



...l'avis de la commission sur le projet de loi de finances pour 2025

UN RÉARMEMENT DE NOTRE DIPLOMATIE QUI SE POURSUIT, DANS UN ORDRE MONDIAL TOUJOURS PLUS CONTESTÉ

Rapport pour avis n° 146 - tome I (2024-2025) de Mme Valérie BOYER et M. Jean-Baptiste LEMOYNE, sur le programme 105 « Action de la France en Europe et dans le monde » de la mission « Action extérieure de l'État ».

Le programme 105 regroupe les moyens de l'action diplomatique de la France et ses crédits de fonctionnement. Il porte également une grande part des contributions versées par la France aux organisations internationales.

Ce budget pour 2025 traduit la **participation du ministère de l'Europe et des affaires étrangères à l'effort de réduction du déficit public**, tout en poursuivant l'effort de modernisation de notre appareil diplomatique. Il impose en conséquence un **ralentissement de la trajectoire de réarmement** suivie depuis l'an dernier. Les crédits demandés au titre du programme 105 pour 2025, qui s'élèvent à 2,7 milliards d'euros, diminuent ainsi, à périmètre constant, d'environ 104 millions d'euros par rapport à 2024, soit une baisse de -4,6 %, laquelle est toutefois largement absorbée par l'enveloppe des contributions internationales. Le schéma d'emplois est de moitié moins ambitieux que celui prévu par la trajectoire annoncée en 2023, mais il reste positif, avec une création de 75 ETP.

Dans ce contexte budgétaire contraint, les rapporteurs ont tâché d'**évaluer l'efficacité de notre action diplomatique sur une scène internationale toujours plus polarisée** entre les démocraties occidentales et les puissances qui contestent l'ordre mondial issu de la fin de la guerre froide. Les rapporteurs : en appellent au **soutien accru aux capacités d'analyses du ministère**, encouragent à **adapter nos outils bilatéraux, multilatéraux et d'influence** à la place grandissante de l'espace Indopacifique et de ses enjeux dans l'agenda international.

1. LE PLAN DE RÉARMEMENT DE NOTRE DIPLOMATIE SE POURSUIT MAIS À UN RYTHME RALENTI PAR LA SITUATION DES FINANCES PUBLIQUES

A. UNE CONTRIBUTION À L'EFFORT BUDGÉTAIRE GLOBAL RENDUE MOINS DOULOUREUSE PAR L'ALLÈGEMENT MÉCANIQUE DE CERTAINES CONTRIBUTIONS

1. Une année 2024 marquée par un resserrement des marges de manœuvre et la refonte de la maquette budgétaire

Dès le deuxième mois de l'année, l'exécution du budget 2024 annonçait une réduction des marges de manœuvre financières. Le **décret du 21 février 2024**¹ a emporté l'annulation de 120 M€ de crédits, soit **une baisse de 8 %** sur le programme 105 **hors dépenses de personnel**, et près de 33 M€ de crédits ont été gelés le 16 juillet, dont le projet de loi de fin de gestion déposé le 6 novembre sur le bureau de l'Assemblée nationale porte annulation définitive. Les moyens alloués au programme 105 ont ainsi été ramenés à 1 321,5 M€ en crédits de paiement, hors dépenses de personnel.

Cette **baisse a été supportée par les contributions internationales et les opérations de maintien de la paix à hauteur de 86 M€, dont environ 13 M€ pour les contributions volontaires, mais aussi par l'immobilier, pour 20,6 M€, ainsi que par la coopération de sécurité et de défense, pour 4,3 M€**. La direction de l'immobilier a ainsi décalé dans le temps certaines opérations, et conservé malgré tout un budget en hausse de près de 8 % par rapport à 2023.

Les rapporteurs saluent la modernisation, conforme aux objectifs de l'agenda de transformation du ministère, de la maquette budgétaire pour 2025. À des fins de gestion plus dynamique des effectifs, de simplification du suivi et du pilotage budgétaire, notamment en fin de gestion, et de fiabilisation de l'analyse des écarts entre les projets annuels de performances et l'exécution, **l'ensemble des effectifs et de la masse salariale des programmes 151, 185 et 209 ont été transférés sur le programme 105.**

Les outils de mesure de la performance ont en outre été revus. Quatre indicateurs ont été ajoutés pour mieux suivre lutte contre la désinformation et communication stratégique, la position de la France dans le classement mondial des contributeurs financiers des organisations internationales, le montant des contributions volontaires versées par le MEAE aux organisations internationales, et les efforts en faveur de l'égalité femmes/hommes.

La pertinence de certains indicateurs, au regard des objectifs opérationnels poursuivis et de la bonne évaluation de l'action menée par le Parlement, n'en reste pas moins discutable. Certains ont certes été retirés (« pourcentage des événements internationaux pour lesquels l'obtention du label « Évènement égalité femmes-hommes » a été proposée », et « pourcentage d'évènements internationaux pour lesquels l'obtention de la certification ISO20121 a été proposée »), mais d'autres, tels ceux dont est assortie la politique de coopération de sécurité et de défense, sont maintenus en dépit de leur faible pouvoir explicatif (« coût unitaire par élève » ou « part des femmes participant aux formations »).

2. Un effort global absorbé par la baisse opportune des contributions internationales

À périmètre constant, les crédits du programme 105 diminuent d'environ 104 M€ par rapport à 2024, soit -4,6 %. Selon la nouvelle maquette budgétaire, en tenant compte des crédits de personnel anciennement portés par les autres programmes, la variation négative des crédits est de 96 M€, soit une baisse de 3,4 %. **Cette diminution s'explique presque entièrement par la diminution des contributions aux organisations internationales (-70 M€) et à la Facilité européenne de paix (-40 M€).**

La contribution française pour 2025 à la Facilité européenne de paix a ainsi été ajustée pour tenir compte des **dernières estimations budgétaires fournies par l'administrateur de la**

¹ Décret n° 2024-124 du 21 février 2024 portant annulation de crédits.

Facilité, qui sont la conséquence du blocage hongrois sur la nouvelle tranche d'aide aux forces armées ukrainiennes, ainsi que de **l'incertitude relative à l'adoption de certaines nouvelles mesures** d'assistance en 2025. Elle pourra toutefois être révisée en cours de gestion.

Quant aux contributions au système des Nations unies et aux opérations de maintien de la paix (OMP), le barème du budget régulier, calculé selon une méthode renégociée tous les trois ans, est assis sur le revenu national brut ajusté par le niveau de la dette et le revenu par habitant. Le dynamisme de certaines économies, telles celles de l'Inde et de la Chine, réduit mécaniquement notre quote-part au fil des exercices successifs. L'adoption des barèmes pour la période 2025-2027 devrait intervenir avant la fin de l'année 2024. Selon les dernières estimations, une nouvelle baisse de notre quote-part sera alors adoptée.

Pour la période 2022-2024, **notre quote-part au budget régulier de l'ONU s'établit ainsi à 4,3%, contre 4,4% auparavant**. Malgré la baisse prévue de notre quote-part pour les trois prochaines années, la contribution de la France devrait cependant rester à peu près stable, compte tenu de la hausse tendancielle du budget régulier de l'ONU. Notre quote-part au budget des opérations de maintien de la paix s'établit à 5,3% pour la période 2022-2024, contre 5,6% auparavant. Le retrait de la mission de maintien de la paix des Nations unies au Mali (Minusma) a également contribué à réduire ce poste, qui passerait de 228 M€ en 2024 à 220 M€ en 2025.

3. Une contribution à l'effort collectif qui se traduit par un ralentissement de la trajectoire de réarmement

- **Un schéma d'emplois moins ambitieux que prévu, mais qui reste positif**

Le PLF 2025 fixe au ministère de l'Europe et des affaires étrangères un schéma d'emplois positif de +75 ETP pour les quatre programmes ministériels.

Évolution programmée des créations d'ETP au sein du MEAE

	2024	2025	2026	2027	Total
Trajectoire de réarmement originelle	+150	+150	+200	+200	700
Révision de la trajectoire en 2024	+150	+75	+100	+100	425

Sous réserve des ultimes arbitrages, 40 créations de postes devraient bénéficier aux actions du programme 105, 16 ETP pour le P151, 15 ETP pour le P185, et 4 ETP pour le P209. Ces postes **correspondent à des fonctions prioritaires identifiées** et concourent à l'agenda de transformation : la presse et la communication, le numérique, des fonctions d'analyse politiques avec la création de postes de rédacteurs sur les enjeux globaux, et de gestionnaires pour renforcer le soutien dans les ambassades. Une clause de réexamen à moyen terme des créations de postes et la création de postes de volontaires internationaux donnent aux gestionnaire un surcroît de souplesse.

- **Un équilibre à trouver entre effort budgétaire et poursuite des chantiers engagés**

Les crédits « réseau diplomatique », qui représentent 783 M€, baissent de 8 M€. Le fonctionnement des ambassades mobilise 3,5 M€ de moins que l'an dernier, pris essentiellement sur l'entretien lourd et les dépenses de location à l'étranger. Le lancement de certaines opérations d'envergure est cependant poursuivi, telle que la rénovation de la résidence de France en Tunisie, l'installation de la chancellerie consulaire dans le bâtiment de l'ambassade à Copenhague, le regroupement de l'Institut français et du consulat général à Barcelone, ou encore la reconstruction de l'Institut français d'Amérique latine à Mexico.

Les crédits consacrés au « Soutien » progressent de 2 M€. Les moyens fléchés vers les ressources humaines progressent d'environ 1 M€. Cette hausse concerne d'abord la formation, les concours et les stages. L'Académie diplomatique et consulaire est dotée de 5,4 M€ dès 2025, en consolidant les programmes qui préexistaient à sa création. Des moyens supplémentaires sont dégagés pour améliorer l'action du ministère et le quotidien des agents : après un effort notable en 2024 en faveur des crèches, les crédits d'action sociale hors titre 2 augmentent de 0,3 M€, principalement en faveur de la restauration collective. Deux marchés

seront en outre passés en 2025, afin de disposer d'une plateforme médicale et d'une plateforme de consultations de psychologues.

Au sein des crédits de « coordination de l'action diplomatique », qui s'élèvent à 135 M€, les dépenses de protocole sont les plus dynamiques. Celles-ci, qui avaient déjà doublé en 2024 pour s'établir à 18 M€ l'année des Jeux olympiques et du sommet de la francophonie, augmentent encore de 60 % pour atteindre 29 M€. Cette enveloppe financera notamment, à hauteur de 22 M€, deux manifestations internationales de grande ampleur : le **sommet pour l'action sur l'intelligence artificielle de février 2025**, pour 2 M€, et la **conférence des Nations unies pour les océans (UNOC 3)**, qui se déroulera à Nice du 4 au 13 juin 2025, pour 20 M€, en présence des 193 délégations membres de l'ONU.

B. AU SEIN DES CHANTIERS DU MINISTÈRE, UNE VIGILANCE À CONSERVER SUR CERTAINES FONCTIONS ESSENTIELLES

1. La gestion de crise

Les dépenses du centre de crise et de soutien augmentent de 0,4 M€ en 2025 pour atteindre 5,3 M€. Cette enveloppe permettra de continuer à équiper les ambassades et les consulats en matériels de crise, d'assurer le maintien en condition opérationnelle et la modernisation des matériels de communications de crise, de poursuivre le renforcement de la capacité de réponse téléphonique adossée à la cellule de crise, d'améliorer les « Conseils aux voyageurs », de promouvoir le « Fil d'Ariane » auprès du grand public, d'assurer une veille sécuritaire, notamment épidémiologique et, bien sûr, d'assurer le retour de nos ressortissants en tant que de besoin.

2. La communication

La **direction de la communication et de la presse (DCP) devrait poursuivre en 2025 sa montée en puissance** et pourra s'appuyer sur les 18 ETP supplémentaires dont elle a pu bénéficier en 2024, qui ont tous été recrutés. En 2024, la sous-direction veille et stratégie a pu financer l'accès au fil AFP pour des médias africains, et lancer des projets de communication stratégique innovants.

La baisse faciale de 1M€ des crédits de communication sur budget 2025 par rapport aux crédits 2024 s'explique par deux mesures transitoires. Il s'agit, d'une part, du non-renouvellement de la ligne de crédits soutenant le lancement de la chaîne vidéo de la Maison des mondes africains, et qui correspondait au versement pour la seule année 2024 d'une subvention de 750K€ par la DCP, à laquelle s'est ajoutée une subvention de 750K€ de la direction générale de la mondialisation, sommes destinées à couvrir le montant sur 4 ans de l'appel d'offre en cours de rédaction par le groupement d'intérêt public. D'autre part, l'enveloppe de 610K€ sollicitée en 2024 au titre des Jeux olympiques n'est pas renouvelée.

3. La sécurisation des emprises à l'étranger

Le budget de la sécurité des emprises diplomatiques à l'étranger diminue de 5,5 % en autorisations d'engagement mais augmente de 3,8 % en crédits de paiement, après avoir augmenté de, respectivement, 11 % et 7,2% en 2023, et 15,5 % et 14 % en 2024.

Les dépenses pour les contrats de gardiennage sont en constante augmentation, en raison des revalorisations annuelles obligatoires de salaire, de la hausse globale des menaces depuis 2015, laquelle oblige à souscrire des contrats coûteux, du redéploiement vers les pays les plus exposés des effectifs de gendarmes ou de policiers, qui oblige à externaliser le gardiennage et, marginalement, de l'ouverture de nouveaux postes décidées en cours d'exercice. Afin de contenir cette hausse, les postes sont fortement incités à remettre en concurrence régulièrement et à mutualiser leurs contrats de gardiennage.

Les dépenses relatives aux **véhicules blindés** sont rendues nécessaires par leur vieillissement : sur 196 véhicules déployés, 53 ont plus de 10 ans et 8 plus de 20 ans. Leur triplement permettra de rattraper le retard accumulé en entretenant et en renouvelant le parc.

Les dépenses de fonctionnement en sécurité passive diminuent de 2,4%. Cette baisse est susceptible de conduire au report à l'exercice suivant de certaines interventions non urgentes et à la réduction du nombre de visites annuelles de maintenance sur site. Ces dernières

années, ces dépenses ont notamment servi à répondre à des situations d'urgence pour les postes diplomatiques situés dans la zone dite de « l'arc de crise » (Irak, République centrafricaine et pays du G5 Sahel : Burkina-Faso, Mali, Mauritanie, Niger, Tchad), tandis que la mise en extinction du CAS 723, qui portait certaines opérations de sécurisation, annonçait le report de la charge sur le programme 105. La hausse des crédits de paiement permettra de finaliser des projets initiés en 2023 et 2024, ainsi que de lancer les projets programmés en 2025, mais le maintien d'une capacité d'investissement à un niveau suffisant permettrait de maintenir la trajectoire de sécurisation des sites classés « pays à risques modérés », trop souvent relégués en priorité basse au regard des urgences constatées dans les zones à haut risque, et d'éviter la création de zones de moindre attention.

4. La coopération de sécurité et de défense

Les crédits hors titre 2 de la direction de la coopération de sécurité et de défense (DCSD) sont portés à 35,6 M€, soit une diminution de 3,4 M€, au détriment, surtout, des dépenses d'intervention. Les actions de formation des élites en France et de formation en ENVR, notamment, baissent de 1 M€ chacune, ce qui implique d'élaborer une nouvelle priorisation des actions.

En Afrique sub-saharienne, **la DCSD développe des académies de formation dans les bases militaires que l'armée française s'apprête à quitter**. C'est le cas au Gabon, avec l'installation de l'ENVR d'administration dans l'ancien camp De Gaulle, et en Côte d'Ivoire avec la création d'une école spécialisée dans les transmissions dans l'ancien camp de Port-Bouët. Les efforts seront poursuivis en faveur de l'Académie internationale de lutte contre le terrorisme, à Abidjan, et une Académie internationale de lutte contre la criminalité environnementale est en cours de développement au Congo-Brazzaville.

La DCSD poursuit ses efforts à l'Est de l'Union européenne, où la France cherche à réorienter à juste raison sa politique d'influence. Ainsi, un coopérant « sécurité civile – déminage » est en place depuis cet été en Ukraine, les formations de plongeurs-démineurs ont commencé et la livraison officielle de matériels de sécurité civile est prévue avant la fin de l'année. **Le Centre de développement des capacités cyber des Balkans occidentaux (C3BO) devrait être officiellement inauguré en décembre**.

En zone Indopacifique, deux écoles de sécurité maritime seront inaugurées, à La Réunion et au Sri Lanka. La DCSD centralise aussi, en interministériel, les efforts destinés à la mise en place de l'**Académie du pacifique**, annoncée par le Président de la République lors de sa tournée en Océanie en 2023.

2. SOUTENIR L'ADAPTATION DE NOS OUTILS D'ACTION DIPLOMATIQUES ET D'INFLUENCE AUX MÉTAMORPHOSES DE L'ORDRE MONDIAL

A. RENFORCER TOUS LES MOYENS DE PESER SUR UNE SCÈNE INTERNATIONALE DE PLUS EN PLUS COMPÉTITIVE

1. La politique de contributions volontaires

En menant une stratégie de hausse de ses contributions volontaires depuis 2017, la France s'est hissée au rang de 8ème contributeur en 2023 contre 10ème en 2019. Elle se situe dans les 10 premiers contributeurs de 25 programmes, fonds et organisations des Nations Unies. Ces contributions volontaires restent cependant limitées par comparaison avec celles de certains de nos voisins, ainsi que l'a montré la commission des finances du Sénat en 2022¹, et la part du programme 105 dans ces dépenses est de toute façon limitée – de l'ordre de 70 millions d'euros en 2025 –, la majeure partie étant portée par le programme 209.

¹ Contributions financières : mieux assurer la place de la France dans le multilatéralisme, rapport d'information n° 392 (2021-2022) de MM. Vincent DELAHAYE et Rémi FÉRAUD, fait au nom de la commission des finances, déposé le 26 janvier 2022.

Cette politique de contribution volontaire maintient pour l'heure l'influence française à un certain niveau. Dans le domaine du maintien de la paix, de la prévention et de la médiation des conflits, elle soutient l'efficacité d'un département des opérations de paix (OMP) à la tête duquel se trouve en outre un Français, Jean-Pierre Lacroix. Le maintien de la présence française au sein du groupe des 12 plus grands contributeurs au Fonds de consolidation pour la paix (PBF), donne voix délibérative pour fixer ses orientations stratégiques, et faire porter l'effort sur les zones prioritaires pour nos intérêts, tels les Balkans. **La France tient en outre la plume pour les résolutions concernant quatre OMP sur 11 existantes** : la MONUSCO en RDC, la MINURSO au Sahara occidental, la MINUSCA en Centrafrique et la FINUL au Liban. Ces dix dernières années, plus de 80 résolutions ont été adoptées sur ces opérations, la plupart à l'unanimité. Si la France n'est que 28^e contributeur en nombre de soldats déployés – 700 –, elle en est le 3^e contributeur volontaire avec plus de 3 M€ de contributions extra-budgétaires.

Le soutien accru à l'Agence internationale de l'énergie atomique (AIEA) pour ses activités de vérification en Iran a été un complément utile aux efforts menés sur le dossier du nucléaire iranien. Nos contributions volontaires à l'Organisation pour l'interdiction des armes chimiques ont soutenu le travail de terrain, tant sur le dossier chimique syrien qu'en Ukraine. La France a fait inscrire à l'agenda international de l'Office des Nations unies contre les drogues et le crime (ONUDC), dont elle est le dixième contributeur, notre priorité dans la lutte contre la criminalité environnementale. **Dans le domaine de la santé, la France est passée du 10^{ème} au 5^{ème} rang des contributeurs de l'OMS entre 2019 et 2022.**

2. La présence des Français dans les organisations internationales

L'influence politique au sein des organisations internationales se mesure aussi par les postes de haut niveau, tels ceux de secrétaire général adjoint, directeur général ou adjoint, et directeur, sur des fonctions stratégiques, car ces postes participent à l'élaboration des orientations stratégiques des organisations.

La France est la deuxième nationalité la plus représentée dans le système des Nations Unies, tous postes confondus, avec 721 cadres contre 1 143 pour les Etats-Unis. Elle compte 6 % de l'ensemble des administrateurs. Au sein du Secrétariat de New York, la France a perdu sa deuxième place au profit de la Chine, elle-même devancée par les Etats-Unis, avec 14,2 % des administrateurs. Outre le secrétaire général adjoint des Nations Unies aux opérations de paix, le représentant spécial adjoint du Secrétaire général en RDC ou le chef d'état-major de la FINUL, la France compte des directeurs généraux adjoints à l'OMC (Jean-Marie Paugam) et à l'AIEA (Lydie Evrard), et une vice-directrice générale à l'Organisation mondiale de la propriété intellectuelle (Sylvie Forbin). Jérôme Salomon a en outre été nommé sous-directeur général de l'OMS en 2023.

En finançant le programme des Jeunes Experts Associés (JEA) au bénéfice de nos compatriotes, la France apporte en outre un soutien au système multilatéral et renforce la présence française dans ces organisations. Près de 75 % des bénéficiaires poursuivent leur carrière dans le système onusien. Depuis 2023, la France finance des JEA issus de pays francophones en développement, au nombre de quatre en 2024.

Une cartographie des postes stratégiques par organisation internationale est cours d'élaboration. Une task-force interministérielle bi-annuelle signale aux autres ministères les postes identifiés comme stratégiques et à pourvoir dans les organisations internationales. Enfin, la stratégie pour le placement de personnels français à des postes d'influence devra intégrer une vision sur le long terme, car la candidature aux postes convoités se prépare longtemps à l'avance.

3. L'accueil d'organisations internationales

L'accueil d'organisations internationales est un enjeu prioritaire en termes d'influence, de rayonnement et de retombées économiques. **Le nombre d'organisations internationales sur notre sol, en hausse, dépassera 70 l'année prochaine, qu'elles y aient leur siège – environ 40 – ou un bureau régional ou national – une trentaine.** En 2024, la liste s'est allongée de l'Organisation internationale pour les aides à la navigation maritime, issue de la transformation de l'association internationale de signalisation maritime, et de l'Académie de la

santé, qui sera formellement inaugurée le 17 décembre à Lyon. En 2025, la Cour Permanente d'Arbitrage ouvrira un bureau à Paris, et deux nouvelles structures basées en France prendront la forme d'organisations internationales : la société civile Mercator, sise à Toulouse, et la Convention européenne de l'aviation civile, basée à Neuilly-sur-Seine.

Depuis 2022, la France renforce son dialogue et sa politique d'attractivité à l'égard de ces organisations. L'ordonnance dite « attractivité »¹ permet aux organisations internationales, agences de l'Union européenne, fondations et associations de bénéficier de privilèges et immunités dès leur installation sans attendre l'entrée en vigueur de l'accord de siège. Une enveloppe budgétaire spécifique permet en outre de financer des projets structurants d'installation d'organisations dont les coûts répondent à des besoins ponctuels.

Un dialogue régulier avec les organisations permet d'évaluer les progrès réalisés et les outils nécessaires pour l'accompagnement, l'accueil et le développement des organisations. Certains axes d'amélioration sont à l'étude, comme la **création d'une plateforme destinée à faciliter le recrutement de collaborateurs internationaux**, d'une mutuelle collective pour pallier l'impossibilité de les affilier à la sécurité sociale, ou encore le soutien de leurs familles pour la recherche de logements, la scolarité et la crèche des enfants.

B. UNE DOCTRINE ET UNE POLITIQUE À AFFINER À L'ÉGARD DES PROPOSITIONS ALTERNATIVES AU MULTILATÉRALISME CLASSIQUE

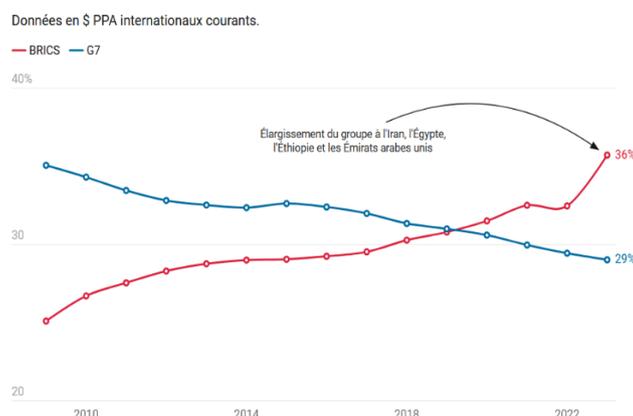
1. Un ordre mondial contesté et concurrencé par l'émergence de nouvelles puissances

La troisième décennie du XXI^e siècle, marquée par l'intensification de la rivalité sino-américaine et par les conséquences de l'agression russe en Ukraine, voit **s'accroître les mutations de l'ordre international**.

Le groupe des Brics+ en est la manifestation la plus frappante. Depuis 2024, cette alliance initialement créée en 2009 autour de la Chine, de la Russie, de l'Inde et du Brésil, puis de l'Afrique du Sud en 2011, rassemble aussi l'Iran, l'Égypte, l'Éthiopie, et les Émirats arabes unis. **Ses membres ont dépassé depuis 2020 la part du PIB mondial représentée par ceux du G7.** Suite à l'admission de quatre nouveaux membres en 2024, celle-ci a augmenté de 3,25 points de pourcentage par rapport à 2023. La part du G7 suit quant à elle une trajectoire de baisse constante depuis 2015, lorsque le bloc comptait pour 32,6 % du PIB mondial – contre 29 % désormais.

Depuis 2024, le groupe des Brics+ représente 45 % de la population mondiale, 36 % du PIB mondial, 31 % de la production de pétrole et 22 % des exportations mondiales de biens.

Part respective dans le PIB mondial des Brics+ et des pays du G7



¹ Ordonnance n°2022-533 du 13 avril 2022 définissant la nature, les conditions et les modalités d'octroi par le Gouvernement de privilèges, immunités et facilités à des organisations internationales, des agences décentralisées de l'Union européenne et à certaines associations ou fondations.

Source : *Le Grand continent*.

Les réalisations de cette enceinte sont encore difficiles à évaluer. Elle a donné lieu à la création en 2014 de la Nouvelle Banque de développement (NDB), présidée par Dilma Rousseff, qui se présente comme une solution alternative aux institutions de Bretton Woods. Le 16^e sommet des Brics, qui s'est tenu à Kazan en octobre 2024, a institutionnalisé la catégorie des pays partenaires des Brics – treize à ce stade¹ – et ménage la création d'une zone économique abritée de possibles sanctions occidentales : au moyen du système *BRICS-Clear* pour faciliter les échanges entre pays membres et partenaires sans passer par le système Swift et par le dollar, et d'une compagnie qui prendra en charge l'assurance et la réassurance des transactions et du transport, la *BRICS (Re)Insurance Company*².

Au-delà de la dimension économique et financière qui présidait à la création des Brics, le groupe revêt donc une dimension politique, celle d'une proposition alternative à la forme prise par la gouvernance mondiale durant les vingt-cinq années qui ont suivi la fin de la guerre froide. Ses propres défaillances ont d'ailleurs alimenté cette contestation : entre 2016 et 2020, les États-Unis se sont retirés du partenariat transpacifique, de l'Accord de Paris sur le climat, de l'OMS en pleine pandémie, et ont paralysé l'OMC en refusant de nommer des juges à son organe d'appel. Quant au système onusien, les conflits en cours en Europe de l'Est et au Proche-Orient ont de nouveau démontré ses limites.

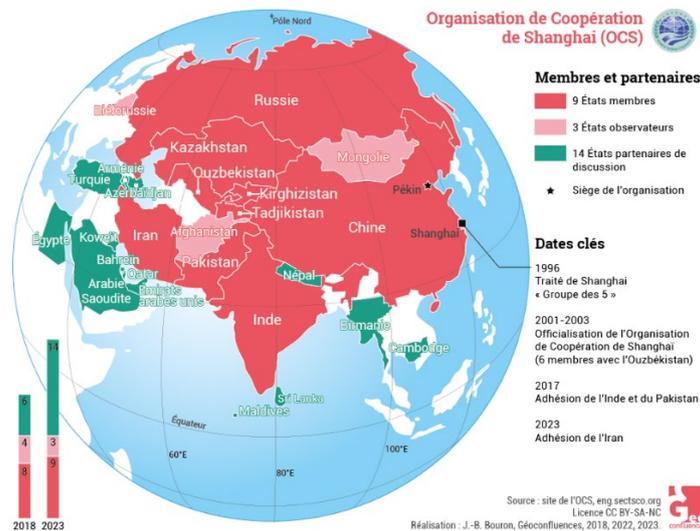
L'Inde, l'Indonésie, l'Afrique du Sud, le Brésil, l'Argentine, le Mexique font partie des pays ayant refusé de se ranger aux côtés du G7 sur la question ukrainienne, et de nombreux pays d'Afrique, d'Asie et d'Amérique latine ont refusé de s'associer aux sanctions contre Moscou ou de livrer des armes à l'Ukraine, ce qui tend à démontrer que le **principal clivage actuel oppose moins des régimes politiques que des positions relatives à ce qui est regardé comme une domination occidentale sur les affaires mondiales.**

L'organisation de coopération de Shanghai, qui est la plus importante organisation régionale non occidentale par sa taille, son poids démographique et économique, est un autre exemple de cet alter-multilatéralisme. Dans la déclaration finale du sommet d'Astana de juillet 2024, l'OCS plaide pour le respect de la Charte des Nations unies, le droit des peuples à choisir leur propre voie et pour un monde multipolaire, soutient l'élargissement du Conseil de sécurité de l'ONU aux pays du Sud, critique le déploiement de systèmes antimissiles, critique les sanctions occidentales, etc.³ Sa défense de la multipolarité du monde a conduit l'OCS à refuser la candidature des États-Unis en tant qu'observateur en 2005, quand il l'accordait à l'Iran.

¹ Algérie, Bolivie, Bélarus, Cuba, Indonésie, Kazakhstan, Malaisie, Nigéria, Ouganda, Ouzbékistan, Thaïlande, Turquie, Vietnam. Quant aux membres, la porte reste ouverte depuis le sommet de Johannesburg de 2023 à l'Argentine et à l'Arabie Saoudite : la première a renoncé après l'élection de Javier Milei à la présidence, la seconde n'a pas encore ratifié la décision d'adhésion.

² Voir « Strengthening multilateralism for just global development and security », déclaration finale du 16^e sommet des Brics de Kazan, 23 octobre 2024.

³ Voir « Astana Declaration of the council of heads of State of the Shanghai Cooperation Organisation », 9 juillet 2024.



Ceci n'implique pas que le « Sud global » soit un ensemble homogène et que l'élargissement de ces enceintes sera exempt de tensions. Aussi hétérogène que le « mouvement des non-alignés » pendant la guerre froide, le groupe des Brics pratique davantage en son sein le multi-alignement, selon une approche pragmatique propre à chacun. L'Inde est ainsi membre, aussi bien, du Dialogue quadrilatéral pour la sécurité, aux côtés des États-Unis, du Japon et de l'Australie, et le Vietnam, pays partenaire des Brics, a signé un « partenariat stratégique intégral » avec les États-Unis tout en maintenant des liens militaires étroits avec la Russie et avec la Chine.

Il reste que les Brics ou l'OCS sont bien des organisations internationales qui, en dépit de la physionomie de leurs membres, ont une vocation globale, s'insèrent dans le système onusien – le secrétaire général de l'ONU Antonio Guterres était présent à Astana comme à Kazan – et promeuvent une vision de l'ordre international opposée à celle prêtée aux puissances occidentales¹. **Il y a tout lieu de penser que cette évolution du monde, dans lequel le poids relatif de la France diminuera, se poursuivra, du seul fait des logiques économiques et démographiques à l'œuvre. La défense de nos intérêts appellera donc d'autant plus le maintien d'outils diplomatiques et d'influence pertinents.**

2. Un défi d'ampleur posé, d'abord, à notre appareil diplomatique

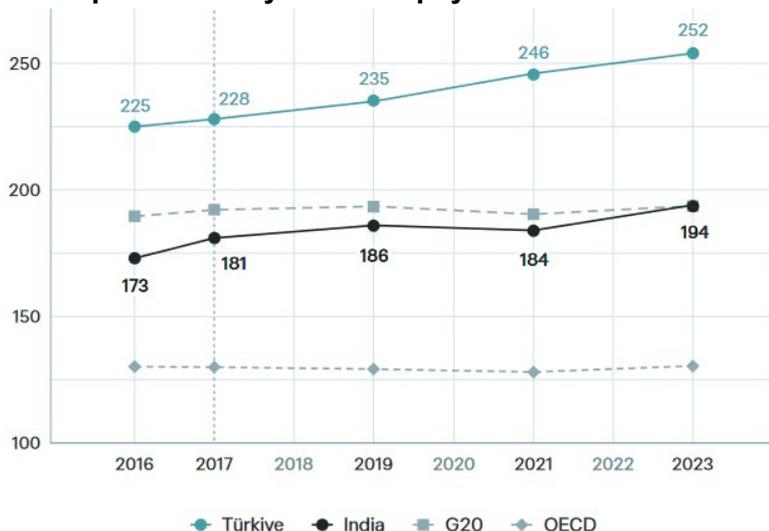
Pour la première fois, dans son étude de février 2024, le *Lowy institute* a fait passer le réseau diplomatique et consulaire français en 5e position derrière la Chine, les États-Unis, la Turquie et le Japon, et juste devant la Russie². Lors de la première édition du classement en 2016, la France était classée 2e derrière les États-Unis, avec 267 postes. Classée au 3e rang après la Chine en 2017, elle a maintenu cette place jusqu'en 2021.

Or le recul de la France est cependant essentiellement lié à un changement méthodologique, minorant artificiellement le nombre de postes français. Le réseau diplomatique français s'est en réalité étendu géographiquement ces dernières années pour prendre en compte l'évolution de nos priorités et de nos intérêts. **Des créations d'ambassades sont prévues en 2024 aux Samoa et en 2025 au Guyana. Des consulats généraux ont également été créés à Monterrey en 2021, à Rome, Florence et Mossoul en 2022 et à Melbourne, Séville et Athènes en 2024.**

¹ Voir par exemple : Jorge Heine, « Le Sud global est de retour, et pour de bon ». dans *Politique étrangère*, Hiver(4), pp. 11-23 ; Michel Duclos, *Guerre en Ukraine et nouvel ordre du monde*, Paris, éditions de l'Observatoire, 2023 ; Didier Billion, Christophe Ventura, *Désoccidentalisation : repenser l'ordre du monde*, Marseille, Agone, 2023 ; ou encore Anne-Cécile Robert, *Le défi de la paix : remodeler les organisations internationales*, Paris, Armand Colin, 2024.

² Lowy Institute, *Global diplomacy Index 2024*.

Nombre de postes diplomatiques turcs et indiens comparé à la moyenne des pays du G20 et de l'OCDE



Source : Lowy institute, GDI 2024.

des pays du G20 avec 194 postes, 21 de plus qu'en 2016. **Les trois-quarts des nouveaux postes diplomatiques indiens depuis 2021 se trouvent en Afrique.** La Turquie a ouvert 40 ambassades en Afrique depuis 2005.

Plus que la quantité, la qualité et le meilleur ciblage de l'action de chaque poste est désormais un impératif, de même que la bonne coordination avec les actions menées localement par nos partenaires européens et les délégations de l'Union européenne, afin de bâtir des coalitions et des projets avec des partenaires variés en fonction des pays.

Le renforcement ciblé des moyens au profit de la zone où se déplace le barycentre mondial a fait bénéficier la zone Asie-Océanie de 13,5 nouveaux ETP sur la période 2022-2024. En outre :

- L'équipe « Chine » est désormais dotée de 9 conseillers politiques, contre 4,5 ETP il y a encore trois ans, et un réseau de « correspondants Chine » a été créé entre nos ambassades.
- Ces créations et la soixantaine de redéploiements fonctionnels ont permis, outre les créations de postes diplomatiques et consulaires précités, de nommer un conseiller politique Micronésie à Manille, de conseillers politiques à Wellington et Jakarta en 2022, à Taipei et Suva en 2023, puis à Bangkok, Jakarta et Dacca en 2024, mais aussi de créer deux postes de conseillers pour les enjeux globaux à Séoul et Port-Moresby en 2024, et de soutenir les services consulaires et administratifs.
- **En Océanie**, l'ambassadrice française pour le Pacifique, représentante de la France auprès de la Communauté du Pacifique Sud (CPS) et du Programme régional océanien de l'environnement exerce, depuis 2024, ses fonctions non plus depuis Paris mais depuis Nouméa, avec une équipe renforcée. Ce choix s'avère notamment utile dans la gestion de la dimension régionale de la crise calédonienne, et plus généralement dans nos interactions avec ces deux organisations ainsi qu'avec le Forum des îles du Pacifique, principale organisation régionale en Océanie au sein de laquelle la France occupe une place de membre du Dialogue post-Forum.
- La France dispose par ailleurs depuis 2021 d'un **partenariat de développement avec l'ASEAN**, dont le bilan sera réalisé en 2027. Notre ambassade en Indonésie assure à l'heure actuelle notre représentation, laquelle pourrait le cas échéant évoluer en représentation permanente de plein exercice.
- Un effort particulier est porté au **renforcement des plus petits postes**, notamment les postes de présence diplomatique. Les ambassades aux Samoa et au Guyana sont prévues dans ce format et s'ajouteront ainsi aux 24 PPD existants.

Davantage que notre propre déclin, il faut lire dans cette étude le décuplement des efforts de certaines puissances, notamment la Turquie et l'Inde, pour résister à leurs concurrents ou tirer leur épingle du jeu, avec un effort de densification de leurs réseaux sud-sud, y compris au sein des organisations régionales. **Ankara a ouvert 24 postes à l'étranger entre 2017 et 2023, soit plus que n'importe quel autre pays.** L'Inde, qui dispose d'un réseau diplomatique limité au regard de son poids économique et démographique, a dépassé l'année dernière la moyenne

- **De nouvelles formes de présence sont par ailleurs mises en place** : en Inde, par exemple, un premier « bureau de France » a été ouvert en octobre 2017 à Chennai puis, en mars 2024, ce modèle a été répliqué à Hyderabad. La France dispose désormais d'un plateau au sein du plus grand incubateur de startups du pays.

Le ministre a enfin **confié au centre d'analyse, de prévision et de stratégie (CAPS) du Quai d'Orsay une étude comparative des outils innovants mis en place par d'autres diplomaties** : utilisation de technologies innovantes, nouvelles méthodologies d'anticipation tels que les *serious games*, modalités nouvelles de recours à la prospective, etc. La Direction des affaires financières, s'est en outre dotée d'un bureau de la stratégie et de la performance des réseaux.

3. Quel dialogue instituer avec les enceintes du « Sud global » ?

La politique à adopter à l'égard des pays du Sud global suit pour l'heure ce qui ressemble à une ligne de crête. Il s'agit, d'un côté, **d'empêcher la constitution de blocs** que la montée de nouvelles formes de nationalismes dresserait les uns contre les autres. Ceci implique d'éviter les actions pouvant être regardées comme agressives qui contribueraient à la consolidation des enceintes alternatives, particulièrement vis-à-vis des pays pratiquant le multi-alignement.

L'autre écueil à éviter est celui de la naïveté, notamment à l'égard des actions de déstabilisation, de désinformation, d'ingérence, ou des programmes révisionnistes qui alimentent les tensions internationales. Ceci impose de développer une capacité de réponse et de la partager avec nos alliés à l'échelle la plus adaptée, celle de l'Union européenne, mais aussi avec des pays émergents et des puissances petites et moyennes clés pour désamorcer des velléités de constitution de blocs et progresser sur les enjeux globaux, ce qui impose une attention accrue à la situation de chacun.

Il y a urgence, car la position de l'Europe, confrontée en outre à des difficultés économiques, est à cette heure précaire. Tandis qu'il y a dix ans, la France et l'Allemagne pesaient d'un poids déterminant dans la conclusion de l'accord sur le nucléaire iranien ou sur ceux de Minsk, les tentatives de règlement des conflits au Proche-Orient ou en Ukraine semblent, en 2024, pouvoir les contourner.

Pour l'heure, la principale manifestation d'une prise de conscience de l'impossibilité d'un pilotage de la gouvernance mondiale par des formes de « diplomatie de connivence »¹ occidentales a été la création du format G20, dont le premier sommet s'est réuni en 1999. Ses réalisations ne sont pas négligeables, les déclarations finales des sommets de Hangzhou en 2016 et de Delhi en 2023 ayant ainsi été regardées comme ambitieuses en matière de lutte contre le changement climatique. Ce format n'écarte toutefois pas les critiques tournées par les pays du « Sud global » à l'égard du Nord. **Le président Macron avait proposé à l'été 2023 d'aller plus loin, en sollicitant, sans succès, la participation de la France au sommet des Brics de Johannesburg.**

La France exercera en 2026 la présidence du G7. Dans ce format, elle devra mener une politique de dialogue actif vis-à-vis des pays non membres du G7, et porter une attention particulière aux pays du Sud, notamment africains, afin de chercher à dépasser les clivages Nord-Sud. Le Sommet Afrique-France, organisé à Nairobi pendant cette présidence, y contribuera.

L'organisation d'un Sommet Afrique-France à Nairobi en 2026, pendant la présidence française du G7, visera également à valoriser le partenariat renouvelé entre la France et les pays du continent africain. L'initiative du Pacte de Paris pour les peuples et la planète, dite « 4P », héritée du Sommet pour un nouveau pacte financier mondial, vise également à

¹ Voir par exemple Bertrand Badie, *La diplomatie de connivence*, Paris, La Découverte, 2011, ou encore, du même auteur : *Le temps des humiliés*, Paris, Odile Jacob, 2019.

créer un format multilatéral nouveau, associant pays du Nord et du Sud, de tous niveaux de développement, pour trouver des solutions communes aux enjeux communs.

La France doit en toute hypothèse lutter contre le syndrome de « *the West versus the Rest* » en continuant à parler à tous et en continuant à soutenir l'élargissement du conseil de sécurité des Nations unies, tout en renforçant la crédibilité de son discours par la défense de son modèle institutionnel et politique contre les attaques que sont les menaces hybrides et les ingérences informationnelles.

4. Développer une politique d'influence plus ambitieuse

Élaborée à la suite des rapports de Yves Saint-Geours de 2016¹ et de Pierre Buhler de 2017², une « **feuille de route de l'influence** »³, fixe depuis 2022 dix grandes priorités pour renforcer la diplomatie d'influence de la France, dans un contexte de compétition de modèles pour une transformation de l'ordre international. Notion difficile à appréhender, l'influence de la France repose sur un socle de fondamentaux – État membre du conseil de sécurité des Nations unies, doté de l'arme nucléaire, fondateur de l'UE, patrie des droits de l'homme et au cœur de la francophonie – mais semble vulnérable, d'abord à ses propres yeux.

Parmi les atouts solides et unanimement reconnus de l'influence française figurent les actions de diplomatie culturelle et d'influence portés par le programme 185, qui consistent – quatrième objectif de la feuille de route – à s'adresser aux jeunes du monde. Au titre du programme 105, le **programme d'invitation de personnalités d'avenir (PIPA)**, permet depuis 1989 à la France d'offrir des programmes individualisés à des personnes identifiées par nos ambassades. En 2024, 80 invités ont ainsi bénéficié de visites de haut niveau d'une durée d'une semaine, et le ministère travaille au lancement d'une plateforme numérique permettant de mieux animer le réseau des anciens invités. Outre le contexte budgétaire, la timidité de ces programmes limite leurs effets : le modèle américain du programme PIPA, l'*International visitor leadership program*, réunit jusqu'à 5000 personnes chaque année, sur trois semaines.

L'organisation de sommets et de conférences internationales peut concilier la valorisation des atouts français et la contribution au resserrement des liens Nord-Sud.

La diplomatie française fait partie des rares à pouvoir organiser des événements de l'ampleur de la COP21, du sommet *One Planet*, du Sommet pour un nouveau pacte financier mondial, des Jeux Olympiques et paralympiques, ou encore de la conférence internationale du 24 octobre 2024 sur le Liban. Cette **compétence est en voie de professionnalisation** : le Protocole a engagé au 1er janvier 2024 une réforme visant à créer en son sein une filière événementielle.

La France s'est toutefois tardivement insérée dans la compétition mondiale des espaces de dialogue polylatéraux, c'est-à-dire ajoutant au multilatéralisme classique la représentation de la société civile et des diverses parties prenantes aux problèmes globaux. Les sept sommets multi-acteurs « One Planet » (climat, environnement, océan, forêts, pôles, eau) ont permis le lancement de 143 initiatives, dont beaucoup sont mises en œuvre par des agences des Nations Unies.



¹ « Rapport sur les think tanks français », de Yves Saint-Geours, remis au ministre des affaires étrangères en septembre 2016.

² « Stratégie d'influence de la France dans le débat d'idées international », rapport de Pierre Buhler, Lina Pamart et Justin Vaïsse, remis au ministre des affaires étrangères en mai 2017.

³ Feuille de route de l'influence de la diplomatie française,



Le Forum de Paris pour la Paix, lancé en 2018 à l'initiative du Président de la République, ambitionne d'être identifié comme une « conférence de Munich sur la sécurité » ou un « forum de Davos » à la française, dont l'originalité est de permettre le **dialogue de toutes les parties prenantes aux grands enjeux globaux, en dépassant les clivages Nord-Sud**. Ses commissions permanentes, entre

chaque Forum annuel, alimentent en outre la réflexion et les travaux des chantiers onusiens. Depuis 2018, le Forum a rassemblé plus de 45 000 participants de 175 pays, 147 chefs d'État et de gouvernement, 57 dirigeants d'organisation internationale.

Certains constats des rapports précités restent en partie pertinents. D'abord, sur l'attention accordée à la langue d'influence : si la maîtrise de l'anglais a beaucoup progressé parmi les experts, il faut déplorer la disparition du français comme langue de travail et de négociation dans les enceintes internationales. La maîtrise d'une pluralité de langues reste un atout de la diplomatie française, mais certains pays investissent davantage : leurs diplomates peuvent par exemple consacrer deux ans à l'apprentissage du chinois avant de prendre un poste en Chine. La préservation de la voie d'Orient dans le cadre de la réforme de la haute fonction publique a toutefois permis de créer une section Afrique proposant cinq langues – haoussa, mandingue, peul, swahili, wolof – et réintroduit l'allemand dans une section Europe centrale.

Le constat de la **relative faiblesse des *think tanks* français reste en grande partie valable, et doit être étendu à la faiblesse du tissu universitaire** et de sa contribution aux politiques publiques – sans en rabattre toutefois sur les libertés académiques. **La faiblesse du vivier d'experts en France, sur la Chine contemporaine, est un problème bien identifié depuis plusieurs années**. La Chine est ainsi la zone géographique sur laquelle le CNRS semble avoir le moins de chercheurs permanents. Les efforts précédemment menés pour construire un *think tank* spécialisé sur la Chine n'ont pas abouti : Eurics, lancé en 2020 pour mettre en réseau les capacités européennes de recherche en la matière, semble déjà devenu inactif. L'initiative de l'Inalco et du CNRS pour construire une plateforme de moissonnage du web chinois, baptisée COREF, est prometteuse, mais ne résout pas le problème du vivier d'experts tournés vers des questions pertinentes utiles aux politiques publiques.

La formation doctorale, donc la vocation à produire des connaissances nouvelles, à attirer de jeunes chercheurs de l'étranger et à irriguer les centres de recherche, est au cœur de ces questions. Le doctorat étant en outre le grade universitaire le plus élevé le mieux reconnu dans le monde entier, cette question rejoint celle des postes à haut niveau auprès des organisations internationales. L'ouverture d'une voie d'accès à l'institut national du service public pour les docteurs va sans doute dans le bon sens. La création de passerelles entre la formation doctorale et les administrations reste largement à encourager, par exemple en soutenant les filières d'expertise au sein du ministère, en offrant la possibilité à des diplomates en milieu de carrière d'effectuer des doctorats, ou encore en relançant les bourses « Lavoisier ».

Le mercredi 27 novembre 2024, sous la présidence de M. Cédric Perrin, président, la commission a émis un avis favorable à l'adoption des crédits du programme 105 de la mission défense dans le projet de loi de finances pour 2025.



Commission des affaires étrangères, de
la défense et des forces armées
<http://www.senat.fr/commission/etr/index.html>

Cédric PERRIN
Président de la commission
Sénateur du Territoire de Belfort
(LR)



Valérie BOYER
Rapporteuse
Sénatrice des
Bouches-du-Rhône
(LR)



**Jean-Baptiste
LEMOYNE**
Rapporteur
Sénateur de l'Yonne
(RDPI)