

N° 867

SÉNAT

SESSION EXTRAORDINAIRE DE 2025-2026

Enregistré à la Présidence du Sénat le 8 juillet 2026

RAPPORT D'INFORMATION

FAIT

au nom de la commission des finances (1)
sur la rationalisation du réseau diplomatique,

Par Mme Nathalie GOULET et M. Rémi FÉRAUD,

Sénateurs

(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 Szczurek, Mme Sylvie Vermeillet, M. Jean Pierre Vogel.

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
L'ESSENTIEL.....	5
LES RECOMMANDATIONS DES RAPPORTEURS SPÉCIAUX.....	13
I. ALORS QUE LE CHAMP DES MISSIONS ASSURÉES PAR LE RÉSEAU EST CONSTANT, SES CONTRAINTES BUDGÉTAIRES S'ALOURDISSENT	15
A. SI LE CHAMP DES MISSIONS DU RÉSEAU DIPLOMATIQUE DEMEURE INCHANGÉ, DE NOUVELLES PRIORITÉS PÈSENT SUR SON ORGANISATION	15
1. <i>Un champ de missions stable pour le réseau diplomatique</i>	<i>15</i>
2. <i>De nouvelles priorités imposent toutefois une adaptation de la présence diplomatique à l'étranger</i>	<i>18</i>
B. SI LEUR NIVEAU GLOBAL EST RELATIVEMENT LIMITÉ, LES DÉPENSES DU RÉSEAU DIPLOMATIQUE SONT EN PROGRESSION	22
1. <i>S'il est difficile d'estimer le coût total du réseau diplomatique, les dépenses réalisées par les postes diplomatiques ont augmenté d'un tiers depuis 2019.....</i>	<i>22</i>
2. <i>Des effectifs stables, pour une masse salariale en hausse, portée par les indemnités de résidence à l'étranger</i>	<i>31</i>
II. COROLLAIRE DE L'UNIVERSALITÉ DU RÉSEAU DIPLOMATIQUE, LE PRINCIPE DE MODULARITÉ EST IMPARFAITEMENT MIS EN ŒUVRE.....	35
A. UNE PRÉSENCE DIPLOMATIQUE ÉTENDUE, TRADUCTION D'UN CHOIX D'UNIVERSALITÉ DU RÉSEAU	35
1. <i>Les justifications d'un réseau diplomatique universel.....</i>	<i>35</i>
2. <i>Une répartition géographique stable des implantations et des effectifs.....</i>	<i>38</i>
3. <i>Des fermetures de postes subies, des ouvertures limitées par les marges de manœuvre budgétaires</i>	<i>41</i>
B. L'ADAPTATION DES FORMATS DE PRÉSENCE DIPLOMATIQUE ET CONSULAIRE, LEVIER DE MAÎTRISE DE LA DÉPENSE, N'EST PAS SANS PRÉSENTER DE DIFFICULTÉS	46
1. <i>Les postes de présence diplomatique : un format minimaliste adapté aux zones où la présence de la France semble moins stratégique.....</i>	<i>47</i>
2. <i>La modularité du réseau consulaire et les postes consulaires d'influence.....</i>	<i>57</i>
3. <i>La régionalisation de certaines fonctions, essentiellement techniques et logistiques.....</i>	<i>61</i>
C. UNE RIGIDITÉ DU RÉSEAU DIPLOMATIQUE QUI PEUT PÉNALISER LA CONCRÉTISATION DES PRIORITÉS STRATÉGIQUES DE LA FRANCE.....	65

III. AU-DELÀ DU RÉSEAU DIPLOMATIQUE AU SENS STRICT, LA PRÉSENCE DE L'ÉTAT À L'ÉTRANGER DOIT ÊTRE APPRÉHENDÉE SOUS UN ANGLE INTERMINISTÉRIEL	70
A. LA RÉFORME DES RÉSEAUX DE L'ÉTAT À L'ÉTRANGER A RENFORCÉ LA MUTUALISATION DES MOYENS SUPPORT ET CONSACRÉ LE MEAE COMME « MINISTÈRE SUPPORT »	70
1. <i>La mutualisation des fonctions support des réseaux de l'État à l'étranger a permis de limiter les dépenses de ces derniers et de renforcer le caractère interministériel de leur fonctionnement</i>	70
2. <i>Une politique de rationalisation des emprises immobilières reposant largement sur les cessions</i>	74
B. ...EN LAISSANT PERSISTER DES MARGES DE PROGRESSION	75
1. <i>Au sein des réseaux ministériels, une coordination insuffisante dans l'allocation des effectifs et une mutualisation imparfaite de certaines fonctions support</i>	75
2. <i>Le regroupement des services de l'État à l'étranger et la colocalisation avec nos partenaires étrangers doivent être recherchés en priorité, même si le facteur immobilier demeure un frein</i>	84
3. <i>L'évaluation des coûts de l'externalisation au sein des réseaux de l'État, un impensé</i>	91
C. ...QUI INVITENT À RESSUSCITER LE CORINTE, OBJET DIPLOMATIQUE NON IDENTIFIÉ	92
EXAMEN EN COMMISSION	95
LISTE DES PERSONNES ENTENDUES ET DES CONTRIBUTIONS ÉCRITES	105
LISTE DES DÉPLACEMENTS	109
TABLEAU DE MISE EN ŒUVRE ET DE SUIVI (TEMIS)	111

L'ESSENTIEL

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.

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.

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

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).

**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 %

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

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.

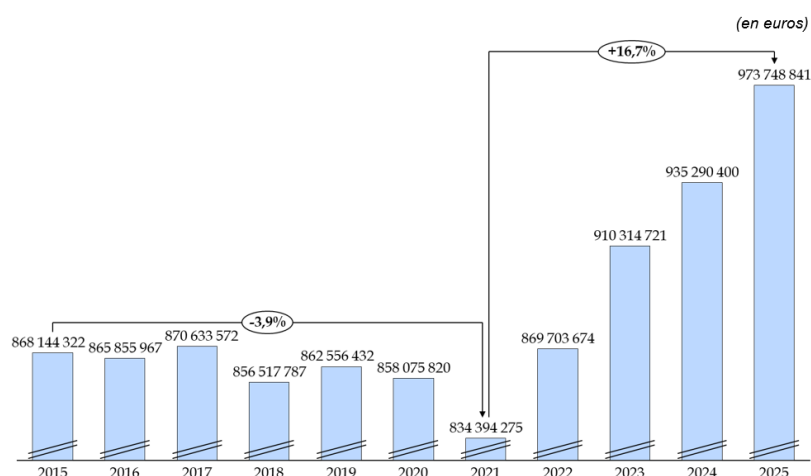
Les dépenses de personnel, qui représentent **71 % des dépenses du réseau** (974 millions d'euros en 2025), constituent un facteur important de l'augmentation de son coût. **Plus des deux tiers des effectifs** sous plafond du MEAE sont en poste dans le réseau diplomatique, avec un rapport entre l'administration 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**.

LES RECOMMANDATIONS DES RAPPORTEURS SPÉCIAUX

Recommandation n° 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*).

Recommandation n° 2 : Rationaliser la cartographie des services support et évaluer l'opportunité de recentraliser ces fonctions (*secrétariat général du MEAE*).

Recommandation n° 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*).

Recommandation n° 4 : Renforcer la mutualisation des outils bureautiques au sein des réseaux de l'État à l'étranger (*direction du numérique du MEAE*).

Recommandation n° 5 : Prioriser une politique volontariste de regroupement des implantations des réseaux de l'État à l'étranger (*MEAE, opérateurs*).

Recommandation n° 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*).

Recommandation n° 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*).

Recommandation n° 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*).

Recommandation n° 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*).

Recommandation n° 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 EST CONSTANT, SES CONTRAINTES BUDGÉTAIRES S'ALOURDISSENT

Au sens du présent rapport, le **réseau diplomatique recouvre les implantations du ministère de l'Europe et des affaires étrangères à l'étranger**, réparties elles-mêmes en trois sous-réseaux : le réseau diplomatique *stricto sensu* (soit, pour l'essentiel, les ambassades et représentations permanentes), sur lequel se concentre le présent rapport, le réseau consulaire (consulats généraux et sections consulaires) et le réseau de la coopération et de l'action culturelle, qui sont également abordés.

Dans une acception plus large, le réseau diplomatique peut s'entendre comme **l'ensemble des réseaux de l'État à l'étranger**, placés au sein des postes diplomatiques sous l'autorité de l'ambassadeur. Enfin, **un troisième cercle**, plus autonome, regroupe les implantations à l'étranger des opérateurs ou « *quasi-opérateurs* »¹ de l'État.

A. SI LE CHAMP DES MISSIONS DU RÉSEAU DIPLOMATIQUE DEMEURE INCHANGÉ, DE NOUVELLES PRIORITÉS PÈSENT SUR SON ORGANISATION

1. Un champ de missions stable pour le réseau diplomatique

a) Un maintien des missions historiques du réseau diplomatique

Le périmètre des missions assurées par le réseau diplomatique est resté quasi inchangé depuis plusieurs décennies. Si ces compétences ne sont pas exercées de manière uniforme par l'ensemble des postes, notamment dans leurs formats les plus restreints, le champ d'action du réseau se caractérise par une certaine intangibilité. **Cinq grands ensembles de missions peuvent être distingués :**

- les **missions politiques** qui consistent à fournir aux services centraux du ministère de l'Europe et des affaires étrangères des analyses politiques, à assurer un suivi des questions européennes et multilatérales et à amener nos partenaires à se rapprocher de nos positions au travers des démarches ciblées auprès des réseaux d'interlocuteurs locaux. Parmi les récents succès du ministère, peut être citée celui de la candidature de Lille comme siège de l'autorité douanière européenne ;

¹ Au sens de la loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances, ni l'Agence française de développement ni Expertise France ne sont des opérateurs de l'État. À ce titre, ils ne perçoivent pas de la part du budget de l'État de subvention pour charges de service public (SCSP).

- les **missions économiques**, le réseau est ainsi chargé de rechercher des opportunités économiques notamment dans une perspective de défense de la souveraineté et de la sécurité économiques ;

- les **missions d'influence**, à l'égard des acteurs de la société civile, qui tendent à se renforcer dans un contexte de lutte contre la désinformation ;

- les **missions consulaires**, le réseau consulaire assure un niveau de service élevé, en particulier en comparaison de nos partenaires étrangers, à l'égard des ressortissants français à l'étranger, résidents ou de passage. Le réseau dispose, en situation de crise, de fortes capacités de mobilisation, avec le soutien du centre de crise et de soutien (CDCS) ;

- et les **missions relatives à l'aide publique au développement**, le réseau diplomatique, en coordination avec le groupe AFD, mettant en œuvre la politique d'aide au développement de la France (pilottage, suivi des financements et de la redevabilité au sens large, évaluation de l'impact).

Selon les analyses transmises par le MEAE, 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.

Tout d'abord, les réseaux allemands et britanniques ont adopté des organisations distinctes de la France en matière de diplomatie économique et de diplomatie culturelle. Contrairement à la France, qui dispose de services économiques dédiés de la direction générale du Trésor, le suivi des questions économiques est confié (hors soutien aux entreprises) à des diplomates expatriés pour l'Allemagne et à des agents détachés du ministère de l'économie pour la Royaume-Uni. Dans le domaine culturel, **ces deux pays associent davantage que la France leurs opérateurs**. De même, dans le domaine linguistique, alors que l'action du réseau français repose sur des opérateurs placés sous la tutelle du ministère et sur les alliances françaises, dans les réseaux allemand et britannique, cette compétence relève d'agences publiques dotées d'une plus grande autonomie et de leurs propres réseaux (l'institut Goethe et le *British Council*).

Par ailleurs, dans le domaine consulaire, si la France, l'Allemagne et le Royaume-Uni disposent de réseaux d'une étendue comparables, les prestations assurées par le réseau français sont plus larges. Certaines compétences, comme l'organisation des élections, ne sont tout simplement pas assurées par nos partenaires. Ces derniers **ont, par ailleurs, plus systématiquement recours que la France à une tarification des prestations** de leurs services consulaires, en particulier pour l'état civil et la délivrance des titres d'identité et de voyage. Particularité britannique, la délivrance des visas est confiée au ministère de l'intérieur et non au *Foreign Office*.

Enfin, en matière d'aide au développement, les trois États ont adopté des organisations distinctes : au Royaume-Uni, la politique de développement est suivie par le seul ministère des affaires étrangères, en Allemagne elle associe le ministère des affaires étrangères et deux agences techniques tandis qu'en France cette politique est partagée entre le ministère de l'économie et des finances et le MEAE, tout en s'appuyant sur les différentes composantes du groupe AFD.

b) Un allègement des missions directement prises en charge par le réseau consulaire par un recours à l'externalisation et une recentralisation de certaines fonctions

Au sein du périmètre d'action du réseau, les missions consulaires se distinguent par certaines évolutions, qui conduisent à alléger certaines tâches auparavant directement exercées par les postes consulaires. Deux domaines significatifs ont ainsi connu un allègement des activités relevant des postes.

D'une part, la création de la plateforme France consulaire a conduit à la centralisation, en France, de la réponse téléphonique pour l'ensemble du réseau consulaire. Ce centre de contact consulaire, déployé en août 2023 dans 26 pays européens, couvrait à cette date 47 % des Français expatriés. Aujourd'hui, l'ensemble des pays du globe est couvert. L'objectif de ce dispositif est de soulager les services consulaires en recueillant les premières demandes. Il repose sur deux composantes distinctes :

- **un prestataire de services** (Teletech International) assurant, depuis les sites de Laval (Mayenne) et Clichy (Hauts-de-Seine), une réponse de premier niveau, pour les questions consulaires d'information générale et les procédures simples ;

- **et une équipe d'agents de la direction des Français à l'étranger et de l'administration consulaire**, formant le second niveau de réponse et traitant depuis Nantes les questions complexes. Le cas échéant, elle renvoie vers les consulats les dossiers nécessitant un traitement ou un suivi local. Cette équipe assure également la constitution et la mise à jour des supports et guides sur lesquels se fondent les téléconseillers du premier échelon pour répondre aux demandes.

Au sein du MEAE, l'équipe dédiée à France consulaire est composée, depuis 2025, de 28 agents répartis entre Paris et Nantes (contre quatre lors de la création). **Le ministère évalue positivement l'impact du centre d'appel sur la charge de travail du réseau consulaire :** le taux de renvoi des demandes vers les consulats serait inférieur à 8 % en 2026. **Toutefois, aucune évaluation des gains budgétaires ou des gains de productivité découlant de ce dispositif n'est encore disponible, alors que son déploiement géographique progressif a conduit à une croissance des crédits engagés.** Tous programmes budgétaires confondus, France consulaire représentait une enveloppe de 63 466 euros en 2020 qui a atteint 5,9 millions d'euros en 2025. Le niveau de

crédits devrait toutefois se stabiliser au niveau de l'enveloppe inscrite dans la loi de finances pour 2026, à hauteur de cinq millions d'euros.

D'autre part, s'agissant de la mission de délivrance des visas, la collecte des demandes et des pièces justificatives fait l'objet, depuis le début des années 2010, d'une démarche d'externalisation auprès de prestataires de services extérieurs (PSE). Conçue comme une réponse à la forte hausse des demandes, cette démarche vise à réduire les délais d'instruction, en concentrant l'activité des services consulaires sur le traitement au fond des demandes de visas par un transfert de tâches au prestataire, d'une part, et à limiter les effectifs des services consulaires, d'autre part¹.

Pour d'autres missions relevant du réseau consulaire, des dispositifs de renfort ou des transferts ponctuels vers l'administration centrale peuvent être réalisés pour alléger la charge de travail des services. Par exemple, en période de crise, le service central d'état civil (SCEC) peut intervenir en soutien des postes. Toutefois, certaines missions d'état civil ne peuvent être transférées et la direction des Français à l'étranger et de l'administration consulaire (DFAE) privilégie un examen au niveau local pour limiter le risque de fraude. De façon analogue, le centre des titres d'identité (CTIV) peut venir en appui des postes en cas de crise, en reprenant l'instruction des dossiers pour décharger les équipes consulaires sur place.

2. De nouvelles priorités imposent toutefois une adaptation de la présence diplomatique à l'étranger

Sans qu'il ne soit constaté d'évolution dans la nature des missions du réseau, **il est possible de noter que 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.

Il s'ensuit une transformation de l'exercice de certaines fonctions du réseau qui a notamment pu conduire à récemment réformer la fonction de communication du MEAE et à engager une réforme de la diplomatie économique.

a) L'intégration de la lutte contre la fraude consulaire comme priorité des services consulaires

Au cours des dernières années, la lutte contre la fraude s'est imposée comme une nouvelle priorité des services consulaires, ce qui a nécessité la structuration, au sein du réseau consulaire, d'équipes dédiées à cette fonction.

¹ Pour une évaluation plus détaillée de l'externalisation des demandes de visas, se référer au rapport d'information n° 904 (2024-2025), fait par Mme Nathalie Goulet et M. Rémi Féraud, au nom de la commission des finances, sur la délivrance des visas, 24 septembre 2025.

À cet effet, un réseau de référents « lutte contre la fraude » a été organisé dans les postes consulaires (pour un total de 307 référents fraude) avec pour missions la documentation du risque de fraude, la coordination de l'action du poste et la prévention de la fraude externe et interne. Dans les postes les plus exposés (essentiellement situés en Afrique du Nord, à Madagascar et aux Comores), 44 cellules transversales de lutte contre la fraude ont été créées et des postes d'agents dédiés à ces thématiques ont été ouverts (9 postes ont été ouverts en 2023).

L'ouverture de ces nouveaux postes implique cependant, dans un réseau consulaire à l'activité croissante, de dégager des marges de manœuvre sur d'autres fonctions.

Répartition des effectifs du réseau consulaire dédiés à la lutte contre la fraude en 2026

(en nombre d'ETPT)

Poste consulaire	Effectifs
Alger (Algérie)	Deux titulaires et sept agents de droit local
Oran (Algérie)	Deux agents de droit local
Moroni (Comores)	Un titulaire et un agent de droit local
Tananarive (Madagascar)	Deux titulaires et un agent de droit local
Casablanca (Maroc)	Un titulaire
Rabat (Maroc)	Un titulaire et un agent de droit local
Dakar (Sénégal)	Un titulaire
Tunis (Tunisie)	Un titulaire

Source : commission des finances, d'après les données transmises par la DFAE

b) Le renforcement de la communication stratégique et de la lutte contre la désinformation au sein du réseau diplomatique

Dans un contexte de développement de stratégies d'influence malveillantes, reposant sur des attaques informationnelles, par des États compétiteurs de la France, le MEAE a structuré depuis 2022 une fonction de

communication stratégique, pour laquelle le ministère s'est récemment doté d'une doctrine¹.

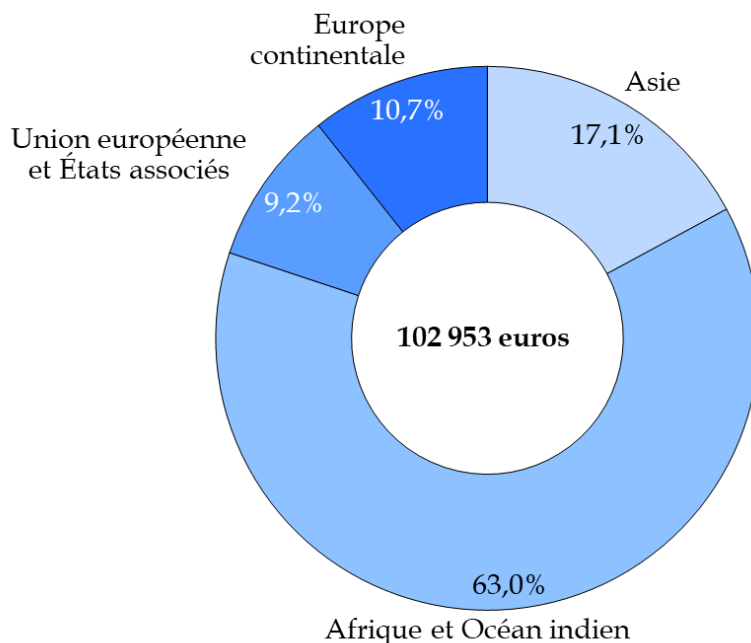
Cette fonction est assurée à la fois en centrale par la direction de la communication et de la presse (DCP) et sa sous-direction « veille et stratégie »² et par les postes diplomatiques. Aussi, une part de l'enveloppe budgétaire dédiée à la communication stratégique est directement mise en œuvre par les postes. En 2024, sur les 7,5 millions d'euros de la dotation budgétaire de la DCP, les dépenses à l'étranger se sont élevées à 102 953 euros, dont plus de 60 % ont été exécutées en Afrique (en particulier en République démocratique du Congo, au Tchad et en Côte d'Ivoire) afin de financer des campagnes de communication en réponse à des attaques informationnelles. Le détail de l'exécution de la part de l'enveloppe de la DCP à l'étranger n'est pas encore connu pour 2025 (6,5 millions d'euros étaient inscrits en loi de finances initiale).

¹ MEAE, « Le ministère de l'Europe et des affaires étrangères face aux manipulations de l'information. Protéger, riposter, raconter », mai 2026.

² Créée en 2022, cette sous-direction est chargée d'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.

Répartition par zone géographique des crédits consommés pour la lutte contre la désinformation par le réseau diplomatique en 2024

(en crédits de paiement et en pourcentage)



Note : au sein de la classification géographique du MEAE, la zone « Europe continentale » recouvre trois sous-ensembles, l'Europe balkanique, l'Europe orientale et la Russie et le Caucase et l'Asie centrale.

Source : commission des finances d'après les documents budgétaires

La structuration de la fonction de communication stratégique au sein des postes repose sur deux modalités principales.

D'une part, les postes diplomatiques les plus exposés aux manœuvres informationnelles sont invités à renforcer leurs capacités internes de veille, d'analyse et de réponse. À titre d'illustration, au sein de l'ambassade de France en Moldavie auprès de laquelle les rapporteurs spéciaux se sont rendus, un chargé de mission a été recruté, sous statut d'agent de droit local, pour opérer une veille informationnelle sur les réseaux sociaux et les médias moldaves (russophones et roumanophones) et assurer la communication de l'ambassade, sous la supervision de la conseillère de coopération et d'action culturelle. Les récents épisodes électoraux en Moldavie ont en effet été le théâtre de campagnes de désinformation, dont certaines ont spécifiquement visé la France, accusant le Gouvernement d'ingérences au profit de la présidente de la République moldave.

D'autre part, le ministère renforce ses capacités techniques de veille et d'analyse. Pour ce faire, une enveloppe budgétaire additionnelle (initialement fixée à 10 millions d'euros dans le projet de loi de finances pour 2026 mais minorée en cours d'examen par des amendements gouvernementaux) a été confiée à la DCP. Le ministère entend doter les

équipes du réseau de logiciels de collecte et de traitement des données leur permettant de suivre en temps réel l'activité sur les réseaux sociaux et de structurer leurs pratiques.

Par ailleurs, les plans d'action préparés par les ambassadeurs dans les trois mois suivant leur prise de fonction doivent désormais inclure des éléments sur la communication stratégique mise en œuvre par le poste.

c) La prise en compte de la lutte contre le narcotrafic et l'immigration illégale

Les priorités politiques nationales peuvent également se reporter sur le réseau diplomatique, lorsqu'il est jugé qu'elles peuvent bénéficier d'une meilleure coopération internationale et de partenariats bilatéraux renforcés.

Ces thématiques affectent plus directement les réseaux à l'étranger d'autres ministères que le MEAE, en premier lieu les ministères chargés de l'intérieur (réseau des attachés de sécurité intérieur), de la justice (réseau des magistrats de liaison) et du ministère de l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle et numérique (réseau des attachés douaniers). Elles ont toutefois un impact sur les sujets abordés dans les échanges bilatéraux et sur la coordination interministérielle au sein des réseaux de l'État à l'étranger.

À titre d'exemple, **s'agissant de la lutte contre l'immigration illégale, un ambassadeur thématique chargé des migrations**, fonction créée en 2017, anime un réseau de référents « migrations » dans le réseau diplomatique. Conjointement avec le directeur de l'immigration, il est également chargé d'assurer un dialogue de gestion migratoire avec nos ambassades dans les pays jugés prioritaires en matière de migrations.

B. SI LEUR NIVEAU GLOBAL EST RELATIVEMENT LIMITÉ, LES DÉPENSES DU RÉSEAU DIPLOMATIQUE SONT EN PROGRESSION

1. S'il est difficile d'estimer le coût total du réseau diplomatique, les dépenses réalisées par les postes diplomatiques ont augmenté d'un tiers depuis 2019

a) Un coût total du réseau diplomatique difficile à estimer

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'un document de politique transversale (ou « orange budgétaire ») « Action extérieure de l'État »**, qui recensait les dépenses des programmes budgétaires concourant à la représentation de l'État à l'étranger. Le dernier DPT « Action extérieure de l'État », annexé au projet de loi de finances pour 2019, **évaluait ainsi les dépenses totales engagées par cette**

politique transversale à 13,37 milliards d'euros sur l'exercice 2016. Introduit en 2005¹, ce DPT a toutefois été supprimé par l'article 218 de la n° 2018-1317 du 28 décembre 2018 de finances pour 2019 qui a remplacé cet « orange budgétaire » par une annexe générale ou « jaune budgétaire » consacrée à la réforme des réseaux de l'État à l'étranger². **Cette dernière annexe a également été supprimée**, en 2022, lors de la suspension du programme « Action publique 2022 » et concomitamment à un renforcement des moyens du réseau diplomatique ;

- et d'une enquête annuelle réalisée dans le cadre du comité interministériel des réseaux internationaux de l'État (Corinte), qui prenait en compte « *pour chaque ministère, la totalité des crédits d'action extérieure, y compris ceux relevant de l'aide publique au développement, réellement dépensés au cours de l'année écoulée* », de même que les effectifs et une cartographie des implantations à l'étranger. Elle faisait l'objet d'une synthèse, transmise au Parlement dans les documents budgétaires. Le « jaune budgétaire » annexé au projet de loi de finances pour 2023, dernier en date, la qualifiait de « *base de référence et de comparaison des moyens de l'action de la France à l'international et leur évolution avec la prise en compte de 55 programmes budgétaires.* »

La suppression du « jaune budgétaire » et l'absence de réunion du Corinte depuis 2021 **prive le ministère de l'Europe et des affaires étrangères d'un outil de pilotage du réseau** et le Parlement d'une information utile sur les moyens engagés par les réseaux de l'État à l'étranger.

Auditionnée par les rapporteurs spéciaux, la direction du budget a confirmé que « *le coût complet du réseau diplomatique est difficile à établir précisément et fait actuellement l'objet de travaux conjoints conduits par l'inspection générale des finances (IGF) et l'inspection générale des affaires étrangères (IGAE).* »³ Dans le même sens et s'agissant d'un réseau voisin, lors de son audition, la direction générale du Trésor a indiqué ne pas être en mesure de fournir une évaluation à coûts complets de son réseau à l'étranger. **Depuis la réforme des services de l'État à l'étranger, la DG Trésor ne suit plus que les dépenses de personnel de ses services.**

¹ Par la loi n° 2005-1720 du 31 décembre 2005 de finances rectificative pour 2005.

² Plus précisément, une annexe générale présentant : les choix stratégiques du Gouvernement quant à la présence géographique et fonctionnelle à l'étranger de l'État et de ses opérateurs ; les réformes envisagées ou engagées pour diminuer de 10 %, à horizon 2022, la masse salariale afférente aux personnels de l'État et de ses opérateurs en poste à l'étranger, en faisant ressortir, en crédits et en effectifs, la contribution de chaque ministère et opérateur à cette diminution ; l'état du parc immobilier de l'État et de ses opérateurs à l'étranger, les dispositions prises pour le rationaliser ainsi que les économies et recettes qui en découlent.

³ Réponses écrites de la direction du budget.

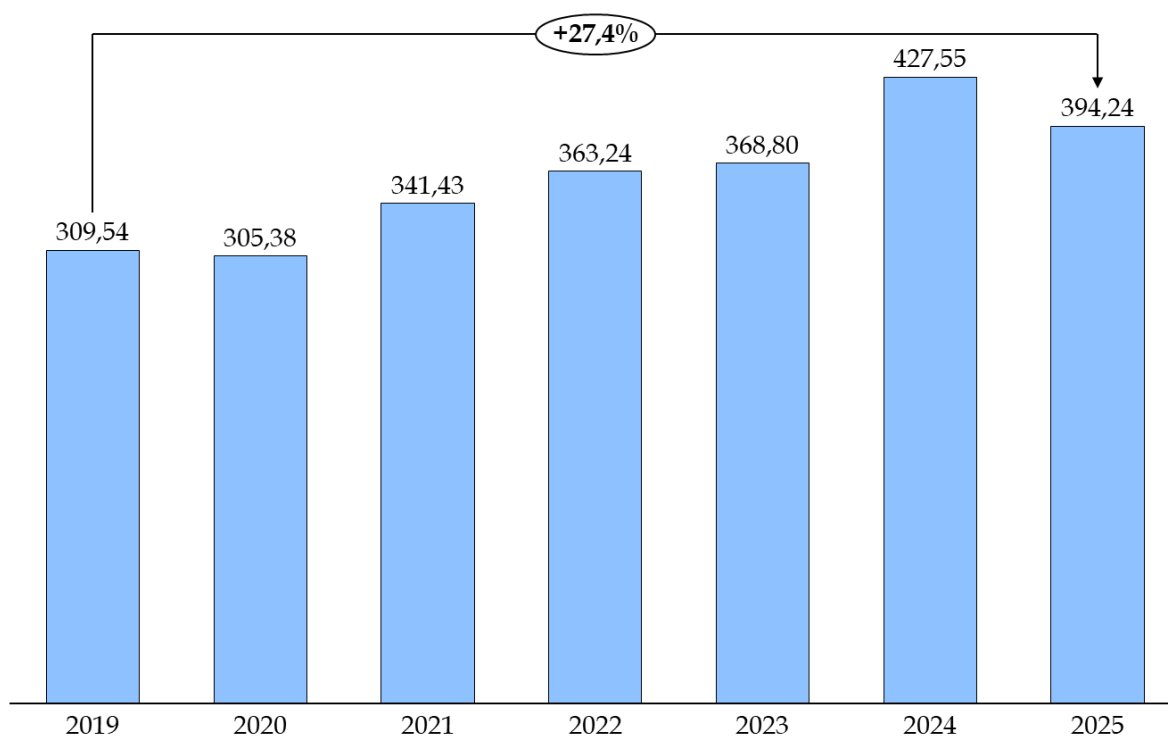
b) Hors dépenses de personnel, les crédits exécutés par le réseau ont progressé d'un tiers depuis 2019

Faute d'une vision transversale et exhaustive, il est cependant possible de disposer d'une évaluation des crédits exécutés au sein des postes diplomatiques et consulaires. Toutefois, **il ne s'agit pas d'une approche à coûts complets du réseau diplomatique puisqu'elle n'intègre pas les dépenses exécutées en France au bénéfice des postes.**

Les données transmises par la direction du budget indiquent ainsi que l'ensemble des dépenses, hors dépenses de personnel, exécutées dans le réseau étaient de **394,24 millions d'euros en 2025.**

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 la direction du budget

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



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

Le périmètre retenu par la direction du budget pour caractériser les dépenses du réseau ne retient toutefois que les dépenses relevant des programmes 105, 151 et 185 de la mission budgétaire « Action extérieure de l'État » et exclut les crédits du programme 209 de la mission « Aide publique au développement » mis en œuvre par le réseau. Il s'agit notamment des crédits d'aide bilatérale mise en œuvre par les postes, essentiellement les dispositifs d'aide-projet relevant du MEAE. Il s'ensuit ainsi une différence

de l'ordre de 157,9 millions d'euros en 2025 entre les estimations de la direction du budget et les estimations du MEAE.

**Évolution des principales composantes des dépenses
mises en œuvre par le réseau diplomatique, entre 2019 et 2025**

(en millions d'euros et en pourcentage)

	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	Évolution 2019/2025
Coopération de sécurité et de défense	13,66	15,58	20,15	18,40	20,30	22,27	18,25	+ 33,6 %
Affaires sociales	15,69	20,16	30,25	22,06	17,81	17,93	16,65	+ 6,1 %
Crédits d'intervention non spécifiques des postes à l'étranger	17,93	17,64	19,72	19,81	22,74	28,89	20,84	+ 16,2 %
Dotation de fonctionnement aux EAF/CEF/IFRE	41,87	46,89	41,66	42,35	40,79	48,35	45,50	+ 8,7 %
Dotations pour opération aux établissements à autonomie financière	20,37	17,83	16,67	16,15	17,27	21,24	16,50	- 19,0 %
Fonctionnement des ambassades	99,29	86,46	88,33	105,28	113,00	119,78	116,46	+ 17,3 %
Immobilier - dépenses de l'occupant - Immobilier à l'étranger	36,11	37,83	36,64	38,09	42,47	43,00	44,03	+ 21,9 %
Immobilier - dépenses du propriétaire - Entretien lourd à l'étranger	12,71	14,32	35,91	35,11	45,28	44,10	48,59	+ 282,3 %
Sécurité à l'étranger	35,50	29,03	35,53	41,71	47,15	55,92	46,97	+ 32,3 %
Subventions aux Alliances françaises	5,88	8,19	6,93	7,04	6,92	8,69	6,98	+ 18,7 %
Total général	299,00	293,91	331,78	346,00	373,73	410,17	380,76	+ 27,3 %

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

En retenant le périmètre de la direction du budget, les dépenses du réseau ont progressé de près de 27 % sur la période 2019-2025 contre plus de 46 % lorsqu'on applique le champ des crédits privilégié par le MEAE. En partant de ce dernier, on observe que les dépenses, hors titre 2, exécutées dans le réseau ont progressé de près de 10 % par en moyenne entre 2015 et 2025. Ce sont davantage les dépenses d'investissement (+ 18 % sur la même période) et des dépenses d'intervention (+ 12 %) que les dépenses de fonctionnement (+ 7 %). En revanche, s'agissant des dépenses du seul programme 105 « Action de la France en Europe et dans le monde », qui fait office de programme support pour le réseau diplomatique, la progression annuelle moyenne a été plus limitée, avec une augmentation de 7 % par an sur dix ans.

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
<i>Programme 105 « Action de la France en Europe et dans le monde »</i>	169,07	187,82	215,88	241,22	272,89	289,60	277,50	+ 64,1 %
<i>Programme 151 « Français à l'étranger et affaires consulaires »</i>	19,94	22,21	33,75	30,65	21,06	24,34	19,85	- 0,5 %
<i>Programme 185 « Diplomatie culturelle et d'influence »</i>	89,33	93,49	87,73	91,09	92,89	113,49	96,02	+ 7,5 %
<i>Programme 209 « Solidarité à l'égard des pays en développement »</i>	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 %

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

Alors que la réforme des réseaux de l'État à l'étranger menée dans le cadre du programme « Action publique 2022 » avait conduit à opérer des économies significatives sur les crédits de la mission « Action extérieure de l'État », **trois facteurs ont contribué à une hausse des moyens à compter de 2021 :**

- **premièrement, la crise sanitaire s'est accompagnée d'une interruption du programme « Action publique 2022 » et de 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. Pour la direction du budget « *les économies réalisées ont été en partie réinvesties pour répondre aux besoins urgents* » ;

- **deuxièmement, les crédits d'intervention portés par la mission « Aide publique au développement » ont poursuivi leur progression, amorcée en 2017**. Une part significative de la hausse des dépenses d'intervention du réseau s'explique ainsi par l'augmentation des dépenses du programme 209 de la mission APD, pour lequel la part des crédits mis en œuvre par les postes ont **augmenté en moyenne de 21 % par an. Entre 2019 et 2025, ces crédits ont plus que doublé (+ 122 %)**, résultat d'un effort budgétaire inédit de renforcement de l'aide publique au développement de la France (la seule mission budgétaire interministérielle « Aide publique au développement » a connu une augmentation de 40 % de son volume entre 2017 et 2023) ;

- **troisièmement, la traduction budgétaire des engagements pris lors des « états généraux de la diplomatie » en 2023 a contribué à une progression des moyens du réseau diplomatique**. Lors de la conclusion des états généraux, le président de la République a ainsi annoncé une **augmentation de plus de 20 % des crédits du MEAE et la création de 700 nouveaux ETP entre 2023 et 2027**. Dans la suite de ces annonces, la loi de finances initiale pour 2024 avait donc procédé à une majoration de l'ordre de 14 % des crédits de la mission AEE par rapport à l'exécution 2023, au titre de la mise en œuvre de l'« agenda de la transformation » du ministère.

Les lois de finances pour 2025 et 2026 ont néanmoins conduit à revenir partiellement sur ces augmentations de crédits et à modérer la progression observée des moyens du réseau, hors T2, depuis 2019. Cette baisse des moyens a été particulièrement concentrée sur les dépenses d'intervention du réseau portées par le programme 209 (soit les dépenses bilatérales d'APD) et sur les crédits du programme 185.

Concernant les dépenses de fonctionnement, la direction du budget, auditionnée par les rapporteurs, **a souligné la progression de 17 % des dépenses de fonctionnement des ambassades entre 2019 et 2025**. Pour expliquer cette évolution, le ministère de l'Europe et des affaires étrangères rappelle que si les efforts mutualisation des crédits de fonctionnement engagés dans le cadre du programme « Action publique 2022 » **ont permis**

d'absorber une partie des effets de la forte inflation mondiale, cette dernière a pesé sur les engagements du réseau, en renchérissant les coûts des prestations et des engagements contractuels.

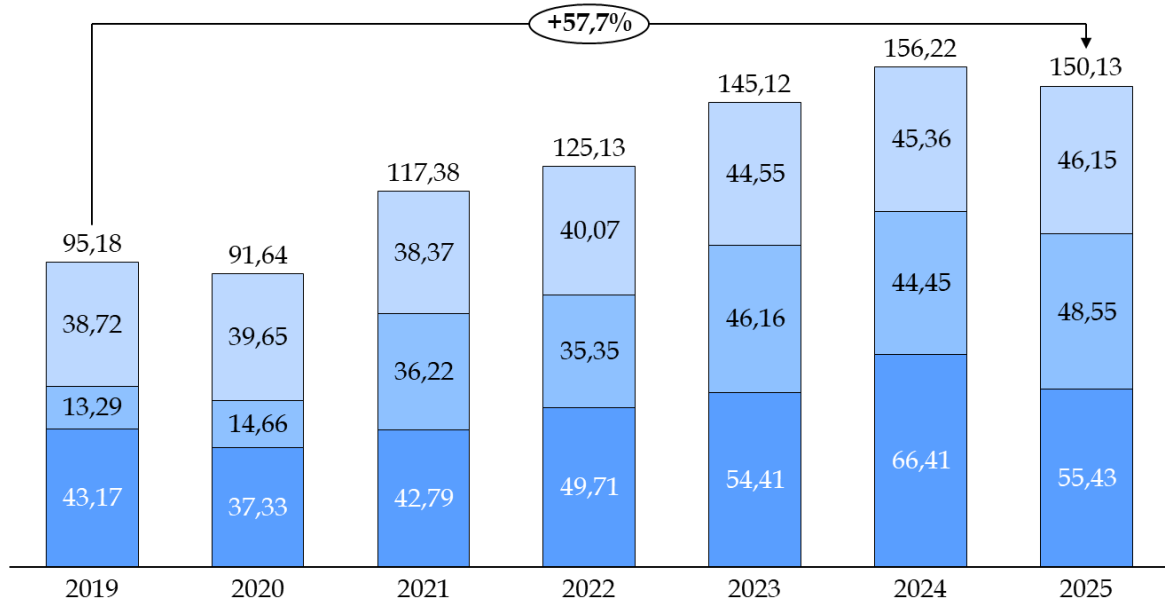
c) L'évolution des dépenses immobilières et de sécurité explique pour une part substantielle la hausse des crédits exécutés dans le réseau diplomatique

Outre les dépenses de personnel, abordées *infra*, les crédits consacrés à l'immobilier constituent l'un des principaux facteurs de progression des dépenses du réseau à l'étranger. Ainsi, sur la période 2019-2025 :

- les crédits de la brique budgétaire « Immobilier - dépenses du propriétaire - Entretien lourd à l'étranger », qui correspondent aux dépenses d'investissement immobilier, **ont progressé de 265 %** ;
- ceux de la brique « Immobilier - dépenses de l'occupant - Immobilier à l'étranger » **de 19 %** ;
- et ceux dédiés à la sécurité à l'étranger **de 28 %**.

Évolution des dépenses d'immobilier à l'étranger

(en millions d'euros et en pourcentage)



- Dépenses de l'occupant
- Dépenses du propriétaire - entretien lourd à l'étranger
- Sécurité à l'étranger

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

En premier lieu, les dépenses immobilières, de fonctionnement et d'investissement, **ont bénéficié des efforts budgétaires engagés dans le cadre de l'« agenda de la transformation »**. A l'occasion de l'examen du projet de loi de finances pour 2024, les rapporteurs spéciaux avaient noté la hausse de la plupart des enveloppes budgétaires de la mission « Action extérieure de l'État »¹.

En second lieu, les dépenses de sécurité à l'étranger ont connu une progression soutenue au cours des dernières années, traduisant à la fois la dégradation du contexte sécuritaire et les effets de l'inflation sur cette enveloppe budgétaire. La sécurité du réseau est assurée par la direction de la sécurité diplomatique (DSD) du MEAE, qui met en œuvre la doctrine de sécurité du ministère. Au-delà du seul réseau diplomatique et consulaire, qui demeure le troisième au monde, la DSD dispose de compétences étendues. Ainsi, la DSD :

- **assure la sécurité des agents du MEAE** en poste à l'étranger et des 543 sites représentant 775 entités sous statut diplomatique du réseau diplomatique et consulaire (ambassades, consulats généraux, résidences d'ambassadeurs) ;

- **participe à la sécurisation du réseau culturel français, qui compte près de 1 000 sites** (instituts français, instituts français de recherche, alliances françaises...). Au sein de cet ensemble, elle finance les dépenses d'investissement de sécurité dans les instituts français qui ont le statut d'établissement à autonomie financière (EAF) et émet des avis de sécurité pour les alliances françaises ;

- **participe à la sécurisation du réseau de l'enseignement français à l'étranger**, qui comporte environ 500 établissements, pour lesquels la direction émet des avis de sécurité ;

- plus largement, **apporte son concours aux réseaux des opérateurs et organismes** de la sphère publique intervenant à l'étranger, dont l'Agence française de développement.

Cette compétence extensive **distingue la direction de la sécurité diplomatique de ses partenaires étrangers**. Les réseaux culturels américain et britannique sont plus réduits et **leurs écoles à l'étranger, relevant de statuts privés, ne sont pas soumises aux mêmes contraintes de sécurité**.

Outre ce périmètre étendu, deux facteurs principaux expliquent la croissance des dépenses de sécurité à l'étranger.

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° 128 (2023-2024) fait par M. 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, pour 2024, 23 novembre 2023.*

D'une part, **la forte inflation mondiale constatée au cours des derniers exercices a tiré à la hausse les dépenses de gardiennage et d'entretien des dispositifs de sécurité.** Cette augmentation pourrait également s'expliquer par le **choix de largement externaliser** à des prestataires privés les activités de gardiennage. Une remise en concurrence plus fréquente des contrats et le recours à des sociétés françaises ne semble pas suffire à limiter la hausse de ces dépenses.

D'autre part, **le réseau diplomatique est confronté à une multiplication des risques sécuritaires** et des atteintes aux postes. Ces dernières peuvent être de deux ordres. **Premier cas de figure, il peut s'agir d'atteintes encouragées ou tolérées par les autorités locales et directement dirigées contre les intérêts français.** La dégradation des relations bilatérales entre la France et les pays du Sahel a conduit à des manifestations dirigées contre les emprises françaises et, dans le contexte de l'agression russe contre l'Ukraine, les emprises diplomatiques de la France ont été la cible d'actes de provocation en Russie en 2024. De même, en 2025, l'expulsion par le Venezuela et l'Algérie de gardes de sécurité a forcé la DSD à revoir son dispositif sur ces deux ambassades. **Deuxième cas de figure, l'altération des conditions de sécurité, sans viser spécifiquement les intérêts français, peut représenter une menace.** Le contexte de guerre civile au Soudan a ainsi conduit la France à évacuer son ambassade à Khartoum et en République démocratique du Congo, le chef de poste de l'antenne de l'ambassade de France à Goma, dans la province du Nord-Kivu, **a été forcé de se réfugier au Rwanda** après la prise de la ville par les forces du groupe armé M23. Le conflit entre les États-Unis et l'Iran a également entraîné **des dégâts matériels sur les emprises**, comme la guerre des Douze Jours en juin 2025.

Au total, pour l'année 2025, les crédits consommés par la direction de la sécurité diplomatique se sont élevés à 58,5 millions d'euros en autorisations d'engagement et 66,4 millions d'euros en crédits de paiement, dont 22 millions d'euros de dépenses de gardiennage et 21,5 millions d'euros de dépenses de sécurité passive. Les dépenses de sécurité passive qui correspondent aux infrastructures et dispositifs de détection, anti-infraction et de contrôle d'accès. **Outre l'acquisition et l'installation de ces dispositifs, ces crédits couvrent leur maintien en condition opérationnelle.** L'augmentation des atteintes s'accompagne d'une plus grande sophistication des menaces. Le ministère entend ainsi, au cours des prochains exercices, équiper les postes les plus menacés de dispositifs anti-drones.

Par ailleurs, les crédits de titre 2 de la mission AEE intègrent le financement du déploiement des **465 gardes de sécurité diplomatiques (GSD)¹** à travers le réseau et d'environ 100 agents de droit local (ADL) en

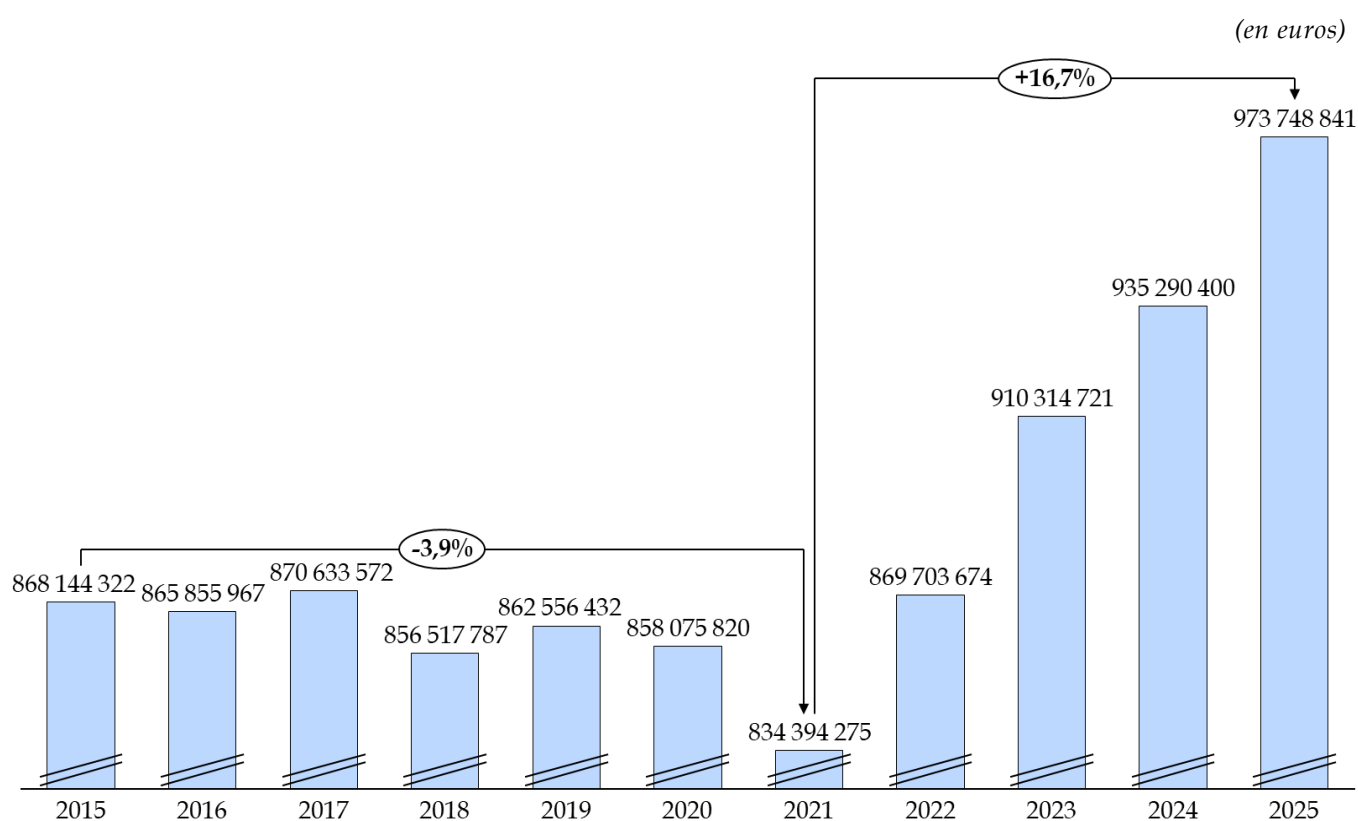
¹ Les gardes de sécurité diplomatique sont des agents de la police nationale et de la gendarmerie nationale, chargés de la protection des ambassades et consulats français à l'étranger.

charge de fonctions de sécurité, pour un budget d'environ **57 millions d'euros par an**.

2. Des effectifs stables, pour une masse salariale en hausse, portée par les indemnités de résidence à l'étranger

Au sein du réseau diplomatique et consulaire, les dépenses de personnel représentent **71 % des dépenses totales du réseau** (en retenant le périmètre proposé par la direction du budget). **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**. Plus précisément, ce rapport est de 1 pour 3 sur le soutien et de 1 pour 2,6 sur les affaires politiques.

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

Sur la période 2015-2025, **on distingue deux phases d'évolution** : une **contraction relative** des dépenses de T2 sur le réseau, de l'ordre de 3,9 % de 2015 à 2021, du fait de la rationalisation des effectifs de soutien dans le cadre d'« AP 2022 » puis une **augmentation de 16,7 %** de la masse salariale

entre 2021 et 2025, qui correspond à l'augmentation des effectifs et aux mesures catégorielles décidées dans le cadre de l'agenda de la transformation.

Sur les 700 créations d'ETP annoncées d'ici à 2027, les créations effectives de postes ont été de 107 ETP en 2023, de 164 en 2024 et de 75 en 2025. Une grande majorité des équivalents temps plein créés s'est matérialisée par le recrutement de contractuels : à titre d'exemple, sur l'exercice 2024, sur un solde de 164 nouveaux ETP ouverts, 129 ont été pourvus par des contractuels, soit une proportion de 78 %.

À noter que le MEAE a priorisé un déploiement de ces nouveaux effectifs dans le réseau, avec 73 % des nouveaux ETP affectés à l'étranger.

Effectifs et masse salariale du MEAE à l'étranger, hors agents de droit local (ADL), entre 2023 et 2025

	2023	2024	2025
Rémunération brute des agents hors ADL (en millions d'euros)	568,6	587,7	607,0
<i>dont indemnité de résidence à l'étranger</i>	409,7	424,0	441,7
Effectifs à l'étranger hors ADL (ETPT)	4 406	4 422	4 507

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

Sur la période la plus récente (entre 2023 et 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 subsidiaire, une hausse des effectifs affectés à l'étranger, **de l'ordre de 2,3 %, soit 101 ETP** nouvellement déployés dans le réseau ;

- d'autre part, et 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 (voir encadré *infra*).

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.

**Effectifs et masse salariale du MEAE,
en distinguant les agents de droit local, en 2025**

Rémunération brute des agents de droit local (en millions d'euros)	160,1
Effectifs des agents de droit local (ETPT)	4 677
Rémunération brute totale (en millions d'euros)	767,01
Total des effectifs à l'étranger (ETPT)	9 185

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

**Répartition des effectifs du réseau diplomatique
en fonction de la catégorie d'agents**

(en ETPT et en pourcentage)

Catégorie d'agent	2019	Répartition en 2019	2025	Répartition en 2025
Catégorie A	2 906	28,8 %	2 865	28,5 %
Catégorie B	1 020,8	10,1 %	1 075,8	10,7 %
Catégorie C	1 311	13 %	1 412	14,1 %
Agents de droit local	4 862,84	48,1 %	4 684,67	46,7 %
Total	10 100,64	100 %	10 037,47	100 %

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

S'agissant de la structure des effectifs du ministère au sein du réseau, la répartition entre les différentes catégories d'agent est demeurée stable en 2019 et 2025. Le nombre d'agents de droit local recule toutefois, à rebours du mouvement d'« ADLisation », un temps constaté¹. Par ailleurs, alors qu'en 2025 les ADL représentent environ 47 % des effectifs du réseau, leur rémunération n'équivaut qu'à 21 % de la masse salariale totale à l'étranger (environ 767 millions d'euros en 2025).

¹ Voir le *rapport d'information n° 729 (2018-2019) fait par MM. 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, 18 septembre 2019.*

À noter qu'il n'existe **aucune harmonisation formelle des grilles salariales des agents de droit local** au sein du réseau, ni entre ministères, ni avec les opérateurs. Le MEAE souligne à cet égard que, *« même lorsqu'un ministère se réfère au cadre salarial de l'ambassade pour la gestion de ses ADL, il reste théoriquement libre de la gestion de ses crédits de rémunération (accessoires de rémunération, protection sociale...), ce qui peut nuire à la qualité du dialogue social au sein du poste et mettre le SGA en difficulté lorsque certains ministères ne jouent pas pleinement le jeu de l'harmonisation. »*

L'indemnité de résidence à l'étranger

L'indemnité de résidence à l'étranger (IRE), versée à l'ensemble des agents expatriés de l'État et des établissements publics administratifs (l'exception de certaines catégories spécifiques¹), qu'ils soient titulaires ou contractuels, est destinée à *« compenser forfaitairement les charges liées aux fonctions exercées, aux conditions d'exercice de ces fonctions et aux conditions locales d'existence »* (article 5 du décret n° 67-290 du 28 mars 1967). Les IRE sont attribuées forfaitairement conformément aux dispositions du décret précité et des décrets d'application, propres à chaque administration.

En 2024, les IRE ont constitué une dépense totale d'environ 760 millions d'euros pour le budget général de l'État, dont environ 420 millions d'euros pour les agents du MEAE. Le ministère des armées, avec 260 millions d'euros (dont 222 millions d'euros pour ses personnels civils), et le ministère de l'économie et des finances, avec 33 millions d'euros, sont les deux autres principaux départements concernés.

Les indemnités de résidence à l'étranger du MEAE représentent 40 % de la masse salariale totale du MEAE et plus de 70 % de la masse salariale à l'étranger. **En 2021, l'IRE mensuelle moyenne par agent s'élevait à 8 200 euros au sein du MEAE.** À noter que, suivant l'interprétation d'une lettre du ministre chargé du budget datant de 2006, l'IRE n'est pas assujettie à l'impôt sur le revenu et est considérée, fiscalement, comme une indemnité pour frais professionnels².

Les modalités de calcul de l'IRE sont d'une remarquable complexité, avec près de 240 grilles (en fonction des villes et pays) et 18 groupes (correspondant à l'emploi occupé par l'agent). Elle fait l'objet d'une révision trimestrielle pour prendre en compte l'évolution du taux de change et du coût de la vie.

Source : commission des finances

¹ Dont les militaires en Opex bénéficiant d'indemnités dédiées ou les agents détachés au sein du réseau d'enseignement français à l'étranger, pour qui des indemnités spécifiques analogues à l'IRE ont été créées (indemnité spécifique de vie locale et indemnité compensatrice de vie locale).

² Pour un manque à gagner de l'ordre de 150 millions d'euros de recettes fiscales pour le MEAE, et de 250 millions d'euros pour l'ensemble des agents de l'État.

II. COROLLAIRE DE L'UNIVERSALITÉ DU RÉSEAU DIPLOMATIQUE, LE PRINCIPE DE MODULARITÉ EST IMPARFAITEMENT MIS EN ŒUVRE

Comme l'on rappelé les services du ministère de l'Europe et des affaires étrangères lors de leurs auditions par les rapporteurs spéciaux, **cinq principes d'organisation structurent le réseau diplomatique** :

- un **principe d'universalité**, réaffirmé par le livre blanc sur la politique étrangère et européenne de la France en 2008, qui découle du principe d'égalité souveraine des États et suppose une présence diplomatique étendue, mais se trouve pondéré par un **principe de modularité**, qui conduit à adapter les formats de présence diplomatique ;

- un **principe de proximité** ;

- un **rôle central de l'ambassadeur** qui est, aux termes du décret n° 79-433 du 1^{er} juin 1979 relatif aux pouvoirs des ambassadeurs et à l'organisation des services de l'État à l'étranger, « *dépositaire de l'autorité de l'État dans le pays où il est accrédité* »¹ et, à ce titre, « *coordonne et anime l'action des services civils et de la mission militaire* »² ;

- un **principe d'adaptabilité** ;

- et le **principe du maintien d'un haut niveau de service** aux Français à l'étranger.

A. UNE PRÉSENCE DIPLOMATIQUE ÉTENDUE, TRADUCTION D'UN CHOIX D'UNIVERSALITÉ DU RÉSEAU

1. Les justifications d'un réseau diplomatique universel

Les auditions menées par les rapporteurs spéciaux ont rappelé les différents avantages afférents à un réseau diplomatique universel et justifiant une présence étendue.

Premièrement, **l'amplitude géographique du réseau diplomatique constitue un marqueur de puissance et d'influence**, le ministère de l'Europe et des affaires étrangères indiquant dans ses réponses écrites que « *statistiquement, la densité d'un réseau est bien corrélée au poids international et au succès diplomatique.* » **Des États émergents, comme la Turquie, ou de plus petits pays, comme l'Irlande, souhaitant renforcer leur influence, font le choix de densifier leurs réseaux diplomatiques** (voir encadré *infra*). Les implantations diplomatiques offrent une source essentielle de renseignement, par une analyse politique locale, qui permet de mieux anticiper les crises. Elles

¹ Article 1^{er} du décret n° 79-433 du 1^{er} juin 1979.

² Article 3 du décret précité.

constituent également un levier d'attractivité culturelle et de soutien aux entreprises.

**La Turquie et l'Irlande :
deux exemples de réseaux diplomatiques en extension**

La **Turquie**, depuis l'arrivée au pouvoir de l'AKP, a mené une expansion ambitieuse de son réseau diplomatique pour atteindre en 2026 un total de 264 missions diplomatiques et consulaires à l'étranger¹, contre 163 missions en 2002. Il s'agit désormais du troisième réseau diplomatique au monde. La répartition géographique reflète les priorités stratégiques de la politique étrangère turque. Si l'Europe (avec 99 missions) et l'Asie (avec 77 missions) demeurent les premiers espaces de représentation, la croissance du réseau a été plus soutenue en Afrique où la Turquie disposait de neuf ambassades en 2002 et de 43 en 2026. Cette croissance du réseau turc en Afrique s'accompagne d'un renforcement de sa présence militaire sur le continent.

Aux côtés de ce réseau diplomatique se déploient des instruments de coopération culturelle et éducatifs, au service de sa politique d'influence. Les instituts culturels *Yunus Emre* sont présents dans une cinquantaine de pays et le réseau éducatif de la Fondation *Maarif* est très dynamique.

Le budget du ministère turc des affaires étrangères est de 46,8 milliards de livres turques pour 2026 (environ 900 millions d'euros), dont la moitié est consacrée aux moyens du réseau. Ce dernier emploie 65,8 % des 7 487 agents du ministère.

S'agissant de l'**Irlande**, le gouvernement a lancé en 2018 le plan « *Global Ireland : Ireland's Global Footprint to 2025* » visant à renforcer la présence internationale du pays. La mise en œuvre de ce programme a conduit à la création de 27 ambassades et consulats généraux en huit ans (pour atteindre un total de 107 postes), au renforcement des ambassades et représentations permanentes les plus stratégiques, à la création de « maisons de l'Irlande » associant les ambassades aux agences et à la mise en place de stratégies régionales et thématiques.

En parallèle de ce renforcement du réseau diplomatique, l'agence d'aide au développement irlandaise (*Irish Aid*) a vu son budget augmenter sensiblement ces dernières années, pour atteindre 810 millions d'euros en 2025 (sur un budget total d'APD de deux milliards d'euros).

De même, le budget du ministère irlandais des affaires étrangères a augmenté de 65 millions d'euros en 2026 sur les programmes « Affaires étrangères et commerce » et « Coopération internationale », qui représentent respectivement 384 et 840 millions d'euros.

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

Deuxièmement, la présence bilatérale est complémentaire à une politique multilatérale. C'est particulièrement le cas pour soutenir la désignation de candidats français au sein des institutions multilatérales. La présence d'un poste diplomatique contribue à la crédibilité des candidats. Un réseau diplomatique étendu présente autant de capacités de négociations directes et rapides, facilitant la constitution des coalitions au sein des

¹ 148 ambassades, 14 représentations permanentes, 99 consulats généraux, une agence consulaire, un bureau consulaire et un bureau commercial.

organisations multilatérales, puisque « *dans des scrutins souvent informels ou à plusieurs tours, la capacité à agréger des soutiens (échanges de voix, accords croisés) est déterminante.* » Pour un État doté du statut de membre permanent du Conseil de sécurité des Nations unies, disposer de relais d'influence au sein de l'ensemble des États siégeant aux Nations unies est également préférable.

Troisièmement, sur le plan consulaire, une présence locale constitue un préalable à des capacités d'intervention rapide au soutien de nos ressortissants (prévention, préparation et gestion de crise, mesures d'assistance dans des situations particulières).

Symétriquement, **l'inconvénient principal d'un réseau aussi étendu est, en premier lieu, son coût budgétaire et, subsidiairement, le risque de dispersion des effectifs et des moyens d'intervention.** Le livre blanc sur la politique étrangère et européenne de la France, remis par Alain Juppé et Louis Schweitzer en 2008 soulignait ainsi que « *le fait de disposer du deuxième réseau au monde (voire du premier, toutes implantations confondues, devant les États-Unis) n'est en soi ni une finalité, ni un critère d'efficience. Ceci peut même se révéler contre-productif si l'entretien d'un réseau surdimensionné nous prive de moyens d'intervention.* »¹

Cette contrainte budgétaire est partagée par nos principaux partenaires européens qui, à l'instar de la France, ont développé différentes modalités de présence diplomatique allégée, tels que :

- la **régionalisation** de certaines fonctions consulaires voire diplomatiques de nature « politique », d'une part, et de fonctions de support et logistiques ;

- l'**externalisation** de fonctions non régaliennes, principalement dans le domaine consulaire ;

- le **recours à des ambassadeurs non-résidents** ou ambassadeurs « laptop », soit des ambassadeurs opérant sur la base de déplacements fréquents vers leur pays d'accréditation à partir de leur administration centrale et non d'une mission diplomatique permanente sur place ;

- et des **postes au format allégé.**

¹ Alain Juppé et Louis Schweitzer (présidence), « La France en Europe et dans le monde. Livre blanc sur la politique étrangère et européenne de la France 2008-2020 », 2008.

**La course vers le Pacifique :
une forte dynamique d'implantations diplomatiques depuis 2017**

Selon l'institut Lowy, qui opère un suivi comparatif des réseaux diplomatiques, la région du Pacifique sud, en incluant l'Australie et la Nouvelle-Zélande, a connu la plus forte croissance d'implantation de postes diplomatiques entre 2017 et 2024. Sur cette période, près de 10 % des créations de postes diplomatiques, tous États confondus, étaient situées dans cette zone (soit 29 postes), dont la moitié en Australie et Nouvelle-Zélande. En particulier, cette zone fait l'objet d'une compétition notable entre la Chine et les États-Unis. Ces derniers ont réouvert leur ambassade auprès des Îles Salomon et ouvert un nouveau poste dans les Îles Tonga.

L'Europe demeure cependant, sur la période étudiée, la région accueillant le plus d'implantations diplomatiques. 117 nouveaux postes y ont été ouverts depuis 2017. Bruxelles (avec 124 implantations diplomatiques et consulaires) et Paris (118 postes) demeurent les deux premières villes d'implantation européennes.

Source : commission des finances, d'après l'Institut Lowy

2. Une répartition géographique stable des implantations et des effectifs

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** (réparties entre 8 postes à missions élargies et format exceptionnel, 29 postes à missions élargies, 99 postes à missions prioritaires et 26 postes de présence diplomatiques auxquels s'ajoutent deux bureaux de France et deux antennes diplomatiques) **et de 16 représentations permanentes auprès d'organisations internationales.**

Comparaison entre les principaux réseaux diplomatiques au monde en 2024

(en nombre de postes et d'ETP)

État	Nombre d'ambassades	Nombre de consulats	Nombre d'agents
Chine	173	91	5 000
États-Unis	168	83	76 643
France	161	72	13 818
Royaume-Uni	156	51	17 532
Allemagne	148	56	13 551
Turquie	146	99	4 622 (hors agents locaux)
Inde	144	56	n.c.
Russie	143	74	12 000
Canada	100	51	14 000

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

Concernant la répartition géographique des postes, comme l'illustrent les motivations d'ouverture et de fermeture des ambassades et consulats (voir *infra*), **une part des créations de représentations diplomatiques françaises vient matérialiser les priorités géographiques identifiées au sein du réseau, comme :**

- au sein de la **zone « Afrique du Nord et Moyen-Orient »**, avec la réouverture des ambassades de France à Tripoli (Libye) et à Damas (Syrie) et l'ouverture d'un consulat général de France à Mossoul (Irak) ;

- en **Indopacifique** (couvrant à la fois les zones « Asie et Océanie » et « Afrique et Océan indien ») avec l'ouverture d'une ambassade de France aux Samoa, le renforcement des effectifs de l'ambassade de France aux Fidji et l'ouverture d'un bureau de France à Hyderabad (Inde) ;

- en **Europe continentale**, par le renforcement de différents postes situés sur le « flanc est ».

S'agissant de la répartition des effectifs, sur la période 2019-2025, l'affectation des ETP **est restée relativement stable et ne semble pas traduire de forte réorientation géographique du réseau.**

À l'inverse, alors que les zones « Asie et Océanie » et « Europe continentale » **sont désormais considérées comme prioritaires**, au regard de la stratégie Indopacifique de la France et du renforcement du « flanc est » de

l'Europe suite à l'invasion russe de l'Ukraine, ces deux zones perdent des effectifs sur cette même période.

Répartition géographique des effectifs du réseau diplomatique et évolution entre 2019 et 2025

(en ETPT et en pourcentage)

Zone géographique	Effectifs au 31 décembre 2019	Proportion	Effectifs au 31 décembre 2025	Proportion	Évolution des effectifs 2019-2025
Amériques et Caraïbes (AME)	1 400,71	13,87 %	1 421,00	14,16 %	+ 1,45 %
Afrique du Nord et Moyen-Orient (ANMO)	1 791,93	17,74 %	1 838,00	18,31 %	+ 2,57 %
Asie et Océanie (AS)	1 718,00	17,01 %	1 658,90	16,53 %	- 3,44 %
Affaires stratégiques, sécurité et désarmement (ASD)	44	0,44 %	48,5	0,48 %	+ 10,23 %
Afrique et Océan indien (DAOI)	2 442,23	24,18 %	2 352,68	23,44 %	- 3,67 %
Union européenne et États associés (DUE)	1 959,35	19,4 %	1 972,89	19,66 %	+ 0,69 %
Europe continentale (EUC)	619,82	6,14 %	610,5	6,08 %	- 1,50 %
Nations Unies, organisations internationales, droits de l'homme et francophonie (NUO)	124,5	1,23 %	135	1,34 %	+ 8,43 %
Monde	10 100,54	100 %	10 037,47	100 %	- 0,62 %

Note : les ETP relevant des « zones » NUO et ASD sont affectés dans les représentations permanentes de la France auprès des organisations internationales.

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

3. Des fermetures de postes subies, des ouvertures limitées par les marges de manœuvre budgétaires

Le réseau diplomatique et consulaire a connu un certain nombre d'évolutions géographiques au cours des dernières années. 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 résidant dans le pays partenaire. **Surtout, ces ouvertures peuvent intervenir dans des États dans lesquels l'influence française est d'ores et déjà bien établie**, avec une présence diplomatique et consulaire conséquentes, et qui ne figurent pas parmi les géographies prioritaires de la réorientation du réseau.

À titre d'exemple, l'ouverture d'un poste consulaire d'influence à Florence et la transformation de la section consulaire de l'ambassade de France à Rome en consulat général, réalisées toutes deux en 2022, s'inscrivaient dans une volonté du Gouvernement de poursuivre l'intensification des relations franco-italiennes à la suite de la signature, en novembre 2021, du traité bilatéral dit du Quirinal¹ et ce, comme le note la Cour des comptes « *en dépit des objectifs affichés de rationalisation.* »²

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). Ces fermetures ne présentent toutefois pas un caractère définitif. En Syrie, l'ambassade de France, fermée en 2011 au début de la guerre civile pour protester contre la répression menée par le régime de Bachar al-Assad, a été réouverte en 2025.

¹ *Traité entre la République française et la République italienne pour une coopération bilatérale renforcée, signé le 26 novembre 2021, à Rome.*

² *Cour des comptes, « Les services rendus aux Français à l'étranger », observations définitives, 13 juin 2024.*

Ces mêmes facteurs peuvent conduire à une restriction de la présence diplomatique française. Les postes diplomatiques en Ukraine, en Russie et au Mali ont ainsi vu leurs effectifs réduits, de même que des postes situés dans des États connaissant des tensions diplomatiques avec la France, à l'image du Venezuela et de l'Algérie.

Seuls deux exemples de fermeture liées à la réorganisation du réseau ont été portés à la connaissance des rapporteurs :

- d'une part, **la fermeture définitive du consulat de Karachi**, suite à un rapport de l'inspection générale des affaires étrangères soulignant la faiblesse des intérêts économiques français dans cette zone (mais également en raison de la situation sécuritaire au Pakistan) ;

- d'autre part, **la fermeture du bureau de l'ambassadrice pour le Pacifique à Nouméa**, en raison d'un regroupement avec l'ambassade de France aux Samoa.

Au total, plutôt que des fermetures de postes, le MEAE a privilégié des redimensionnements de format, en s'appuyant notamment sur les postes de présence diplomatique (PPD) et les postes consulaires d'influence (PCI). Le ministère indique que, pour « *nombreux postes, en continu et de manière progressive* », des adaptations de format sont décidées pour répondre à l'apparition de nouveaux besoins et intérêts ou, à l'inverse, de la réduction des intérêts français. **Dans ce dernier cas, les effectifs et moyens prélevés sur les implantations jugées moins prioritaires peuvent être redéployés ailleurs dans le réseau.**

Le redimensionnement de postes peut, au surplus, **découler de réformes structurelles du réseau parmi lesquelles :**

- **la mise en œuvre des recommandations** du rapport de M. Paul Hermelin sur l'amélioration de la délivrance des visas¹ et le regroupement des services d'instruction des demandes de visas sur un ou plusieurs sites par État, ce qui implique des transferts d'effectifs au sein du réseau consulaire ;

- **la réforme des réseaux de l'État à l'étranger** dans le cadre du programme « Action publique 2022 » qui a eu pour effet d'intégrer dans le plafond d'ETP du MEAE les effectifs des fonctions support des différents réseaux ministériels, d'une part, et à l'inverse, le transfert des effectifs de la coopération technique lors de la création de l'agence de coopération technique Expertise France, d'autre part.

¹ Paul Hermelin, rapport à l'attention du ministre de l'intérieur et des outre-mer et de la ministre de l'Europe et des affaires étrangères, « Propositions pour une amélioration de la délivrance des visas », avril 2023.

**Motifs d'évolution du réseau diplomatique et consulaire
au cours des derniers exercices**

Évolution du réseau	Motif	Poste diplomatique ou consulaire concerné
Ouverture	Apparition d'un intérêt économique	<ul style="list-style-type: none"> - Ambassade de France à Georgetown (Guyana, 2025) ; - bureau de France à Hyderabad, rattaché au consulat général à Bangalore (Inde, 2023).
	Apparition d'un intérêt politique	<ul style="list-style-type: none"> - Consulat général à Mossoul (Irak, 2022) ; - ambassade de France à Apia (Samoa, 2025) ; - consulat général à Nuuk (Groenland, 2026).
	Amélioration des conditions de sécurité	<ul style="list-style-type: none"> - Ambassade de France à Tripoli (Libye, 2021) ; - ambassade de France à Damas (Syrie, 2025, ambassade fermée en 2012).
Augmentation de format	Apparition de contraintes nouvelles	<ul style="list-style-type: none"> - Transformation de la section consulaire de l'ambassade à Rome en consulat général (Italie, 2022) ; - ouverture d'un poste consulaire d'influence à Florence (Italie, 2022) ; - transformation de l'agence consulaire en consulat général à Melbourne (Australie, 2024) ; - transformation de l'Institut français en consulat général à Séville (Espagne, 2024) ; - transformation de la section consulaire de l'ambassade à Athènes en consulat général (Grèce, 2024) ; - transformation de la section consulaire de l'ambassade à Yaoundé en consulat général (Cameroun, 2026).
	Apparition de besoins ou d'intérêts nouveaux	Renforcement des effectifs sur de nombreux postes

Fermeture	Dégradation des conditions de sécurité	- Ambassade de France à Sanaa (Yémen, 2015) ; - ambassade de France à Kaboul (Afghanistan, 2021) ; - ambassade de France à Khartoum (Soudan, 2023).
	Dégradation des relations bilatérales	- Bureau français de coopération en Corée du Nord, Pyongyang (2020) ; - ambassade de France à Niamey (Niger, 2023).
	Choix d'organisation	- Consulat général à Karachi (Pakistan) ; - bureau de l'ambassadrice pour le Pacifique à Nouméa (regroupement définitif vers l'ambassade de France à Suva, 2026-2027).
Réduction de format	Dégradation des conditions de sécurité	Ukraine, Russie, Burkina Faso et Mali
	Dégradation des relations bilatérales	Venezuela et Algérie
	Choix d'organisation	Réduction d'effectifs sur de nombreux postes

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

S'agissant de la procédure interne au MEAE, une réunion annuelle sous la présidence du secrétaire général du ministère étudie les évolutions possibles du réseau diplomatique, consulaire et culturel. Au préalable, les projets d'ouverture, de fermeture ou d'évolution d'un poste diplomatique ou consulaire font l'objet d'une instruction par l'ensemble des services concernés. Sont prises en compte des critères d'opportunité politique, les enjeux sécuritaires d'une telle opération et son équilibre financier. **A l'issue de cette réunion annuelle, le secrétaire général et le directeur de cabinet du ministre préparent les arbitrages pour ce dernier.**

Plus spécifiquement, dans le domaine consulaire, la direction des Français à l'étranger et de l'administration consulaire dans ses réponses écrites, indique que « *parmi les critères pouvant être pris en compte, on retiendra le coût financier complet, les économies pouvant être dégagées par des fermetures, les pratiques de nos partenaires, l'évolution de la taille des communautés françaises dans les zones concernées et leurs spécificités.* »

De même, concernant le réseau culturel, les décisions d'ouverture et de fermeture d'instituts français **sont prises sur le fondement de propositions préparées par la direction générale de la mondialisation**, après consultations des directions concernées, notamment les directions géographiques.

La mise en œuvre des décisions d'évolution du réseau est réalisée par une coopération entre différents services, sous la coordination de la direction des affaires financières, qui assure un contrôle de la traçabilité des coûts et des économies associées.

Cette procédure « de droit commun », reposant sur des propositions formulées par les services en fonction des priorités stratégiques préalablement identifiées, est parfois mise à mal par des injonctions politiques soudaines. En témoigne l'ouverture d'un poste consulaire d'influence à Nuuk, en février 2026. Après l'annonce par le président de la République du renforcement de la présence diplomatique française au Groenland, en réponse aux déclarations américaines visant ce territoire, une mission de préfiguration a été confiée à un diplomate basé à Paris, pour étudier les différentes possibilités d'implantation. Sur le fondement du rapport de préfiguration, les directions compétentes ont évalué les avantages et les inconvénients de différentes options : l'ouverture d'un consulat à Nuuk, la création d'un consulat au Groenland installé à Copenhague ou d'un poste d'agent en mission depuis Paris. **Arbitrée par le ministre, l'option retenue a été la plus ambitieuse et la plus coûteuse**, avec l'ouverture d'un poste consulaire d'influence à Nuuk le 6 février 2026, doté d'un ETP.

Le réseau de la direction générale du Trésor : une plus grande adaptabilité dans les ouvertures et fermetures de services économiques

Par rapport au réseau diplomatique *stricto sensu*, le réseau de la DG Trésor se caractérise par une organisation régionalisée, d'où une plus grande adaptabilité dans la répartition des moyens à l'étranger.

D'une part, concernant les ouvertures et fermetures de services économiques, la DG Trésor n'a formalisé aucune doctrine. Les décisions sont prises au regard des demandes politiques, des relations économiques (et le cas échéant des perspectives d'affaires et intérêts sectoriels) avec l'État concerné et la zone régionale, sous réserve des marges budgétaires.

En tout, 15 services économiques ont été fermés entre 2018 et 2025, en raison d'une relation bilatérale politique ou sécuritaire dégradée (dans les pays du Sahel, au Soudan ou en Afghanistan) ou en raison d'un intérêt économique moindre ou dans le cadre du processus de régionalisation des services. Au total, huit services économiques ont été fermés pour ces derniers motifs : Tirana (Albanie), Wellington (Nouvelle Zélande), Nicosie (Chypre), Port Louis (Île Maurice), Djeddah (Arabie Saoudite), Houston (États-Unis), Manama (Bahreïn) et Yangon (Birmanie). Par rapport au réseau diplomatique, les fermetures de postes relèvent donc moins d'une contrainte extérieure que d'une décision d'adaptation à l'évolution des intérêts français ou de réorganisation.

D'autre part, s'agissant de la répartition des effectifs, une revue annuelle est organisée sous la direction du secrétariat général et des bureaux géographiques. Elle tient compte des demandes des postes, de l'intensité de la relation économique bilatérale et de l'importance du pays sur la scène européenne et internationale.

L'allocation des effectifs suit une même logique d'adaptation aux opportunités économiques, les ETP retirés d'un poste pouvant être redéployés dans les services économiques à plus forts besoins.

Source : commission des finances, d'après les réponses de la direction générale du Trésor

B. L'ADAPTATION DES FORMATS DE PRÉSENCE DIPLOMATIQUE ET CONSULAIRE, LEVIER DE MAÎTRISE DE LA DÉPENSE, N'EST PAS SANS PRÉSENTER DE DIFFICULTÉS

Pour permettre de maintenir l'universalité du réseau, le livre blanc de 2008 a consacré un **principe directeur d'organisation du réseau diplomatique : la modularité**. Le principe consiste à adapter l'empreinte, par une différenciation des formats de présence diplomatique, pour maîtriser les coûts et ainsi préserver l'universalité du réseau dans un contexte budgétaire contraint.

Il en résulte une catégorisation des postes diplomatiques, entre :

- les **ambassades à missions élargies et à format d'exception** (huit postes, à forte valeur symbolique et diplomatique, à savoir les ambassades de de France en Allemagne, en Espagne, aux États-Unis, en Italie, à Madagascar, au Maroc, au Royaume-Uni et au Sénégal) ;

- les **postes à moyens élargis**, assurant l'ensemble des missions de l'État à l'étranger (29 postes) ;

- les **postes à missions prioritaires**, dont le nombre de missions est plus restreint, **sans que la distinction avec les postes à missions élargies soit clairement établie** (99 postes) ;

- et les **postes de présence diplomatique (PPD)**, au nombre de 26 en 2026, au format le plus restreint (capacité de veille et d'analyse politique).

À ces quatre grandes catégories s'ajoutent deux antennes diplomatiques (en Gambie et en Sierra Leone) et un bureau de France (à Taïwan, le bureau de Pyongyang ayant été fermé). Des **modes alternatifs de présence diplomatique**, pratiqués par d'autres pays européens, comme les ambassadeurs non-résidents, n'ont pas été retenus par la France.

Les formes les plus légères de représentation correspondent davantage à des démarches de préfiguration de la création d'un poste diplomatique. Le ministère a également rapidement abandonné certains

formats plus légers : les formats à deux agents (un agent de catégorie A et un agent de catégorie C) qui faisaient peser une charge de travail trop lourde sur ces personnels. Le ministère peut néanmoins être utilisé dans le cadre de la préfiguration d'un nouveau poste.

1. Les postes de présence diplomatique : un format minimaliste adapté aux zones où la présence de la France semble moins stratégique

Initié en 2013, dans le cadre du programme de modernisation de l'action publique, les postes de présence diplomatique ont visé à concilier le principe d'universalité du réseau diplomatique avec les exigences de réduction de la masse salariale mis en œuvre par le MEAE. **Ce format de postes implique des effectifs plus réduits et l'exclusion de certaines compétences notamment dans le domaine consulaire.**

Au total, 25 ambassades ont été redimensionnées au format de postes de présence diplomatique en deux vagues :

- **une première vague de treize postes** sur la période 2013-2015 (Brunei, Cap-Vert, Érythrée, Guinée-Bissau, Honduras, Jamaïque, Kirghizstan, Libéria, Népal, Papouasie-Nouvelle-Guinée, Tadjikistan, Trinité et Tobago et Zambie) ;

- **puis une seconde vague de douze postes** entre 2016 et 2017 (Botswana, Fidji, Moldavie, Monténégro, Namibie, Nicaragua, Paraguay, Salvador, Seychelles, Soudan du Sud, Suriname et Turkménistan).

À ces 25 reconfigurations s'est ajoutée en septembre 2025 l'ouverture d'une nouvelle ambassade en format PPD au Guyana. En y ajoutant les 23 postes consulaires d'influence (PCI, voir *infra*), le réseau comporte **cinquante postes à format allégé.**

À noter qu'aucun poste de présence diplomatique n'est positionné dans un État membre de l'Union européenne.

a) Les PPD, un coût budgétaire limité au regard de leur empreinte diplomatique

Le principal avantage du format PPD est un coût budgétaire plus maîtrisé. Au total, l'introduction de cette modalité d'organisation entre 2013 et 2017 a permis, selon une évaluation réalisée en 2023 par l'IGAE et transmise aux rapporteurs spéciaux, de **réduire les effectifs du réseau de l'ordre de 200 équivalents temps plein**, soit une diminution de la masse salariale de l'ordre de douze millions d'euros. Concrètement, cela a conduit à faire passer les effectifs de l'ambassade de France à Praia (Cap-Vert) de 18,5 à 5 ETP, ceux de l'ambassade à Bissau (Guinée-Bissau) de 22 à 7, ceux de l'ambassade à Tegucigalpa (Honduras) de 17 à 5 et ceux de l'ambassade de France à Kingston de 13 à 7.

Sur le plan immobilier, le redimensionnement des postes en format PPD a entraîné **une baisse de 30 % de la dépense au titre des loyers** sur ces implantations, soit environ 300 000 euros.

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**¹. En moyenne, hors dépenses de personnel, un poste de présence diplomatique coûte près de **cinq fois moins** qu'un poste à missions prioritaires et plus de **seize fois moins** qu'un poste à moyens élargis.

S'agissant des dépenses d'interventions, le champ plus restreint des missions exercées par les PPD et le fait qu'il soient situés dans des pays jugés moins stratégiques pour les intérêts français **conduisent à ce que les crédits mis à la disposition de ces postes soient plus limités**. À titre d'illustration, le budget moyen du service de coopération et d'action culturelle (Scac) des PPD est de l'ordre de **85 000 euros, contre 450 000 euros pour les postes à missions prioritaires et 1,7 million d'euros pour les postes à missions élargies** (vingt fois plus).

**Comparatif des coûts unitaires hors titre 2, moyens et médian,
par catégorie de postes diplomatiques en 2025**

Catégorie de postes	Coût unitaire moyen du poste	Coût unitaire médian du poste
Postes à moyens élargis	8 068 548 euros	6 495 224 euros
Postes à missions prioritaires	2 400 358 euros	1 812 951 euros
Postes de présence diplomatiques	490 159 euros	387 088 euros

Note : sont intégrées toutes les dépenses HT2 relevant de l'ensemble des programmes concourant au financement du réseau.

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

Il en va de même pour la masse salariale par catégorie de postes, la limitation des effectifs des PPD permettant ainsi de réduire sensiblement le coût moyen et médian de ces postes. **En 2023, la moyenne des effectifs des PPD se situait à 7,54 ETP et à 8 ETP en 2026** (le plus grand poste comportant 15 ETP et le plus petit 5). L'éventail d'effectifs s'est cependant sensiblement

¹ En 2023, les PPD représentaient 1,3 % des dépenses de personnel et 2,9 % des dépenses de fonctionnement du MEAE.

accru avec le renforcement des moyens humains positionnés sur l'ambassade de France en Moldavie depuis 2024.

Comparatif de la masse salariale, moyenne et médiane, par catégorie de postes diplomatiques en 2025

Catégorie de postes	Coût unitaire moyen du poste	Coût unitaire médian du poste
Postes à moyens élargis	5 526 786 euros	4 854 212 euros
Postes à missions prioritaires	2 024 606 euros	1 389 712 euros
Postes de présence diplomatiques	358 904 euros	328 732 euros

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

En répartissant les postes selon la taille de leurs budgets de fonctionnement respectifs, on constate que chaque quantile consomme environ 50 % de crédits de plus que le quantile précédent. **Les trois premiers quantiles de postes, qui regroupent notamment l'ensemble des PPD (mais aussi d'autres postes de faible dimension hors de la catégorie PPD), représentent moins de 10 % du budget de fonctionnement du réseau.**

Répartition du budget de fonctionnement du réseau selon les catégories de postes diplomatiques en 2024, par quantile

(en nombre de postes et en pourcentage)

	1 ^{er} quantile	2 ^e quantile	3 ^e quantile	4 ^e quantile	5 ^e quantile	6 ^e quantile	7 ^e quantile
Part du budget du réseau consommé par le quantile	2 %	4 %	5 %	8 %	12 %	21 %	48 %
Postes à moyens élargis au sein du quantile	0	0	0	0	11	12	16
Postes à missions prioritaires au sein du quantile	4	18	21	23	12	13	7
Postes de présence diplomatique au sein du quantile	17	5	2	0	0	0	0

Note : chaque quantile comprend 23 postes hormis le premier quantile qui en compte 21.

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

S'agissant des économies additionnelles qui pourraient être obtenues en élargissant le nombre d'ambassades en format PPD, la direction des affaires financières du ministère de l'Europe et des affaires étrangères estime que :

- l'alignement de la dépense moyenne des dix plus petits postes au-dessus de la catégorie des PPD sur la dépense moyenne des PPD **représenterait une économie théorique de 1,5 million d'euros en dépenses de fonctionnement ;**

- tandis qu'un alignement similaire pour les vingt plus petits postes au-dessus de la catégorie des PPD **permettrait d'économiser 4,5 millions d'euros en dépenses de fonctionnement sur le programme 105.**

Au total, il est incontestable que le budget consommé par les PPD demeure maîtrisé, les gisements d'économies en dépenses de fonctionnement se situant davantage dans les quantiles les plus élevés de la distribution des postes selon leur importance.

Pour autant, le MEAE a envisagé d'inclure de nouveaux postes dans la catégorie des postes de présence diplomatique. Dans son évaluation du dispositif des PPD en 2023, l'inspection générale des affaires étrangères recommandait d'élargir la liste des PPD à **six ambassades dans des pays hors Union européenne** dont les effectifs étaient inférieurs à vingt ETP (les

ambassades de France à Andorre, en Islande, au Kosovo, à Monaco, en Mongolie et à Vanuatu). Parmi les États concernés **figurent des pays frontaliers de la France, ce qui faciliterait le transfert des fonctions consulaires vers d'autres administrations mais supposerait une coordination avec ces dernières.** De même, la mission conjointe réalisée en 2018 par l'IGF et l'IGAE sur les réseaux de l'État en Europe **recommandait de basculer quatre petits postes situés en Europe en format PPD et de rattacher à un autre poste leurs fonctions consulaires.** À la différence de l'évaluation de 2023, le rapport réalisé en 2018 incluait deux postes situés dans des États membres de l'Union européenne.

À noter que toute nouvelle transformation de poste diplomatique en PPD implique un transfert de charges, soit vers le poste de rattachement, soit, s'agissant des postes situés dans des pays frontaliers, vers les services de l'État et les collectivités territoriales des départements frontaliers.

b) En dépit du caractère allégé des compétences exercées par les PPD, la distorsion entre les moyens des postes et leur charge de travail est notable

Par rapport aux autres catégories de postes, les postes de présence diplomatique se caractérisent par un socle de compétences plus restreint, leur permettant de se concentrer sur les fonctions essentielles de représentation et d'influence. Une circulaire de la secrétaire générale du MEAE, en date du 20 juin 2024 précise l'étendue des missions des PPD et les modalités de fonctionnement de ces postes.

Deux missions prioritaires sont assignées aux ambassadeurs dans les postes de présence diplomatique :

- **le travail politique**, le chef de poste étant chargé d'informer le ministère des évolutions politiques dans son pays de résidence et d'animer les réseaux d'opérateurs français ou de partenaires européens ;

- **la diplomatie économique**, l'ambassadeur contribuant à la bonne coordination des acteurs économiques français, en constituant, le cas échéant, un conseil économique et en s'appuyant sur les chambres de commerce. Le poste assure, en coopération avec le service économique régional et les opérateurs, une collecte d'informations, une veille sur les projets et appels d'offres et un accompagnement des délégations d'entreprises.

Dans le champ de la politique d'influence, les ambassadeurs en PPD peuvent choisir d'exercer une ou deux missions supplémentaires, en concertation avec la direction régionale compétente et la direction générale de la mondialisation. Ces missions peuvent, par exemple, être l'appui à l'action extérieure des collectivités territoriales, le suivi d'une organisation multilatérale, la coopération linguistique, culturelle et universitaire ou l'appui au réseau culturel français.

Cette faculté de déterminer « à la carte » l'éventail des missions exercé par le poste semble appréciée par les chefs de poste. En tout état de cause, la circulaire de la secrétaire générale précise que la DGM et la direction régionale doivent vérifier que ces objectifs supplémentaires sont « *justifiés et que les moyens destinés à les remplir soient disponibles.* »

Les postes de présence diplomatique n'ont pas de circonscription consulaire propre et ne disposent par conséquent que de compétences consulaires résiduelles (ils demeurent, dans leurs relations avec leur État de résidence, sous l'empire de la convention de Vienne sur les relations diplomatiques du 18 avril 1961). Le territoire de leur pays de résidence est inclus dans la circonscription consulaire de leur poste de rattachement consulaire (PRC).

Au titre de leurs compétences résiduelles en matière consulaire, les PPD **exercent la protection consulaire**, y compris dans la gestion de crise, délivrent des laissez-passer consulaires et, en lien avec leurs postes de rattachement consulaire, établissent des procurations de vote. Depuis juillet 2024¹, les PPD **peuvent également remettre des titres d'identité et de voyage**, afin d'éviter aux ressortissants français établis dans leur État de résidence d'effectuer un second déplacement vers le PRC.

En matière d'action culturelle et de coopération, les moyens limités de ces postes encadrent *de facto* l'exercice de ces compétences. Comme l'a indiqué la direction générale de la mondialisation lors de son audition, les PPD **ne disposent généralement pas d'un service de coopération et d'action culturelle (Scac)**. Les actions de coopération peuvent être mises en œuvre par un voire deux ETP dont le statut peut varier (fonctionnaire expatrié, volontaire international en administration ou agent de droit local). Dans certains postes, le numéro deux de l'ambassade cumule ses fonctions avec celles de conseiller de coopération et d'action culturelle (Cocac)². Les rapporteurs spéciaux ont pu observer une telle organisation au sein de l'ambassade de France en Moldavie lors de leur déplacement du 31 mai au 2 juin 2026.

Cette limitation des effectifs sur les missions relevant de la DGM **est envisageable dès lors que les postes concernés concentrent moins d'enjeux en la matière et disposent de moins de crédits d'intervention à mettre en œuvre**. Il n'en demeure pas moins que ce cumul de fonctions **alourdit la charge de travail** des équipes concernées.

Pour l'ensemble des missions qui ne pas assurées par le poste et pour les fonctions support, **les PPD sont adossés à des postes de rattachement :**

¹ Et un arrêté du 31 juillet 2024 portant habilitation des chefs de poste diplomatique et consulaire en vue de la remise des passeports et des cartes nationales d'identité à leur titulaire.

² Dans le même sens, pour d'autres fonctions relevant du champ de compétences de la DGM, comme l'action humanitaire, il est fréquent qu'un seul agent soit compétent au sein de la chancellerie.

- **en matière consulaire** (administration des Français à l'étranger, réception des demandes de visas et réception des demandes d'acquisition de la nationalité française), ils relèvent du consulat général ou de la section consulaire de rattachement. Le poste consulaire de rattachement peut organiser des tournées consulaires avec des agents en mission se déplaçant dans l'État de résidence du PPD ;

- **concernant les fonctions logistiques et techniques**, les PPD sont rattachés aux services régionalisés (antennes de la direction des immeubles et de la logistique, centres régionaux d'assistance aux systèmes d'information et de communication et chefs régionaux de sécurité opérationnelle) en fonction de leur localisation géographique ou de « *tout autre critère déterminant* » ;

- **pour les tâches de traduction et l'organisation des visites de haut niveau**, les PPD peuvent également s'appuyer sur leur poste de rattachement.

En matière immobilière, les postes de présence diplomatique engagent et liquident les dépenses immobilières de titre 3 (de même que l'ensemble des dépenses indispensables à leur fonctionnement), à l'exception des loyers qui, s'ils peuvent être payés par les PPD, le sont majoritairement par l'administration centrale. S'agissant des dépenses immobilières d'investissement (titre 5), ces dernières sont exécutées par les secrétariats généraux d'ambassade des postes où sont localisés les antennes de la direction des immeubles et de la logistique¹. À la demande du PPD, **ces dépenses peuvent néanmoins être directement exécutées par le poste**, notamment quand il est plus simple, pour des raisons de circuit bancaire, d'ordonnancer les dépenses d'investissement dans le pays de réalisation des travaux².

Outre les postes de rattachement et les services régionalisés, les PPD peuvent s'appuyer sur les services centraux. Ces derniers sont supposés limiter leurs sollicitations à l'égard des postes.

¹ Ou, dans le cas de l'antenne immobilière d'Istanbul, par le SGA de la capitale du pays du poste de rattachement.

² Sont concernés par cette dérogation les ambassades de France au Népal, au Nicaragua, en Papouasie-Nouvelle-Guinée, au Paraguay et au Soudan du Sud.

Nicaragua (Managua)	San José	Espagne (représentation Schengen)	San José	Washington	Panama	San José
Papouasie-Nouvelle-Guinée (Port Moresby)	Sydney	Singapour	Singapour	Séoul	Canberra	Manille
Paraguay (Assomption)	Buenos Aires	Espagne (représentation Schengen)	Buenos Aires	Rio de Janeiro	Brasilia	Santiago
Salvador (San Salvador)	Guatemala City	Espagne (représentation Schengen)	Guatemala City	Washington	Panama	Guatemala City
Seychelles (Victoria)	Port-Louis	Port-Louis	Port-Louis	Nairobi	Addis Abeba	Port-Louis
Soudan du Sud (Djouba)	Addis Abeba	Addis Abeba	Addis Abeba	Nairobi	Addis Abeba	Kampala
Suriname (Paramaribo)	n.a.	Pays-Bas (représentation Schengen)	n.a.	Rio de Janeiro	Brasilia	Castries
Tadjikistan (Douchambé)	Tachkent	Allemagne (représentation Schengen)	Tachkent	Moscou	Beyrouth	Tachkent
Trinité-et-Tobago (Port d'Espagne)	Castries	Castries	Castries	Washington	Panama	Castries
Turkménistan (Achgabat)	Bakou	Italie (représentation Schengen)	Istanbul	Moscou	Beyrouth	Bakou
Zambie (Lusaka)	Johannesburg	Italie (représentation Schengen)	Johannesburg	Nairobi	Pretoria	Harare

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

L'évaluation réalisée par l'inspection générale des affaires étrangères et les observations recueillies par les rapporteurs spéciaux au cours de leurs auditions et déplacements permettent d'identifier **trois types de difficultés dans la mise en œuvre du statut de PPD.**

Premièrement, l'exercice de fonctions consulaires résiduelles peut se révéler complexe pour des postes qui ne sont pas dimensionnés pour traiter une charge de travail notable dans ce domaine. L'IGAE considère cette difficulté comme le « *point le plus dysfonctionnel* » du modèle des PPD.

En dépit d'une compétence consulaire théoriquement allégée, ces derniers doivent assurer des missions consulaires variées et potentiellement chronophages (protection des Français en difficulté, recouvrement de

créances hospitalières, gestion des bureaux de vote, gestion des situations d'urgence...) qui peuvent se trouver majorées lorsque l'État de résidence constitue une destination touristique importante (comme le Cap-Vert, le Monténégro, le Népal ou les Seychelles) ou comporte une communauté française notable (comme le Panama). **Les PPD demeurent également compétents pour enregistrer la présentation des étrangers** ayant fait l'objet d'une décision portant obligation de quitter le territoire français (OQTF) pour justifier leur sortie du territoire¹, ce qui s'ajoute aux tâches précitées lorsque l'État de résidence est un pays d'immigration vers la France.

Lors de la crise sanitaire, la fermeture des frontières décidées par de nombreux États a soulevé des difficultés supplémentaires, les ressortissants français installés dans l'État de résidence ne pouvant accéder aux services consulaires offerts normalement par le poste de rattachement.

Deuxièmement, dans le prolongement de la limitation de leurs moyens, les PPD rencontrent **des difficultés en matière de sécurisation des emprises et de protection de leurs agents**. C'est particulièrement le cas dans les États à forts niveaux de délinquance.

Troisièmement, 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. À cette image dépréciative s'ajoute le ressenti d'une absence de priorisation de ces postes pour l'allocation des moyens et la programmation de projets immobiliers. Lors de leur déplacement auprès de l'ambassade de France en Moldavie, qui constitue pourtant le poste le mieux doté de la catégorie de PPD, les rapporteurs spéciaux ont pu constater les difficultés du poste à programmer l'extension des locaux de l'ambassade. Or, les PPD ne font l'objet d'aucune restriction formalisée de leurs moyens, sauf en matière immobilière où la commission interministérielle chargée d'émettre un avis sur les opérations immobilières à l'étranger (CIME) a fixé pour les PPD une surface maximale de 250 mètres carrés pour les résidences de chefs de poste faisant l'objet d'une prise à bail.

Cette difficulté symbolique se prolonge par un effet de cliquet constaté sur la qualification d'un poste diplomatique en PPD (voir *infra*).

¹ Aux termes de l'article R. 711-2 du code l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile « l'étranger ayant fait l'objet d'une décision portant obligation de quitter le territoire français peut également justifier de sa sortie du territoire en établissant par tout moyen sa présence effective dans le pays de destination, notamment en s'y présentant personnellement aux représentations consulaires françaises ou à la représentation de l'Office français de l'immigration et de l'intégration. Sauf preuve contraire, l'étranger est réputé avoir exécuté la décision portant obligation de quitter le territoire français à la date à laquelle il s'est ainsi présenté à l'une de ces autorités. »

Recommandation n° 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. La modularité du réseau consulaire et les postes consulaires d'influence

Tout comme le réseau diplomatique, l'organisation du réseau consulaire suit le principe de modularité, avec différentes catégories de postes, déterminant l'étendue des moyens et des missions exercées.

Les différentes catégories de postes consulaires

Types de postes	Missions consulaires	Évolution du nombre de postes pour chaque catégorie entre 2013 et 2026
Consulat général et consulat	Réalisation de l'ensemble des missions consulaires	+ 4 (consulat généraux) et - 3 (consulats)
Section consulaire d'ambassade	Réalisation de l'ensemble des missions consulaires	- 23
Poste consulaire d'influence (ex-poste à gestion simplifiée)	Activité consulaire réduite à la protection consulaire et à l'influence économique, politique et culturelle.	+ 4
Poste de présence diplomatique	Activité consulaire réduite à la protection consulaire	n.a.
Consul honoraire	Missions consulaires résiduelles, exercés sous l'autorité du consul général	n.a.

Autres types de présence consulaire	Réalisation de l'ensemble des missions consulaires mais appellation distincte pour des raisons politiques (bureau français de Taipei et antenne consulaire d'Anjouan)	- 1 (bureau français à Pyongyang)
-------------------------------------	---	-----------------------------------

Note : l'adoption par une ambassade du format de PPD implique la fermeture de la section consulaire. Entre 2014 et 2017, 21 sections consulaires ont été fermées du fait de la transformation des postes concernés en PPD.

Source : commission des finances, d'après le rapport de la Cour des comptes sur les services consulaires rendus aux Français de l'étranger

Par rapport à un consulat de « plein exercice », les consulats généraux entrant dans la catégorie des postes consulaires d'influence (PCI) ont des compétences restreintes. Leurs missions correspondent essentiellement à de l'observation politique et de l'influence auprès des milieux économiques et culturels. Dans ce cadre, ils suppléent au travail de l'ambassade bilatérale, en particulier lorsque l'État de résidence a une organisation fortement régionalisée ou fédérale. Dans des territoires dotés d'une très forte autonomie, le PCI fait office de « quasi-ambassade ».

Tout en disposant d'une circonscription consulaire, le PCI n'ont que des activités consulaires restreintes et interviennent, à titre principal, en matière de protection consulaire, de proposition de nomination des consuls honoraires et contrôle de leur action, de délivrance des laissez-passer, de gestion des élections, de légalisation d'actes ou délivrance de certificats d'existence.

Tous les PCI n'ont pas le même champ de compétences et un arrêté spécifique du ministre de l'Europe et des affaires étrangères fixe leurs attributions respectives. À titre d'exemple, le consul général de France à Mossoul exerce uniquement les compétences relatives à la protection consulaire et à la délivrance des laissez-passer¹ tandis que le **consul général de France à Florence** est compétent, outre la protection consulaire et la délivrance des laissez-passer, pour la nomination des consuls honoraires et le contrôle de leur action, l'organisation des élections et la certification d'actes². Pour un exemple plus récent, le **consul général de France à Nuuk** est également compétent pour la légalisation d'actes et pour les relations avec la marine nationale et la marine marchande³.

¹ Arrêté du 11 juillet 2022 relatif aux compétences du consul général de France à Mossoul.

² Arrêté du 9 août 2022 relatif aux compétences du consul général de France à Florence.

³ Arrêté du 10 février 2026 relatif aux compétences du consul général de France à Nuuk.

Les effectifs des PCI sont limités : le chef de poste consulaire peut exercer seul ses fonctions ou être accompagné de jusqu'à deux agents, généralement de recrutement local.

Le réseau consulaire comportait 24 PCI au 1^{er} juin 2026, dont une grande majorité sur le continent européen : l'Allemagne en comporte quatre, l'Italie, l'Espagne et la Russie en comptent deux, la Pologne, le Danemark et la Grèce, un. La dernière ouverture remonte à février 2026 avec la création d'un consulat général à Nuuk, au Groenland. Une fermeture devrait toutefois intervenir en août 2026, avec le poste de Karachi.

Comme les PPD, les PCI ont constitué, lors de leur création en 2013 (en remplacement des postes à gestion simplifiée), **un outil de maîtrise de la dépense au sein du réseau**. Selon les données transmises par le MEAE, la transformation de postes consulaires en PCI **aurait permis de réduire de 40 ETP les effectifs du réseau**. Au total, les postes consulaires d'influence représentent une part de **2,3 % du coût total du réseau consulaire** à l'étranger, alors qu'ils constituent 26 % des postes consulaires (pour 95 postes).

Pourtant, comme l'a relevé la direction du budget au cours de son audition, **le format de PCI a permis au ministère de l'Europe et des affaires étrangères de rouvrir certains postes fermés au cours des dernières années, à rebours de la logique de rationalisation du réseau**. En témoignent le consulat général de France à Séville, rouvert en septembre 2025 en format PCI après avoir été fermé en 2019, ou le consulat général à Florence.

Listes des postes consulaires d'influence et de leur poste de rattachement en 2026

Poste consulaire d'influence	Ambassade ou consulat de rattachement pour l'administration des Français
Édimbourg et Glasgow (Royaume-Uni)	Londres
Düsseldorf (Allemagne)	Francfort
Hambourg (Allemagne)	Berlin
Sarrebruck (Allemagne)	Francfort
Stuttgart (Allemagne)	Munich
Bilbao (Espagne)	Madrid
Séville (Espagne)	Madrid
Florence (Italie)	Rome
Naples (Italie)	Rome

Thessalonique (Grèce)	Athènes
Cracovie (Pologne)	Varsovie
Ekaterinbourg (Russie)	Moscou
Saint-Pétersbourg (Russie)	Moscou
Almaty (Kazakhstan)	Astana
Alexandrie (Égypte)	Le Caire
Haïfa (Israël)	Tel-Aviv
Mossoul (Irak)	Bagdad
Karachi (Pakistan)	Islamabad
Kyoto (Japon)	Tokyo
Melbourne (Australie)	Sydney
Moncton et Halifax (Canada)	Montréal
La Nouvelle Orléans (États-Unis)	Houston
Monterrey (Mexique)	Mexico City
Nuuk (Danemark)	Copenhague

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

Toutefois, la modularité du réseau consulaire et le format de PCI **ne vont pas sans susciter de difficultés**. Comme l'a indiqué la DFAE aux rapporteurs spéciaux « *le passage d'un consulat général de plein exercice à un format PCI est perçu par les usagers et leurs élus comme une dégradation des services qui leur sont offerts, la grande partie des compétences dévolues auparavant étant alors exercée par les postes de rattachement.* » **Un PCI est généralement perçu comme un « faux consulat » et la nécessité de se déplacer auprès du poste de rattachement est considéré négativement par nos ressortissants français à l'étranger**, y compris dans des États où le nombre de résidents français est faible. Au surplus, comme le note la Cour des comptes, la réduction du format de postes consulaires ou l'ouverture de nouveaux postes consulaires d'influence conduit à des reports de charges sur les postes consulaires de rattachement. Dans le même sens, la DFAE estime que « *pour les postes de rattachement, les tâches supplémentaires transférées lors du passage en PCI peuvent s'avérer très lourdes ou peu adaptées à la réalité du terrain. À effectifs constants, la recreation d'un service peut dans certains cas s'avérer plus efficace, et offrir un meilleur niveau de service.* »

Des mesures d'adaptation ont été décidées par l'administration consulaire pour limiter les désagréments liés à l'adaptation du réseau, dont :

- l'organisation de tournées consulaires par les postes de rattachement auprès des PCI ;

- des mesures de dématérialisation, comme pour l'inscription au registre des Français établis hors de France ;

- des mesures de simplification, comme pour la remise de passeport qui, dans les pays où un envoi postal sécurisé est envisageable, peut désormais être effectuée par un envoi au domicile des usagers afin d'éviter une double comparution au poste consulaire de rattachement ;

- et depuis un décret n° 2024-689 du 5 juillet 2024¹, l'extension de la possibilité de remettre les titres d'identité et de voyage (TIV) à leurs titulaires par les chefs de poste dans les postes de présence diplomatique et les postes consulaires d'influence.

Sur ce dernier point, cette évolution répondait à une forte demande des Français de l'étranger et de leurs élus. Les postes consulaires d'influence de Moncton, Monterrey, Édimbourg et Thessalonique peuvent donc recueillir depuis 2025, les demandes de passeports, de cartes nationales d'identité et de passeports temporaires, sous certaines conditions. Cette compétence facultative devrait être étendue à d'autres PCI en 2026.

Au total, la direction des Français à l'étranger et de l'administration consulaire estime que « *dans un contexte de hausse de l'activité et de forte attention aux besoins de nos compatriotes de l'étranger, toute réduction du réseau aurait un impact politique fort et des conséquences sur nos capacités de gestion de crise.* » Ce constat rejoint partiellement celui de la Cour des comptes qui, dans son rapport sur les services consulaires aux Français à l'étranger, **rappelle que la rationalisation du réseau consulaire se trouve limitée par le périmètre très étendu de ses missions, qui impliquent un socle de moyens.**

3. La régionalisation de certaines fonctions, essentiellement techniques et logistiques

Si l'universalité a été réaffirmée comme principe directeur de l'organisation du réseau diplomatique et que la France a, par conséquent, écarté l'hypothèse d'une régionalisation des postes diplomatiques, certaines fonctions sont toutefois organisées à l'échelle régionale.

¹ Décret n° 2024-689 du 5 juillet 2024 modifiant le décret n° 55-1397 du 22 octobre 1955 instituant la carte nationale d'identité, le décret n° 2005-1726 du 30 décembre 2005 relatif aux passeports et le décret n° 2016-1460 du 28 octobre 2016 autorisant la création d'un traitement de données à caractère personnel relatif aux passeports et aux cartes nationales d'identité.

En premier lieu, des fonctions techniques et logistiques sont regroupées dans des centres régionaux, compétents pour assister plusieurs postes diplomatiques.

Premièrement, 22 centres d'assistance aux systèmes d'information et de communication (Crasic)¹, relevant dans la direction du numérique, sont chargés d'apporter aux postes de leur périmètre territorial un conseil technique et une assistance informatique ainsi que de garantir le bon fonctionnement des applications et infrastructures numériques, de veiller à l'opérabilité des outils d'information et de communication et d'assurer le respect des réglementations en matière de sécurisation des systèmes. Au total, les Crasic disposaient en 2025 de 95 ETP (contre 106 en 2019).

Ces antennes de la direction du numérique doivent assurer une disponibilité en continu, 24 heures sur 24 et sept jours sur sept. Elles peuvent intervenir à distance ou envoyer, lorsque cela est nécessaire, une équipe directement auprès du poste. En parallèle, la direction du numérique du MEAE **peut organiser des missions de renfort auprès des postes.**

Les Crasic s'appuient, dans les postes, sur un réseau de correspondants des systèmes d'information (CSI) répartis entre des secrétaires des systèmes d'information et de communication (SESIC, agents de catégorie B) et d'agents ressources de catégorie C.

L'évolution du contexte géopolitique et sécuritaire impose néanmoins des ajustements de la cartographie des Crasic et des réallocations d'effectifs au sein de leur réseau. **À titre d'exemples :**

- lors du déclenchement de l'agression russe contre l'Ukraine, **deux agents du Crasic de Moscou ont été transférés vers celui de Beyrouth dont la compétence territoriale a été étendue à l'Asie centrale.** Un seul agent demeure à Moscou, assurant les missions d'une équipe réduite ;

- au moment de la crise sanitaire, **un agent du Crasic de Pékin a été envoyé à Tokyo pour faciliter le soutien à ce poste alors que les frontières chinoises faisaient l'objet d'une fermeture.**

En raison de ces difficultés, **la direction du numérique s'est employée à adapter les effectifs des Crasic à une organisation décentralisée et à l'éloignement de postes aux ressources contraintes.** Une réduction progressive du recours aux volontaires internationaux informaticiens a été privilégiée, au profit d'agents au statut plus pérenne (secrétaires des systèmes d'information et de communication en Crasic et agents ressources dans les

¹ Répartis par un arrêté du 18 novembre 2022 portant classement des centres régionaux d'assistance des systèmes d'information et de communication du ministère de l'Europe et des affaires étrangères entre des Crasic de classe exceptionnelle (Représentation permanente auprès de l'Union européenne à Bruxelles, Washington), des Crasic hors-classe (Berlin), des Crasic de première classe (Beyrouth, Kuala Lumpur, Libreville, Moscou, Pékin, Rome) et des Crasic de deuxième classe (Abidjan, Addis-Abeba, Athènes, Brasilia, Canberra, Dakar, Londres, Manama, New Delhi, mission permanente près les Nations unies à New York, Panama, Pretoria, Rabat).

postes). En parallèle, la direction a développé des outils permettant un travail mobile sécurisé, qui supposent néanmoins une intervention locale pour leur configuration, leur mise à jour ou leur reconditionnement.

Pour autant, la répartition géographique des Crasic peut interroger : la présence de trois centres en Europe, à Berlin, Bruxelles et Rome paraît surprenante compte tenu de la proximité géographique avec la France. De plus, l'exercice de la fonction de support informatique, par une intervention à distance ou par un déplacement auprès du poste, s'exercerait dans les mêmes conditions depuis Paris.

Ce constat avait déjà été établi en 2013 par la mission conjointe IGF-IGAE sur l'organisation et le pilotage des réseaux à l'étranger¹, qui soulignait que le critère de facilité des liaisons aériennes devait prévaloir sur la proximité géographique entre les postes. Le rapport d'évaluation recommandait de regrouper au maximum les fonctions de support informatique et de rapatrier en France les Crasic compétentes pour les postes européens. Cette recommandation a été reprise dans le rapport conjoint des mêmes inspections sur l'évaluation du réseau européen des ministères et des opérateurs, rendu en 2018². Un tel rapatriement supposerait toutefois **la création d'un centre de support technique dans des locaux adaptés et à proximité d'un aéroport** afin de faciliter les missions des techniciens auprès des postes.

Si cette recommandation a été suivie par la direction générale du Trésor, qui a fermé son centre de support informatique à Bruxelles et rapatriés ses effectifs à Paris (31 ETP étaient affectés dans ce centre en 2016), **les implantations européennes de la direction du numérique du MEAE ont été maintenues.**

Deuxièmement, la direction des immeubles et de la logistique du MEAE dispose d'un réseau de quinze antennes immobilières à vocation régionale³, chacune dotée d'une zone de compétence couvrant plusieurs postes diplomatiques et consulaires⁴. Ces antennes participent à définir la politique immobilière des postes diplomatiques, qu'il s'agisse des projets de travaux, d'acquisition ou de cession immobilière. Elles peuvent s'appuyer sur un réseau de correspondants immobiliers au sein des postes, fonctions généralement assurées par le secrétaire général du poste.

¹ Inspection générale des finances et inspection générale des affaires étrangères, *Rapport de la mission d'évaluation de l'organisation et du pilotage des réseaux à l'étranger*, novembre 2013.

² Inspection générale des finances et inspection générale des affaires étrangères, *Rapport de la mission d'évaluation du réseau européen des ministères et des opérateurs*, février 2018.

³ Situées à Londres, Washington, Rio de Janeiro, Nairobi, Libreville, Abidjan, Séoul, Rome, New Delhi, Moscou, Abou Dabi, Istanbul, Tunis, Alger, Rabat.

⁴ Hormis pour deux pays pour lesquels l'antenne est exclusivement compétente : l'antenne de Londres n'est compétente que pour le Royaume-Uni et le service des travaux et bâtiments français en Italie (STBI), basé à Rome, pour l'Italie (qui regroupe, avec plusieurs palais classés et le patrimoine monumental des Pieux Établissements à Rome, un patrimoine immobilier spécifique).

Trois antennes de la DIL sont situées en Europe (à Londres, Rome et Istanbul). Dans la même logique que celle proposée pour les Crasic, les deux rapports conjoints IGF-IGAE de 2013 et 2018 suggéraient de recentraliser en France la gestion des projets immobiliers en Europe.

Troisièmement, la direction de la sécurité diplomatique dispose également d'un réseau de chefs régionaux de sécurité opérationnelle (CSO) et de chefs régionaux de détachement de sécurité chargés de piloter la sécurité d'un ensemble de postes diplomatiques. À ce titre, les CRSO évaluent les dispositifs de protection, les vulnérabilités et les plans de crise des emprises.

Quatrièmement, au sein du réseau culturel, les fonctions d'agents comptables des établissements dotés de l'autonomie financière (soit les Instituts français¹ et les unités mixtes des instituts français de recherche à l'étranger, ou IFRE)² ont aussi été mutualisées à l'échelle régionale.

Les rapporteurs spéciaux estiment que la carte des services support régionalisés pourrait être réexaminée. Sans envisager une recentralisation totale de ces services, il paraît nécessaire d'évaluer l'opportunité de privilégier le déploiement de missions ponctuelles de support.

Recommandation n° 2 : Rationaliser la cartographie des services support et évaluer l'opportunité de recentraliser ces fonctions (*secrétariat général du MEAE*).

En second lieu, la régionalisation est également retenue pour quelques fonctions d'ordre politique. Dans le secteur de la coopération et de l'action culturelle, des réseaux de conseillers thématiques sont compétents sur plusieurs postes. Dans le domaine de la santé, un réseau d'onze conseillers régionaux en santé mondiale (CRSM) est chargé de suivre les projets engagés par les organisations internationales en matière de santé et les initiatives portées par les autres bailleurs internationaux sur cette thématique. Le réseau de la coopération culturelle comporte également une quarantaine d'attachés de coopération audiovisuelle.

Au-delà du réseau diplomatique *stricto sensu*, la régionalisation est le mode d'organisation privilégié pour les réseaux à l'étranger des autres ministères. Par exemple, la direction générale du Trésor a opté pour une organisation hybride, avec un double échelon de services économiques régionaux (SER) et de services économiques (SE). Au cumul, 41 services économiques régionaux, dotés d'une circonscription élargie, supervisent et appuient 61 services économiques.

¹ Distincts de l'opérateur Institut français de Paris.

² Inscrits dans la Lof, ces établissements disposent de ressources propres et perçoivent une dotation de fonctionnement sur le programme 185 de la mission « Action extérieure de l'État ».

Toutefois, la régionalisation de fonctions politiques peut entraîner des difficultés de coordination. Au sein des postes dans lesquels sont affectés les services ou conseillers régionaux, leur compétence régionale peut sembler contradictoire avec l'autorité nationale des ambassadeurs. Les chefs de poste, dont la compétence est limitée à leur État de résidence, doivent accepter qu'une partie des effectifs placés sous leur autorité exercent leurs activités en-dehors de cet État, y compris en mobilisant des crédits de déplacement du poste.

À l'inverse, pour les postes pour lesquels les services ou conseillers régionaux sont compétents, il est parfois difficile d'obtenir une assistance de leur part, en raison de la difficulté à couvrir des circonscriptions très étendues. Par exemple, les onze conseillers régionaux en santé mondiale sont compétents pour 68 pays, rendant difficile un suivi précis de chaque État. Ces difficultés peuvent aussi se retrouver s'agissant des services régionaux des autres ministères. Dans leur évaluation des réseaux de l'État en Europe, l'inspection générale des finances comme l'inspection générale des affaires sociales notaient, **à propos de la régionalisation, que cette organisation « aboutit, de facto, à un suivi à distance de certains pays européens qui pourraient se faire depuis Paris. »** De fait, dans leur évaluation, les deux inspections avaient mesuré qu'en moyenne, les attachés douaniers, les attachés de défense et les attachés de sécurité intérieure passent 15 jours par ans dans les pays de leur zone de compétence. Des appréciations similaires ont été présentées aux rapporteurs spéciaux à l'occasion des auditions.

La direction générale du Trésor défend les avantages de services économiques déployés à l'étranger par rapport à des conseillers itinérants basés en France. D'une part, ces services présenteraient *« un coût en général inférieur pour les déplacements. »* Outre qu'aucun chiffre n'appuie cette affirmation, les coûts d'expatriation excèdent largement le déploiement de missions ponctuelles. D'autre part, des services installés à l'étranger seraient davantage en mesure *« d'établir sur le temps long des relations d'une qualité suffisante pour faire progresser les intérêts de la France, notamment dans les pays où la relation interpersonnelle est déterminante, ou d'accéder à l'information nécessaire à la préservation et au soutien de nos intérêts en particulier dans les pays les plus vulnérables où les données macroéconomiques et financières ne sont pas/plus publiées en temps réel. »*

C. UNE RIGIDITÉ DU RÉSEAU DIPLOMATIQUE QUI PEUT PÉNALISER LA CONCRÉTISATION DES PRIORITÉS STRATÉGIQUES DE LA FRANCE

Comme a pu l'indiquer le ministère de l'Europe et des affaires étrangères dans ses réponses écrites, *« 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.**

En premier lieu, les rapporteurs spéciaux ont pu constater au cours de leurs travaux que le ministère de l'Europe et des affaires étrangères **peine à réduire les moyens engagés dans les zones d'influence traditionnelles** de la France pour les redéployer vers ses priorités géographiques.

Les rapporteurs spéciaux identifient plusieurs facteurs explicatifs à cette difficulté.

D'une part, 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. Ainsi, les huit ambassades à missions élargies et à format d'exception, sont situées dans ces zones et aucune des régions jugées prioritaires par la France. Au cours des auditions, il a pu être souligné que certains de ces postes paraissent aujourd'hui surdotés par rapport aux intérêts français dans ces pays. De plus, comme exposé *supra*, une part notable des ouvertures récentes de postes diplomatiques ou consulaires est intervenue dans des pays situés dans ces zones d'influence traditionnelle (comme en Italie ou en Espagne) ou dans des régions jugées moins prioritaires par la France (comme au Guyana).

D'autre part, la définition des priorités géographiques de la France apparaît encore trop imprécise aux yeux des rapporteurs spéciaux. Schématiquement, les documents stratégiques du MEAE, les discours du président de la République et les documents budgétaires identifient comme zones prioritaires pour la diplomatie française la zone Indopacifique et l'Europe des Balkans et orientale (soit les pays ayant vocation à rejoindre l'Union européenne ou se trouvant sous la menace de la Russie). **La place de l'Afrique dans les priorités géographiques du réseau est plus ambivalente :** l'Afrique francophone apparaît comme une zone de présence traditionnelle, dont les postes diplomatiques et consulaires sont bien dotés, tandis que l'Afrique anglophone présente davantage de marges pour renforcer l'influence française.

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 a été réalisé en 2018 par l'inspection générale des finances et l'inspection générale des affaires étrangères dans leur rapport d'évaluation du réseau diplomatique en Europe, précité. **Les deux inspections avaient apprécié l'intérêt stratégique, pour la France, de 39 pays européens en se fondant sur cinq critères, essentiellement quantitatifs :**

- le nombre d'habitants au sein de chaque pays ;
- le produit intérieur brut ;
- le volume des exportations de la France vers le pays ;
- le nombre de résidents français dans le pays ;

- le nombre de francophones résidant dans le pays.

L'intérêt stratégique de chaque pays avait ensuite été mis en relation avec les coûts des implantations diplomatiques et consulaires françaises. Par exemple, l'Allemagne était évaluée comme présentant un coût financier très élevé pour le MEAE, tout en présentant l'intérêt stratégique le plus élevé. Il est intéressant de noter que les pays comportant l'intérêt stratégique le plus important pour la France en Europe présentaient, pour le réseau diplomatique, **des coûts financiers très hétérogènes.**

Plus récemment, ces mêmes inspections, dans leur revue de dépenses sur l'aide publique au développement de la France, ont opéré une appréciation similaire en mettant en perspective l'efficacité des dispositifs d'aide avec les retours obtenus par la France.

À l'occasion des auditions, la direction générale de la mondialisation et la direction générale des affaires politiques et de sécurité ont indiqué s'être engagées, dans le cadre de la préparation de la réunion du Corinte, **dans la réalisation de telles matrices d'évaluation pour le réseau diplomatique.** L'objectif du ministère est de développer « *un outil interne d'aide au pilotage stratégique permettant de mieux apprécier l'adéquation entre les enjeux attachés à chaque pays (mesurés par un indice composite, dans les domaines politiques, de la diplomatie d'influence, économique, de communication, ou en termes de partenariat) et les moyens mobilisés par l'État à l'étranger.* »

Il s'agit concrètement **d'identifier les « anomalies » du réseau, soit les postes qui, au regard de l'importance stratégique du pays de résidence, sont sur-dotés ou sous-dotés,** sans que cet outil ne constitue un mécanisme automatique de décision.

En dépit de demandes répétées des rapporteurs spéciaux, ces matrices ne leur ont pas été transmises. Elles auraient néanmoins pu être utilement exploitées, non seulement dans le cadre du présent rapport mais également dans le cadre de l'examen de la prochaine loi de finances, afin d'apprécier l'adéquation des déploiements d'effectifs et des ouvertures de postes avec l'appréciation par les services, des intérêts de la France dans les États concernés. **Par conséquent, elles devront impérativement être transmises avant l'examen du projet de loi de finances pour 2027.**

Les rapporteurs spéciaux, sans avoir pu consulter les outils élaborés par le ministère, sont toutefois convaincus de leur utilité. Ils estiment pour autant que cet exercice **ne doit pas être ponctuel mais régulier** : à l'instant T, un poste peut être jugé de faible importance stratégique et, quelques années plus tard, nécessiter un fort réinvestissement. **La Moldavie constitue en ce sens un excellent exemple.** Entre 2015 et 2017, au moment de la transformation de l'ambassade de France au format PPD, la perspective d'adhésion à l'Union européenne était relativement lointaine pour ce pays, encore largement sous influence russe. Depuis 2022, la Moldavie est devenue

un pays frontalier de l'agression russe en Ukraine, qui manifeste électoralement et politique sa volonté de rejoindre l'Union.

Recommandation n° 3 : Organiser, sur une base annuelle ou biennale, dans le cadre du 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*).

Dans la même logique, une évaluation de l'adéquation des effectifs aux priorités thématiques de notre diplomatie pourrait être réalisée.

À titre d'illustration, alors que les dépenses d'intervention mises en œuvre dans le réseau au titre de la politique de développement, inscrites sur le programme 209, et de la coopération et de l'action culturelle, programme 185, sont en très forte diminution, **la question du redéploiement des agents chargés de leur suivi doit être posée.**

En second lieu, 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.

Ainsi, le MEAE a, dans un intervalle relativement rapide, pu opérer une augmentation sensible des effectifs du réseau diplomatique en Europe de l'est : entre 2022 et 2026, 58 créations de poste sont intervenues¹ (pour un solde net de 45 créations d'ETP) dans cette zone, qui couvre l'Ukraine, la Moldavie, la Roumanie, les pays baltes, la Géorgie, l'Arménie et les pays d'Asie centrale. Une majorité de ces créations de postes est intervenue dans le domaine politique tandis que, sur les treize suppressions d'ETP, douze concernaient la sphère culturelle et de coopération.

Au-delà du renforcement des ressources humaines, le MEAE peine toutefois à concrétiser ses ambitions notamment sur le plan immobilier, en adaptant les locaux au renforcement des effectifs. Si des adaptations immobilières ont été réalisées pour permettre l'accueil de personnels supplémentaires, comme en Arménie (avec un programme de densification et de rénovation du campus diplomatique à Erevan²), en Moldavie (par une prise à bail de locaux disponibles attenants³) et au Kazakhstan (par une opération similaire⁴), **les délais de mise en œuvre sont élevés.** En Moldavie, où les rapporteurs spéciaux se sont rendus, le projet d'extension de l'ambassade remonte à 2023. Deux projets, pourtant jugés « urgents » par le ministère, sont

¹ Sur les 58 créations de postes, 21 sont intervenues dans la sphère politique, quatorze dans la sphère culturelle et de coopération, dix dans le domaine « soutien », cinq dans le secteur de la coopération de sécurité et de défense, quatre de gardes de sécurité, quatre dans le domaine consulaire.

² Pour trois millions d'euros.

³ Le budget des travaux d'aménagement est évalué à 320 000 euros.

⁴ Pour 700 000 euros.

encore en attente : à Kiev, où une relocalisation de l'ambassade est nécessaire après le doublement des effectifs, et à Tbilissi (Géorgie), où une relocalisation est également envisagée.

Comme exposé *supra*, les catégories de postes diplomatiques en fonction de leur format tendent à rigidifier la présence française. Pensée comme une modalité de pilotage de la dépense publique dans les postes diplomatiques, voire de plafonnement de cette dépense, cette catégorisation entraîne **un effet de cliquet** qui empêche, dans une période resserrée, d'adapter un poste à de nouveaux enjeux. En ce sens, l'ambassade de France en Moldavie n'est toujours pas sortie du statut de PPD alors même que ses effectifs ont largement augmenté (et qu'elle est le seul PPD à comporter une mission de défense). De même, le statut de l'ambassade de France en Ukraine n'est pas encore déterminé.

Concernant une autre zone géographique, **les rapporteurs spéciaux s'étonnent que l'ouverture d'un consulat général à Nuuk ait été présentée quasi systématiquement lors des auditions comme un « exploit budgétaire ».** Si le format de présence retenu (un poste consulaire d'influence) reste le plus coûteux des *scenarii* présentés à l'arbitrage du ministre, il s'agit d'un format suffisamment allégé pour permettre une ouverture rapide.

*

* *

Ces difficultés laissent entendre que, si le ministère de l'Europe et des affaires étrangères est en mesure de répondre rapidement à des demandes politiques, il peine :

- d'une part, à **disposer d'une programmation de long terme de ses moyens et d'une cartographie prévisionnelle de son réseau**, privilégiant un renforcement de l'ensemble des postes plutôt qu'une véritable réorientation de ses moyens, laissant subsister des décalages dans certains pays, entre les intérêts stratégiques français et les moyens engagés ;

- d'autre part, à **confirmer dans la durée les orientations prises**, notamment en termes de ressources humaines, qu'il s'agisse de décisions de **renforcement de la présence diplomatique** (en particulier en raison de la rigidité des dépenses immobilières) ou à **l'inverse de réduction de l'empreinte** du réseau (par la réouverture de postes fermés quelques années auparavant dans des pays où les moyens diplomatiques et consulaires français sont déjà conséquents).

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. LA RÉFORME DES RÉSEAUX DE L'ÉTAT À L'ÉTRANGER A RENFORCÉ LA MUTUALISATION DES MOYENS SUPPORT ET CONSACRÉ LE MEAE COMME « MINISTÈRE SUPPORT »...

1. La mutualisation des fonctions support des réseaux de l'État à l'étranger a permis de limiter les dépenses de ces derniers et de renforcer le caractère interministériel de leur fonctionnement

La réforme des réseaux de l'État à l'étranger, menée dans le cadre du programme « Action publique 2022 » entre 2018 et 2022 a principalement visé à limiter le coût des réseaux ministériels à l'étranger en décroissant son fonctionnement et en renforçant l'interministérialité des fonctions support. Jusqu'à cette réforme, les réseaux des différents ministères à l'étranger disposaient de budgets propres au sein des postes et d'effectifs dédiés pour en assurer la gestion. Elle a été formalisée par la convention interministérielle de gestion concernant les réseaux de l'État à l'étranger du 21 novembre 2018, entrée en vigueur au 1^{er} janvier 2019. Trois évolutions principales ont été menées.

Premièrement, l'ensemble des crédits de fonctionnement et d'investissement exécutés à l'étranger, relevant de huit départements ministériels et de 18 programmes budgétaires, a été regroupé sur le programme 105, programme budgétaire support de la mission « Action extérieure de l'État » sous la responsabilité du MEAE.

Les crédits transférés par les autres départements ministériels correspondent aux crédits de fonctionnement, crédits de représentation, crédits de déplacement, certains crédits informatiques, crédits de sécurité (correspondant aux frais de gardiennage et aux véhicules blindés). L'ensemble des crédits immobiliers, de fonctionnement comme d'investissement, ont aussi été transférés (voir *infra*).

À titre d'exemple, s'agissant du réseau de la direction générale du Trésor, ce transfert a recouvert :

- un total de 79 ETP, pour 2,2 millions d'euros de masse salariale, au titre des fonctions support des services économiques à l'étranger ;
- environ 6,4 millions d'euros de crédits de fonctionnement et des frais de déplacement ;
- et l'ensemble des biens et de la gestion immobilière des locaux du réseau des services économiques.

Désormais, **seule une part minimale des dépenses de fonctionnement du réseau à l'étranger de la direction générale du Trésor** demeure portée par le programme 305 de la mission « Économie ». Il s'agit des dépenses informatiques des services économiques (2,26 millions d'euros d'AE et 1,59 million d'euros de CP exécutés en 2025), des frais de changement de résidence (1,58 million d'euros en AE et CP) et de dépenses de fonctionnement courant (1,55 million d'euros d'AE et 1,5 million d'euros de CP).

Autre illustration, s'agissant du réseau diplomatique de défense, pour lequel le ministère des armées a opéré un premier transfert des charges générales de son réseau dans les ambassades, pour 1,7 million d'euros (au titre de dépenses de loyers, d'énergie, de frais d'entretien ou de maintenance) et un second transfert dans le cadre de d'« AP 2022 », plus important, avec une clause de revoyure en 2020, pour 5,4 millions d'euros au titre de l'ensemble des dépenses exécutées localement par les missions de défense¹.

Depuis lors, le ministère des armées opère chaque année un transfert de crédits depuis le programme 144 « Environnement et prospective de la politique de défense » au titre des dépenses de fonctionnement et d'équipement des personnels affectés dans les enceintes diplomatiques, ainsi que des travaux sur les emprises immobilières transférées. En 2025, ce **transfert s'est élevé à 10 millions d'euros.**

Deuxièmement, la mutualisation a été étendue aux effectifs dits de soutien déployés par les différents ministères à l'étranger.

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. À périmètre constant, **les effectifs de soutien ont diminué de 20 % entre 2017 et 2025** : la seule mesure de regroupement des pools de chauffeurs a conduit à **une réduction du nombre d'agents de 9 % et les agents « soutien » ont été réduits de 13 % en chancellerie et de 35 % dans le secteur consulaire sur la même période.** Cette évolution a permis d'abaisser le ratio entre les personnels de soutien et les personnels « métier » de deux points entre 2017 et 2025.

En particulier, un effort a été mené pour rationaliser les différents services de chauffeurs et de voitures de fonction. Avant la réforme, les services de chauffeurs étaient cloisonnés entre les différents ministères. La mise en pool des équipes de conducteurs et des véhicules a permis de réduire les effectifs et le parc automobile. En ce sens, **le renouvellement des voitures a été conditionné à la présentation de la logique de mutualisation du parc automobile** et à la recherche de solutions alternatives de transports. À titre

¹ Notamment les fournitures, consommables et matériels de bureau, frais de déplacement, dépenses de carburant, acquisition et entretien des véhicules, abonnements téléphonie mobile, entretien des infrastructures et baux...

d'exemple, le ministère des armées a transféré 199 véhicules, blindés ou non, détenus par les missions de défense.

Bilan des effectifs de soutien transférés au MEAE dans le cadre de la réforme des réseaux de l'État à l'étranger

(en ETP et en millions d'euros)

Ministère ou administration	Effectifs de soutien transférés	Masse salariale
Ministère de l'intérieur	121	2,4 millions d'euros
Ministère des armées	162	5 millions d'euros
Direction générale du Trésor	79	2,2 millions d'euros
Ministère de la justice	10	0,3 million d'euros
Ministère des transports	2	0,1 million d'euros
Ministère de l'agriculture	3	0,2 million d'euros
Ministères sociaux	2	0,1 million d'euros
Direction générale des douanes et droits indirects	3	0,1 million d'euros
Trésoreries	34	3,5 millions d'euros
Total	416	13,8 millions d'euros

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

Troisièmement, la gestion budgétaire au sein du réseau a fait l'objet d'une harmonisation. En particulier, les contrats de prestation et de fourniture de biens et de services ne faisant pas encore l'objet d'une mutualisation ont été regroupés (en matière de téléphonie, d'assurance des véhicules, de réservation des billets d'avion ou de cours de langue). Pour obtenir de meilleurs tarifs, **les contrats ont été remis en concurrence plus fréquemment**, dans une approche coordonnée avec l'ensemble du réseau des ministères et des opérateurs.

Cette approche coordonnée aurait permis, selon le MEAE, de maîtriser l'évolution de l'enveloppe des dépenses de fonctionnement, y compris dans un contexte d'inflation soutenue. À cet égard, le ministère souligne que la consommation de crédits sur les postes « énergie » et

« fluides » **n'a progressé que de 2 % sur la période 2015-2025**, soit un rythme inférieur à l'inflation et que les dépenses de communication (frais d'internet et de téléphone) n'ont augmenté que de 1 % sur cette même période. La réforme a permis de **réduire la part de ces deux catégories de dépenses dans le total de l'enveloppe de crédits de fonctionnement du réseau de 22 % à 15 % entre 2015 et 2024.**

Dans son évaluation du bilan de la réforme des réseaux de l'État à l'étranger, le ministère estime que cette rationalisation aurait permis d'absorber les deux tiers de l'inflation mondiale (d'un niveau deux à trois fois supérieur à l'inflation française). **La reprise actuelle de l'inflation pourrait néanmoins majorer à terme les dépenses de fonctionnement du réseau.**

Au total, la direction du budget indique 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). Pour le seul MEAE, elle a conduit à dégager 36,4 millions d'euros d'économies, principalement grâce à la réduction de la masse salariale. Toutefois, la crise sanitaire a interrompu la poursuite de la rationalisation des réseaux, par une forte mobilisation de ces derniers dans l'organisation du rapatriement des Français depuis l'étranger et dans la gestion de crise. **Pour la direction du budget, « les économies réalisées ont été en partie réinvesties pour répondre aux besoins urgents. »**

Les secrétariats généraux d'ambassade (SGA)

Les secrétariats généraux d'ambassade ont succédé en 2019, dans le cadre de la réforme des réseaux de l'État à l'étranger, aux services communs de gestion (SCG). Il s'agit, au sein des postes, du service interministériel de gestion des moyens de support, compétent pour l'ensemble des services du poste.

Au sein d'un poste, le SGA assiste le chef de poste, ordonnateur secondaire unique de l'État dans son pays d'accréditation, dans le dialogue de gestion.

Chaque poste, hormis les PPD, dispose en principe d'un SGA. Toutefois, lorsqu'il existe plusieurs postes au sein d'un même État de résidence, la constitution d'un SGA unique est possible. Il est ainsi fréquent qu'un SGA commun soit constitué entre une ambassade et une représentation permanente.

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

S'il s'inscrit dans un objectif différent voire opposé au programme « Action publique 2022 » sur le plan budgétaire, l'« agenda de la transformation » du MEAE **a cependant conforté le rôle du chef de poste dans la gestion des crédits de ce dernier.** La définition du budget de fonctionnement courant des ambassades repose sur un examen de leurs demandes annuelles par la direction des affaires financières du ministère. Une fois la dotation de fonctionnement du poste fixée, les chefs de poste,

ordonnateurs secondaires, **sont libres de faire usage d'un principe de fongibilité et de réallouer les crédits entre différentes activités.** Ce principe de fongibilité est néanmoins limité s'agissant des crédits de représentation qui ne peuvent être augmentés par redéploiement qu'au maximum de 10 %, un accord de l'administration centrale étant requis au-delà de ce seuil.

En outre, un principe de solidarité entre postes a été introduit et permet à un poste, en fin de gestion, de déployer des crédits dont il n'a pas usage vers un autre poste. **En 2025, un total de 3,4 millions d'euros de crédits a été transféré au bénéfice de 66 postes, renforçant le niveau d'exécution des crédits de fonctionnement.**

2. Une politique de rationalisation des emprises immobilières reposant largement sur les cessions

La réforme des réseaux de l'État à l'étranger de 2018-2019 a transféré au MEAE la gestion des emprises immobilières à l'étranger, à l'exception de certaines emprises du ministère des armées et de la direction générale des finances publiques¹. **Au total, selon les données de la Cour des comptes, le MEAE n'est gestionnaire que de 38,4 % des surfaces de la France à l'étranger².**

Au titre de cette réforme, le MEAE **est devenu attributaire de 215 biens immobiliers, dont 73 logements et 32 locations.** Ces biens ont essentiellement été transférés par la direction générale du Trésor et la direction générale des finances publiques et, dans une moindre mesure, par la direction générale des relations internationales et de la stratégie du ministère des armées. Le transfert de ces biens immobiliers a été accompagné par celui des ETP afférents à la gestion de ce patrimoine, **ce qui a permis une réduction d'environ 20 % des effectifs, et de 15 millions d'euros de crédits de fonctionnement.**

Outre la centralisation de la gestion du patrimoine, le ministère a poursuivi une politique de cessions de biens immobiliers à l'étranger : entre 2007 et 2020 un total de 188 biens à l'étranger a été cédé pour un produit de l'ordre de 789 millions d'euros. Ces cessions poursuivaient un double objectif de limitation des dépenses d'entretien et d'investissement immobilier, d'une part, et d'incitation au regroupement des services dans le cadre d'opérations de relocalisation, d'autre part.

Les rapporteurs spéciaux notent cependant que si, dans un objectif de rationalisation du patrimoine immobilier de l'État à l'étranger, il peut sembler opportun de mener une politique de cession, le recours à la location n'est pas nécessairement la modalité de gestion immobilière la plus

¹ Outre ces deux exceptions, des biens immobiliers peuvent voir leur gestion déléguée à des opérateurs du ministère.

² Cour des comptes, « La gestion par le MEAE de son immobilier à l'étranger », observations définitives, 27 mars 2025.

appropriée. À cet égard, les spécificités des emprises diplomatiques tendent à majorer les coûts réels de la location immobilières : les frais de sécurisation des sites pèsent tout particulièrement sur l'aménagement des locaux. Ces équipements de sécurité doivent, en outre, être démontés lors du départ de l'occupant, induisant une perte sèche pour le ministère dès lors qu'ils ne peuvent être nécessairement réutilisés.

Dans certains pays où le marché de l'immobilier le permet, il pourrait être envisagé de privilégier une politique d'achat, moins onéreuse à terme. **Cette orientation n'est toutefois pas sans limite** ; elle peut se révéler préjudiciable dans les pays où une dégradation soudaine des relations bilatérales conduirait à fermer le poste.

Par ailleurs, dans son rapport, publié en 2025, sur la gestion par le MEAE de son immobilier à l'étranger, **la Cour des comptes a souligné les incertitudes pesant sur les investissements à réaliser sur les biens transférés au ministère.** Aux termes de la convention interministérielle de gestion de 2018, les projets d'investissements bénéficiant aux services d'autres ministères que le MEAE impliquent la participation financière de ces ministères, qui contribuent également à la définition des besoins et à l'approbation des projets. Dans ses réponses écrites, le ministère a indiqué que la mobilisation d'autres ministères dans le financement des projets d'investissements n'était pas aisée.

B. ...EN LAISSANT PERSISTER DES MARGES DE PROGRESSION...

1. Au sein des réseaux ministériels, une coordination insuffisante dans l'allocation des effectifs et une mutualisation imparfaite de certaines fonctions support

a) Faute de pilotage interministériel, les différents réseaux de l'État de se coordonnent peu dans l'allocation de leurs moyens humains, au risque de susciter reports de charges et redondances

Il est ressorti des auditions menées par les rapporteurs spéciaux que le ministère de l'Europe et des affaires étrangères **ne dispose d'aucune maîtrise** sur l'allocation par les autres départements ministériels d'effectifs à l'étranger. **Chaque ministère, 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 priorités stratégiques.** Dans le même sens, les périmètres des circonscriptions régionalisées des ministères et des opérateurs sont déterminés de manière individuelle, au sein de chaque réseau. **Or, les effectifs des opérateurs dans le réseau diplomatique ont augmenté de près de 26 % entre 2018 et 2024.**

Concernant le réseau diplomatique de défense à l'étranger, **les décisions d'évolutions de format des missions de défense et d'allocation des effectifs reviennent à la ministre des armées** qui arbitre les propositions qui

lui sont soumises par les armées et les services, en fonction objectifs et priorités stratégiques ministériels définis par la Revue nationale Stratégique et la directive des relations internationales. **Aussi, après une période de baisse des effectifs, le ministère des armées a engagé un réarmement de son réseau de diplomatie de défense :**

- alors que les effectifs des missions de défense et représentations militaires de défense avaient augmenté sur la période 2016-2018, pour atteindre **437 ETP**, ils ont été ramenés à **335 ETP en 2022** ;

- depuis 2023, les missions de défense et représentations militaires de défense ont connu un fort réinvestissement dans un contexte international tendu, permettant au ministère des armées de ramener les effectifs de son réseau à un niveau proche de celui de 2016 avec **379 ETP en 2025**.

Autre exemple, comme présenté *supra*, **la direction générale du Trésor mène une revue annuelle de l'allocation des effectifs de son réseau à l'étranger**. Si les chefs de poste sont consultés, comme les chefs de services économiques, la décision d'allocation revient à la direction générale, qui conserve la gestion de ses effectifs à l'étranger conformément aux règles de gestion programmatique. De même, **pour les conseillers hébergés au sein des services économiques** (issus du ministère de l'agriculture, de l'agro-alimentaire et de la souveraineté alimentaire, ministère de la transition écologique, Institut national de la propriété intellectuelle ou Banque de France), l'allocation des effectifs est discutée avec les ministères partenaires mais la décision d'allocation revient *in fine* au ministère employeur, qui décide en fonction de ses priorités.

Évolution des effectifs des ministères exerçant dans le réseau à l'étranger entre 2018 et 2024

(en ETPT)

Ministère	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	Évolution 2018-2024
Armées (Opex et forces prépositionnées incluses)	11 581	11 434	11 826	12 067	10 703	8802	7613	- 34,3 %
Europe et affaires étrangères	9 934	10 132	9 928	10 014	9 945	9 939	9 976	+ 0,4 %
Économie	767	650	587	549	547	537	542	- 29,3 %
Intérieur	398	298	326	305	324	352	315	- 20,9 %

Aménagement du territoire et transition écologique	67	68	65	63	70	60	57	- 14,9 %
Agriculture	74	63	63	56	58	61	63	- 14,9 %
Justice	39	25	27	30	34	33	36	- 7,7 %
Affaires sociales	31	27	25	25	23	25	27	- 12,9 %
Culture	2	3	2	2	0	1	1	- 50,0 %
Éducation nationale	0	0	0	1	1	1	0	N/A
Total	22 893	22 699	22 850	23 113	21 706	19 810	18 630	- 18,6 %

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

Le positionnement de l'ambassadeur comme « dépositaire de l'autorité de l'État dans le pays où il est accrédité » implique qu'il soit « préalablement informé des affectations et des mutations des consuls et des responsables des différents services. »¹ Pourtant, dans ses réponses écrites, le ministère établit « **le constat d'une association insuffisante aux décisions d'évolution des réseaux des autres ministères : les demandes sont transmises au fil de l'eau, avec peu de préavis, parfois sans donner l'opportunité à l'Ambassadeur d'exprimer son avis quant au besoin ou au profil proposé pour pourvoir un poste. Les créations décidées en ordre dispersé pèsent sur le budget des postes, sur la charge de travail des SGA, et nécessitent parfois des adaptations immobilières.** »

Aussi, deux effets préjudiciables découlent de cette absence de concertation et de coordination.

D'une part, **cette allocation peu concertée emporte des conséquences notables sur l'exécution et la répartition des dépenses de fonctionnement au sein des réseaux de l'État à l'étranger.**

En particulier, les affectations peu concertées peuvent entraîner la nécessité d'adaptation immobilières. Or, les opérations de gestion immobilière à l'étranger se caractérisent par une certaine rigidité, liée en partie à une programmation immobilière perfectible. **Des opérations immobilières imprévues et contraintes par des facteurs extérieurs peuvent contribuer à décaler ou retarder des opérations plus structurantes, dans un contexte budgétaire contraint.**

¹ Article 8 du décret n° 79-433 du 1^{er} juin 1979 relatif aux pouvoirs des ambassadeurs et à l'organisation des services de l'État à l'étranger.

Le pivot diplomatique et stratégique amorcé sur le « flanc est » de l'Europe et qui s'est traduit par un renforcement significatif des effectifs du ministère des armées en poste dans les ambassades des pays de l'Europe orientale **est cité par le MEAE comme l'illustration topique d'une pression exogène sur son réseau, qui lui impose une forte adaptation.** Par exemple, sur le poste de Kiev, le doublement des effectifs de la mission de défense a nécessité une extension immobilière. À l'ambassade de France en Moldavie, l'ouverture d'une mission de défense et l'affectation de fonctionnaires du ministère des armées ont pesé sur les espaces disponibles, tant en raison de ces nouveaux effectifs que des aménagements de sécurité nécessaire.

Au surplus, **il peut s'ensuivre des tensions dans la répartition des crédits de fonctionnement**, dont la gestion est centralisée par le ministère de l'Europe et des affaires étrangères et les chefs de poste. Pour le ministère *« ces dernières années, l'augmentation des autres frais de fonctionnement, dits « répartis », dans le cadre de la convention interministérielle de gestion (notamment frais de représentation ou de déplacement) a résulté pour partie de l'augmentation tendancielle des effectifs des ministères positionnés au sein de ambassades, particulièrement entre 2021 et 2023. »* Selon les données transmises au rapporteur spéciaux, un ETP additionnel affecté dans le réseau représenterait **une dépense annuelle de l'ordre de 15 000 euros en frais de représentation de de tournée.**

Pour le MEAE, l'évolution du poste de Singapour constitue une illustration de ces contraintes. En 2025, trois postes de conseillers à compétences régionales ont été créés au sein de l'ambassade de France (un attaché de défense adjoint, un attaché fiscal et un attaché fiscal adjoint) auxquels s'est ajouté, en 2026, un expert régional de la direction générale de l'aviation civile. Ces ouvertures de postes ont pesé sur les dépenses de fonctionnement de l'ambassade qui, en 2026, **a vu son budget augmenter de 20 000 euros de frais de tournées, de 19 000 euros de frais de mission en France, de 2 300 euros de frais de mission hors circonscription et de 1 700 euros de frais d'équipements de téléphonie.**

À l'inverse, les agents d'autres ministères en poste dans le réseau peuvent regretter un manque d'adaptation à leurs besoins opérationnels. Dans sa contribution écrite, la direction générale des relations internationales et de la stratégie a ainsi souligné que *« les transferts opérés par le ministère des armées, tant sur le plan budgétaire qu'en matière de véhicules, de logement ou de prises à bail, dans le cadre AP 2022, se sont traduits par une dégradation du soutien avec des conséquences significatives et immédiates d'un point de vue métier »* en rappelant les conditions spécifiques d'exercice de leurs fonctions par les membres des missions de défense (sécurité des bureaux et de la traduction, discrétion des déplacements...) qui ne seraient pas nécessairement prises en compte par le MEAE.

De manière générale, la hausse soudaine des effectifs d'un poste peut peser sur les conditions de travail, en réduisant les surfaces de travail disponibles, en alourdissant la charge de travail des SGA et en impliquant une plus grande coordination de la part du chef de poste.

D'autre part, **en l'absence de coordination, 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.

À l'inverse, la diminution non concertée des effectifs du réseau d'un ministère à l'étranger peut avoir des effets de reports sur le MEAE. La direction des affaires financières du ministère a ainsi cité l'exemple du rapatriement du centre de soutien informatique de la direction générale du Trésor en France et de la suppression de la quasi-totalité de ses personnels d'assistance numériques dans le réseau, **qui auraient comme conséquence d'augmenter la charge de travail des Crasic.** De même, la suppression de services économiques peut conduire les postes diplomatiques concernés à solliciter l'affection d'agents du MEAE (généralement des VIA) comme conseillers économiques, comme à Chypre, ce qui réduit fortement l'effet de rationalisation.

Évolution des effectifs des opérateurs et autres organismes exerçant dans le réseau à l'étranger entre 2018 et 2024

(en ETPT)

Organisme ou opérateur	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	Évolution 2018-2024
Agence pour l'enseignement français à l'étranger (AEFE)	10 382	10 269	10 007	10 238	9 815	10 107	10 218	- 1,6 %
Instituts français - EAF	-	-	-	-	-	3 201	3 160	N/A
Agence française de développement (AFD)	755 (+ 66 ETP de Proparco)	898	771	943	802	813	832	+ 10,2 %
Expertise France	229	269	289	705	392	550	766	+ 234,5 %
Business France	869	795	758	780	759	759	754	- 13,2 %
Institut de recherche pour le développement (IRD)	457	430	395	392	388	474	385	- 15,8 %

Centre de coopération internationale en recherche agronomique pour le développement (Cirad)	204	194	173	184	213	217	222	+ 8,8 %
Atout France	217	183	166	164	169	177	150	- 30,9 %
Instituts français de recherche à l'étranger (Ifre)	-	-	-	-	-	153	143	N/A
Office Français de l'Immigration et de l'Intégration (Ofii)	50	99	99	56	63	66	59	+ 18,0 %
Commissariat à l'énergie atomique et aux énergies alternatives	47	49	45	46	45	45	45	- 4,3 %
France volontaires	50	50	50	50	49	45	43	- 14,0 %
Office national des combattants et des victimes de guerre (Onac-VG)	53	56	47	40	37	37	32	- 39,6 %
Centre national de la recherche scientifique (CNRS)	20	21	21	21	23	25	26	+ 30,0 %
Centre national d'études spatial (Cnes)	10	11	12	11	11	12	12	+ 20,0 %
Institut national de la propriété intellectuelle (Inpi)	-	-	10	10	23	12	12	N/A
Institut national de la santé et de la recherche médicale (Inserm)	-	-	7	6	4	5	5	N/A
Institut national de recherche en informatique et en automatique (Inria)	-	-	4	4	4	3	3	N/A
Bureau de recherches géologiques et minières	6	0	8	4	-	-	-	N/A
Institut français	-	-	-	1	1	-	-	N/A
Total	13 416	13 323	12 861	13 653	12 797	16 701	16 866	+ 25,7 %

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

Les défaillances dans la circulation de l'information sont, en miroir, également regrettées par la direction générale du Trésor, qui **formule deux propositions d'amélioration du pilotage des réseaux économiques de l'État en proposant :**

- **la transmission annuelle**, dans la préparation de l'exercice budgétaire, d'un tableau de l'évolution des budgets des services économiques couverts par le programme 105 de la mission « Action extérieure de l'État », d'une part, et d'un bilan annuel et des perspectives relatives à la gestion immobilière des locaux utilisés par les services économiques, d'autre part ;

- ainsi que **l'engagement d'une réflexion conjointe sur le déploiement le plus efficient des conseillers spécialisés** (santé, enjeux globaux, affaires sociales, affaires sociales et audiovisuel), des experts techniques internationaux et des institutions de recherche de la sphère publique.

Les rapporteurs spéciaux estiment ces propositions pertinentes et jugent qu'elles pourraient **utilement être mises en œuvre** dans le cadre d'une relance pérenne du comité interministériel des réseaux internationaux de l'État (voir *infra*), **l'objectif porté par cette instance étant d'obtenir une meilleure visibilité et une mise en cohérence des évolutions des réseaux des ministères à l'étranger.**

b) Certaines fonctions support pourraient encore être mutualisées, en particulier s'agissant des moyens numériques

Les systèmes d'information utilisés par les ministères pour leurs réseaux à l'étranger sont restés en-dehors du champ de la réforme menée dans le cadre du programme « Action publique 2022 ». **De ce fait, chaque ministère a conservé ses réseaux informatiques applicatifs ainsi que les matériels et crédits associés.**

Toutefois, la direction du numérique du MEAE propose aux ministères et opérateurs intervenant à l'étranger l'accès à différents outils informatiques.

D'une part, le ministère propose, au travers de conventions de services « POST8 », la fourniture d'équipements informatiques et un accès au système d'information de niveau « diffusion restreinte » Éole (pour « Environnement et organisation logicielle évolutive ») aux autres ministères et opérateurs. En 2026, un total de 57 conventions, contrant 1 265 équipements sont en vigueur, pour 5,5 millions d'euros de budget.

Au travers d'un réseau sécurisé, le réseau interne du MEAE permet d'accéder au réseau interministériel de l'État (RIE) et de se connecter, sous réserve de respecter les règles de sécurité, à plusieurs systèmes d'information ministériels, parmi lesquels l'intranet de la gendarmerie nationale, celui des services du Premier ministre, du ministère de l'économie et des finances, du

ministère de l'intérieur, du ministère de la justice ou encore du ministère de la transition écologique.

En outre, le MEAE a également engagé un projet de système d'information non sensible, principalement destiné aux services gestionnaires ou culturels (soit environ un millier d'agents). Il permettrait d'accéder à des applications non sensibles et à une messagerie professionnelle exclue des circuits de diffusion restreinte. Une enveloppe de deux millions d'euros sera nécessaire pour sa réalisation en 2027.

D'autre part, le MEAE dispose d'un réseau « WAN » (pour « wide area network » ou réseau étendu), chiffré au niveau « diffusion restreinte » et **permettant d'interconnecter environ 280 implantations françaises à l'étranger, au travers de différents vecteurs**. Par ce biais, le MEAE est en mesure d'agir comme un opérateur réseau et de transporter des données entre toutes nos implantations étrangères raccordées et l'administration centrale, pour le compte d'un ministère ou d'un partenaire. Des conventions de service permettent au ministère des armées, au SGDSN et à l'Agence française de développement de disposer du réseau WAN. Pour cette dernière, les conventions de service ont conduit à une contribution de 236 000 euros en 2025 et 210 000 euros en 2026 pour deux liaisons mutualisées. Le ministère des armées a, quant à lui, contribué à hauteur de 1,74 million d'euros en 2025 et environ deux millions d'euros en 2026. **Au total, près de 25 % du WAN est financé au travers de ces conventions.**

Au cours des auditions et dans ses réponses écrites, le ministère de l'Europe et des affaires étrangères a souligné que l'ensemble des ministères et opérateurs intervenant à l'étranger ne s'était pas encore saisi de ces leviers de mutualisation. **Sont identifiés comme des axes additionnels de mutualisation :**

- la finalisation de la mutualisation du transport de données avec l'Agence française de développement ;

- une mutualisation des infrastructures avec la direction interarmées des réseaux d'infrastructure et des systèmes d'information (Dirisi) qui pourrait aboutir à une convention de recettes de l'ordre de 500 000 à 600 000 euros ;

- la gestion potentielles de cinq liaisons pour le compte de la direction générale des douanes et droits indirects ;

- et la mutualisation des coûts pour l'accès à internet et la sécurisation des communications avec la direction générale du Trésor.

Sur ce dernier point, le MEAE estime qu'une mutualisation renforcée permettrait de limiter les surcoûts actuellement constatés. De fait, la direction générale du Trésor n'utilise que partiellement l'offre bureautique du MEAE, préférant ses propres équipements et liaisons réseau. Pour le ministère, les surcoûts supplémentaires seraient « *estimés à environ*

deux millions d'euros par an en masse salariale, ainsi que des coûts de câblage non évalués. » À ces coûts additionnels s'ajoutent des coûts indirects : la direction générale du Trésor et le MEAE **ne peuvent en effet utiliser les mêmes réseaux de photocopieuses, conduisant à la coexistence de deux réseaux parallèles d'équipements, avec des prestations distinctes d'entretien.**

Auditionnée par les rapporteurs spéciaux, la DG Trésor défend le **choix de conserver la gestion des services informatiques des services économiques à l'étranger ainsi que des services informatiques de tous les services accueillis à l'étranger par les SER et les SE** (soit les conseillers relevant du ministère de l'agriculture, de l'agro-alimentaire et de la souveraineté alimentaire, du ministère de la transition écologique ou de l'institut national de la propriété intellectuelle). La DG Trésor **privilégie une mutualisation interne de ses services informatique**, avec un système unique pour le réseau et la centrale qui permet aux agents de conserver les mêmes équipements, qu'ils soient affectés en administration centrale ou dans le réseau. L'option d'une mutualisation avec les réseaux du MEAE aurait été écartée car nécessitant de découpler les outils utilisés par les services centraux et le réseau, **et impliquant une multiplication par plus de trois du budget informatique dédié, selon les estimations de Bercy.** En outre, pour la direction générale, cette absence de mutualisation renforcée *« ne pose aucune difficulté pour que les services économiques s'insèrent dans le travail de l'ambassade car des passerelles ont été créées permettant d'accéder à l'outil informatique Diplomatie, d'échanger de l'information confidentielle en mode crypté ou via le dispositif ultrasécurisé ISIS. »*

Sans trancher entre ces deux positions, **les rapporteurs spéciaux estiment néanmoins nécessaire d'objectiver les coûts d'une absence de mutualisation des outils numériques des réseaux de l'État à l'étranger et de poursuivre l'objectif d'une plus grande opérabilité**, tout en conservant des standards élevés de sécurité et un coût maîtrisé.

<p>Recommandation n° 4 : Renforcer la mutualisation des outils bureautiques au sein des réseaux de l'État à l'étranger (<i>direction du numérique du MEAE</i>).</p>
--

2. Le regroupement des services de l'État à l'étranger et la colocalisation avec nos partenaires étrangers doivent être recherchés en priorité, même si le facteur immobilier demeure un frein

a) Le regroupement des services de l'État à l'étranger et la colocalisation avec nos partenaires étrangers constituent un levier de rationalisation qu'il importe de prioriser

Le regroupement des services de l'État à l'étranger sur une même emprise, d'une part, et la colocalisation avec des opérateurs ou des partenaires étrangers, d'autre part, constituent des leviers de rationalisation du réseau identifiés de longue date. Le schéma directeur immobilier pluriannuel pour l'étranger (SDIPE) défini par le MEAE pour la période 2021-2025 fait figurer comme priorité de son axe 1, le regroupement des services de l'État.

De fait, la rationalisation des emprises par des opérations de regroupement a été unanimement soulignée, au cours des auditions, comme l'une des potentielles sources d'économies les plus conséquentes au sein des réseaux de l'État. Ainsi, la direction générale des affaires politiques et de sécurité estime, dans ses réponses écrites, que *« les colocalisations avec les autres ministères et les opérateurs présents à l'étranger, ainsi que les regroupements des services sur des sites uniques, sont les mesures les mieux à même de fournir des économies au budget de l'État par une mutualisation des moyens humains, techniques et financiers. »* Le regroupement sur un même site renforce la mutualisation des services support et permet de limiter les dépenses de fonctionnement, au-delà de la seule réduction du coût d'entretien du parc immobilier.

Au cours des derniers exercices, le ministère a donc **amorcé plusieurs projets structurants de regroupement de ses services**, comme la nouvelle ambassade de France aux Philippines (Manille), finalisée en 2024, qui regroupe l'ensemble des services de l'État ou la création d'un campus diplomatique à Doha, au Qatar, regroupant l'ensemble des fonctions diplomatiques et consulaires ainsi que la résidence, en cours de réalisation. Des projets, programmés en 2025 et en 2026, de relocalisation du consulat général à Dubaï (Émirats arabes unis), de rationalisation du consulat général à New York, de restructuration et l'extension du site à Alger, de relocalisation de l'ambassade à Skopje (Macédoine du Nord) et de l'ambassade à Luanda (Angola) ainsi que le projet de rationalisation du campus diplomatique à Washington devraient également permettre des regroupements.

S'agissant des représentations permanentes de la France auprès d'organisations internationales, **les regroupements ne sont pas systématiquement recherchés avec les postes bilatéraux.** Un projet de regroupement immobilier à Vienne, incluant la représentation permanente de la France auprès de l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE) et la représentation permanente de la France auprès de l'Office des

Nations unies et des organisations internationales à Vienne, est toutefois entré dans sa première phase de travaux, après sa validation par le Conseil de l'immobilier de l'État.

Au sein du réseau de la coopération et de l'action culturelle, la direction générale de la mondialisation a **mis en avant les efforts de regroupement engagés au cours des derniers exercices et ayant permis :**

- le regroupement de trois quarts des bureaux de Business France (73 implantations dans 54 pays) au sein des ambassades ;

- l'amorce d'une rationalisation des implantations du groupe AFD, par un regroupement des bureaux de l'Agence française de développement et d'Expertise France, consécutive à l'intégration de ce dernier au groupe en 2022. Des projets de mutualisation, autour d'un seul bureau commun, sont ainsi en cours à Haïti, à Cuba, en Centrafrique ou en Algérie.

Si ces rapprochements immobiliers se multiplient, **ils demeurent encore de faible ampleur eu égard à l'étendue du réseau des services de l'État et des opérateurs. La DGM reconnaît ainsi que les colocalisations avec les opérateurs pourraient « être encore davantage systématisées. »**

Exemples de colocalisation au sein du réseau de la coopération culturelle

Type de colocalisation	Postes et opérateurs
Exemples de colocalisation entre l'ambassade et les opérateurs	Norvège, Suède et Portugal.
Exemples de colocalisation entre le consulat général et les opérateurs	- Naples (Italie), Tanger (Maroc), Édimbourg (Royaume-Uni), Istanbul (Turquie), Madrid (Espagne) ; - Rio de Janeiro (Brésil) avec une « Maison de France » regroupant l'institut français, le consulat général de France et le consulat général d'Allemagne ; - colocalisation des antennes de la Villa Albertine et des consulats généraux d'Atlanta, de Chicago, de Houston, de la Nouvelle Orléans, de Miami et de San Francisco.
Exemples de colocalisation entre opérateurs	Colocalisation entre l'institut français de recherche à l'étranger (IFRE) et l'institut de recherche pour le développement (IRD) en Bolivie et en Équateur.

Exemples de colocalisation avec un partenaire local	<ul style="list-style-type: none">- Maroc : antenne de l'institut français avec la chambre de commerce du Maroc à Agadir ;- Chypre : institut français et école française à Nicosie ;- Guinée Bissau : institut français avec le centre binational ;- Nigéria : IFRE/IFRA au sein de l'université d'Ibandan ;- Soudan du Sud : antenne de l'institut français au sein de l'université de Djouba.
Exemples de mutualisation d'espaces entre institut français et IFRE	Johannesburg – IFAS (IF et IFRE).
Exemples de colocalisation franco-allemande	<ul style="list-style-type: none">- Ramallah (colocalisation dans un bâtiment avec des espaces partagés) ;- Palerme (bâtiment commun « Bottega ») ;- Atlanta (colocalisation avec l'Alliance française – bâtiment « Peachtree Center »).

Source : commission des finances, d'après les éléments transmis par la direction générale de la mondialisation

En dépit de ces exemples, qui traduisent l'identification claire du regroupement immobilier comme levier de rationalisation, **la concrétisation de cette priorité reste inachevée**. Les rapporteurs spéciaux jugent pourtant nécessaire que le ministère renforce ses efforts de regroupement des services sur les mêmes sites.

Recommandation n° 5 : Prioriser une politique volontariste de regroupement des implantations des réseaux de l'État à l'étranger (MEAE, opérateurs).

En revanche, la problématique de la colocalisation de nos postes diplomatiques et consulaires avec des partenaires étrangers est plus complexe. Outre une dimension symbolique et politique de forte ampleur manifestant une volonté d'avancer conjointement avec des partenaires privilégiés, les colocalisations avec des États partenaires sont reconnues par une modalité de limitation des coûts immobiliers, de mutualisation des moyens de soutien et de rayonnement conjoint. **Les rapporteurs spéciaux ont néanmoins perçu, au cours des auditions, une prudence quant à certaines limites des colocalisations bilatérales.**

Les projets de colocalisation, qu'ils soient menés de manière informelle ou dans le cadre d'accord internationaux (à l'image de l'accord cadre franco-allemand du 12 octobre 2006 et le traité d'Aix-la-Chapelle du 22 janvier 2019), **peuvent être réalisés selon trois modalités distinctes :**

- **l'accueil par un État de la représentation de l'État partenaire dans l'une de ses propriétés**, dans le cadre d'une convention d'occupation ;

- l'accueil de la représentation d'un État partenaire **dans un immeuble pris à bail par un État avec convention de sous-location ;**

- ou **la sous-location** d'espaces au sein des délégations de l'Union européenne.

Au total, plus de 40 colocalisations ont été mises en œuvre dans le réseau : en 2026, le réseau comporte 12 colocalisations dans le secteur culturel (Institut français, Goethe Institut, Alliance française) et 30 colocalisations diplomatiques ou consulaires. Sur les 26 postes de présence diplomatique du réseau français, 6 font l'objet d'une colocalisation. Deux partenaires privilégiés recensent la majorité des partages de locaux :

- **treize partages de locaux sont effectués avec le Service européen d'action extérieure (SEAE)**, dont des postes à Rio de Janeiro (Brésil), Djouba (Soudan du Sud) ou Abuja (Nigéria) ;

- **et neuf sont avec l'Allemagne**, par exemple à Dhaka (Bangladesh), où une ambassade conjointe franco-allemande existe depuis 2017, et Bangui (Centrafrique), où le bureau de représentation de la République fédérale d'Allemagne est installé à l'ambassade de France.

Des pistes de partenariats renforcés sont explorées avec l'Italie mais également des partenaires extra-européens comme le Canada.

Pour autant, selon le ministère de l'Europe et des affaires étrangères, ces opérations impliquent une gestion rigoureuse du volet financier et des conditions de sécurité et de confidentialité. Deux enseignements principaux ont été retirés des colocalisations déjà mises en œuvre, en particulier avec l'Allemagne en matière diplomatique et consulaire. Les projets de colocalisation et de mutualisation doivent s'inscrire dans une gouvernance claire et être accompagnés d'un cadre contractuel précisant la durée de la coopération, le périmètre des charges partagées et la répartition des responsabilités entre le propriétaire et le locataire. Des difficultés peuvent en effet découler de différences de normes de sécurité ou d'entretien immobilier entre les réseaux.

En outre, les doctrines de présence diplomatique en cas de dégradation de l'environnement sécuritaire ne sont pas nécessairement similaires entre les États européens. À l'inverse de certains de ces partenaires européens, qui procèdent plus rapidement à la fermeture de leurs postes lorsque certaines conditions de sécurité ne sont plus réunies, la France privilégie le maintien de sa présence diplomatique. Elle dispose, de plus, de

fortes capacités de gestion de crise au travers du centre de crise et de soutien (CDCS) auquel certains de nos partenaires peuvent être tentés de déléguer l'évacuation de leurs ressortissants¹. **Compte tenu de ces éléments, la colocalisation dans des pays marqués par une forte instabilité n'est pas évidente.**

Il existe, par ailleurs, des obstacles intrinsèques à un développement de la colocalisation : dans les États les plus stratégiques, les intérêts de la France et de ses partenaires ne sont pas forcément alignés et il peut exister une concurrence économique pour l'implantation sur des marchés émergents.

Lors de précédents travaux², les rapporteurs spéciaux avaient déjà pu noter la réticence du ministère à s'engager **dans une plus grande mutualisation avec nos partenaires européens**. En matière de délivrance des visas, alors que le rapport de la mission gouvernementale confiée à Paul Hermelin envisageait, pour les petits services de visas, **de recourir à une mutualisation avec d'autres pays de l'espace Schengen**³, les services de la DFAE avaient indiqué ne pas être favorables à cette proposition. La principale justification tient à **la crainte d'une concurrence entre États membres pour la délivrance des visas** ; les publics cibles des politiques d'attractivité des États membres présentent de fait des profils similaires. Conserver un consulat autonome permet de capter des flux de travailleurs qualifiés qui répondent aux besoins des États européens. Le recours à des centres communs de dépôt des demandes de visas soulèverait, au surplus, **des difficultés pratiques et serait complexe à concilier avec l'externalisation du recueil des demandes**.

Ces limites expliquent la faible ampleur du nombre de colocalisations réalisées au-delà du partenariat renforcé avec l'Allemagne. La direction du budget a néanmoins souligné lors de son audition que les postes diplomatiques partagés constituent une modalité intéressant de présence diplomatique, afin de préserver l'universalité du réseau. **À cet égard, c'est principalement dans les postes de présence diplomatique et les postes consulaire d'influence que la colocalisation devrait être recherchée.**

¹ Pour davantage de développement sur la conduite de ces opérations d'évacuation, se référer au rapport d'information n° 154 (2024-2025) fait par Mme Nathalie Goulet et M. Rémi Féraud, au nom de la commission des finances, sur les missions et moyens du centre de crise et de soutien du ministère de l'Europe et des affaires étrangères, 20 novembre 2024.

² Rapport d'information n° 904 (2024-2025), fait par Mme Nathalie Goulet et M. Rémi Féraud, au nom de la commission des finances, sur la délivrance des visas, 24 septembre 2025.

³ Recommandation n° 40 du rapport de M. Paul Hermelin à l'attention du ministre de l'intérieur et des Outre-mer et de la ministre de l'Europe et des affaires étrangères, « Propositions pour une amélioration de la délivrance des visas », avril 2023.

b) *La lenteur des projets immobiliers et les contraintes de la « circulaire Borne » limitent la rationalisation des emprises, rendant nécessaire un assouplissement des contraintes d'occupation à l'étranger*

Pour nécessaire qu'elle soit, les rapporteurs spéciaux anticipent que la poursuite du regroupement des emprises immobilières des réseaux de l'État à l'étranger **se heurtera aux retards fréquents dans la mise en œuvre des projets d'investissement immobilier du ministère.**

La gestion par le MEAE de son patrimoine immobilier à l'étranger présente en effet des difficultés récurrentes. Il s'agit, tout d'abord, de la complexité inhérente à un parc immobilier géographiquement éloigné et hétérogène. En cours de gestion, la direction des immeubles et de la logistique est fréquemment forcée de reprogrammer des opérations immobilières pour répondre à des besoins plus urgents en cas de dégradation soudaine de l'état d'un bâtiment et donc de privilégier la gestion des urgences aux opérations de long terme. Auditionnée par les rapporteurs spéciaux, la direction des immeubles et de la logistique souligne que ces contraintes pèsent sur la budgétisation des opérations.

Ces difficultés tiennent également à des retards pris dans la programmation immobilière du ministère. Dans son avis rendu en mai 2026 sur l'activité 2024 de la commission chargée d'émettre un avis sur les opérations immobilières de l'État à l'étranger, le Conseil de l'immobilier de l'État regrettait fortement le « *rythme insuffisant dans la production de schémas stratégiques.* »¹ En réponse aux recommandations formulées par la Cour des comptes, la DIL **a procédé à une réorganisation interne et au recrutement de profils spécialistes, issus de la direction de l'immobilier de l'État.** Deux pôles internes ont été créés afin d'améliorer les capacités de programmation internes : une mission d'innovation et d'appui, centrée sur les grands enjeux de l'immobilier (transition énergétique, sécurité, accessibilité, numérique) et un pôle chargé du pilotage des schémas pluriannuels de stratégie immobilière (SPSI, ex-schémas directeurs de l'immobilier à l'étranger) préparés, en théorie, pour chaque pays du réseau. **Cette réorganisation explique en partie, selon la direction du budget, la meilleure performance du ministère dans l'exécution des dépenses immobilières en 2025.**

Outre ces difficultés de maîtrise d'ouvrage et de programmation des projets, les ratios d'occupation des emprises apparaissent comme un facteur de ralentissement des projets immobiliers. Pour rappel, la circulaire de la Première ministre en date du 8 février 2023 relative aux modalités de mesure et d'occupation des surfaces de bureaux des services et opérateurs de l'État, dite « circulaire Borne » fixe un ratio unique d'optimisation immobilière, exprimé en surface utile brute par rapport au nombre de résident, de 16 mètres carrés par résident et, au maximum, de 18 mètres carrés par résident.

¹ Conseil de l'immobilier de l'État, *Rapport d'activité 2025, mai 2026.*

En application de cette circulaire, la direction des immeubles et de la logistique du MEAE, si elle ne prescrit pas de règle surfacique par catégorie de personnel, **prend en compte ces ratios pour les nouveaux projets de construction ou de prise à bail en fonction des critères de la politique immobilière de l'État**. L'analyse de l'ensemble des emprises occupées par les réseaux de l'État à l'étranger montre toutefois que les ratios fixés par la circulaire Borne sont loin d'être atteints. En 2025, sur l'ensemble du parc immobilier, le MEAE évalue le ratio moyen d'occupation entre 22 et 25 mètres carrés. Par comparaison, le ratio moyen d'occupation de l'immobilier de l'État en France, tous ministères confondus, est estimé à 24,9 mètres carrés par résident par la direction de l'immobilier de l'État (DIE).

Or, la spécificité de la vocation diplomatique et consulaire des emprises du réseau à l'étranger explique en partie le caractère élevé des ratios d'occupation des biens dont le ministère est affectataire à l'étranger. La situation des postes est toutefois contrastée, du fait des spécificités des bâtiments, notamment quand il s'agit de bâtiments historiques, et des modes d'aménagement. Les ratios d'occupation de l'immobilier de bureau à l'étranger doivent être relativisés par l'utilisation d'une partie substantielle de l'espace disponible sans vocation tertiaire : les espaces d'archives (qui peuvent être très substantiels dans les postes consulaires soumis à un fort volume de demandes de visas), les stocks de survie à destination des agents ou ressortissants français, voire des abris ou des salles de repli lorsque le contexte sécuritaire l'exige.

Pour ces différentes raisons, le respect des cibles de ratios pour les nouveaux projets de construction ou de prise à bail devrait pouvoir être assoupli afin de faciliter la gestion des emprises à l'étranger. Cette possibilité de dérogation devrait être notamment ouverte lorsque l'opération proposée se fait à coût nul ou constant pour le ministère ou que le poste concerné est amené à recevoir des effectifs supplémentaires dans les années à venir.

De fait, certains projets ne respectant pas les ratios de la circulaire Borne **peuvent faire l'objet d'une validation par la commission interministérielle chargée d'émettre un avis sur les opérations immobilières à l'étranger (CIME)**¹, comme l'a rappelé la Cour des comptes dans son rapport sur la gestion par le MEAE de son immobilier à l'étranger. Par exemple, la CIME a émis en 2023 un avis favorable à une opération d'extension de l'ambassade de France au Monténégro (qui figure dans la catégorie des PPD) présentant un ratio supérieur aux cibles de la circulaire, en raison de la stabilité du loyer. À l'inverse, en Moldavie, les projets de prise à bail d'une emprise à plus grande surface ont été ralentis, en partie en raison des exigences de respect des ratios d'occupation.

¹ Pour rappel, les travaux immobiliers d'un montant supérieur à 30 000 euros et les prises à bail d'un montant supérieur à 18 000 euros doivent faire l'objet d'une présentation devant la CIME.

Recommandation n° 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*).

3. L'évaluation des coûts de l'externalisation au sein des réseaux de l'État, un impensé

Au cours de leurs travaux, les rapporteurs se sont interrogés sur **l'ampleur des coûts de l'externalisation de certaines fonctions au sein des réseaux de l'État à l'étranger**. Dans certains pays, le niveau de l'inflation et la rareté de l'offre sur certains segments de prestations contribuent à majorer le coût du recours à des prestataires privés. En particulier, le MEAE a souligné la hausse notable des dépenses de gardiennage des emprises diplomatiques, qui découle à la fois de la progression de l'inflation dans certaines régions du monde et de la dégradation des conditions de sécurité.

Cependant, hormis le cas de l'externalisation de la collecte des demandes de visas et des pièces justificatives, pour laquelle les prestataires de services extérieurs ne sont pas directement rémunérés par l'État, **il n'existe pas d'évaluation des dépenses d'externalisation dans le réseau**. Ni la direction des affaires financières du ministère de l'Europe et des affaires étrangères, ni la direction du budget ne disposent d'une évaluation globale de ces dépenses.

S'agissant des dépenses de gardiennage, le MEAE a indiqué aux rapporteurs spéciaux qu'une étude était en cours pour déterminer si une réinternalisation de ces fonctions ne serait pas plus avantageuse sur un plan financier. **Il serait souhaitable d'élargir cette réflexion à l'ensemble des opérations d'externalisation les plus coûteuses.**

Recommandation n° 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*).

C. ... QUI INVITENT À RESSUSCITER LE CORINTE, OBJET DIPLOMATIQUE NON IDENTIFIÉ

Créé par un décret du 16 février 2009¹, le comité interministériel des réseaux internationaux de l'État (Corinte) est chargé de définir « *le plan d'action interministériel d'emploi des moyens de l'État à l'étranger et veille à son application* », de s'assurer « *de l'adéquation de ces moyens aux priorités de l'action extérieure de la France* » et de procéder à l'évaluation de cette dernière². Il a remplacé le comité interministériel des moyens de l'État à l'étranger, introduit en 1991³, dont les missions étaient similaires mais qui s'était peu réuni.

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. **Ses travaux sont préparés par un comité permanent, présidé par le secrétaire général du MEAE et composé :**

- du secrétaire général pour l'administration du ministère des armées ;
- du secrétaire général du ministère de l'intérieur ;
- du secrétaire général du ministère chargé de l'économie ;
- et du directeur du budget.

Si le décret du 16 février 2009 prévoit, à son article 4, une réunion annuelle du Corinte, force est de constater que cette instance est peu à peu tombée en désuétude. Selon les éléments transmis aux rapporteurs spéciaux, **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 ». **Auparavant, il s'était réuni en 2015.**

Or, les auditions menées par les rapporteurs spéciaux ont montré que, faute de réunion du Corinte, **les différents ministères et opérateurs organisent de manière autonomes leurs implantations à l'étranger, sans véritable coordination.**

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. En particulier, il est surprenant que cet instrument n'ait pas été mobilisé ni au cours de la préparation des états généraux de la diplomatie ni à leur issue, pour déterminer les conditions de mise en œuvre du « *réarmement de la diplomatie* » annoncée en mars 2023 par le président de la République, qui prévoyait pourtant une **augmentation de plus de 20 % des**

¹ Décret n° 2009-177 du 16 février 2009 portant création du comité interministériel des réseaux internationaux de l'État.

² Article 2 du décret précité.

³ Et dont l'organisation était régie par le décret n° 94-108 du 5 février 1994 portant création d'un comité interministériel des moyens de l'État à l'étranger.

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 la création de 700 nouveaux ETP sur la même période. La répartition de ces moyens additionnels aurait ainsi pu bénéficier d'une plus grande concertation interministérielle.

Aussi, ce n'est que récemment, en 2026, que le Corinte a été relancé au niveau de son comité permanent (avec une réunion le 18 mars 2026), dans la perspective d'une imminente réunion présidée par le Premier ministre à l'été 2026. Sur le fondement de propositions de travail préparées par le ministère de l'Europe et des affaires, **le Corinte doit élaborer un plan d'action et d'objectifs de rationalisation des réseaux dans les domaines des ressources humaines, de l'immobilier et du numérique**, en s'appuyant sur une mission conjointe de l'inspection générale des finances et de l'inspection générale des affaires étrangères.

De manière symptomatique, **ce comité interministériel ne semble être usité que dans des périodes de consolidation budgétaire, afin d'arbitrer des mesures de restriction des dépenses du réseau.**

Si les rapporteurs spéciaux ne peuvent que saluer une démarche de pilotage des dépenses au plus haut de l'État et de poursuite des réformes structurelles du réseau, elle doit cependant faire l'objet d'un suivi dans la durée. 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.**

Dès 2013, le rapport de l'inspection générale des finances notait que *« pour définir les orientations relatives aux implantations à l'étranger, il importe de doter le Corinte d'une cartographie prévisionnelle de l'ensemble des réseaux. Pour ce faire, le comité permanent doit devenir le lieu d'échange au sein duquel la stratégie d'implantation des différents services sur une période triennale serait exposée. »*² **Ces observations, non prises en compte, apparaissent toujours d'actualité.**

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.** Par exemple, la direction générale du Trésor, dans ses réponses écrites au questionnaire des rapporteurs spéciaux, a souligné le décalage entre le caractère stratégique des dossiers économiques et la faiblesse des effectifs consacrés à ces questions au sein des ambassades (environ 3 % **des effectifs** en moyenne). Sur d'autres missions, notamment l'aide publique au développement ou la coopération culturelle, la baisse notable des

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 Inspection générale des finances, Rapport de la mission d'évaluation de l'organisation et du pilotage des réseaux à l'étranger, novembre 2013.

enveloppes de crédits d'interventions pourrait soulever la question de l'adéquation des moyens humains dans le réseau.

Ces réunions pourraient également être l'occasion de poursuivre une réflexion sur le périmètre des missions assurées par chaque composante des réseaux de l'État à l'étranger, de manière à éviter des redondances, tant au sein du réseau qu'entre les administrations centrales et les postes.

Enfin, la composition actuelle du Corinte épouse imparfaitement l'étendue de la présence des services de l'État à l'étranger. Il est surprenant que ni les opérateurs du ministère de l'Europe et des affaires étrangères et du ministère de l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle et numérique, ni les composantes du groupe de l'Agence française de développement, ne soient associés à cet exercice. Pourtant, comme exposé *supra*, leurs effectifs représentent une part substantielle des personnels de l'État en poste à l'étranger. **Il apparaît donc nécessaire de les inclure dans cet espace d'échanges et de coordination.**

De même, il pourrait être envisagé d'associer au Corinte des parlementaires. Au-delà d'une démarche d'information du Parlement, la présence de députés et sénateurs dans ce comité répondrait également à une double logique de suivi de la dépense publique et **permettrait de conforter le rôle de la diplomatie parlementaire.** À ce titre, le Corinte pourrait utilement associer les présidents des commissions permanentes chargées des affaires étrangères de chacune des assemblées, de même que les rapporteurs spéciaux des commissions permanentes chargées des finances, en charge du suivi des crédits de la mission budgétaire « Action extérieure de l'État ».

Recommandation n° 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*).

Recommandation n° 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*).

Recommandation n° 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*).

EXAMEN EN COMMISSION

Réunie le mercredi 8 juillet 2026, sous la présidence de M. Claude Raynal, président, la commission des finances a entendu une communication de Mme Nathalie Goulet et M. Rémi Féraud, rapporteurs spéciaux, sur la rationalisation du réseau diplomatique.

M. Claude Raynal, président. – Mes chers collègues, nous commençons cette série de communications en entendant Nathalie Goulet et Rémi Féraud, rapporteurs spéciaux de la mission « Action extérieure de l'État », sur la rationalisation du réseau diplomatique.

Mme Nathalie Goulet, rapporteur spécial. – Nous avons l'honneur, Rémi Féraud et moi-même, de vous présenter les conclusions de notre travail annuel de contrôle. En tant que rapporteurs spéciaux de la mission « Action extérieure de l'État », nous avons choisi de travailler sur la rationalisation du réseau diplomatique.

Il s'agit d'une thématique budgétaire récurrente, car ce poste budgétaire peut parfois faire office de variable d'ajustement. En effet, chaque épisode de détérioration des comptes publics s'accompagne d'une revue de dépenses pour notre réseau diplomatique et consulaire. Notre contrôle intervient alors que ce réseau est particulièrement sollicité, dans une période de tensions internationales et de retour des conflits.

Au préalable, je voudrais toutefois rappeler que les missions exercées par notre réseau diplomatique et consulaire demeurent inchangées. Cela n'étonnera pas Christine Lavarde, aucune réflexion n'est en cours au ministère de l'Europe et des affaires étrangères (MEAE) pour en réduire le champ. Nous verrons qu'aucune évaluation des postes n'est par ailleurs réalisée.

Tout au plus, dans le domaine consulaire, le réseau se trouve allégé de certaines fonctions, qui sont transférées à l'administration centrale. C'est le cas pour la réponse téléphonique aux questions consulaires, avec la plateforme France Consulaire.

Si le coût du réseau est relativement limité, les dépenses exécutées dans le réseau diplomatique sont en augmentation. Nous avons été légèrement surpris de constater qu'il n'existe pas d'évaluation exhaustive des dépenses totales du réseau, notamment de ses coûts indirects. Toutefois, nous avons pu obtenir une évaluation *a minima* des dépenses exécutées dans le réseau.

Selon l'estimation du ministère, un total de 551,29 millions d'euros a été exécuté dans le réseau diplomatique en 2025, sur les missions « Action extérieure de l'État » et « Aide publique au développement », hors dépenses de personnel. Depuis 2019, ce montant a augmenté de 46,5 %, et de 27 % si l'on exclut les dépenses d'aide publique au développement.

Cette augmentation correspond en partie à la traduction budgétaire des États généraux de la diplomatie, conclus début 2023 et à l'occasion desquels le président de la République avait annoncé une hausse de 20 % du budget du MEAE et la création de 700 équivalents temps plein (ETP) d'ici à 2027.

Deux postes expliquent principalement cette hausse des dépenses.

Tout d'abord, les dépenses immobilières et de sécurité ont connu un effet de rattrapage et fait l'objet d'un réinvestissement de la part du ministère. Les dépenses de sécurité sont très importantes, comme l'expliquera plus en détail Rémi Féraud. Dans le contexte international qui se dégrade, il convient d'assurer la sécurité de nos agents.

De plus, l'évaluation de ventes de biens immobiliers au profit de locations est complexe, car les ventes impliquent de démonter le matériel de sécurité et de le remonter ailleurs. Comme on ne peut pas le réutiliser, cela double les frais de sécurité. Nous devrions nous pencher sur ce sujet.

Ensuite, les dépenses de personnel, qui représentent 71 % des dépenses du réseau, ont augmenté de presque 17 % depuis 2021, ce qui s'explique moins par la progression des effectifs que par le poids des indemnités de résidence à l'étranger (IRE). Alors que les IRE couvrent 70 % de la masse salariale du ministère à l'étranger, elles ont augmenté de 8 % depuis 2023.

Nous avons pu établir un deuxième constat : si notre réseau diplomatique dispose toujours d'une présence universelle - il compte 163 ambassades bilatérales et 16 représentations permanentes -, il peine à s'adapter à nos priorités.

La période récente a été marquée par davantage d'ouvertures de postes que de fermetures. L'implantation d'un poste diplomatique ou consulaire peut répondre à divers enjeux, par exemple l'apparition d'intérêts économiques ou politiques, ou une forte présence de ressortissants français. Néanmoins, toutes les ouvertures de postes ne correspondent pas à nos priorités stratégiques : nous avons ainsi rouvert des consulats à Séville ou à Florence, qui ne sont pas des zones stratégiques prioritaires, au contraire de l'Indopacifique. En l'occurrence, ces ouvertures se justifient davantage par la présence de Français à l'étranger et de touristes et il nous est permis de nous interroger sur leur efficacité.

À l'inverse, les fermetures d'ambassades ou de consulats se font rares et répondent, pour l'essentiel, à une dégradation de la situation sécuritaire ou à une rupture des relations diplomatiques, comme récemment au Burkina Faso.

Plutôt que des fermetures de postes, le MEAE privilégie des représentations sous un format allégé. Dans vingt-six pays, nos ambassades sont donc catégorisées comme des postes de présence diplomatique (PPD). Ce

format implique des moyens plus restreints, chaque poste étant doté en moyenne de 8 ETP.

Au premier abord, il semble que la création de ces ambassades de deuxième catégorie, si je puis dire, soit une bonne idée. En effet, elles ne représentent que 2,2 % des dépenses du réseau alors qu'elles constituent 15 % des postes diplomatiques. Toutefois, lorsque nous nous sommes rendus en Moldavie, nous nous sommes rendu compte qu'une fois qu'un PDD a été créé, il est compliqué d'en changer le format.

Qui aurait pu prédire Kiev ? Qui aurait pu prédire que la Moldavie, en tant que pays limitrophe de l'Ukraine, recouvrirait une forte dimension stratégique et nécessiterait l'envoi de nombreux agents de sécurité et de renseignement ? Dans le cadre restreint lié à son statut de PDD, notre poste diplomatique en Moldavie est au bord de l'implosion. L'application de la circulaire Borne fait que les agents y sont serrés comme des sardines. La place manque, tant pour le matériel militaire que pour les archives.

Nous proposons donc de sortir de cette logique de catégorisation et de dimensionnement permanents. L'important est non pas le cadre, mais ce qu'il y a dedans. Vous connaissez comme moi l'administration : une fois des catégories créées, nous perdons en souplesse et en adaptabilité. Cela rend compliqué de faire évoluer les choses dans un délai raisonnable.

L'une de nos recommandations est ainsi de privilégier un réexamen régulier du dimensionnement de nos postes.

M. Rémi Féraud, rapporteur spécial. – Pour compléter ce que disait à l'instant Nathalie Goulet, la rigidité du réseau diplomatique peut entraver la concrétisation des priorités stratégiques qui lui sont fixées.

Le ministère de l'Europe et des affaires étrangères ne dispose ni d'une programmation de long terme de ses moyens ni d'une cartographie prévisionnelle de son réseau. La définition des priorités géographiques de la France nous paraît encore trop imprécise. Au-delà d'une approche par grandes zones, il est nécessaire d'effectuer une mise en perspective par pays de la présence française au regard de son intérêt stratégique. Cela permettrait d'évaluer la bonne adéquation des moyens du réseau aux intérêts français.

De plus, le ministère peine à confirmer, dans la durée, les orientations politiques décidées par le Gouvernement. Nous rencontrons cette difficulté tant lorsqu'il s'agit de renforcer notre présence diplomatique que lorsqu'il est question de la réduire – ce qui est plus rare.

En particulier, la lenteur des opérations immobilières rigidifie l'évolution du réseau. Nous avons été surpris, au cours de nos auditions, d'entendre nos interlocuteurs présenter, par exemple, l'ouverture à l'automne dernier d'un consulat doté d'un seul ETP à Nuuk, au Groenland, comme une forme d'exploit budgétaire, alors que c'était une priorité stratégique.

Si nous avons concentré nos travaux sur le réseau diplomatique et consulaire, la problématique de la présence de l'État à l'étranger est plus large et doit également être abordée sous un angle interministériel.

Nous avons été interpellés par le fait que le ministère de l'Europe et des affaires étrangères n'a aucune maîtrise sur l'allocation par les autres ministères et les opérateurs de leurs effectifs à l'étranger. Chaque ministère ou opérateur décide seul de l'affectation de ses effectifs à l'étranger, en fonction de ses propres priorités et de son plafond d'emploi. Charge ensuite au ministère d'assurer l'intendance de ces affectations. 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 %.

Cette absence de concertation entraîne deux conséquences préjudiciables pour le réseau.

Premièrement, ces affectations non concertées complexifient la répartition des dépenses de fonctionnement au sein du réseau. En effet, depuis la réforme des réseaux de l'État à l'étranger engagée dans le cadre du programme Action publique 2022, le MEAE centralise l'ensemble des moyens de fonctionnement des réseaux de l'État à l'étranger. Il est gestionnaire des crédits de fonctionnement, des ETP de soutien et du parc immobilier. Or 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.

Deuxièmement, faute de concertation, il existe un vrai risque de créer des redondances au sein du réseau, en particulier sur des thématiques comme l'accompagnement des entreprises françaises à l'export ou la documentation économique, sur lesquelles plusieurs entités sont potentiellement compétentes. Nous avons pu le constater lors de nos déplacements.

Deux pistes d'amélioration nous paraissent prioritaires.

D'une part, la mutualisation des moyens au sein des réseaux de l'État à l'étranger doit être poursuivie. Certes, le programme Action publique 2022 a permis de regrouper certains moyens de fonctionnement, mais des situations de cloisonnement demeurent.

Nous pensons en particulier aux moyens numériques. Lors de ce contrôle, nous avons constaté que tous les ministères n'utilisent pas les mêmes outils. Deux des plus gros réseaux ministériels, celui de la direction générale du Trésor (DG Trésor) et celui des missions de défense, utilisent ainsi leurs propres outils. Si ce cloisonnement peut être indispensable pour des questions de sécurité, il engendre des surcoûts.

Par exemple, la DG Trésor et le MEAE disposent chacun de leur propre réseau d'imprimantes dans toutes les ambassades. Une mutualisation des moyens est certainement possible pour réaliser des économies.

Sur l'immobilier, nous pensons qu'il est indispensable de poursuivre le regroupement des services de l'État à l'étranger sur les mêmes emprises, pour éviter la dispersion du parc immobilier et en limiter le coût. Pour accélérer ce mouvement, il nous paraît nécessaire de simplifier les conditions de réalisation des opérations immobilières à l'étranger.

Nous proposons donc, comme vient de l'indiquer Nathalie Goulet, d'exclure les implantations immobilières de l'État à l'étranger du champ de la circulaire Borne, qui encadre les taux d'occupation. En effet, lorsque les objectifs d'occupation sont très restrictifs, cela peut empêcher toute nouveau projet immobilier.

Il s'agit d'un élément de blocage et d'une non-prise en compte de ce qu'est une ambassade, en particulier pour les petits postes. Cela constitue une entrave en matière d'immobilier et empêche parfois de réaliser des économies budgétaires.

D'autre part, nous souhaitons renforcer la coordination interministérielle dans l'allocation des moyens de l'État à l'étranger. Le comité interministériel des réseaux internationaux de l'État (Corinte) a précisément été créé dans ce but en 2009, mais il ne s'est pas réuni depuis le plan Action publique 2022. Si le Gouvernement envisage de réactiver cette instance, la prochaine réunion du Corinte se fait toujours attendre. Nous espérons qu'elle se tiendra d'ici à la fin de 2026.

Nous proposons que ce comité soit obligé de se réunir tous les ans, afin de planifier et d'organiser la présence de l'État à l'étranger à l'échelle interministérielle, et que les parlementaires y soient associés, par exemple par l'intermédiaire des présidents des commissions des affaires étrangères et des rapporteurs spéciaux de la mission « Action extérieure de l'État » des deux assemblées.

Notre réseau diplomatique demeure un formidable outil d'influence et un service public essentiel pour nos compatriotes à l'étranger. Pour préserver cette force, il doit désormais gagner en capacité d'adaptation et en coordination interministérielle. De ce point de vue, nous avons identifié deux leviers de perfectionnement - une meilleure capacité d'adaptation et une plus grande coordination interministérielle - dont nous espérons que le Gouvernement saura se saisir.

Mme Nathalie Goulet, rapporteur spécial. - J'ajoute que nous proposons de supprimer la dénomination « poste de présence diplomatique », car elle crée en quelque sorte des ambassadeurs de deuxième catégorie. Cela n'envoie pas une bonne image de la France, et revient à déqualifier ces ambassadeurs. De plus, ce statut ne se justifie pas en matière de souplesse. Nous pouvons très bien limiter les budgets sans créer des catégories dont on ne peut plus se départir ensuite.

Je veux aussi apporter une précision sur l'immobilier. Nous avons constaté, comme partout, une absence complète non seulement d'évaluation des ventes de biens immobiliers et des locations, mais également d'anticipation pour ce qui est des achats. En effet, nous pourrions réaliser des investissements stratégiques en achetant des terrains dans des pays à faible valeur foncière.

Je pense notamment à la Moldavie, où l'Allemagne a acheté un terrain pour son ambassade il y a longtemps. Cela ne coûtait pas grand-chose lorsqu'elle l'a fait, et le pays connaît actuellement une croissance rapide, dans le cadre de son rapprochement avec l'Europe, et alors que l'idée d'une réunification avec la Roumanie refait surface.

Nous manquons de vision dans ce domaine, comme dans bien d'autres : les directions fonctionnent en tuyaux d'orgue et aucune évaluation n'est réalisée. Pour l'instant, nous attendons toujours le prochain Corinte.

Comme l'a illustré Rémi Féraud au sujet des réseaux d'imprimantes, une marge de progression existe sur le fonctionnement même, et non seulement sur les ETP et les programmes. Nous n'avons pas davantage d'évaluation de l'externalisation de différents services.

En cette période de disette budgétaire, nous avons donc des marges de progression sur cette mission, sans nuire à l'attractivité des postes.

M. Jean-François Husson, rapporteur général. – Je suis d'accord sur le diagnostic, notamment à propos du Corinte. Les débats budgétaires des deux dernières années ont créé des tensions au sein de notre assemblée entre la commission des finances et d'autres commissions. Il est tout de même frappant que le Corinte ne se soit pas réuni depuis plusieurs années, alors qu'il correspond à la vision à 360 degrés que chacun appelle de ses vœux, puisqu'il rassemble les différents ministères chargés d'assurer une présence diplomatique à l'étranger.

Lorsque je me suis rendu en Hongrie avec une délégation restreinte du Bureau de la commission des finances, l'ambassadeur nous a expliqué que ses locaux étaient situés dans une copropriété au fonctionnement pour le moins complexe. Cela ne correspond pas vraiment à l'idée que l'on se fait d'une ambassade.

Cela s'explique par des choix datant d'une époque où il a été décidé de vendre des bâtiments. Nous nous rendons compte aujourd'hui que nous avons manqué de vision prospective dans l'organisation de la présence diplomatique de la France. Comme je le dis souvent, la diplomatie doit être au service des intérêts économiques de la France.

Les recommandations des rapporteurs spéciaux me semblent opportunes, notamment sur ce point, et démontrent que la commission des finances est capable de relier les enjeux budgétaires au fonctionnement de

notre présence à l'étranger. Ce rapport sera utile pour que le prochain débat budgétaire soit calme et apaisé.

M. Michel Canévet. – Je remercie les rapporteurs spéciaux pour ce rapport de qualité sur un sujet important, dont dépend la représentation de la France à l'étranger.

Nous avons le sentiment d'un manque de rationalisation de l'immobilier de notre réseau diplomatique. Nous entendons souvent parler de propositions de relogement onéreuses de nos services à l'étranger.

La proposition de loi visant à moderniser la gestion du patrimoine immobilier de l'État, qui a été définitivement adoptée la semaine dernière, crée une foncière pour l'immobilier de l'État. Celle-ci aura-t-elle vocation à intervenir sur le patrimoine de la France à l'étranger ? Si tel n'est pas le cas, une réflexion spécifique est-elle en cours au sein du ministère de l'Europe et des affaires étrangères ?

Je me suis rendu il y a peu de temps en Équateur, où la France possède une propriété qui est actuellement inoccupée. Il conviendrait de la vendre pour récupérer des recettes.

Par ailleurs, les moyens informatiques dont disposent les ambassades sont-ils performants ? Les consulats nous font souvent remonter des difficultés informatiques pour traiter les demandes de visa. De même, des difficultés d'acheminement de la propagande électorale ont été signalées. Des opérations de modernisation de nos équipements informatiques sont-elles en cours pour améliorer la productivité de nos services à l'étranger ?

Enfin, je m'interroge sur les moyens humains mobilisés par notre réseau à l'étranger. Nos postes diplomatiques recourent-ils à des personnels locaux ? Quelle est la politique du ministère à cet égard ?

Mme Christine Lavarde. – Je vous remercie de ce rapport très intéressant. J'ai l'impression que vous avez cherché à comprendre l'articulation entre les différentes directions au sein du ministère.

Pour ma part, je connais très bien l'articulation entre le ministère et l'Œuvre d'Orient dans le déploiement de politiques culturelles ou éducatives dans le Proche-Orient. Celle-ci est très efficace et évite les doublons entre les postes diplomatiques et les personnels de cette fondation, qui est indirectement financée par des fonds publics, puisqu'elle bénéficie d'une déduction fiscale de 66 % sur les dons.

Ce modèle est-il répliqué pour d'autres politiques publiques qui confortent notre présence à l'étranger et soutiennent la francophonie et la francophilie ?

M. Claude Raynal, président. – Je vais faire sursauter Michel Canévet en reprenant mon analyse de la semaine dernière sur le choix entre aides multilatérales et bilatérales en matière d'aide publique au développement.

En réalité, nous ne savons pas gérer la baisse des moyens budgétaires de l'État. En matière diplomatique, nous voyons bien que nous voulons tout maintenir, mais en plus petit, car nous n'avons pas les moyens de faire autrement. Nous ne décidons rien.

Dans certains pays, on pourrait imaginer des ambassades européennes qui regrouperaient des délégations de différents pays européens. Les pays scandinaves le font déjà. Ils ne sont pas d'accord sur tout, mais ils mutualisent des moyens et des bâtiments pour accueillir leurs services diplomatiques. Pourquoi ne ferions-nous pas de même dans de petits pays émergents, plutôt que de dupliquer notre système coûteux ? C'est en décalage avec la réalité budgétaire.

Mme Nathalie Goulet, rapporteur spécial. – Monsieur le président, il nous manque une évaluation complète. Il est malgré tout question de l'attractivité et du rayonnement de la France.

Notre ambassade à Londres dispose d'un parc immobilier très important pour loger le personnel, avec environ 70 logements. Lorsqu'on leur demande si nous pourrions vendre certains logements, les services de l'ambassade nous disent que c'est impossible, car ils ne pourraient plus recruter certaines catégories d'agents, tant il est devenu difficile de se loger à Londres.

Par ailleurs, certains postes sont bel et bien rationalisés. Les supports informatiques de pays très éloignés sont parfois concentrés en un seul lieu, ce qui entraîne des frais de déplacement. Prenons l'exemple de la Moldavie : les supports informatiques sont régionalisés à Beyrouth, les services de sécurité sont à Bucarest et l'antenne de la direction des immeubles et de la logistique est à Istanbul. En somme, sous prétexte de rationaliser, nous avons fini par créer une toile d'araignée.

Vous avez raison, monsieur le président, il faudrait non seulement décider, mais aussi tenir les décisions qui ont été prises.

Monsieur Canévet, nous avons déposé un amendement visant à intégrer l'immobilier de la France à l'étranger à la foncière, mais il a été rejeté.

Toutefois, j'ai une bonne nouvelle : la direction des immeubles et de la logistique du ministère des affaires étrangères est en cours de réforme. Nous verrons bien ce que cela donne !

Une évaluation est en cours sur les moyens informatiques, mais chaque ministère veut conserver ses propres outils pour des raisons de sécurité.

Le recrutement de personnels locaux pour limiter les coûts est à la discrétion de l'ambassadeur. Il s'agit d'une variable d'ajustement efficace pour éviter le coût des IRE, qui flambent, et celui du logement d'expatriés sur place, dans des pays où les prix sont très élevés, comme à Londres.

M. Rémi Féraud, rapporteur spécial. – Madame Lavarde, je ne pense pas qu’il existe beaucoup d’exemples comparables à celui de l’Œuvre d’Orient, dont le directeur accompagnait hier le Président de la République dans sa visite en Syrie.

Sur l’enseignement français à l’étranger, je pourrais citer la Mission laïque française. Ces associations sont des partenaires d’actions politiques.

De manière générale, ce genre de travail en commun concerne surtout les opérateurs de l’État, et nous proposons que le Corinte soit chargé de la planification en la matière.

Vous avez mentionné Budapest. Je crois que la vitrine de la France dans cette ville est l’Institut français. La représentation de la France est spécifique dans chaque pays. C’est précisément pour cette raison que nous avons besoin d’un Corinte.

Pour ma part, je ne suis pas convaincu par l’idée que la foncière de l’État s’occupe de l’immobilier français à l’étranger. Nathalie Goulet et moi n’avons pas la même position sur le sujet, mais ce n’est de toute façon pas prévu à court terme.

La commission a adopté les recommandations des rapporteurs spéciaux et autorisé la publication de leurs communications sous la forme d’un rapport d’information.

LISTE DES PERSONNES ENTENDUES ET DES CONTRIBUTIONS ÉCRITES

Secrétariat général du ministère de l'Europe et des affaires étrangères

- M. Martin BRIENS, secrétaire général du ministère de l'Europe et des affaires étrangères ;
- Mme Hélène CHATEL, chargée de mission auprès du secrétaire général.

Direction générale de l'administration et de la modernisation du ministère de l'Europe et des Affaires étrangères

- M. Julien STEIMER, directeur général de l'administration et de la modernisation ;
- M. Alexandre MOROIS, directeur des affaires financières.

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

- Mme Pauline CARMONA, directrice des Français de l'étranger ;
- Mme Samantha BONBAYL, cheffe de la mission de gestion administrative et financière.

Direction du Budget - 7^e 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 de la mondialisation, de la culture, de l'éducation et du développement international - MEAE

- Mme Anne GRILLO, directrice générale ;
- M. Pascal LEMAIRE, sous-directeur du réseau de coopération et d'action culturelle ;
- Mme Inès SARAGOSA, chargée de mission auprès de la directrice générale de la mondialisation ;
- M. Clément FERNANDEZ, chargé de mission auprès du directeur du pilotage et de la stratégie.

Direction générale des affaires politiques et de sécurité - MEAE

- Mme Emmanuelle LACHAUSSÉE, directrice générale adjointe ;
- M. Éric BAYER, secrétaire du programme 105.

Direction des immeubles et de la logistique - MEAE

- Mme Anne BOILLON, directrice des immeubles et de la logistique ;
- M. Alexandre MOROIS, directeur des affaires financières.

Direction générale du Trésor - Ministère de l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle et numérique

- Mme Julika COURTADE-GROSS, secrétaire générale ;
- Mme Stéphanie LABARTHE, sous-directrice des relations et partenariats économiques (REP) au service des affaires bilatérales, de l'internationalisation des entreprises et de l'attractivité (SABINE) ;
- Mme Claire THIRRIOT-KWANT, inspectrice générale, cheffe de l'inspection générale ;
- Mme Aude POHARDY, cheffe du bureau Pilotage du réseau international (PILOTE) au secrétariat général (SG) ;
- M. Sofien ABDALLAH, conseiller parlementaire et relations institutionnelles.

*

* *

- Contributions écrites -

Contribution écrite de la direction générale des relations internationales et de la stratégie (DGRIS) du ministère des armées.

LISTE DES DÉPLACEMENTS

Déplacement à Londres, Royaume-Uni

Ambassade de France au Royaume-Uni

- Mme Hélène TRÉHEUX-DUCHÊNE, ambassadrice de France au Royaume-Uni ;
- M. Sébastien BIDAUD, ministre conseiller ;
- Mme Marion GUELY-TONNERRE, secrétaire générale d'ambassade ;
- M. Jean-Philippe WILSCH, responsable du centre régional d'assistance des systèmes d'information et de communication (Crasic) ;
- M. Guillaume HEZARD, attaché de sécurité intérieure ;
- M. Luc RAYNAL, attaché de défense ;
- Mme Karine MAILLARD et M. Philippe WEN, adjoints du service économique régional.

Consulat général de France à Londres

- M. Olivier GUYONVARCH, consul général.

Déplacement à Chisinau, Moldavie

Ambassade de France en Moldavie

- Mme Dominique WAAG, ambassadrice de France en république de Moldavie ;
- Mme Myriam GALLAND, numéro 2 et conseillère de coopération et d'action culturelle ;
- M. Stephan LEWANDOWSKI, conseiller politique ;
- Mme Florence SKRLJ, attachée de défense ;
- Mme Carole LOZAC'H, officière de liaison ;
- Mme Maria NEAGU, attachée de coopération ;
- Mme Pauline HOERNER, experte technique « recouvrement des avoirs volés » ;
- M. Charles MATHIAUX, responsable du projet EU4Innovation ;

- Mme Laura STORNE, experte technique « Intégration européenne ».

Ambassade de la République fédérale d'Allemagne en Moldavie

- M. Hubert KNIRSCH, ambassadeur de la République fédérale d'Allemagne.

Alliance française en Moldavie

- M. Emmanuel SKOULIOS, directeur de l'alliance française.

Bureau de l'Agence française de développement en Moldavie

- M. Maxime Lebovics, directeur du bureau de l'AFD en Moldavie.

TABLEAU DE MISE EN ŒUVRE ET DE SUIVI (TEMIS)

N° de la proposition	Proposition	Acteurs concernés	Calendrier prévisionnel	Support
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	2027	Circulaire du secrétaire général du MEAE
2	Rationaliser la cartographie des services support et évaluer l'opportunité de recentraliser ces fonctions.	Secrétariat général du MEAE	2027	Arrêté ministériel
3	Organiser, sur une base annuelle, dans le cadre du comité interministériel des réseaux internationaux de l'État, 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	2027	Réunion du Corinte
4	Renforcer la mutualisation des outils bureautiques au sein des réseaux de l'État à l'étranger.	Direction du numérique du MEAE	2027	Tous moyens nécessaires
5	Prioriser une politique volontariste de regroupement des implantations des réseaux de l'État à l'étranger.	MEAE, opérateurs	2027	Schémas pluriannuels de stratégie immobilière

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	2027	Modification de la circulaire du 8 février 2023 relative aux modalités de mesure et d'occupation des surfaces de bureaux des services et opérateurs 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	2027	Évaluation interne
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	2027	Réunion du Corinte
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	2027	Modification du décret n° 2009-177 du 16 février 2009 portant création du comité interministériel des réseaux internationaux de l'État

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	2027	Projet de loi de finances pour 2028
----	--	---	------	-------------------------------------