



N° 1996

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

DIX-SEPTIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 23 octobre 2025.

RAPPORT

FAIT

AU NOM DE LA COMMISSION DES FINANCES, DE L'ÉCONOMIE GÉNÉRALE ET DU CONTRÔLE BUDGÉTAIRE SUR LE PROJET DE **loi de finances pour 2026** (n° 1906),

PAR M. PHILIPPE JUVIN,
Rapporteur général
Député

ANNEXE N° 1

ACTION EXTÉRIEURE DE L'ÉTAT

Rapporteur spécial : M. KARIM BEN CHEIKH

Député

SOMMAIRE

Pages

PRINCIPALES OBSERVATIONS DU RAPPORTEUR SPÉCIAL	5
DONNÉES CLÉS	7
INTRODUCTION	9
I. LE PROGRAMME 105 ACTION DE LA FRANCE EN EUROPE ET DANS LE MONDE	11
A. DES DÉPENSES DE PERSONNEL EN HAUSSE MALGRÉ UN SCHÉMA D'EMPLOIS NUL	12
1. Un schéma d'emplois qui semble acter l'abandon du réarmement de notre diplomatie.....	12
2. Les dépenses de personnel progressent du fait des cotisations retraite ainsi que du taux de change et de l'inflation à l'étranger.....	14
B. HORS DÉPENSES DE PERSONNEL, LES CRÉDITS DU PROGRAMME CONNAISSENT UNE CERTAINE STAGNATION DANS LEUR ENSEMBLE.....	15
1. Les contributions financières aux organisations internationales sont en diminution du fait de la révision à la baisse de la quote-part française au système de l'ONU	15
2. Les économies générées sur les contributions internationales sont redéployées pour l'organisation du G7 et la communication ministérielle.....	17
3. Un contexte international qui appelle une loi d'orientation et de programmation pour le ministère.....	19
II. LE PROGRAMME 185 DIPLOMATIE CULTURELLE ET D'INFLUENCE	19
A. L'AEFE SE VERRA ATTRIBUER LA SUBVENTION LA PLUS BASSE DEPUIS 2009.....	21
1. Le réseau d'enseignement français à l'étranger : un outil piloté par un établissement public mis en difficulté par les choix budgétaires.....	21
2. L'AEFE finance le déséquilibre budgétaire par des remontées financières du réseau.....	24
3. Les établissements en gestion directe : colonne vertébrale sous-utilisée	26

B. LA CONTRACTION DES BOURSES DE MOBILITÉ TRADUIT UN ABANDON DES AMBITIONS DE RENFORCEMENT DE L'ATTRACTIVITÉ DE NOTRE SYSTÈME D'ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR ET DE RECHERCHE.....	29
C. LE SOUTIEN AU RÉSEAU CULTUREL ET DE COOPÉRATION EST INSUFFISANT AU REGARD DES DÉFIS QUI S'IMPOSENT À LA FRANCE EN MATIÈRE D'INFLUENCE	32
III. LE PROGRAMME 151 FRANÇAIS À L'ÉTRANGER ET AFFAIRES CONSULAIRES	36
A. LES BOURSES DE L'AEFE DEVRAIENT CONNAÎTRE UNE BAISSÉ IMPORTANTE	36
B. LES DÉPENSES DE L'ADMINISTRATION CONSULAIRE SERONT EN HAUSSE ESSENTIELLEMENT EN RAISON DE L'ORGANISATION DES ÉLECTIONS DES CONSEILLERS DES FRANÇAIS DE L'ÉTRANGER.....	41
1. L'année 2026 sera marquée par l'élection des conseillers des Français de l'étranger ainsi que des sénateurs représentant les Français établis hors de France	42
2. Hors élections, les autres dépenses de fonctionnement évoluent peu.....	43
C. LES DÉPENSES D'INTERVENTION DES CONSULATS SONT PRÉSENTÉES EN BAISSÉ	46
1. Les crédits destinés aux aides sociales sont stables alors que les besoins ne cessent d'augmenter	48
2. Le sous-financement des missions de service public de la CFE la mette en péril immédiat.....	49
3. Le soutien aux associations et à certaines démarches des Français de l'étranger a été un point d'attention en commission.....	52
EXAMEN EN COMMISSION	55
LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES PAR LE RAPPORTEUR SPÉCIAL	83
ANNEXE : COMPTE RENDU DU POINT D'ÉTAPE DES RAPPORTEURS DE LA MISSION D'INFORMATION COMMUNE SUR LES MOYENS CONSACRÉS AU VOLET DIPLOMATIQUE DE NOTRE RÉORIENTATION STRATÉGIQUE (15 OCTOBRE 2025).....	87

Cette année, le projet de loi de finances pour 2026 n'a été déposé que le mardi 14 octobre et aucune réponse n'avait été apportée au 10 octobre, date limite fixée par l'article 49 de la loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances pour le retour des réponses aux questionnaires budgétaires.

Au vendredi 17 octobre, le taux de réponse s'élevait toujours à 0 %.

PRINCIPALES OBSERVATIONS DU RAPPORTEUR SPÉCIAL

Avec **3,46 milliards d'euros** en crédits de paiement (CP), la **mission *Action extérieure de l'État*** ne représente que **0,6 % des crédits du budget général** de l'État (588,26 milliards d'euros).

Le projet de loi de finances (PLF) pour 2026 prévoit **une enveloppe quasi-identique** à celle fixée en loi de finances initiale (LFI) pour 2025 au niveau de l'ensemble de la mission, la hausse des crédits ne s'élevant qu'à 0,43 million d'euros en autorisation d'engagement (AE) et en CP.

En revanche, l'évolution programme par programme est nettement plus contrastée. Le PLF 2026 présente ainsi **une baisse de 45,8 millions d'euros** en AE et en CP (– 7 %) des crédits du **programme 185 *Diplomatie culturelle et d'influence***. Cette contraction concerne, pour l'essentiel, la subvention pour charges de service public attribuée à l'**AEFE** (– 25 millions d'euros), et donc à son réseau, et les **bourses de mobilité** destinées aux étudiants étrangers en France (– 13,80 millions d'euros).

Avec **– 1,5 million d'euros** en AE et en CP, le **programme 151 *Français à l'étranger et affaires consulaires*** affiche également une baisse de ses crédits (– 1 %). Cette diminution se traduit par un recul important de **4,48 millions d'euros** en AE et en CP (– 4 %) des **aides à la scolarité** des enfants français du réseau de l'**AEFE**. La hausse de 2,98 millions d'euros (+ 6,8 %) des autres dépenses portées par le programme s'explique essentiellement par les crédits nécessaires à **l'organisation des élections des conseillers des Français de l'étranger et des délégués consulaires** en 2026 (+ 2,26 millions d'euros).

Enfin, la **hausse de 47,74 millions d'euros** en AE et CP des crédits du **programme 105 *Action de la France en Europe et dans le monde*** (+ 1,8 %) s'explique essentiellement par la progression des dépenses de personnel (+ 3,5 %), qui représentent la moitié de ses charges. L'augmentation de ces dépenses résulte notamment de la hausse des **contributions d'équilibre au compte d'affectation spéciale (CAS) *Pensions*** et de **l'effet change et de l'effet prix** en 2025 et 2026. **Hors dépenses de personnel**, les crédits du programme n'augmentent que de **1,2 million d'euros** (+ 0,1 %).

Le PLF 2026 présente **un schéma d'emplois nul** pour la première fois depuis la conclusion des États généraux de la diplomatie (mars 2023) à l'occasion de laquelle le Président de la République avait annoncé un renforcement des effectifs à hauteur de 700 équivalents temps plein (ETP) d'ici 2027.

Le rapporteur spécial émet un **avis défavorable** à l'adoption des crédits de la mission *Action extérieure de l'État* tels que présentés dans le PLF pour 2026.

Sur le montant des crédits présenté pour **l'ensemble de la mission**, il observe que les dépenses autres que de personnel accusent une **baisse de 46,1 millions d'euros**, soit – 2,2 % par rapport à la LFI pour 2025.

Le rapporteur spécial ne peut donc que constater que le « *réarmement complet de notre diplomatie* » annoncée par le Chef de l'État n'aura été qu'une illusion. Cette **stagnation des crédits** intervient hélas à un moment charnière pour les relations internationales où nous assistons à un certain nombre de ruptures inédites depuis 1945. C'est d'ailleurs du constat de ce décalage entre les besoins de notre politique étrangère et les moyens que notre pays souhaite lui consacrer qu'est venue la demande du groupe Écologiste et Social de créer une **mission d'information commune** à notre commission et à la commission des affaires étrangères sur les moyens consacrés au volet diplomatique de notre réorientation stratégique confiée au rapporteur spécial et à Mme Sophie Mette.

Concernant le **programme 185 Diplomatie culturelle et d'influence**, le rapporteur spécial déplore le niveau particulièrement bas de la subvention pour charges de service public accordée à l'AEFE, **la plus basse depuis 2009**. Cette tendance marquée à la baisse intervient alors que notre pays s'est fixé pour objectif le doublement du nombre d'élèves scolarisés dans le réseau d'enseignement français à l'étranger et que ce dernier constitue un formidable outil d'influence. Cette baisse met l'AEFE en danger et menace clairement la pérennité de l'agence.

Le rapporteur spécial regrette également la contraction importante des **bourses de mobilité** pour les étudiants étrangers, ce qui, là encore, va à l'encontre d'une stratégie que notre pays s'était fixée, celle de « Bienvenue en France ». Les crédits alloués pourraient se traduire par un coup d'arrêt aux mobilités étudiantes, ceux-ci couvrant principalement les récurrences, soit les bourses aux étudiants déjà arrivés en France.

Enfin, le rapporteur spécial ne peut que s'inquiéter de la baisse des **aides à la scolarité** des enfants français dans le réseau de l'AEFE, qui témoigne d'un processus d'exclusion par l'argent d'un grand nombre de familles. Il rappelle que, depuis 2022, il y a près de 5 000 élèves français boursiers en moins. Cela s'est traduit par un nombre important de déscolarisation d'enfants français, y compris dans des pays où ceux-ci n'ont pas d'autres offres de scolarisation.

Il remarque également la stagnation illogique des crédits destinés à **l'action sociale des consulats** alors que les besoins de nos compatriotes les plus fragiles augmentent et que l'ensemble des taux de base de ces minima sociaux ont été revus à la baisse deux années de suite, faute de crédits suffisants.

DONNÉES CLÉS

CRÉDITS DE LA MISSION ACTION EXTÉRIEURE DE L'ÉTAT

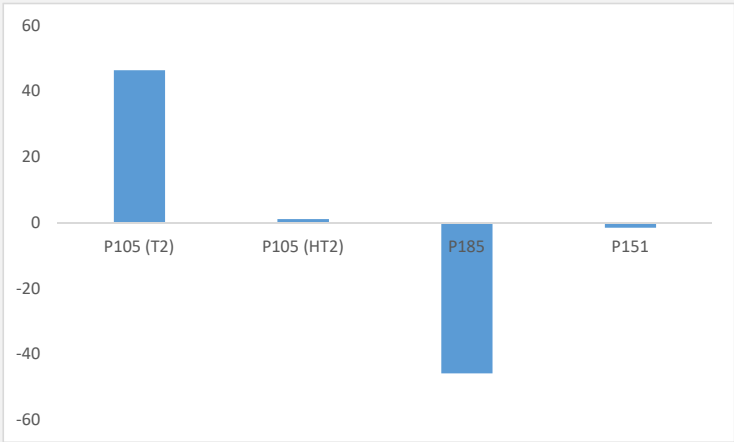
(en millions d'euros)

	AE			CP		
	LFI 2025	PLF 2026	Évolution 2026/2025	LFI 2025	PLF 2026	Évolution 2026/2025
Programme 105 <i>Action de la France en Europe et dans le monde</i>	2 645,37	2 693,11	+ 1,8 %	2 649,94	2 697,67	+ 1,8 %
Programme 185 <i>Diplomatie culturelle et d'influence</i>	651,74	605,94	– 7,0 %	651,74	605,94	– 7,0 %
Programme 151 <i>Français à l'étranger et affaires consulaires</i>	154,91	153,41	– 1,0 %	155,31	153,81	– 1,0 %
Total	3 452,02	3 452,45	0,0 %	3 456,99	3 457,43	0,0 %

Source : projet annuel de performances.

ÉVOLUTION PAR PROGRAMME PAR RAPPORT À LA LFI POUR 2025

(en millions d'euros)



Source : commission des finances.

INTRODUCTION

La mission *Action extérieure de l'État* comprend trois programmes relevant du ministère de l'Europe et des affaires étrangères (MEAE) :

- le programme 105 *Action de la France en Europe et dans le monde* qui porte l'ensemble des emplois du MEAE et regroupe les crédits destinés tant à son administration centrale qu'à son réseau diplomatique à travers le monde mais aussi au paiement des contributions financières à plusieurs organisations internationales ;

- le programme 185 *Diplomatie culturelle et d'influence* qui subventionne l'Agence pour l'enseignement français à l'étranger (AEFE), Campus France et l'Institut français et assure le fonctionnement du réseau de coopération et d'action culturelles à travers le monde ;

- le programme 151 *Français à l'étranger et affaires consulaires* qui regroupe les crédits destinés au fonctionnement et aux interventions des consulats, aux aides à la scolarité des élèves français dans le réseau de l'AEFE ainsi qu'aux frais de justice pour contentieux de visas.

Le projet de loi de finances (PLF) pour 2026 propose d'allouer 3,45 milliards d'euros en autorisations d'engagement (AE) et 3,46 milliards d'euros en crédits de paiement (CP) à la mission *Action extérieure de l'État*, soit l'équivalent de 0,6 % des crédits présentés pour le budget général de l'État (588,26 milliards d'euros).

Ces montants sont quasi-identiques à ceux fixés par la loi n° 2025-127 du 14 février 2025 de finances (LFI) pour 2025. Ils ne représentent qu'une très légère hausse de 0,01 % avec 0,43 million d'euros supplémentaires en AE et en CP.

Depuis le 1^{er} janvier 2025, la mission *Action extérieure de l'État* rémunère la totalité des emplois du MEAE, y compris ceux qui relevaient jusqu'alors du programme 209 *Solidarité à l'égard des pays en développement* de la mission interministérielle *Aide publique au développement*. Le PLF pour 2026 présente un plafond d'emplois de 13 941 équivalents temps plein travaillé (ETPT), soit 0,7 % des emplois rémunérés par les crédits du budget général de l'État (2,01 millions d'ETPT).

Le PLF pour 2026 prévoit un schéma d'emplois nul pour la mission alors qu'il était positif de 75 équivalents temps plein (ETP) dans le précédent PLF.

Le rapporteur spécial observe que l'apparente reconduction des crédits de la LFI pour 2025 cache, en réalité, une évolution nettement contrastée selon les titres de dépenses et selon les programmes.

Hors dépenses de personnel, les AE et CP diminuent de 46,1 millions d'euros, soit – 2,2 % par rapport la précédente loi de finances.

Si le programme 105 *Action de la France en Europe et dans le monde* présente une modeste hausse de 1,8 %, c'est sous l'effet de la progression des dépenses de personnel. Sans ces dernières, les crédits stagnent à + 0,1 % par rapport à la LFI pour 2025.

Quant aux deux autres programmes, qui ne portent plus aucune dépense de personnel depuis le 1^{er} janvier 2025, ils accusent chacun une baisse de leurs crédits : – 7 % pour le programme 185 *Diplomatie culturelle et d'influence* et – 1 % pour le programme 151 *Français à l'étranger et affaires consulaires*.

Le rapporteur spécial en conclut que le « *réarmement complet de notre diplomatie* » annoncée par le Président de la République en clôture des États généraux du MEAE le 16 mars 2023 est déjà terminé, sans d'ailleurs n'avoir jamais réellement débuté selon son point de vue. Il rappelle d'ailleurs que des décrets d'annulation sont venus, à deux reprises, réduire les montants alloués en lois de finances initiales en 2024 et en 2025 à peine quelques mois après leur adoption.

Cette stagnation des crédits intervient à un moment charnière de l'histoire des relations internationales où la France assiste à un certain nombre de ruptures inédites depuis 1945. La crainte de ne pas prendre toute la mesure nécessaire de ces changements et de ce qu'ils impliquent pour notre politique étrangère et les moyens que le pays souhaite lui consacrer ont conduit le groupe Écologiste et Social, auquel appartient le rapporteur spécial, à demander la constitution d'une mission d'information commune à la commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire et à la commission des affaires étrangères sur les moyens consacrés au volet diplomatique de notre réorientation stratégique.

Cette mission a débuté ses travaux en juillet 2025 sous l'égide du rapporteur spécial et de Mme Sophie Mette. Le point d'étape qu'ils ont présenté devant les deux commissions conjointement réunies le 15 septembre 2025 ⁽¹⁾ trouvera naturellement un certain écho dans le présent rapport spécial.

(1) Le compte rendu de cette réunion conjointe des deux commissions figure en annexe du présent rapport.

I. LE PROGRAMME 105 ACTION DE LA FRANCE EN EUROPE ET DANS LE MONDE

Le programme 105 *Action de la France en Europe et dans le monde* est placé sous la responsabilité conjointe du directeur général des affaires politiques et de sécurité (DGAPS) et du directeur général de l'administration et de la modernisation (DGAM). Il regroupe 78 % des crédits de la mission *Action extérieure de l'État*.

Depuis le 1^{er} janvier 2025, ce programme rémunère en effet la totalité des emplois du MEAE, y compris ceux concourant à la mise en œuvre du programme 209 *Solidarité à l'égard des pays en développement* de la mission *Aide publique au développement*. En conséquence, les dépenses de personnel (dites « de titre 2 ») représentent 51,4 % de ses charges budgétaires.

Hors dépenses de titre 2, les contributions financières aux organisations internationales correspondent à 58,6 % des crédits. Quant au fonctionnement du réseau des ambassades et des représentations permanentes, il représente 22 % des dépenses hors titre 2.

Le PLF présente une hausse de 47,74 millions d'euros en AE et en CP (+ 1,8 %) par rapport à la LFI pour 2025. Cette progression modeste résulte essentiellement de l'augmentation des dépenses de personnel du fait des effets change et prix sur le régime indemnitaire des agents du MEAE et de la revalorisation de la contribution au compte d'affectation spéciale (CAS) *Pensions*. Hors dépenses de titre 2, les crédits présentent une certaine stagnation.

CRÉDITS DU PROGRAMME 105 ACTION DE LA FRANCE EN EUROPE ET DANS LE MONDE

(en millions d'euros)

	AE			CP		
	LFI 2025	PLF 2026	Évolution 2026/2025	LFI 2025	PLF 2026	Évolution 2026/2025
Action 01 <i>Coordination de l'action diplomatique</i>	134,69	132,70	– 1,5 %	134,69	132,70	– 1,5 %
Action 02 <i>Action européenne</i>	171,95	178,40	+ 3,8 %	171,95	178,40	+ 3,8 %
Action 03 <i>Dépenses de personnel concourant au programme 185 Diplomatie culturelle et d'influence</i>	90,30	93,55	+ 3,6 %	90,30	93,55	+ 3,6 %
Action 04 <i>Contributions internationales</i>	644,26	602,87	– 6,4 %	644,26	602,87	– 6,4 %
Action 05 <i>Coopération de sécurité et de défense</i>	118,11	118,09	– 0,0 %	118,11	118,09	– 0,0 %
Action 06 <i>Soutien</i>	284,76	300,36	+ 5,5 %	293,11	308,70	+ 5,3 %
Action 07 <i>Réseau diplomatique</i>	758,15	787,68	+ 3,9 %	754,38	783,91	+ 3,9 %
Action 08 <i>Dépenses de personnel concourant au programme 209 Solidarité à l'égard des pays en développement</i>	172,04	178,79	+ 3,9 %	172,04	178,79	+ 3,9 %
Action 09 <i>Dépenses de personnel concourant à l'action 01 Offre d'un service public de qualité aux Français à l'étranger du programme 151 Français à l'étranger et affaires consulaires</i>	206,69	214,13	+ 3,6 %	206,69	214,13	+ 3,6 %
Action 10 <i>Dépenses de personnel concourant à l'action 03 Instruction des demandes de visa du programme 151 Français à l'étranger et affaires consulaires</i>	64,41	66,53	+ 3,3 %	64,41	66,53	+ 3,3 %
Action 11 <i>Présidence française du G7</i>	s. o.	20,00	s. o.	s. o.	20,00	s. o.
Total	2 645,37	2 693,11	+ 1,8 %	2 649,94	2 697,67	+ 1,8 %
<i>dont dépenses de personnel</i>	<i>1 339,44</i>	<i>1 385,97</i>	<i>+ 3,5 %</i>	<i>1 339,44</i>	<i>1 385,97</i>	<i>+ 3,5 %</i>
<i>dont autres dépenses</i>	<i>1 305,93</i>	<i>1 307,13</i>	<i>+ 0,1 %</i>	<i>1 310,50</i>	<i>1 311,70</i>	<i>+ 0,1 %</i>

Source : projet annuel de performances.

A. DES DÉPENSES DE PERSONNEL EN HAUSSE MALGRÉ UN SCHÉMA D'EMPLOIS NUL

La hausse de 46,53 millions d'euros en AE et CP des dépenses de personnel du programme 105 *Action de la France en Europe et dans le monde* résulte principalement de la hausse de la contribution au CAS *Pensions* et de l'effet des taux de change et de l'inflation sur les rémunérations. Le schéma d'emplois ne prévoit aucun renforcement des effectifs.

1. Un schéma d'emplois qui semble acter l'abandon du réarmement de notre diplomatie

Le PLF pour 2026 présente un schéma d'emplois nul pour le MEAE. **Pour le rapporteur spécial, cette annonce signe l'abandon d'accomplir la promesse**

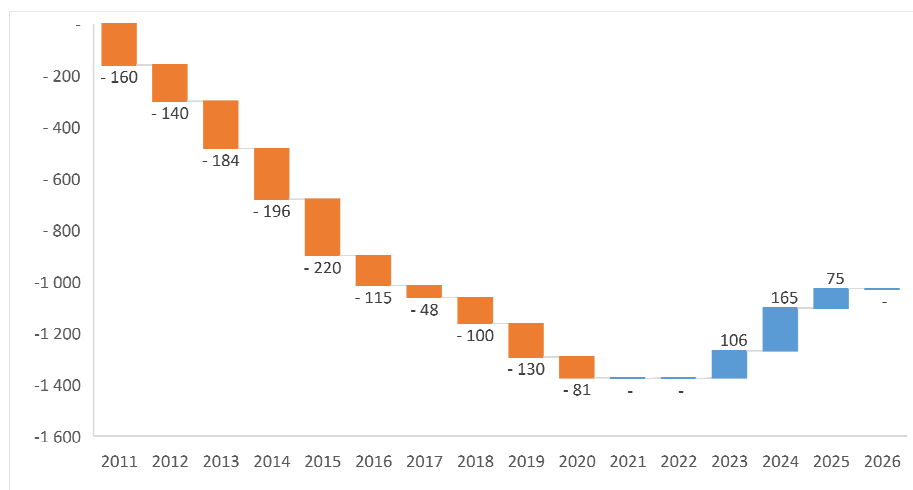
du Président de la République d'augmenter de 700 équivalents temps plein (ETP) les effectifs du ministère d'ici 2027.

Lors de la conclusion des États généraux de la diplomatie le 16 mars 2023, il avait indiqué vouloir « *un réarmement complet de notre diplomatie, un réarmement au service de la paix, dans la défense de nos intérêts et de nos valeurs* ». Ce réarmement devait se traduire par « *une augmentation sur quatre ans des effectifs du ministère de 700 ETP* » et par une hausse des « *crédits du ministère de plus de 20 % pour cette période [afin] de les porter à 7,9 milliards d'euros en 2027* ».

Les PLF pour 2024 et pour 2025 avaient respectivement proposé des schémas d'emplois de + 165 ETP ⁽¹⁾ et de + 75 ETP pour le MEAE.

SCHÉMAS D'EMPLOIS DU MEAE PRÉSENTÉS PAR LES PROJETS DE LOI DE FINANCES DEPUIS QUINZE ANS

(en ETP)



Source : commission des finances.

Afin de tenir la trajectoire promise par le Président de la République, **la commission a adopté l'amendement n° II-CF1749 de M. Aurélien Taché proposant de déplacer 40 millions d'euros afin de rémunérer une augmentation de 250 ETPT du plafond d'emplois.** Le rapporteur spécial avait, quant à lui, présenté deux amendements alternatifs (n° II-CF2498 et n° II-CF2499) allant dans le même sens mais proposant plus précisément de financer un schéma d'emplois de + 460 ETP sur les deux prochaines années (+ 230 ETP chaque année ou bien + 160 ETP en 2026 et + 300 ETP en 2027).

(1) Plus exactement + 146 ETP pour la mission Action extérieure de l'État et + 19 ETP pour le programme 209 Solidarité à l'égard des pays en développement de la mission Aide publique au développement dont les schémas d'emplois étaient séparés jusqu'au 31 décembre 2024.

Dans le même ordre d'idées, la commission a également adopté l'amendement n° II-CF1750 de M. Taché pour renforcer de 100 ETPT les effectifs des consulats à hauteur de 16 millions d'euros ⁽¹⁾.

2. Les dépenses de personnel progressent du fait des cotisations retraite ainsi que du taux de change et de l'inflation à l'étranger

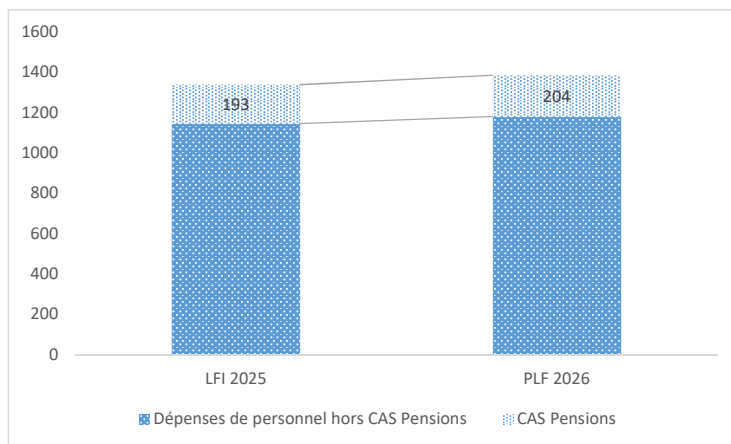
Eu égard au schéma d'emplois de 0 ETP annoncé, la hausse de 46,53 millions d'euros des dépenses de personnel (+ 3,5 %) présentée par le PLF pour 2026 ne traduit par un renforcement des effectifs mais trouve son origine dans un renchérissement du coût de la masse salariale. En effet, l'impact en 2026 de l'extension en année pleine du schéma d'emplois de 2025 ne représente qu'une hausse de 4,26 millions d'euros.

En revanche, les crédits prévisionnels jugés nécessaires pour couvrir, d'une part, l'effet change et l'effet prix sur le régime indemnitaire des fonctionnaires du MEAE et, d'autre part, la mesure coût-vie des agents de droit local (ADL) devraient entraîner une hausse de 25,15 millions d'euros.

Quant à l'augmentation de quatre points du taux de la contribution employeur de l'État au titre des pensions civiles de ses fonctionnaires, elle devrait représenter un surcoût de 11,52 millions d'euros pour le MEAE.

ÉVOLUTION DES DÉPENSES DE PERSONNEL

(en millions d'euros)



Source : commission des finances.

(1) Les moyens dédiés aux consulats seront commentés par le rapporteur spécial avec la présentation des crédits du programme 151 Français à l'étranger et affaires consulaires.

B. HORS DÉPENSES DE PERSONNEL, LES CRÉDITS DU PROGRAMME CONNAISSENT UNE CERTAINE STAGNATION DANS LEUR ENSEMBLE

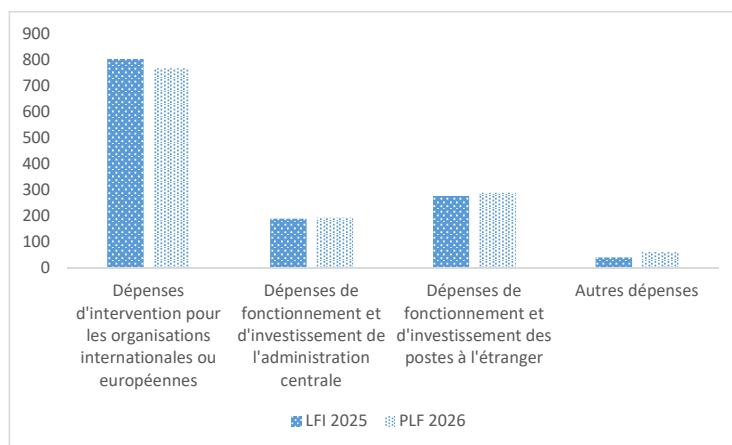
La hausse de 47,74 millions d’euros en AE et en CP du programme 105 *Action de la France en Europe et dans le monde* est donc largement imputable à l’augmentation des dépenses de personnel.

Les autres dépenses du programme ne présentent qu’une très légère hausse de 1,2 million d’euros, soit + 0,1 %. **Le rapporteur spécial y voit la preuve d’une stagnation des moyens alloués à notre diplomatie qui entre, là encore, en contradiction avec l’objectif fixé par le Président de la République d’augmenter de 20 % les crédits entre 2023 et 2027.**

Il craint également que cette augmentation très minime soit remise en cause quelques mois après l’entrée en vigueur de la loi de finances initiale. Il faut en effet rappeler que, dès le mois d’avril dernier, 72,86 millions d’euros en AE et 73,11 millions d’euros en CP de crédits de la mission *Action extérieure de l’État* avaient été annulés par décret ⁽¹⁾.

ÉVOLUTION DES DÉPENSES HORS PERSONNEL DU PROGRAMME 105 ACTION DE LA FRANCE EN EUROPE ET DANS LE MONDE

(en millions d’euros de CP)



Source : commission des finances.

1. Les contributions financières aux organisations internationales sont en diminution du fait de la révision à la baisse de la quote-part française au système de l'ONU

Les contributions aux organisations internationales, hors Europe, financées par le programme devraient même être en recul de 41,39 millions d’euros en AE et en CP (– 6,4 %) par rapport à la LFI pour 2025. Cette contraction résulte de la baisse

(1) Décret n° 2025-374 du 25 avril 2025 portant annulation de crédits.

de la quote-part française pour le financement des différents organismes du système des Nations unies ⁽¹⁾ ainsi que des opérations de maintien de la paix.

Le recul de la France dans le classement des pays contributeurs

Le barème des contributions financières aux Nations unies est fondé sur le revenu national brut des États membres. Le dynamisme économique des pays émergents (notamment la Chine et l'Inde) tend à mécaniquement réduire le montant statutaire de la participation française. Le quote-part français s'élève actuellement à 4,6 % contre 5,3 % précédemment.

À l'an 2000, le PIB de la France s'élevait à 1 360 milliards de dollars courants soit 4 % du PIB mondial (33 870 milliards de dollars courants) ⁽²⁾. En 2024, il atteignait 3 160 milliards de dollars courants mais 2,8 % du PIB mondial (111 250 milliards de dollars courants).

Un rapport d'information du Sénat de 2022 constatait que la France n'avait augmenté ses financements volontaires que de 179 millions de dollars entre 2013 et 2020 alors que l'Allemagne les rehaussait de 2,94 milliards de dollars au cours de la même période ⁽³⁾.

La France est le 7^e contributeur au système onusien, toutes contributions confondues : 6^e pour les contributions obligatoires et au 8^e rang pour les contributions volontaires en 2024.

Les contributions volontaires de la France ne représentaient en effet que 810 millions de dollars, ce qui la plaçait au 8^e rang, derrière les États-Unis (10,9 milliards de dollars), l'Allemagne (3,8 milliards de dollars), le Royaume-Uni (2,4 milliards de dollars), le Canada (1,4 milliard de dollars), le Japon (1,1 milliard de dollars), la Norvège (1,1 milliard de dollars) et la Corée du Sud (912 millions de dollars). Dans ce contexte, le rapporteur spécial rappelle l'importance des contributions volontaires pour maintenir le rang de notre pays parmi les donateurs aux Nations unies. Elles constituent un levier d'influence majeur en permettant de mettre en œuvre des programmes alignés sur nos priorités et nos intérêts. Le montant des contributions volontaires permet également de donner de la crédibilité à la France lorsqu'elle se positionne dans la résolution de crises.

Pour cette raison, **la commission a adopté l'amendement n° II-CF1686 de M. Pierre Pribetich déplaçant des crédits afin d'augmenter les contributions internationales de 48 millions d'euros**. Le rapporteur spécial avait également présenté l'amendement n° II-CF1832 qui proposait un montant de 25 millions d'euros.

La commission a aussi adopté un amendement visant spécifiquement la contribution à l'Agence internationale de l'énergie atomique (AIEA) : le n° II-CF1918 de Mme Dominique Voynet lui allouant 1,15 million d'euros.

(1) On entend par « système des Nations unies » l'Organisation des Nations unies (ONU) au sens strict ainsi que les programmes, fonds et institutions spécialisées qui y sont associées et qui disposent de leur propre budget.

(2) Source : Banque mondiale.

(3) Sénat, rapport d'information n° 392 présenté par MM. Vincent Delahaye et Rémi Féraud au nom de la commission des finances sur les contributions de la France au financement des organisations internationales, 26 janvier 2022.

Au travers de l'action 02 *Action européenne*, le programme finance également la participation française à plusieurs organismes européens distincts de l'Union européenne (UE) – comme le Conseil de l'Europe (55,97 millions d'euros) – ou relevant d'instruments extrabudgétaires de celle-ci – à l'instar de la Facilité européenne pour la paix (FEP).

La FEP relève de la politique étrangère et de sécurité commune (PESC) de l'UE et a été créée en 2021 pour la prévention des conflits, la préservation de la paix et le renforcement de la sécurité et de la stabilité internationales. La FEP permet de fournir des équipements militaires et de défense, des infrastructures et de l'assistance technique à des pays partenaires ainsi qu'à des organisations régionales ou internationales. Le budget du MEAE finance le volet non létal de la FEP à hauteur de 104,1 millions d'euros. Depuis l'invasion de l'Ukraine par la Russie le 24 février 2022, la FEP est mobilisée pour soutenir ce pays.

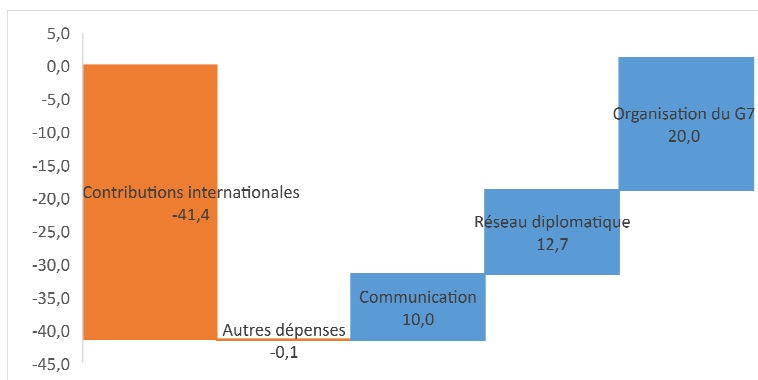
Alors que le soutien des États-Unis devient incertain et que les offensives russes se poursuivent inexorablement, les membres de la commission ont voulu renforcer la participation financière de la France à cet instrument **en adoptant l'amendement n° II-CF1923 de Mme Voynet proposant de déplacer des crédits pour allouer 40 millions d'euros supplémentaires à cet instrument.**

2. Les économies générées sur les contributions internationales sont redéployées pour l'organisation du G7 et la communication ministérielle

Le rapporteur spécial regrette que les économies générées sur les contributions obligatoires aux organisations internationales ne soient pas redéployées vers les contributions volontaires et qu'elles soient plutôt utilisées en direction d'autres postes de dépenses du programme, notamment des dépenses ponctuelles comme l'organisation du G7 en France.

DÉCOMPOSITION DE L'ÉVOLUTION DES DÉPENSES AUTRES QUE DE PERSONNEL DU PROGRAMME 105 ACTION DE LA FRANCE EN EUROPE ET DANS LE MONDE

(en millions d'euros de CP)



Source : commission des finances.

Une enveloppe de 20 millions d'euros en AE et CP est ainsi allouée à l'organisation du sommet du G7 prévu à Évian-les-Bains (Haute-Savoie) du 14 au 16 juin 2026 et qui fera l'objet d'une action spécifique au sein du programme 105 *Action de la France en Europe et dans le monde*.

La communication du ministère devrait voir ses crédits renforcés de 24,16 millions d'euros en 2026. **Si le rapporteur spécial peut se réjouir d'une telle augmentation des moyens, il rappelle qu'un investissement dans la lutte contre la désinformation ne saurait faire l'économie d'un renforcement des effectifs, notamment dans les postes à l'étranger.**

Le réseau diplomatique ne bénéficiera, quant à lui, que d'un redéploiement de 12,48 millions d'euros, montant qui apparaît insuffisant au regard des besoins pour maintenir l'universalité du réseau dans un contexte de concurrence exacerbé entre les puissances, y compris alliées.

C'est la raison pour laquelle **la commission a adopté trois amendements du rapporteur spécial visant à renforcer les moyens de nos postes à l'étranger :**

– le n° II-CF1949 déplaçant des crédits ⁽¹⁾ afin d'augmenter de 10 millions d'euros les dépenses de fonctionnement des ambassades et des représentations permanentes ;

– le n° II-CF1966 déplaçant des crédits afin d'allouer 5 millions d'euros pour la sécurisation des points de regroupement pour nos ressortissants en cas d'évacuation ;

– le n° II-CF2586 déplaçant des crédits afin d'abonder de 0,5 million d'euros le centre de crise et de soutien (CDCS) pour lui permettre de faire face à la répétition des situations d'urgence auxquelles sont confrontés nos compatriotes.

Le rapporteur spécial avait également présenté l'amendement n° II-CF1833 visant à financer la rénovation énergétique des biens immobiliers de l'État à l'étranger à hauteur de 10 millions d'euros.

En conclusion, **le rapporteur spécial considère que le budget proposé pour le programme 105 *Action de la France en Europe et dans le monde* est insuffisant pour permettre à notre pays de relever les défis qui se présentent à lui.**

(1) Le rapporteur spécial rappelle que les déplacements de crédits proposés dans l'ensemble des amendements qu'il a présentés en commission n'est que formelle. Elle a pour but d'obéir aux règles de recevabilité financière prévues à l'article 40 de la Constitution et à l'article 47 de la LOLF. En cas d'adoption desdits amendements par l'Assemblée nationale, il appelle le Gouvernement à rétablir les crédits ainsi prélevés.

3. Un contexte international qui appelle une loi d'orientation et de programmation pour le ministère

Partant du constat du retour de la guerre en Europe, des violations désinhibées du droit international et du droit international humanitaire au Proche-Orient, de la remise en cause par les États-Unis de l'ordre multilatéral, le rapporteur spécial estime que l'architecture de stabilité internationale est aujourd'hui profondément fragilisée, voire mise à terre et que le Parlement doit prendre toute sa place dans le débat sur les répercussions stratégiques et budgétaires de ces ruptures pour notre diplomatie.

C'est la raison pour laquelle le groupe Écologiste et Social, auquel appartient le rapporteur spécial, a obtenu la constitution d'une mission d'information commune (MIC) à la commission des affaires étrangères et à notre commission sur les moyens consacrés au volet diplomatique de notre réorientation stratégique en juin 2025, dont le rapporteur spécial et Mme Mette, du groupe Les Démocrates, sont les co-rapporteurs.

Tirant les conséquences du point d'étape réalisé le 15 octobre 2025 devant les deux commissions réunies ⁽¹⁾, le rapporteur spécial et Mme Mette ont présenté **l'amendement n° II-CF1854, adopté par la commission, visant à demander un rapport au Gouvernement sur les objectifs et les moyens du MEAE** qui analyserait « *les transformations en cours des relations internationales [et détaillerait] les principales orientations du ministère pour les cinq années à venir pour s'y adapter, notamment en ce qui concerne le déploiement du réseau diplomatique, la participation de la France aux organisations internationales, les actions de coopération en matière de sécurité et de défense, le développement de l'enseignement français à l'étranger, l'appui au réseau culturel et de coopération, l'accueil d'étudiants étrangers et l'aide publique au développement* ». Les rapporteurs souhaitent également que soit dessinée une trajectoire budgétaire pour les crédits et les emplois du MEAE dans les cinq années à venir.

Cet amendement constitue donc également un amendement d'appel pour que soit présenté un projet de loi d'orientation et de programmation pour le MEAE qui concernerait tant la mission *Action extérieure de l'État* que le programme 209 *Solidarité à l'égard des pays en développement* de la mission *Aide publique au développement*.

II. LE PROGRAMME 185 DIPLOMATIE CULTURELLE ET D'INFLUENCE

Le programme 185 *Diplomatie culturelle et d'influence* est placé sous la responsabilité de la directrice générale de la mondialisation (DGM). Il regroupe 17,5 % des crédits de la mission *Action extérieure de l'État*.

(1) Le compte rendu de la réunion conjointe des deux commissions figure en annexe du présent rapport.

Plus des deux tiers de ses crédits constituent des subventions pour charges de service public (SCSP) attribuées à trois opérateurs :

- l’Agence pour l’enseignement français à l’étranger (AEFE) ;
- Campus France ;
- l’Institut français.

Les autres dépenses du programme couvrent les charges budgétaires liées au soutien au réseau d’action et de coopération culturelles à l’étranger ainsi qu’à l’accueil d’étudiants étrangers en France.

À compter du 1^{er} janvier 2026, la maquette du programme évolue en substituant quatre nouvelles actions aux six préexistantes. **Le rapporteur spécial note la meilleure lisibilité de cette présentation.**

Le PLF pour 2026 présente une baisse de 45,8 millions d’euros en AE et en CP (– 7 %) par rapport à la LFI pour 2025. Celle-ci est essentiellement supportée par l’AEFE, dont la subvention diminue de 25 millions d’euros, et par les bourses de mobilité dont l’enveloppe est réduite de 13,8 millions d’euros.

CRÉDITS DU PROGRAMME 185 DIPLOMATIE CULTURELLE ET D’INFLUENCE

(en millions d’euros)

	AE			CP		
	LFI 2025	PLF 2026	Évolution 2026/2025	LFI 2025	PLF 2026	Évolution 2026/2025
Action 01 <i>Appui au réseau</i>	44,89	action supprimée	s. o.	44,89	action supprimée	s. o.
Action 02 <i>Coopération culturelle et promotion du français</i>	75,57	action supprimée	s. o.	75,57	action supprimée	s. o.
Action 03 <i>Objectifs de développement durable</i>	1,77	action supprimée	s. o.	1,77	action supprimée	s. o.
Action 04 <i>Enseignement supérieur et recherche</i>	100,87	action supprimée	s. o.	100,87	action supprimée	s. o.
Action 05 <i>Agence pour l’enseignement français à l’étranger</i>	423,64	action supprimée	s. o.	423,64	action supprimée	s. o.
Action 07 <i>Diplomatie économique et attractivité</i>	5,00	action supprimée	s. o.	5,00	action supprimée	s. o.
Action 08 <i>Appui au réseau culturel et de coopération</i>	action créée	103,45	s. o.	action créée	103,45	s. o.
Action 09 <i>Mobilité étudiante</i>	action créée	56,27	s. o.	action créée	56,27	s. o.
Action 10 <i>Opérateurs</i>	action créée	420,54	s. o.	action créée	420,54	s. o.
Action 11 <i>Crédits centraux</i>	action créée	25,68	s. o.	action créée	25,68	s. o.
Total	651,74	605,94	– 7,0 %	651,74	605,94	– 7,0 %
<i>dont dépenses de personnel</i>	<i>0,00</i>	<i>0,00</i>	<i>-</i>	<i>0,00</i>	<i>0,00</i>	<i>-</i>
<i>dont autres dépenses</i>	<i>651,74</i>	<i>605,94</i>	<i>– 7,0 %</i>	<i>651,74</i>	<i>605,94</i>	<i>– 7,0 %</i>

Source : projet annuel de performances.

Le rapporteur spécial s'est vu communiquer un tableau comparatif permettant d'appliquer rétroactivement la maquette budgétaire prévue par le PLF pour 2026 sur les crédits de la LFI pour 2025.

PRÉSENTATION DES CRÉDITS DU PROGRAMME 185 *DIPLOMATIE CULTURELLE ET D'INFLUENCE* SOUS LA NOMENCLATURE DU PLF POUR 2026

(en millions d'euros)

	AE			CP		
	LFI 2025	PLF 2026	Évolution 2026/2025	LFI 2025	PLF 2026	Évolution 2026/2025
Action 08 <i>Appui au réseau culturel et de coopération</i>	106,97	103,45	– 3,3 %	106,97	103,45	– 3,3 %
Action 09 <i>Mobilité étudiante</i>	70,07	56,27	– 19,7 %	70,07	56,27	– 19,7 %
Action 10 <i>Opérateurs</i>	446,54	420,54	– 5,8 %	446,54	420,54	– 5,8 %
Action 11 <i>Crédits centraux</i>	28,16	25,68	– 8,8 %	28,16	25,68	– 8,8 %
Total	651,74	605,94	– 7,0 %	651,74	605,94	– 7,0 %
<i>dont dépenses de personnel</i>	<i>0,00</i>	<i>0,00</i>	<i>-</i>	<i>0,00</i>	<i>0,00</i>	<i>-</i>
<i>dont autres dépenses</i>	<i>651,74</i>	<i>605,94</i>	<i>– 7,0 %</i>	<i>651,74</i>	<i>605,94</i>	<i>– 7,0 %</i>

Source : commission des finances à partir des réponses au questionnaire.

A. L'AEFE SE VERRA ATTRIBUER LA SUBVENTION LA PLUS BASSE DEPUIS 2009

L'AEFE est un établissement public administratif, placé sous la tutelle du MEAE, chargé « *d'assurer, en faveur des enfants français établis hors de France, les missions de service public relatives à l'éducation* » en application de l'article L. 452-2 du code de l'éducation. Cet opérateur a également pour mission « *de contribuer, notamment par l'accueil d'élèves étrangers, au rayonnement de la langue et de la culture françaises* ».

Le PLF pour 2026 propose d'allouer une SCSP de 391,64 millions d'euros en AE et en CP à l'AEFE. Ce montant représente une baisse de 25 millions d'euros (– 6 %) par rapport à la LFI pour 2025. Le présent projet prévoit aussi d'abaisser le plafond d'emplois de l'AEFE de 18 ETPT.

1. Le réseau d'enseignement français à l'étranger : un outil piloté par un établissement public mis en difficulté par les choix budgétaires

L'AEFE porte la politique de l'enseignement français à l'étranger, elle coordonne et pilote un réseau étendu dans le monde entier.

Le réseau d'enseignement français à l'étranger

À la rentrée 2025, le réseau coordonné par l'AEFE comprenait 615 établissements homologués par le ministère de l'éducation nationale.

Parmi eux, 68 étaient des établissements en gestion directe (EGD) par l'AEFE. Cette dernière est aussi liée par une convention avec 158 autres établissements auxquels elle affecte des moyens publics et avec lesquels elle entretient un dialogue de gestion.

Enfin, il existe 389 établissements « partenaires » pour lesquels l'AEFE offre des services en matière de formation des personnels, d'aide à l'orientation des élèves et de suivi pédagogique des enseignants. Contrairement aux établissements conventionnés, ils bénéficient d'une pleine autonomie de gestion et recrutent directement leur personnel d'encadrement et d'enseignement.

Au cours de l'année scolaire 2024-2025, le réseau scolarisait 398 000 élèves, dont environ 130 000 de nationalité française. L'inscription dans un établissement du réseau de l'AEFE est payante, y compris dans les EGD. En moyenne, les frais de scolarité s'élèvent à 6 275 euros par an. Le taux de croissance du nombre d'élèves étrangers inscrits dans le réseau, qui fait l'objet d'un indicateur de performance, est de 14,2 % en 2025. Pour 2026, la cible est fixée à + 15,8 %.

Parmi les établissements privés du réseau, de multiples statuts existent, modèle à gestion parentale, réseau à statut associatif non lucratif (à l'exemple de la Mission laïque française) ou modèle privé lucratif.

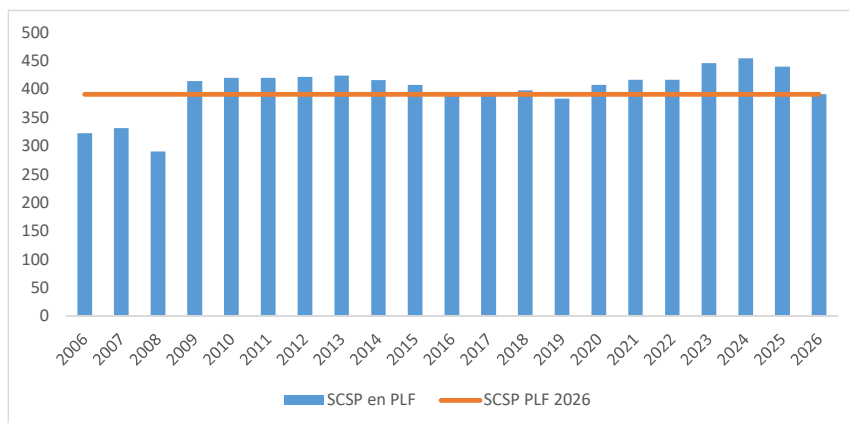
Ce réseau constitue un atout stratégique majeur pour la France. À la différence, d'autres modèles d'enseignement international il ne s'agit pas d'un agrégat d'établissements revendiquant un modèle d'enseignement similaire, mais d'un **réseau structuré, piloté par un opérateur de l'État**, capable de porter à la fois une **politique publique d'enseignement** notamment à destination de nos compatriotes à l'étranger et une **politique d'influence** au service des intérêts de notre pays.

L'AEFE reçoit annuellement une subvention pour charge de service public qui lui donne les moyens de pilotage de **ce réseau qui représente un périmètre économique de plus de quatre milliards d'euros** (total des recettes du réseau). Avec une subvention annuelle de 416,64 millions d'euros de subvention pour charge de service public en 2025, **l'AEFE met à disposition du réseau environ 5 000 professeurs détachés de l'Éducation nationale dont elle contrôle l'affectation dans les EGD et les établissements conventionnés**. Elle assure également une politique d'accès social aux établissements pour les familles françaises avec enveloppe sociale servant à l'exonération totale ou partielle des droits de scolarité à destination des familles françaises modestes de 109,4 millions d'euros en 2025 (financé au titre du programme 151 *Français à l'étranger et affaires consulaires*).

Le rapporteur spécial constate que la subvention pour charge de service public proposée par le PLF pour 2026 est la plus basse depuis 2009.

MONTANT DE LA SCSP PRÉSENTÉ EN PROJET DE LOI DE FINANCES DEPUIS VINGT ANS

(en millions d'euros)



Source : commission des finances à partir des projets annuels de performance.

Le rapporteur spécial souligne la relative stabilité de la subvention depuis 2009, date à laquelle elle est augmentée en contrepartie du transfert de la charge des pensions civiles des professeurs détachés du ministère de l'Éducation nationale vers l'Agence (cf. *infra*). Cependant il souligne que **la réduction importante de la subvention depuis deux ans, particulièrement sur l'exercice 2025, concomitamment à l'augmentation non compensée de la charge des pensions civiles sur les comptes de l'opérateur le met dans une situation difficile**. Ces éléments constituent une pression forte sur la trésorerie de l'AEFE qui a absorbé ce choc sur l'exercice 2025 mais ne dispose plus de marges de manœuvre.

Depuis 2017 l'Agence a orienté sa politique vers une modération des coûts qui s'est principalement traduite par la baisse du nombre de professeurs détachés dans le réseau. Sans se traduire par une baisse drastique des coûts pour l'AEFE, cette politique a eu plusieurs effets notables :

- un relèvement des frais de scolarité pour les établissements (les frais de scolarité ont progressé de 42 % en moyenne en 10 ans), le recrutement de professeurs localement, pesant sur le budget des établissements, ;

- un affaiblissement des capacités de pilotage de l'AEFE, l'agence ayant moins de marges de manœuvre en matière de ressources humaines à mettre à disposition des établissements ;

- une augmentation du coût des bourses pour l'état sous l'effet des augmentations de frais de scolarité ;

- une critique de plus en plus sévère des parents d'élèves qui voient les frais de scolarités augmenter, alors que le nombre de titulaires de l'Éducation nationale diminue.

Alors que la situation financière continue de se dégrader du fait de la baisse de la subvention et de l'augmentation du coût des pensions civiles non compensées, le rapporteur spécial s'inquiète des réformes que souhaite entreprendre l'AEFE pour récupérer des marges financières. Sur proposition de la tutelle ministérielle **l'AEFE s'oriente vers une politique de prélèvement de ressources financière sur les établissements**. Elle envisage le transfert de charges qui incombait à l'Agence notamment les pensions civiles des détachés sur les bilans des établissements. Selon le rapporteur spécial cette politique dite du « juste prix » risque d'affaiblir considérablement les capacités futures de l'AEFE à piloter le réseau d'établissements.

La question de la compensation de la contribution employeur de l'AEFE aux pensions civiles des fonctionnaires détachés

Depuis 2009, l'AEFE est tenue de financer la contribution employeur due au CAS *Pensions* au titre des fonctionnaires du ministère de l'Éducation nationale détachés auprès d'elle. Une compensation partielle de cette prise en charge, à hauteur de 120 millions d'euros, a alors été incluse dans la SCSP de l'opérateur sans réévaluation postérieure bien que le coût des pensions civiles eut augmenté du fait de la progression indiciaire et de la hausse des taux de cotisations.

Le conseil d'administration de l'AEFE estimait ainsi en 2024 à plus de **58,5 millions d'euros** l'écart entre la compensation versée par l'État et le coût réel de ces pensions pour l'Agence. Ce déséquilibre s'est creusé encore davantage après que le décret n° 2025- 61 du 22 janvier 2025 relevant le taux de la contribution employeur due au CAS *Pensions* au titre des fonctionnaires civils de l'État et des magistrats eut porté ce taux de 74,28 % à 78,28 %.

Le rapporteur spécial constate que ce déficit entre la subvention de compensation des pensions civiles et leur coût réel génère une pression sur le bilan de l'AEFE. Le coût d'emploi important des personnels détachés a conduit à infléchir la politique de recrutement des enseignants dans le réseau pour privilégier le recrutement sous statut de droit local. Les charges sociales des personnels de droit local pèsent de surcroît sur les bilans des établissements et non plus sur celui de l'Agence. Le nombre de professeurs et personnels d'encadrement dans le réseau a été ainsi réduit dans une proportion importante de 6 500 en 2017 à un peu moins de 5 000 postes à la rentrée 2025-2026 sans que la charge des pensions civiles sur les dépenses de l'agence ne baisse en volume du fait de la progression indiciaire des personnels sous statut AEFE et du relèvement des taux.

2. L'AEFE finance le déséquilibre budgétaire par des remontées financières du réseau

Outre la subvention pour charge de service public, les ressources de l'AEFE proviennent des remontées financières des établissements du réseau, définies selon qu'ils sont à gestion directe, partenaires ou conventionnés. Alors qu'elle est mise sous pression par la baisse de subvention (– 34 millions d'euros en 2025 et – 25 millions d'euros en 2026), elle envisage de se financer par l'augmentation des remontées financières du réseau.

Seuls les établissements à gestion directe de l'AEFE et les conventionnés bénéficient de personnels détachés de l'Éducation nationale. En conséquence, ils s'acquittent d'une contribution forfaitaire dédiée : la participation à la rémunération des personnels résidents et détachés (PRRD). La contribution financière des établissements partenaires est fixée par l'Agence, environ 2 % de leur chiffre d'affaires. Hors droits de scolarité des EGD (432,27 millions d'euros), les principales ressources propres de l'AEFE sont donc constituées de :

- la PRRD à hauteur de 96,8 millions d'euros ;
- la participation aux frais de fonctionnement du réseau (PFC), fixée à 6 % du chiffre d'affaires des établissements conventionnés à hauteur de 36,7 millions d'euros ;
- la facturation des instituts régionaux de formation (IRF) pour les établissements partenaires et de la formation continue pour les conventionnés (au maximum 2 % du chiffre d'affaires) à hauteur de 15,59 millions d'euros.

Les leviers de pilotage du réseau par l'AEFE, la gestion stratégique des ressources humaines, particulièrement la mise à disposition des personnels détachés, la modulation des taux de remontées financières, la différenciation conventionnelle, l'allocation d'aides à l'investissement immobilier ou à la conception pédagogique, la politique de mixité sociale ou d'inclusivité pour les publics français permettent de conduire le réseau avec des logiques de solidarité et de priorisation qui confortent le rôle de l'agence. **Le conventionnement en particulier est une modalité importante de ce pilotage** puisqu'il permet à l'agence de renforcer des établissements conventionnés par des dotations de professeurs titulaires disposant de protection statutaire à des coûts intéressants car les charges de pension sont prises en charge par l'agence.

Le rapporteur spécial note néanmoins que **lors des auditions budgétaires la direction de l'AEFE et sa tutelle ont exprimé la nécessité pour l'agence de décider un transfert important des charges de l'opérateur vers le réseau et particulièrement vers ces établissements conventionnés et partenaires pour répondre à la difficulté budgétaire de l'opérateur**. Un conseil d'administration organisé en mai 2025 et repoussé à juin 2025 avait proposé à l'ordre du jour le transfert partiel des pensions civiles des professeurs détachés vers les établissements d'accueil, et l'augmentation des contributions financières des établissements partenaires. Ces mesures pourraient s'articuler comme suit :

- EGD : report du coût des pensions civiles des professeurs détachés par l'Agence sur le bilan des établissements à hauteur de 35 % pour 2025/2026 et 50 % pour 2026/2027 ;
- établissements conventionnés : report du coût des pensions civiles des professeurs détachés par l'Agence sur le bilan des établissements à hauteur de 35 % pour 2025/2026 et 50 % pour 2026/2027 et **indexation de la PFC sur le nombre de détachés accueillis** ;

– établissements partenaires : augmentation de la participation de 2 % à 4 % ;

Si elles devaient être adoptées, ces mesures rendraient le conventionnement avec l'AEFE peu intéressant pour les établissements implantés dans un environnement dans lequel le recrutement local de professeurs de qualité est possible et moins onéreux. Des déconventionnements d'établissements ont d'ailleurs déjà été observés dans certains pays européens. En outre ce type de mesure renchérit les frais de scolarité de ces établissements. Enfin pour certains d'entre eux situés dans des pays à revenus intermédiaires dans lesquels aucun fonctionnaire de l'Éducation nationale n'envisagerait de s'installer sans une protection statutaire et sociale au standard français, elles seraient susceptibles de démultiplier de manière excessive les frais de scolarité rendant les établissements inaccessibles financièrement aux familles.

Le dispositif actuel permet à l'AEFE d'orienter les moyens humains en fonction des priorités pédagogiques et diplomatiques, tout en garantissant l'unité pédagogique du réseau. Le détachement de personnels de l'Éducation nationale constitue un instrument essentiel de pilotage et de répartition des ressources humaines en fonction des priorités de politique étrangère et des fragilités locales. Il permet aussi d'assurer la cohérence, la qualité et l'égalité du service public d'enseignement français à l'étranger. Les orientations envisagées remettent structurellement en cause cet instrument, en augmentant non seulement le coût du détachement, mais aussi en le standardisant quelle que soit la réalité locale ou l'intérêt de l'établissement en termes de politique d'influence.

Le réseau tend alors à répondre non plus à une politique publique d'enseignement et d'influence, mais à **une logique de marché et de contrainte budgétaire, subie plutôt que pilotée**. Outre, la forte augmentation du coût de la scolarité attendue par ce type de mesure, c'est bien la capacité de l'État à piloter ce réseau qui risque d'être remise en cause.

3. Les établissements en gestion directe : colonne vertébrale sous-utilisée

Dans ce contexte, **les 68 EGD apparaissent comme un levier central, à la fois pédagogique, stratégique et financier**, largement sous-utilisé. Le rapporteur souligne que les deux tiers des ressources propres de l'AEFE proviennent des remontées financières de ces établissements (432,27 millions d'euros sur 639,57 millions d'euros).

Alors même qu'ils génèrent des ressources significatives, les EGD sont fragilisés par un sous-investissement chronique. Le fait que l'AEFE soit placée sur la liste des ODAC, organisme public interdit de contracter un emprunt, limite la politique d'investissement immobilier et de densification de ces établissements (augmenter le nombre d'élèves dans les EGD là où la demande est forte), alors même que des marges de développement sont identifiées. Les EGD ne pouvant recourir au financement par l'emprunt au contraire des établissements privés,

procèdent à des augmentations de frais de scolarité importantes sur plusieurs années afin de constituer des trésoreries leur permettant de financer leur extension ou rénovation. Leur politique de développement est plus lente, plus onéreuse, en outre elle renchérit considérablement les coûts d'accès et détériore la mixité sociale de ces établissements. Finalement, faute d'avoir les moyens d'agrandir et de moderniser ses EGD pour faire face à la demande, l'AEFE a eu recours à l'homologation de partenaires privés, y compris dans des villes où des EGD préexistaient. Ce sont autant de recettes nouvelles dont s'est privée l'AEFE ces dernières années, faute de pouvoir densifier et agrandir les EGD, qui constituent pourtant l'essentiel des ressources propres de l'AEFE.

Enfin les EGD pouvaient porter jusqu'ici une politique de diversification de l'offre pédagogique et éducative notamment envers les publics éloignés, les publics à besoins spécifiques à travers des outils comme l'enseignement professionnel, les internats. Ils constituent également des points focaux pour organiser la politique de formation professionnelle des personnels éducatifs du réseau. Depuis 2017 la décroissance du nombre de détachés dans le réseau a conduit à l'augmentation des recrutements locaux de professeurs. La loi du 28 février 2022 ⁽¹⁾ prévoit notamment la création d'institutions régionales de formation dont la responsabilité est confiée en grande partie à des EGD ou à défaut à des établissements conventionnés.

La situation budgétaire et statutaire de l'agence affaiblit donc les EGD, alors même qu'ils pourraient constituer une **partie de la solution** à la crise actuelle. Investir dans leur développement, densifier (en augmentant la capacité d'accueil des élèves) là où la demande existe, permettrait à la fois de renforcer la politique publique d'enseignement, de préserver la mixité sociale et de générer des recettes supplémentaires pour l'Agence.

Le rapporteur spécial constate depuis plusieurs années une stagnation des EGD qui affaiblit, par ricochet, la capacité de l'État à piloter efficacement son principal outil d'enseignement et d'influence à l'étranger. Dans ce contexte, la revalorisation de la subvention n'est pas une dépense supplémentaire, mais la condition minimale du maintien d'un pilotage public effectif du réseau.

Ainsi, le rapporteur spécial a présenté deux amendements visant à déplacer des crédits pour augmenter la subvention de l'AEFE :

– le n° II-CF1837 à hauteur de 60 millions d'euros pour rétablir le montant prévu en LFI pour 2024 ;

– le n° II-CF1836 à hauteur de 25 millions d'euros pour rétablir le montant prévu en LFI pour 2025.

(1) Loi n° 2022-272 du 28 février 2022 visant à faire évoluer la gouvernance de l'Agence pour l'enseignement français à l'étranger et à créer les instituts régionaux de formation.

En conclusion, le rapporteur spécial souhaite alerter sur les orientations prises ces dernières années, dont la logique semble se confirmer et se poursuivre. Il considère que ces choix conduisent à une impasse stratégique : celle d'un réseau d'enseignement français à l'étranger soumis à une logique essentiellement financière. Le Gouvernement fait le choix d'entamer les derniers instruments de pilotage encore à disposition de l'Agence au risque de mettre en péril notre principal instrument au service de notre politique d'influence.

B. LA CONTRACTION DES BOURSES DE MOBILITÉ TRADUIT UN ABANDON DES AMBITIONS DE RENFORCEMENT DE L'ATTRACTIVITÉ DE NOTRE SYSTÈME D'ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR ET DE RECHERCHE

Le présent projet propose d'allouer 56,27 millions d'euros aux bourses de mobilité pour les étudiants étrangers en France, ce qui représente une baisse importante de 13,8 millions d'euros, soit – 19,7 % par rapport à la LFI pour 2025.

Là encore, **le rapporteur spécial y voit un renoncement aux ambitions que notre pays s'était données avec la stratégie « Bienvenue en France ».**

En novembre 2018, le Gouvernement avait présenté une stratégie interministérielle visant à accueillir un demi-million d'étudiants étrangers à l'horizon 2027 et à doubler le nombre de bourses d'études pour atteindre 15 000.

En 2024, seulement 206 400 étudiants étrangers étaient inscrits dans un établissement d'enseignement supérieur⁽¹⁾. La cible pour 2027 est fixée à 220 000 étudiants, effectif moitié moindre que celui de l'objectif de « Bienvenue en France ».

NOMBRE D'ÉTUDIANTS ÉTRANGERS EN MOBILITÉ INSCRITS DANS UN ÉTABLISSEMENT D'ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR EN FRANCE

2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025 (estimation)	2026 (cible)
202 151	<i>non déterminé</i>	150 000	202 397	203 943	206 400	210 700	215 000

Source : projets annuels de performance.

Le rapporteur spécial note qu'en 2018 la France était le quatrième pays d'accueil des étudiants internationaux et le premier pays non anglophone. En janvier 2025, elle est passée à la septième place et n'est plus que le troisième pays non anglophone après l'Allemagne et la Russie.

NOMBRE D'ÉTUDIANTS EN MOBILITÉ INTERNATIONALE DANS LES DIX PREMIERS PAYS D'ACCUEIL EN 2022

États-Unis	873 576
Royaume-Uni	674 931
Allemagne	403 473
Australie	382 007
Russie	340 326
Canada	336 837
France	263 459
Turquie	244 027
Émirats arabes unis	215 975
Chine	210 903

Source : Campus France.

NB : les données communiquées par Campus France sont issues d'enquêtes de l'Organisation des Nations unies pour l'éducation, la science et la culture (UNESCO) et de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE). La méthodologie de recensement peut varier en fonction des critères retenus, notamment en ce qui concerne la période retenue (année civile, année universitaire ou effectifs à date) et la notion d'étudiants étrangers (en mobilité internationale ou de nationalité étrangère).

(1) Cf. indicateur de performance 2.1 du programme 185 Diplomatie culturelle et d'influence.

**NOMBRE D'ÉTUDIANTS EN MOBILITÉ INTERNATIONALE ACCUEILLIS EN FRANCE POUR
LES DIX PREMIERS PAYS D'ORIGINE EN 2023-2024**

Maroc	43 354
Algérie	34 269
Chine	27 123
Italie	21 037
Sénégal	16 955
Tunisie	15 224
Espagne	12 087
Côte d'Ivoire	11 772
Liban	11 234
Cameroun	10 880

Source : Campus France.

Quant au nombre de bourses attribuées, il ne s'élevait qu'à un peu moins de 12 000 en 2024. La cible pour 2026 est fixée à 12 500, une ambition en-deçà de l'objectif de 15 000 bourses.

NOMBRE DE BOURSES ACCORDÉES DEPUIS 2017

Années	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025 (prév.)	2026 (cible)
Nombre de bourses	9 972	10 197	10 854	8 866	9 862	11 088	11 617	11 977	14 700	12 500
dont bourses d'études	8 001	8 296	8 416	7 768	8 549	8 535	8 444	8 466	-	-
dont bourses de stages	1 971	1 901	2 438	1 098	1 313	2 553	3 173	3 511	-	-

Source : réponses au questionnaire et projets annuels de performance.

Le MEAE avait estimé que l'atteinte de cet objectif nécessitait « *de suivre une trajectoire d'augmentation du budget des bourses sur le programme 185 [Diplomatie culturelle et d'influence] à hauteur de 8 millions d'euros par an* » ⁽¹⁾. Au regard du budget proposé, **le rapporteur spécial ne peut donc que constater le renoncement à atteindre les objectifs de « Bienvenue en France ».**

Ce choix affaiblira l'influence de notre pays dans le monde. En effet, les anciens étudiants étrangers boursiers constituent autant de relais d'influence sur lesquels les postes diplomatiques et les entreprises françaises peuvent capitaliser pour le développement de futures coopérations. Plus généralement, les bourses de mobilité contribuent à l'attractivité universitaire et scientifique de notre système d'enseignement supérieur et de recherche.

Concernant le budget pour 2026, le ministère admet lui-même que « *compte tenu de cette diminution de l'enveloppe dédiée, des arbitrages seront nécessaires, qu'il s'agisse des enveloppes allouées aux postes diplomatiques et des programmes gérés depuis l'administration centrale, que du ciblage géographique* ».

(1) Réponses au questionnaire.

C'est la raison pour laquelle, **la commission a adopté l'amendement n° II-CF1835 du rapporteur spécial visant à déplacer des crédits pour augmenter de 15 millions d'euros en AE et CP les crédits alloués aux bourses de mobilité.**

Au regard des débats qui ont pu animer la commission, **le rapporteur spécial rappelle que l'attribution d'une bourse de mobilité est très sélective.** Seulement 3 % des étudiants étrangers inscrits dans un établissement d'enseignement supérieur en bénéficient. Le taux de réussite de ces boursiers était de 94 % en 2024.

Campus France

Campus France est un établissement public à caractère industriel et commercial placé sous la tutelle conjointe du ministre de l'Europe et des affaires étrangères et du ministre de l'enseignement supérieur, de la recherche et de l'espace.

En application de l'article 6 de la loi n° 2010-873 du 27 juillet 2010 relative à l'action extérieure de l'État, il a pour missions :

- la valorisation et la promotion à l'étranger du système d'enseignement supérieur et de formation professionnelle français ;
- l'accueil des étudiants et chercheurs étrangers ;
- la gestion de bourses, de stages et d'autres programmes de la mobilité internationale des étudiants et des chercheurs ;
- la promotion et le développement de l'enseignement supérieur dispensé au moyen des nouvelles technologies de l'information et de la communication.

Campus France constitue un opérateur du programme 185 *Diplomatie culturelle et d'influence* mais il est administrativement distinct des espaces « Campus France » généralement mis en place au sein des services de coopération et d'action culturelle ou des instituts français (cf. *infra*). En cette qualité, il perçoit de la part du MEAE une SCSP. Le présent projet propose de la maintenir à 3,38 millions d'euros en AE et en CP.

L'établissement public est aussi destinataire d'une SCSP de 1,79 million d'euros en provenance du programme 150 *Formations supérieures et recherche universitaire* de la mission *Recherche et enseignement supérieur*.

La quasi-totalité des bourses de mobilité font l'objet d'un transfert à destination de Campus France (55,1 millions d'euros en provenance du programme 185 *Diplomatie culturelle et d'influence* et 0,34 million d'euros depuis le programme 150 *Formations supérieures et recherche universitaire*).

Le rapporteur spécial craint que la baisse de l'enveloppe dédiée aux mobilités étudiantes ne vienne mettre en péril l'existence de cet opérateur qu'il juge indispensable pour la promotion des études en France et l'accueil des étudiants étrangers.

Campus France fait d'ailleurs l'objet de travaux de réflexion sur son modèle économique dans la perspective d'un renforcement de ses ressources propres. Un rapprochement fonctionnel de cet établissement public, notamment sous la forme de mutualisations, avec l'Institut français ou le programme Erasmus + de l'Union européenne pourrait être envisagé.

C. LE SOUTIEN AU RÉSEAU CULTUREL ET DE COOPÉRATION EST INSUFFISANT AU REGARD DES DÉFIS QUI S'IMPOSENT À LA FRANCE EN MATIÈRE D'INFLUENCE

Le présent projet propose de consacrer 103,45 millions d'euros de crédits, en AE et CP, à l'animation du réseau culturel et de coopération, ce qui témoigne d'une baisse de 3,52 millions d'euros (– 3,3 %).

Le réseau culturel et de coopération

En 2025, ce réseau comprend 137 services de coopération et d'action culturelle (SCAC) et 5 services pour la science et la technologie (SST), rattachés aux ambassades.

Il se compose également de :

- 101 instituts français ;
- 22 instituts français de recherche à l'étranger (IFRE) et leurs unités mixtes (UMIFRE) ;
- 5 unités de recherche intégrées à des instituts français ;
- 5 centres culturels franco-étrangers ;
- 824 alliances françaises.

Les instituts français, les IFRE-UMIFRE, les unités de recherche et les centres culturels constituent des établissements à autonomie financière (EAF) au sens de l'article 66 de la loi n° 73-1150 du 27 décembre 1973 de finances pour 1974. Depuis la réforme de la LOLF du 28 décembre 2021 ⁽¹⁾, a été reconnue la possibilité pour les EAF d'affecter directement leurs recettes à leurs dépenses (article 6, alinéa 6, de la LOLF). Leur taux d'autofinancement s'est d'ailleurs établi à 67,3 % au niveau global en 2024.

Les alliances françaises prennent, quant à elles, la forme de structures de droit local. Leur activité est coordonnée par la Fondation des alliances françaises qui est une fondation reconnue d'utilité publique (FRUP).

D'après les documents budgétaires annexés au présent projet, les dotations aux EAF et les subventions aux alliances françaises, FAF incluse, devrait respectivement s'élever à 63,1 millions d'euros et 7,86 millions d'euros en 2026.

Les 32,49 millions d'euros de crédits restants de l'action 08 *Appui au réseau culturel et de coopération* devraient être destinés à couvrir diverses dépenses d'intervention des SCAC, à financer les échanges d'expertise et scientifiques ou encore à l'appui logistique du réseau.

En tenant compte des éléments transmis au rapporteur spécial, il ressort que la baisse des crédits concerne essentiellement les échanges d'expertise et scientifiques ainsi que les dépenses d'intervention des SCAC. Les dotations aux EAF et les subventions aux alliances françaises sont stables.

Le PLF pour 2026 propose d'allouer 17,41 millions d'euros en AE et CP de dotations aux EAF au titre des opérations, montant identique à celui de la LFI pour 2025. Ces crédits permettent aux instituts français d'accompagner les actions de soutien à la promotion de l'enseignement supérieur de notre pays, des industries culturelles, de la création contemporaine ou encore de la diffusion de la langue française. Les dotations pour opérations servent également à financer la mobilisation des IFRE-UMIFRE sur l'ensemble des activités des centres de recherche en sciences humaines et sociales.

(1) Loi organique n° 2021-1836 du 28 décembre 2021 relative à la modernisation de la gestion des finances publiques.

Le rapporteur spécial estime que la stabilité de ces crédits est regrettable alors qu'il apparaît plus que jamais nécessaire de soutenir la francophonie.

Dans cette perspective, **la commission a adopté l'amendement n° II-CF2495 du rapporteur spécial visant à augmenter de 25 % les dotations pour opérations aux EAF, soit 4,35 millions d'euros en AE et CP.**

Dans la continuité des travaux de la mission d'information de la commission de la défense nationale et des forces armées sur l'opérationnalisation de la nouvelle fonction stratégique « influence » ⁽¹⁾, **la commission a aussi adopté l'amendement n° II-CF1690 de Mme Marie Récalde proposant d'allouer 100 000 euros au réseau culturel et de coopération** ⁽²⁾. L'auteur de l'amendement considère que *« alors que les menaces pesant sur l'influence française à l'étranger s'accroissent considérablement, il apparaît nécessaire de renforcer notre diplomatie culturelle et la promotion du français à l'internationale »*.

(1) Rapport d'information de Mmes Natalia Pouzyreff et Marie Récalde, 2 juillet 2025.

(2) Bien que l'amendement abonde formellement l'action 02 Coopération culturelle et promotion du français dont il est proposé la suppression dans le cadre de la refonte de la maquette du programme 185 Diplomatie culturelle et d'influence par le présent projet.

L’Institut français

L’Institut français est un établissement public à caractère industriel et commercial créé par l’article 9 de la loi n° 2010-873 du 27 juillet 2010 relative à l’action extérieure de l’État. Il est placé sous la tutelle conjointe du MEAE et du ministère de la culture.

Il a pour mission :

- la promotion et l’accompagnement à l’étranger de la culture française ;
- le développement des échanges avec les cultures européennes, francophones et étrangères ;
- le soutien à la création, au développement et à la diffusion des expressions artistiques du Sud, ainsi que leur promotion et leur diffusion en France et à l’étranger ;
- la diffusion du patrimoine cinématographique et audiovisuel, en concertation étroite avec les organismes compétents dans ces domaines ;
- la promotion et l’accompagnement à l’étranger des idées, des savoirs et de la culture scientifique français ;
- le soutien à une large circulation des écrits, des œuvres et des auteurs, en particulier francophones ;
- la promotion, la diffusion et l’enseignement à l’étranger de la langue française ;
- l’information du réseau culturel français à l’étranger, des institutions et des professionnels étrangers sur l’offre culturelle française ;
- le conseil et la formation professionnels des personnels français et étrangers concourant à ces missions, et notamment des personnels du réseau culturel français à l’étranger, en liaison avec les organismes compétents.

L’Institut français constitue un opérateur du programme 185 *Diplomatie culturelle et d’influence* et se distingue ainsi des instituts français à l’étranger qui sont des EAF (cf. *supra*). À ce titre, il perçoit de la part du MEAE une SCSP. Le présent projet propose de la fixer à 25,52 millions d’euros en AE et CP, soit une baisse de 1 million d’euros (– 3,8 %) par rapport à la LFI pour 2025.

La commission a adopté l’amendement n° II-CF1851 du rapporteur spécial visant à ramener le montant de la SCSP à son niveau de la LFI pour 2025 (+ 1 million d’euros en AE et CP).

III. LE PROGRAMME 151 FRANÇAIS À L'ÉTRANGER ET AFFAIRES CONSULAIRES

Le programme 151 *Français à l'étranger et affaires consulaires* est placé sous la responsabilité de la directrice des Français à l'étranger et de l'administration consulaire (DFAE). Il regroupe 4,4 % des crédits de la mission *Action extérieure de l'État*.

Son principal poste de dépenses est constitué par les aides à la scolarité dans le réseau de l'AEFE qui représentent 69,6 % des crédits du programme. Les autres charges budgétaires correspondent aux dépenses de fonctionnement et d'intervention des consulats.

Le PLF pour 2026 présente une baisse de 1,5 million d'euros en AE et en CP (– 1 %) par rapport à la LFI pour 2025.

En ce qui concerne les seules aides à la scolarité, le budget est en recul de 4,48 millions d'euros (– 4 %). Quant aux dépenses des consulats, elles sont en hausse de 4,56 millions d'euros en AE et en CP, notamment du fait de l'organisation des élections des conseillers des Français de l'étranger et des délégués consulaires prévues en mai 2026.

CRÉDITS DU PROGRAMME 151 FRANÇAIS À L'ÉTRANGER ET AFFAIRES CONSULAIRES

(en millions d'euros)

	AE			CP		
	LFI 2025	PLF 2026	Évolution 2026/2025	LFI 2025	PLF 2026	Évolution 2026/2025
Action 01 <i>Offre d'un service public de qualité aux Français à l'étranger</i>	39,63	44,18	+ 11,5 %	40,03	44,59	+ 11,4 %
Action 02 <i>Accès des élèves français au réseau AEFE et à la langue française</i>	111,50	107,02	– 4,0 %	111,50	107,02	– 4,0 %
Action 03 <i>Instruction des demandes de visa</i>	3,78	2,20	– 41,8 %	3,78	2,20	– 41,8 %
Total	154,91	153,41	– 1,0 %	155,31	153,81	– 1,0 %
<i>dont dépenses de personnel</i>	<i>0,00</i>	<i>0,00</i>	<i>-</i>	<i>0,00</i>	<i>0,00</i>	<i>-</i>
<i>dont autres dépenses</i>	<i>154,91</i>	<i>153,41</i>	<i>– 1,0 %</i>	<i>155,31</i>	<i>153,81</i>	<i>– 1,0 %</i>

Source : projet annuel de performances.

A. LES BOURSES DE L'AEFE DEVRAIENT CONNAÎTRE UNE BAISSÉ IMPORTANTE

Le présent projet prévoit d'allouer 107,02 millions d'euros en AE et CP à l'action 02 *Accès des élèves français au réseau AEFE et à la langue française* contre 111,5 millions d'euros en LFI pour 2025. Les aides à la scolarité auxquelles ces crédits sont destinés correspondent à deux mesures de soutien en faveur de familles françaises établies hors de France :

– les exonérations de tout ou partie des droits d’inscription aux établissements d’enseignement français à l’étranger, désignées sous le terme de « bourses de l’AEFE », à hauteur de 104,5 millions d’euros ;

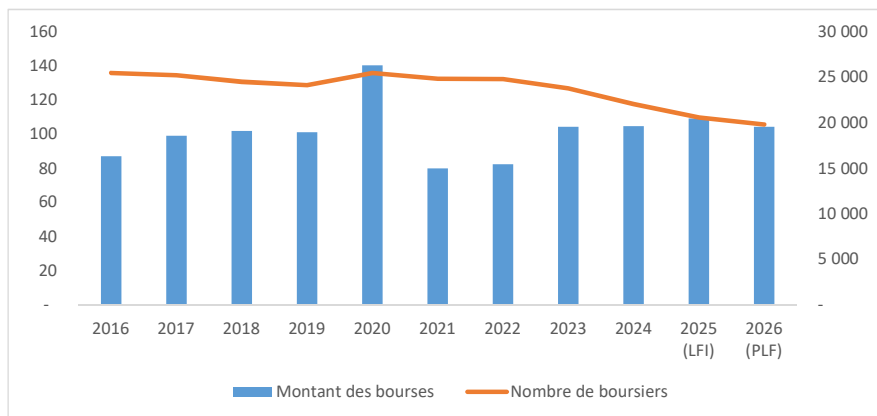
– la prise en charge de tout ou partie de la rémunération d’accompagnants d’élèves en situation de handicap (AESH), à hauteur de 2,5 millions d’euros.

Les bourses de l’AEFE sont prévues à l’article L. 452-2 du code de l’éducation. En application des articles D. 531-45 à D. 531-51 du même code, elles sont attribuées, sous conditions de ressources, aux enfants de nationalité française par l’AEFE après avis de la commission nationale des bourses. Le montant de l’exonération de frais de scolarité est calculé à partir d’un quotient familial, prenant en compte la composition du foyer, ses ressources et ses charges, pondéré en fonction du coût relatif de la vie dans la ville de résidence ⁽¹⁾.

Le présent projet prévoit une baisse de 4,9 millions d’euros de ces exonérations de droits de scolarité (– 4,5 %) par rapport à la LFI pour 2025. Si l’on prend en compte le montant qui avait été proposé par le PLF pour 2025 (111,5 millions d’euros), cela représente une diminution de 7 millions d’euros (– 6,3 %).

ÉVOLUTION DE MONTANT DES BOURSES DE L’AEFE ET DU NOMBRE DE BOURSIERS

(à gauche : en millions d’euros ; à droite : en nombre de bénéficiaires)

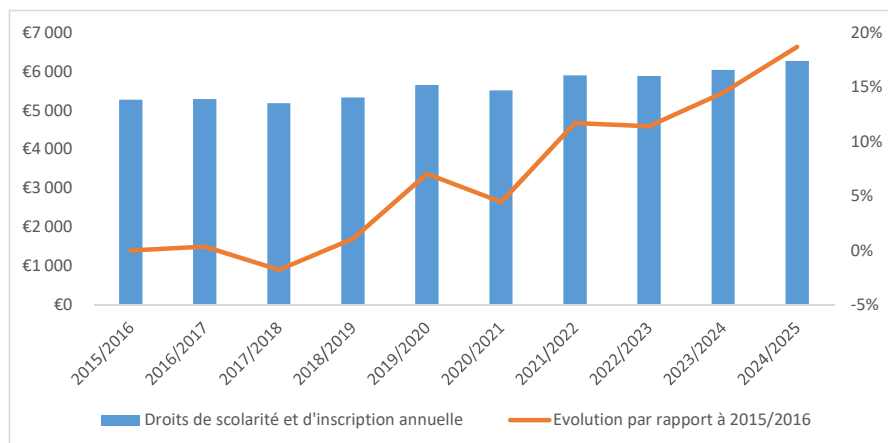


Source : commission des finances.

Le rapporteur spécial souligne le caractère illogique d’une baisse des crédits destinés aux bourses de l’AEFE dans la mesure où les droits d’inscription ne cessent de progresser d’année en année, y compris dans les EGD.

(1) Indemnité de parité de pouvoir d’achat (IPPA).

ÉVOLUTION DES DROITS MOYENS DE SCOLARITÉ ET D'INSCRIPTION PAR ANNÉE SCOLAIRE



Source : commission des finances.

Au regard de ces éléments, la question d'une exclusion d'un certain nombre de familles modestes du réseau d'enseignement français à l'étranger se pose. Celle-ci peut même aboutir à une déscolarisation complète lorsqu'il n'existe pas de structures locales susceptibles d'accueillir des enfants ayant effectué une partie de leur scolarité dans le réseau de l'AEFE.

Face à ces inquiétudes, **la commission a adopté l'amendement n° II-CF1840 du rapporteur spécial allouant 13,5 millions d'euros aux bourses afin de ramener leur montant à celle de l'enveloppe fixée en loi de finances pour 2024.**

Afin de mieux analyser la régression continue du nombre d'enfants bénéficiaires de ces exonérations, **la commission a également adopté l'amendement n° II-CF1853 du rapporteur spécial assignant un nouvel objectif au programme, assorti de deux nouveaux indicateurs de performance.** Cet objectif serait de « *favoriser l'égal accès des élèves français au réseau de l'AEFE* ». Son atteinte serait mesurée à l'aide de deux ratios mesurant, d'une part, le montant total des bourses attribuées aux élèves français par rapport à la totalité des frais de scolarité et, d'autre part, la part des enfants français en âge d'être scolarisés qui sont inscrits dans le réseau de l'AEFE.

Le rapporteur relève l'introduction d'un nouvel IPPA. Toutefois, l'administration n'a, à aucun moment, associé les élus à la conception et à la mise en œuvre de ce nouvel outil, alors même qu'elle indique répondre à une demande émanant de ces derniers. Cette absence de concertation fait naître la crainte que ce nouvel IPPA, présenté comme visant à mieux refléter les réalités locales et la typologie sociologique des Français établis hors de France, ait en réalité été conçu avant tout dans une logique de restriction supplémentaire de l'accès aux bourses scolaires. Il pourrait ainsi conduire à minorer des écarts pourtant significatifs de

salaires moyens ou à négliger certaines réalités locales, notamment en matière de logement et du poids réel que celui-ci représente dans les dépenses des ménages. En tout état de cause, cette non-association des élus interpelle le rapporteur spécial.

L'aide à la scolarisation des élèves en situation de handicap dans le réseau de l'AEFE

Depuis 2014 et sur le territoire national, des accompagnants d'élèves en situation de handicap (AESH) sont recrutés par l'État, ou par les établissements privés sous contrat, pour exercer des fonctions d'aide à l'inclusion scolaire de ces élèves en application de l'article L. 917- 1 du code de l'éducation. Ils remplacent les auxiliaires de vie scolaire (AVS). **Le financement des AESH relève du programme budgétaire 151 Français à l'étranger et affaires consulaires et s'inscrit dans la même ligne budgétaire que celle intégrant les bourses de l'AEFE.**

Dans les établissements du réseau d'enseignement français à l'étranger, il existe également un dispositif d'accompagnement d'élèves en situation de handicap depuis 2018. Cependant, les AESH y sont recrutés et rémunérés directement par les familles françaises qui en ont besoin. Elles peuvent demander le remboursement des frais engagés à l'AEFE, sans conditions de ressources depuis 2021. Auparavant, cette prise en charge était réservée aux seuls élèves boursiers.

En application de l'article L. 452-2 précité, l'Agence a, en effet, aussi pour objet de « *veiller au respect des principes de l'école inclusive envers les élèves à besoins éducatifs particuliers* ». Cette disposition a été introduite dans le code de l'éducation par l'article 25 de la loi n° 2019-791 du 26 juillet 2019 pour une école de la confiance.

Il n'existe actuellement pas de système de tiers payant. L'aide au titre de l'accompagnement des élèves en situation de handicap est versée à chaque établissement qui rembourse ensuite, sur présentation de justificatifs, tout ou partie de la rémunération de l'accompagnant. Dans le rapport d'information qu'il avait consacré aux dépenses d'action sociale destinées aux Français de l'étranger en juin 2024, **le rapporteur spécial recommandait d'« instaurer un système de tiers payant des AESH ou, à défaut, verser les aides à la scolarité des enfants handicapés en amont du paiement des accompagnants »**. En effet, le système actuel peut conduire à l'exclusion des familles les plus modestes de ce dispositif dans la mesure où elles n'ont pas la possibilité d'avancer les frais.

À ces contraintes liées à l'avance financière s'ajoute une évolution récente des conditions d'accès à l'aide AESH. En effet, depuis la rentrée scolaire 2024-2025, l'administration a conditionné l'accès à la prise en charge financière d'un accompagnement humain à la justification d'un taux de handicap supérieur à 50 % pour l'élève. Cette exigence a été introduite en août 2024 par une instruction ministérielle spécifique aux AESH mais ne repose sur aucun fondement légal ou réglementaire identifiable.

Cette mesure a été présentée au rapporteur spécial comme étant conforme à la circulaire du 13 août 2021 sur la scolarisation des élèves à besoins éducatifs particuliers dans les établissements français à l'étranger. Or, cette mesure ne figure pas dans ce texte de référence, qui vise pourtant à appliquer la loi du 26 juillet 2019 précitée.

La circulaire prévoit au contraire plusieurs dérogations destinées à améliorer l'accompagnement des élèves à besoins éducatifs particuliers, y compris lorsque leur dossier MDPH est encore en cours d'examen.

Dans ce contexte, le rapporteur spécial considère que limiter la prise en charge par un AESH aux seuls élèves dont la MDPH a reconnu un taux de handicap supérieur à 50 % va à l'encontre de l'esprit et des dispositions de la loi du 26 juillet 2019. Cette restriction est notamment incompatible avec les missions confiées à l'AEFE par le code de l'éducation, qui lui impose de garantir le respect des principes de l'école inclusive pour tous les élèves à besoins éducatifs particuliers.

Le rapporteur spécial note également que cette mesure appliquée depuis la campagne de bourses 2024-2025 a été notifiée aux familles bénéficiaires en cours d'année scolaire et à l'issue de la période de recueil des dossiers de demandes d'accompagnement. Elle lui paraît donc avoir été motivée par le contexte de réduction des crédits consacrés à l'action sociale et à l'accompagnement des élèves à besoins éducatifs particuliers (120,5 millions d'euros en loi de finances initiale pour 2024, 113,5 millions d'euros en loi de finances initiale pour 2025).

Au cours des auditions, le rapporteur spécial a pu vérifier que l'évaluation des besoins éducatifs spécifiques et d'action sociale (bourses scolaires) est en réalité supérieure aux budgets inscrits pour cette action au projet de loi de finances pour 2025. Dès lors, il est possible de conclure que l'instruction spécifique aux AESH d'août 2024 a introduit un critère chiffré dépourvu de justification pédagogique afin de minorer les dépenses pour l'action prévue. Elle a pour conséquence que de nombreux élèves dont le handicap est pourtant reconnu et qualifié comme besoin de prise en charge par une notification MDPH ne peuvent accéder à une prise en charge de leur AESH. Cette situation est particulièrement injuste pour les familles boursières dont un ou plusieurs enfants ont des besoins éducatifs spécifiques. Pour ces familles, la généralisation de la prise en charge à partir de 2021 a conduit pour certaines à une situation dans laquelle elles sont exclues de la prise en charge par des mesures correctives destinées à faire coïncider l'enveloppe budgétaire avec les besoins. Enfin, cette mesure instaure aussi une nouvelle inégalité avec le régime applicable sur le territoire national, où l'attribution d'un accompagnement humain repose sur l'évaluation individualisée des besoins de l'élève et non sur un seuil de handicap.

En 2024, la prise en charge des AESH s'est élevée à 2,4 millions d'euros et a bénéficié à 474 élèves contre 1,3 million d'euros en 2023 (250 élèves). L'AEFE indique qu'au titre de l'année scolaire 2024-2025 167 dossiers sur 490 indiquent un taux de handicap inférieur à 50 % et ont néanmoins reçu le bénéfice de la prise en charge de l'AESH. Au titre de l'année 2025-2026, ce sont 505 dossiers AESH, dont 32 dossiers seulement en dessous de 50 % ont été présentés par les services consulaires d'action sociale, et 16 émanant de familles boursières, l'AEFE indiquant que ces dernières seront prises en charge pour l'année 2025-2026. Il apparaît donc évident au rapporteur spécial que les dispositions restrictives ont exclu de nombreux enfants d'un dispositif de prise en charge de leurs besoins éducatifs spécifiques à rebours de l'ambition d'étendre à l'enseignement français à l'étranger les principes de l'école inclusive.

Afin de mieux couvrir les besoins et de permettre une accélération de ces prises en charge, **la commission a adopté l'amendement n° II-CF1849 du rapporteur spécial** multipliant par deux l'enveloppe de paiement des AESH (+ 2,5 millions d'euros).

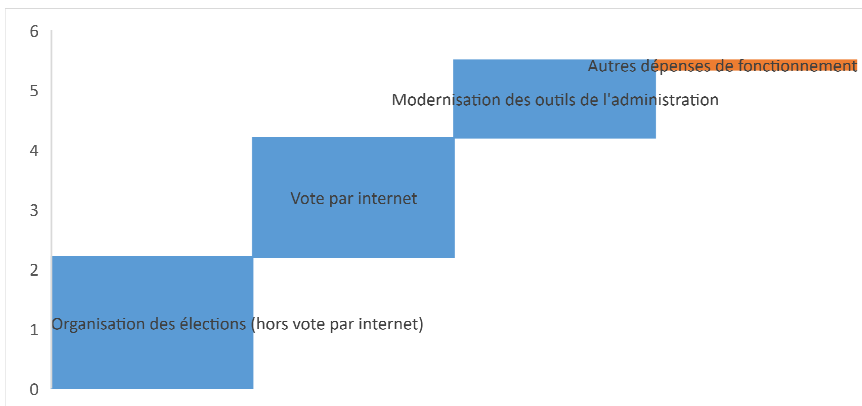
B. LES DÉPENSES DE L'ADMINISTRATION CONSULAIRE SERONT EN HAUSSE ESSENTIELLEMENT EN RAISON DE L'ORGANISATION DES ÉLECTIONS DES CONSEILLERS DES FRANÇAIS DE L'ÉTRANGER

Le présent projet prévoit d'allouer 44,18 millions d'euros en AE et 44,59 millions d'euros en CP à l'action 01 *Offre d'un service public de qualité aux Français de l'étranger*, soit une hausse de 4,56 millions d'euros en AE et CP par rapport à la LFI pour 2025 (+ 11,5 % en AE et + 11,4 % en CP).

Cette action couvre notamment les dépenses de fonctionnement de l'administration consulaire, à hauteur de 24,10 millions d'euros en AE et de 24,51 millions d'euros en CP, ce qui représente une augmentation de 5,27 millions d'euros en AE (+ 25 %) et de 5,34 millions d'euros en CP (+ 21,8 %).

DÉCOMPOSITION DE L'ÉVOLUTION DES DÉPENSES DE FONCTIONNEMENT DE L'ADMINISTRATION CONSULAIRE

(en millions d'euros)



Source : commission des finances.

1. L'année 2026 sera marquée par l'élection des conseillers des Français de l'étranger ainsi que des sénateurs représentant les Français établis hors de France

La hausse présentée des crédits s'explique, en premier lieu, par l'organisation des élections des conseillers des Français de l'étranger et des délégués consulaires prévues en mai 2026. En application de la loi n° 2013-659 du 22 juillet 2013 relative à la représentation des Français établis hors de France, les conseillers des Français de l'étranger sont élus tous les six ans au suffrage universel direct par les Français inscrits sur les listes consulaires. Ils siègent dans les conseils consulaires, instances consultatives placées auprès de chaque ambassade pourvue d'une circonscription consulaire et de chaque poste consulaire.

Les conseillers des Français de l'étranger élisent les douze sénateurs représentant les Français établis hors de France, dont la moitié de leurs sièges fera l'objet d'un renouvellement lors des élections sénatoriales de septembre 2026. Dans les circonscriptions consulaires les plus peuplées, des délégués consulaires sont, en outre, élus pour compléter le corps électoral des sénateurs.

Le MEAE estime le coût d'organisation de l'ensemble de ces élections à 2,17 millions d'euros auxquels s'ajouteront 0,19 million d'euros pour anticiper la préparation de l'élection présidentielle de 2027 pour les électeurs établis hors de France (campagne d'information, procurations...).

Une enveloppe supplémentaire de 2 millions d'euros sera par ailleurs allouée pour le développement du dispositif de vote par internet pour l'ensemble des scrutins concernés (conseillers de Français de l'étranger, délégués consulaires et députés). Le MEAE indique que la dotation pour 2026 sera prioritairement destinée *« aux différentes phases de tests, d'audits et de préparation de l'ensemble du dispositif en vue de l'élection consulaire de mai 2026 »* et qu'elle permettra aussi de *« poursuivre le développement d'une nouvelle solution de vote par internet intégrant l'identité numérique certifiée et des outils de vérifiabilité individuelle et universelle essentiels à la confiance dans cette modalité de vote »*.

Au regard de l'annulation de plusieurs scrutins ces dernières années en raison de dysfonctionnements de ce dispositif de vote à distance, **le rapporteur spécial ne peut qu'appeler à la précaution la plus grande concernant le développement de cet outil.**

Par ailleurs, **la commission a adopté l'amendement n° II-CF413 de Mme Amélia Lakrafi proposant une expérimentation pour dématérialiser la propagande électorale** envoyée aux électeurs établis hors de France lors des élections nationales (présidentielle et législatives).

2. Hors élections, les autres dépenses de fonctionnement évoluent peu

En dehors des crédits destinés à l'organisation des élections, les dépenses de fonctionnement de l'administration consulaire sont globalement stables.

La mise en œuvre du service « France Consulaire » constitue un des principaux postes de dépenses de fonctionnement avec 5 millions d'euros prévus en 2026. Il s'agit d'un centre de contact téléphonique mutualisé, censé offrir une réponse aux questions générales des usagers afin de permettre aux consulats de se concentrer sur le traitement local des dossiers individuels et des urgences.

Le rapporteur spécial rappelle que la mise en place de France Consulaire est la conséquence de la réduction des effectifs dans les postes à l'étranger et de la dématérialisation de l'ensemble des procédures.

Au 1^{er} septembre 2025, la plateforme était accessible depuis 146 pays correspondant à l'Europe, l'Afrique et l'Asie. Une couverture mondiale est prévue

pour la fin de l'année avec l'intégration de l'Amérique et de l'Océanie. Cette augmentation du nombre de pays depuis lesquels le service est accessible implique un élargissement progressif des heures d'ouverture pour atteindre une plage horaire allant de 7 heures à 22 heures (heure de Paris).

Soucieuse de suivre l'extension et l'efficacité de ce dispositif, **la commission a adopté l'amendement n° II-CF1852 du rapporteur spécial créant un indicateur de performance relatif à France Consulaire.**

Toujours concernant la performance du programme 151 *Français à l'étranger et affaires consulaires*, **le rapporteur spécial a aussi fait adopter par la commission l'amendement n° II-CF2500 affinant l'indicateur de performance 1.3 relatif au délai de transcription des actes d'état civil en consulat.** Cet outil de mesure avait été introduit sur sa proposition en loi de finances pour 2024. Ainsi que le rappelle le MEAE, la grande diversité des postes consulaires ne permet pas de mesurer de manière pertinente l'atteinte d'un objectif à partir d'une moyenne mondiale. De plus, les contrôles renforcés et les vérifications auprès de l'état civil local, nécessaires dans certains pays, allongent le délai moyen de transcription et limitent la portée de cet indicateur. C'est la raison pour laquelle le rapporteur spécial a proposé de modifier cet indicateur en demandant, non pas le délai moyen au niveau mondial, mais le nombre de consulats dans lequel ce délai est supérieur à 75 jours, c'est-à-dire où il dépasse la cible fixée pour les années à venir.

Le service central d'état civil

Le rapporteur spécial a auditionné les responsables du service central d'état civil (SCEC) du MEAE situé à Nantes ainsi que le procureur de la République de Nantes et son adjointe, cheffe du service civil du parquet. Les deux institutions relèvent de missions budgétaires distincts mais délivrent un service public important pour les Français de l'étranger : celui de leur état civil.

Le SCEC a été créé par décret en 1965 ⁽¹⁾. Il centralise l'état civil des Français nés à l'étranger, l'inscription des événements d'état civil à l'étranger concernant tout citoyen français et il est chargé de la conservation et de la numérisation des registres d'état civil des ex-administrations coloniales françaises. Le service central d'état civil exerce ces prérogatives sous la tutelle du service civil du parquet de Nantes qui détient la compétence exclusive en matière de contentieux, de l'établissement ou de la transcription des actes d'état civil pour tous les événements d'état civil survenus à l'étranger.

Les ressources du SCEC relèvent du programme 151 *Français à l'étranger et affaires consulaires* et ce service, qui compte 350 ETPT, supervise la délivrance des titres d'identité et de voyage des Français établis hors de France ainsi que les services d'état civil de l'ensemble des représentations consulaires françaises. Le SCEC a entrepris de nouvelles évolutions techniques pour la délivrance en ligne des actes d'état civil des Français de l'étranger à travers des outils numériques. En 2024 le SCEC a traité 2,3 millions de délivrances de copies et extraits d'actes dont 1,1 million par internet dont une partie sont des échanges de données vers notaire ou d'autres administrations. Il appose 170 000 mentions d'état civil par an et il est dépositaire d'un registre de 16 millions d'actes d'état civil.

Une partie de ces actes fait l'objet d'un suivi judiciaire auprès du parquet de Nantes notamment lorsque le service central d'état civil notifie un refus de transcription. Le dossier est alors traité comme requête au service civil du parquet de Nantes qui est amené à se saisir d'un volume croissant de requêtes ces dernières années, de 10 000 requêtes en 2022, le nombre est estimé à 13 000 en 2025.

Au cours des auditions et bien que les moyens du parquet de Nantes relèvent de la mission *Justice*, il est apparu qu'une sous-dotation substantielle du service civil du parquet de Nantes en ressources humaines avait provoqué l'accumulation d'un stock de requêtes importantes. La dotation de ressources humaines affectée à ce service civil a pâti ces dernières années d'un alignement trop schématique du nombre de ressources humaines sur le nombre de requêtes traitées sur le modèle des autres services civils en France. Ce cadre d'emploi n'a pas pris compte la spécificité du service civil de Nantes dont l'activité nécessite de contrôler également les actes d'état civil étrangers versés aux dossiers des usagers et notamment le contrôle de leur force probante au titre de l'article 47 du code civil. Cette spécificité nécessite de connaître le droit interne de nombreux pays étrangers et des compétences spécifiques. À ce titre, les requêtes examinées par ce service civil nécessitent plus de temps et plus de technicité et un stock de requêtes en souffrance s'est accumulé évalué à 17 000 dossiers.

Le service civil du parquet de Nantes a pu bénéficier ponctuellement de missions de renfort mais ces contrats de courte durée ont des limites en termes d'efficacité. Il apparaît nécessaire de doter le service en greffiers et en magistrats supplémentaires pour assurer un service public d'état civil pour les Français de l'étranger qui soit aligné sur les délais observés en France.

Parmi les dépenses de fonctionnement de l'administration consulaire figure également l'entretien des cimetières civils français à l'étranger. Ces derniers bénéficient d'une enveloppe de 120 000 euros depuis plusieurs années. Il ressort des travaux du rapporteur spécial que ce montant est insuffisant pour éviter la dégradation de ces espaces funéraires situés dans les pays anciennement colonisés par la France. Par ailleurs, les cimetières se trouvant en Algérie mobilisent 70 % de crédits de cette enveloppe (523 cimetières recensés dont 209 visés par un plan d'action et de coopération en faveur des sépultures civiles françaises). Il apparaît qu'une augmentation de 60 000 euros serait nécessaire pour réhabiliter les cimetières civils situés dans d'autres pays que l'Algérie. **C'est l'objet de l'amendement n° II-CF2497 du rapporteur spécial qu'a adopté la commission.**

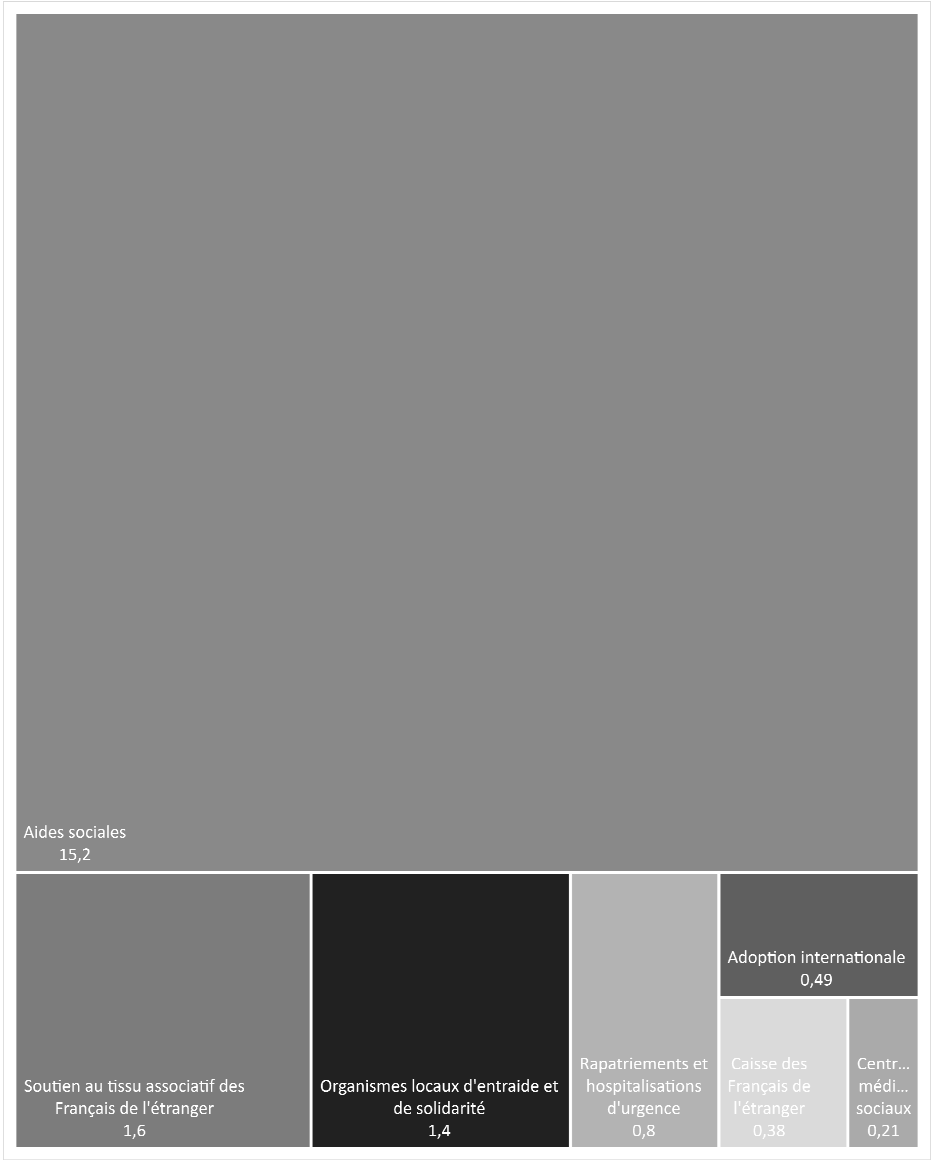
C. LES DÉPENSES D'INTERVENTION DES CONSULATS SONT PRÉSENTÉES EN BAISSÉ

Avec 20,08 millions d'euros en AE et CP, les dépenses d'intervention de l'administration consulaire sont présentées en baisse de 3,5 % en AE et de 3,7 % en CP.

(1) Décret n° 65-422 du 1^{er} juin 1965 portant création d'un service central d'état civil au ministère des affaires étrangères.

POSTES DE DÉPENSE D'INTERVENTION DE L'ADMINISTRATION CONSULAIRE
PRÉVUS EN 2026

(en millions d'euros)



Source : commission des finances.

1. Les crédits destinés aux aides sociales sont stables alors que les besoins ne cessent d'augmenter

La partie la plus importante de ces crédits est destinée au financement des aides sociales aux Français de l'étranger les plus démunis et s'élève à 15,2 millions d'euros, un montant identique à celui de la LFI pour 2025.

Les Français établis hors de France ne bénéficient pas des allocations sociales servies sur le territoire national. Toutefois, l'article L. 121-10-1 du code de l'action sociale et des familles dispose que *« les actions menées à l'égard des Français établis hors de France en difficulté, en particulier les personnes âgées ou handicapées, relèvent de la compétence de l'État »* et que *« ces personnes peuvent bénéficier, sous conditions, de secours et aides prélevés sur les crédits d'assistance aux Français établis hors de France du ministère des affaires étrangères, et d'autres mesures appropriées tenant compte de la situation économique et sociale du pays de résidence »*.

Sur le fondement de ce principe, des aides peuvent être versées aux Français de l'étranger en difficulté. Elles le sont en application d'une instruction ministérielle dans la mesure où aucun texte réglementaire ne vient détailler le montant et les critères de bénéfice de ces aides. Il en résulte que les allocations susceptibles d'être servies par les consulats ne constituent que des mesures gracieuses. Afin d'éviter des inégalités de traitement d'un poste consulaire à un autre et de faire en sorte que le budget de l'aide sociale corresponde aux besoins exprimés et non l'inverse, **la commission a adopté l'amendement n° II-CF1855 du rapporteur spécial prévoyant l'établissement d'un cadre réglementaire pour ces aides**, par le biais d'un décret d'application de l'article L. 121-10-1 précité.

Au regard des besoins exprimés et partant du constat d'une stabilité illogique des crédits d'action sociale des consulats, **le rapporteur spécial avait aussi présenté l'amendement n° II-CF1845 proposant d'allouer 5 millions d'euros supplémentaires pour mettre en place un plan de protection sociale des Français de l'étranger**.

S'inquiétant également de la situation de nos compatriotes en perte d'autonomie et relevant qu'il n'existe pas d'équivalent de l'allocation personnalisée d'autonomie (APA) pour les Français de l'étranger, **le rapporteur spécial a proposé l'expérimentation d'une prise en charge de la dépendance dans une dizaine de circonscriptions consulaires avec l'amendement n° II-CF1856 adopté par la commission**. Il avait par ailleurs proposé d'allouer 3 millions d'euros de plus au titre de cette même prise en charge (**amendement n° II-CF1848**).

Aussi, le rapporteur spécial rappelle qu'une réflexion est en cours au MEAE pour remettre à plat le calcul de l'allocation de solidarité et de l'AAH. Toutefois, il considère que le revenu de référence en France ne saurait être le revenu de solidarité active (RSA) mais plutôt l'allocation adulte handicapé (AAH) et l'allocation de solidarité aux personnes âgées (ASPA).

2. Le sous-financement des missions de service public de la CFE la met en péril immédiat

Les dépenses d'intervention de l'administration consulaire concernent aussi, de manière minime, une participation au financement de la Caisse des Français de l'étranger (CFE). Cette dernière constitue un organisme de droit privé avec une mission de service public faisant office de caisse d'assurance maladie mais aussi de caisse de retraite et d'assurance contre les accidents du travail et les maladies professionnelles. La CFE permet d'assurer la continuité des droits avec le système français de sécurité sociale pour les Français qui souhaitent y adhérer. L'adhésion volontaire à la CFE est ouverte à tout Français résidant à l'étranger, quelle que soit sa condition médicale. Le contrat peut être individuel, familial ou collectif, et couvrir les soins à l'étranger, en France ou les deux.

L'accès sans autre condition que la détention de la nationalité française ou d'une nationalité d'un membre de l'UE (selon l'article L. 762-1 du code de la sécurité sociale) fait de la CFE la seule assurance-santé possible pour les plus âgés ou ceux qui ont une précondition médicale. À ce titre, le rapporteur spécial estime que l'État confie une mission de service public de couverture-santé universelle à adhésion volontaire pour nos compatriotes.

Par ailleurs la CFE assure une deuxième mission de service public prévue par le législateur à l'article L. 762-6-5 du code de la sécurité sociale, introduit par la loi n° 2002-73 du 17 janvier 2002 de modernisation sociale : un dispositif d'aide à l'accès à la CFE pour les Français de l'étranger dont les ressources sont inférieures à la moitié du plafond de la sécurité sociale dit "catégorie aidée" représentant un peu plus de 2 000 contrats dans le monde et dont le coût est estimé à 4,9 millions d'euros en 2024.

Au cours des auditions, le rapporteur spécial a pu estimer que l'accès à l'adhésion à tout Français quelle que soit sa précondition, et le dispositif de catégorie aidée, représentent un montant d'environ 25 millions d'euros à charge presque exclusive des adhérents de la CFE. Le rapporteur spécial souligne que le conseil d'administration de la CFE composé des représentants des assurés, sous la tutelle du ministère de l'action et des comptes publics et celui de la santé, des familles, de l'autonomie et des personnes handicapées, a alerté le gouvernement et les ministères de tutelle depuis décembre 2022 sur un déficit de la branche maladie de la CFE devenu récurrent et structurel.

Il est établi que depuis l'instauration de la catégorie aidée en 2002, que l'État s'est engagé à prendre en charge au moins la moitié de cette mesure (rapport public annuel de la Cour des comptes de 2010). La possibilité de la participation du budget général de l'État au financement de la CFE est prévue dans la loi n° 2002-73. Une participation est effectivement octroyée depuis le programme 151 *Français à l'étranger et affaires consulaires*. Cependant ce concours s'élève depuis plusieurs années à 380 000 euros en loi de finances initiale, sauf en LFI pour 2025 où il avait exceptionnellement été doublé à l'issue de la commission mixte paritaire (CMP).

Le montant proposé ne représente donc que 7,8 % du coût représenté par la catégorie aidée, estimé à 4,9 millions d'euros en 2024 ou 1,5 % des missions de service assurées par la CFE.

Dans ce contexte de sous-financement structurel persistant, l'avenir de la Caisse des Français de l'étranger suscite aujourd'hui de vives inquiétudes. Alors même que son rôle est central pour garantir une couverture sociale aux Français établis hors de France, les signaux envoyés par l'État traduisent un désengagement progressif qui fragilise son existence puisque, depuis trois exercices consécutifs, la Caisse mobilise ses réserves pour équilibrer ses comptes.

Un rapport IGAS à “coût constant” sur le modèle économique de la CFE

Au cours du débat budgétaire pour l'année 2025, le Gouvernement a écarté toute évolution budgétaire et notamment l'octroi d'une subvention d'équilibre, préférant différer ses arbitrages dans l'attente des conclusions d'un rapport conjoint confié, en juillet 2024, à l'Inspection générale des affaires sociales (IGAS) et à l'Inspection générale des finances (IGF). Cette posture attentiste contraste avec les alertes formulées par le conseil d'administration de la CFE, qui a souligné qu'en l'absence de compensation financière de sa mission de service public, la caisse serait contrainte d'augmenter les cotisations, au risque d'en compromettre l'accessibilité et la raison d'être.

Les orientations fixées dans la lettre de mission adressée à l'IGAS et à l'IGF ont levé toute ambiguïté quant aux intentions du Gouvernement. Celui-ci a expressément demandé d'examiner des pistes de réforme « *ne nécessitant pas de hausse de la participation de l'État* », circonscrivant ainsi le champ de réflexion à des mesures telles que la réduction des aides aux assurés les plus vulnérables, la flexibilisation de la politique de placements financiers ou encore la diminution des coûts de gestion. Malgré les limites évidentes posées au mandat de l'IGF et de l'IGAS, le rapporteur spécial note que le rapport des inspections mentionne que le déficit de la CFE provient pour l'essentiel des missions de service qu'elle assure. En outre, les inspections relèvent que les coûts de gestion de la Caisse sont comparables à ceux des organismes du secteur et font plusieurs suggestions paramétriques dont la prise en charge du coût de la catégorie aidée par l'État. Parmi les autres réformes paramétriques, la revalorisation du ratio prestations/coût des contrats, l'extinction des anciens contrats -avant la réforme de 2018- dont l'augmentation des tarifs est encadrée par la loi. Le rapporteur spécial estime que ces pistes conduisent invariablement à l'augmentation brutale, parfois plus de 50 % du coût des contrats pour de nombreux adhérents, alors même que nombre d'adhérents vulnérables ne renouvellent plus leur contrat.

Le rapporteur estime que ces mesures, tant sur la gouvernance du dispositif que sur la soutenabilité du modèle qui en résulterait, constituent une remise en cause progressive des fondements mêmes de la CFE. Par ailleurs, il rappelle que le rôle de l'État en matière de protection de Français établis hors de France est clairement posé par le code de l'action sociale et de la famille à l'article L. 121-10-1 dans des termes clairs : « les actions menées à l'égard des Français établis hors de France en difficulté, en particulier les personnes âgées ou handicapées, relèvent de la compétence de l'État ».. Garantir un financement budgétaire de la CFE à la hauteur de la mission de service public qu'elle remplit constitue, pour l'État, le meilleur équilibre entre coût et efficacité afin d'assumer pleinement sa responsabilité envers les compatriotes les plus en difficulté ou en situation de vulnérabilité.

Enfin il convient de rappeler les conclusions des panels citoyens et experts dédiés à la CFE par les « Assises de la protection sociale des Français de l'étranger » organisées de mars à octobre 2025 sur décision de la Présidence de l'Assemblée nationale et de celle du Sénat. Ces conclusions et recommandations appellent à doter la CFE d'un financement pérenne qui lui permette d'assurer dans les meilleures conditions les missions de service public et l'assurance-santé des Français établis hors de France.

Au regard du rôle fondamental d'assurance-santé de base pour les Français de l'étranger et des missions sociales qu'elle assume, **le rapporteur spécial a proposé d'allouer 25 millions d'euros à la CFE pour réformer son système de financement (amendement n° II-CF1842).** Le rapporteur spécial avait également

présenté, en commission des affaires sociales, deux amendements au projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2026 visant à affecter dans le même but une fraction du produit de la contribution sociale généralisée (CSG) à la CFE.

C'est également la raison pour laquelle **le rapporteur spécial a présenté les amendements n° II-CF1843 et n° II-CF1844 portant respectivement ce concours de l'État au niveau du coût total de la catégorie aidée ou bien partageant à parts égales ce coût entre l'État et la CFE.**

3. Le soutien aux associations et à certaines démarches des Français de l'étranger a été un point d'attention en commission

Un certain nombre d'associations jouent un rôle important dans l'action sociale destinée aux Français de l'étranger, notamment les organismes locaux d'entraide et de solidarité (OLES) qui viennent en aide à nos compatriotes les plus démunis en répondant à des situations qui, par leur nature, ne peuvent trouver de solutions dans le cadre des aides sociales des consulats. Dans certains pays, les OLES peuvent aussi gérer des centres médico-sociaux et des établissements pour des personnes dépendantes.

Le présent projet prévoit d'allouer 1,4 million d'euros de subventions aux OLES, un montant en progression de 0,2 million d'euros par rapport à la LFI pour 2025. Le MEAE juge qu'il est *« souhaitable de renforcer le soutien aux OLES, constamment mobilisés pour venir en aide à nos compatriotes les plus vulnérables, en préservant le soutien financier qui leur est apporté, dans un contexte inflationniste et de crise actuelle »*. **Si le rapporteur spécial se réjouit de cet abondement, il regrette que ce même raisonnement n'ait pas été retenu pour les aides sociales ou les bourses de l'AEFE.**

Par ailleurs, **la commission a adopté les amendements identiques n° II-CF1640 de la commission des affaires étrangères et n° II-CF148 de Mme Lakrafi demandant un rapport au Gouvernement sur les subventions aux OLES mais aussi dans le cadre du soutien au tissu associatif des Français de l'étranger (STAFE)** qui a remplacé l'ancienne réserve parlementaire des députés et sénateurs des Français établis hors de France.

Deux autres problématiques susceptibles d'affecter la vie personnelle et professionnelle des Français de l'étranger ont retenus l'attention des membres de la commission.

Le premier concerne les difficultés rencontrées par nos compatriotes dans l'ouverture, le maintien ou la gestion d'un compte bancaire en France, notamment en raison de contraintes de conformité ou de leur résidence fiscale lorsqu'elle se situe hors de l'Union européenne. C'est le sens de la demande de rapport formulée par **l'amendement n° II-CF1641 de la commission des affaires étrangères adopté par la commission.**

Le second concerne la reconnaissance des diplômes français à l'étranger qui constitue un enjeu majeur pour l'expatriation. **La commission a ainsi adopté l'amendement n° II-CF2085 de Mme Caroline Yadan demandant un rapport au Gouvernement sur ce sujet** afin d'améliorer l'information du Parlement à ce sujet, notamment en ce qui concerne la reconnaissance des qualifications professionnelles médicales, paramédicales et pharmaceutiques.

EXAMEN EN COMMISSION

Au cours de sa réunion du 7 novembre 2025, la commission des finances a examiné les crédits de la mission Action extérieure de l'État.

Après avoir examiné 49 amendements de crédits et adopté 15 d'entre eux (II-CF1923, II-CF1686, II-CF1918, II-CF1749, II-CF1750, II-CF1949, II-CF1966, II-CF2586, II-CF1835, II-CF2495, II-CF1851, II-CF1690, II-CF1840, II-CF1849 et II-CF2497), et tenant compte de l'avis de sagesse du rapporteur spécial, la commission a adopté les crédits de la mission Action extérieure de l'État.

La commission a ensuite adopté les amendements II-CF2500, II-CF1852 et II-CF1853 modifiant l'article 52 (état G) ainsi que les amendements II-CF1855, II-CF1856, II-CF413, II-CF1640 et II-CF148 (identiques), II-CF1641, II-CF2085 et II-CF1854 portant article additionnel avant l'article 66.

M. Karim Ben Cheikh, rapporteur spécial. La mission *Action extérieure de l'État* regroupe environ 60 % des crédits du ministère de l'Europe et des affaires étrangères, les 40 % restants relevant de la mission *Aide publique au développement*. Depuis le 1^{er} janvier 2025, elle finance la totalité de l'effectif du ministère, y compris les personnes qui concourent à l'application du programme 209 *Solidarité à l'égard des pays en développement*. Avec 3,5 milliards d'euros en autorisations d'engagement (AE) et en crédits de paiement (CP) annoncés pour 2026, la mission *Action extérieure de l'État* ne représente que 0,6 % des crédits du budget général. Quant aux 13 900 emplois qu'elle permet de rémunérer, ils n'équivalent qu'à 0,7 % du plafond d'emplois du budget général de l'État.

Prise dans sa globalité, la mission affiche pour 2026 un montant de crédits quasiment identique à celui de 2025. Une analyse programme par programme montre en revanche que le budget qui nous est proposé réduit fortement les moyens accordés à plusieurs actions primordiales. De même, une fois les dépenses de personnel exclues, les crédits de la mission sont en baisse.

S'agissant du programme 105 *Action de la France en Europe et dans le monde*, l'augmentation de 1,8 %, soit 47,73 millions, est un trompe-l'œil puisqu'elle résulte essentiellement – pour 46,53 millions – d'une hausse des dépenses de personnel. Celle-ci ne traduit d'ailleurs pas une augmentation des effectifs mais la hausse de 4 points de la participation employeur du ministère au CAS (compte d'affectation spéciale) *Pensions*, couplée aux effets change et prix, qui influe sur la masse salariale.

Pour ce qui est des effectifs à proprement parler, le schéma d'emplois présenté est de zéro. Il est donc acté que la promesse du Président de la République – augmenter les effectifs du ministère de 700 ETP (équivalents temps plein) d'ici à 2027 – ne sera pas respectée, voire qu'elle est définitivement enterrée. Depuis cet engagement pris en clôture des États généraux de la diplomatie en 2023, la mission n'aura finalement connu que deux schémas d'emplois positifs : en 2024, avec 165 ETP supplémentaires, et en 2025, avec 75 nouveaux ETP. Avant cela, les schémas d'emplois du ministère ont été négatifs pendant près de trente ans.

Avec une variation de 1,2 million sur un total de 1,3 milliard, les autres dépenses du programme 105 stagnent. Là encore, la promesse d'un « réarmement complet de notre

diplomatie » semble bien loin. Il faut s'en alarmer, car ce tassement intervient au moment même où plusieurs ruptures surviennent sur la scène internationale : la France risque de ne plus être capable, dans les années qui viennent, de construire une réponse à la hauteur des enjeux. C'est d'ailleurs l'objet de la mission d'information commune à notre commission et à la commission des affaires étrangères, dont Sophie Mette et moi-même avons l'honneur d'être les rapporteurs et sur laquelle nous avons fait un premier point d'étape il y a quelques semaines.

Je déplore la baisse de 7 % des crédits du programme 185, *Diplomatie culturelle et d'influence*. Cet effort de 45 millions portera avant tout sur l'Agence pour l'enseignement français à l'étranger (AEFE), dont la subvention, en diminution de 25 millions, atteindra son niveau le plus bas depuis 2009. Outre la mise en péril de l'Agence à moyen terme, il en résultera une explosion des frais d'écologie pour nos compatriotes établis hors de France – alors que ces coûts, qui ont augmenté de plus de 40 % au cours des dix dernières années, atteignent déjà 6 000 euros par an en moyenne. Cette coupe budgétaire affectera également l'accueil des étudiants étrangers dans notre pays, puisqu'il est prévu de réduire de 13,8 millions l'enveloppe allouée aux bourses de mobilité étudiante. À rebours de la stratégie « Bienvenue en France », ce choix nous éloignera encore davantage de nos voisins européens en matière d'attractivité de l'enseignement supérieur.

Enfin, s'agissant du programme 151 *Français à l'étranger et affaires consulaires*, je m'inquiète de la baisse de 7 millions des exonérations de frais de scolarité pour les enfants français scolarisés dans le réseau de l'AEFE. Le nombre d'élèves concernés est passé en dix ans de 25 500 à 19 800, soit une baisse de 22 %, alors que le nombre de Français établis hors de France croît et que leur situation sociale ne s'est guère améliorée – elle s'est même bien souvent dégradée sous l'effet de l'inflation.

Dans le même ordre d'idée, je ne peux que m'étonner de la stagnation des dépenses sociales des consulats à l'heure où les besoins augmentent. Elle sera l'objet de plusieurs de mes amendements. Avec une enveloppe de 15 millions pour une population estimée à 3 millions de personnes, ces dépenses se limitent à 5 euros par Français de l'étranger.

Le monde connaît des ruptures inédites depuis la création des institutions multilatérales au sortir de la Seconde Guerre mondiale. Il est essentiel de préserver, voire de renforcer, les moyens de notre diplomatie avant qu'il ne soit trop tard. Sinon, j'ai bien peur que notre pays ne décroche : notre souveraineté sera alors en jeu.

Article 49 et état B : Crédits du budget général

Amendement II-CF704 de M. Julien Limongi

Mme Stéphanie Galzy (RN). Nous dénonçons la participation de la France au Fonds fiduciaire d'urgence de l'Union européenne pour l'Afrique, devenu un gouffre financier. En 2018 et en 2024, dans deux rapports, la Cour des comptes européenne remettait en cause l'efficacité de ce dispositif en soulignant des dysfonctionnements, une mauvaise gestion et l'existence de projets inefficaces, voire détournés au profit de réseaux criminels et de passeurs.

Il est inacceptable que l'argent des contribuables continue de financer des projets absurdes comme la distribution de mixeurs alimentaires dans des écoles éthiopiennes

dépourvues d'électricité. Alors que l'utilité même du fonds est contesté, la France ne peut cautionner de telles dérives : les ressources doivent être redirigées vers des objectifs plus concrets, qui servent nos intérêts économiques, diplomatiques et stratégiques.

Par ailleurs, à l'heure où la contribution de la France au budget de l'Union européenne explose, nous déplorons la participation française à divers fonds européens de développement.

M. Karim Ben Cheikh, rapporteur spécial. Le Fonds fiduciaire d'urgence de l'Union européenne pour l'Afrique a été créé en novembre 2015, lors du sommet de La Valette sur la migration. Il vise à renforcer la résilience des communautés, à accroître les débouchés économiques et les perspectives d'emploi et à améliorer la gestion des migrations ainsi que la gouvernance et la prévention des conflits.

Vous proposez de mettre fin à la contribution de la France en amputant les crédits de 100 millions, mais la participation à ce fonds ne relève pas de la mission *Action extérieure de l'État* : les crédits que vous visez financent principalement le Conseil de l'Europe et la Facilité européenne pour la paix, cette dernière étant un instrument extra-budgétaire de l'Union européenne dont la contribution du ministère permet de financer le soutien non létal à l'Ukraine. Avis défavorable.

La commission rejette l'amendement.

Amendement II-CF1133 de M. Anthony Boulogne

M. Emmanuel Fouquart (RN). Nous proposons de réduire de 765 578 euros les crédits attribués à l'action européenne. La France est le deuxième contributeur net au budget de l'Union européenne et le prélèvement sur recettes au profit de cette dernière devrait atteindre un niveau record de 28 milliards en 2026. Dans ce contexte, il est tout à fait inapproprié que la France lui verse en plus des contributions volontaires.

M. Karim Ben Cheikh, rapporteur spécial. Les subventions que vous souhaitez supprimer sont destinées à des associations, à des centres de recherche et à des instituts qui favorisent les échanges, développent des actions d'information et de formation et organisent des conférences et des universités d'été consacrées aux questions européennes. Vous voulez aussi supprimer le versement au fonds Démocratie du contrat triennal « Strasbourg, capitale européenne ». Ces dépenses relèvent de la direction de l'Union européenne du Quai d'Orsay – car le ministère des affaires étrangères est aussi celui de l'Europe.

Ces subventions me semblent avoir toute leur pertinence et les montants en jeu ne sont guère élevés. Avis défavorable.

La commission rejette l'amendement.

Amendement II-CF1923 de Mme Dominique Voynet

Mme Dominique Voynet (EcoS). Je souhaite restaurer la contribution française à la Facilité européenne pour la paix. La stabilité de l'État ukrainien et le moral de la population sont des éléments essentiels pour soutenir l'effort militaire de ce pays. C'est précisément le rôle de la contribution financière du ministère de l'Europe et des affaires étrangères à la Facilité, qui lui permet d'apporter une aide non létale, un soutien administratif et logistique,

du carburant ou encore des équipements de premier secours. La baisse des crédits décidée en 2025 constitue un mauvais signal.

Nous appelons par ailleurs le gouvernement à rétablir les crédits prélevés, car nous ne souhaitons pas réduire les moyens alloués aux opérateurs.

M. Karim Ben Cheikh, rapporteur spécial. La commission s'était déjà prononcée favorablement à un amendement similaire l'année dernière. En augmentant de 40 millions la contribution française à la Facilité européenne pour la paix, nous marquerions avec force notre engagement en faveur de l'Ukraine et de la défense des démocraties, à l'heure où le soutien américain est mis en péril par l'administration Trump. Avis favorable.

La commission adopte l'amendement.

Amendement II-CF706 de M. Anthony Boulogne

Mme Claire Marais-Beuil (RN). Nous proposons de diminuer de 10 % la subvention de 12,4 millions allouée à l'Institut du monde arabe. Cette fondation de droit privé a enregistré un excédent de 351 000 euros en 2023. Dès lors il s'agit, sans déséquilibrer son financement, de l'inciter à faire un effort pour le pays en assumant davantage son propre coût.

M. Karim Ben Cheikh, rapporteur spécial. L'Institut du monde arabe est une fondation privée reconnue d'utilité publique ; il a été créé par des États, ce qui suppose certains engagements de leur part. Cette fondation lève également de nombreux financements privés et fait appel au mécénat. Elle assure à notre pays une place particulière. Les manifestations qu'elle organise – soixante-dix expositions majeures au cours des dix dernières années – rencontrent d'ailleurs toujours un grand succès populaire. Je songe aux expositions « Divas » et « Juifs d'Orient », qui ont attiré respectivement 220 000 et 200 000 visiteurs, ou encore à l'exposition « Le mystère Cléopâtre », en ce moment même.

En outre, sa subvention n'a pas été revalorisée depuis 2017, alors que ses coûts de fonctionnement ont crû de 25 %. D'après la Cour des comptes, le ratio de performance culturelle par euro investi est quatre fois supérieur à celui de structures comparables. Avis défavorable.

Mme Claire Marais-Beuil (RN). S'agissant d'une fondation privée financée par le mécénat, nous demandons simplement qu'elle fasse un petit effort, comme on en demande à tous les Français.

M. le président Éric Coquerel. Cette fondation est gérée par des Français, me semble-t-il.

La commission rejette l'amendement.

Amendements II-CF1686 de M. Pierre Pribetich et II-CF1832 de M. Karim Ben Cheikh (discussion commune)

M. Pierre Pribetich (SOC). Est-il besoin de rappeler que la baisse des contributions de la France affaiblit sa capacité d'influence et de coopération multilatérale, alors même que son engagement dans les enceintes internationales est un levier diplomatique essentiel ? À

l'heure où le multilatéralisme est attaqué de toutes parts, notre pays doit maintenir son soutien aux structures qui promeuvent la protection des droits humains, la justice internationale, le développement, la protection de l'environnement ou la régulation économique. Le multilatéralisme est indispensable pour affronter les crises conjuguées – humanitaires, sécuritaires, économiques, sanitaires – qui s'imposent à nous.

Nous ne pouvons accepter que la France perde sa place parmi les principaux contributeurs. Mon amendement vise donc à stabiliser le budget alloué aux contributions internationales en l'abondant de 48 millions. Nous appelons le gouvernement à lever le gage.

M. Karim Ben Cheikh, rapporteur spécial. Mon amendement est moins-disant – je propose une revalorisation de 25 millions –, mais je partage votre constat : nous devons défendre le système multilatéral créé pour garantir la stabilité mondiale au sortir de la Seconde Guerre mondiale et actuellement mis à mal par de multiples ruptures, au premier rang desquelles le retrait des États-Unis. Comme l'avait souligné la commission des finances du Sénat dans son rapport d'information sur les contributions de la France au financement des organisations internationales, les participations volontaires sont un levier d'influence particulièrement stratégique dans un contexte de compétition entre États et de recul de la part de la France dans le PIB mondial – donc dans la plupart des contributions obligatoires.

Ces participations confortent d'une part l'action de la France dans les domaines du maintien de la paix et du renforcement de la sécurité internationale, d'autre part sa présence et son influence dans les organisations internationales. Dans le moment de rupture que nous traversons notre pays ne doit perdre ni son rang ni son crédit diplomatique.

Je suis donc favorable aux deux amendements.

Mme Claire Marais-Beuil (RN). Vous expliquez que la France doit compenser le retrait des États-Unis. Pensez-vous que si nous réduisons un jour nos subventions, d'autres pays viendraient pallier cette baisse ? Si oui, nous pouvons le faire, puisque quelqu'un d'autre paiera à notre place.

M. Karim Ben Cheikh, rapporteur spécial. Ce n'est pas tout à fait ce que j'ai dit. Maintenant que les États-Unis remettent en question leur financement du système multilatéral, il nous faut réfléchir ce que pourrait être un avenir sans cette garantie de stabilité. Lorsque les États-Unis sont revenus sur les garanties de sécurité qu'ils offraient au sein de l'Otan, nous avons été capables de réagir, d'envisager une nouvelle organisation et de trouver des financements. Le système multilatéral connaît un moment assez similaire.

*La commission **adopte** l'amendement II-CF1686.*

*En conséquence, l'amendement II-CF1832 **tombe**.*

*L'amendement II-CF2496 de M. Karim Ben Cheikh est **retiré**.*

Amendement II-CF1918 de Mme Dominique Voynet

Mme Dominique Voynet (EcoS). Il peut paraître surprenant d'entendre une personne critique à l'égard des énergies nucléaires plaider pour le rétablissement de la contribution de la France à l'Agence internationale de l'énergie atomique (AIEA). Pourtant,

celle-ci est un acteur essentiel pour la sûreté du nucléaire civil et la non-prolifération. C'est par exemple elle qui assure la surveillance et le contrôle de la centrale ukrainienne de Zaporijia, passée sous contrôle russe. Dans un contexte de remise en cause du multilatéralisme et de multiplication des conflits armés et alors que certains semblent tentés de se réarmer, y compris sur le plan nucléaire, il est indispensable de revenir sur la baisse de plus de 1 million d'euros des crédits alloués à l'AIEA. La France, en tant que puissance nucléaire, a une responsabilité dans le financement de cette organisation essentielle pour notre sécurité collective.

M. Karim Ben Cheikh, rapporteur spécial. Ayant cosigné cet amendement, je ne peux qu'émettre un avis favorable.

La commission adopte l'amendement.

Amendements II-CF1749 de M. Aurélien Taché, II-CF2498 et II-CF2499 de M. Karim Ben Cheikh et II-CF1687 de M. Pierre Pribetich (discussion commune)

M. Aurélien Taché (LFI-NFP). Nous proposons de renforcer l'effectif du ministère des affaires étrangères de 250 ETP en lui allouant 40 millions d'euros supplémentaires. Nous déplorons, année après année, la réduction imposée à ce ministère qui, avec 20 % d'emplois en moins entre 2007 et 2021, a pris plus que sa part à l'effort collectif. Alors qu'on ne cesse de dénoncer la brutalisation des rapports internationaux, les engagements consistant à embaucher de nouveaux diplomates pour réarmer notre action au service de la paix ne sont jamais tenus. Ce serait pourtant indispensable.

M. Karim Ben Cheikh, rapporteur spécial. L'amendement II-CF2498 vise à replacer le ministère sur la trajectoire annoncée en 2023 par le Président de la République – 700 emplois de plus d'ici à 2027 –, en créant 230 ETP en 2026. Notre diplomatie vit un moment important ; ne pas la réarmer dans cette période serait une folie. Rappelons que ce ministère a perdu 50 % de ses effectifs et de son budget en trente ans.

L'amendement II-CF2499 est un amendement de repli, en ce qu'il ferait porter la majeure partie de l'effort sur l'exercice 2027.

M. Pierre Pribetich (SOC). À rebours des engagements pris à l'issue des États généraux de la diplomatie, qui devraient permettre d'amorcer un « réarmement » de la diplomatie française, les crédits diminuent. Nous invitons le gouvernement à passer des discours aux actes en dotant notre diplomatie des moyens nécessaires. Par cet amendement d'appel, au montant symbolique, nous alertons sur la nécessité de sanctuariser la trajectoire fixée en 2023.

M. le président Éric Coquerel. Je soutiens vivement ces amendements et j'espère que nous nous accorderons tous sur ce point. La diplomatie française est un monument en péril ; le processus a commencé par la remise en question de la professionnalisation des diplomates et se poursuit par la baisse des effectifs. Chacun ici a pu, dans le cadre d'un groupe d'amitié, constater les conséquences de ces orientations, non seulement pour les Français de l'étranger, mais surtout pour la place de la France dans le monde, laquelle mérite d'autant plus d'être renforcée dans le contexte conflictuel qui émerge depuis le retour au pouvoir de M. Trump et l'agression de l'Ukraine par M. Poutine.

Je me suis rendu récemment au Mexique. Le consulat y recense environ 20 500 Français inscrits sur un total de 40 000 résidents ; il a effectué 14 000 visites consulaires, délivré 5 000 visas et traité 40 000 demandes d'information, le tout sans aucun effectif supplémentaire, alors que les besoins ne cessent de croître. Il quémende 1 équivalent temps plein supplémentaire. Pour avoir échangé avec nos représentants sur place, je peux vous assurer que cette demande est parfaitement légitime. Cette situation est loin d'être unique – je ne m'attarderai pas sur celle de nos consulats au Sahel ou au Cameroun, que nous fermons alors que notre présence dans ces zones est plus importante que jamais.

M. Karim Ben Cheikh, rapporteur spécial. Je ne peux qu'aller dans votre sens et exprimer un avis très favorable aux trois premiers amendements, qui visent à inscrire la France dans une trajectoire crédible et respectueuse des promesses faites en 2023. Quant au dernier, l'appel de notre collègue ayant été entendu, je l'invite à retirer son amendement.

Mme Claire Marais-Beuil (RN). En trente minutes, nous avons voté 90 millions d'euros de dépenses. Depuis tout à l'heure, vous parlez de diplomatie et de rayonnement de la France, mais, en l'occurrence, les 40 millions d'euros demandés à l'amendement II-CF1749 seraient prélevés sur le programme *Diplomatie culturelle et d'influence*. J'en suis très surprise.

M. le président Éric Coquerel. Comme vous le savez, nous sommes contraints par l'article 40 de la Constitution. Il ne vous aura pas non plus échappé que nous appelons le gouvernement à lever le gage.

La commission adopte l'amendement II-CF1749.

En conséquence, les amendements II-CF2498, II-CF2499 et II-CF1687 tombent.

Amendement II-CF1306 de Mme Amélia Lakrafi

Mme Amélia Lakrafi (EPR). Il vise à rendre la nomenclature budgétaire plus cohérente et lisible en rattachant les crédits alloués à la francophonie institutionnelle au programme 105 *Action de la France en Europe et dans le monde*, de la mission *Action extérieure de l'État*.

Le fait que ces crédits soient rattachés au programme 209 *Solidarité à l'égard des pays en développement*, de la mission *Aide publique au développement* entretient une confusion entre politique d'aide et politique d'influence. Les opérateurs de la francophonie ne relèvent pas à strictement parler d'une logique d'aide ou de solidarité : leurs missions premières consistent à promouvoir le français et les valeurs communes dans l'espace francophone, à encourager la coopération multilatérale et à diffuser l'influence française. Les crédits correspondants seraient donc davantage fondés à figurer aux côtés des contributions internationales statutaires et volontaires relevant du programme 105.

M. Karim Ben Cheikh, rapporteur spécial. Le programme 209 finance aussi des contributions à des organisations multilatérales. Il est par ailleurs géré, comme le programme 185, par la direction générale de la mondialisation, qui traite des enjeux relatifs à la francophonie et à l'influence. De ce fait, sortir ces crédits du programme 209, donc du périmètre de la direction générale de la mondialisation, pourrait se révéler une fausse bonne idée. Je comprends votre volonté, mais j'émetts un avis défavorable à votre amendement, qui mériterait sans doute d'être retravaillé d'ici à la séance, peut-être en privilégiant un transfert vers le programme 185.

M. Denis Masségli (EPR). Serait-il possible de s'assurer que l'ensemble des personnes présentes sont bien habilitées à voter ? Il me semble avoir vu au moins un député du groupe La France insoumise prendre part au vote sans être membre de la commission.

M. le président Éric Coquerel. Vérification faite, les votes du député en question n'ont pas été comptabilisés par l'administrateur, en qui j'ai toute confiance ; des cas similaires s'étaient déjà présentés hier. J'invite néanmoins les personnes concernées à ne plus se manifester lors des votes.

L'amendement est retiré.

Amendements II-CF1750 de M. Aurélien Taché, II-CF2493 et II-CF2494 de M. Karim Ben Cheikh (discussion commune)

M. Aurélien Taché (LFI-NFP). Nous proposons de créer une centaine d'ETPT (équivalents temps plein travaillé) supplémentaires pour nos réseaux consulaires, ce qui compenserait les suppressions de postes intervenues depuis 2017. Pour revenir aux effectifs de 2012, il faudrait créer 700 ETP. Les agents remplissent un nombre croissant de missions ; les procédures dématérialisées, qui laissent beaucoup de monde au bord de la route, ne sauraient se substituer à la présence humaine, comme on voudrait parfois nous le faire croire.

M. Karim Ben Cheikh, rapporteur spécial. L'amendement II-CF2493 vise à créer 50 ETPT afin de constituer – comme l'avait annoncé la ministre Catherine Colonna – un pôle d'agents pouvant venir en soutien des consulats, ce qui permettrait à ceux-ci de faire face aux sollicitations cycliques. Cela concerne, par exemple, l'instruction des visas avant l'été, qui demande beaucoup plus de titulaires. On constate également un manque criant d'effectifs, un peu partout dans le monde, pour traiter les affaires d'état civil ; il convient à tout le moins de rattraper les retards accumulés dans certains consulats – qui peuvent atteindre cinq à six ans, comme à Dakar. À cet effet, l'amendement II-CF2494 vise à créer 15 ETPT pour renforcer les services consulaires en charge de l'état civil.

Mme Claire Marais-Beuil (RN). En quoi l'amendement II-CF1750 se distingue-t-il de l'amendement II-CF1749, que nous avons adopté précédemment, et qui affecte 40 millions d'euros au programme 105 ?

M. Karim Ben Cheikh, rapporteur spécial. L'amendement II-CF1749 permettra de rétablir une trajectoire positive d'évolution des emplois du ministère de l'Europe et des affaires étrangères (MEAE) grâce à la création de 250 ETPT. Toutes les créations d'emploi sont regroupées depuis l'année dernière au sein du programme 105. Dans la mesure où cet amendement répond en grande partie à la problématique, je m'en remets à la sagesse de la commission sur les trois amendements en discussion commune.

M. le président Éric Coquerel. Le budget de la mission avait diminué dans des proportions exceptionnelles. En outre, on ne parle pas ici de milliards mais de millions d'euros. L'amour que je porte à mon pays et l'importance que j'attache à la place de la France dans le monde m'inciteront, personnellement, à voter ces amendements.

Mme Claire Marais-Beuil (RN). Pourquoi ne pas les regrouper puisqu'il s'agit de la même enveloppe ?

M. le président Éric Coquerel. Cela pourrait en effet accroître la lisibilité de ces propositions.

*La commission **adopte** l'amendement II-CF1750.*

*En conséquence, les amendements II-CF2493 et II-CF2494 **tombent**.*

Amendement II-CF1833 de M. Karim Ben Cheikh

M. Karim Ben Cheikh, rapporteur spécial. Cet amendement vise à accroître de 10 millions les crédits destinés aux dépenses immobilières de notre réseau diplomatique pour répondre aux besoins les plus urgents et enclencher la rénovation thermique et énergétique des bâtiments de l'État utilisés par les ambassades, les consulats et les instituts français. Rappelons que la direction de l'immobilier a perdu 20 millions d'euros en 2025 du fait d'annulations de crédits.

*La commission **rejette** l'amendement.*

Amendement II-CF1949 de M. Karim Ben Cheikh

M. Karim Ben Cheikh, rapporteur spécial. Je propose d'augmenter de 10 millions les dépenses de fonctionnement du réseau diplomatique. L'enveloppe de 111 millions proposée pour 2026 est à peine suffisante pour couvrir les besoins de nos 160 ambassades, 17 représentations permanentes et 90 consulats généraux. Toute demande d'ouverture de postes met le budget sous tension. Il est parfois impossible de répondre complètement à la commande politique.

*La commission **adopte** l'amendement.*

Amendement II-CF1966 de M. Karim Ben Cheikh

M. Karim Ben Cheikh, rapporteur spécial. Les plans de sécurité des consulats et des ambassades prévoient des points de regroupement de nos compatriotes lorsqu'il est nécessaire de procéder à leur évacuation. Nous proposons d'affecter 5 millions au programme 185 pour sécuriser ces lieux et s'assurer du bon fonctionnement de ces procédures.

*La commission **adopte** l'amendement.*

Amendements II-CF2586 de M. Karim Ben Cheikh et II-CF1691 de M. Pierre Pribetich (discussion commune)

M. Karim Ben Cheikh, rapporteur spécial. L'amendement II-CF2586 a pour objet d'allouer 500 000 euros au Centre de crise et de soutien (CDCS), qui ne dispose que d'un budget de 5,29 millions d'euros, dont 1,5 au titre de la gestion des crises *stricto sensu*. Le CDCS a montré toute son efficacité au cours des crises récentes en Ukraine, au Soudan, au Niger, en Israël et en Palestine, ou encore à Haïti. Cette structure doit faire face à des

événements plus fréquents, qui gagnent en gravité. Au cours des deux dernières années, elle a procédé à de nombreuses évacuations.

M. Pierre Pribetich (SOC). L'amendement II-CF1691 vise à renforcer les crédits alloués au CDCS, qui est, en quelque sorte, l'urgentiste de l'action internationale de la France. Ses équipes sont en première ligne pour gérer des crises internationales, qu'elles soient sécuritaires, humanitaires ou liées à des catastrophes naturelles.

M. Karim Ben Cheikh, rapporteur spécial. Les deux amendements ont le même objet ; le premier propose d'accroître les crédits de 500 000 euros, le second, de 200 000 euros.

La commission adopte l'amendement II-CF2586.

En conséquence, l'amendement II-CF1691 tombe.

Amendement II-CF745 de M. Matthias Renault

M. Matthias Renault (RN). Campus France est un établissement public, créé en 1990, qui est censé accueillir les étudiants étrangers mais, aux dires de ceux-ci, certaines de ses prestations laissent à désirer. On peut se demander pourquoi cette mission n'est pas remplie par le Cnous (Centre national des œuvres universitaires et scolaires), comme c'était en partie le cas jusqu'en 1990. Campus France opère un filtre académique en vue de la délivrance des visas étudiants, qui est de la responsabilité des consulats. Le ministère de l'intérieur ne peut pas même exercer un droit de regard en la matière, ce qui est problématique du point de vue de la sécurité intérieure. À titre d'exemple, on compte actuellement 34 000 étudiants algériens en France ; 8 300 visas leur ont été délivrés en 2025. Parmi les bénéficiaires figurent des enfants de membres de la nomenklatura tels que le ministre de l'information ou de l'intérieur.

M. Karim Ben Cheikh, rapporteur spécial. Je décèle plusieurs confusions dans votre amendement. Vous demandez une baisse des ressources de cet établissement public qui est certes un opérateur du programme 185 mais qui n'a aucun lien avec les espaces Campus France à l'étranger, lesquels sont administrativement rattachés aux instituts français. La mesure que vous proposez n'aurait donc pas d'impact sur ces structures, qui ne perçoivent pas de subventions de l'État.

En outre, il est faux de dire que le ministère de l'intérieur n'a aucun pouvoir de décision en matière de délivrance de visas étudiants. La sous-direction des visas, qui instruit les demandes, se trouve certes à Nantes, dans les bâtiments du MEAE, mais elle est rattachée directement au ministère de l'intérieur, lequel donne des instructions. Pour ce qui est de l'Algérie, seules 7 000 des 40 000 demandes annuelles de visas étudiants déposées auprès de Campus France sont satisfaites.

L'accueil des étudiants étrangers est un signe d'attractivité pour un pays qui met en avant l'excellence de sa recherche et de sa formation. Quand nous accordions 8 700 bourses de mobilité en 2024, l'Allemagne et le Royaume-Uni en offraient chacun près de 25 000. Enfin, contrairement à une idée reçue, la plupart des étudiants retournent travailler dans leur pays d'origine une fois leurs diplômes obtenus – étant précisé que leur taux de réussite avoisine 98 %. Avis défavorable.

M. Matthias Renault (RN). Les espaces Campus France à l'étranger effectuent une présélection des dossiers. Je ne vois pas très bien à quel stade de la procédure le ministère de l'intérieur a un pouvoir décisionnaire ; les agents des consulats ont simplement la possibilité de consulter les fichiers concernant la sécurité. Il serait souhaitable que l'instruction des demandes soit opérée par des agents du ministère de l'intérieur.

M. Karim Ben Cheikh, rapporteur spécial. S'agissant de visas long séjour étudiant, les agents du MEAE reçoivent des instructions du ministère de l'intérieur. Vous semblez considérer que certains agents de l'État sont plus loyaux que d'autres aux instructions reçues. Je ne comprends pas très bien votre propos.

M. Aurélien Taché (LFI-NFP). Votre amendement est quelque peu contradictoire : vous déplorez le fait que les prestations apportées aux étudiants par Campus France laissent à désirer tout en proposant de réduire la dotation accordée à l'établissement. On n'a cessé de stigmatiser les étudiants étrangers – qui doivent acquitter des frais d'inscription considérables – et les opérateurs qui les accueillent. Ce n'est pas comme cela que la France restera un pays attractif et maintiendra une coopération scientifique et universitaire de qualité. Il faut s'opposer à cet amendement.

La commission rejette l'amendement.

Amendements II-CF1835 de M. Karim Ben Cheikh et II-CF1689 de M. Pierre Pribetich (discussion commune)

M. Karim Ben Cheikh, rapporteur spécial. La stratégie interministérielle d'attractivité universitaire « Bienvenue en France » prévoit un doublement du nombre de bourses d'études d'ici à 2027, ce qui porterait le total à 15 000. Pour y parvenir dans un contexte international très concurrentiel, il convient de mettre un coup d'arrêt à la baisse des bourses de mobilité et des échanges scientifiques. Je propose donc d'augmenter de 15 millions les crédits destinés à ces deux enveloppes, ce qui ramènerait peu ou prou leur montant à celui de l'année précédente.

M. Pierre Pribetich (SOC). Dans son rapport de mars 2025 consacré à l'évaluation de l'attractivité de l'enseignement supérieur français pour les étudiants internationaux, la Cour des comptes recommandait de faire des bourses un levier de notre politique d'attractivité. On sait combien ces étudiants enrichissent les formations et contribuent à notre capacité d'influence internationale. Nous proposons donc, par l'amendement II-CF1689, de renforcer les crédits alloués aux bourses de mobilité.

M. Karim Ben Cheikh, rapporteur spécial. Avis favorable pour toutes les raisons évoquées. Nos établissements d'enseignement supérieur ont accompli un effort incroyable, au cours des dernières années, pour améliorer leur place dans les classements internationaux et s'ouvrir sur le monde. Il me paraît contradictoire de pousser les établissements en ce sens et, dans le même temps, de réduire les crédits dédiés à la mobilité internationale. L'amendement de M. Pribetich vise à rétablir exactement les crédits à leur niveau précédent, tandis que le mien propose une hausse légèrement supérieure.

L'amendement II-CF1689 est retiré.

La commission adopte l'amendement II-CF1835.

Amendement II-CF2495 de M. Karim Ben Cheikh

M. Karim Ben Cheikh, rapporteur spécial. Cet amendement vise à accroître de 25 % les dotations pour opérations aux instituts français, ce qui représenterait une augmentation de 4,35 millions d'euros. Les instituts français sont un acteur important de la francophonie. Il est essentiel de réinvestir les espaces au sein desquels nous occupons une place particulière et qui sont des démultiplicateurs de puissance et d'influence. Les instituts français fonctionnent à plus de 75 % au moyen des recettes qu'ils parviennent à collecter localement grâce aux cours de français, à l'activité des Campus France, au mécénat, etc.

La commission adopte l'amendement.

Amendement II-CF1851 de M. Karim Ben Cheikh

M. Karim Ben Cheikh, rapporteur spécial. L'Institut français est un opérateur de l'État qui joue un rôle précieux pour promouvoir et accompagner à l'étranger la culture française. Il soutient notre réseau culturel. Cet amendement vise simplement à rétablir le montant de la subvention qui lui avait été accordée l'année dernière en prévoyant une hausse des crédits de 1 million d'euros.

Mme Claire Marais-Beuil (RN). Depuis plusieurs jours, nous demandons aux Français de nombreux efforts, dans le cadre du PLF comme du PLFSS (projet de loi de financement de la sécurité sociale). Or, depuis le début de notre réunion, nous ne cessons d'accroître les dépenses. Des efforts doivent être faits dans tous les domaines, même sur nos investissements à l'étranger.

M. le président Éric Coquerel. On a prélevé beaucoup d'argent sur le MEAE et sur cette mission depuis plusieurs années. Il est à mon avis extravagant de demander de tels efforts car il est essentiel de préserver la place culturelle et diplomatique de la France. Les sommes investies en ce domaine ne sont pas jetées par les fenêtres. De surcroît, nous ne parlons que de centaines de milliers, voire de millions d'euros. La diplomatie française constitue réellement un monument en péril. Je ne pense pas que l'on puisse avoir, sur cette mission en particulier, une vision uniquement budgétaire des choses. En outre, je rappelle que nous avons voté, hier, plus de 30 milliards de recettes supplémentaires.

M. Aurélien Taché (LFI-NFP). Le MEAE est le seul ministère régalien qui a subi une baisse constante de ses effectifs depuis des années et qui n'a jamais connu de loi de programmation. Face à la multiplication des conflits, nous avons rarement eu autant besoin de nos diplomates. Par ailleurs, les réseaux consulaires s'occupent de 2,5 millions de nos compatriotes. Enfin, la diplomatie culturelle de la France, qui assure son rayonnement et la distingue de nombreuses autres nations, dispose de moyens très faibles. Les crédits que nous votons ne sont donc pas superflus. J'ajoute que le montant proposé par l'amendement est modique au regard du travail accompli par l'Institut français.

La commission adopte l'amendement.

Amendement II-CF1690 de Mme Marie Récalde

M. Pierre Pribetich (SOC). Il s'agit de renforcer notre action de coopération culturelle, en particulier, la promotion du français.

M. Karim Ben Cheikh, rapporteur spécial. Je donnerai un avis favorable, pour les raisons déjà évoquées, à cet amendement qui vise à affecter 100 000 euros au réseau de coopération et d'action culturelle. À chaque fois que nous investissons en faveur de notre langue, nous en retirons des recettes substantielles, notamment grâce aux cours et aux examens.

M. le président Éric Coquerel. Que peut-on faire avec 100 000 euros ?

M. Matthias Renault (RN). Nous voterons cet amendement qui porte en effet sur une somme assez symbolique. En revanche, les crédits de près de 200 millions d'euros qui ont été votés ce matin nous paraissent assez déraisonnables au regard du budget de la mission. Les seuls amendements que nous avons proposés visent à réduire les crédits – en particulier ceux de l'IMA et de Campus France –, mais nous avons préservé les moyens des ambassades et des consulats.

M. Pierre Pribetich (SOC). Cet amendement fait suite à une mission d'information de la commission de la défense nationale et des forces armées sur l'opérationnalisation de la nouvelle fonction stratégique « influence » inscrite dans la revue nationale stratégique (RNS) de 2022.

La commission adopte l'amendement.

Amendements II-CF1837 de M. Karim Ben Cheikh, II-CF1751 de M. Aurélien Taché, II-CF1836 de M. Karim Ben Cheikh et II-CF1688 de M. Pierre Pribetich (discussion commune)

M. Karim Ben Cheikh, rapporteur spécial. L'amendement II-CF1837 a pour objet de rétablir les crédits de l'AEFE à leur niveau de 2024. La subvention de cet établissement n'a cessé de diminuer au cours des dernières années. La subvention proposée pour 2026 est la plus basse qu'il ait connue depuis 2009, ce qui le met en danger. Une réflexion a été lancée par le ministère du budget et le MEAE en vue de réinventer son modèle économique ; en attendant, le budget proposé met en difficulté l'ensemble du réseau des établissements français à l'étranger. Je lance un cri d'alarme : nous allons assister à une explosion des frais d'écologie, ce qui aura des conséquences pour nos compatriotes et réduira la capacité d'influence de notre pays.

M. Aurélien Taché (LFI-NFP). Le réseau éducatif français à l'étranger est d'une grande qualité et fait notre fierté. Malheureusement, les frais d'écologie ne cessent de grimper à mesure que les crédits de l'AEFE diminuent. Nos concurrents, notamment allemands et américains, comprennent très bien l'intérêt d'investir dans le réseau éducatif. Un nombre croissant d'élèves se détournent du réseau français en raison de son coût : les effectifs ont diminué de 22 % en dix ans, ce qui doit nous alerter. Nous devons soutenir les missions essentielles de l'Agence pour scolariser davantage d'élèves.

M. Karim Ben Cheikh, rapporteur spécial. L'amendement II-CF1836 vise à rétablir les crédits de l'AEFE à leur niveau de 2025. La baisse de la subvention accordée à cette agence va plonger les établissements français à l'étranger dans d'extrêmes difficultés et contribuer à une nouvelle hausse des frais de scolarité, qui ont augmenté de 41 % au cours des

dix dernières années. Parallèlement, on compte 5 000 Français de moins dans le système de bourses. Les établissements ne parviennent plus à attirer la classe moyenne française.

M. Pierre Pribetich (SOC). Cet amendement défend lui aussi ces crédits. Avec 343 millions de locuteurs, le français est la cinquième langue parlée au niveau international, et, avec 90 millions de locuteurs, la troisième d'Afrique. Si nous voulons conserver notre influence et qu'elle serve au développement économique et culturel, il faut renforcer l'enseignement de notre belle langue, ses moyens et ses outils de promotion et de diffusion. Il faut lier la parole aux actes !

M. Karim Ben Cheikh, rapporteur spécial. Je suis favorable à tous ces amendements tant l'AEFE est en danger. Leur différence tient au fait que les premiers proposent de rétablir les crédits au niveau de 2024 et les suivants, de 2025.

La commission rejette successivement les amendements.

Amendements II-CF1838 et II-CF1840 de M. Karim Ben Cheikh, II-CF1758 de M. Aurélien Taché, II-CF1839 de M. Karim Ben Cheikh, II-CF2079 de Mme Caroline Yadan

M. Karim Ben Cheikh, rapporteur spécial. Cet amendement d'appel vise à appeler votre attention sur les enjeux de la scolarisation pour les Français établis à l'étranger. Le manque de soutien à l'AEFE et les grandes difficultés du réseau scolaire ont entraîné une augmentation des frais de scolarité alors que l'enveloppe consacrée aux bourses scolaires a diminué, rendant les établissements de l'AEFE inaccessibles aux classes moyennes. Conçu pour les foyers les plus vulnérables, le système de bourses pour les Français établis à l'étranger ne répond pas à leurs besoins.

L'amendement II-CF1838 propose ainsi une refonte complète de ce système. Même quand une bourse – déjà importante – couvre 50 % des frais de scolarité des enfants, le reste à charge représente généralement un tiers du revenu annuel des parents. Les Français de l'étranger participent donc déjà grandement à la scolarisation de leurs enfants. L'augmentation proposée de 118 millions d'euros de l'enveloppe consacrée aux bourses permettrait que l'État prenne en charge le différentiel dès que la participation à la scolarité des enfants dépasse 25 % des revenus annuels des parents.

L'amendement suivant propose, non pas une refonte globale du système, mais des mesures pour mieux l'adapter aux besoins. Plus l'enveloppe est restreinte, plus le nombre de personnes exclues du système de bourses est élevé. Depuis 2023, entre 4 000 et 5 000 élèves en sont ainsi sortis et il n'y avait jamais eu autant d'enfants français déscolarisés – y compris d'anciens boursiers ou des bénéficiaires de bourses partielles – qu'à la rentrée 2025 à cause des dettes de leurs parents auprès des établissements français. C'est dramatique. Cet amendement, d'un coût de 13,5 millions d'euros vise à rétablir les crédits des bourses scolaires à hauteur de ceux de 2024, avant les coupes les plus sévères.

M. Aurélien Taché (LFI-NFP). Notre amendement II-CF1758 va dans le même sens. Nous venons de rejeter le rétablissement des crédits de l'Agence française d'enseignement à l'étranger, ce qui signifie que les frais de scolarisation vont encore augmenter. Nous pouvons rattraper les choses en augmentant les crédits des bourses. J'ai vu moi aussi des familles ne plus avoir les moyens de scolariser leurs enfants dans le réseau éducatif français, auxquelles on dit de les inscrire dans le réseau éducatif local ou là où elles veulent. Ce n'est pas acceptable : soit nous renonçons à défendre le rayonnement de notre

éducation et de notre culture et à donner à nos compatriotes la possibilité d'inscrire leurs enfants dans le réseau éducatif français, soit nous agissons. Augmenter les crédits des bourses serait un premier pas.

M. Karim Ben Cheikh, rapporteur spécial. L'amendement II-CF1839 propose de rétablir les crédits des bourses au niveau de 2025 – même si, en 2025, le rabet menant à la déscolarisation de nombreux enfants français à l'étranger est déjà passé. Il s'agit d'une déscolarisation au sens fort : il n'y a pas d'intégration dans les systèmes éducatifs locaux pour des enfants qui ont passé jusqu'à treize ans sur des programmes français dans des établissements français et ils restent donc à la maison.

Scolariser ses enfants dans des établissements à l'étranger coûte cher, en moyenne 6 000 euros par enfant – je ne parle pas des États-Unis, où les coûts sont prohibitifs, mais d'une moyenne mondiale –, somme qu'il faut évidemment multiplier par le nombre d'enfants.

Les Français de l'étranger participent donc au coût de l'éducation : les bourses n'en représentent pas une part énorme et sont essentielles aux familles les plus vulnérables et aux classes moyennes qui quittent les établissements français à l'étranger parce qu'ils sont devenus trop chers.

Mme Caroline Yadan (EPR). L'amendement II-CF2079 vise à rétablir l'enveloppe dédiée aux bourses scolaires pour les élèves scolarisés dans les établissements homologués par l'AEFE. Les dépenses d'éducation des familles croissent de manière exponentielle sous l'effet conjugué du ralentissement économique mondial, de l'augmentation des frais de scolarité, de l'inflation et parfois de la dépréciation des monnaies locales. En Turquie par exemple, l'inflation est galopante : elle a atteint 65 % en décembre 2023, 72 % en juin 2024 et 35 % en juin 2025. Certaines familles, dont les salaires n'augmentent pas, se retrouvent donc dans l'impossibilité de scolariser leurs enfants dans les lycées français. Or, la baisse de 4,9 millions d'euros des crédits destinés aux bourses scolaires, en plus d'envoyer un mauvais signal aux familles boursières établies hors de France, ne tient pas compte des réalités économiques locales. Cet amendement propose donc de revenir sur la baisse de ces crédits en les maintenant au niveau de l'année dernière.

M. Karim Ben Cheikh, rapporteur spécial. Je suis heureux de ce consensus avec le bloc central. La question des bourses est depuis 2023-2024 encore plus difficile qu'avant et mène désormais à la déscolarisation. J'émet un avis favorable sur les quatre premiers amendements. Madame Yadan, vous proposez des crédits à hauteur de 4,9 millions alors qu'ils étaient de 7 millions dans le PLF pour 2025, avant de nombreuses coupes dont nous ne voulions pas. Souhaitez-vous maintenir votre amendement ?

Mme Caroline Yadan (EPR). Oui, je le maintiens.

M. le président Éric Coquerel. Je soutiens ces amendements. Jusqu'à un déplacement récent, j'ignorais à quel point le coût de la scolarité dans les lycées français était élevé, conduisant à une sélection sociale très claire parmi ceux qui souhaitent avoir une éducation liée à la culture française, français ou non. J'ai évoqué la réduction des crédits de la mission *Action extérieure de l'État*, qui a des répercussions sur les consulats, sur la diplomatie mais aussi et surtout sur les lycées français. Au regard des confrontations internationales actuelles, la place de la France passe aussi par sa langue, par sa culture et par le maintien de la scolarité des Français de l'étranger.

M. Karim Ben Cheikh, rapporteur spécial. Je retire l'amendement proposant la refonte complète du système de bourses : nous nous contenterons de sauver le système actuel.

L'amendement II-CF1838 est retiré.

*La commission **adopte** l'amendement II-CF1840.*

*En conséquence, les amendements II-CF1758, II-CF1839 et II-CF2079 **tombent**.*

Amendements identiques II-CF1842 de M. Karim Ben Cheikh et II-CF1752 de M. Aurélien Taché, amendements II-CF1843 et II-CF1844 de M. Karim Ben Cheikh (discussion commune)

M. Karim Ben Cheikh, rapporteur spécial. Les amendements II-CF1842 et II-CF1752 portent sur la Caisse des Français de l'étranger (CFE) qui est en difficulté car, en dehors d'un versement de 380 000 euros au titre de la catégorie aidée, elle ne reçoit pas de subventions de l'État.

Elle opère pourtant une mission de service public qui, selon le rapport des inspections générales des affaires sociales (Igas) et des finances (IGF), lui coûte 25 millions par an. Comme toute caisse de sécurité sociale, elle propose une couverture basique à l'ensemble des Français établis hors de France, quels que soient leur âge et leur état de santé – ce qui constitue un important surcoût dans un environnement très concurrentiel. Je propose au minimum de le compenser pour que la CFE puisse se déployer sans ce handicap parmi les autres compagnies d'assurances.

Selon l'Igas et le conseil d'administration de la CFE, elle pourrait fermer dans les quatre prochaines années si nous ne lui venons pas en aide. Je rappelle qu'elle assure la couverture sociale de plusieurs centaines de milliers de Français à l'étranger, avec 180 millions de recettes issues en majorité de leurs cotisations puisque l'État ne participe qu'à hauteur de 380 000 euros.

M. Aurélien Taché (LFI-NFP). Je souscris à tous les propos de M. le rapporteur spécial. La CFE est la seule caisse de sécurité sociale qui assure cette mission de service public pour nos compatriotes installés à l'étranger. Elle est aujourd'hui en danger de mort. La dotation de 25 millions d'euros que nous proposons assurerait sa viabilité pour les années à venir et pour nos centaines de milliers de compatriotes en ont besoin.

M. Karim Ben Cheikh, rapporteur spécial. Les amendements II-CF1843 et II-CF1844 sont de repli. Une des missions de service public de la CFE s'adresse aux personnes très vulnérables – la catégorie aidée. La CFE assure leur couverture à un tarif avantageux et compense cette perte d'environ 5 millions d'euros, alors que l'État s'était engagé à le faire. Le premier amendement propose que l'État la compense intégralement, le second à 50 %.

*La commission **rejette** successivement les amendements.*

Amendement II-CF1845 de M. Karim Ben Cheikh

M. Karim Ben Cheikh, rapporteur spécial. Ayant trait aux questions sociales, cet amendement vise à augmenter de 5 millions d'euros l'enveloppe d'aides sociales pour les Français établis hors de France, d'un montant actuel de 15 millions d'euros.

Les Français établis hors de France n'ont droit qu'à deux aides, l'allocation aux adultes handicapés (AAH) et l'allocation d'éducation de l'enfant handicapé (AEEH), à des taux beaucoup plus bas et avec des critères plus durs qu'en France, un taux d'incapacité de 80 % notamment. Ils ont également droit à un complément à la retraite : une allocation vieillesse dont le taux, là encore beaucoup plus bas qu'en France, est compris en moyenne entre 300 et 400 euros par mois, cette allocation différentielle fournissant simplement le complément pour parvenir à ce montant.

Faute d'enveloppe suffisante, les taux de ces aides ont été baissés de 5 % deux années de suite sans discussion – diminution qui s'est donc ajoutée à l'inflation. Affecter 5 millions à ce que j'appellerais un plan de protection permettrait de compenser l'inflation, de réarmer ce programme d'aides sociales et de répondre aux besoins des Français de l'étranger.

Nous parlons d'une enveloppe globale de 15 millions, pour 3 millions de Français à l'étranger. L'État consacre donc à chacun 5 euros par an en matière d'aides sociales. Le montant en jeu ne me semble pas extravagant.

M. le président Éric Coquerel. Je soutiens cet amendement car la France doit un minimum de protection sociale à ses ressortissants à l'étranger. L'absence d'augmentation des aides s'ajoute parfois aux fluctuations des monnaies locales et aux variations du taux de change. Par exemple, la dépréciation du peso mexicain a conduit à une perte de 20 % de pouvoir d'achat pour les bénéficiaires de ces quelques centaines d'euros d'aides sociales. Le consulat français au Mexique recommande d'ailleurs que le montant des aides versées soit indexé sur le coût de la vie plutôt qu'augmenté.

La commission rejette l'amendement.

Amendement II-CF1848 de M. Karim Ben Cheikh

M. Karim Ben Cheikh, rapporteur spécial. Mon rapport de 2024 sur les aides sociales destinées aux Français de l'étranger a mis en lumière un trou béant, celui de la prise en charge de la dépendance pour les Français de l'étranger. De nombreux consulats nous alertent ainsi sur l'absence de tout instrument. Le seul recours est le rapatriement sanitaire, qui coûte très cher à l'État et coupe nos compatriotes de leur cadre de vie. Les assises de la protection sociale des Français de l'étranger tout juste achevées ont également permis d'insister sur ce besoin. Nous proposons donc, avec cet amendement à 3 millions d'euros, de créer cet instrument, qui constituerait ainsi le troisième pilier de la mini-protection sociale dont les Français de l'étranger bénéficient, après la prise en charge du handicap et de la vieillesse. Je répète que les montants sont dérisoires : il s'agit de la protection de nos compatriotes les plus vulnérables.

La commission rejette l'amendement.

Amendement II-CF1849 de M. Karim Ben Cheikh

M. Karim Ben Cheikh, rapporteur spécial. Cet amendement vise à augmenter les crédits destinés aux accompagnants d'élèves en situation de handicap (AESH). L'enveloppe de 2,5 millions d'euros prévue pour financer ces postes est loin de répondre aux besoins. D'ailleurs, de nouveaux critères ont été introduits pour limiter le nombre d'AESH – en

l'occurrence le seuil de 50 % de taux d'incapacité pour avoir droit à cet accompagnement. Cela signifie que, pour de simples raisons budgétaires, certains de nos jeunes compatriotes en situation de handicap accompagnés depuis plusieurs années ne le sont plus. Je propose donc d'augmenter de 2,5 millions d'euros l'enveloppe prévue pour répondre aux besoins de postes.

La commission adopte l'amendement.

Amendements II-CF2081, II-CF2082 et II-CF2083 de Mme Caroline Yadan (discussion commune)

Mme Caroline Yadan (EPR). Je propose d'accorder une aide aux retraités français résidant en Italie pour prendre en charge leurs frais d'avocats dans les contentieux les opposant au fisc italien. Ils sont en effet nombreux à subir de plein fouet la double imposition de leurs pensions de retraite qui donne lieu à d'importantes pénalités financières – de 250 % là-bas contre 10 % chez nous – puisqu'une nouvelle interprétation de la convention fiscale franco-italienne en 2021 a amené le fisc italien à procéder à des redressements. Ces retraités, aux pensions de 1 500 ou 2 000 euros, deviennent redevables de sommes allant de 30 000 à 80 000 euros, sans moyens de se défendre ou de financer un avocat. Ils sont donc complètement démunis face au fisc italien qui, en outre, applique une rétroactivité de 6 à 9 ans majorée d'intérêts de retard. Nous souhaitons leur permettre de se défendre efficacement par une allocation de 5 000 euros pour l'amendement II-CF2081, de 2 500 euros ou de 1 000 euros pour les deux amendements de repli. Cette aide serait versée par les consulats. Cet amendement leur signifie que nous ne les oublions pas et que nous comprenons ce qu'ils traversent.

M. Karim Ben Cheikh, rapporteur spécial. Vous faites référence à une situation que tous les députés des Français vivant à l'étranger ont en tête, et à laquelle nous sommes tous sensibles. Vous souhaitez accorder une aide pour prendre en charge les frais d'avocat des retraités résidant en Italie dans les contentieux qui les opposent à l'administration fiscale italienne au sujet de l'imposition de leurs pensions de retraite.

L'ancien ministre délégué aux Français de l'étranger M. Laurent Saint-Martin, auprès duquel vous avez plaidé la question, a déjà déclaré qu'elle relevait d'une discussion entre gouvernements puisque l'interprétation de la convention bilatérale entre la France et l'Italie est en jeu. Il s'était d'ailleurs engagé à traiter cette question avec les autorités du pays lors de son dernier déplacement en Italie.

Il est difficile pour nous, parlementaires, d'ouvrir un droit au remboursement de frais d'avocat, extension de la protection consulaire qui pourrait dès lors s'appliquer à tout Français établi hors de France en conflit avec l'administration locale. Cet amendement propose quelque chose dont je ne vois pas la limite. Avis défavorable.

Mme Caroline Yadan (EPR). Nous sommes allés sur place avec le ministre – qui a pris le sujet à bras-le-corps – et nous avons obtenu du ministre des finances italien une remise théorique des pénalités, mais l'*Agenzia delle Entrate* a du mal à appliquer les directives. Nous continuerons à suivre ce sujet avec la nouvelle ministre. J'avais initialement songé à un amendement pour accorder l'aide juridictionnelle sauf qu'elle est réservée aux cas où les tribunaux français sont saisis. Toutefois, si on traite cette aide comme une aide sociale accordée par les consulats à une certaine catégorie de bénéficiaires, comme les bourses scolaires, on contourne cette difficulté juridique.

M. Karim Ben Cheikh, rapporteur spécial. Cet amendement doit être retravaillé. Considérer les frais d’avocat comme une aide sociale est difficile dans la mesure où leur enveloppe – dont nous venons de refuser l’augmentation – est strictement encadrée : elle compte les allocations handicap et vieillesse, quand le secours occasionnel et les aides exceptionnelles sont réservées aux situations de très grande précarité, pour des personnes qui se retrouvent à la rue par exemple.

Par ailleurs, vous ouvrez avec votre amendement un précédent en matière de protection consulaire : le paiement de frais d’avocat pour les Français en conflit avec l’administration locale, alors qu’il existe des milliers de cas à travers le monde. J’ai peur qu’on ne puisse maîtriser ses suites.

*La commission **rejette** successivement les amendements.*

Amendement II-CF2497 de M. Karim Ben Cheikh

M. Karim Ben Cheikh, rapporteur spécial. Cet amendement propose d’augmenter de 50 % le budget de 120 000 euros alloué à l’entretien des cimetières civils français à l’étranger, insuffisant pour éviter la dégradation de ces espaces funéraires majoritairement situés dans les pays anciennement colonisés. Le MEAE intervient dans près de trente-sept pays autour de cet enjeu historique et patrimonial. Rien qu’en Algérie, 523 cimetières, dont 209 sont regroupés dans le cadre d’un plan d’action et de coopération en faveur des sépultures civiles françaises, ont été recensés. Le ministère suit d’ailleurs attentivement la mise en œuvre des recommandations du rapport de Benjamin Stora sur les questions mémorielles portant sur la colonisation et la guerre d’Algérie 70 % des crédits étant consacrés aux cimetières d’Algérie. Le montant de l’enveloppe est loin de couvrir les besoins pour réhabiliter ces espaces, notamment dans les autres pays.

*La commission **adopte** l’amendement.*

M. le président Éric Coquerel. Grosso modo, les amendements adoptés correspondent au transfert de 200 millions d’euros en faveur de la diplomatie, du multilatéralisme, des consulats, des instituts français, des bourses étudiantes, des cimetières à l’étranger et de l’Ukraine. En revanche, les amendements portant sur la protection sociale et la solidarité n’ont pas été adoptés.

Monsieur le rapporteur spécial, quel est votre avis sur les crédits de la mission ainsi modifiés ?

M. Karim Ben Cheikh, rapporteur spécial. Je suis partagé : nous avons augmenté les crédits au bénéfice de sujets importants, comme le multilatéralisme et les actions culturelles, mais je suis déçu de la manière dont nos compatriotes vivant à l’étranger sont traités, compte tenu des difficultés qu’ils rencontrent.

Seule l’enveloppe consacrée aux bourses étudiantes a été rétablie et nous n’avons adopté aucun amendement relatif à l’AEFE, à la CFE ou aux aides sociales. Je suis d’ailleurs surpris que le bloc central ne les ait pas votés.

Mon avis étant mitigé, je m’en remets à la sagesse de la commission.

M. Matthias Renault (RN). Le groupe Rassemblement national votera contre les crédits de la mission tels qu'ils ont été modifiés par la commission. L'augmentation de 200 millions d'euros n'est pas déliante par rapport à l'ensemble du budget de la mission, mais nous devons faire des économies.

Le Rassemblement national est d'ailleurs le seul groupe à en avoir proposé avec des amendements portant sur le fonds fiduciaire d'urgence de l'Union européenne pour l'Afrique, l'Institut du monde arabe et Campus France et non sur les ambassades, les consulats ou l'administration centrale.

Enfin, je maintiens mes propos relatifs aux protocoles de sécurité en matière de délivrance de visas, en particulier la procédure de sélection du Quai d'Orsay. Les problèmes posés par ces protocoles ont été révélés de façon assez éclatante cet été, avec le cas de l'étudiante gazaouie admise à l'institut d'études politiques de Lille. Le Quai d'Orsay a ensuite gelé ses programmes d'évacuation depuis la bande de Gaza.

La loyauté des agents du ministère n'est pas en cause, mais on ne peut se contenter de consulter rapidement quelques fichiers sur internet avant de délivrer des visas. Nous souhaitons que le ministère de l'intérieur ait un droit de regard sur l'instruction de la délivrance des visas.

M. Guillaume Kasbarian (EPR). Le groupe Ensemble pour la République était assez à l'aise avec la copie initiale du gouvernement, qui prévoyait une stabilité des crédits de la mission *Action extérieure de l'État*.

Notre commission a décidé de dépenser 200 millions d'euros supplémentaires, soit une augmentation de 5 % à 6 % ; nous la regrettons, compte tenu du contexte actuel. Néanmoins, parce qu'il s'agit d'une mission régaliennne, nous voterons ces crédits.

M. Aurélien Taché (LFI-NFP). Je partage la déception du rapporteur spécial vis-à-vis de nos compatriotes vivant à l'étranger : ce budget présente encore des lacunes concernant leur protection sociale et le réseau éducatif. Néanmoins, il comporte également des éléments très positifs, notamment en matière de recrutement, avec la création de 250 postes de diplomates et de 100 postes dans le réseau consulaire.

Dans la copie initiale, les seules augmentations concernaient la budgétisation du G7 – le Président de la République ne souhaitant pas avoir l'air idiot au moment de recevoir ses homologues – et les services de communication utilisés pour mener la guerre informationnelle – des crédits probablement destinés à des agences de communication compte tenu de leur montant. Tout cela ne nous semblait pas judicieux.

Le groupe La France insoumise-Nouveau Front populaire votera les crédits de la mission, afin de soutenir l'augmentation des bourses allouées aux étudiants français vivant à l'étranger et les créations de postes.

M. Pierre Pribetich (SOC). Le rejet de certains crédits est une déception aussi pour le groupe Socialistes et apparentés, en particulier concernant l'AEFE, la CFE ou encore les aides sociales. Néanmoins, les amendements adoptés constituent des progrès, notamment pour la représentation diplomatique, le renforcement du multilatéralisme et les actions culturelles.

La réduction drastique des crédits alloués à la solidarité internationale et le recul des ambitions en matière de rayonnement de la France nous porteraient naturellement à rejeter ces

crédits, mais afin de soutenir les amendements adoptés, le groupe Socialiste votera les crédits de la mission.

M. Corentin Le Fur (DR). Permettez-moi tout d'abord de saluer le travail remarquable du rapporteur spécial.

La diplomatie est une mission régalienne à laquelle nous sommes très attachés. Nous regrettons que notre réseau diplomatique ait été durement attaqué au cours des dernières années. Le recul de la France sur la scène diplomatique et l'affaiblissement de son rayonnement en sont une conséquence.

Des amendements intéressants ont été adoptés et l'augmentation des crédits nous semble raisonnable compte tenu de l'importance de la mission et des diminutions des précédentes années. C'est pourquoi le groupe Droite républicaine votera ces crédits.

Mme Dominique Voynet (EcoS). Nous devons fournir un effort pluriannuel pour enrayer l'érosion des crédits du ministère des affaires étrangères et restaurer l'efficacité d'instruments qui sont autant d'outils d'influence de notre pays à l'étranger et de bien-être de nos concitoyens établis hors de France.

Le groupe Écologiste et social votera les crédits de la mission, en raison du renforcement de l'aide à l'Ukraine, des crédits dédiés aux outils multilatéraux, des bourses et des effectifs du ministère des affaires étrangères. Nous regrettons cependant que nos votes n'aient pas été à la hauteur des besoins de nos compatriotes, dont la situation n'est pas toujours confortable, en matière d'action sociale.

M. Emmanuel Mandon (Dem). À mon tour, je tiens à saluer le travail méthodique et de grande qualité du rapporteur spécial.

Le groupe Les Démocrates n'a pas voté les amendements visant à donner plus de moyens à certaines actions déployées dans cette mission régalienne, qui recouvre d'importants programmes. Cependant, nous saluons avec fierté l'action de notre réseau diplomatique au service de nos compatriotes, ainsi que le travail et l'action culturelle d'opérateurs comme l'AEFE, Campus France ou l'Institut français.

Notre responsabilité est grande, tant la situation budgétaire est préoccupante. Cette année encore, il est indispensable de faire des économies si nous voulons restaurer la maîtrise de la dépense publique ; il serait erroné d'imaginer qu'augmenter systématiquement toutes les lignes d'un budget améliorerait automatiquement la situation.

Le groupe Les Démocrates soutient l'action déterminée du ministre Jean-Noël Barrot en faveur d'une diplomatie plus agile, s'appuyant sur un ministère conforté ; toutefois, compte tenu du contexte budgétaire, il s'abstiendra.

M. Pierre Henriot (HOR). Permettez-moi de saluer à mon tour la qualité du travail du rapporteur spécial.

Les crédits de la mission *Action extérieure de l'État* engagent des missions régalienues de l'État, auxquelles ne sont cependant pas alloués les 197 millions supplémentaires qui ont été votés. Cette augmentation correspond à peu près à 5,7 % du budget initial : si ce taux était appliqué à toutes les missions budgétaires, le dérapage serait à peu près certain. Je suis d'ailleurs surpris que notre collègue Kasbarian déroge à sa légendaire rigueur budgétaire.

Pour ces raisons, le groupe Horizons & indépendants s'abstiendra.

*La commission **adopte** les crédits de la mission Action extérieure de l'État **modifiés**.*

Article 52 et état G : Liste des objectifs et des indicateurs de performance

Amendement II-CF2500 de M. Karim Ben Cheikh

M. Karim Ben Cheikh, rapporteur spécial. Il vise à affiner un indicateur existant sur les délais de transcription des actes d'état-civil, que les services du ministère des affaires étrangères ont du mal à utiliser.

*La commission **adopte** l'amendement.*

Amendement II-CF1852 de M. Karim Ben Cheikh

M. Karim Ben Cheikh, rapporteur spécial. Il a pour objectif de créer un indicateur de performance relatif au déploiement du service France consulaire. L'objectif du programme 151 *Français à l'étranger et affaires consulaires*, deviendrait l'égal accès des usagers au service public consulaire plutôt que la seule simplification des démarches administratives.

Alors que le service France consulaire est en plein déploiement, il s'agit de s'assurer qu'il s'adresse de manière égale à tous nos compatriotes vivant à l'étranger. La simplification ne doit pas se faire au détriment de certains d'entre eux.

*La commission **adopte** l'amendement.*

Amendement II-CF1853 de M. Karim Ben Cheikh

M. Karim Ben Cheikh, rapporteur spécial. Il vise à créer un indicateur de performance relatif aux bourses versées aux élèves français par l'AEFE, afin de disposer de données objectives. Le vote de crédits supplémentaires pour ces bourses accroît l'importance de cet indicateur.

Après avoir mené des enquêtes de terrain, pris part à des discussions dans ma permanence et effectué des visites d'établissements, il m'est apparu que les personnes touchées par la diminution du nombre de bourses étaient essentiellement issues de la classe moyenne.

*La commission **adopte** l'amendement.*

*Elle **adopte** ensuite l'article 52 **modifié**.*

Avant l'article 66

Amendement II-CF1855 de M. Karim Ben Cheikh

M. Karim Ben Cheikh, rapporteur spécial. Parmi les dépenses d'action sociale destinées aux Français de l'étranger figure l'aide sociale des consulats, qui prend la forme de mesures gracieuses du ministère des affaires étrangères. Toutefois, une logique d'enveloppe prévaut, ces mesures ne constituant pas des droits opposables pour les Français de l'étranger. Je déplore la stagnation des crédits qui y sont alloués – ils s'élèvent à 15 millions d'euros.

Les aides sociales sont octroyées en fonction d'instructions données aux services. Les assises de la protection sociale avaient proposé d'en encadrer l'octroi de façon réglementaire ; je l'avais également préconisé dans mon rapport l'année dernière. Cet amendement vise à préciser dans le code de l'action sociale et des familles que les conditions d'octroi des aides sociales sont fixées par décret. C'est une mesure de bon sens qui renforcera la transparence dans la dépense des deniers publics.

*La commission **adopte** l'amendement.*

Amendement II-CF1856 de M. Karim Ben Cheikh

M. Karim Ben Cheikh, rapporteur spécial. Il est destiné à permettre l'expérimentation, dans dix circonscriptions consulaires au moins, de dispositifs permettant la prise en charge de la perte d'autonomie.

Plusieurs postes consulaires nous ont fait part de situations alarmantes : alors que des Français établis à l'étranger se retrouvent en perte totale d'autonomie, il n'existe aucun dispositif permettant d'assurer leur maintien sur place. Cela reviendrait pourtant beaucoup moins cher pour les deniers publics qu'un rapatriement et une prise en charge en France.

*La commission **adopte** l'amendement.*

Amendement II-CF413 de Mme Amélia Lakrafi

Mme Amélia Lakrafi (EPR). Il vise à mettre fin à une aberration financière et écologique. Lors des élections législatives et présidentielle, les candidats sont tenus de produire, d'imprimer et d'expédier la propagande officielle par voie postale à tous les électeurs, notamment à ceux qui sont inscrits sur les listes électorales consulaires.

Or même sur le territoire national, il arrive que cette propagande ne soit pas distribuée avant la tenue du scrutin, ce qui soulève la question de son utilité. Je vous laisse imaginer les conditions de son acheminement au Tchad ou à Madagascar, par exemple : elle arrive un mois plus tard – quand elle arrive.

Par cet amendement, je propose une expérimentation : supprimer l'envoi postal de la propagande électorale dans trois circonscriptions consulaires, tout en laissant les consulats la tenir à la disposition des personnes qui voudraient la consulter.

M. Karim Ben Cheikh, rapporteur spécial. Je ne suis pas opposé à cette démarche, mais je vous mets en garde contre la solution de facilité qu'elle semble représenter. Plusieurs scrutins ont été annulés dans les circonscriptions des Français établis hors de France, rappelant qu'en matière d'élection, la dématérialisation peut dysfonctionner.

Un risque constitutionnel existe : puisque plus de 20 % des Français établis à l'étranger refusent de communiquer leur adresse e-mail, le juge constitutionnel pourrait considérer qu'ils n'ont pas reçu la propagande électorale.

Enfin, le Défenseur des droits nous a mis en garde contre la fracture numérique, qui éloigne les usagers des services publics dématérialisés ; ce risque pèse particulièrement sur nos compatriotes établis à l'étranger.

Mme Amélia Lakrafi (EPR). Mon amendement vise à lancer une expérimentation dans trois circonscriptions consulaires sur les onze existantes.

Dans la majorité des pays de ma circonscription, notamment en Afrique, la propagande n'arrive quasiment jamais dans les temps ; elle n'est pas acheminée jusqu'aux électeurs, c'est un fait. En revanche, elle est distribuée au consulat, où pourraient la consulter les citoyens qui refusent de communiquer leur adresse e-mail.

En l'état, cette situation coûte 2 millions, qui sont jetés à la poubelle.

Mme Caroline Yadan (EPR). Cette situation provoque un véritable gâchis d'argent public, alors que nous pourrions contourner cette difficulté et éviter ces dépenses inconsidérées.

La majorité des Français établis hors de France sont inscrits au consulat. Dans le cadre de cette expérimentation, ils auraient la possibilité de signaler leur souhait de recevoir la propagande électorale par e-mail. Il ne s'agit pas d'appliquer une règle à tous, mais de lancer une simple expérimentation.

*La commission **adopte** l'amendement.*

Amendements identiques II-CF1640 de la commission des affaires étrangères et II-CF148 de Mme Amélia Lakrafi

Mme Amélia Lakrafi (EPR). L'amendement II-CF1640 a pour objectif d'enrichir le rapport annuel du gouvernement sur la situation des Français établis hors de France en y intégrant un volet d'évaluation des dispositifs de soutien au tissu associatif et à la solidarité des communautés françaises à l'étranger.

Le dispositif Stafe (soutien au tissu associatif des Français à l'étranger) et les subventions aux Oles (organismes locaux d'entraide et de solidarité) jouent un rôle essentiel dans le soutien au dynamisme du réseau associatif et à la cohésion sociale des Français établis à l'étranger. Pourtant, il n'existe aucune synthèse publique consolidée sur l'attribution, la répartition ou l'usage des subventions correspondantes. Ce bilan annuel permettra de mieux

évaluer l'efficacité de ces dispositifs et de garantir la transparence dans l'emploi des fonds publics.

M. Karim Ben Cheikh, rapporteur spécial. Je ne suis pas opposé à cette demande, mais il existe déjà un rapport consacré aux Français établis hors de France, dont certaines parties portent sur le Stafe et les subventions aux Oles – peut-être trop succinctement.

Par ailleurs, pourquoi demander ce rapport au gouvernement ? Le Stafe a remplacé la réserve parlementaire ; il me semblerait logique que les parlementaires s'y intéressent de plus près et consacrent un rapport à l'usage qui est fait de ces subventions.

Sagesse.

La commission adopte l'amendement.

Amendement II-CF1641 de la commission des affaires étrangères

Mme Amélia Lakrafi (EPR). Il a pour objectif d'améliorer la connaissance et le suivi des difficultés bancaires rencontrées par nos compatriotes à l'étranger, en intégrant un nouveau volet au rapport annuel sur leur situation remis au Parlement par le gouvernement.

De nombreux Français résidant à l'étranger font face à des obstacles considérables pour conserver un compte bancaire en France, en raison notamment des contraintes de conformité ou de leur résidence fiscale en dehors de l'Union européenne.

La Banque de France et la Fédération bancaire française disposent de bases de données exploitables permettant d'éclairer objectivement ces difficultés ; leur mobilisation permettrait de mieux cibler les pratiques bancaires restrictives et les actions à appliquer pour garantir les droits de nos compatriotes. Rappelons que depuis 2014, l'État a l'obligation de leur permettre de disposer d'un compte bancaire ; cette obligation n'est pas toujours respectée en raison des exigences des banques. Or pour nos compatriotes installés à Madagascar ou dans des pays africains, le budget nécessaire pour venir en France ouvrir un compte bancaire est rédhibitoire.

M. Karim Ben Cheikh, rapporteur spécial. Le problème des comptes bancaires en France de nos compatriotes établis à l'étranger est assez bien connu. Les parlementaires concernés ont tous eu l'occasion d'en parler à la Banque de France.

Les fermetures de comptes, plus que les ouvertures, constituent le principal problème. Des Français vivant à l'étranger ont été confrontés à des problèmes d'accès à leurs droits : ils n'avaient plus accès aux remboursements de la sécurité sociale ou ne pouvaient plus cotiser à la CFE. Au-delà des demandes de rapport, il va nous falloir légiférer à ce sujet. Malheureusement, les propositions formulées par la gauche ont toujours été rejetées par le bloc central.

Je m'en remets à la sagesse de la commission.

Mme Caroline Yadan (EPR). Nous faisons face à une véritable rupture d'égalité.

Les comptes bancaires de compatriotes partant s'installer à l'étranger devraient rester ouverts, mais dans les faits, dès qu'elles sont informées d'un déménagement, de nombreuses banques françaises les ferment, dans des délais très courts. Nos compatriotes se retrouvent

alors dans l'impossibilité de récupérer des remboursements ou des pensions de retraite, par exemple, mais aussi d'utiliser ces comptes pour effectuer des dépenses.

Il existe un droit au compte : tout citoyen peut demander à la Banque de France l'ouverture d'un compte, mais cette démarche est parfois très longue. J'en conviens, nous devons en effet nous saisir de ce problème et légiférer. En attendant, je vous invite à voter cet amendement.

*La commission **adopte** l'amendement.*

Amendement II-CF2085 de Mme Caroline Yadan

Mme Caroline Yadan (EPR). Il vise à intégrer au rapport annuel du gouvernement sur la situation des Français établis hors de France un volet portant sur la reconnaissance des diplômes des Français à l'étranger, qui constitue un enjeu majeur de mobilité.

Non seulement nombre d'entre eux ont des difficultés à faire reconnaître leurs diplômes, mais il leur est difficile de savoir si cette reconnaissance est seulement possible, en raison d'un manque d'information et d'une faible lisibilité des dispositifs existants. En outre, il existe de fortes disparités entre les pays de l'Union européenne et les pays extra-européens. De nombreux compatriotes se sont tournés vers moi après avoir eu des difficultés à faire reconnaître leurs qualifications professionnelles médicales, parapharmaceutiques et paramédicales.

Cet ajout permettra d'assurer une meilleure visibilité quant à la reconnaissance de leurs diplômes, tout en renforçant le suivi des actions engagées par les autorités françaises pour faciliter l'établissement d'équivalences à l'international.

M. Karim Ben Cheikh, rapporteur spécial. Je ne suis pas opposé à cette demande ; ce rapport nous apporterait des informations utiles, notamment sur les reconnaissances mutuelles de diplômes.

Mme Amélia Lakrafi (EPR). Je voterai cet excellent amendement. Dans ma circonscription, des jeunes Français n'ont pas pu faire reconnaître des diplômes, alors que des jeunes gens étrangers y étaient parvenus. Il existe un problème de reconnaissance de certains diplômes.

*La commission **adopte** l'amendement.*

Amendement II-CF1854 de M. Karim Ben Cheikh

M. Karim Ben Cheikh, rapporteur spécial. Cet amendement est également défendu par Mme Sophie Mette, avec laquelle je suis co-rapporteur de la mission d'information sur les moyens consacrés au volet diplomatique de notre réorientation stratégique, dont nous avons présenté un point d'étape commun à nos deux commissions il y a quelques semaines.

Nous assistons à des ruptures sans précédent dans les relations internationales : le retour de la guerre en Europe avec l'invasion de l'Ukraine, l'émergence de formes de conflits hybrides menés contre nos démocraties, la résurgence dramatique du conflit israélo-

palestinien, et l'attitude de Donald Trump, qui remet brutalement et systématiquement en cause l'ordre international instauré après la seconde guerre mondiale.

L'architecture internationale de stabilité est fragilisée, voire mise à terre. Compte tenu de ce contexte international, il serait pertinent que le gouvernement s'interroge sur les répercussions de ces ruptures majeures sur notre diplomatie, d'un point de vue tant stratégique que budgétaire.

Cet amendement demande que soit remis au Parlement un rapport du gouvernement, qui pourrait ensuite être annexé à un projet de loi d'orientation et de programmation du ministère de l'Europe et des affaires étrangères. Celui-ci est en effet le seul ministère régalien à ne pas bénéficier d'une telle loi – contrairement à ceux de la défense, de l'intérieur et de la justice.

M. le président Éric Coquerel. J'entends vos propos et votre demande, mais j'ai du mal à croire qu'un simple rapport soit suffisant. Cela laisse supposer que l'on demanderait simplement au gouvernement de présenter les lignes directrices de sa stratégie. Une loi de programmation me semble plus adaptée.

Mme Stéphanie Galzy (RN). Nous voterons cet amendement, mais il est difficile de ne pas s'étonner des amendements adoptés de ce matin, alors que notre pays traverse une période très difficile. Nous avons voté des dépenses qui n'auront aucun impact concret sur les fins de mois des Français ni sur l'amélioration de leur quotidien. Au contraire, la commission a choisi de conserver ou d'augmenter des crédits destinés au maintien de notre influence internationale, à la diplomatie culturelle, à des opérateurs extérieurs ou à des dispositifs dont les Français ne tireront strictement aucun bénéfice immédiat.

On demande sans cesse aux Français de faire des efforts, mais l'État, lui, continue de financer des actions à l'étranger sans se demander si chaque euro ne pourrait pas être mieux employé ici, pour accompagner nos étudiants, nos familles, nos retraités ou encore nos services publics exsangues.

Le fossé entre ce qui est voté ici et ce que vivent les Français est frappant. J'ai du mal à comprendre pourquoi nous continuons de financer des priorités extérieures alors que l'urgence est intérieure, sociale et nationale.

M. le président Éric Coquerel. Le patriote que je suis s'étonne de votre position.

M. Aurélien Taché (LFI-NFP). Nous voterons cet amendement, bien qu'un rapport ne soit sans doute pas le meilleur outil pour mener une réflexion sur notre stratégie en matière de relations internationales.

Les 2,5 millions d'euros de Français vivant à l'étranger ont besoin des services publics extérieurs, que les amendements adoptés ce matin contribueront à renforcer : les réseaux consulaires, les instituts français, les bourses destinées aux étudiants français. Ces compatriotes seront heureux d'apprendre qu'ils n'existent pas aux yeux du Rassemblement national.

*La commission **adopte** l'amendement.*

*

* *

LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES PAR LE RAPPORTEUR SPÉCIAL

Ministère de l'Europe et des affaires étrangères (MEAE)

Direction générale des affaires politiques et de sécurité

- Mme Emmanuelle Lachaussée, directrice générale adjointe ;
- M. Quentin Lopinot, chargé de mission auprès du directeur général ;
- M. Éric Bayer, chef de mission de coordination et de gestion du programme 105 *Action de la France en Europe et dans le monde*.

Direction générale de la modernisation et de l'administration

- M. Julien Steimer, directeur général ;
- M. Alexandre Moroïs, directeur des affaires financières ;
- Mme Laurence Bernardi, sous-directrice de la stratégie et de la synthèse budgétaires ;
- Mme Lou Brenez, rédactrice programme 105 *Action de la France en Europe et dans le monde*.

Direction générale de la mondialisation

- Mme Anne Grillo, directrice générale.

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

- Mme Pauline Carmona, directrice ;
- Mme Samantha Bonbayl, cheffe de mission de gestion administrative et financière ;
- Mme Yasmine Sidloch, rédactrice programme 151 *Français à l'étranger et affaires consulaires*.

Organisations syndicales du MEAE

ASAM-UNSA

- M. Franck Vermeulen, secrétaire général.

CFDT-MAE

- M. Laurent Triponey, permanent syndical.

CGT-FSU-SOLIDAIRES

- Mme Annick Boujot (Solidaires) ;
- M. Fouad Bououden (FSU) ;
- Mme Valérie Jacq-Duclos (CGT) ;
- Mme Florence Treilhaud (Solidaires).

CFTC Affaires étrangères

- M. Olivier Da Silva, permanent syndical.

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

- Mme Claudia Scherer-Effosse, directrice générale ;
- Mme Vanessa Léglise, conseillère relations institutionnelles et référente égalité.

Organisations syndicales de l'AEFE

SNES-SNUIPP-SNEP (FSU)

- M. Patrick Soldat, secrétaire national du SNES-FSU.

UNSA Éducation

- M. Boris Faure, secrétaire national.

SGEN-CFDT

- M. Xavier Auger ;
- M. Karine Borr ;
- Mme Anne Boulanger ;
- M. Frédéric Coste ;
- M. Alain Schneider.

Assemblée des Français de l'étranger (AFE)

- M. Florian Bohème, président de la commission des affaires sociales.

Caisse des Français de l'étranger (CFE)

- Mme Isabelle Frej, présidente ;
- M. Éric Pavy, secrétaire général.

Campus France

- Mme Donatienne Hissard, directrice générale ;
- Mme Roxane Lundy, chargée de mission.

Institut français

- Mme Éva Nguyen Binh, présidente ;
- M. Thomas Hannebique, secrétaire général.

*

* *

ANNEXE : COMPTE RENDU DU POINT D'ÉTAPE DES RAPPORTEURS DE LA MISSION D'INFORMATION COMMUNE SUR LES MOYENS CONSACRÉS AU VOLET DIPLOMATIQUE DE NOTRE RÉORIENTATION STRATÉGIQUE (15 OCTOBRE 2025)

La commission fait un point d'étape, conjoint avec la commission des affaires étrangères, des rapporteurs de la mission d'information commune sur les moyens consacrés au volet diplomatique de notre réorientation stratégique (M. Karim Ben Cheikh et Mme Sophie Mette, rapporteurs)

M. le président Éric Coquerel. Nous sommes réunis pour entendre les rapporteurs de la mission d'information commune sur les moyens consacrés au volet diplomatique de notre réorientation stratégique, M. Karim Ben Cheikh et Mme Sophie Mette, qui ont souhaité faire un point sur leurs travaux.

M. le président Bruno Fuchs. Le réseau diplomatique français compte 162 ambassades et 90 consulats à l'étranger, 16 représentations permanentes auprès d'organisations internationales, 118 instituts français et 829 alliances françaises, ce qui fait de notre pays l'un des plus représentés dans le monde.

Après des décennies de baisse des dotations budgétaires, donc d'affaiblissement de la capacité d'influence de la France, le rapport de Jérôme Bonnafont, à l'issue des états généraux de la diplomatie, a été le point de départ d'un « réarmement » de cette dernière. À la lecture du projet de loi de finances pour 2026, le risque est grand de voir réduits à néant une partie des efforts qui s'en étaient suivis. Le budget du ministère de l'Europe et des affaires étrangères reste en deçà du seuil de 1 % du budget de l'État. Les inquiétudes sont fortes. Dans ce contexte, le travail de nos collègues est attendu car il permettra d'éclairer les choix que notre Assemblée aura à faire dans les prochaines semaines.

M. Karim Ben Cheikh, rapporteur. La création de la mission d'information répond à une demande du groupe Écologiste et Social. En effet, il ne vous aura pas échappé que nous assistons à des ruptures sans précédent dans les relations internationales.

La première d'entre elles est le retour de la guerre en Europe depuis l'invasion de l'Ukraine par la Russie en 2022, conflit qui perdure et fait peser de lourdes menaces sur nos partenaires de l'Est et du Nord de l'Europe. L'agressivité de la Russie se traduit aussi par des incursions croissantes dans l'espace aérien de nos alliés et par des attaques hybrides – cyberattaques, désinformation –, qui visent à tester notre système de défense collective et à affaiblir nos économies, nos démocraties et notre vivre-ensemble. D'autres puissances le font aussi.

Ensuite, il faut évidemment évoquer la résurgence dramatique du conflit israélo-palestinien depuis 2023, marquée par un massacre et une prise d'otages sans précédent, ainsi qu'une riposte militaire aussi brutale que disproportionnée. Que ce soit par le nombre de victimes civiles, par l'ampleur des destructions ou par les entraves systématiques à l'aide humanitaire et à l'accès des journalistes, cette riposte pose la question du recours désinhibé à la force et du travestissement des principes fondamentaux du droit international. Nous ne pouvons que nous réjouir du plan de paix américain, en espérant qu'il apportera une paix juste, mais nous mesurons difficilement les conséquences de long terme de cette guerre, qu'il s'agisse du naufrage du droit international humanitaire ou de la cassure géopolitique entre les pays occidentaux et ce que l'on appelle improprement le « Sud global ».

Enfin, il y a bien sûr l'attitude des États-Unis depuis le retour de Donald Trump à la Maison Blanche, qui remet en cause de façon brutale et systématique l'ordre international instauré après 1945. Selon la plupart de nos interlocuteurs, et ce premier constat est alarmant, c'est toute l'architecture internationale de stabilité qui est aujourd'hui fragilisée, voire mise à terre. Désengagement des États-Unis de la défense de l'Europe ; désengagement de l'organisation des Nations unies (ONU), dont ils sont le principal financeur ; guerre commerciale tous azimuts ciblant notamment leurs partenaires traditionnels ; attaques contre les organisations multilatérales, que ce soit en matière de santé, d'environnement ou de droits humains ; démantèlement de l'aide au développement aux conséquences massives en Afrique ; affirmation d'une approche agressive et transactionnelle au détriment des relations de confiance tissées dans le temps. L'administration républicaine devient le porte-drapeau d'une internationale populiste et la fossoyeuse des instances garantes de la régulation dans le monde.

Au regard de ce contexte international, il nous a semblé important que le Parlement s'interroge sur les répercussions pour notre diplomatie de ces ruptures majeures, tant d'un point de vue stratégique que d'un point de vue budgétaire. Nous avons souhaité que la mission d'information soit commune à la commission des finances et à la commission des affaires étrangères afin d'élargir le spectre de son analyse et de lui donner davantage de poids, en espérant que ses conclusions trouvent un écho auprès du gouvernement et de la présidence de la République.

Le contexte politique actuel et la vitesse à laquelle les choses évoluent en France et dans le monde, l'ampleur sans précédent des ruptures auxquelles nous assistons, nous incitent à débattre sans attendre la fin de nos travaux, prévue au début de l'année prochaine.

À mi-parcours, nous parvenons à une première conclusion : dans ce moment charnière, ce serait une grave erreur de penser que la réponse militaire peut suffire – autrement dit, que la loi de programmation militaire aurait résolu le problème. Ce serait une grave erreur également de prendre le risque de ne pas être à la hauteur du moment par myopie budgétaire.

La diplomatie et le militaire sont, si vous me permettez cette image, les deux jambes sur lesquelles nous devons avancer ; il ne faut pas les déséquilibrer, ni les séparer. Accroître le premier, garant de notre sécurité collective, en réduisant le second, alors même qu'il est le garant de la stabilité collective, apparaît d'ores et déjà contreproductif aux yeux des rapporteurs. Face à des adversaires stratégiques qui investissent massivement dans la désinformation, est-ce le moment de réduire notre soutien aux médias indépendants ? Face au désengagement américain, est-ce le moment de réduire notre soutien aux agences des Nations unies alors que des pays tels que la Chine font précisément l'inverse ? Face aux attaques contre le multilatéralisme et aux accusations de double standard portées contre les pays occidentaux, est-ce le moment de réduire massivement notre aide au développement et d'envoyer un signal de désengagement à ceux, nombreux parmi nos partenaires du Sud, qui partagent nos combats en faveur d'un développement durable et des droits humains ? La question que nous devons nous poser, chers collègues, est la suivante : quel serait le coût de l'inaction en cette période de ruptures ?

J'ose donc espérer que notre futur rapport d'information incitera à la présentation d'une loi d'orientation ou de programmation pour le ministère de l'Europe et des affaires étrangères. En ma qualité de rapporteur spécial des crédits de la mission *Action extérieure de l'État*, je ne cesse, depuis trois ans, de rappeler l'importance de la définition d'une stratégie diplomatique et d'une trajectoire budgétaire pluriannuelle qui serait approuvée par le Parlement. Le ministère des affaires étrangères est le seul ministère régalien à ne pas bénéficier d'une telle loi, à la différence du ministère des armées, du ministère de l'intérieur ou du ministère de la justice.

Mme Sophie Mette, rapporteure. Comme M. Ben Cheikh, il me semble important de débattre, sans attendre la remise de nos conclusions, des moyens dont nous voulons doter notre diplomatie. L'incertitude qui pèse sur les travaux de notre Assemblée plaide en ce sens. Je serais même favorable à ce que cette réunion donne lieu à une communication au premier ministre et au ministre de l'Europe et des affaires étrangères pour montrer, d'une part, que l'Assemblée nationale se saisit pleinement de ce sujet, et, d'autre part, leur faire partager nos premières analyses.

Nous sommes plusieurs à saluer l'initiative du groupe Écologiste et Social sur un sujet qui appelle des travaux transpartisans. Nous sommes nombreux à partager le constat de l'évolution des relations internationales et l'impératif pour la France de ne pas passer à côté de ce moment charnière. Le débat entre nous portera davantage sur la traduction budgétaire à donner à la réorientation stratégique.

En 2024, le budget du ministère de l'Europe et des affaires étrangères s'est élevé à 6,1 milliards d'euros dont 3,3 milliards pour la mission *Action extérieure de l'État* et 2,8 milliards pour le programme 209 *Solidarité à l'égard des pays en voie de développement*, qui appartient à une mission distincte interministérielle. Cela représente 1,04 % du budget général de l'État. Le ministère a rémunéré 13 684 équivalent temps plein travaillé (ETPT), soit 0,7 % des emplois rémunérés sur les crédits du budget général de l'État. La présentation de ces quelques chiffres n'a pas pour but de tirer des conclusions hâtives sur les moyens du ministère mais de donner un ordre de grandeur pour encadrer notre réflexion.

Enfin, c'est à la suite des états généraux de la diplomatie en 2023 que le président de la République a annoncé un « un réarmement complet de notre diplomatie, un réarmement au service de la paix, dans la défense de nos intérêts et de nos valeurs ». Celui-ci devait alors se traduire par « une augmentation sur quatre ans des effectifs du ministère de 700 ETP » et une hausse des « crédits du ministère de plus de 20 % pour cette période », autrement dit d'ici à 2027. Ces décisions, déjà significatives, ont été prises avant l'arrivée du président Trump au pouvoir. Le contexte d'alors laissait entrevoir certaines des ruptures à venir mais on n'en mesurait ni l'ampleur ni l'accélération qu'elles ont connues depuis lors.

Force est de constater que la dégradation des comptes publics et la nécessité de maîtriser notre dette et de réduire notre déficit ont mis à mal l'engagement de réarmement et compromettent l'éventualité d'une hausse de moyens.

Ce point d'étape doit nous permettre de recueillir vos observations et votre point de vue sur le sujet. J'espère que le débat sera riche et nourri par l'ensemble des groupes et les membres des deux commissions exceptionnellement réunis.

Dans le cadre de nos travaux, qui ont débuté un peu avant la suspension, nous avons, dans un premier temps, entendu des personnalités à l'expertise générale dont vous trouverez la liste dans la note que nous avons transmise. Par ailleurs, je suis très satisfaite de nos échanges avec le ministre de l'Europe et des affaires étrangères, M. Jean-Noël Barrot, qui nous a fait l'honneur de nous recevoir dès le début de nos travaux. Cela témoigne de l'importance qui leur est accordée par le gouvernement. Les prochaines auditions de la mission viseront notamment à examiner les modalités de la coordination interministérielle, à analyser les moyens et les objectifs de la diplomatie auprès de l'Union européenne et de l'Organisation du traité de l'Atlantique Nord (OTAN), ainsi qu'à échanger avec des personnalités de la société civile.

M. le président Bruno Fuchs. Je suis un fervent partisan des missions d'information communes. Sur un tel sujet, il était particulièrement pertinent de mutualiser nos forces.

Alors que s'ouvre prochainement le débat budgétaire, le ministère des affaires étrangères est certainement celui qui souffre le plus dans le projet de loi de finances (PLF) pour 2026. Notre réunion sera utile pour tenter d'infléchir le projet qui nous a été transmis. Il y va de l'influence de la France dans un moment critique où les menaces et les pressions sont de plus en plus fortes.

M. le président Éric Coquerel. L'expression de « réarmement au service de la paix » est un peu baroque mais on comprend bien l'idée qui la sous-tendait : renforcer notre diplomatie et notre présence à l'extérieur en faveur d'une politique que par ailleurs je conteste. Or la réalité est tout autre : entre 2024 et 2026, le budget du Quai d'Orsay a connu une baisse de 154 millions d'euros, soit - 4,4 %, qui se conjugue à la diminution tragique de l'aide publique au développement (APD) de 40,2 % en deux ans, soit 2,4 milliards. Ces choix ont des conséquences très concrètes – je vous renvoie aux constats des groupes d'amitié lors de leurs déplacements. Je citerai à titre d'exemple la suppression d'un consulat dans le Sahel au Nord du Cameroun alors que la présence française serait si importante. Le consul général du Mexique, où je me trouvais récemment, en est à demander un demi-poste supplémentaire pour gérer 14 000 visites consulaires, 5 000 visas délivrés – c'est le record d'Amérique latine – et 40 000 demandes d'information traitées chaque année ; 20 500 Français sont inscrits sur un total avoisinant les 40 000.

La France ne peut pas honorer tous ses engagements malgré la qualité de son personnel diplomatique et consulaire. Je tire la sonnette d'alarme, d'autant qu'un autre coup a été porté à la présence française dans le monde par la suppression du corps diplomatique, pourtant envié par le monde entier. Cette décision a été catastrophique. Le manque de moyens a évidemment des conséquences pour les Français de l'étranger, notamment sur les services qu'ils sont en droit d'attendre de la France.

Le rapport tombe donc à point nommé. Nous devrions tous ensemble nous battre pour que le budget des affaires étrangères reparte à la hausse en 2026 au lieu de subir une nouvelle baisse.

M. Karim Ben Cheikh, rapporteur. Le ministère des affaires étrangères a supporté 10 % des coupes budgétaires opérées l'année dernière alors qu'il représente 1 % du budget de l'État. Cette tendance vient de loin : en trente ans, il a perdu 50 % de ses crédits à périmètre constant et 50 % de ses effectifs. C'est donc devenu une habitude de couper dans les moyens de la diplomatie. Mais cette année, face aux ruptures sans précédent auxquelles nous sommes confrontés, l'alerte doit être donnée : sommes-nous encore outillés pour y faire face, ou à tout le moins, pour les penser dans les prochaines années ?

En ce qui concerne les moyens dans les consulats, j'abonde dans le sens du président Coquerel. Nous aurons l'occasion d'évoquer dans le débat budgétaire leur manque criant dont nos compatriotes font les frais.

M. le président Éric Coquerel. Nous en venons aux interventions des orateurs des groupes politiques.

M. Michel Guiniot (RN). Le point d'étape que vous nous proposez est essentiel alors que le projet de loi de finances pour 2026 a été déposé sur le Bureau de l'Assemblée nationale hier par un premier ministre démissionnaire et « remissionné », sous la menace d'une motion de censure, et avec un retard historique, compromettant un examen serein des orientations budgétaires proposées par les trois précédents gouvernements.

En janvier dernier, M. Ben Cheikh soulignait très justement que la France se doit d'avoir les moyens d'une diplomatie forte. Pourtant, depuis trente ans, les diplomates s'entendent demander de faire mieux avec moins. Et le gouvernement les encourage désormais

à faire mieux avec rien ou presque rien. En cela, et uniquement cela, le Rassemblement national rejoint le rapporteur et demande davantage de moyens pour mener une politique étrangère au service des intérêts de la France et des Français.

Avez-vous pu analyser les coûts superficiels imputés sur le budget propre au volet diplomatique ? Le programme 209 a perdu plus de 50 % de ses crédits depuis 2024, dites-vous, mais les crédits qui ont été préservés en valent-ils la peine ? Il nous faut arrêter les politiques de subventions intrusives, qui viennent imposer à des pays une culture civilisationnelle qui n'est pas la leur. L'objectif n'est pas de soutenir des organisations non gouvernementales (ONG), dont la survie tient aux seuls subsides français et européens, mais bien de défendre des valeurs humanistes et de contribuer au rayonnement de la France à l'étranger. Avez-vous pu recenser les dépenses futiles ou inutiles ?

Disposez-vous d'éléments chiffrés sur les moyens affectés au réarmement du Quai d'Orsay ? À l'issue des états généraux de la diplomatie, le président de la République avait promis des moyens, au lieu de quoi nous avons eu droit à des annulations de crédits supplémentaires – nous aurions dû nous en douter ! Pensez-vous que la suppression du corps diplomatique, voulue par M. Macron, nuit à notre rayonnement diplomatique et à notre crédibilité internationale ?

M. Karim Ben Cheikh, rapporteur. Puisque vous partagez mon constat sur les coupes subies par le ministère depuis trente ans, je m'étonne de votre question sur des dépenses futiles ou inutiles. Le ministère est plutôt dans une gestion de la rareté.

En ce qui concerne les subventions, je vous rassure : la programmation culturelle dans les Instituts français est principalement financée par des levées de fonds localement. Le rapport est de un à cinq entre les subventions de l'État, qui servent essentiellement à payer le personnel, et les levées de fonds, notamment celles effectuées par Campus France. Ce sont des étrangers qui paient la programmation culturelle française.

M. Michel Guiniot (RN). Que pensez-vous de la suppression du corps diplomatique ?

M. Karim Ben Cheikh, rapporteur. Certains me reprocheront un conflit d'intérêts puisque j'appartiens au corps des conseillers des affaires étrangères – je suis en disponibilité. Je fais partie de ceux qui ont refusé d'entrer dans le nouveau corps d'administrateur de l'État car je considère que la diplomatie est un métier, une spécialisation que nous ne devons pas abandonner. Donc je ne vous répondrai pas sur ce point.

En revanche, la crédibilité de la France dans les instances internationales repose sur sa capacité à payer ses contributions volontaires ou obligatoires, notamment ses contributions aux fonds verticaux qu'elle a créés : Alliance pour le vaccin (Gavi), Unitaïd, Fonds mondial de lutte contre le SIDA, la tuberculose et le paludisme (FMSTP). La France doit être capable d'exister autrement que par le seul siège dont elle est dotée au sein des instances multilatérales, notamment en participant à la même hauteur que ses partenaires. La crédibilité de la France dépend donc aussi des crédits qu'elle octroie à sa diplomatie. C'est incontestable. Plus vous couperez dans les crédits, moins la France sera crédible.

M. Philippe Juvin, rapporteur général. Il ne faut pas oublier le patrimoine immobilier. La France compte 162 ambassades, 90 consulats, 16 représentations permanentes. Le rapport de la Cour des comptes de mai dernier sur la gestion par le ministère de l'Europe et des affaires étrangères de son immobilier à l'étranger indique que : « *ni sa consistance, ni son état ne sont connus avec précision* ». Le ministère a opté pour un système d'information qui n'est toujours pas opérationnel quatre ans après la date prévisible de mise en service. Cette défaillance rend difficile la définition d'une véritable stratégie immobilière. Il existe certes un

schéma directeur pluriannuel pour l'immobilier à l'étranger, mis en place en 2021, mais il apparaît davantage comme un bilan d'opérations réalisées que comme un document prospectif et programmatique. Nous devrions nous intéresser au coût de l'immobilier à l'étranger, qui semble laissé à la dérive.

M. Karim Ben Cheikh, rapporteur. Je vous remercie de soulever la question de l'immobilier. Il serait intéressant de regarder de plus près les ventes auxquelles il a été procédé. En effet, le ministère a dû se délester de nombre de biens immobiliers au cours des vingt dernières années pour compenser les coupes qu'il a subies. Par ailleurs, la direction de l'immobilier est l'une des principales victimes des coupes budgétaires de cette année : elle a perdu 20 millions d'euros supplémentaires.

J'espère que vous défendrez avec moi des amendements visant à renforcer le budget de la direction de l'immobilier afin qu'elle puisse se doter des moyens de pilotage du réseau que vous réclamez.

M. le président Bruno Fuchs. Le problème concerne l'immobilier de l'État dans son ensemble. Il ne faut pas imaginer qu'un meilleur pilotage permettra de trouver les ressources qui sont supprimées ailleurs mais je partage la réflexion de la Cour des comptes sur les marges d'optimisation dans la gestion de l'immobilier à l'étranger.

M. Aurélien Taché (LFI-NFP). Vous soulignez la fracture très forte entre certains pays occidentaux, dont la France, et les pays du Sud global. Si elle a été particulièrement manifeste au sujet du génocide à Gaza, elle est plus ancienne. Il suffit d'observer les votes à l'ONU de plusieurs pays africains à la suite de l'invasion de l'Ukraine par la Russie. Ces divisions, qui auraient alors dû nous amener à nous interroger, ont de multiples causes, parmi lesquelles des interventions occidentales dévastatrices en Afrique – je pense à celle de la France en Libye – mais aussi un désintérêt de la part de ces mêmes Occidentaux pour certains sujets qui préoccupent les Africains ou pour des crises majeures – au Soudan, au Congo ou ailleurs. Que préconisez-vous pour remédier à cette fracture ? Quelles sont les grandes décisions à prendre en urgence, notamment en matière de réarmement du corps diplomatique ?

Ensuite, l'Assemblée entend donner la priorité à la paix mais les signaux budgétaires concernant le Quai d'Orsay sont dévastateurs, tandis que le budget de la défense progresse, lui, de 6,6 milliards d'euros. Comment sortir de cette contradiction ? Quel sursaut peut-on espérer en faveur de la diplomatie ? Dès 2022, mon collègue Arnaud Le Gall dénonçait la suppression du corps diplomatique. Si elle n'était pas remise en cause, elle empêcherait tout réarmement diplomatique. Qu'en pensez-vous ?

Enfin, les Français de l'étranger sont dans une situation très difficile. Sans des investissements considérables dans le domaine éducatif – les bourses sont de plus en plus difficiles à obtenir – et dans la protection sociale – la retraite des Français de l'étranger est quasiment menacée –, nous ne pourrions pas rectifier le tir. Or les Français ont atteint la limite de ce qu'ils peuvent supporter.

Mme Sophie Mette, rapporteure. Il s'agit d'un point d'étape, donc nous ne disposons pas aujourd'hui de tous les éléments. Vous l'avez compris, notre souci majeur est d'obtenir un soutien budgétaire pour le ministère des affaires étrangères sur différents points.

Nos préconisations ne sont pas encore arrêtées puisque nous sommes encore loin du compte dans nos auditions et dans notre quête d'informations et de chiffres aussi réalistes que possible.

M. Karim Ben Cheikh, rapporteur. Tous nos interlocuteurs font le constat de la fracture que vous évoquez. En faisant un parallèle entre l'Ukraine et Gaza, les pays de ce que

l'on appelle improprement le Sud global – c'est aller un peu vite en besogne que de les réunir sous ce vocable – reprochent aux Occidentaux l'application d'un double standard.

Je retiens des auditions un constat incontestable : la majorité des pays souhaitent un monde stable, dans lequel on puisse coopérer ; ils ne veulent pas d'un monde fondé sur la transaction et la brutalité. Mais les Nations unies sont dans une difficulté sans précédent. Lorsque le premier contributeur, que sont les Américains, se retire – ils paient près de 25 % du budget de l'ONU et quasiment 30 % du budget des opérations de maintien de la paix –, c'est un séisme pour l'organisation et pour l'architecture de stabilité mondiale fondée après la seconde guerre mondiale. Quelle pourrait être, dès lors, la nouvelle architecture mondiale et, au-delà de la réforme des institutions, quelle place serait laissée aux autres pays, notamment au groupe des BRICS (Brésil, Russie, Inde, Chine et Afrique du Sud), qui se sont regroupés car l'organisation ne leur faisait pas de place – un peu comme les Impressionnistes, contraints de créer le Salon des refusés faute de pouvoir accéder aux salons officiels ? Nous pourrions en discuter plus longuement à d'autres moments mais vous avez raison de poser la question. De nombreux interlocuteurs nous ont parlé de mini-multilatéralisme, de réforme des Nations unies. La refondation de l'architecture de stabilité mondiale est incontournable.

M. Pierre Pribetich (SOC). Depuis 2017, nous entendons de belles déclarations d'amour à notre diplomatie, vantant la France puissance d'équilibre, la France du multilatéralisme, la France du dialogue et de la paix.

Alors que l'ordre international connaît une profonde mutation, la diplomatie française sera encore fragilisée par le prochain budget. À rebours des engagements issus des états généraux de la diplomatie, qui visaient « un réarmement diplomatique », les crédits de la mission *Action extérieure de l'État* ont diminué et le schéma d'emploi a été revu à la baisse. Le président de la République s'était engagé à créer 700 emplois en quatre ans au ministère des affaires étrangères : en 2025, seuls 75 postes l'ont été sur les 150 prévus.

Chaque loi de finances dément les discours : les crédits du Quai d'Orsay ne stagnent pas, ils reculent ; nos ambassades ferment des postes, nos consulats sont débordés et nos diplomates épuisés. Comment parler d'influence quand on réduit les moyens de ceux qui la font vivre ? Comment défendre la francophonie quand on affaiblit les instituts français ? Comment parler de solidarité internationale quand on rogne sur l'aide au développement ?

Outre une baisse de crédits de 700 millions d'euros pour l'APD, la diplomatie sera lourdement amputée, avec plus de 2 milliards de coupes budgétaires par rapport à 2024. La suppression du fonds de solidarité pour le développement (FSD) et la réaffectation de la taxe sur les transactions financières (TTF) la priveront d'un outil stable et pérenne de financement multilatéral.

Le groupe Socialistes et apparentés déplore cette contradiction entre un discours ambitieux et un budget de renoncement. La diplomatie n'est pas un luxe, c'est un service public, un instrument de paix, un levier de justice et de solidarité. L'affaiblir, c'est affaiblir la voix de la France. Comment résoudre cette contradiction, qui fragilise notre capacité à peser sur la scène internationale, à incarner le multilatéralisme et à développer la diplomatie climatique et féministe ?

M. Karim Ben Cheikh, rapporteur. J'irais même un peu plus loin s'agissant de l'aide publique au développement, puisque ces coupes interviennent alors même que les États-Unis ont supprimé leur agence pour le développement international (USAID), qui à elle seule contribuait pour presque 60 % aux subventions mondiales d'aide au développement.

Cette aide se divise en deux catégories : les dépenses de santé et d'éducation, financées par des subventions ou des levées de fiscalité sur place ; les autres dépenses,

consacrées notamment à la lutte contre le dérèglement climatique ou aux infrastructures, financées par des prêts. Parce que les États-Unis étaient le principal pourvoyeur de subventions, les actions dans les domaines de la santé et de l'éducation se sont effondrées à la suite du retrait de l'USAID.

Nous devons revoir la structuration de notre aide publique au développement à la lumière de ce constat. Bien évidemment, il n'est pas question de remplacer l'aide américaine : la marche est trop haute – on parle de près de 60 milliards de dollars. Cependant, le retrait américain provoque une telle instabilité qu'il nous revient de réintroduire un minimum de continuité en la matière.

L'architecture mondiale de stabilité est notre bien commun. Nous devons à la fois la protéger et la financer mais, au-delà, compte tenu des ruptures actuelles, c'est la souveraineté de notre pays qui est en jeu. Ne nous leurrions pas : si nous décrochons dans un tel moment de rupture, alors que d'autres acteurs investissent massivement, la marche sera rapidement trop haute pour envisager un rattrapage. La disparition du multilatéralisme entraînera celle de la puissance française, qui a été décuplée par sa présence dans les instances internationales. Nous risquons de voir notre souveraineté entamée au cours des prochaines années.

Mme Sabrina Sebaihi (EcoS). Permettez-moi tout d'abord de remercier les deux rapporteurs pour leur travail essentiel. Le groupe Écologiste et Social partage leur constat lucide : la France parle encore le langage de la diplomatie mais elle ne lui donne plus de moyens. Moins de 1 % du budget de l'État est consacré à son action extérieure, alors que les attentes sont immenses. Le ministère des affaires étrangères est le seul ministère régalien dépourvu de loi de programmation.

Sans visibilité budgétaire et sans stratégie de long terme, la diplomatie n'a ni cohérence ni vision ; elle ne peut porter une voix forte dans le concert des nations. Pourtant, quelle époque davantage que la nôtre appelle à la diplomatie ?

À l'Est, la guerre en Ukraine redessine les équilibres de puissance en Europe et rappelle que la paix ne peut se maintenir seule. Au Proche-Orient, la situation à Gaza nous renvoie à l'échec collectif d'un ordre international incapable d'empêcher un génocide. En Afrique, les coups d'État successifs et le retrait de la France traduisent un effacement progressif de notre parole et de notre crédibilité. Dans ce contexte, alors que notre diplomatie devrait être un levier, elle devient une variable d'ajustement. Nous devons refonder notre ambition, retrouver une diplomatie de principe, de justice et d'influence, capable de dialoguer sans renoncer, de peser sans dominer, de convaincre sans imposer. Cela passe par une programmation pluriannuelle, des moyens humains et financiers accrus, et une redéfinition de nos priorités, qui pourrait se résumer ainsi une diplomatie climatique postcoloniale, œuvrant pour la paix, la solidarité et l'égalité entre les peuples.

Dans cette perspective, l'aide publique au développement devrait être un atout majeur de notre diplomatie d'influence. En investissant dans les systèmes de santé, la prévention des pandémies et les transitions écologiques, nous construisons la résilience des États les plus vulnérables et donc la stabilité mondiale.

En 2021, la France a consacré une part significative de son APD à la santé et à la lutte contre le dérèglement climatique, en cohérence avec ses priorités diplomatiques. Désormais, alors que les besoins explosent, les coupes budgétaires annoncées mettent en péril la cohérence entre nos paroles et nos actes. De plus, elles interviennent dans un contexte international de diminution des aides, dont les États-Unis sont l'exemple le plus prégnant. Or on ne crée pas de liens de confiance et d'influence à long terme en reniant ses engagements. Si la France veut rester un acteur crédible dans le monde, elle doit renforcer et stabiliser la part de son APD consacrée aux actions sanitaires et écologiques.

N'est-il pas temps de donner à notre diplomatie une visibilité pluriannuelle à travers une loi de programmation, comme c'est déjà le cas pour la défense et la sécurité intérieure ? Dans le contexte actuel, réduire les moyens diplomatiques ne serait-il pas plus coûteux à moyen terme que d'investir davantage aujourd'hui ? Dans un monde où le multilatéralisme est fragilisé, la France ne devrait-elle pas précisément renforcer sa capacité d'influence plutôt que de se replier ? Enfin, face au désengagement américain, notre diplomatie n'a-t-elle pas un rôle accru à jouer pour défendre la stabilité internationale ?

M. le président Bruno Fuchs. L'adoption d'une loi de programmation a déjà été suggérée par M. Ben Cheikh. Quant aux deux autres questions, gardons à l'esprit que les leviers dont dispose la France sont nettement plus forts que ceux d'autres pays.

Mme Sophie Mette, rapporteure. Une loi de programmation, issue d'un travail transpartisan, nous permettrait d'éviter l'affaiblissement de notre influence diplomatique : il nous faut affirmer et confirmer la présence de la France partout dans le monde.

À cet égard, la francophonie, que nous avons peu évoquée, est un levier central d'influence, sur lequel nous devrions davantage nous appuyer. Elle est un outil de la diplomatie au sens large, mais aussi de la diplomatie parlementaire.

M. le président Bruno Fuchs. Rappelons que la loi du 4 août 2021 de programmation relative au développement solidaire et à la lutte contre les inégalités mondiales n'a pas empêché une baisse importante des dotations.

M. Karim Ben Cheikh, rapporteur. Vous avez raison, monsieur le président mais cette loi de programmation ne porte que sur le programme 209 *Solidarité à l'égard des pays en développement* de la mission *Aide publique au développement*, qui en compte quatre au total.

Il est fondamental que l'élaboration d'une loi de programmation globale soit précédée d'une réflexion partagée, dressant un état des lieux des défis à relever compte tenu de l'état du monde et permettant de déterminer les grandes lignes de notre diplomatie pour les années à venir. Nous sommes parvenus aux limites du modèle actuel, celui d'un réseau universel dépourvu de financement.

Outre cette indispensable réflexion, une loi de programmation est aussi nécessaire parce qu'elle permet d'envisager des politiques pluriannuelles plutôt que de gérer chaque année les conséquences des coupes budgétaires.

La francophonie est l'un de nos points forts : nous partageons cet espace commun avec les autres pays francophones, dont la plupart souhaitent le rétablissement de zones de stabilité. Victimes de l'instabilité internationale, ils se sentent écrasés par un monde transactionnel et déséquilibré ; la France doit contribuer à l'instauration de ces zones de stabilité.

M. Frédéric Petit (Dem). Je suis élu des Français établis hors de France et, depuis 2017, rapporteur pour avis sur les crédits destinés à la diplomatie culturelle ou d'influence, que je préfère appeler « diplomatie non institutionnelle » ou « diplomatie des sociétés civiles ».

Permettez-moi tout d'abord de vous signaler que les 90 délégués des 450 élus locaux des Français installés à l'étranger sont réunis cette semaine à Paris. Je serai auditionné par leur commission des finances vendredi. Les services à l'étranger ont fait beaucoup de progrès, notamment en matière de modernisation et de numérisation.

Nous sommes tous d'accord pour refuser les baisses de crédits du ministère des affaires étrangères : il est inadmissible que ces petits montants soient systématiquement les

plus grevés. Le budget n'est pas établi par le président de la République et notre unanimité à ce sujet rend notre travail assez simple.

Depuis 2017, je n'ai pas changé d'avis : une loi de programmation n'est pas nécessaire, puisque l'essentiel des dépenses du ministère porte sur les salaires et l'immobilier. En revanche, je propose depuis la même date de mener un travail d'harmonisation et de synchronisation des contrats d'objectifs et de moyens (COM) et des contrats d'objectifs et de performance (COP) passés avec différents opérateurs. Actuellement, ils ne sont absolument pas coordonnés, le COM trisannuel passé avec tel opérateur n'étant pas synchronisé avec celui de l'Agence française de développement (AFD), par exemple. Cette harmonisation permettrait de couvrir l'ensemble du champ.

Enfin, je voudrais poser trois questions portant sur des opérateurs spécifiques. Il existe une zone d'ombre s'agissant de la direction générale de l'armement (DGA), qui n'est pas tournée vers la coopération internationale. Elle bloque tout, alors que nous devrions coopérer dans le domaine de l'armement. C'est tout l'inverse concernant Business France, qui œuvre dans le domaine économique, mais pas pour la base industrielle et technologique de défense (BITD). Elle a ainsi décidé de ne pas participer au salon de l'armement de Lviv.

Enfin, je voudrais parler de la francophonie, pour laquelle le principal enjeu est le développement d'une intelligence artificielle en français. Le ministère de l'éducation nationale dispose pour ce faire d'outils, qui se sont beaucoup améliorés depuis 2018. Si nous parvenons à mobiliser les bons outils, nous pourrions développer une intelligence artificielle en français et renforcer la francophonie.

Mme Sophie Mette, rapporteure. Je prends bonne note de vos propositions. Nous n'avions pas prévu d'auditionner les acteurs que vous avez évoqués mais nous pourrions les recevoir. Nous nous pencherons également sur la coordination entre les différents COM et COP passés avec les opérateurs intervenant dans le domaine diplomatique.

M. Karim Ben Cheikh, rapporteur. Nous avons prévu d'auditionner la direction générale des relations internationales et de la stratégie (DGRIS), qui est une sorte de mini-Quai d'Orsay au ministère des armées. Comme vous le suggérez, nous pourrions élargir nos auditions à la DGA et à Business France.

Par ailleurs, je suis d'accord avec vous, l'intelligence artificielle est un enjeu majeur pour l'espace francophone. J'ai rencontré il y a peu à Abidjan des interlocuteurs qui plaident pour le développement d'une intelligence artificielle en français ; nous pourrions également les auditionner.

J'entends vos arguments mais je continue à défendre l'élaboration d'une loi de programmation, notamment parce que cela permettrait de mener une vaste réflexion collective, qui pourrait donner lieu à la rédaction d'un Livre blanc.

Une meilleure synchronisation des COM est nécessaire, vous avez raison, mais comment définir un COM correspondant au programme 105, qui représente environ les deux tiers de la mission *Action extérieure de l'État* ? Si je comprends l'impact que l'harmonisation des COM aurait sur l'action d'opérateurs comme l'Agence pour l'enseignement français à l'étranger (AEFE), je ne comprends pas comment cette démarche pourrait être étendue à l'ensemble de la mission. Il me semble qu'une loi de programmation serait plus adaptée.

M. Frédéric Petit (Dem). Le programme 105 est essentiellement constitué de salaires. En tout état de cause, je suis à votre disposition si vous souhaitez m'auditionner, d'autant que j'ai concentré mon travail cette année sur l'articulation de notre action avec les moyens européens.

M. Laurent Mazaury (LIOT). Les premiers éléments budgétaires pour 2026, dont nous prenons connaissance dans des conditions particulières, envoient un signal inquiétant à nos partenaires, à nos diplomates et à tous ceux qui croient encore en la capacité de la France à peser sur la scène internationale.

Les crédits affectés au ministère des affaires étrangères ne sont pas une simple ligne comptable : leur diminution est un choix politique lourd de conséquences. À l'heure où les crises internationales se multiplient, qu'il s'agisse de la guerre en Ukraine, des menaces russes, de la situation au Moyen-Orient ou des défis migratoires et climatiques, la France ne peut se permettre de réduire encore ses moyens diplomatiques.

La diplomatie n'est pas une variable d'ajustement mais notre premier outil de prévention des conflits, de promotion de nos valeurs et de défense de nos intérêts économiques et stratégiques. Pourtant, le budget proposé pour 2026 traduit une logique de restriction qui menace directement notre réseau diplomatique, la formation de nos agents et notre capacité à financer des programmes de coopération essentiels. Comment expliquer à nos ambassadeurs, déjà soumis à des contraintes budgétaires drastiques, qu'ils devront faire encore plus avec encore moins ? Comment justifier auprès de nos partenaires africains, asiatiques ou américains que la France se désengage financièrement, alors que d'autres puissances, moins regardantes sur le respect des droits de l'homme ou de l'environnement, investissent massivement dans leur capacité d'influence ?

La diplomatie est un investissement, pas une dépense. Chaque euro retiré aujourd'hui se payera demain en perte d'influence, en opportunités manquées ou en crises mal anticipées. La France ne peut se contenter d'être un acteur parmi d'autres. Elle doit rester une puissance d'équilibre, de dialogue et de proposition. Je vous appelle donc, mes chers collègues, à vous mobiliser de façon transpartisane pour que cette partie du projet de budget soit revue à la hausse. Il y va de notre crédibilité, de notre sécurité et de notre place dans le monde.

M. le président Bruno Fuchs. La loi de programmation d'août 2021 a été votée à l'unanimité, ce qui démontre que nous sommes capables de coopérer en ce domaine.

M. Karim Ben Cheikh, rapporteur. En tant que rapporteur de la mission *Action extérieure de l'État* auprès de la commission des finances, je suis très heureux d'entendre vos propos, monsieur le député. Les propositions visant à relever les budgets du ministère des affaires étrangères ne sont malheureusement pas majoritaires. Le consensus qui s'est dégagé ce matin me réjouit et j'espère qu'il se manifestera de nouveau lorsque nous examinerons la partie du PLF consacrée à la diplomatie. Depuis trois ans, je plaide pour une augmentation, mais aussi pour que nous menions une réflexion collective dépassant la dimension budgétaire.

Les ruptures actuelles sont majeures et nous devons prendre la mesure de leurs conséquences : ce n'est pas rien de voir toute l'architecture instaurée à l'issue de la seconde guerre mondiale s'effondrer. Si vous en êtes d'accord, avec ma collègue corapporteuse, nous signalerons au premier ministre et au président de la République le consensus suscité par notre mission d'information et nous les alerterons sur la situation budgétaire critique de notre diplomatie.

M. le président Bruno Fuchs. Au-delà de la question des moyens budgétaires et de la conservation du patrimoine de l'État à l'étranger, nous devons nous interroger sur la nouvelle organisation et les nouvelles missions de la diplomatie française.

Vont à présent s'exprimer les collègues qui désirent le faire à titre individuel.

M. Pierre-Yves Cadalen (LFI-NFP). Je suis particulièrement sensible à un aspect que vous avez mis en avant : le budget de la défense fait l'objet d'une augmentation

considérable, sans qu'aucun débat n'ait été organisé dans l'hémicycle sur les orientations stratégiques en la matière.

En tant que membres de la commission des affaires étrangères, nous devons défendre le principe selon lequel la politique internationale commande la politique de défense. Puisque nous souhaitons être une force de paix, nous devons nous en donner les moyens. À cet égard, le concept de paix positive me semble fondamental : la paix n'est pas uniquement l'absence de conflit armé mais elle suppose la création des conditions sociales permettant d'éviter le déclenchement de la guerre.

En ce sens, la diminution du montant de l'aide publique au développement depuis trois ans pose un grave problème. Avez-vous les moyens d'en évaluer les effets concrets ? Les ONG Coordination SUD (solidarité, urgence, développement) et One estiment que les 700 millions d'euros de coupes annoncées équivaldraient à priver 2,5 millions de personnes de traitement contre le virus d'immunodéficience humaine (VIH), ce qui est considérable.

Mme Sophie Mette, rapporteure. Nous n'avons pas mesuré les effets du retrait de l'USAID ni de la diminution de notre propre aide publique au développement. En revanche, un travail de mesure est effectué à l'échelle européenne, concernant notamment les aides aux campagnes de vaccination. En tout état de cause, nous ne disposons pas d'un chiffre précis à vous communiquer.

La vaccination et plus généralement la santé sont de véritables enjeux dans certains pays, notamment africains.

M. Karim Ben Cheikh, rapporteur. Notre mission d'information a été lancée précisément au moment où nous avons tiré les conséquences du retrait de la garantie de sécurité américaine. La réflexion menée à ce moment-là a abouti à l'augmentation du budget de la défense.

Au même moment nous parvenaient les premiers signaux annonciateurs du retrait de la garantie de stabilité américaine. Cette garantie reposait sur la place des États-Unis de premier financeur de toutes les institutions internationales, loin devant les autres pays. À cet égard, nous devons nous interroger : comment nous sommes-nous collectivement retrouvés dans un système de régulation mondiale aussi dépendant d'un bailleur principal ? Par conséquent, il nous semblerait judicieux de lancer une réflexion sur les conséquences du retrait de la garantie de stabilité américaine, tant en matière budgétaire que stratégique.

Nous ne disposons pas de chiffres sur les effets des coupes budgétaires sur la santé. Les 700 millions que vous évoquez ne concernent que l'année 2025.

Les fonds verticaux lancés par la France il y a plusieurs années, comme Unitaïd ou le Gavi, ont été des succès, notamment en matière de santé. Ces dispositifs préfigurent le mini-multilatéralisme que certains appellent de leurs vœux puisqu'ils réunissent des pays désireux d'agir concrètement. Alors que la dimension multilatérale avait permis de démultiplier l'effort français, les effets du retrait progressif de ces fonds, que nous avons nous-mêmes contribué à créer, sont à leur tour démultipliés.

L'agence USAID finançait d'importants programmes en Afrique centrale et australe ; outre les campagnes de vaccination, ils ont notamment permis d'endiguer les épidémies d'Ebola. Le Covid nous a rappelé que les épidémies et les pandémies ne s'arrêtent pas aux frontières ; si nous ne sommes plus capables de les endiguer, les conséquences à court terme se chiffreront en millions de victimes dans ces régions, comme l'a indiqué le *Lancet*. Or nous ne sommes pas déconnectés de ces régions : tôt ou tard, notre territoire sera touché. Disposer de simulations à court et moyen termes nous permettrait d'éviter ces impensés.

M. le président Bruno Fuchs. Je vous remercie pour vos travaux dont ressortent plusieurs axes : une volonté de réfléchir et d’agir de façon transpartisane, une vision à moyen et long termes, et un objectif d’optimiser non seulement les moyens mais aussi l’organisation de notre diplomatie.

Enfin, à quelques jours de l’examen du projet de loi de finances pour 2026, vous avez mis en lumière la contradiction politique consistant à augmenter notablement les crédits du ministère des armées tout en réduisant fortement ceux du ministère de l’Europe et des affaires étrangères.