

La rationalisation du réseau diplomatique : l'universalité au risque de la rigidité et à l'épreuve des comptes

Dans un contexte doublement marqué par des finances publiques dégradées et un environnement international incertain, les rapporteurs spéciaux de la mission « Action extérieure de l'État » ont souhaité mener leurs travaux **de contrôle budgétaire sur la rationalisation du réseau diplomatique**.

L'organisation de notre réseau diplomatique et consulaire **repose sur un principe d'universalité, tempéré par un principe de modularité**. Il s'agit, pour le ministère de l'Europe et des affaires étrangères (MEAE), de concilier une présence diplomatique étendue avec une gestion efficiente de ses moyens humains et financiers. Les postes de présence diplomatique et les postes de présence consulaire, au format allégé, **constituent la traduction la plus concrète de cette politique**.

Les rapporteurs spéciaux ont identifié **deux principales difficultés dans le cadre de ce contrôle**.

D'une part, le MEAE **ne dispose pas d'une programmation de long terme de ses moyens**, ni d'une cartographie prévisionnelle de son réseau. Il peine, de plus, à confirmer dans la durée les orientations prises, notamment en termes de ressources humaines.

D'autre part, le MEAE **ne dispose d'aucune maîtrise** sur l'allocation par les autres départements ministériels et les opérateurs **d'effectifs à l'étranger**, faute d'un véritable pilotage interministériel.

Pour répondre à ces différentes difficultés, les rapporteurs spéciaux formulent dix recommandations visant à : mieux connaître le coût réel du réseau diplomatique ; améliorer la réactivité et les capacités d'adaptation du réseau ; renforcer la mutualisation des moyens et conforter le pilotage interministériel des réseaux de l'État à l'étranger.



1. Supprimer l'appellation de « poste de présence diplomatique ». Réévaluer, annuellement, l'adéquation du statut de poste de présence diplomatique à la présence française auprès du pays partenaire (*secrétariat général du MEAE*).
2. Rationaliser la cartographie des services support et évaluer l'opportunité de recentraliser ces fonctions (*secrétariat général du MEAE*).
3. Organiser, sur une base annuelle, dans le cadre du comité interministériel des réseaux internationaux de l'État (Corinte), une revue du réseau diplomatique et consulaire selon une gestion prévisionnelle des emplois et des compétences (*Corinte, ministère de l'Europe et des affaires étrangères*).
4. Renforcer la mutualisation des outils bureautiques au sein des réseaux de l'État à l'étranger (*direction du numérique du MEAE*).
5. Prioriser une politique volontariste de regroupement des implantations des réseaux de l'État à l'étranger (*MEAE, opérateurs*).
6. Exclure les implantations immobilières de l'État à l'étranger du champ de la circulaire de la Première ministre du 8 février 2023 pour l'application des ratios d'occupation, compte tenu des spécificités de ces emprises (*Premier ministre, conseil de l'immobilier de l'État*).
7. Mener une évaluation de l'ensemble des coûts, directs ou indirects, de l'externalisation de certaines fonctions support au sein du réseau et envisager, le cas échéant une recentralisation de ces fonctions (*secrétariat général du MEAE, inspection générale des affaires étrangères*).
8. Réunir annuellement le comité interministériel des réseaux internationaux de l'État, sous la présidence du Premier ministre, pour y valider l'ensemble des orientations stratégiques relatives aux réseaux de l'État à l'étranger (*Premier ministre, ministère de l'Europe et des affaires étrangères*).
9. Élargir la composition du Corinte aux opérateurs de l'État dotés d'un réseau à l'étranger et au groupe AFD, tout en y associant les présidents des commissions permanentes chargées des affaires étrangères de chacune des assemblées parlementaires et les rapporteurs spéciaux des commissions permanentes chargées des finances, en charge du suivi des crédits de la mission « Action extérieure de l'État » (*Premier ministre, Corinte*).
10. Reprendre les « enquêtes Corinte » et recréer un document de politique transversale « Action extérieure de l'État », permettant de disposer d'une vision consolidée des moyens de l'État à l'étranger (*Corinte, ministère de l'Europe et des affaires étrangères*).

I. Alors que le champ des missions assurées par le réseau diplomatique est constant, ses contraintes budgétaires s'alourdissent

A. Si le champ des missions du réseau demeure inchangé, de nouvelles priorités pèsent sur son organisation

Le **périmètre des missions** assurées par le réseau diplomatique **est resté quasi inchangé** depuis plusieurs décennies. **Cinq grands ensembles de missions peuvent être distingués** : les missions politiques, les missions économiques, les missions d'influence, les missions consulaires et les missions relatives à l'aide publique au développement.

Sur un plan comparatiste, les compétences exercées par les réseaux français, allemand et britannique **sont relativement similaires, en particulier dans le champ politique**. Des différences existent toutefois dans l'articulation entre les postes diplomatiques et les opérateurs et dans certains domaines de compétences. En particulier, **dans le domaine consulaire, les prestations assurées par le réseau français sont plus larges**.

Sans qu'il ne soit constaté d'évolution dans la nature des missions du réseau, **certaines thématiques sont davantage mises en exergue par le réseau, en fonction des priorités politiques** : coopération contre le narcotrafic, lutte informationnelle, souveraineté économique, lutte contre les migrations illégales, etc.

B. D'un montant relativement modéré, les dépenses du réseau connaissent pourtant une augmentation soutenue

En l'état des données disponibles, il n'existe **aucune évaluation exhaustive des dépenses du réseau diplomatique** et, plus largement, des crédits associés aux réseaux de l'État à l'étranger.

Auparavant, deux évaluations des dépenses de l'État à l'étranger étaient réalisées annuellement, au travers d'une **annexe budgétaire** (supprimée en 2022) et d'une **enquête annuelle** réalisée dans le cadre du comité interministériel des réseaux internationaux de l'État (Corinte) dont les résultats ne sont plus transmis au Parlement.

Faute d'une vision transversale et exhaustive, il est cependant possible de disposer d'une évaluation, nécessairement incomplète, des crédits exécutés au sein des postes diplomatiques et consulaires. **Pour l'exercice 2025, un total de 551,29 millions d'euros a été exécuté dans le réseau diplomatique sur les missions AEE et APD**. Depuis 2019, ce montant a augmenté de **46,5 %** (et de **27 %** en excluant les dépenses d'APD).

551 millions d'euros

C'est l'ensemble des dépenses, hors dépenses de personnel, mises en œuvre par le réseau en 2025.

Source : ministère de l'Europe et des affaires étrangères

Ensemble des dépenses, hors titre 2, réalisées dans les ambassades sur les programmes budgétaires mis en œuvre par le MEAE, selon le périmètre retenu par le ministère

(en millions d'euros et en pourcentage)

Programme	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	Évolution 2019/2025
Programme 105 « Action de la France en Europe et dans le monde »	169,07	187,82	215,88	241,22	272,89	289,60	277,50	+ 64,1 %
Programme 151 « Français à l'étranger et affaires consulaires »	19,94	22,21	33,75	30,65	21,06	24,34	19,85	- 0,5 %
Programme 185 « Diplomatie culturelle et d'influence »	89,33	93,49	87,73	91,09	92,89	113,49	96,02	+ 7,5 %
Programme 209 « Solidarité à l'égard des pays en développement »	71,06	83,04	98,57	110,03	157,75	200,50	157,92	+ 122,3 %
Total	376,34	386,57	435,92	473,00	544,58	672,92	551,29	+ 46,5 %

Cette hausse des dépenses correspond, en partie, à la traduction budgétaire des « états généraux de la diplomatie » qui se sont déroulés début 2023. Leur conclusion s'était accompagnée de l'annonce d'une **augmentation de plus de 20 % des crédits du MEAE ainsi que la création de 700 nouveaux ETP entre 2023 et 2027.**

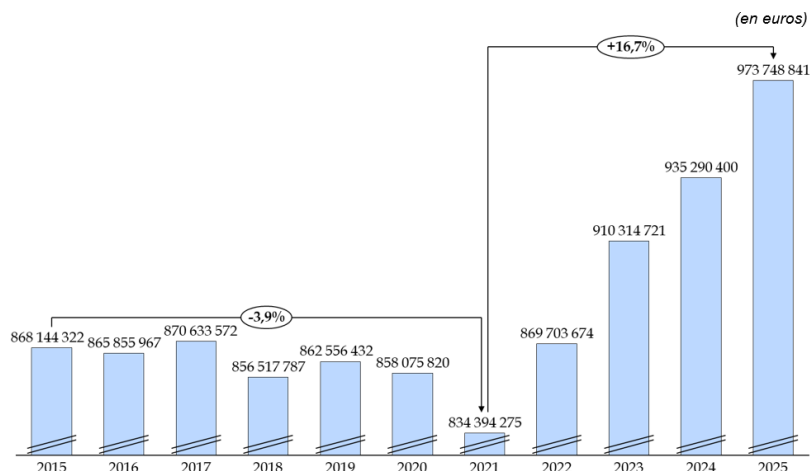
Source : commission des finances d'après les données transmises par le ministère de l'Europe et des affaires étrangères

Les dépenses de personnel, qui représentent **71 % des dépenses du réseau** (974 millions d'euros en 2025), constituent un facteur important de l'augmentation de son coût. **Plus des deux tiers des effectifs** sous plafond du MEAE sont en poste dans le réseau diplomatique, avec un rapport entre l'administration centrale et les postes diplomatiques et consulaires **de l'ordre de 1 agent en France pour 2,3 à l'étranger**.

Sur la période récente (2023-2025), la masse salariale totale du MEAE à l'étranger a augmenté de 7 %. **Deux facteurs d'explication de cette hausse sont identifiés :**

- d'une part, à titre principal, **la hausse de 8 % des indemnités de résidence à l'étranger (IRE) qui couvrent plus de 70 % de la masse salariale à l'étranger du MEAE** et environ un tiers de la masse salariale totale (pour une IRE mensuelle moyenne de l'ordre de 8 200 euros par agent) ;
- d'autre part, à titre subsidiaire, une hausse des effectifs affectés à l'étranger, **de l'ordre de 2,3 %, soit 101 ETP** nouvellement déployés dans le réseau.

Évolution des dépenses de titre 2 exécutées dans le réseau diplomatique entre 2015 et 2025



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

II. Si l'universalité du réseau diplomatique est maintenue, son adaptabilité est imparfaite

A. Une présence diplomatique étendue et une période récente marquée par des ouvertures de postes

Début 2026, la France était dotée le troisième réseau diplomatique au monde, derrière la Chine et les États-Unis avec un total de **166 ambassades bilatérales** et **16 représentations permanentes** auprès d'organisations internationales.

En application du principe d'universalité, **le réseau s'est davantage étendu** (par l'ouverture de nouvelles implantations diplomatiques ou consulaires) **que restreint**.

En principe, l'ouverture d'un poste répond à l'apparition d'intérêts politiques ou économiques notables. **Des ouvertures ou transformations de format de postes diplomatiques ou consulaires peuvent également répondre à une évolution de la relation bilatérale**, sur le plan politique, indépendamment de l'intensité des échanges économiques ou de l'ampleur du nombre de ressortissants français. Ce fut notamment le cas de **la réouverture d'un consulat à Florence** ou la transformation de la section consulaire de l'ambassade de France à Rome en consulat général en 2022.

À l'inverse, s'agissant des fermetures de postes, l'examen des opérations réalisées au cours des dernières années démontre que ces fermetures ont été essentiellement contraintes ; elles découlent moins de choix discrétionnaires de redimensionnement du réseau que d'une adaptation à des circonstances exogènes.

Aussi, les fermetures d'ambassades et de consulat constatées sur les derniers exercices **résultent soit d'une forte dégradation des conditions sécuritaires dans le pays** (comme au Yémen, en Afghanistan et au Soudan) **soit d'une détérioration des relations bilatérales** (avec la Corée du Nord, le Niger et, très récemment, le Burkina Faso).

B. L'adaptation des formats de présence diplomatique, levier de maîtrise de la dépense, n'est pas sans présenter de difficultés

Pour permettre un maintien de l'universalité du réseau, le MEAE a consacré dans les années 2010 **un principe de modularité, qui conduit à différencier les formats de présence diplomatique en fonction des intérêts français dans le pays**. Les ambassades sont donc réparties dans quatre catégories, par ordre décroissant : les postes à missions élargies et à format d'exception, les postes à moyens élargis, les postes à missions prioritaires et les postes de présence diplomatique (PPD).

- Au total, **26 ambassades sont au format PPD en 2026**, ce qui implique des effectifs plus réduits (environ 8 ETP) et l'exclusion de certaines compétences, notamment dans le domaine consulaire.
- **Par rapport au reste du réseau, les PPD ont un poids budgétaire limité** : en 2024, alors qu'ils constituaient près de **15 % des postes** diplomatiques (25 sur 163), les PPD **représentaient 2,2 % de l'ensemble des dépenses réalisées à l'étranger par le réseau**.
- Un format comparable de postes consulaires d'influence (PCI) existe dans le réseau consulaire.

En dépit de ces avantages budgétaires, **le format PPD présente des limites**. Même dotés d'une compétence consulaire limitée, les PPD doivent assurer une variété de missions **potentiellement chronophages dans ce domaine**. Sur un plan plus symbolique, le statut de PPD est encore **associé à une image négative de poste « au rabais »** qui nuit, en interne, à l'attractivité de ces ambassades pour les agents. Par ailleurs, **aucune réévaluation du statut de PPD n'est réalisée**, ce qui tend à rigidifier la présence française.

C. Une rigidité qui peut pénaliser la concrétisation des priorités stratégiques de la France

Pour le MEAE « *l’empreinte universelle est un gage de flexibilité stratégique (sous réserve de capacité de redéploiement rapide).* » **Force est de constater que ces capacités de redéploiement sont imparfaites.**

De fait, le ministère **peine à réduire les moyens engagés dans les zones d’influence traditionnelles** de la France pour les redéployer vers ses priorités géographiques. Les zones traditionnelles de forte présence diplomatique française, que sont les pays membres de l’Union européenne, l’Amérique du Nord et l’Afrique, **concentrent encore une part significative des moyens du réseau diplomatique.**

De plus, **la définition des priorités géographiques de la France apparaît encore trop imprécise aux yeux des rapporteurs spéciaux.** Au-delà d’une approche par grandes zones, il semble nécessaire d’effectuer une mise en perspective par pays de la présence française au regard de son intérêt stratégique. Un tel exercice permettrait **d’évaluer la bonne adéquation des moyens** du réseau aux intérêts français.

Par ailleurs, le MEAE **peine à répondre de manière efficiente** et durable aux ambitions politiques affichées. Le mouvement de renforcement du « flanc est » de l’Europe est assez illustratif de cette difficulté : au-delà d’une augmentation des effectifs, **le ministère rencontre des difficultés pour concrétiser ses ambitions notamment sur le plan immobilier.**

III. Au-delà du réseau diplomatique au sens strict, la présence de l’État à l’étranger doit être appréhendée sous un angle interministériel

A. Depuis le programme « Action publique 2022 », le MEAE est le « ministère support » des réseaux de l’État à l’étranger

La réforme des réseaux de l’État à l’étranger, menée dans le cadre du programme « Action publique 2022 » entre 2018 et 2022, a conduit à une mutualisation des moyens de fonctionnement de l’État à l’étranger, sous l’égide du MEAE.

Au total, **le MEAE estime que le regroupement sous son plafond d’emploi des personnels de soutien a permis de réduire de 332 ETP les effectifs des réseaux à l’étranger**, pour une économie sur la masse salariale de l’ordre de 33 millions d’euros entre 2018 et 2021.

La direction du budget estime que cette réforme **a permis de réaliser des économies budgétaires de l’ordre de 75 millions d’euros, pour un objectif initialement fixé à 90 millions d’euros** (soit 83 % de réalisation).

B. La mutualisation des moyens et la coordination des différents ministères peuvent néanmoins encore être renforcées

Le contrôle des rapporteurs spéciaux a permis d'établir que le MEAE **ne dispose d'aucune maîtrise** sur l'allocation par les autres départements ministériels d'effectifs à l'étranger. **Chaque ministère et opérateur**, qui conserve la maîtrise de ses dépenses de personnel, **arbitre l'affectation de ses effectifs dans son réseau à l'étranger** en fonction de son plafond d'emploi et de ses propres priorités stratégiques.

Or, si les effectifs des différents ministères à l'étranger ont **diminué de 18,6 %** entre 2018 et 2024, ceux des opérateurs ont **progressé de 25,7 %**.

+ 25,7 %

C'est la progression des effectifs des opérateurs et organismes de la sphère publique en poste à l'étranger entre 2018 et 2024.

Source : ministère de l'Europe et des affaires étrangères

Selon le MEAE, un ETP ministériel additionnel affecté dans le réseau représenterait **une dépense annuelle de l'ordre de 15 000 euros en frais de représentation et de tournée**.

Deux effets préjudiciables découlent de cette absence de concertation et de coordination :

- d'une part, elle emporte des **conséquences notables sur l'exécution et la répartition des dépenses de fonctionnement et d'investissement**. Ainsi, les affectations peu concertées peuvent entraîner la nécessité d'adaptation immobilières. Il peut également s'ensuivre des tensions **dans la répartition des crédits de fonctionnement**, dont la gestion est centralisée par le chef de poste ;

- d'autre part, **le risque d'une allocation sous-optimale des ressources humaines et de l'apparition de redondances est élevé**. En particulier, dans le domaine économique, alors que plusieurs ministères et opérateurs peuvent concourir aux mêmes missions d'accompagnement des entreprises françaises à l'export et de documentation économique, la coordination paraît indispensable.

En outre, certaines fonctions support pourraient encore être mutualisées, en particulier s'agissant des moyens numériques.

La poursuite de la rationalisation immobilière est également indispensable, même si la lenteur des projets immobiliers et les contraintes de la « circulaire Borne » limitent la rationalisation des emprises et rendent nécessaire un assouplissement des contraintes d'occupation à l'étranger.

C. Le Corinte doit devenir le lieu de définition de la répartition des moyens de l'État à l'étranger

Créé en 2009, le **comité interministériel des réseaux internationaux de l'État (Corinte)** est chargé de **définir l'emploi des moyens de l'État à l'étranger** et d'évaluer l'adéquation de ces moyens **aux priorités de l'action extérieure de la France**. **Présidé par le Premier ministre**, il rassemble le ministre des affaires étrangères, le ministre chargé de l'économie, le ministre chargé de la défense, le ministre de l'intérieur, le ministre chargé du budget et l'ensemble des autres ministres intéressés.

Le **Corinte et son comité permanent ne s'étaient pas réunis depuis la réforme des réseaux de l'État à l'étranger**, menée dans le cadre du programme « Action publique 2022 ». Toutefois, il a été **relancé en 2026, sans que la date de sa réunion soit encore connue**.

- L'absence de mobilisation de cet outil pendant plusieurs années traduit, au plus haut sommet de l'État, **un déficit de coordination de notre action extérieure.**
- Pour les rapporteurs spéciaux, le Corinte **doit être consacré comme une véritable instance de pilotage des réformes du réseau** et d'échanges entre départements ministériels et non seulement comme le lieu d'impulsion d'économies budgétaires.
- Des réunions annuelles du Corinte, *a minima* au niveau du comité permanent, **permettraient de mieux contrôler l'adéquation des moyens engagés par rapport aux priorités thématiques fixées au réseau en fonction des géographies.**

POUR EN SAVOIR PLUS

Rapport sur la rationalisation du réseau diplomatique, déposé le 8 juillet 2026

Rapport spécial de Mme Nathalie Goulet et M. Rémi Féraud au nom de la commission des finances du Sénat pour la mission « Action extérieure de l'État », projet de loi de finances pour 2026, novembre 2025.



Claude RAYNAL
Président
Haute-Garonne
Socialiste, Écologiste et
Républicain



Nathalie GOULET
Rapporteur spécial
Orne
Union Centriste



Rémi FÉRAUD
Rapporteur spécial
Paris
Socialiste, Écologiste et
Républicain

✉ secretariat.finances@senat.fr

☎ 01.42.34.23.28

🌐 www.senat.fr

