

N° 736

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2025-2026

Enregistré à la Présidence du Sénat le 17 juin 2026

RAPPORT

FAIT

*au nom de la commission des finances (1) sur le projet de loi,
rejeté par l'Assemblée nationale après engagement de la procédure accélérée,
relative aux résultats de la gestion et portant approbation des comptes
de l'année 2025,*

Par M. Jean-François HUSSON,
Rapporteur général,
Sénateur

TOME II
CONTRIBUTION DES RAPPORTEURS SPÉCIAUX

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, Mme Sophie Primas, MM. 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, MM. Georges Patient, Jean-François Rapin, Mme Ghislaine Senée, MM. Laurent Somon, Christopher Szezurek, Mme Sylvie Vermeillet, M. Jean Pierre Vogel.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (17^{ème} législ.) : 2694, 2847 et T.A. 306

Sénat : 726 (2025-2026)

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DES RAPPORTEURS SPÉCIAUX.....	5
I. L'EXÉCUTION DES CRÉDITS DE LA MISSION EN 2025.....	7
A. UNE ENVELOPPE INITIALE MIEUX CALIBRÉE, PERMETTANT UNE EXÉCUTION PLUS SATISFAISANTE DES CRÉDITS DE LA MISSION.....	7
B. L'EXÉCUTION DES CRÉDITS PAR PROGRAMME	10
1. <i>Le programme 105 : une meilleure exécution des dépenses immobilières</i>	<i>10</i>
2. <i>Le programme 151 : en dépit de la contraction de l'enveloppe budgétaire, les crédits apparaissent sous-consommés</i>	<i>13</i>
3. <i>Le programme 185 : une sous-exécution plus marquée des crédits de la coopération culturelle.....</i>	<i>14</i>
II. LES OBSERVATIONS DES RAPPORTEURS SPÉCIAUX	17
A. LES OBSERVATIONS DU RAPPORTEUR SPÉCIAL NATHALIE GOULET SUR LE PROGRAMME 105 : DES DÉPENSES DE PERSONNEL Désormais CENTRALISÉES AU SEIN DU PROGRAMME 105, TIRÉES À LA HAUSSE PAR LES INDEMNITÉS DE RÉSIDENCE À L'ÉTRANGER.....	17
B. LES OBSERVATIONS DU RAPPORTEUR SPÉCIAL RÉMI FÉRAUD SUR LES PROGRAMMES 151 ET 185 : LE MODÈLE DE FINANCEMENT DE L'AEFE ATTEINT AUJOURD'HUI SES LIMITES	18

LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DES RAPPORTEURS SPÉCIAUX

1. Les crédits de la mission « Action extérieure de l'État » atteignent **3,3 milliards d'euros** en autorisations d'engagement et 3,4 milliards d'euros en crédits de paiement en 2025, **soit une hausse d'environ 4 % des crédits** par rapport à l'exercice précédent. L'exercice 2025 met ainsi un frein relatif à la croissance soutenue des crédits de la mission depuis plusieurs années.
2. En ce qui concerne le programme 105 « Action de la France en Europe et dans le monde », **le taux de consommation des crédits est de 97,7 % en AE et de 98,6 % en CP**, en hausse par rapport à 2025, en partie en raison d'une meilleure exécution des dépenses immobilières.
3. Le programme 185 « Diplomatie culturelle et d'influence » a connu une consommation satisfaisante des crédits (**95,6 % de consommation des crédits en AE et 95,5 % en CP**). Comme l'année passée, le ministère de l'Europe des affaires étrangères a cependant fait le choix de sous-consommer les enveloppes dédiées aux mobilités étudiantes, actant le recul des dépenses d'intervention portées par la mission.
4. L'exécution du programme 151 « Français à l'étranger et affaires consulaires » se dégrade par rapport à l'exercice précédent et se situe **à 89,7 % en AE et à 89,8 % en CP**. Cette performance moyenne découle notamment du décalage de grands projets de modernisation de l'administration consulaire.
5. Le rapporteur spécial Nathalie Goulet estime que le regroupement des dépenses de personnel sur le programme 105 facilite le suivi et la lisibilité du titre 2 du MEAE, tout en soulignant que la hausse de ces dépenses, en partie en raison de la progression des indemnités de résidence à l'étranger, contribue à une rigidification de la mission.
6. Le rapporteur spécial Rémi Féraud rappelle les risques pesant sur la soutenabilité budgétaire de l'Agence pour l'enseignement français à l'étranger, alors que le ministère diminue ses transferts budgétaires et que la trésorerie de l'opérateur se rapproche de ses seuils prudentiels.

I. L'EXÉCUTION DES CRÉDITS DE LA MISSION EN 2025

A. UNE ENVELOPPE INITIALE MIEUX CALBRÉE, PERMETTANT UNE EXÉCUTION PLUS SATISFAISANTE DES CRÉDITS DE LA MISSION

La mission « Action extérieure de l'État », qui représente un total de 3,38 milliards d'euros en 2025, regroupe les crédits des trois programmes suivants :

- le **programme 105 « Action de la France en Europe et dans le monde »**, qui porte les dépenses de personnel et de fonctionnement du réseau diplomatique, ainsi que les contributions de la France aux organisations internationales et aux opérations de maintien de la paix ;

- le **programme 151 « Français à l'étranger et affaires consulaires »**, qui regroupe les dépenses de personnel et de fonctionnement du réseau consulaire, ainsi que les bourses octroyées aux élèves français scolarisés dans les établissements du réseau de l'Agence pour l'enseignement français à l'étranger (AEFE) ;

- le **programme 185 « Diplomatie culturelle et d'influence »**, qui rassemble les crédits de fonctionnement du réseau culturel et les subventions versées aux quatre opérateurs de la mission.

Évolution des crédits de la mission « Action extérieure de l'État » en 2025

(en millions d'euros et en pourcentage)

Programme	Exécution 2024		LFI 2025		Exécution 2025		Variation exécution 2025/2024 (%)		Taux d'exécution (écart en %)	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP
105 - Action de la France en Europe et dans le monde	2 119,9	2 105	2 645,4	2 650	2 585,9	2 613,9	+ 24,8 %	+ 25,9 %	- 2,3 %	- 1,4 %
151 - Français à l'étranger et affaires consulaires	415,2	413,9	154,9	155,3	138,9	139,5	- 66,6 %	- 66,3 %	- 10,3 %	- 10,2 %
185 - Diplomatie culturelle et d'influence	682,2	684,9	653,7	653,7	625,1	624,6	- 8,4 %	- 8,8 %	- 4,4 %	- 4,5 %
Mission	3 302,1	3 288,6	3 435,8	3 431	3 350	3 378	+ 4 %	+ 4,3 %	- 2,5 %	- 1,5 %

AE : autorisations d'engagement. CP : crédits de paiement. LFI : budgétisation en loi de finances initiale, y compris les prévisions de fonds de concours (FDC) et attributions de produits (ADP). Exécution : consommation constatée dans le projet de loi de règlement.

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

En prévision initiale, les crédits de la mission ont connu une hausse modérée par rapport à l'exercice précédent (+ 4 % en autorisations d'engagement comme en crédits de paiement). À cet égard, l'exercice 2025 marque une rupture avec la hausse continue des crédits, constatée depuis plusieurs années : sur la période 2019-2024, le volume de la mission s'est accru de 17 %. En particulier, en exécution 2024, les crédits de la mission AEE avaient connu une augmentation de l'ordre de 9 %, imputée sur la quasi-totalité des lignes budgétaires de la mission.

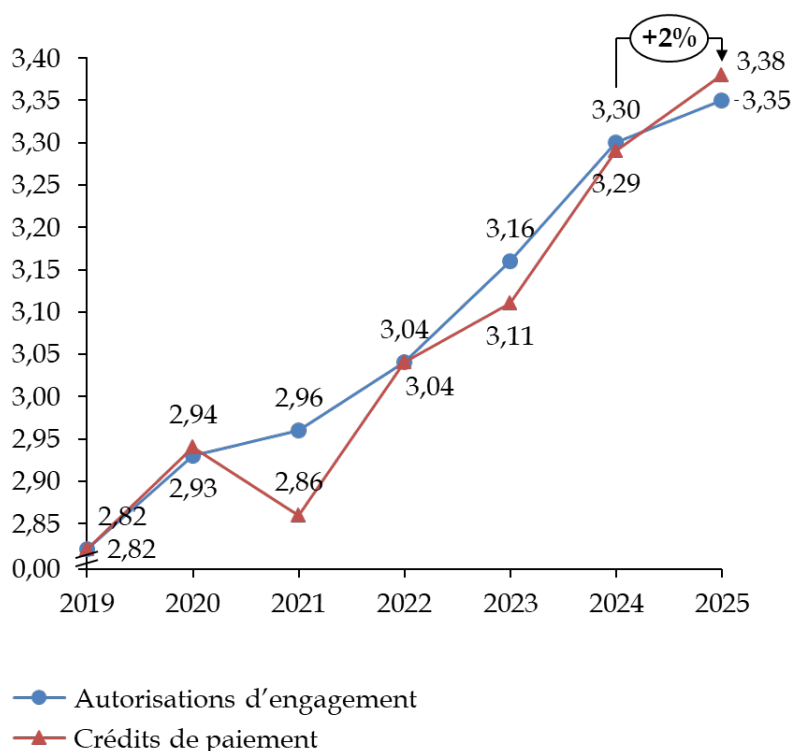
Cette progression était pensée comme la traduction budgétaire des « états généraux de la diplomatie » qui s'étaient tenus début 2023. Dans son discours de clôture, le président de la République avait annoncé une hausse de 20 % du budget du MEAE et la création de 700 ETP sur la période 2023-2027¹.

Au regard de la trajectoire haussière constatée au cours des précédents exercices, la relative stabilité des moyens accordés à la mission en programmation et constatés en prévision **constitue un coup d'arrêt au « réarmement de la diplomatie »** voulu par le président de la République. Néanmoins, comme avaient pu le relever les rapporteurs spéciaux lors de l'examen du projet de loi de finances pour 2025, l'essentiel des baisses de dépenses identifiées lors de la budgétisation présentaient un caractère purement conjoncturel. Il s'agissait notamment d'une diminution des contributions internationales, induite par la réduction de la quote-part française dans les grandes organisations internationales, et par une baisse de la contribution à la Facilité européenne pour la paix (FEP) portée par la mission AEE.

¹ Déclaration de M. Emmanuel Macron, président de la République, sur la réforme de la diplomatie française, à Paris le 16 mars 2023.

Exécution des crédits de la mission entre 2019 et 2025

(en milliards d'euros)



Source : commission des finances, d'après les documents budgétaires

Mieux dimensionnée en prévision, l'enveloppe des crédits de la mission a été relativement moins mise à contribution en cours d'exercice 2025 par les mesures de régulation budgétaire inhérentes à la dégradation de nos finances publiques que lors des deux exercices précédents. **Ainsi :**

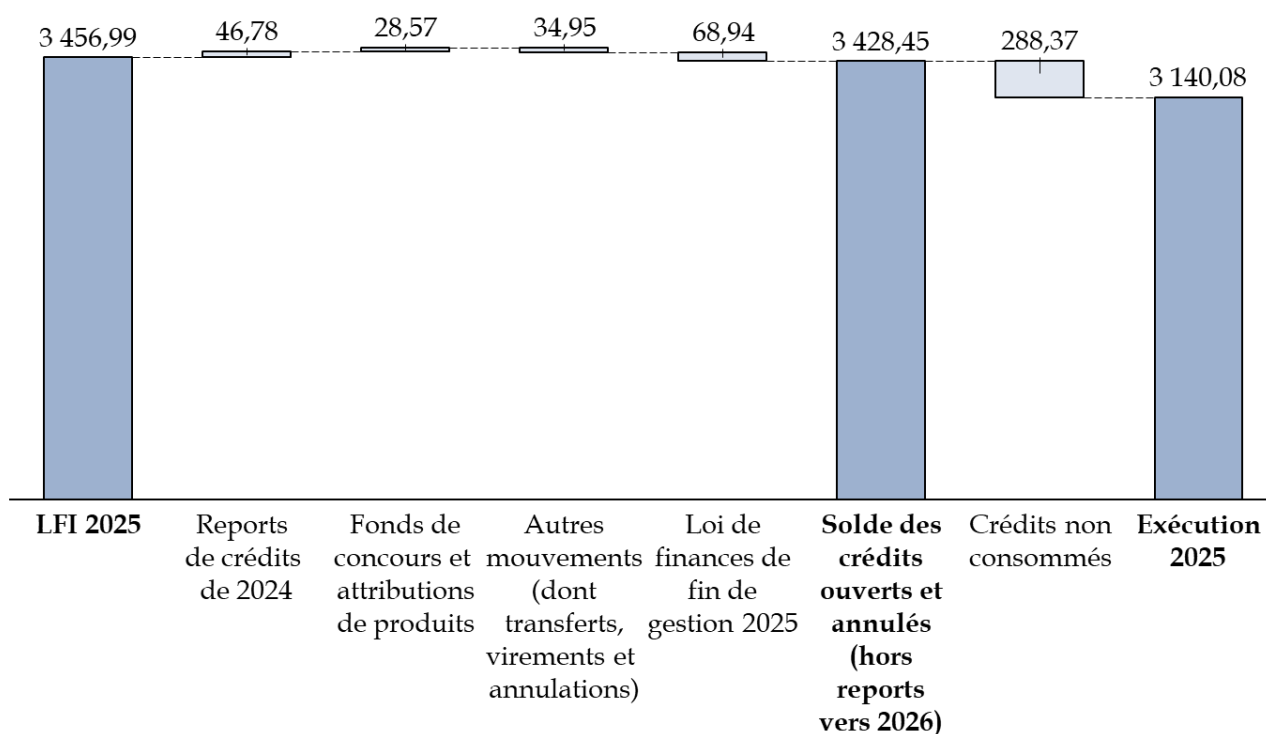
- le décret n° 2025-374 du 25 avril 2025 portant annulation de crédits a procédé à l'annulation de **72,8 millions d'euros en autorisations d'engagement et de 73,1 millions d'euros en crédits de paiement**, répartis entre les trois programmes (51,8 millions d'euros en AE et 52,1 millions d'euros en CP pour le programme 105, trois millions d'euros en AE en CP pour le programme 151 et 18 millions d'euros en AE et en CP pour le programme 185) ;

- et la loi n° 2025-1173 du 8 décembre 2025 de finances de fin de gestion pour 2025 a annulé 73,1 millions d'euros d'AE et 68,9 millions d'euros en CP (dont 49 millions d'euros en AE et 46 millions d'euros en CP sur le P105, 13 millions d'euros en AE et en CP sur le P151 et 4,5 millions d'euros en AE et 6 millions d'euros en CP sur le P185).

Par comparaison, sur l'exercice 2024, les annulations de crédits opérées par voie réglementaire et par la loi de finances de fin de gestion s'étaient élevées à près de **232 millions d'euros en AE et en CP au total**.

**Mouvements intervenus en cours de gestion 2025
sur la mission « Action extérieure de l'État »**

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



Source : commission des finances, d'après les documents budgétaires

Au total, le niveau d'exécution des crédits ouverts en LFI 2025 est de 92,9 % en AE et de 91,6 % en CP. L'exécution s'inscrit donc en légère baisse par rapport à l'exercice précédent¹. Comme l'année passée, la sous-consommation des crédits a permis d'absorber les annulations réalisées en cours de gestion.

B. L'EXÉCUTION DES CRÉDITS PAR PROGRAMME

1. Le programme 105 : une meilleure exécution des dépenses immobilières

Par rapport à l'exercice 2023, les crédits du programme 105 ont progressé de 24,8 % en AE et de 25,9 % en CP. Cette évolution procède, pour l'essentiel, d'un effet de périmètre : depuis la loi de finances pour 2025, le programme 105 regroupe 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

¹ Le taux d'exécution de la mission était alors de 94,1 % en AE et de 93,2 % en CP.

programme 209 « Solidarité à l'égard des pays en développement » de la mission « Aide publique au développement ». **Quatre nouvelles actions ont donc été créées au sein du programme 105 :**

- l'action 03 – Dépenses de personnel concourant au programme « Diplomatie culturelle et d'influence », pour 90,6 millions d'euros en AE et en CP ;

- l'action 08 – Dépenses de personnel concourant au programme « Solidarité à l'égard des pays en développement », pour 172,04 millions d'euros en AE et en CP ;

- l'action 09 – Personnel concourant à l'action « Offre d'un service public de qualité aux français à l'étranger », pour 207,61 millions d'euros en AE et en CP.

- l'action 10 – Personnel concourant à l'action « Instruction des demandes de visas », pour 64,61 millions d'euros en AE et en CP.

Il s'ensuit, pour ce premier exercice, **une difficulté de lisibilité de l'exécution budgétaire**. Le rapport annuel de performances ne mentionne aucunement l'exécution des crédits à périmètre constant.

**Crédits du programme 105 – Action de la France
en Europe et dans le monde**

(en millions d'euros – en pourcentage)

Action	Exécution 2024		LFI 2025		Exécution 2025		Variation exécution 2025/2024 (%)		Taux d'exécution (écart en %)	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP
01 - Coordination de l'action diplomatique	124,5	113,7	134,8	134,8	213,5	224,1	+ 71,5 %	+ 97,2 %	+ 58,3 %	+ 66,2 %
02 - Action européenne	164,6	164,6	172,0	172,0	128,9	128,9	- 21,7 %	- 21,7 %	- 25,1 %	- 25,1 %
03 - Dépenses de personnel concourant au programme « Diplomatie culturelle et d'influence »	84,7	84,7	90,3	90,3	94,7	94,7	+ 11,8 %	+ 11,8 %	+ 4,8 %	+ 4,8 %
04 - Contributions internationales	671,1	670,9	644,3	644,3	622,4	622,6	- 7,3 %	- 7,2 %	- 3,4 %	- 3,4 %
05 - Coopération de sécurité et de défense	91,5	90,8	118,1	118,1	102,1	104,0	+ 11,6 %	+ 14,5 %	- 13,5 %	- 11,9 %
06 - Soutien	301,0	305,2	284,9	293,2	337,2	345,2	+ 12,0 %	+ 13,1 %	+ 18,4 %	+ 17,7 %
07 - Réseau diplomatique	767,3	759,9	763,2	759,4	655,8	662,9	- 14,5 %	- 12,8 %	- 14,1 %	- 12,7 %
08 - Dépenses de personnels concourant au programme « Solidarité à l'égard des pays en développement »	163,4	163,4	172,0	172,0	163,0	163,0	- 0,3 %	- 0,3 %	- 5,3 %	- 5,3 %
09 - Personnel concourant à l'action « Offre d'un service public de qualité aux Français à l'étranger »	0,0	0,0	206,7	206,7	207,2	207,2	N/A	N/A	+ 0,3 %	+ 0,3 %
10 - Personnel concourant à l'action « Instruction des demandes de visa »	0,0	0,0	64,4	64,4	61,3	61,3	N/A	N/A	- 4,8 %	- 4,8 %
Programme	2 119,9	2 105	2 645,4	2 650	2 585,9	2 613,9	+ 24,8 %	+ 25,9 %	- 2,3 %	- 1,4 %

AE : autorisations d'engagement. CP : crédits de paiement. LFI : budgétisation, en loi de finances initiale, y compris les prévisions de fonds de concours (FDC) et attributions de produits (ADP). Exécution : consommation constatée dans le projet de loi de règlement.

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

Le taux de consommation des crédits du programme 105 est de 97,7 % en AE et de 98,6 % en CP. Le niveau d'exécution apparaît en nette amélioration par rapport à l'exercice 2024 (93,6 % d'exécution en AE et 93 % en CP). Plusieurs facteurs peuvent expliquer cette performance en hausse :

- d'une part, **l'exercice 2025 marque une rupture avec la traditionnelle sous-exécution des dépenses immobilières.** Ainsi, la consommation des crédits de paiement dédiés à l'immobilier, en entretien comme en investissement, s'est élevée à 102 % de l'enveloppe initiale. Par comparaison, seulement 64 % des crédits inscrits en LFI 2023 avaient été mis

en œuvre. Un redimensionnement plus réaliste du volume de ces dépenses lors de l'examen du projet de loi de finances, couplé à une programmation plus sincère des opérations, explique cette amélioration ;

- d'autre part, **une surexécution notable des dépenses de protocole est constatée sur l'exercice 2025** (51 millions d'euros de CP exécutés contre 29 millions d'euros prévus initialement), afin de financer les deux conférences internationales tenues cette année (le sommet pour l'action sur l'intelligence artificielle à Paris et la conférence des Nations unies sur l'océan à Nice). Le MEAE a toutefois bénéficié de transferts d'autres ministères en cours de gestion. Dans le même sens, les dépenses de communication ont également triplé en cours d'année, avant transferts de crédits d'autres ministères.

En dépit de ce constat d'exécution conforme, voire de surexécution sur certaines lignes budgétaires, **plusieurs dispositifs ont été sous-consommés, permettant de redéployer des crédits en interne.**

En premier lieu, comme pour les trois exercices précédents, **les contributions à la Facilité européenne pour la paix (FEP) ont été moins élevées** que la prévision inscrite en loi de finances initiale : sur une enveloppe initiale de 104,1 millions d'euros en LFI, les appels de fonds n'ont concerné que 60,1 millions d'euros (dont seulement 38,9 millions d'euros sur les crédits 2025) en raison de retards pris au sein du Conseil de l'Union européenne.

En second lieu, **les crédits dédiés au financement des opérations de maintien de la paix des Nations unies ont été sous-consommés**, pour environ 19 millions d'euros. En effet, les Nations unies ont été forcées de mettre en œuvre des plans de contingence des OMP pour en réduire le coût, du fait du versement partiel de leur contribution financière par les États-Unis.

2. Le programme 151 : en dépit de la contraction de l'enveloppe budgétaire, les crédits apparaissent sous-consommés

S'agissant du programme 151, qui finance les activités des services consulaires ainsi que la politique de solidarité en faveur des élèves du système d'enseignement français à l'étranger, **les crédits pour 2025 ont connu une baisse d'environ 66 %**, expliqué par le transfert des dépenses de personnel concourant aux missions du réseau consulaire vers le programme 105.

Crédits du programme 151 – Français à l'étranger et affaires consulaires

(en millions d'euros – en pourcentage)

Action	Exécution 2023		LFI 2024		Exécution 2024		Variation exécution 2024/2023 (%)		Taux d'exécution (écart en %)	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP
01 - Offre d'un service public de qualité aux Français à l'étranger	239,9	238,6	39,6	40,0	34,5	35,1	- 85,6 %	- 85,3 %	- 12,9 %	- 12,3 %
02 - Accès des élèves français au réseau AEFÉ	107,6	107,6	111,5	111,5	102,9	102,9	- 4,4 %	- 4,4 %	- 7,7 %	- 7,7 %
03 - Instruction des demandes de visa	67,7	67,7	3,8	3,8	1,5	1,5	- 97,8 %	- 97,8 %	- 60,4 %	- 60,4 %
Programme	415,2	413,9	154,9	155,3	138,9	139,5	- 66,6 %	- 66,3 %	- 10,3 %	- 10,2 %

AE : autorisations d'engagement. CP : crédits de paiement. LFI : budgétisation en loi de finances initiale, y compris les prévisions de fonds de concours (FDC) et attributions de produits (ADP). Exécution : consommation constatée dans le projet de loi de règlement.

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

Le taux d'exécution des crédits du programme en 2025 se situe à 89,7 % en AE et à 89,8 % en CP, soit une performance similaire à l'année passée. **Dans le détail, la sous-consommation d'environ 10 % des crédits découle :**

- d'une sous-consommation des crédits dédiés au service France consulaire et de retards pris dans le financement des projets de modernisation du service public consulaire ;

- d'une sous-exécution d'environ 9 % des crédits d'aide sociale destinée aux ressortissants français à l'étranger, en raison de l'absence de besoins constatés sur les crédits d'aides ponctuelles ;

- et surtout, de la sous-consommation de près de neuf millions d'euros de bourses scolaires de l'Agence pour l'enseignement français à l'étranger (AEFE), en raison de la baisse continue du nombre d'élèves boursiers au sein du réseau de l'enseignement français à l'étranger. Au total, l'agence a accordé 18 393 bourses scolaires pour 22 606 demandes instruites en 2025.

3. Le programme 185 : une sous-exécution plus marquée des crédits de la coopération culturelle

Concernant le programme 185, qui regroupe les actions destinées à soutenir la stratégie d'influence de la France à l'étranger en particulier dans le domaine culturel, les crédits sont en forte baisse (- 8,4 % en AE et - 8,8 % en CP) par rapport à l'exercice précédent.

La très grande majorité des crédits du programme (70 %) finance les SCSP des opérateurs de la mission, à savoir l'Agence pour l'enseignement français à l'étranger (AEFE), Campus France et l'Institut français.

Crédits du programme 185 – Diplomatie culturelle et d'influence

(en millions d'euros – en pourcentage)

Action	Exécution 2023		LFI 2024		Exécution 2024		Variation exécution 2024/2023 (%)		Taux d'exécution (écart en %)	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP
01 - Appui au réseau	50,3	49,8	46,9	46,9	47,3	46,8	- 5,9 %	- 6,1 %	+ 0,9 %	- 0,3 %
02 - Coopération culturelle et promotion du français	81,3	81,5	75,6	75,6	73,4	73,4	- 9,8 %	- 10,0 %	- 2,9 %	- 2,9 %
03 - Objectifs de développement durable	1,2	1,2	1,8	1,8	1,4	1,4	+ 16,1 %	+ 16,1 %	- 23,5 %	- 23,5 %
04 - Enseignement supérieur et recherche	88,5	89,8	100,9	100,9	91,0	91,0	+ 2,9 %	+ 1,4 %	- 9,7 %	- 9,7 %
05 - Agence pour l'enseignement français à l'étranger	445,5	445,5	423,6	423,6	410,9	410,9	- 7,8 %	- 7,8 %	- 3,0 %	- 3,0 %
07 - Diplomatie économique et attractivité	15,4	17,0	5,0	5,0	1,1	1,1	- 92,8 %	- 93,5 %	- 77,7 %	- 77,7 %
Programme	682,2	684,9	653,7	653,7	625,1	624,6	- 8,4 %	- 8,8 %	- 4,4 %	- 4,5 %

AE : autorisations d'engagement. CP : crédits de paiement. LFI : prévision en loi de finances initiale, y compris les prévisions de fonds de concours (FDC) et attributions de produits (ADP). Exécution : consommation constatée dans le projet de loi de règlement.

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

L'exécution de ce programme connaît, comme sur l'exercice précédent, une consommation dégradée des crédits par rapport à 2024 mais qui demeure à un niveau élevé (95,6 % de consommation des crédits en AE et 95,5 % en CP).

Pour autant, il importe de noter que les bourses du Gouvernement français au profit d'étudiants étrangers ont été sous-exécutées en 2025 (à hauteur de sept millions d'euros en CP, soit environ 10 % de l'enveloppe initiale), du fait d'un surgel appliqué à cette enveloppe (pour 5,9 millions d'euros) et de l'absence de décaissement au cours de la période des services votés. Pour mémoire, la LFI 2025 prévoyait initialement une stabilisation des crédits dédiés à la mobilité étudiante internationale.

Toutefois, **l'essentiel de la sous-exécution des dépenses du programme s'explique par une diminution du montant des subventions pour charges de service public (SCSP)** versées aux trois opérateurs de la mission, après application de la réserve de précaution. C'est pourquoi la SCSP versée à l'AEFE s'est élevée à environ 411 millions d'euros contre 417 millions d'euros initialement budgétés. Campus France et l'Institut français ont également vu leurs SCSP respectives reculer de 3,4 %.

II. LES OBSERVATIONS DES RAPPORTEURS SPÉCIAUX

A. LES OBSERVATIONS DU RAPPORTEUR SPÉCIAL NATHALIE GOULET SUR LE PROGRAMME 105 : DES DÉPENSES DE PERSONNEL DÉSORMAIS CENTRALISÉES AU SEIN DU PROGRAMME 105, TIRÉES À LA HAUSSE PAR LES INDEMNITÉS DE RÉSIDENCE À L'ÉTRANGER

Comme exposés supra, les dépenses de personnel du ministère de l'Europe et des affaires étrangères, concourant à l'exercice des missions « Action extérieure de l'État » et « Aide publique au développement », figurent désormais sur le programme 105 de la mission AEE. Le regroupement de la gestion des effectifs au sein d'un seul programme, qui porte d'ores et déjà une grande partie des dépenses « support » du ministère, a été préféré à la création d'un programme *ad hoc*, uniquement dédié aux dépenses de titre 2.

Si cette révision de la nomenclature budgétaire ne permet plus une approche « en coûts totaux » des différents programmes budgétaires, elle offre en revanche une vision d'ensemble des dépenses de personnel engagées par le MEAE et correspond davantage à la réalité de la mise en œuvre des moyens humains de ce ministère, dont les agents, en particulier en poste à l'étranger, peuvent être amenés à contribuer aux activités de différents programmes.

De plus, cette nouvelle maquette devrait faciliter la gestion des effectifs entre les différents programmes notamment en fin d'exercice. La gestion des personnels du ministère de l'Europe se caractérise en effet par des écarts entre la prévision et l'exécution.

Par ailleurs, s'agissant de l'exécution des dépenses de titre 2, la direction du budget a souligné auprès des rapporteurs spéciaux l'incidence de l'évolution des dépenses liées aux indemnités de résidence à l'étranger sur la budgétisation du programme 105.

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 ;

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.

- **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.

Entre 2024 et 2025, le montant des IRE a augmenté de 17,5 millions d'euros, portant l'augmentation de cette enveloppe à 32 millions d'euros sur deux ans. Deux facteurs principaux contribuent à cette progression : d'une part, l'effet de change et l'inflation qui tirent à la hausse les indemnités des agents en poste et, d'autre part, l'augmentation des effectifs du MEAE dans son réseau à l'étranger. Au total, l'augmentation continue des dépenses d'IRE constitue un facteur de rigidification des dépenses du programme 105, largement constitué de dépenses contraintes.

Au-delà d'un suivi plus fin de cette dépense qui contraint les marges de manœuvre des gestionnaires du programme 105, le rapporteur spécial Nathalie Goulet réitère une recommandation portée par la Cour des comptes en estimant que le Gouvernement devrait inscrire **la dépense relative à l'exonération d'impôt sur le revenu de l'indemnité de résidence comme une dépense fiscale**, en raison de son exonération d'impôt sur le revenu, qui correspond indéniablement à un écart à l'application de la norme fiscale. **Une telle mesure permettrait d'évaluer précisément la perte de recettes induite par cette dérogation à la loi fiscale**, d'autant que, comme le relève la Cour des comptes dans sa note d'exécution budgétaire « *le rôle de cette indemnité apparaît parfois assez éloigné de celui conféré par le décret et s'apparente davantage à un élément à part entière de rémunération.* »¹

B. LES OBSERVATIONS DU RAPPORTEUR SPÉCIAL RÉMI FÉRAUD SUR LES PROGRAMMES 151 ET 185 : LE MODÈLE DE FINANCEMENT DE L'AEFE ATTEINT AUJOURD'HUI SES LIMITES

Créée par la loi du 6 juillet 1990², **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 scolaires³.

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**

¹ Cour des comptes, *Analyse de l'exécution budgétaire 2025, Mission Action extérieure de l'État*, avril 2026.

² Loi n° 90-588 du 6 juillet 1990 portant création de l'Agence pour l'enseignement français à l'étranger.

³ Article L.452-2 du code de l'éducation.

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.

Toutefois, **le modèle économique de l'agence présente aujourd'hui ses limites**, dans un contexte international dégradé, avec une hausse de la concurrence étrangère et des coûts de fonctionnement du réseau.

Or, entre 2024 et 2026, **la SCSP versée à l'agence aura baissé de 56,2 millions d'euros, la conduisant à ponctionner sa trésorerie.** Cette dernière se situait, fin 2025 à 327,7 millions d'euros, contre 333,4 millions d'euros fin 2024. **En dépit d'un niveau relativement élevé, l'entièreté de cette réserve n'est pas immédiatement mobilisable.** Il importe en effet de distinguer, d'une part, la trésorerie des services centraux de l'agence, immédiatement mobilisable, et s'élevant à 75,2 millions d'euros fin 2025 (pour un niveau prudentiel de 58 millions d'euros qui correspond à un mois de fonctionnement) et, d'autre part, la trésorerie des établissements en gestion directe (EGD), d'un montant de 288,5 millions d'euros, plus difficile à utiliser en raison des restrictions aux mouvements de capitaux imposés par certains États.

Lors de l'examen du projet de loi de finances pour 2026, la direction du budget avait fait part de ses préoccupations concernant la soutenabilité budgétaire de l'AEFE en cours d'année. Une mission de réflexion sur le modèle de financement de l'agence a été confiée à la sénatrice Samantha Cazebonne par le Premier ministre et devrait rendre ses conclusions cette année.