'il n'aurait pas fait

¹ Le FSD fait l'objet, dans le présent projet de loi de finances, d'une rebudgétisation au sein du nouveau programme 384 de la mission APD.

² Les deux autres logiques d'action correspondent, d'une part, à l'aide au développement et, d'autre part, à la protection des biens publics mondiaux.

³ Cour des comptes, Le financement des actions multilatérales de la France, communication à la commission des finances du Sénat, juillet 2024.

autrement, et ce, sans recourir à la contrainte »¹ et constitue une finalité naturelle et reconnue comme légitime². Au sein du système multilatéral, l'influence politique correspond à la capacité pour un État de peser sur les décisions des grandes entités multilatérales. **Cette influence se mesure essentiellement au regard du montant de ses contributions financières**, qu'elles soient obligatoires ou volontaires, comme l'avaient souligné de précédents travaux de la commission des finances³. D'autres facteurs, à l'image de la présence de ressortissants au sein de l'administration des organisations concernées ou de la présence sur le territoire national du siège de ces organisation contribuent à l'influence d'un État.

Pour rappel, les contributions internationales se divisent entre :

- **les contributions obligatoires**, qui découlent d'un engagement en droit international public, généralement un traité ou un accord international. L'approbation des traités ou accords engageant les finances de l'État doit, pour mémoire, être soumise à l'accord du Parlement ;

- **les contributions volontaires**, qui ne découlent pas d'engagements juridiques formels, mais d'engagements politiques.

Les contributions obligatoires, qui constituent des dépenses non pilotables, représentent la très grande majorité des contributions multilatérales du programme 105. Ainsi, pour l'exercice 2026, plus de 95 % des versements multilatéraux du programme 105 (hors contributions européennes, présentent un caractère obligatoire. Il s'agit **des versements, d'une part, au système onusien et, d'autre part, aux entités de la coopération interétatique**, à l'image de l'OTAN, de l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE) ou de l'OCDE. La France participe ainsi à 33 accords internationaux de ce type, tous financés sur le programme 105, à l'exception de l'Organisation internationale de la Francophonie.

Pour autant, par rapport aux contributions obligatoires, les contributions volontaires offrent aux donateurs la possibilité d'orienter ces financements vers leurs priorités géographiques ou thématiques. **La pratique du « fléchage » des contributions permet une « rebilatéralisation » de ces**

¹ Frédéric Charillon, *Guerres d'influence. Les États à la conquête des esprits*, Odile Jacob, janvier 2022, p. 22.

² [Rapport n° 739 \(session de droit en application de l'article 12 de la Constitution\) fait par Rachid Temal, au nom de la commission d'enquête sur les politiques publiques face aux opérations d'influences étrangères visant notre vie démocratique, notre économie et les intérêts de la France sur le territoire national et à l'étranger afin de doter notre législation et nos pratiques de moyens d'entraves efficaces pour contrecarrer les actions hostiles à notre souveraineté, tome I, remis le 23 juillet 2024.](#)

³ [Rapport n° 392 \(2021-2022\) fait par Vincent Delahaye et Rémi Féraud au nom de la commission des finances sur les contributions de la France au financement des organisations internationales, remis le 26 janvier 2022.](#)

contributions multilatérales et avait été encouragé par la commission des finances¹.

Hormis les contributions européennes, présentées *infra*, **les contributions internationales du programmes 105 se déclinaient jusqu'alors en trois ensembles** : les contributions de la France aux opérations de maintien de la paix (OMP) des Nations unies, les contributions internationales versées en euros et les contributions internationales versées en devises. **Dans un souci de plus grande lisibilité de nos versements multilatéraux, la maquette budgétaire du programme 105 regroupe les contributions internationales hors OMP en deux ensembles** : les contributions dans le domaine de la paix et de la sécurité internationale, d'une part, et les contributions concourant à la promotion du multilatéralisme, d'autre part.

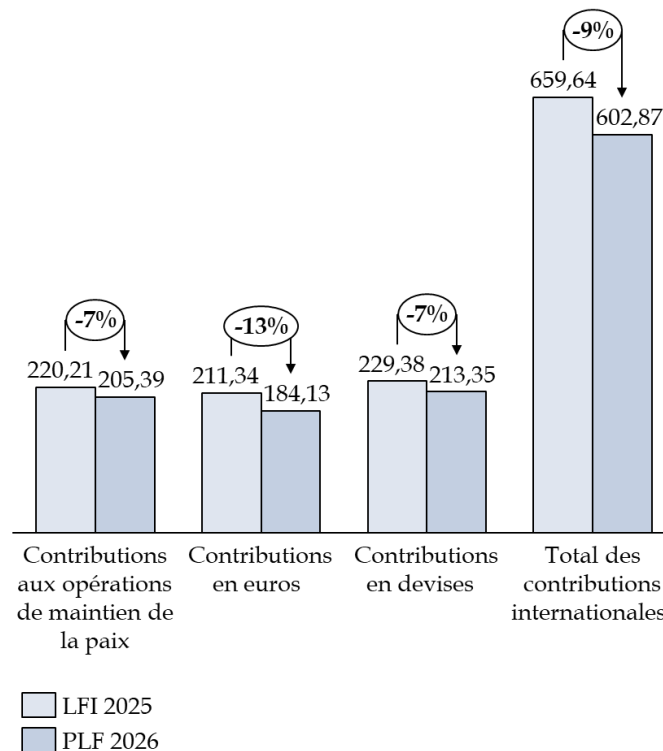
Toutefois, afin d'opérer une comparaison par rapport aux exercices passés, le présent rapport conserve la distinction entre contributions en euros et contributions en devises.

À noter que si l'on prend en compte les contributions aux opérations de maintien de la paix, **près de deux tiers des contributions du programme 105 financent le système onusien.**

¹ [Rapport n° 392 \(2021-2022\) fait par Vincent Delahaye et Rémi Féraud au nom de la commission des finances sur les contributions de la France au financement des organisations internationales, remis le 26 janvier 2022.](#)

Évolution des contributions internationales portées par la France

(en millions d'euros – en pourcentage)



Source : commission des finances d'après les documents budgétaires

Sur ces trois ensembles, comme l'année précédente, le montant des contributions aux OMP recule sensiblement sur l'exercice 2026. Si la baisse n'est pas aussi significative qu'en loi de finances pour 2025 (- 26 % par rapport à 2024), le total de ces versements devrait reculer de 7 %, pour se situer à 205,39 millions d'euros en AE=CP.

Pour rappel, les opérations de maintien de la paix, décidées par le Conseil de sécurité des Nations unies, **disposent chacune d'un budget spécifique financé par les contributions obligatoires des États membres selon une clef de répartition** décidée par l'Assemblée générale et révisée tous les trois ans. **La baisse des versements de la France au titre des OMP s'explique principalement par la diminution de la quote-part française au barème des Nations unies**, laquelle découle de la combinaison du recul du revenu national brut français et du dynamisme des économies des grands émergents, en premier lieu la Chine et l'Inde. La quote-part de la France au budget des OMP se situe ainsi à 4,6 % pour la période 2025-2027, contre 5,3 % sur le dernier *triennium*. Plus largement, la crise du multilatéralisme et la paralysie du système onusien contribuent également au ralentissement des opérations de maintien de la paix.

S'agissant des contributions internationales en euros, on peut distinguer les contributions relevant de la sphère onusienne (64,75 millions d'euros en AE=CP pour 2026) et les contributions hors ONU (119,38 millions d'euros en AE=CP pour 2026). L'ensemble de ces versements connaît une baisse de l'ordre de 27,21 millions d'euros par rapport à 2025 (- 13 %), revenant sur les hausses constatées au cours des derniers exercices.

Par définition, **ces contributions ne sont pas affectées par les évolutions du taux de change**. Dès lors que les contributions en euros concentrent la majorité des contributions volontaires du programme 105, la variation de cette ligne budgétaire illustre davantage l'évolution des priorités thématiques de la France. **Pour l'exercice 2026, il est possible de relever :**

- **la baisse, voire le non-renouvellement, d'un certain nombre de contributions volontaires**, dont les contributions volontaires dans le domaine de la sécurité nationale du désarmement et la prévention de nouvelles menaces, à travers la direction des affaires stratégiques, de sécurité et du désarmement (ASD, 10,5 millions d'euros en 2025), les contributions volontaires à caractère juridique (un million d'euros en 2025) ou certaines contributions volontaires aux organisations internationales en matière de prévention et de maintien de la paix, attractivité du territoire français, droits de l'Homme ;

- la hausse de plusieurs contributions, dont celle à la Cour pénale internationale (CPI), qui progresse de près d'un million d'euros.

Concernant les contributions internationales en devises, leur montant total est relativement stable sur l'exercice 2026 avec un total de 213,35 millions d'euros en AE=CP. Pour 2025, les ordres d'achat à termes ont été passés à hauteur de 85 % du montant des contributions versées en devises.

En effet, depuis 2018, **le ministère des affaires étrangères a activé le mécanisme de couverture de change contribuant à sécuriser entre 80 % et 90 % du montant de ses contributions en dollar**. Ce dispositif vise à tenir compte des incertitudes sur l'évolution des changes à moyen terme, qui induisent un coût budgétaire conséquent sur les crédits de la mission AEE.

Dans le cadre du mécanisme de couverture de change, **le ministère de l'Europe et des affaires étrangères passe à l'Agence France Trésor (AFT) des ordres d'achat à terme de devises** en lui indiquant le taux de change acceptable qu'il retient. L'AFT met ensuite en œuvre une opération de couverture auprès des organismes spécialistes en valeur du Trésor (SVT). **L'objectif de cette opération, pour le ministère, est de geler le montant de ses contributions en devises et le coût de cette dépense en euros.**

Auparavant, le mécanisme était activé après l'adoption du budget, ce qui n'allait pas sans susciter des difficultés lorsque le taux de change retenu en budgétisation et le taux de marché avaient trop fortement divergé, générant au plan budgétaire une perte ou un gain au change pour le ministère.

2. Des contributions européennes en hausse en raison d'une progression de la contribution française au Conseil de l'Europe

Les contributions européennes intégrées dans le programme 105 regroupent l'ensemble des contributions aux organisations européennes, hors contribution au budget de l'Union européenne. Cette dernière est exclue de cet ensemble et relève, à titre principal, du prélèvement sur recettes au profit de l'Union européenne (PSR-UE) prévu pour 2025 à l'article 45 du présent projet de loi de finances. Les deux principales contributions portées par l'action « Action européenne » du programme 105 **sont la contribution au Conseil de l'Europe et la contribution à la Facilité européenne pour la paix (FEP).**

Le total des contributions européennes portées par le programme 105 augmente sur l'exercice 2026, pour s'élever à 165,16 millions d'euros, contre 159,20 millions d'euros en 2025. Cette augmentation de 3,6 % s'explique essentiellement par la hausse de la contribution de la France au Conseil de l'Europe.

En effet, les négociations sur le prochain budget biennal du Conseil de l'Europe, encore en cours, **devraient conduire à une augmentation des moyens de cette organisation.** Pour 2026, la participation de la France prise en charge par le ministère de l'Europe et des affaires étrangères devrait passer de 49 millions d'euros à 56 millions d'euros.

Par ailleurs, pour 2026, le versement à la Facilité européenne pour la paix (FEP), inscrit sur le programme 105, demeure stable, à 104,1 millions d'euros, soit le même montant qu'en 2025. Pour rappel, cet instrument constitué hors du cadre financier pluriannuel pour 2021-2027 est issu de la fusion du dispositif Athéna¹ et de la Facilité de soutien à la paix pour l'Afrique présents dans le CFP précédent. Par conséquent, la FEP n'est pas abondée par le budget européen, mais directement par des contributions des États membres. La FEP finance des actions en matière de sécurité et de défense. Elle repose sur deux piliers : un pilier I relatifs à des opérations de la politique de sécurité et de défense commune (PSDC) et un pilier II qui abonde des mesures d'assistance à des pays tiers.

¹ Pour mémoire, le dispositif Athéna visait à assurer le financement des coûts communs des opérations militaires de l'UE menées au titre de la politique de sécurité et de défense commune (PSDC) de l'UE.

Dans le contexte de la guerre en Ukraine, **le plafond de la FEP, initialement fixé à 5,7 milliards d'euros a été progressivement porté à 17 milliards d'euros¹**. Pour la France, la contribution à la FEP est partagée entre le ministère de l'Europe et des affaires étrangères et le ministère des armées (MINARM). **Le MEAE ne contribue qu'au financement des mesures d'assistance à caractère non létal du pilier II**. Les mesures d'assistance à caractère létal, en nette augmentation, reposent sur la contribution du MINARM.

B. EN DÉPIT D'UN PLAFOND D'EMPLOI STABLE, LES DÉPENSES DE PERSONNEL PROGRESSENT

Pour rappel, depuis l'exercice 2025, le programme 105 regroupe désormais l'ensemble des dépenses de personnel du ministère de l'Europe et des affaires étrangères. Ces dépenses étaient auparavant ventilées entre les trois programmes de la mission AEE et le programme 209 « Solidarité à l'égard des pays en développement » de la mission APD.

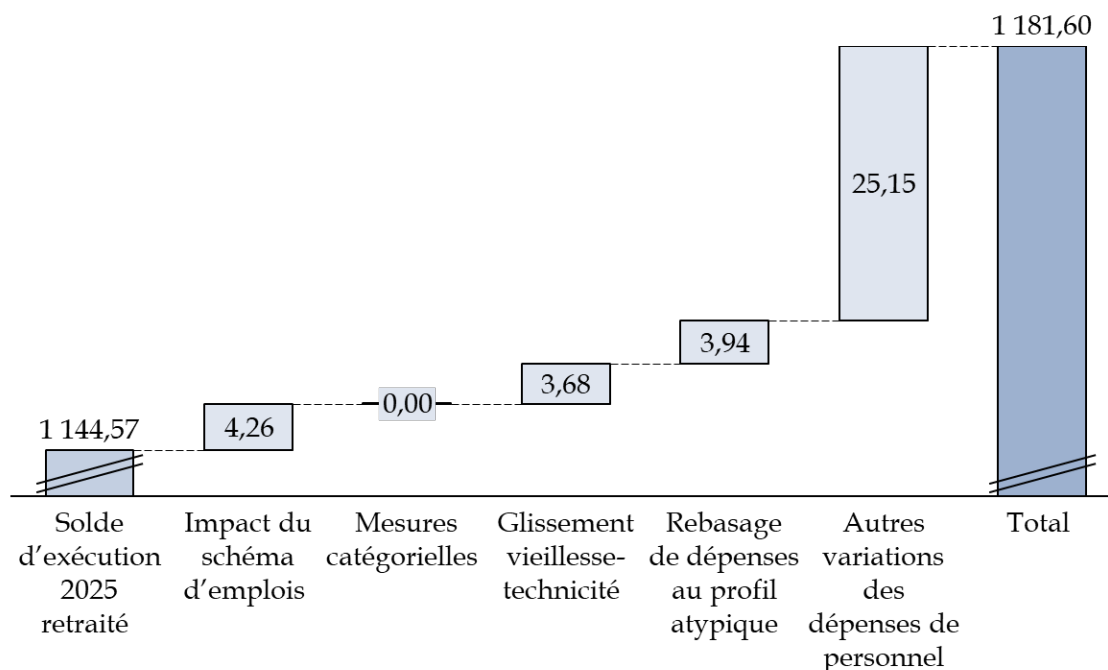
1. L'extension en année pleine du schéma d'emploi 2025 et le dynamisme de l'IRE tirent les dépenses de personnel à la hausse

Le total des dépenses liées à la masse salariale de la mission « Action extérieure de l'État » s'élève à **1,18 milliard d'euros pour 2026 et augmente ainsi de près de 37 millions d'euros** (hors contribution au CAS « pensions ») par rapport à l'exercice 2025.

¹ Décision (PESC) 2021/509 du Conseil du 22 mars 2021 établissant une facilité européenne pour la paix.

**Principaux éléments d'évolution de la masse salariale entre 2025 et 2026,
hors CAS « pensions »**

(en millions d'euros)



Source : commission des finances d'après les documents budgétaires

Les principaux facteurs d'évolution des dépenses de personnel **sont l'impact du schéma d'emplois, dans un contexte de progression soutenue des effectifs de la mission**, et les « *autres variations des dépenses de personnel* », qui correspondent, dans le cadre de la mission AEE, à la **progression des dépenses liées à l'indemnité de résidence à l'étranger (IRE)**.

Aucune création d'ETP n'est prévue pour l'année 2026. Toutefois, l'extension en année pleine du schéma d'emploi 2025 sur 2026, avec la création de 75 nouveaux ETP, aura un impact budgétaire de l'ordre de 4,26 millions d'euros.

Concernant l'évolution de l'IRE, les 25,15 millions d'euros ouverts en 2026 correspondent à la couverture de l'extension en année pleine de l'effet change-prix sur les IRE, ainsi que l'estimation de l'effet prix en 2026 sur les rémunérations des agents de droit local (ADL) et les IRE.

Pour mémoire, l'IRE est destinée « à compenser forfaitairement les charges liées aux fonctions exercées, aux conditions d'exercice de ces fonctions et aux conditions locales d'existence »¹. Le montant de l'IRE est adapté en cours d'année, en fonction :

- **de l'ajustement du change-prix**, qui vise à maintenir constant le pouvoir d'achat des personnels expatriés en prenant en compte l'évolution des taux de change entre euro et monnaies locales et l'évolution du coût de la vie dans le pays de résidence, rapportée à l'inflation observée en France sur la même période ;

- **de l'exercice de reclassement annuel** (au 1^{er} janvier) qui vise à assurer la cohérence du classement des montants d'IRE entre chaque pays.

Pour mémoire, en 2022, le montant total de l'IRE, avec 384 millions d'euros, **représentait près de 40 % de la masse salariale** du ministère de l'Europe et des affaires étrangères et plus de 70 % de sa masse salariale à l'étranger.

Évolution de l'indemnité de résidence à l'étranger du MEAE

(en millions d'euros et en pourcentage)

	2018	2019	2020	2021	2022	2023	Prévision 2024
IRE du MEAE	390,04	386,53	386,56	368,67	384,29	409,41	438,70
Part de l'IRE dans le total de la masse salariale	35 %	34 %	34 %	33 %	33 %	33 %	33 %

Source : commission des finances d'après les réponses au questionnaire budgétaire

Dans sa note sur l'exécution du budget de la mission « Action extérieure de l'État » pour 2024², comme l'année précédente³, la Cour des comptes **s'est prononcée pour l'inscription de la dépense relative à l'IRE sur la ligne de dépense fiscale n° 120 124 « exonération totale ou partielle versées aux salariés détachés à l'étranger » et a recommandé d'envisager sa fiscalisation**. Selon la Cour, « l'IRE intervient en remplacement des primes d'administration centrale, qui constituent des éléments à part entière de rémunération. **Une fiscalisation de cette part pourrait être étudiée**. En outre, le montant de l'IRE est parfois peu corrélé aux conditions de vie locales et au poids des charges auxquelles les agents doivent faire face (présence du conjoint et d'enfants,

¹ Article 5 du décret n° 67-290 du 28 mars 1967 fixant les modalités de calcul des émoluments des personnels de l'État et des établissements publics de l'État à caractère administratif en service à l'étranger, version en vigueur depuis le 4 août 2011.

² [Cour des comptes, Note d'exécution budgétaire – Mission Action extérieure de l'État, avril 2025.](#)

³ [Cour des comptes, Note d'exécution budgétaire – Mission Action extérieure de l'État, avril 2024.](#)

*mise à disposition d'un logement de fonction). Enfin, dans la pratique, un montant élevé d'IRE **constitue souvent un élément d'attractivité pour certains postes**, ainsi qu'un moyen de compenser de moindres rémunérations lors du passage en administration centrale, ces dernières ayant pourtant fait l'objet de revalorisations récentes à l'occasion de la réforme de la haute fonction publique. »*

Fiscalement considérée comme une indemnité pour frais professionnels, **l'indemnité de résidence à l'étranger n'est pas assujettie à l'impôt sur le revenu**. Par comparaison, l'ensemble des primes de résidence des agents de l'État en France est fiscalisé. Cet écart à l'application de la norme fiscale représente, pour le seul ministère de l'Europe et des affaires étrangères, **un total de 150 millions d'euros de minoration de recettes**. Dans un rapport fait au nom de la commission des finances sur la masse salariale du MEAE¹, **Vincent Delahaye, alors rapporteur spécial des crédits de la mission, avait d'ailleurs recommandé la fiscalisation de l'IRE**. Un amendement proposant une telle réforme a d'ailleurs été examiné au Sénat lors de l'examen du projet de loi de finances pour 2025.

Au-delà de la seule fiscalisation de l'IRE, **une réflexion approfondie sur le fonctionnement de cette indemnité gagnerait à être menée au niveau du ministère :**

- tout d'abord, le fonctionnement actuel de l'IRE **est exclusif de toute rémunération à la performance des agents de l'État à l'étranger ;**

- ensuite, le barème de l'IRE, actualisé tous les trimestres, est parfois **décorrélé du coût réel de la vie dans les États où les agents sont en poste et de leurs sujétions**. L'IRE n'est aucunement modulée en fonction d'avantages matériels proposés aux agents ;

- enfin, la réforme de la haute fonction publique **a permis de renforcer significativement l'attractivité salariale du ministère au cours des dernières années**. Depuis 2022, les mesures catégorielles se sont élevées à 53 millions d'euros et près de 90 % des conseillers des affaires étrangères et ministres plénipotentiaires ont choisi de rejoindre le corps interministériel des administrateurs de l'État.

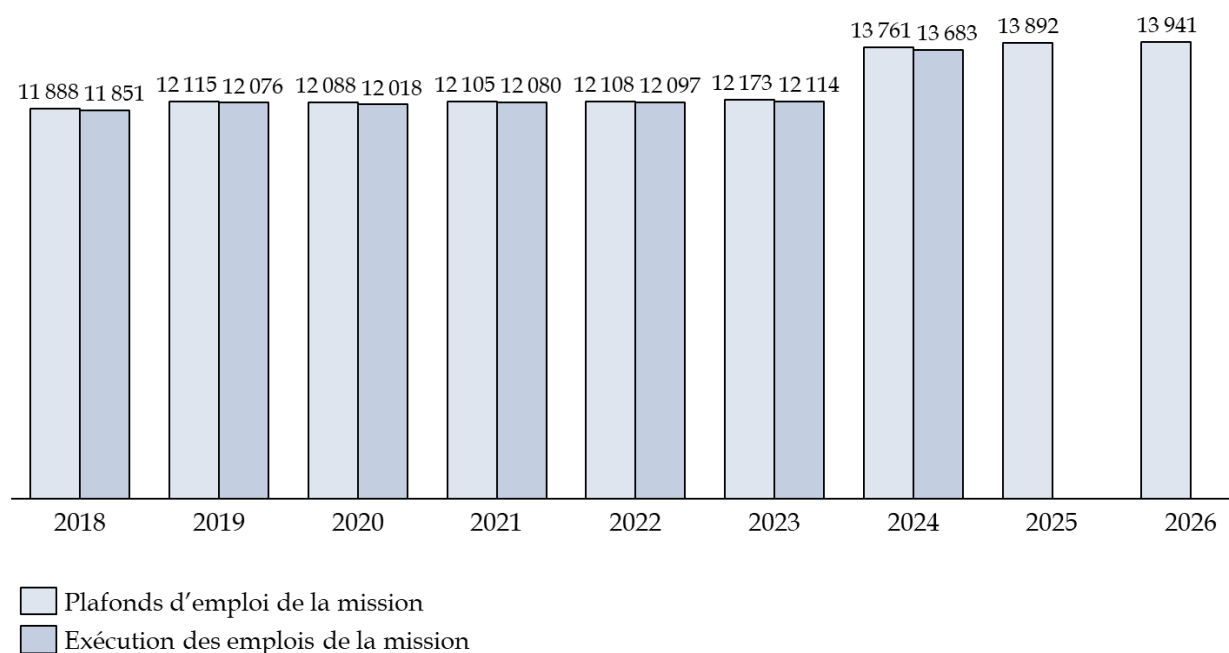
¹ [Rapport d'information n° 729 \(2018-2019\) fait par Vincent Delahaye et Rémi Féraud au nom de la commission des finances sur la masse salariale du ministère de l'Europe et des affaires étrangères, remis le 18 septembre 2019.](#)

2. Une stabilité du plafond d'emploi, après plusieurs années de progression

En tenant compte du regroupement de l'ensemble des dépenses de personnel du ministère sur le programme 105, y compris celles relevant auparavant du programme 209 de la mission APD, **le plafond d'emplois de la mission demeure stable pour la première fois depuis 2021**. En effet, entre 2021 et 2024, le schéma d'emplois cumulé exécuté a représenté une hausse de 233 ETP.

Évolution du plafond d'emploi de la mission sur la période 2018-2026, en prévision et en exécution

(en équivalents temps plein travaillé)



Note : la hausse sensible du plafond d'emploi de la mission en 2024 découle de l'intégration des dépenses de titre 2 concourant au programme 209 de la mission APD.

Source : commission des finances d'après les documents budgétaires

La stabilisation du plafond d'emploi de la mission vient ainsi modérer les ambitions affichées par le ministère depuis les états généraux de la diplomatie. Pour rappel, le Président de la République avait annoncé une progression de 700 ETP d'ici à 2027. À ce stade, les créations effectives de postes ont été de 107 ETP en 2023, de 164 en 2024 et de 75 en 2025.

Lors de la présentation du projet de loi de finances pour 2025, le MEAE avait indiqué une révision de la trajectoire de création de nouveaux ETP avec un projet de 439 ETP ouverts sur la période 2024-2027,

dont 100 en 2026 et 100 en 2027. **Il semblerait que cette trajectoire révisée ait été également abandonnée.**

Ce ralentissement de l'accroissement des effectifs du ministère devrait être mis à profit par ce dernier pour réévaluer ses besoins. La très forte augmentation des moyens humains de la mission n'a effectivement fait l'objet d'aucune programmation pluriannuelle de la ventilation des effectifs. Une grande majorité des équivalents temps plein créés s'est matérialisée par le recrutement de contractuels et non de CDI ou de titulaires. À titre d'exemple, sur l'exercice 2024, sur un solde de 165 nouveaux ETP ouverts, 129 ont été pourvus par des contractuels, soit une proportion de 78 %.

C. LES DÉPENSES DE COORDINATION DE L'ACTION DIPLOMATIQUE PROGRESSENT SOUS LES EFFETS DE L'AUGMENTATION DES CRÉDITS DE LA COMMUNICATION

1. Si les conférences internationales représentent un moindre coût pour les dépenses de protocole, les crédits de la communication sont multipliés par 2,5

En premier lieu, les dépenses de protocole sont en recul en 2026 : 15,53 millions d'euros en AE=CP contre 28,92 millions d'euros l'année précédente. Une telle baisse s'explique par la diminution des dépenses d'organisation des conférences internationales, l'année 2025 ayant été marquée par le déroulement de la conférence des Nations unies pour les océans (UNOC 3) à Nice et par le sommet pour l'action sur l'intelligence artificielle à Paris. Pour 2026, la ligne budgétaire dédiée aux conférences internationales est dotée de 11,4 millions d'euros, essentiellement au titre du financement du Sommet *Africa Forward* qui se tiendra à Nairobi en mai 2026.

Toutefois, un financement de 20 millions d'euros est isolé au sein d'une nouvelle action 12 du programme 105 pour l'organisation de la présidence française du G7, dont le sommet se tiendra du 14 au 16 juin 2026 à Évian. Le total de crédits liés aux conférences internationales s'élèvera donc à 31,4 millions d'euros.

En second lieu, les dépenses de communication font l'objet d'un abondement sans précédent et augmentent de 10 millions d'euros en 2026, pour atteindre 16,5 millions d'euros. En 2025, ces crédits avaient au contraire connu une baisse de l'ordre d'un million d'euros. La totalité de ces crédits devrait financer des actions de communication stratégique et le budget de la sous-direction « veille et stratégie » de la direction de la communication et de la presse (DCP). **Ce service, dont les missions et le fonctionnement sont décrits dans l'encadré *infra*, assure un rôle de vigie informationnelle pour le MEAE** en assurant une veille des réseaux sociaux vingt-quatre heures sur vingt-quatre afin de repérer les menaces potentielles.

Les rapporteurs spéciaux notent avec satisfaction la prise en compte de leurs recommandations, formulées dans leurs contributions sur le budget de la mission AEE pour les années 2024 et 2025. **En effet, les dépenses de communication sont ainsi renommées « communication stratégique », permettant de mieux traduire la dimension de lutte informationnelle qui s'attache à une part substantielle de ces crédits.**

Pour autant, le rapporteur spécial Nathalie Goulet s'interroge sur l'ampleur de la hausse décidée sur les dépenses de la sous-direction « veille et stratégie » : dotée de près de deux millions d'euros en 2025, elle devrait voir ses moyens multipliés par six pour s'élever à 12 millions d'euros. Alors que les documents budgétaires **indiquent pudiquement que cette enveloppe vise à « renforcer les outils permettant de faire face aux nouvelles menaces informationnelles dans le monde »**, il importe de demeurer vigilant à ce que ces dépenses répondent à des besoins vérifiés. La bonne exécution de ces dépenses sera d'autant plus scrutée que le Premier ministre, dans un communiqué de presse du 23 septembre 2025, **a décidé de suspendre « l'engagement de toute nouvelle dépense de communication par les ministères, les agences et opérateurs de l'État »¹**, dans le cadre du programme « État efficace ».

Au total, les dépenses de communication ne représentaient que 2,36 millions d'euros en exécution 2023. Elles auront donc été multipliées par sept sur la période 2023-2026.

La sous-direction « veille et stratégie » de la direction de la communication et de la presse, bras armé de la riposte informationnelle du MEAE

Créée en août 2022 au sein de la direction de la communication et de la presse, la sous-direction « veille et stratégie » (VS) a permis de renforcer les capacités de riposte informationnelle du Quai d'Orsay, dans un contexte de multiplication des opérations d'influence malveillantes.

Le service est structuré en trois pôles distincts :

- un pôle chargé de la veille des médias ;
- un pôle assurant la veille des réseaux sociaux ;
- un pôle chargé de la communication stratégique et de la riposte.

La sous-direction VS s'est vue confiée une double mission de protection du réseau diplomatique français contre les attaques informationnelles et de conduite d'actions de réponse aux atteintes réputationnelles à l'encontre de la France à l'étranger. En complément de son activité de veille, le service assure une analyse des éléments constitutifs de la menace informationnelle pour identifier des éléments de réponse, en coordination avec les postes diplomatiques concernés.

¹ [Service de communication du Premier ministre, « Le Premier ministre suspend les dépenses de communication de l'État jusqu'à fin 2025 », communiqué de presse, 23 septembre 2025.](#)

Parallèlement à ces missions initiales, la sous-direction a développé des compétences de formation des agents du ministère et des services de presse des ambassades aux enjeux de désinformation. Au total, ce service assure la coordination d'un réseau de plus de 530 agents, tous statuts et fonctions confondus, chargé de participer à la communication stratégique du ministère.

En-dehors du ministère de l'Europe et des affaires étrangères, la sous-direction VS coordonne son action avec le service de vigilance et de protection contre les ingérences numériques étrangères (Viginum) du secrétariat général à la défense et à la sécurité nationale (SGDSN). Elle participe à la stratégie de l'État en matière de lutte informationnelle, en cas de crise, au sein de la *task force* interministérielle informationnelle (TF2I). Elle prend également part au comité interministériel de lutte contre les manipulations de l'information (Colmi).

Source : commission des finances

2. Une stabilité de l'enveloppe dédiée au centre de crise et de soutien

Le programme 105 assure le financement du centre de crise et de soutien (CDCS), au titre de ses dépenses de fonctionnement et de sa mission de protection des ressortissants français à l'étranger. Créé en 2008, le CDCS est doté d'une double compétence de gestion des urgences consulaires et de gestion des urgences humanitaires. Cette seconde mission est essentiellement financée par le programme 209 de la mission « Aide publique au développement », qui héberge le fonds d'urgence humanitaire et de soutien (FUHS).

Sur le programme 105, **La dotation budgétaire du CDCS se décompose entre un montant de base, correspondant aux dépenses de fonctionnement du service, et d'une ligne de crédits relative à la gestion de crise**, qui peut être réabondée en cours d'année en fonction des besoins. Elle s'élèverait en 2026 à 5,29 millions d'euros, soit 400 000 euros de plus que le montant inscrit dans la loi de finances pour 2025. Cette majoration correspond à la hausse du coût de l'abonnement à l'outil d'intelligence artificielle First Alert.

Le rapporteur spécial estime que la préservation des moyens de centre de crise et de soutien est nécessaire dans un contexte international dégradé. Toutefois, **la budgétisation de 1,5 million d'euros pour la gestion de crise paraît sous-évaluée** et il est probable que ces dépenses seront majorées en cours d'année. **Le ministère devrait être encouragé à une évaluation plus sincère de ces dépenses.**

D. UNE REMONTÉE DES DÉPENSES IMMOBILIÈRES DU MINISTÈRE DE L'EUROPE ET DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES

1. Le projet de loi de finances revient sur les économies réalisées en 2025 sur les dépenses immobilières

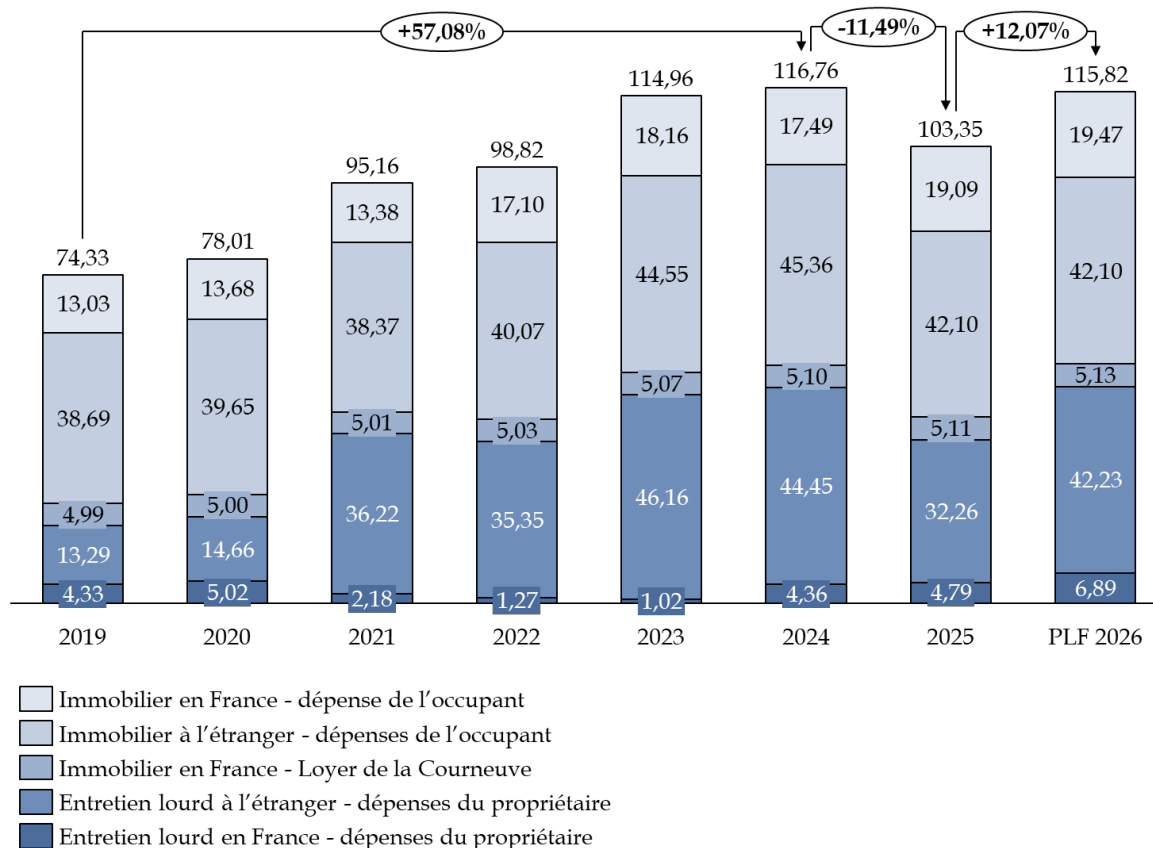
Au total, les dépenses immobilières, fonctionnement et investissement confondus, augmentent de 12,1 % par rapport à la loi de finances pour 2025. Le niveau de crédits proposé correspond en réalité à celui du projet de loi de finances pour 2025 initialement prévu par le Gouvernement, avant adoption d'un amendement gouvernemental de baisse des crédits au Sénat et application de nouvelles mesures d'économies par la commission mixte paritaire.

Les dépenses d'entretien et de maintenance immobilière en France, s'élèvent à 21,9 millions d'euros en AE et à 31,5 millions d'euros en CP. Certaines dépenses, comme les contrats de fourniture d'électricité et de gaz, sont également sensibles à l'inflation.

Les dépenses d'entretien lourd en France représentent, au sein de cette enveloppe, une dotation de 4,6 millions d'euros en AE et de 6,9 millions d'euros en CP, en hausse par rapport à l'année passée. Les principales opérations concerneront, à Paris, la poursuite de la rénovation d'une partie de l'hôtel du ministre (rénovation des cuisines et installation d'un transformateur électrique et d'un groupe électrogène) et la rénovation des archives et, à Nantes, la réfection des sites administratifs de Breil.

Évolution des dépenses immobilières inscrites sur le programme 105

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



Source : commission des finances d'après les documents budgétaires

Concernant les **dépenses d'entretien et de maintenance à l'étranger**, le projet de loi de finances pour 2026 prévoit l'ouverture de 91,5 millions d'euros en autorisations d'engagement et de 84,3 millions en crédits de paiement. En particulier, les crédits liés à l'entretien lourd représentent 49,4 millions d'euros en AE et 42,23 millions d'euros en CP, un montant supérieur de 10 millions d'euros à celui inscrit en loi de finances pour 2025. Ces nouvelles dépenses visent à assurer la réalisation de la fin du schéma directeur immobilier pluriannuel à l'étranger 2021-2025, qui comprend 215 projets structurants (contre seulement 30 en 2024).

Le rapporteur spécial, s'appuyant sur l'examen de l'exécution des exercices précédents, souligne le risque de sous-exécution de ces crédits au cours du prochain exercice.

À titre d'exemple, la Cour des comptes, dans sa note d'exécution budgétaire sur les crédits de la mission pour le budget 2024, notait que les dépenses immobilières étaient « sous-consommées de 15 % en AE et 41 % en CP. » Et ce, alors même que ces dépenses avaient fait l'objet d'annulations de crédits en cours d'année. Comme le relevait le contrôleur budgétaire et comptable ministériel (CBCM) du ministère dans son rapport annuel relatif à

l'exécution budgétaire et à la situation financière et comptable ministérielle de l'année 2024 : « ces annulations ont porté principalement sur l'entretien lourd en France et à l'étranger et ont entraîné le report à 2025 de plusieurs opérations programmées initialement cette année. Malgré ces annulations, aucune impasse n'a été constatée. **Bien au contraire, on relève plutôt une marge sur les dépenses immobilières.** »¹ De même, au moment de l'examen de la loi relative aux résultats de la gestion et portant approbation des comptes de l'année 2024, le rapporteur spécial Nathalie Goulet avait souligné que la **hausse brutale des crédits de la mission entraîne des difficultés sérieuses de décaissement pour le ministère**².

Exécution des dépenses immobilières du programme 105

(en pourcentage)

	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Immobilier en France - dépense de l'occupant	98 %	102 %	103 %	138 %	129 %	102 %
Immobilier à l'étranger - dépenses de l'occupant	112 %	107 %	99 %	103 %	111 %	100 %
Immobilier en France - Loyer de la Courneuve	100 %	100 %	101 %	100 %	101 %	100 %
Entretien lourd à l'étranger - dépenses du propriétaire	107 %	84 %	87 %	85 %	92 %	74 %
Entretien lourd en France - dépenses du propriétaire	58 %	67 %	24 %	16 %	10 %	31 %

Source : commission des finances d'après les données transmises par la direction du budget

Dans le même sens, auditionnée par les rapporteurs spéciaux, la direction du budget a souligné que « l'analyse de l'exécution des dépenses immobilières par type fait apparaître une sous-exécution récurrente des dépenses d'entretien lourd en France et à l'étranger et au contraire une tendance à la sur-exécution des dépenses de l'occupant. »³

¹ Rapport annuel du CBCM auprès du ministre de l'Europe et des affaires étrangères relatif à l'exécution budgétaire et à la situation financière et comptable ministérielle de l'année 2024.

² Rapport n° 743, tome II, annexe 1 (2024-2025) de Mme Nathalie Goulet et M. Rémi Féraud, déposé le 18 juin 2025, Action extérieure de l'État.

³ Réponses au questionnaire d'audition des rapporteurs spéciaux.

2. Les dépenses de numérique s'inscrivent en hausse par rapport à l'exercice précédent

Les dépenses consacrées au numérique et à la télécommunication avaient connu une hausse significative entre 2023 et 2024, avant d'être ramenées à leur niveau de 2023 par la loi de finances pour 2025. Pour 2026, le présent projet de loi de finances entend revenir sur les économies opérées l'année passée, avec 60,5 millions d'euros en AE et 60 millions d'euros en CP, **soit une progression de l'ordre de 9 %**.

Il s'agit d'une hausse significative, qui constitue à la fois une augmentation par rapport à la loi de finances initiale pour 2025 mais également par rapport au projet de loi de finances pour 2025. **Cette mesure nouvelle fait ainsi plus que revenir sur les mesures d'économies décidées par la commission mixte paritaire sur le budget 2025** (pour un montant de deux millions d'euros).

Cette augmentation viserait à poursuivre la modernisation du ministère, **en application du plan de transformation numérique du Quai d'Orsay**¹. La hausse de crédits se répartit sur les dépenses liées à la sécurité informatique et l'hébergement des données. La direction du numérique entend également financer différents projets fondés sur l'intelligence artificielle.

3. Les dépenses de sécurité renouent avec leur dynamique haussière

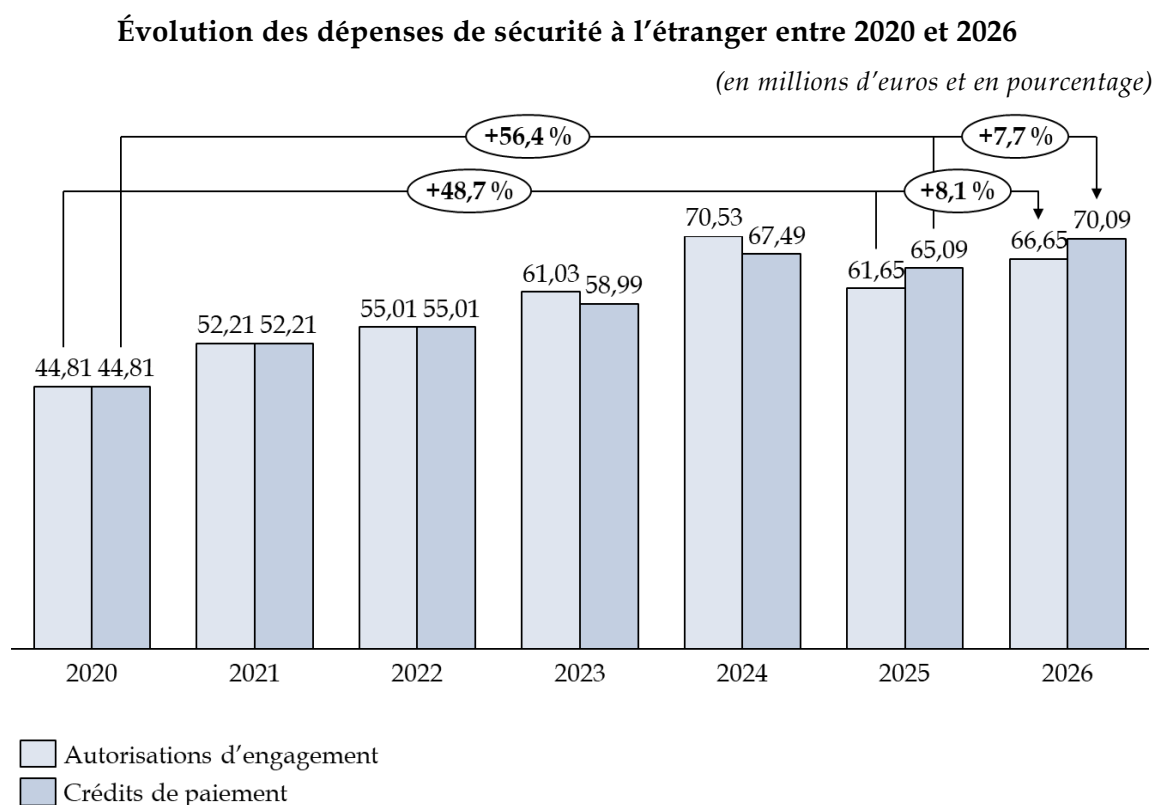
En raison de la dégradation de l'environnement sécuritaire international et des menaces pesant sur certains postes, les crédits dédiés à la sécurité à l'étranger ont augmenté de moitié sur la période 2020-2025.

Les dépenses de sécurité engagées par le ministère à l'étranger sont de deux ordres :

- d'une part, **les mesures visant à l'entretien des dispositifs existants et à leur maintien en condition opérationnelle**. Il s'agit tout particulièrement des dépenses de gardiennage, poussée à la hausse par l'inflation soutenue dans certaines régions du monde, mais également le financement des dépenses de fonctionnement liées à l'entretien des mesures de sécurité passives (télésurveillance, dispositifs anti-intrusion...) et de l'acheminement des renforts de gendarmerie en cas de crise ;

¹ [Ministère de l'Europe et des affaires étrangères, Plan de transformation numérique, 2021.](#)

- d'autre part, le **financement d'investissements en matière de sécurité passive**¹ dont la répartition est déterminée en fonction du risque sécuritaire évalué par pays, selon une classification par catégorie de pays établie par le MEAE.



Source : commission des finances d'après les documents budgétaires

Avec 66,7 millions d'euros en autorisations d'engagement (+ 8,1 % par rapport à 2025) et 70,1 millions d'euros en crédits de paiement (+ 7,7 % par rapport à 2025), les moyens consacrés à la sécurité à l'étranger renouent avec leur dynamique haussière amorcée en 2020. Cette augmentation de crédits de cinq millions d'euros permet au ministère de revenir sur la mesure d'économie, d'un montant identique, introduite par la commission mixte paritaire dans la loi de finances pour 2025, sans que la justification de ce retour en arrière soit clairement énoncée.

¹ Les équipements de sécurité passive visent, par leur présence, à ralentir d'éventuels assaillants et à limiter la gravité des incidents.

III. LA POSITION DU RAPPORTEUR SPÉCIAL RÉMI FÉRAUD SUR LES CRÉDITS DES PROGRAMMES 151 ET 185

A. DES SERVICES CONSULAIRES AUX MOYENS MAINTENUS, DANS L'ATTENTE DE L'ACHÈVEMENT DE LA MODERNISATION DU RÉSEAU

Le programme 151 « Français à l'étranger et affaires consulaires » regroupe les crédits dédiés aux services publics des Français de l'étranger, les bourses attribuées pour l'enseignement français à l'étranger ainsi que la politique des visas. Il est placé sous la responsabilité de la direction des Français à l'étranger et de l'administration consulaire (DFAE).

Par souci de lisibilité de l'action de la politique de l'enseignement français à l'étranger, les bourses scolaires seront présentées *infra* avec les développements consacrés à l'Agence pour l'enseignement français à l'étranger (AEFE).

Évolution des crédits du programme 151 « Français à l'étranger et affaires consulaires » 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
P151 – Français à l'étranger et affaires consulaires	154,91	155,31	153,41	153,81	- 0,97 %	- 0,97 %
<i>Offre d'un service public de qualité aux Français à l'étranger</i>	39,63	40,03	44,18	44,59	+ 11,50 %	+ 11,38 %
<i>Accès des élèves français au réseau AEFE et à la langue française</i>	111,50	111,50	107,02	107,02	- 4,01 %	- 4,01 %
<i>Instruction des demandes de visa</i>	3,78	3,78	2,20	2,20	- 41,80 %	- 41,80 %

Source : commission des finances d'après les documents budgétaires

1. L'achèvement des projets de modernisation présente un coût additionnel, sans offrir davantage de visibilité sur l'avenir du réseau

Par rapport aux autres États membres de l'Union européenne, la France a développé une interprétation maximaliste des exigences de la convention de Vienne du 24 avril 1963 et adapté ses services consulaires en conséquence, comme l'a rappelé la Cour des comptes en octobre 2024¹. Il s'ensuit une très grande variété des missions opérées par les services consulaires français, impliquant un certain niveau de financement.

Depuis le redéploiement des crédits de titre 2 vers le programme 105, l'essentiel de l'action 01 « offre d'un service public de qualité aux Français à l'étranger » regroupe désormais les dépenses de fonctionnement et d'intervention du programme 151.

Les dépenses de fonctionnement du réseau consulaire s'élèvent à 19,2 millions d'euros en autorisations d'engagement et à 24,5 millions d'euros en crédits de paiement. Il s'agit, pour les crédits de paiement, d'une hausse significative des crédits, de l'ordre de 28 % (cette enveloppe avait déjà augmenté de 25 % en 2025). Cette hausse découle d'une progression significative des financements alloués aux grands projets de modernisation. Aucune mesure d'économie significative sur les dépenses de fonctionnement ne vient la compenser.

La démarche de modernisation des outils du service consulaire, engagée depuis plusieurs années par la direction des Français de l'étranger, se poursuit. 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). Pour rappel, ces crédits visent à financer quatre dispositifs :

- premièrement, **la dématérialisation de l'état civil des Français nés à l'étranger ou ayant eu un événement d'état civil à l'étranger**, engagée en 2019, qui vise à constituer un registre de l'état civil électronique (RECE). Son budget continue d'augmenter (il avait déjà triplé en 2025) pour atteindre 3,8 millions d'euros. Dans un audit remis il y a quelques mois, l'inspection générale des affaires étrangères recommandait l'arrêt de l'extension de l'expérimentation à l'ensemble des pays européens en raison d'une qualité de service dégradée et d'une absence d'économies réalisées ;

- deuxièmement, **la modernisation des outils des services consulaires**, voit son budget renforcé avec 4,2 millions d'euros (+ 1,3 million d'euros par rapport à 2025) afin de financer divers projets de modernisation, dont la refonte de la démarche en ligne d'inscription au registre des Français

¹ [Cour des comptes, Les services consulaires rendus aux Français de l'étranger, observations définitives, octobre 2024.](#)

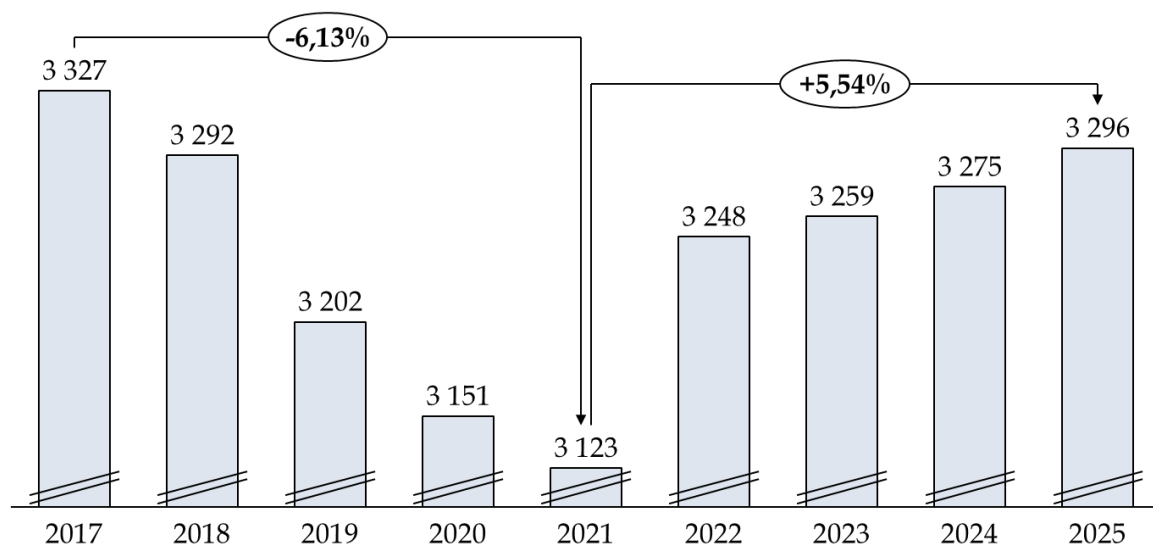
établis hors de France et sur les listes électorales et la poursuite de l'expérimentation du renouvellement des passeports sans comparution ;

- troisièmement, **le vote par internet¹**, est doté de 2,8 millions d'euros en AE et de 3,2 millions d'euros en CP, principalement pour le financement des élections consulaires de mai 2026 ;

- quatrièmement, **le service d'appel France consulaire, voit son enveloppe diminuer de 900 000 euros pour se situer à cinq millions d'euros en 2026**. Ce centre de contact consulaire, déployé en août 2023 dans 26 pays européens couvrait à cette date 47 % des Français expatriés. L'objectif de ce dispositif est de soulager les services consulaires en recueillant les premières demandes. D'ores et déjà déployé en Europe, en Afrique, au Moyen-Orient et en Asie, pour un total de 166 pays couverts au 21 octobre 2025, **il devrait être étendu fin 2025 à l'Amérique et à l'Océanie**. Auparavant situé à la Courneuve, le service a été redéployé entre Nantes (pour les agents du MEAE) et des sites de Clichy et de Laval (pour les téléconseillers). Par ailleurs, une renégociation tarifaire a permis de réduire le coût de l'enveloppe de 900 000 euros.

Évolution des effectifs sous plafonds du programme 151 « Français à l'étranger et affaires consulaires » entre 2017 et 2025

(en équivalents temps plein travaillé et en pourcentage)



Source : commission des finances d'après les documents budgétaires

Le rapporteur spécial Rémi Féraud **continuera d'être attentif au bon déploiement des projets de modernisation du réseau consulaire et, dans le même temps, au maintien d'un haut niveau de service à nos compatriotes**

¹ Le vote électronique est possible pour les Français de l'étranger, uniquement pour les élections consulaires et les élections législatives.

expatriés. Tout au long du quinquennat en cours et de celui qui l’a précédé, les gouvernements successifs ont fait le choix politique de conserver l’universalité de notre réseau consulaire et de l’ampleur de nos obligations consulaires. En cohérence avec cette orientation, il importe de préserver les capacités d’action du programme. À cet égard, le rapporteur spécial estime bienvenu le renforcement des moyens humains affectés aux activités du programme 151 : si le niveau d’ETP n’est pas encore revenu au niveau de 2017, les effectifs supplémentaires permettent de soulager les postes sur les activités les plus intensives en ressources humaines. À titre d’exemple, l’instruction des demandes de visa au sein des services consulaires a pu pleinement bénéficier du recrutement d’agents supplémentaires, sans toutefois complètement remédier aux tensions constatées dans certains postes.

En tout état de cause, **le déploiement des nouveaux outils dans notre réseau pourra certes conduire à des réorganisations du fonctionnement des postes**, mais ne devra pas constituer le prétexte d’une baisse drastique de leurs moyens, similaire à celle décidée au cours de la période 2018-2022. Pour rappel, la rationalisation des services consulaires, menée à cette occasion avait reposé :

- d’une part, sur **une réduction des implantations par une différenciation du niveau de services**. Cette différenciation a reposé sur la mise en place de différentes catégories de postes assurant un éventail de missions plus ou moins importants. Dans un souci de réduction de la dépense, le ministère a privilégié le déploiement de postes consulaires d’influence (PCI) et de postes de présence diplomatique (PPD) aux moyens limités. Cette évolution a conduit à un report de la charge de travail sur les postes mieux dotés et à une frustration croissante de la part des usagers ;

- d’autre part, sur **un ajustement de la masse salariale, conduisant à réduire de près de 6 % le plafond d’emplois du programme entre 2017 et 2021**, dans le cadre du programme « Action publique 2022 ».

L’évolution de la communauté française à l’étranger en 2025

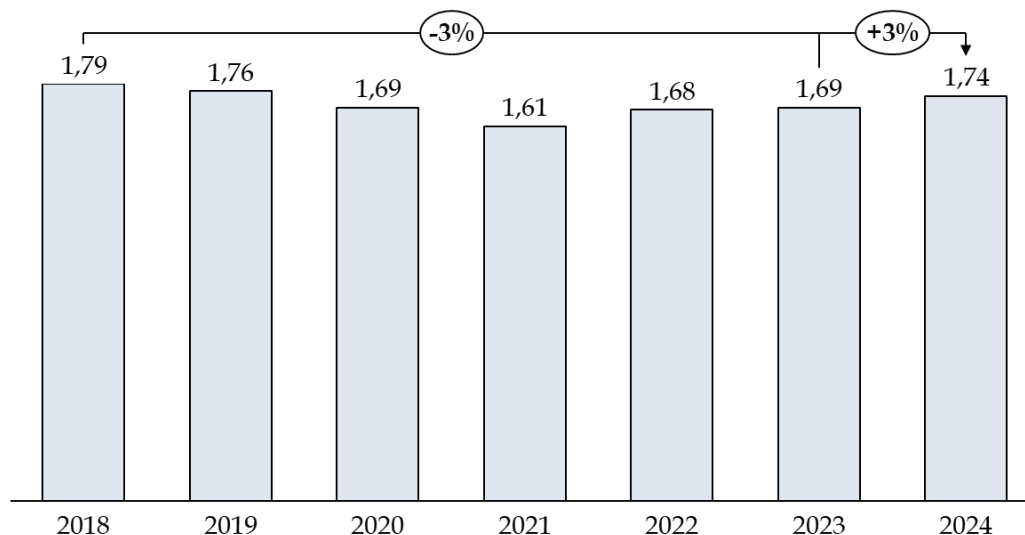
Le registre des Français établis hors de France permet un recensement des ressortissants français établis hors du territoire national. Depuis 2016, cette inscription peut être effectuée de manière dématérialisée.

Au 31 décembre 2024, ce sont 1 754 666 de Français qui étaient inscrits au registre, en hausse de 3,5 % par rapport à l’année précédente.

Si l’on examine la répartition géographique de la communauté française, plus d’un quart des Français établis hors de France vivent dans un pays de l’Union européenne (28 % en 2024). S’agissant de la répartition par pays, la Suisse, les États-Unis, le Royaume-Uni, la Belgique et le Canada se situent en tête du classement des pays d’accueil et regroupent 40,9 % des Français de l’étranger. À noter que près d’un tiers des Français de l’étranger sont binationaux.

Évolution du nombre d'inscrits au registre des Français établis hors de France

(en millions d'euros et en pourcentage)



Source : commission des finances

Sur le plus long terme, l'évolution de la communauté française à l'étranger se caractérise par une progression continue avec une hausse de l'ordre de 88 % depuis 1995.

Pour autant, dès lors que l'inscription au registre n'est plus obligatoire depuis 1961, les estimations du nombre de Français établis hors de France tirées de cet instrument sont nécessairement inférieures aux chiffres réels. Le ministère de l'Europe et des affaires étrangères situe le nombre réel de Français expatriés entre 2,5 et 3 millions de personnes.

Source : commission des finances d'après le rapport du Gouvernement sur la situation des français établis hors de France

2. Des dépenses d'intervention du programme 151 au profit des Français de l'étranger, hors bourses, maintenues au niveau de 2025

S'agissant des dépenses d'intervention portées par le programme 151, hors bourses scolaires détaillées *infra*, l'essentiel des crédits est concentré sur trois enveloppes.

Premièrement, il s'agit de l'enveloppe des aides sociales destinées aux Français de l'étranger, versées en application de l'article L 121-10-1 du code de l'action sociale et des familles¹. Les aides sociales regroupent l'ensemble des crédits versés aux ressortissants français à l'étranger, sur critères sociaux et après avis des conseils consulaires pour la protection et l'action sociale (CCPAS). **Elles sont ciblées et différentielles et leur niveau est déterminé en fonction des évolutions du coût de la vie locale et du taux de change, dès lors que les allocations sont versées en euros**. Pour mémoire, ces allocations sont assimilées à des décisions gracieuses du ministre et ne constituent pas un droit.

Les aides sociales portées par le programme 151 relèvent de trois catégories :

- tout d'abord, les **aides mensuelles** versées aux ressortissants à très faibles revenus, âgés de plus de 60 ans ou en situation de handicap² ;
- ensuite, les **aides sociales** aux enfants en détresse ;
- enfin, les **aides ponctuelles** aux Français en difficultés temporaire, notamment en cas de détention.

Pour l'exercice 2026, le montant total des aides sociales est identique à celui prévu en 2025, avec 15,2 millions d'euros en AE=CP (l'enveloppe avait toutefois reculé de 6 % entre 2024 et 2025). Selon la direction des Français de l'étranger, l'exécution de cette enveloppe à date serait de 14,4 millions d'euros.

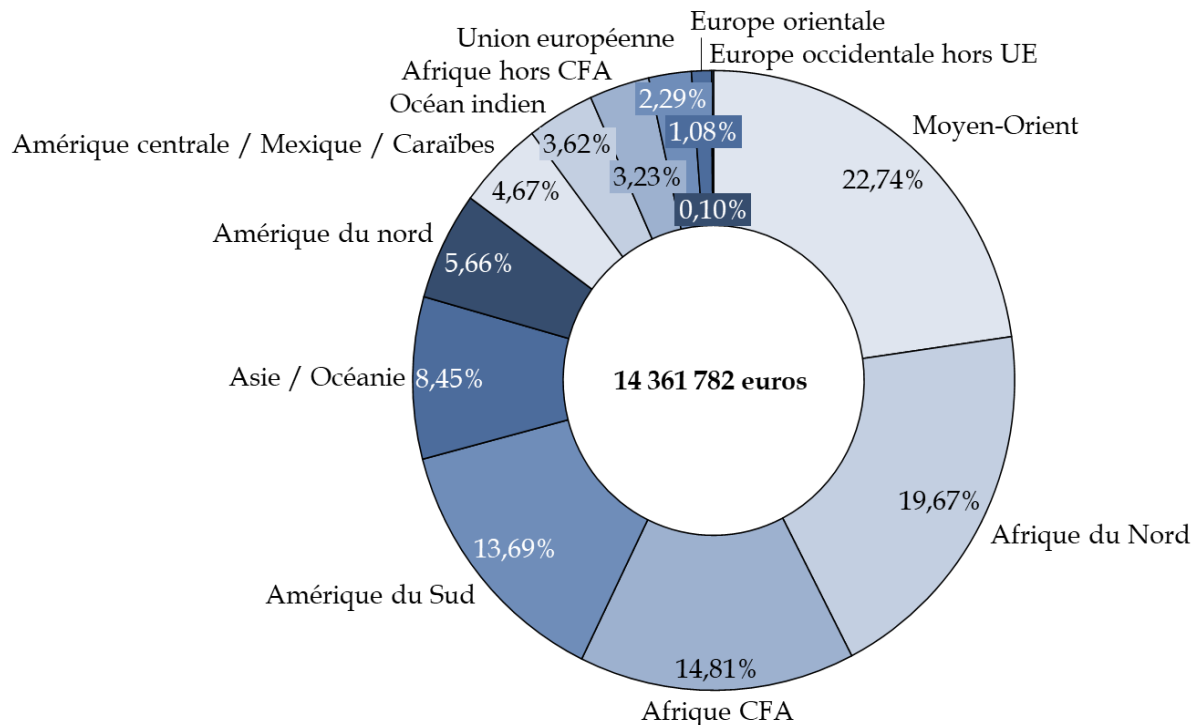
L'Afrique concentre à la fois une partie significative des bénéficiaires (1 639 allocataires, soit 39 % du total) et des financements (5,4 millions d'euros, soit 38 % de l'enveloppe).

¹ « 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. 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. L'Assemblée des Français de l'étranger, la commission permanente pour la protection sociale des Français de l'étranger et, dans chaque pays considéré, le conseil consulaire compétent sont consultés sur la politique d'aide sociale aux Français établis hors de France ».

² Pour un taux d'incapacité supérieur à 80 % pour les adultes et à 50 % pour les enfants.

Répartition des aides sociales par zone géographique en 2025

(en pourcentage et en euros)



Source : commission des finances d'après les données de la direction des Français à l'étranger et des affaires consulaires

Par ailleurs, le MEAE s'est engagé dans une suppression progressive du versement des aides sociales dans les États membres de l'Union européenne et de l'Association européenne de libre-échange (AELE), dès lors que les ressortissants français résidant dans ces pays peuvent bénéficier, en application du principe de non-discrimination, des prestations sociales du pays hôte. Une extinction progressive sur trois ans du versement des aides a donc été prévue. D'ici 2027, elle devrait être effective.

Montant des aides sociales directes versées aux Français de l'étranger

(en euros et en pourcentage)

	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	Évolution 2018-2025
Allocations de solidarité (AS)	5 480 012	5 633 524	5 468 248	6 465 558	6 798 251	6 870 499	7 056 284	6 429 976	+ 17,34 %
Allocations adultes handicapés (AAH)	4 692 384	4 668 847	4 540 364	4 787 232	4 881 040	4 914 691	5 192 129	4 882 938	+ 4,06 %
Allocations enfants handicapés (AEH)	1 380 301	1 421 505	1 489 300	1 445 800	1 434 120	1 583 727	1 740 830	1 799 545	+ 30,37 %
Allocations à durée déterminée (ADD)	79 414	88 100	173 799	113 733	140 412	133 549	63 284	98 488	+ 24,02 %
Secours mensuels spécifiques enfants (SMSE)	482 031	459 329	608 354	753 592	796 276	718 561	679 470	647 363	+ 34,30 %
Prestation d'assistance consulaire (PAC)	292 421	334 471	320 509	344 606	287 586	209 319	167 097	84 852	- 70,98 %
Total hors aides ponctuelles	12 406 563	12 605 776	12 600 574	13 910 521	14 337 685	14 430 346	14 899 095	13 943 162	+ 12,39 %
Aides ponctuelles	615 122	505 917	5 003 697	13 050 544	4 798 590	467 887	464 850	418 620	- 31,95 %
Total	13 021 685	13 111 693	17 604 271	26 961 065	19 136 275	14 898 233	15 363 945	14 361 782	+ 10,29 %

Note n° 1 : pour l'année 2025, il s'agit des montants notifiés et non consommés.

Note n° 2 : pour les années 2020 à 2022, une partie des aides ponctuelles attribuées l'ont été au titre du dispositif de secours occasionnel de solidarité « SOS covid ».

Source : commission des finances d'après les réponses au questionnaire budgétaire

Deuxièmement, le programme 151 finance à hauteur de **1,4 million d'euros en 2026** (+ 15 % par rapport à 2025) **les organismes locaux d'entraide et de solidarité**. Cette hausse revient, à l'euro près, sur la baisse de cette enveloppe décidée en 2025. Ce financement est complété par un versement de 1,6 million d'euros au titre du soutien au tissu associatif des Français de l'étranger (STAFE), stable par rapport à l'année passée.

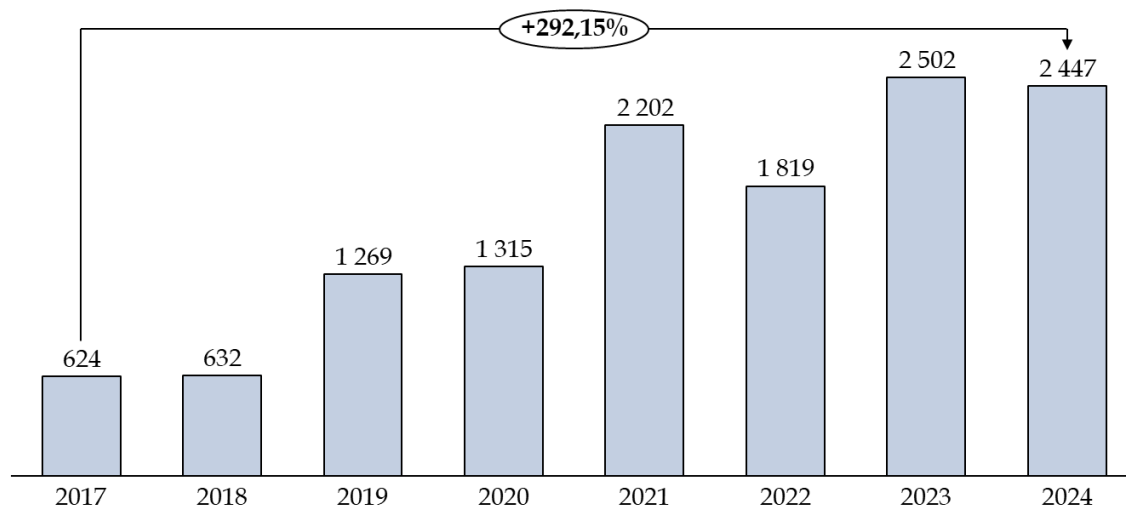
Troisièmement, une enveloppe est dédiée aux **dépenses de rapatriement et d'hospitalisation d'urgence**, pour un montant de 800 000 euros sur l'exercice 2026. Le ministère de l'Europe et des affaires étrangères a obtenu, sur ce point, gain de cause par rapport aux demandes formulées les années précédentes : lors des précédents exercices, sur le total de l'enveloppe des évacuations sanitaires, 500 000 euros étaient destinés à financer les évacuations de Français du Vanuatu vers la Nouvelle Calédonie. Cette prise en charge, qui découle d'une convention datant de 1982, était curieusement confiée au ministère de l'Europe et des affaires étrangères et non au ministère chargé de la santé depuis 2022. **Un rétro-transfert sera désormais effectué vers le programme 204** « Prévention, politique sanitaire et offre de soins » relevant du ministère chargé de la santé. Seuls les frais de transport demeureront à la charge du MEAE.

3. L'amorce d'une résorption du stock de dossiers de paiement des frais de contentieux de refus de visas

Depuis le transfert de l'ensemble des dépenses de titre 2 sur le programme 105, la totalité des crédits de l'action « Instruction des demandes de visa » ne correspond plus qu'au paiement des frais de justice liés au contentieux des refus de visa.

Évolution du nombre de condamnations de l'État devant la juridiction administrative en matière de refus de délivrance de visas

(en nombre de dossiers et en pourcentage)



Source : commission des finances

En effet, il résulte du double pilotage de la politique des visas par le ministère de l'intérieur et le ministère de l'Europe et des affaires étrangères **une répartition parfois difficilement lisible des compétences en la matière**. Ainsi, en application de la convention du 12 avril 2013 de répartition des charges communes et des charges propres relatives aux frais de fonctionnement du Secrétariat général à l'immigration et à l'intégration occupant les locaux du ministère des affaires étrangères, ce dernier est **responsable de l'ensemble des frais de fonctionnement**, parmi lesquels figurent les frais de justice et intérêts moratoires découlant du contentieux des visas.

De plus, depuis septembre 2021, le budget alloué aux frais de justice et destiné au paiement des contentieux de refus de demandes de visas d'entrée en France est inscrit sur le programme 151. Un avenant à la convention, en date du 31 mai 2023, à la convention de 2013 **désigne la direction des Français à l'étranger et de l'administration consulaire comme ordonnatrice des dépenses de frais de justice et intérêts moratoires liés au contentieux sur les visas**.

Il s'ensuit une répartition des compétences entre :

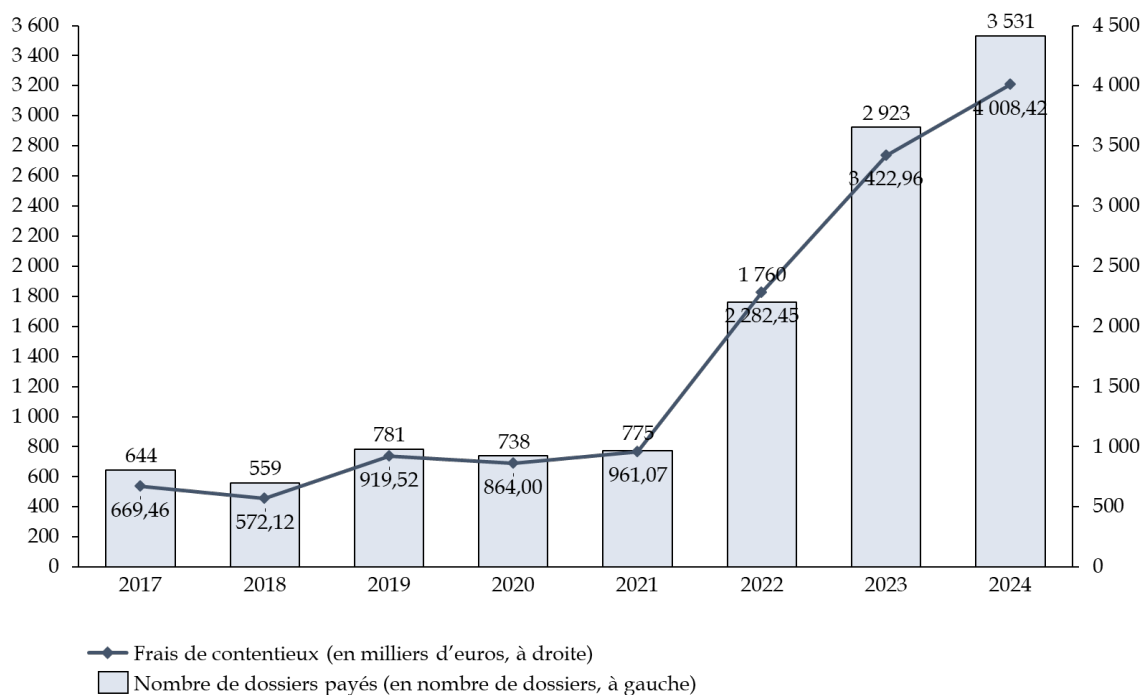
- d'une part, le bureau du contentieux de la sous-direction des visas (SDV) du ministère de l'intérieur, qui assure la défense de l'État devant les juridictions administratives ;

- d'autre part, le bureau des frais de justice et du contentieux des visas qui assure la mise en paiement des frais irrépétibles et, lorsque cela est nécessaire, des dommages pour préjudice moral et astreintes en cas de délivrance tardive des visas.

Si le paiement des frais de justice aux bénéficiaires est assuré intégralement par la sous-direction de la politique des visas de la DFAE, le ministère de l'Europe et des affaires étrangères bénéficie d'un remboursement partiel en année N+ 1. Ainsi, par un système de refacturation interne, **50 % des frais engagés par le MEAE est remboursé l'année suivante par le ministère de l'intérieur.**

Évolution des frais de contentieux visa sur la période 2017-2024

(en nombre de dossiers et en milliers d'euros)



Source : commission des finances

La hausse continue des recours contre les refus de délivrance de visas a accru la pression sur les services. Elle s'est accompagnée d'une réforme de l'organisation interne des juridictions administratives à Nantes, avec l'ouverture de nouvelles chambres au tribunal administratif pour répondre au développement du contentieux des visas¹.

¹ L'arrêté du vice-président du Conseil d'État en date du 15 mai 2023 fixant le nombre de chambres des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel a fait passer de dix à douze le nombre de chambres au tribunal de Nantes tandis que l'arrêté du 25 février 2025 a porté ce nombre à treize.

Cette réorganisation a sensiblement accéléré les délais de traitement des recours et a mécaniquement augmenté le stock des décisions en attente d'exécution. Les délais de paiements des décisions de justice par le MEAE ont atteint un niveau préoccupant. À l'occasion des auditions menées par les rapporteurs spéciaux, la DFAE et la direction de l'immigration ont indiqué que la Cour des comptes s'était inquiétée, au cours de l'année 2024, de l'allongement de ces délais.

Pour 2026, cette enveloppe est budgétisée à hauteur de 2,2 millions d'euros, soit une diminution de 42 % par rapport à l'année passée. La loi de finances pour 2025 s'était au contraire caractérisée par une hausse des crédits, visant à accélérer l'apurement du stock de dossiers de frais de justice de contentieux visa. La baisse des dépenses projetée en 2026 s'explique par un ralentissement du flux de dossiers entrants : selon les données transmises par la DFAE, 1 347 nouveaux dossiers ont été transmis au 17 octobre 2025, soit une baisse de 35,6 % par rapport à la même période en 2024.

En dépit de cette amélioration conjoncturelle du stock de dossiers en cours, les rapporteurs spéciaux réitèrent la recommandation, formulée dans leur récent contrôle budgétaire sur la délivrance des visas¹, de regrouper le suivi et le paiement des décisions de justice au sein du seul ministère de l'intérieur. De fait, la répartition actuelle des compétences entre les deux ministères ne paraît pas satisfaisante :

- premièrement, la fluidité des échanges entre les deux ministères paraît excessivement dépendre du stock de dossiers en cours d'examen, davantage que des procédures internes aux deux services. Plus que les mesures de simplification engagées au cours des derniers mois, c'est l'apurement du stock de dossiers en attente qui a permis de réduire les difficultés rencontrées par la sous-direction de la politique des visas ;

- deuxièmement, le principe selon lequel le service qui assure la défense de l'État devant les juridictions ne s'acquitte pas des frais de justice paraît déresponsabilisant. La refacturation de 50 % des dépenses en année N+ 1 ne comporte aucun caractère incitatif pour les services du ministère de l'intérieur ;

¹ [Rapport d'information n° 904](#) (2024-2025) de Mme Nathalie Goulet et M. Rémi Féraud, au nom de la commission des finances, sur la délivrance des visas par les services consulaires, déposé le 24 septembre 2025.

- troisièmement, **l'engagement de l'intégralité des dépenses de contentieux par le MEAE et la refacturation de 50 % des frais au ministère de l'intérieur l'année suivante nuit à la lisibilité des financements du programme 151.** Comme l'ont regretté les rapporteurs spéciaux, lors de l'examen du projet de loi de finances pour 2025¹, et la Cour des comptes, à l'occasion de l'examen de l'exécution de l'exercice 2024², ce programme budgétaire pâtit d'une multiplicité de canaux de financement et dépend de transferts budgétaires d'autres départements ministériels.

B. CONFRONTÉ À UNE BAISSÉ DE SES MOYENS, L'ENSEIGNEMENT FRANÇAIS À L'ÉTRANGER SE TROUVE PLACÉ SOUS PRESSION POUR RÉFORMER SON MODÈLE

Créée par la loi du 6 juillet 1990³, **l'Agence pour l'enseignement français à l'étranger (AEFE) est un établissement public national à caractère administratif**, placé sous la tutelle du ministre de l'Europe et des affaires étrangères. Son objet est notamment d'assurer les missions de service public relatives à l'éducation pour les enfants de nationalité française, de contribuer au renforcement de la coopération en matière de systèmes éducatifs, de contribuer au rayonnement de la culture et de la langue française, d'aider les familles françaises à supporter les frais de scolarité et d'accorder des bourses scolaires⁴.

À la rentrée 2025, l'agence coordonnait un réseau de 612 établissements homologués, soit une douzaine d'établissements de plus que l'année passée, dont :

- **68 établissements en gestion directe (EGD)**, qui correspondent aux services déconcentrés de l'agence, un chiffre similaire à la rentrée 2024 ;

- **155 établissements conventionnés**, qui forment, avec les EGD le « réseau de l'AEFE » au sens strict ;

- **389 établissements partenaires**, qui délivrent un programme scolaire français homologués par le ministère de l'éducation nationale mais sont autofinancés, disposent d'une autonomie de gestion et assurent eux-mêmes leurs recrutements.

Sur l'année scolaire 2024-2025, l'AEFE et son réseau scolarisaient 398 108 élèves. Les prévisions, pour la rentrée 2025, se situent à 403 000 élèves.

¹ *Annexe n° 1 faite par Mme Nathalie Goulet et M. Rémi Féraud, rapporteurs spéciaux des crédits de la mission « Action extérieure de l'État », au rapport général n° 144 (2024-2025) fait par M. Jean-François Husson, rapporteur général, au nom de la commission des finances, sur le projet de loi de finances considéré comme rejeté par l'Assemblée nationale, pour 2025.*

² Cour des comptes, *Analyse de l'exécution budgétaire 2024*, Mission Action extérieure de l'État, avril 2025, page 28.

³ Loi n° 90-588 du 6 juillet 1990 portant création de l'Agence pour l'enseignement français à l'étranger.

⁴ Article L.452-2 du code de l'éducation.

Les effectifs, en dépit des crises régionales successives, sont dynamiques depuis 2018.

Au titre de la mission « Action extérieure de l'État », l'AEFE est financée à la fois **sur le programme 151, au titre de l'enveloppe des bourses scolaires dont elle assure la gestion, et sur le programme 185, au titre d'une subvention pour charges de service public**. L'agence ne reçoit aucune subvention pour charge d'investissement. Ses dépenses les plus conséquentes, notamment l'immobilier, reposent par conséquent sur ses ressources propres. **Les financements en provenance de la mission AEE représentent environ la moitié du budget de l'agence, le reste reposant sur ses ressources propres.**

Montant de la dotation du MEAE au bénéfice de l'AEFE

(en millions d'euros et en pourcentage)

	LFI 2025		PLF 2026		Variation 2025/2026	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP
P185	420,59	420,59	396,09	396,09	- 5,83 %	5,83 %
P151	111,50	111,50	107,03	107,03	- 4,01 %	- 4,01 %
Total	532,09	532,09	503,11	503,11	- 5,45 %	- 5,45 %

Note n° 1 : les subventions du programme 185 comprennent, outre la subvention pour charges de service public, la dotation de soutien au dispositif des Bourses Excellence Major (BEM) et la subvention au lycée franco-australien de Canberra.

Note n° 2 : les transferts en provenance du programme 151 correspondent au financement des bourses attribuées aux élèves français scolarisés dans les établissements homologués par l'AEFE.

Source : commission des finances d'après les documents budgétaires

1. Une baisse significative de la SCSP de l'AEFE qui invite à la vigilance quant à la soutenabilité budgétaire de l'agence

Les crédits du programme 185 comprennent la subvention pour charges de l'Agence pour l'enseignement français à l'étranger (AEFE), opérateur du programme consacré à l'enseignement francophone dans le monde. Pour 2026, la SCSP versée à l'AEFE 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**. En 2025, cette dotation avait d'ores et déjà diminué :

- de 14 millions d'euros dans le PLF 2025, pour compenser une subvention **de 10 millions d'euros attribuée pour l'équipement en panneaux photovoltaïques** des établissements libanais, non exécutée, d'une part, et le

coût inférieur à la prévision initiale de la réforme du statut des personnels détachés de l'AEFE, d'autre part ;

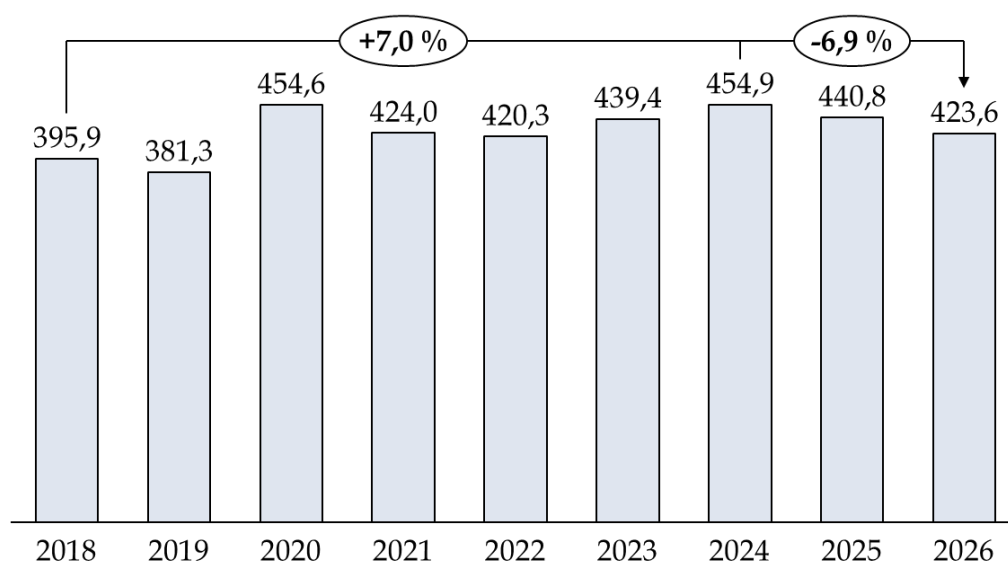
- de 20 millions d'euros, à la suite d'un amendement du Gouvernement adopté au Sénat, au titre de la participation de l'opérateur au redressement de nos finances publiques.

Pour 2026, la réduction de la SCSP répond également à la volonté du ministère de l'Europe et des affaires étrangères d'associer l'agence à la réduction du déficit public.

Les auditions menées par les rapporteurs ont indiqué qu'un groupe de travail, organisé autour du ministère, de l'AEFE et de l'ensemble des parties prenantes, avait été formé dans le but de proposer des pistes de réforme du modèle économique de l'agence et d'en assurer la soutenabilité.

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

(en millions d'euros et en pourcentage)



Source : commission des finances d'après les documents budgétaires

La SCSP versée sur le programme 185 permet notamment à l'AEFE d'assurer le financement de sa masse salariale. Pour 2026, le schéma d'emploi de l'agence devrait s'élever à 10 722 équivalents temps plein travaillés (ETPT), dont 5 561 ETPT sous plafond et 5 161 ETPT hors plafond. Par rapport à l'année précédente, une baisse de 18 ETP sous plafond et une réduction de 55 ETP pour le schéma d'emploi est donc opérée par rapport à 2025.

Compte tenu du montant prévisionnel de la subvention pour charges de service public alloué à l'AEFE, la trésorerie disponible de l'opérateur devrait se situer à 50 millions d'euros en 2026. Comme a pu le souligner la direction du budget auprès des rapporteurs spéciaux, ce montant se situe

en-deçà du seuil pour assurer un mois de rémunération des agents de l'AEFE, fixé à 55 millions d'euros. Si le MEAE table sur une meilleure remontée de la trésorerie immobilisée dans les établissements du réseau, en particulier en Algérie et en Chine, le rendement espéré ne serait que de 20 millions d'euros pour 2026.

Le rapporteur spécial sera particulièrement attentif aux propositions formulées par le groupe de travail sur la soutenabilité budgétaire de l'AEFE. Il suivra avec attention l'évolution du niveau de trésorerie de cet opérateur, dès lors qu'il conditionne la capacité de ce dernier à financer ses dépenses immobilières en l'absence d'un mode de financement alternatif durable. Une révision du modèle économique ne pourra ainsi pas faire l'impasse sur une évolution des modalités de financement de l'agence et de son réseau, notamment sur l'ouverture d'une capacité d'endettement.

2. Les bourses scolaires poursuivent leur baisse, privant les établissements d'enseignement français d'une partie de leurs ressources tout en réduisant la capacité des familles françaises de l'étranger à y inscrire leurs enfants

L'objectif des bourses scolaires versées aux familles françaises expatriées est d'atténuer le coût financier de l'inscription dans un établissement français à l'étranger. Cette aide à la scolarisation est versée par les établissements mais l'enveloppe globale est gérée par l'AEFE. Les règles d'application des bourses sont fixées chaque année par une instruction spécifique. **Les bourses sont versées dans la devise du pays d'accueil et peuvent donc connaître un effet de change assez conséquent.**

Cette enveloppe représente plus des deux tiers des crédits mis en œuvre par le programme 151.

Pour 2026, le montant des bourses scolaires versé depuis le programme 151 **devrait être de 104,5 millions d'euros, en baisse de 4 %.**

De fait, en loi de finances pour 2025, **cette enveloppe s'élevait à 109,5 millions d'euros, soit un montant disponible de 103,4 millions d'euros, après application de la réserve de précaution.** Selon les réponses au questionnaire budgétaire, un surgel de trois millions d'euros a été appliqué en cours de gestion pour prendre en compte un risque de sous-consommation des crédits, **la prévision d'exécution se situant à 100,5 millions d'euros.**

Deux arguments principaux sont présentés par la direction des Français à l'étranger et des affaires consulaires pour justifier la baisse des crédits sur cette ligne budgétaire :

- d'une part, **la baisse du nombre de boursiers dans l'enseignement français à l'étranger, de l'ordre de 10 %** entre l'année scolaire 2023-2024 et l'année scolaire 2024-2025. Depuis 2021, un recul du nombre de familles sollicitant des aides à la scolarité est observé et résulte de la diminution du

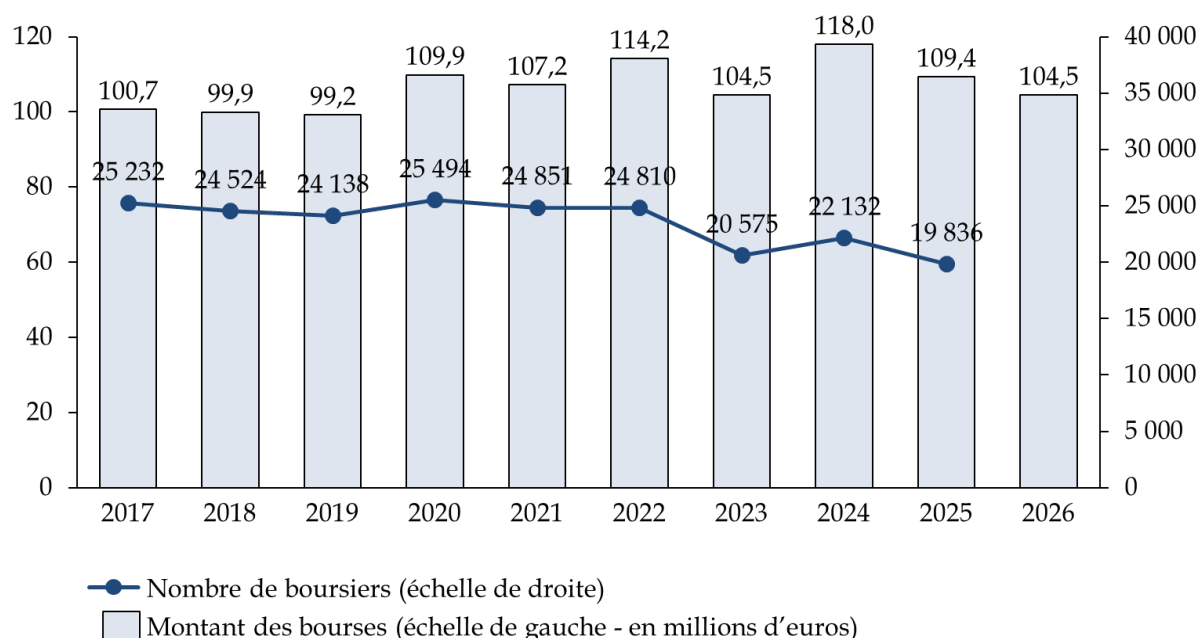
nombre d'enfants français inscrits dans l'enseignement français à l'étranger dont le niveau est inférieur à celui de 2019¹ ;

- d'autre part, **un recul de l'indice de parité de pouvoir d'achat (IPPA) dans plusieurs pays.**

La DFAE indique également que plusieurs postes consulaires, où le nombre de boursiers est élevé, ont engagé un travail de lutte contre la fraude.

Évolution du montant de l'enveloppe des bourses scolaires et du nombre de boursiers entre 2017 et 2026

(en millions d'euros – échelle de droite,
en nombre de boursiers – échelle de gauche)



Source : commission des finances d'après les documents budgétaires

Le rapporteur spécial souligne, dans un contexte international dégradé, la nécessité de soutenir les familles françaises de l'étranger et l'importance de ce dispositif d'aide à la scolarisation qui poursuit le double objectif de garantir un égal accès aux enfants français au service public de l'éducation et de conserver un vivier d'élèves français pour le réseau de l'AEFE.

Outre l'enveloppe des bourses, le dispositif d'aide à la scolarisation des élèves en situation de handicap voit quant à lui ses crédits progresser, pour atteindre 2,5 millions d'euros (contre deux millions d'euros en 2025).

¹ Plusieurs facteurs peuvent expliquer la baisse du nombre de familles scolarisant leurs enfants dans les établissements français à l'étranger : effets de la pandémie de covid, baisse du nombre de Français à l'étranger, hausse des frais de scolarité...

Ce dispositif, créé en 2018 et généralisé en 2021 aux non-boursiers, permet de financer le recrutement et la formation des AESH (accompagnant(e) d'un élève en situation de handicap) nécessaires à la scolarisation de ces élèves. En cours d'exercice 2025, cette dotation avait été portée à 2,41 millions d'euros pour répondre à une demande croissante (474 demandes en 2024).

C. UNE DIPLOMATIE CULTURELLE ET D'INFLUENCE QUI CONCENTRE L'ESSENTIEL DES MESURES D'ÉCONOMIES SUR LA MISSION

Le programme 185 « Diplomatie culturelle et d'influence » **rassemble les crédits destinés aux politiques culturelle, linguistique, universitaire, scientifique et d'attractivité**. Placé sous la responsabilité de la direction générale de la mondialisation (DGM), il comprend également les subventions versées aux opérateurs de la mission.

Au total, pour 2026, les crédits du programme baissent, en AE comme en CP, de l'ordre de 7 %, une proportion similaire à celle constatée en 2025. À l'inverse des deux autres programmes de la mission, les économies réalisées au cours de l'exercice précédent sont donc maintenues et même prolongées.

Une grande partie des crédits du programme 185 est gérée par trois opérateurs :

- **L'Agence française pour l'enseignement français à l'étranger**, évoquée *supra* et placée sous la tutelle du ministère de l'Europe et des affaires étrangères, a pour principal objectif d'assurer les missions de service public relatives à l'éducation en faveur des enfants de nationalité française résidant à l'étranger ;

- **L'Institut français**, placé sous la double tutelle du ministère de l'Europe et des affaires étrangères et du ministère de la culture, assure la promotion de la culture française à l'étranger et accompagne le réseau culturel français ;

- **Campus France**, placé sous la double tutelle du ministère de l'Europe et des affaires étrangères et du ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche, est chargé d'assurer la promotion de l'enseignement supérieur français à l'étranger et de financer des programmes de mobilité internationale.

Pour 2026, le total des crédits alloués aux trois opérateurs de la mission devrait s'élever à 420,5 millions d'euros au titre du programme 185. Le montant de cette enveloppe globale, en baisse de 6 %, contribue à rigidifier les dépenses du programme. **Près de 68 % des crédits du paiement du programme sont ainsi versés aux opérateurs dans le cadre de SCSP.**

Sans constituer des opérateurs au sens de la loi organique relative aux lois de finances, les Alliances françaises mettent également en œuvre une partie des crédits de la mission.

À noter que, pour 2026, la maquette budgétaire du programme 185 connaît une évolution substantielle visant à la fois à clarifier la présentation des crédits en simplifiant l'architecture du programme et à tirer les conséquences de la baisse des crédits proposée par le présent projet de loi.

**Évolution des crédits du programme 185 « Diplomatie culturelle et d'influence »
de la mission « Action extérieure de l'État »**

(en millions d'euros)

		LFI 2025 (en AE=CP)	PLF 2026 (en AE=CP)	Évolution en valeur absolue	Évolution en pourcentage
Ancienne nomenclature	Appui au réseau	44 897 874	44 897 874	0	-
	Coopération culturelle et promotion du français	49 047 955	44 307 022	- 4 740 933	- 10 %
	<i>Dont SCSP à l'Institut français</i>	26 521 625	25 521 625	- 1 000 000	- 4 %
	Objectifs de développement durable	769 355	0	1 769 355	- 100 %
	Enseignement supérieur et recherche	104 486 827	89 512 787	- 14 974 040	- 14 %
	<i>Dont SCSP à Campus France</i>	3 383 132	3 383 132	0	-
	Agence pour l'enseignement français à l'étranger	416 637 965	391 637 965	- 25 000 000	- 6 %
	Diplomatie économique et attractivité	5 000 000	6 680 000	+ 1 680 000	+ 34 %
	Total - ancienne nomenclature	651 744 733	605 940 405	- 45 804 328	- 7 %
Nouvelle nomenclature	Réseau culturel et de coopération	108 850 284	103 445 956	- 5 404 328	- 5 %
	Bourses de mobilité	70 072 657	56 272 657	- 13 800 000	- 20 %
	Opérateurs	446 542 722	420 542 722	- 26 000 000	- 6 %
	Crédits centraux	26 279 070	25 679 070	- 600 000	- 2 %
	Total - nouvelle nomenclature	651 744 733	605 940 405	- 45 804 328	- 7 %

Source : commission des finances d'après les documents budgétaires et les éléments transmis par le ministère de l'Europe et des affaires étrangères

1. Un soutien au réseau de coopération culturelle renforcé, dans un contexte budgétaire dégradé pour les établissements

Le réseau français de la coopération culturelle se caractérise par une très forte diversité des acteurs et des statuts juridiques. Il comprend ainsi :

- les **services de coopération et d'action culturelle** (Scac) des ambassades ;

- les **établissements à autonomie financière** (EAF), soit les Instituts français¹ et les unités mixtes des instituts français de recherche à l'étranger (IFRE). Inscrits dans la Lolf, ces établissements disposent de ressources propres et perçoivent une dotation de fonctionnement sur le programme 185 ;

- les **Alliances françaises**, dotées de statuts associatifs de droit local, qui bénéficient de subventions.

En 2024 et en 2025, le ministère, pour compenser la baisse du taux d'autofinancement de ces établissements (du fait d'une reprise de l'inflation internationale et d'une dégradation de leurs recettes) et mettre en œuvre les engagements pris lors des états généraux de la diplomatie d'augmenter leurs moyens, avait porté à 41 millions d'euros la dotation de fonctionnement des EAF.

Pour 2026, cette tendance haussière se poursuit et la dotation de fonctionnement devrait atteindre 45,7 millions d'euros (+ 11,5 %). Comme l'année dernière, elle vise notamment à couvrir le processus de convergence des cadres salariaux des agents de droit local des Instituts français avec ceux des ambassades, d'une part, et l'élargissement des mesures de protection sociale des agents de droit local, d'autre part. Une dotation pour opérations de 17,5 millions d'euros est également prévue pour accompagner les actions de ces établissements.

Changement par rapport à l'année passée, **les différentes enveloppes budgétaires libellées « autres crédits d'intervention de postes à l'étranger et en administration centrale » sont renommées**, dans un souci de clarification, « crédits d'intervention non spécifiques ». Ces derniers sont répartis en deux enveloppes, **l'une mise en œuvre par les postes pour 20,2 millions d'euros**, et l'autre, destinée **aux services centraux pour 23,3 millions d'euros**, soit six millions d'euros de moins que le total des précédentes enveloppes en 2025. Leur déploiement correspond à des subventions de projets en matière culturelle.

¹ *Distincts de l'opérateur Institut français de Paris.*

2. Une forte baisse des crédits de l'attractivité universitaire et scientifique qui traduit un renoncement aux ambitions de la stratégie « Bienvenue en France »

L'enseignement supérieur et la recherche a été placé, au cours des dernières années, au centre de la diplomatie d'influence. La « feuille de route de l'influence » publiée en 2021 par le ministère de l'Europe et des affaires étrangères avait placé cette question parmi les six priorités stratégiques de l'influence. **La feuille de route rejoignait en cela l'objectif de 500 000 étudiants étrangers en France d'ici à 2027, fixé en 2018 dans le cadre de la stratégie « Bienvenue en France ».** Cette dernière prévoyait également un doublement des bourses d'études accordées par la France¹.

La stratégie interministérielle « Bienvenue en France » et ses limites

La stratégie interministérielle « Bienvenue en France », présentée en 2018, visait à aborder la mobilité internationale dans une approche exhaustive et à repositionner la France dans la concurrence internationale pour l'accueil des étudiants étrangers. Elle a notamment défini un objectif quantitatif d'un demi-million d'étudiants accueillis en France en 2027. La Cour des comptes, dans un récent rapport public thématique², a sévèrement jugé cette stratégie en soulignant deux faiblesses principales :

- d'une part, « Bienvenue en France » correspondait davantage à un plan d'action qu'à une stratégie, la Cour notant *« l'incapacité des ministères à prioriser les objectifs associés à l'attractivité »* ;
- d'autre part, à compter de la crise sanitaire de 2020, cette stratégie a été reléguée au second plan et son portage politique s'est étiolé, rendant plus qu'improbable l'atteinte de l'objectif de 500 000 étudiants étrangers en 2027.

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

Les efforts engagés ces dernières années ont permis de renforcer l'attractivité universitaire de la France, sans pour autant réaliser l'objectif fixé par le Gouvernement en 2018. Avec 443 500 étudiants internationaux en France sur l'année universitaire 2024-2025, **le volume de mobilité internationale vers la France a progressé de 17 % sur les cinq dernières années et de 4,5 % sur un an.** Les visas pour études représentent, depuis 2022, le premier flux d'immigration légale en France.

La direction générale de la mondialisation, auditionnée par les rapporteurs spéciaux, soutient que *« l'atteinte de la cible chiffrée de la stratégie « Bienvenue en France », d'ici à 2027, est en bonne voie. »*³ Néanmoins, l'ensemble des mesures proposées dans le projet de loi de finances

¹ Pour passer de 7 000 bourses en 2017 à 15 000 en 2027.

² Cour des comptes, [Une étude de l'attractivité de l'enseignement supérieur français pour les étudiants internationaux](#), Rapport public thématique, Évaluation de politique publique, mars 2025.

³ Réponses au questionnaire d'audition des rapporteurs spéciaux.

pour 2026 dessine une politique d'attractivité étudiante plus restrictive. **Le PLF pour 2026 prévoit ainsi :**

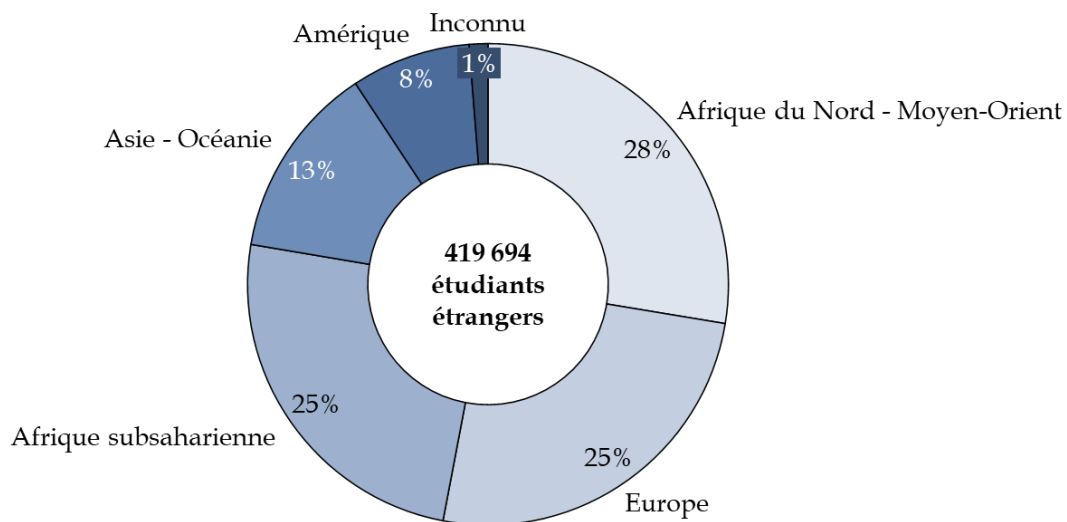
- d'une part, la suppression de l'aide personnalisée au logement pour les étudiants extra-communautaires non-boursiers prévue à l'article 67 du projet de loi de finances, rattaché à la mission « Cohésion des territoires » ;
- d'autre part, une diminution du volume des bourses du Gouvernement français, détaillée *infra*.

En parallèle de ces mesures budgétaires, **des ajustements qualitatifs visent à tirer les conséquences du récent rapport de la Cour des comptes sur l'attractivité de l'enseignement supérieur français pour les étudiants internationaux¹**, à savoir :

- un rehaussement du seuil minimal de ressources dont doivent justifier les étudiants extra-communautaires, décidé par le ministère de l'intérieur ;
- et une application plus généralisée des frais différenciés par les établissements d'enseignement supérieur.

La mobilité étudiante en France selon la zone géographique en 2023-2024

(en pourcentage et en nombre d'étudiants)



Source : commission des finances d'après les données de Campus France

¹ Cour des comptes, rapport précité.

Les bourses du Gouvernement français (BGF) constituent le principal outil de promotion de l'attractivité universitaire et scientifique.

Il importe de souligner que ces bourses, dont la gestion est assurée par l'opérateur Campus France, sont loin de financer l'ensemble des étudiants internationaux présents en France.

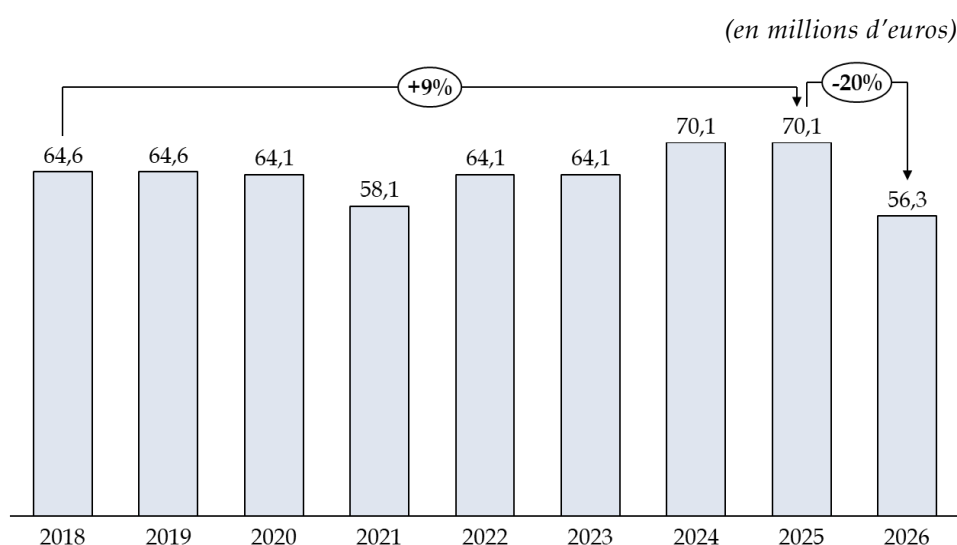
Pour 2026, elles devraient ainsi s'élever à 56,3 millions d'euros contre 70,1 millions d'euros l'année passée, soit une baisse significative de près de 20 %. La capacité des postes diplomatiques à dispenser des financements à des étudiants étrangers sera d'autant plus limitée que, sur le total de cette enveloppe, 31,2 millions d'euros sont d'ores et déjà engagés du fait de la récurrence de bourses pluriannuelles. De plus, une partie des bourses du Gouvernement français est réservée à des engagements bilatéraux comme l'université franco-allemande.

Sans modifier les critères d'attribution des bourses, la direction générale de la mondialisation a indiqué travailler sur une priorisation dans la délivrance de ces bourses :

- en premier lieu, en les concentrant sur les thématiques prioritaires pour l'enseignement supérieur et la recherche français, en ciblant les hautes technologies et les sciences de l'ingénieur ;

- en second lieu, en renonçant à l'universalité de la politique de bourses et en réorientant cette enveloppe vers des géographies prioritaires. Certains postes verraient, à l'inverse, leur enveloppe supprimée.

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



Source : commission des finances d'après les documents budgétaires

Le rapporteur spécial regrette la diminution du volume de bourses qui aura pour conséquence d'affaiblir l'attractivité de l'enseignement supérieur français à l'étranger. Il importe de rappeler que les étudiants étrangers correspondent à un investissement de long terme en matière d'influence et constituent de futurs ambassadeurs de notre culture et de nos valeurs.

La procédure de sélection des étudiants étrangers pour des études supérieures en France

Sur le plan académique, le dépôt des vœux d'admission dans l'enseignement supérieur, la très grande majorité des étudiants obtenant un visa (95 %) suivent la procédure de candidature sur une plateforme dédiée, « Études en France ». Dans une logique similaire à la plateforme Parcoursup, les candidats peuvent formuler jusqu'à sept vœux.

L'animation du réseau de 500 agents en charge de la procédure « Études en France », sous l'autorité des services de coopération et d'action culturelle (Scac), est assurée par la direction générale de la mondialisation (DGM) du MEAE. La DGM assure également le pilotage des espaces Campus France (ECF)¹, présents dans 134 pays et rattachés aux Scac.

En parallèle de ce volet académique, les candidats à des études en France doivent déposer une demande de visa. Le sérieux et la cohérence de leur projet académique sont contrôlés par les espaces Campus France au cours d'un entretien, à la suite duquel le service de coopération et d'action culturelle émet un avis sur les vœux du candidat sur recommandation de l'ECF. Les services consulaires s'appuient sur ces éléments pour l'instruction de la demande de visa, tout en opérant les contrôles sécuritaires et migratoires nécessaires.

Source : commission des finances

3. Les dotations aux opérateurs, hors AEFÉ, sont stabilisées par rapport à 2025

En premier lieu, l'Institut français, doté du statut d'établissement public industriel et commercial (EPIC), est le principal opérateur de la coopération culturelle. **À noter que l'Institut français n'exerce aucune tutelle sur le réseau des instituts français, avec lesquels il n'a pas de lien juridique et qui sont placés sous l'autorité du MEAE.**

La subvention pour charges de service public de cet opérateur est en baisse d'un million d'euros pour 2026, pour atteindre 25,5 millions d'euros. La réduction des moyens alloués à l'Institut français s'inscrit dans une politique globale de mise à contribution des opérateurs au redressement des finances publiques. **Elle devrait conduire à une plus grande mobilisation de sa trésorerie, d'un montant de 29,9 millions d'euros mais dont seulement 2,4 millions d'euros sont véritablement disponibles.**

¹ Qui ne dépendent pas de l'opérateur Campus France.

Une revue plus large des missions de cet opérateur serait en cours de réalisation par la direction générale de la mondialisation depuis 2024.

En second lieu, Campus France, également doté du statut d'EPIC et placé sous la double tutelle du MEAE et du ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche, **est chargé d'assurer la promotion de l'enseignement supérieur français à l'étranger et d'assurer un certain nombre de services aux étudiants bénéficiaires de programmes de mobilité en France**. En 2026, le montant de la SCSP est de 3,31 millions d'euros, identique à celui prévue par la loi de finances pour 2025.

Le rapporteur spécial invite par conséquent à rester vigilant sur les capacités d'action des opérateurs de la mission : une incitation à mobiliser les ressources de leurs trésoreries respectives ne doit pas remettre en cause leur équilibre financier. Il importe en effet de **préserver leur potentiel d'investissement alors que des dépenses inéluctables devront être engagées dans les prochaines années**.

EXAMEN PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

En première lecture, l'Assemblée nationale n'ayant pas adopté la première partie du projet de loi, celui-ci est considéré comme rejeté en application du troisième alinéa de l'article 119 du Règlement de l'Assemblée nationale.

En conséquence, sont considérés comme rejetés les crédits de la mission « Action extérieure de l'État ».

EXAMEN EN COMMISSION

Réunie le mercredi 19 novembre 2025, sous la présidence de M. Didier Rambaud, vice-président, la commission des finances a procédé à l'examen du rapport de Mme Nathalie Goulet et M. Rémi Féraud, rapporteurs spéciaux, sur la mission « Action extérieure de l'État » et l'article 78.

Mme Nathalie Goulet, rapporteur spécial de la mission « Action extérieure de l'État ». – Nous avons l'honneur de présenter nos observations sur les crédits de la mission « Action extérieure de l'État » (AEE), qui regroupe une partie substantielle du budget du ministère de l'Europe et des affaires étrangères.

Je dresserai d'abord un tableau général des crédits de la mission, puis ferai une présentation plus détaillée du programme 105, « Action de la France en Europe et dans le monde ».

D'abord, il importe de rappeler que la mission ne représente qu'un peu plus de la moitié des crédits du ministère, une part majeure des dépenses d'intervention relevant de la mission « Aide publique au développement » et de son programme 209. Si les crédits de ce programme connaissent une baisse significative en 2026, les moyens de la mission AEE sont parfaitement stables, s'élevant à 3,45 milliards d'euros en autorisations d'engagement (AE) comme en crédits de paiement (CP).

De plus, il est nécessaire de souligner que si le montant des crédits de la mission est stable par rapport à la loi de finances pour 2025, il est en hausse par rapport à l'exécution anticipée de l'exercice 2025. En effet, près de 70 millions d'euros sont annulés par le projet de loi de finances de fin de gestion.

Si l'on se penche sur le détail des équilibres de la mission, on observe que le ministère bénéficie d'une baisse conjoncturelle des contributions internationales obligatoires de la France en raison du recul de son revenu national brut, qui ne constitue pas une bonne nouvelle. De plus, plusieurs mesures d'économies notables ont été prises, principalement concentrées sur les programmes 151 et 185.

Pour autant, ces baisses sont compensées par des dépenses nouvelles, qui expliquent la progression des crédits de la mission par rapport à l'exécution de l'exercice passé. En particulier, le projet de loi de finances (PLF) prévoit une progression de 12 % des dépenses d'immobilier par rapport à l'exécution 2025. Or les dépenses immobilières, comme les dépenses de sécurisation des emprises, se caractérisent par une sous-consommation systématique des crédits en cours d'année. Ce phénomène est particulièrement difficile à corriger. Cependant, une diminution de ces crédits engendrerait des problèmes, notamment en matière de sécurisation des

emprises. Cette augmentation est d'autant plus surprenante qu'elle revient sur les mesures d'économies adoptées en commission mixte paritaire lors de l'examen du PLF pour 2025.

J'en viens à la présentation plus précise des crédits du programme 105, qui vise à assurer le support de la mission. Ces crédits, qui s'élèvent à 2,7 milliards d'euros, constituent la majorité des crédits de la mission.

Pour la première fois depuis 2021, le plafond d'emplois est stable et aucune création d'équivalent temps plein (ETP) n'est programmée. Entre 2021 et 2024, le schéma d'emplois cumulé exécuté a connu une hausse de 233 ETP. Cette progression marque un recul par rapport à l'annonce de la création de 700 nouveaux ETP d'ici à 2027, effectuée par le Président de la République lors des États généraux de la diplomatie, mais elle demeure significative.

Par ailleurs, l'exercice 2026 devrait connaître, comme le précédent, une baisse d'environ 9 % des contributions internationales financées par le programme 105. Cette diminution résulte principalement de la baisse de la quote-part de la France dans le barème des Nations unies et de la paralysie du Conseil de sécurité des Nations unies, qui bloque toute nouvelle opération de maintien de la paix.

Enfin, les crédits pour 2026 se caractérisent par une augmentation significative des dépenses de communication, qui sont multipliées par deux et demi, au titre de la lutte contre les ingérences informationnelles. L'an dernier, nous avons insisté pour que, au sein de l'action du programme concernée, ces dépenses ne soient plus regroupées sous le label « communication », qui ne semblait pas correspondre à la réalité des actions menées, qui relèvent de la lutte contre les ingérences. L'augmentation de ces dépenses nécessaires constitue une dérogation au moratoire sur les dépenses de communication décrété par le Premier ministre.

Au total, ce PLF marque une stabilisation bienvenue pour une mission dont les moyens ont connu un accroissement significatif pour la période 2017-2024, avec une progression moyenne de 55 millions d'euros par an. S'il existe des marges de progression, elles pourront être travaillées d'ici à l'examen en séance. Cependant, chaque fois que notre commission dépose une proposition de réduction budgétaire, celle-ci se fait retoquer ; j'hésite donc à m'y atteler.

Je vous invite à adopter les crédits de la mission.

M. Rémi Féraud, rapporteur spécial de la mission « Action extérieure de l'État ». – D'abord, j'évoquerai le programme 151, qui regroupe les moyens dédiés au réseau consulaire et aux Français de l'étranger. Parmi les programmes de la mission, c'est souvent celui qui fait l'objet du plus grand nombre de discussions et d'amendements en séance.

Le programme bénéficie d'une dotation supplémentaire de 3,9 millions d'euros, destinés à financer les surcoûts des grands programmes de modernisation de l'administration consulaire. Une partie de ces programmes entrent dans leur dernière phase de mise en œuvre, comme celui visant à la dématérialisation de l'état civil des Français nés à l'étranger. Ce budget n'est pas sacrifié et les objectifs assignés au ministère de l'Europe et des affaires étrangères, en matière de maintien d'un service public de qualité pour nos compatriotes de l'étranger, ne sont pas mis en péril.

En revanche, les crédits dédiés à l'instruction des demandes de visas, qui financent essentiellement le paiement des frais de contentieux, sont en baisse. Cela s'explique par un apurement du stock des dossiers en attente de paiement. En dépit de cette accalmie, nous continuons de penser qu'en matière de suivi du contentieux des visas, la répartition des compétences entre le ministère de l'intérieur et le ministère de l'Europe et des affaires étrangères devrait être révisée.

J'en viens au programme 185, qui regroupe les crédits dédiés à la diplomatie culturelle et d'influence, autrement dit à notre *soft power*. C'est sur ce programme que sont opérées la plupart des mesures d'économies portant sur la mission. De façon plus générale, le ministère a décidé de faire porter les économies qui lui étaient demandées sur ce programme et sur la mission « Aide publique au développement ».

En particulier, le montant consacré aux bourses à destination des étudiants étrangers recule de 20 % par rapport à 2025. La capacité des postes diplomatiques à dispenser des financements à des étudiants étrangers sera d'autant plus limitée que, sur le total de cette enveloppe, 31,2 millions d'euros sont d'ores et déjà engagés pour assurer la récurrence de bourses pluriannuelles. À compter de 2026, nous devons renoncer à l'universalité de nos bourses internationales et assumer une priorisation géographique et thématique de leur délivrance. Je le regrette, car je trouve essentiel pour le pays d'accueillir des étudiants étrangers.

J'en viens aux crédits concourant à l'enseignement français à l'étranger, qui relèvent à la fois du programme 151 et du programme 185.

D'abord, les crédits dédiés aux bourses scolaires, portés par le programme 151, reculent de 4 %, comme l'an dernier, pour atteindre 104,5 millions d'euros. Ces bourses, directement versées aux établissements, permettent de soutenir les familles les plus modestes afin qu'elles accèdent à l'enseignement français à l'étranger. Selon le ministère, la baisse prévue découle du recul du nombre d'élèves éligibles. Cependant, la baisse du nombre de bourses n'incite pas les familles modestes à recourir à cet enseignement.

De même, la subvention pour charges de service public de l'Agence pour l'enseignement français à l'étranger (AEFE) baisse de 25 millions d'euros, après avoir connu une diminution de 34 millions d'euros en 2025.

Selon le ministère, cette mesure vise à associer l'opérateur à l'effort de redressement des comptes publics. Cependant, nous avons reçu des alertes quant à la capacité de l'Agence à absorber une mesure d'économie de cette ampleur. S'il nous semble nécessaire de revoir, à moyen terme, les ressources, le modèle de fonctionnement et le modèle économique de l'enseignement français à l'étranger, nous devons être attentifs à ne pas remettre en cause la soutenabilité budgétaire de cet opérateur. D'ailleurs, le ministère a créé un groupe de travail sur le sujet.

En conclusion, la préservation des crédits de la mission me paraît positive, car l'action extérieure de l'État ressort du domaine régalien. Dans le détail des crédits de la mission, je regrette que les mesures d'économies aient autant porté sur nos leviers d'influence à l'étranger, dans un contexte géopolitique dégradé. Il s'agit d'un choix politique dont l'impact sera important.

Pour ces raisons, je m'abstiendrai lors du vote sur les crédits de la mission.

M. Claude Kern, rapporteur pour avis de la commission de la culture sur le programme « Diplomatie culturelle et d'influence ». – La commission de la culture émettra un avis favorable à l'adoption des crédits de la mission. Certes, nous notons une baisse des crédits du programme 185. Il faut réorganiser l'AEFE. À titre d'exemple, la mission de service public de l'Agence ne se justifie plus dans les pays de l'Union européenne, où la plupart des élèves accueillis sont des étrangers.

M. Jean-François Husson, rapporteur général. – Nos comptes publics sont à la dérive et l'objectif de redressement est partagé par tous. Il est toujours plus simple d'attendre que des propositions soient faites ou de trouver de bonnes raisons pour reporter à plus tard les efforts à fournir. Cependant, nous ne pouvons pas nous contenter d'un lent redressement ; je rappelle que nous faisons l'objet d'une procédure pour déficits excessifs. Dans le cas de certaines fonctions régaliennes, des lois de programmation devraient parfois être révisées, pour prendre en compte la dégradation des comptes publics.

Madame Goulet, malgré les échecs précédents, nous devrions envisager de proposer un effort supplémentaire. Il nous faut partager cette culture de l'effort et de la réduction des dépenses, sur la foi de constats rappelés par tous.

M. Michel Canévet. – En ce qui concerne le réseau consulaire, l'évolution de la stratégie immobilière se poursuit-elle ? Des efforts de rationalisation et d'optimisation des moyens sont-ils fournis, afin que nos représentations diplomatiques puissent offrir des conditions d'accueil satisfaisantes ? Ne serait-il pas opportun d'envisager un rapprochement entre les représentations diplomatiques et les autres implantations de nos opérateurs, telles que les antennes de l'Agence française de développement

(AFD) ? Il pourrait être intéressant de procéder à une plus grande mutualisation afin de réduire les frais.

En ce qui concerne le réseau consulaire pour la délivrance des visas, la démarche de modernisation informatique est-elle toujours en cours ? Des résultats significatifs sont-ils observés en la matière ?

Mme Sophie Primas. – La communication est effectivement essentielle pour faire face aux *fake news* et à l'ingérence. Je salue le fait que le moratoire sur les dépenses de communication ait exclu ce domaine. Les services de l'État effectuent un travail remarquable sur la question de l'ingérence ; des équipes limitées accomplissent un travail d'une qualité inégalée dans le monde.

En ce qui concerne l'AEFE, les difficultés sont réelles. Les problématiques sont diverses, concernent les bourses allouées aux Français vivant à l'étranger, le rayonnement de la France et le *soft power* auquel peuvent contribuer nos écoles. Le Président de la République a pris la décision de modifier l'orientation de ces écoles, qui étaient d'abord ouvertes pour les Français vivant à l'étranger, pour qu'elles visent désormais à accueillir davantage d'étrangers. De façon logique, le montant consacré aux bourses pour les Français de l'étranger modestes diminue. Certains Français de l'étranger n'inscrivent plus leurs enfants dans ces écoles, car elles sont hors de prix, pas seulement pour les plus modestes.

Dans certaines écoles, les conditions d'exercice de la mission sont de plus en plus précaires. Devons-nous être présents partout ? Devrions-nous nous focaliser sur certains pays cibles ? J'ignore quelle est la solution, mais il est urgent de réformer l'AEFE et la façon dont on agit dans ces écoles, dont certaines sont formidables et nécessaires. Nous ne pouvons pas laisser les fonds dédiés à l'Agence baisser année après année sans engager une réforme de fond et faire des choix.

Mme Florence Blatrix Contat. – Nos écoles françaises à l'étranger sont un véritable outil de rayonnement et un investissement de long terme. Le coût en est cependant, dans certains cas, exorbitant, et il nous faut travailler à y apporter des solutions.

Autre outil de rayonnement de la France : nos consulats. Je les aborderai du point de vue de la question de l'immobilier. Nous avons parfois vendu des biens afin de profiter de l'augmentation des prix – par exemple à Sydney – et nos consulats n'ont plus aujourd'hui les moyens de recevoir dignement dans les locaux qu'il leur reste ; ils doivent recourir à la location ou passer par les alliances françaises. Dans le même temps, d'autres pays sont très présents et investissent. C'est assurément une perte de chance pour la France. Disposons-nous d'un état de l'immobilier que nous avons cédé peut-être quelque peu hâtivement pour des raisons budgétaires ?

M. Jean-François Rapin. – Hier soir au Quai d’Orsay se tenaient les deuxièmes Assises de la diplomatie parlementaire et de la coopération décentralisée. Claude Kern, vice-président de la commission des affaires européennes du Sénat, y était présent et j’avais l’honneur de représenter le Président Larcher. Nous y avons beaucoup entendu les régions, les départements et les communes sur la coopération décentralisée, qui représente un pan de la diplomatie française au travers d’engagements tels que les jumelages.

Je retiens de votre présentation une relative préservation du budget global de la mission. C’est en adéquation avec ce que nous entendions hier, à savoir que le rayonnement de la France peut aussi passer par les collectivités locales et que leur demande en faveur du financement de la coopération décentralisée est de plus en plus prononcée. Ce financement concerne les programmes 105,185, et 209 mais également les crédits de l’AEFE, car l’un des meilleurs moyens de la coopération décentralisée reste d’avoir des étudiants qui apprennent le français, que ce soit au sein de l’Union européenne ou dans des pays tiers. Des voix importantes de nos collectivités locales se sont élevées hier pour le rappeler.

Mme Nathalie Goulet, rapporteur spécial. – Sur la stratégie immobilière de l’État à l’étranger, nous avons pris beaucoup de retard et des efforts sont certainement encore à faire. Dans notre récent rapport sur les visas, nous relevions néanmoins ceux, importants, qui ont d’ores et déjà été consentis.

La demande de visa constitue le premier accès vers la France et il importe que les demandeurs soient bien reçus. Je ne suis pas sûre que nous disposions d’un état des lieux de l’immobilier vendu, mais une partie des ventes partout dans le monde répond aussi à un effort de rationalisation – c’est par exemple le cas aux Émirats arabes unis où, pour plus de cohérence, l’ensemble des services a été regroupé en un même endroit. S’agissant des visas, le ministère de l’Europe et des affaires étrangères a engagé, dans plusieurs États, un regroupement des services d’instruction des visas sur un seul poste consulaire par pays, afin de mutualiser nos moyens de traitement. Toujours sur cette thématique, la plateforme France-Visas a constitué une étape importante dans la dématérialisation des procédures même s’il reste encore du chemin à parcourir, notamment sur l’interconnexion avec d’autres bases de données.

Le travail sur les ingérences est évidemment capital. Nous l’avons particulièrement constaté au cours de la commission d’enquête sénatoriale de 2024 sur la lutte contre les influences étrangères malveillantes présidée par Dominique de Legge. Rémi Féraud et moi-même tenions par conséquent à sacraliser les budgets qui s’y rapportent, étant précisé que nous portons toute notre attention à ce sujet depuis plusieurs années, simplement déjà en veillant à la dénomination de l’intitulé de la ligne budgétaire concernée, afin qu’y figure bien cet enjeu de communication stratégique.

M. Rémi Féraud, rapporteur spécial. – Sur l’immobilier, les contraintes ont également trait aux multiples législations nationales et à la diversité des conditions locales. Il en résulte, d’une manière générale, la lenteur de la mise en œuvre des projets. Au cours d’un précédent mandat, j’avais exécuté, avec Vincent Delahaye, une mission de contrôle budgétaire en Espagne, à Barcelone et à Madrid, sur la rationalisation de nos implantations, laquelle prenait la forme de regroupements de services dans de mêmes sites. Quoique le Quai d’Orsay la présentait comme une opération modèle, elle n’a, à ma connaissance, pas encore été mise en œuvre. Nathalie Goulet et moi-même aurons de nouveau à nous saisir de cette difficulté.

En matière de visas, je renvoie à notre récent rapport d’information. La France n’est pas en retard par rapport à ses partenaires européens, mais elle doit encore franchir certaines étapes, en lien notamment avec l’organisation de l’espace Schengen. Les négociations européennes s’avèrent difficiles et se poursuivent. Elles doivent déboucher sur une amélioration de l’efficacité du système.

Quant à l’enseignement du français à l’étranger, son coût, en augmentation, peut paraître aujourd’hui déraisonnable. Les objectifs extrêmement ambitieux que le Président de la République avait, au début de son premier quinquennat, fixés en matière d’attractivité et de rayonnement de la France ne doivent pas grever la dimension de service public pour les Français de l’étranger. Le montant des bourses diminue ainsi dans certains pays où elles bénéficient à la classe moyenne et n’est plus suffisant, ce qui peut inciter ses bénéficiaires à préférer le système d’enseignement local.

Il ne faudrait pas que les restrictions budgétaires de cette année fassent basculer le système et mettent en péril l’AEFE, qui consent à d’importants efforts depuis l’an passé – de son côté, l’Institut français voit ses crédits diminuer d’environ 1 million d’euros. Laissons-nous le temps de revoir l’ensemble de l’architecture budgétaire de ce système.

Faut-il recentrer la mission de service public, avec des montants de bourse plus élevés, mais pour moins de Français ? Comment financer la part de rayonnement très importante pour notre pays qui revient à la francophonie ? Reprenons la réflexion ; c’est l’influence culturelle de la France dans le monde qui est mise à contribution cette année et il faut en mesurer les conséquences sur le long terme.

Mme Nathalie Goulet, rapporteur spécial. – Sur les services rendus à nos ressortissants de l’étranger, les comparaisons montrent que notre pays est le seul à fournir ce type d’assistance, d’aides et de bourses. Il n’est pas douteux que cela soit une bonne chose, ce que nos collègues représentant les Français de l’étranger ne manquent pas de nous rappeler régulièrement, mais il serait intéressant, d’un double point de vue budgétaire et intellectuel, d’établir un état des lieux de la situation et de la comparer plus avant avec ce qui se passe ailleurs.

Le centre de crise et de soutien (CDCS), qui a fait l'objet d'un rapport sénatorial d'information l'an dernier, est, par exemple, le seul de son genre. Il secourt les Français en difficulté à l'étranger, mais des étrangers peuvent également y avoir recours sans nécessairement être redevables d'une contrepartie financière. Tout cela n'a peut-être pas de prix, mais cela a un coût.

Il serait intéressant de réévaluer le financement de l'enseignement français à l'étranger, d'autant que l'on nous a signalé les difficultés budgétaires que connaît la Mission laïque française (MLF). La question des salaires onéreux des enseignants à l'étranger se pose également. Compte tenu de ces enjeux pour le contribuable français, la situation mériterait que nous engagions un travail d'ensemble afin d'identifier ce que nous pourrions rationaliser et ajuster dans l'existant. Nous ne ferons pas l'économie d'une réforme globale du système.

La commission a décidé de proposer au Sénat d'adopter, sans modification, les crédits de la mission « Action extérieure de l'État ».

*

* *

Réunie à nouveau le mercredi 26 novembre 2025, sous la présidence de M. Claude Raynal, président, la commission a procédé à l'examen définitif de l'équilibre, des missions, des budgets annexes, des comptes spéciaux et des articles rattachés de la seconde partie.

M. Jean-François Husson, rapporteur général. – Réunie le 19 novembre, la commission des finances a adopté sans modification les crédits de la mission. Je vous propose d'adopter un amendement de crédits sur la mission « Action extérieure de l'État » afin de stabiliser les moyens de cette mission par rapport à l'exécution 2025. Le projet de loi de finances de fin de gestion pour 2025 prévoit en effet d'annuler 70 millions d'euros.

Pour en tenir compte, je vous propose donc de réduire les crédits de la mission à hauteur de 50 millions d'euros en autorisations d'engagement (AE) et en crédits de paiement (CP) sur des enveloppes marquées par une forte sous-exécution au cours des années passées, notamment sur le programme 105.

L'amendement FINC.1 est adopté.

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.

LISTE DES PERSONNES ENTENDUES

Cabinet du ministre de l'Europe et des affaires étrangères

- M. Kevin THUILLIER, directeur adjoint de cabinet ;
- M. Alexandre MOROIS, directeur administratif et financier du Quai d'Orsay ;
- Mme Caroline GUILLERM, conseillère parlementaire ;
- Mme Caroline JOLY, conseillère budgétaire.

Direction générale de la mondialisation, de la culture, de l'éducation et du développement international - MEAE

- M. Anne GRILLO , directrice générale ;
- M. Jean-Philippe POURTIER, adjoint au sous-directeur des moyens et des opérateurs ;
- Mme Valérie BRISSET, directrice adjointe de la diplomatie culturelle, éducative, universitaire et scientifique ;
- Mme Solène DISLAIRE, rédactrice à la sous-direction de la stratégie et de la synthèse budgétaires .

7e Sous-direction Budgets de l'agriculture, de l'alimentation, de la forêt, des affaires rurales, de l'aide publique au développement, de l'action extérieure de l'État, de l'immigration, de l'asile et de l'intégration

- M. Louis PASQUIER DE FRANCLIEU, sous-directeur ;
- M. Thomas CALTAGIRONE, chef du bureau des affaires étrangères et de l'aide au développement.

Direction générale des affaires politiques et de sécurité

- Mme Emmanuelle LACHAUSSÉE, directrice générale adjointe des affaires politiques et de sécurité ;
- M. Éric BAYER, chef de la mission de coordination et de gestion du programme 105.
- M. Quentin LOPINOT, chargé de mission du directeur général des affaires politiques et de sécurité ;
- M. Alexandre MOROIS, directeur des affaires financières.

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

- Mme Pauline CARMONA, directrice ;
- Mme Samantha BONBAYL, cheffe de mission de gestion administrative et financière ;
- Mme Yasmine SIDLOCH, rédactrice au bureau de la synthèse budgétaire de la direction des affaires financières.

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

- Mme Claudia SCHERER-EFFOSSE, directrice générale ;
- Mme Vanessa LÉGLISE, conseillère relations institutionnelles et référente égalité.

LA LOI EN CONSTRUCTION

Pour naviguer dans les rédactions successives du texte, le tableau synoptique de la loi en construction est disponible sur le site du Sénat à l'adresse suivante :

<https://www.senat.fr/dossier-legislatif/pjlf2026.html>