

N° 146

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2024-2025

Enregistré à la Présidence du Sénat le 21 novembre 2024

AVIS

PRÉSENTÉ

*au nom de la commission des affaires étrangères, de la défense
et des forces armées (1) sur le projet de loi de finances,
considéré comme rejeté par l'Assemblée nationale, pour 2025,*

TOME I

ACTION EXTÉRIEURE DE L'ÉTAT

Action de la France en Europe et dans le monde (Programme 105)

Par Mme Valérie BOYER et M. Jean-Baptiste LEMOYNE,

Sénatrice et Sénateur

(1) Cette commission est composée de : M. Cédric Perrin, président ; MM. Pascal Allizard, Olivier Cadic, Mmes Hélène Conway-Mouret, Catherine Dumas, Michelle Gréaume, MM. Joël Guerriau, Jean-Baptiste Lemoine, Akli Mellouli, Philippe Paul, Rachid Temal, vice-présidents ; M. François Bonneau, Mme Vivette Lopez, MM. Hugues Saury, Jean-Marc Vayssouze-Faure, secrétaires ; MM. Étienne Blanc, Gilbert Bouchet, Mme Valérie Boyer, M. Christian Cambon, Mme Marie-Arlette Carlotti, MM. Alain Cazabonne, Olivier Cigolotti, Édouard Courtial, Jérôme Darras, Mme Nicole Duranton, MM. Philippe Folliot, Guillaume Gontard, Mme Sylvie Goy-Chavent, MM. Jean-Pierre Grand, André Guiol, Ludovic Haye, Loïc Hervé, Alain Houpert, Patrice Joly, Mmes Gisèle Jourda, Mireille Jouve, MM. Alain Joyandet, Roger Karoutchi, Ronan Le Gleut, Claude Malhuret, Didier Marie, Thierry Meignen, Jean-Jacques Panunzi, Mme Évelyne Perrot, MM. Stéphane Ravier, Jean-Luc Ruelle, Bruno Sido, Mickaël Vallet, Robert Wienie Xowie.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (17^{ème} législ.) : 324, 459, 462, 468, 471, 472, 486, 524, 527, 540 et T.A. 8

Sénat : 143 et 144 à 150 (2024-2025)

SOMMAIRE

| | |
|--|-----------|
| L'ESSENTIEL..... | 5 |
| I. LE PLAN DE RÉARMEMENT DE NOTRE DIPLOMATIE SE POURSUIT MAIS À UN RYTHME RALENTI PAR LA SITUATION DES FINANCES PUBLIQUES | 5 |
| A. UNE CONTRIBUTION À L'EFFORT BUDGÉTAIRE GLOBAL RENDUE MOINS DOULOUREUSE PAR L'ALLÈGEMENT MÉCANIQUE DE CERTAINES CONTRIBUTIONS..... | 5 |
| 1. Une année 2024 marquée par un resserrement des marges de manœuvre et la refonte de la maquette budgétaire..... | 5 |
| 2. Un effort global absorbé par la baisse opportune des contributions internationales..... | 6 |
| 3. Une contribution à l'effort collectif qui se traduit par un ralentissement de la trajectoire de réarmement..... | 7 |
| B. AU SEIN DES CHANTIERS DU MINISTÈRE, UNE VIGILANCE À CONSERVER SUR CERTAINES FONCTIONS ESSENTIELLES | 9 |
| 1. La gestion de crise..... | 9 |
| 2. La communication | 9 |
| 3. La sécurisation des emprises à l'étranger..... | 9 |
| 4. La coopération de sécurité et de défense | 10 |
| II. SOUTENIR L'ADAPTATION DE NOS OUTILS D'ACTION DIPLOMATIQUES ET D'INFLUENCE AUX MÉTAMORPHOSES DE L'ORDRE MONDIAL..... | 11 |
| A. RENFORCER TOUS LES MOYENS DE PESER SUR UNE SCÈNE INTERNATIONALE DE PLUS EN PLUS COMPÉTITIVE | 11 |
| 1. La politique de contributions volontaires..... | 11 |
| 2. La présence des Français dans les organisations internationales | 12 |
| 3. L'accueil d'organisations internationales | 13 |
| B. UNE DOCTRINE ET UNE POLITIQUE À AFFINER À L'ÉGARD DES PROPOSITIONS ALTERNATIVES AU MULTILATÉRALISME CLASSIQUE..... | 14 |
| 1. Un ordre mondial contesté et concurrencé par l'émergence de nouvelles puissances..... | 14 |
| 2. Un défi d'ampleur posé, d'abord, à notre appareil diplomatique | 16 |
| 3. Quel dialogue instituer avec les enceintes du « Sud global » ?..... | 19 |
| 4. Développer une politique d'influence plus ambitieuse..... | 20 |
| EXAMEN EN COMMISSION..... | 23 |
| LISTE DES PERSONNES ENTENDUES | 35 |

L'ESSENTIEL

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.

I. 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

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

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 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 au 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 spécialisées 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.

II. 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.

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

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.*

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 10ème au 5ème 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 signaler 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.

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.

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

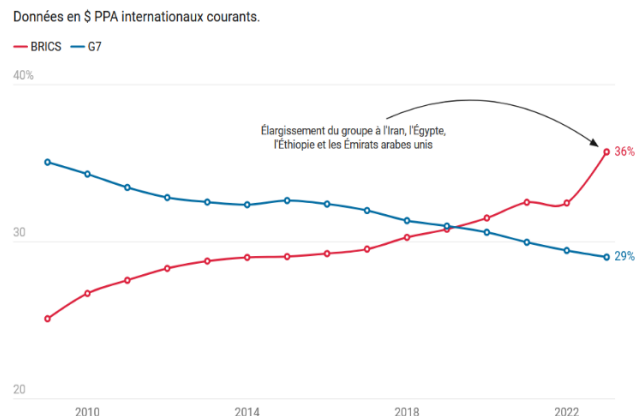
1. Un ordre mondial contesté et concurrencé par l'émergence de nouvelles puissances

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'accélérer 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



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

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

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*¹.

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.² 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.

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.

¹ Voir « *Strengthening multilateralism for just global development and security* », déclaration finale du 16^e sommet des Brics de Kazan, 23 octobre 2024.

² 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

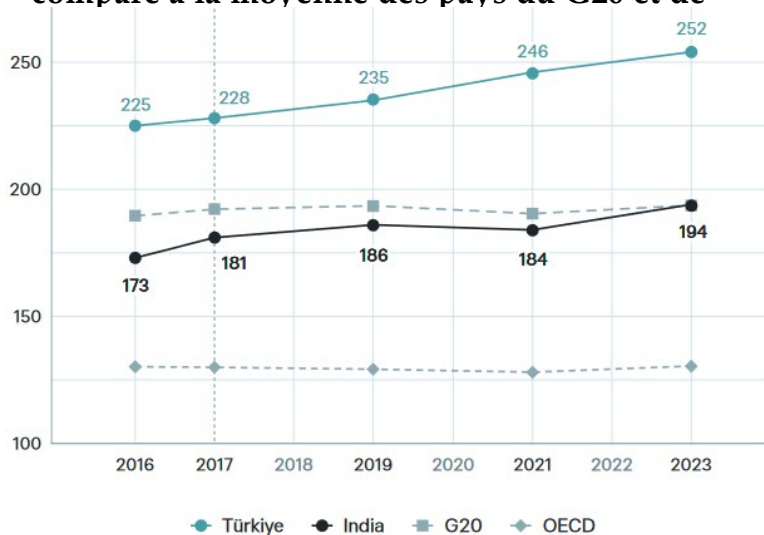
Pour la première fois, dans son étude de février 2024, le *Lowy institute* a fait passer le réseau diplomatique et consulaire français en 5^e position derrière la Chine, les États-Unis, la Turquie et le Japon, et juste devant la

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.

Russie¹. Lors de la première édition du classement en 2016, la France était classée 2e derrière les Etats-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.**

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



Source : Lowy institute, GDI 2024.

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 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.

¹ Lowy Institute, Global diplomacy Index 2024.

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.
- **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.**

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.

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 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

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

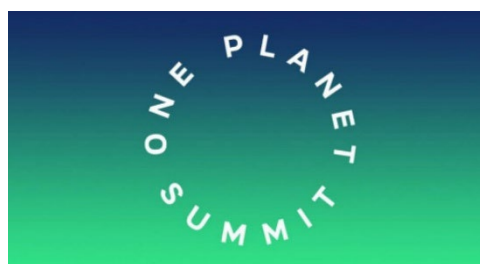
² « Stratégie d'influence de la France dans le débat d'idées international », rapport de Pierre Buhler, Lina Pamart et Justin Vaïsse, remis au ministre des affaires étrangères en mai 2017.

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

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.



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.

EXAMEN EN COMMISSION

Au cours de sa réunion du mercredi 27 novembre 2024, la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées, sous les présidences de MM. Pascal Allizard, vice-président et Cédric Perrin, président, a procédé à l'examen des crédits du programme 105 « Action de la France en Europe et dans le monde ».

M. Pascal Allizard, président. – Mes chers collègues, le président Perrin, qui va nous rejoindre dans quelques minutes, m'a demandé d'ouvrir cette longue réunion, au cours de laquelle nous devons examiner une série de rapports.

Sans perdre de temps, je donne la parole à Valérie Boyer et Jean-Baptiste Lemoyne pour présenter leur rapport sur le programme 105 « Action de la France en Europe et dans le monde ».

Mme Valérie Boyer, rapporteure pour avis de la mission « Action extérieure de l'État » sur le programme 105 « Action de la France en Europe et dans le monde ». – Le programme 105 de la mission « Action extérieure de l'État » regroupe les moyens de l'action diplomatique de la France et porte une part importante des contributions versées par la France aux organisations internationales.

Ses crédits atteindront 2,7 milliards d'euros en 2025, en recul de 4,6 % à périmètre constant. Le périmètre du programme a en effet été élargi pour inclure les crédits de personnel portés jusqu'alors par les programmes 151, 185 et 209. Le ministère en tirera sans doute davantage de souplesse dans le pilotage budgétaire et la gestion de sa masse salariale.

Cette diminution des crédits était annoncée par la dégradation du contexte budgétaire dès le début de l'année 2024. Le programme 105 a pris sa part des efforts demandés, avec l'annulation de 150 millions d'euros de crédits depuis le décret de février dernier. Nous devrions en rester là puisque, d'après la secrétaire générale du ministère de l'Europe et des affaires étrangères, le plan d'économies supplémentaires de 5 milliards d'euros devrait surtout peser sur le programme 209.

En 2025, comme en 2024, cet effort est rendu possible par la diminution des contributions internationales obligatoires de la France. Les moindres dépenses destinées à l'Ukraine portées par la Facilité européenne pour la paix et les modalités de calcul de notre contribution aux Nations unies et aux opérations de maintien de la paix, assise sur notre revenu national brut (RNB), lequel diminue relativement par rapport à celui des puissances émergentes, minorent ce poste d'une bonne centaine de millions d'euros en 2025.

Le schéma d'emploi du ministère peut donc rester positif. Il est toutefois deux fois moins ambitieux que celui qui était prévu l'an dernier. Au lieu de la création de 150 postes en 2025 puis de 200 postes par an en 2026 et

2027, la trajectoire revue à la baisse ne prévoit que 75 postes supplémentaires l'an prochain et 100 par an jusqu'en 2027, pour un total ramené de 700 équivalents temps plein (ETP) à 425 ETP sur quatre ans. Il s'agit d'un effort important, qui aura des conséquences sur l'influence de la France à l'étranger.

Ce ralentissement de la trajectoire de réarmement de notre diplomatie n'empêche pas la poursuite de notre agenda de transformation. La secrétaire générale du ministère nous indiquait que 80 % des 356 recommandations issues des états généraux de la diplomatie avaient d'ores et déjà été mises en œuvre.

Les crédits consacrés au soutien progressent de 2 millions d'euros et les moyens fléchés vers les ressources humaines d'environ 1 million d'euros. Cette hausse concerne d'abord la formation, les concours et les stages. L'Académie diplomatique et consulaire est dotée de 5,5 millions d'euros dès 2025. Des moyens d'action sociale sont dégagés pour améliorer le quotidien des agents.

Les crédits relatifs au réseau diplomatique représentent 783 millions d'euros, en diminution de 8 millions d'euros. Le fonctionnement des ambassades mobilise 3,5 millions d'euros de moins que l'an dernier, les économies réalisées reposant essentiellement sur l'entretien lourd et les dépenses de location à l'étranger. Le lancement de certaines opérations d'envergure est toutefois poursuivi. Je pense, par exemple, au regroupement de l'Institut français et du consulat général à Barcelone ou à la reconstruction de l'Institut français à Mexico.

Au sein des crédits de coordination de l'action diplomatique, qui s'élèvent à 135 millions d'euros, les dépenses de protocole sont les plus dynamiques. Elles avaient déjà doublé en 2024, année des jeux Olympiques et du sommet de la francophonie, pour s'établir à 18 millions d'euros. En 2025, elles augmenteront de 60 % pour atteindre 29 millions d'euros. Cette enveloppe financera notamment deux manifestations internationales de grande ampleur à hauteur de 22 millions d'euros : le sommet pour l'action sur l'intelligence artificielle, qui aura lieu en février 2025, et la conférence des Nations unies sur l'océan, qui se déroulera à Nice du 9 au 13 juin 2025.

Ces dépenses peuvent sembler très élevées, mais elles participent du rayonnement de la diplomatie d'influence de notre pays, une compétence en voie de professionnalisation au sein du ministère. Les événements internationaux nécessitent énormément de fonds, mais il serait dommage de fragiliser le savoir-faire français en la matière.

Nous insistons encore sur certaines fonctions du ministère de l'Europe et des affaires étrangères qui faisaient l'objet de notre rapport l'an dernier et qui occupent une place nécessairement plus étroite dans l'équation budgétaire proposée pour l'an prochain. Les dépenses du centre de crise et de soutien (CDCS) augmentent de 400 000 euros en 2025, pour atteindre 5,3 millions d'euros, ce qui permettra de continuer à équiper les postes en

matériel de crise, de renforcer les capacités de réponse téléphonique et d'assurer le retour de nos ressortissants en tant que de besoin. Souhaitons que cette enveloppe soit sous-consommée. Ceux d'entre vous qui ont eu à faire face à des situations dramatiques, avec des personnes disparues ou en grandes difficultés à l'étranger, auront sans doute constaté pouvoir obtenir à toute heure du jour et de la nuit une réponse de la part du CDCS. Il faut soutenir ce service vital pour les Français à l'étranger, dont je tiens à saluer l'excellent travail.

Je souhaiterais aussi vous parler de la direction de la communication et de la presse, qui devrait poursuivre sa montée en puissance en 2025 grâce aux 18 ETP recrutés en 2024. Ses crédits baissent toutefois facialement d'un million d'euros en raison du non-renouvellement de mesures transitoires mises en œuvre en 2024 en lien avec les jeux Olympiques et du financement par une autre direction de la chaîne vidéo de la Maison des mondes africains.

Le budget de la sécurité des emprises diplomatiques à l'étranger diminue de 5,5 % en autorisations d'engagement (AE) et de 3,8 % en crédits de paiement (CP), après avoir augmenté d'une dizaine de points de pourcentage en 2023 et d'une quinzaine en 2024. Le renouvellement du parc de véhicules blindés, qui est vieillissant, exige une enveloppe plus importante cette année. En matière de sécurité passive, les dépenses diminuent, ce qui conduit à repousser certaines interventions considérées comme moins urgentes.

La baisse de 10 % des crédits de coopération de sécurité et de défense implique de revoir certaines priorités. En Afrique subsaharienne, des académies de formation sont développées dans des bases militaires que l'armée française s'apprête à quitter. C'est le cas au Gabon, avec l'installation de l'école nationale à vocation régionale (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. La direction de la coopération de sécurité et de défense (DCSD) poursuit ses efforts à l'est de l'Union européenne ainsi qu'en zone indo-pacifique, où deux écoles de sécurité maritime seront inaugurées à La Réunion et au Sri Lanka.

Il convient d'insister sur la pertinence douteuse de certains indicateurs au regard des objectifs opérationnels poursuivis et de l'impératif de bonne évaluation de l'action menée par le Parlement. Certains ont certes été retirés, 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. Comment, en effet, expliquer l'efficacité de la politique à partir du coût unitaire par élève, de la formation ou de la part des femmes participant aux formations ?

Je tiens, pour terminer, à souligner les efforts importants que porte cette proposition budgétaire et à saluer l'excellent travail réalisé par nos fonctionnaires en administration centrale et à l'étranger.

M. Jean-Baptiste Lemoyne, rapporteur pour avis de la mission « Action extérieure de l'État » sur le programme 105 « Action de la France en Europe et dans le monde ». – Avec Valérie Boyer, nous avons naturellement sollicité toutes les personnes auditionnées au sujet de l'adaptation de notre outil diplomatique, de notre action multilatérale et de notre politique d'influence aux bouleversements que connaît l'ordre mondial.

Celui-ci se caractérise notamment par l'émergence de puissances porteuses d'une vision alternative. La part des BRICS+ dans le PIB mondial a dépassé celle des pays du G7, à 36 % contre 29 %. Ce groupe représente d'ailleurs 45 % de la population mondiale, ce qui dit beaucoup du poids qu'il a déjà et de celui qu'il souhaite se donner, avec, par exemple, une nouvelle banque de développement et la volonté de se poser en alternative aux formes traditionnelles de gouvernance mondiale.

Il ne s'agit pas d'une opposition entre démocraties et régimes autoritaires, mais plutôt entre un Nord qui se veut occidental et un Sud qui se prétend global. Ce dernier bloc n'est pas monolithique, chacun des pays qui le composent disposant de son propre agenda et tous n'étant pas toujours alignés. Ils sont néanmoins animés par la volonté de porter une forme d'« altermultilatéralisme ». L'Organisation de coopération de Shanghai (OCS) a ainsi critiqué, lors de son dernier sommet, les sanctions mises en place à l'encontre de la Russie, tandis que l'Inde, l'Argentine et l'Indonésie, entre autres, ont refusé de se ranger aux côtés du G7 sur la question ukrainienne. Un « multialignement » est à l'œuvre, dans la mesure où certains de ces pays participent à des formats qui intègrent les États-Unis ou d'autres pays affinitaires.

Dans ce contexte, la France doit jouer finement sa partition en rendant ses outils diplomatiques plus pertinents. Elle a ainsi augmenté ses contributions volontaires aux organisations internationales, passant du dixième rang au huitième rang en quatre ans. Cet effort reste assez fragile par rapport à celui de nations telles que l'Allemagne ou le Royaume-Uni, mais permet de flécher un certain nombre de priorités. Je pense à notre engagement au sein de l'Agence internationale de l'énergie atomique (AIEA), qui nous a permis de peser sur la stratégie de cette agence importante au regard des enjeux moyen-orientaux.

La France est en outre la deuxième nationalité la plus représentée au sein du personnel onusien tous postes confondus, avec 721 cadres contre 1143 pour les États-Unis. Néanmoins, nous avons perdu notre deuxième place au sein du Secrétariat de New York au profit de la Chine, qui a également surpassé les États-Unis. Nous conservons en revanche un certain nombre de postes clés, par exemple la direction des opérations de maintien de la paix avec Jean-Pierre Lacroix, diplomate français. Il est très important de préparer la relève, notamment avec le programme des jeunes experts associés (JEA), car les trois quarts d'entre eux continuent ensuite leur carrière dans le système onusien.

Par ailleurs, il faut se réjouir que la France soit toujours une terre d'accueil pour les organisations internationales, ce qui compte en termes d'influence, de rayonnement et de retombées économiques. Une ordonnance sur l'attractivité a été prise en 2022 pour leur permettre de bénéficier des privilèges et immunités dès leur installation, sans attendre l'accord de siège. Le nombre d'organisations présentes sur notre sol ne cesse de croître : nous allons dépasser les 70 l'année prochaine, qu'elles aient leur siège sur le territoire français – c'est le cas d'une quarantaine d'entre elles – ou qu'elles y disposent d'un bureau national ou régional – une trentaine d'organisations se trouvent dans cette situation.

Dans ce contexte international mouvant, avec l'émergence de concurrents internationaux très structurés, *quid* de notre réseau diplomatique et consulaire ? Une étude produite par un think tank australien, le Lowy Institute, place la France en cinquième position en matière de réseau, derrière la Chine, les États-Unis, la Turquie et le Japon et juste devant la Russie. Ce classement, en partie lié à un changement méthodologique, ne montre pas tant notre faiblesse en la matière, mais plutôt les efforts décuplés de certaines puissances, telles la Turquie ou l'Inde, pour étoffer leur réseau. Ankara a ouvert 24 postes à l'étranger en six ans, soit plus que n'importe quel pays au monde.

Nous ne sommes pourtant pas en reste : le réseau diplomatique français s'est étendu géographiquement ces dernières années pour prendre en compte les évolutions de nos priorités et de nos intérêts. Des créations d'ambassades sont prévues en 2025 aux Samoa et au Guyana. Ce dernier pays deviendra d'ailleurs très important sur le plan économique en raison des ressources naturelles qu'il exploite. Je veux à ce propos avoir une pensée particulière pour tous les personnels qui servent dans les postes de présence diplomatique (PPD), avec des équipes très réduites – ils sont parfois cinq ou six en comptant les personnels de soutien –, et permettent d'assurer la présence française dans de nombreux endroits. Nous disposons de 24 PPD, auxquels s'ajouteront les deux qui doivent être créés en 2025.

Au-delà des postes diplomatiques, des postes consulaires ont été créés à partir d'éléments existants qui ont été renforcés, à Monterrey en 2021 et à Séville et Athènes en 2024. Grâce aux moyens humains déployés à la suite des états généraux de la diplomatie, le ministère de l'Europe et des affaires étrangères a renforcé ses équipes en Asie-Océanie, zone cruciale où se jouent des enjeux importants et théâtre de la rivalité systémique entre les États-Unis et la Chine. L'équipe de l'ambassadrice auprès de la communauté du Pacifique a ainsi déménagé de Paris à Nouméa. De nouvelles formes de présence se mettent également en place, avec, par exemple, l'ouverture à Hyderabad, en Inde, d'un Bureau de France, qui nous permet d'être présents dans le plus grand incubateur du pays.

Le ministre Jean-Noël Barrot a, en outre, confié au Centre d'analyse, de prévision et de stratégie (Caps) la réalisation d'une étude comparative des

outils innovants mis en place par d'autres diplomaties pour identifier ceux qui fonctionnent le mieux et en tirer des leçons.

Enfin, pour terminer sur ce sujet de l'adaptation de notre outil diplomatique à l'évolution du monde, l'attitude à adopter à l'égard des enceintes du Sud global reste à affiner. L'aspiration des nouvelles puissances à participer à la régulation des enjeux mondiaux est légitime, mais il faut être lucides et savoir lutter contre les ingérences et les programmes révisionnistes qui peuvent alimenter des tensions internationales. Dans ce contexte, nous nous devons de faire de l'influence, sous peine de subir celle des autres.

Je crois que nous pouvons encore muscler le jeu, par exemple en renforçant les programmes tels que « Personnalités d'avenir ». Nous recevons un peu moins d'une centaine de personnalités d'avenir chaque année dans le cadre de ce programme conduit par le Quai d'Orsay, alors que les États-Unis en accueillent 5000. Des marges de progression existent donc.

Il faut également se féliciter d'initiatives telles que l'*Africa Infrastructure Fellowship Program*, qui permet d'accueillir à Paris des cadres et des ingénieurs à responsabilités dans le domaine des infrastructures. Le Forum de Paris pour la paix, créé il y a six ans, a replacé la France dans la compétition pour l'accueil de forums internationaux de haut niveau et permis d'accueillir, depuis 2018, 45 000 participants venus de 175 pays et 147 chefs d'État et de gouvernement, ce qui montre l'importance de cette manifestation devenue rituelle au mois de novembre.

La France est plus que jamais légitime et crédible vis-à-vis de ce Sud protéiforme en continuant à plaider pour la réforme d'instances internationales, et en particulier pour celle du Conseil de sécurité des Nations unies. Elle doit veiller à utiliser à l'avenir les formats dont elle a la responsabilité pour préserver le lien avec ce Sud. Je pense notamment à notre présidence du G7 en 2026, qui sera l'occasion de conduire une politique de dialogue actif avec les pays non membres et de porter une attention particulière aux pays du Sud. Le sommet Afrique-France, qui aura lieu la même année à Nairobi, pourra également y contribuer.

Pour conclure, permettez-moi de rendre hommage aux femmes et aux hommes qui font vivre au quotidien cette diplomatie, avec parfois beaucoup de débrouillardise au regard des moyens alloués, même si ceux-ci ont augmenté nonobstant le léger frein lié aux contraintes budgétaires actuelles.

Un amendement à la première partie du projet de loi de finances (PLF) visant à assujettir à l'impôt sur le revenu l'indemnité de résidence perçue par les fonctionnaires civils et militaires en service à l'étranger a été adopté il y a deux jours par le Sénat. Je veux vous mettre en garde sur ce type d'idées qui peuvent paraître séduisantes pour récupérer quelques picaillons pour le budget de l'État. Il est nécessaire de préserver l'attractivité de ces fonctions et de couvrir, en matière de sécurité ou de logement, les dépenses de nos agents dans certains pays où le coût de la vie est beaucoup plus élevé qu'en France.

Il faudra donc trouver une manière de revenir sur la disposition votée ou de l'atténuer car elle suscite beaucoup de craintes et d'émoi. J'ai peur que nous perdions des talents si celle-ci devait être conservée.

- Présidence de M. Cédric Perrin, président -

M. Pascal Allizard. – J'aimerais revenir sur ce malheureux amendement de la commission des finances voté dans la nuit de lundi à mardi avec un avis de sagesse de la commission et du Gouvernement.

Depuis hier, nous sommes tous assaillis de questions de la part d'un certain nombre de diplomates en poste. Il s'agit d'une initiative extrêmement malheureuse au sujet de laquelle nous avons longuement échangé avec le président Perrin depuis hier. Mon objectif, que vous partagerez peut-être, est d'obtenir une seconde délibération et le rejet de cet amendement.

Même s'il est nécessaire de trouver des pistes d'économies, il conviendrait d'éviter de se lancer dans le concours Lépine de la meilleure proposition. Je considère cet amendement comme particulièrement mal venu et crois, Monsieur le président, qu'il serait bon que notre commission se positionne sur cette question.

M. Cédric Perrin, président. – J'ai été personnellement alerté à ce sujet hier, notamment par Pascal Allizard. Nous avons reçu depuis de nombreux retours sur cet amendement, qui concerne à la fois les diplomates et les militaires.

Ses conséquences pour les diplomates sont relativement simples, même si elles n'ont malheureusement pas été comprises par ses auteurs. Nous commençons à recevoir des courriels d'ambassadeurs dont certains agents, notamment ceux de catégorie C, tirent déjà le diable par la queue pour essayer de survivre à l'étranger dans des conditions parfois difficiles. Ils nous expliquent que ceux-ci veulent rentrer en France car leur situation n'est pas tenable financièrement. Les diplomates étant obligés d'aller à l'étranger, le nombre de candidats à l'exercice de ces fonctions diminuera probablement, tandis que bien des militaires ne se porteront plus volontaires pour partir à l'étranger.

Ni la commission des finances, ni le Gouvernement, ni l'auteur de l'amendement ne semblent avoir mesuré les conséquences que ce dernier pouvait avoir sur notre capacité à continuer à être présents à l'étranger. Nous dénonçons depuis plusieurs années les coups de rabot faits sur le dos de notre diplomatie – le président Cambon est d'ailleurs allé manifester avec les diplomates à l'époque de la réforme de la haute fonction publique et de la décision de supprimer le corps diplomatique. Il n'est donc pas envisageable que nous en rajoutions ici, au Sénat.

Je suis allé voir hier le rapporteur général de la commission des finances ainsi que l'auteur de l'amendement, qui ne semble pas tout à fait comprendre le problème. Si notre commission me mandate pour en discuter avec le rapporteur général, je défendrai notre position. Il est possible que le Gouvernement demande un nouvel examen de cet amendement, mais celui-ci interviendrait à un moment aléatoire. Il faudra donc que le plus grand nombre d'entre nous soient présents en séance publique à ce moment-là pour porter notre position.

Mme Hélène Conway-Mouret. – Je pourrais reprendre à mon compte les propos de Pascal Allizard et les vôtres, Monsieur le président. Notre commission a toujours été solidaire, peut-être parce que nous sommes sensibilisés au fonctionnement de notre réseau diplomatique.

Le vocabulaire utilisé dans le cadre de la réforme de la haute fonction publique était déjà très brutal, avec des termes tels que l'« extinction » du corps diplomatique, qui ont jeté un profond émoi. Cet amendement a engendré la possibilité non pas d'un jour de grève, mais d'une grève générale, ce qui serait absolument inédit et historique. L'inquiétude est palpable et il faut l'entendre.

Au problème de reconnaissance au sein de ce ministère s'ajoute désormais l'incompréhension du fait que le Sénat, qui a toujours été solidaire jusqu'à présent, attaque aujourd'hui le corps diplomatique. Les diplomates ne sont effectivement pas les seuls concernés, les militaires l'étant aussi. Je ne pense pas que les fonctionnaires seront motivés à l'idée de partir à l'étranger sans cette incitation, d'autant que l'amendement ne fait pas dans la dentelle et prévoit une taxation à hauteur de 100 %.

Notre groupe est entièrement solidaire de ce qui sera proposé pour revenir sur cet amendement.

M. Cédric Perrin, président. – Je serais tenté de dire qu'il ne s'agit pas seulement d'un acte de solidarité, mais aussi d'un acte de bon sens.

M. Christian Cambon. – Je veux souligner l'extrême gravité de cette histoire et appuyer la démarche du président Perrin, qui propose de le mandater pour faire en sorte que l'affaire tourne court.

J'ai encore échangé ce matin avec la secrétaire générale du Quai d'Orsay. L'émotion est immense et les réseaux ont fonctionné toute la nuit, avec des suggestions particulièrement sympathiques nous invitant par exemple à rendre impossibles nos propres indemnités de résidence.

Les explications données en séance publique ont laissé entendre que tous les diplomates étaient logés gratuitement. C'est un contresens : à l'exception de l'ambassadeur, qui supporte d'ailleurs une partie des frais liés à son hébergement, tous les autres agents doivent se loger par eux-mêmes, dans des conditions parfois difficiles.

Le président Perrin a rappelé que cet amendement touchait également les militaires et l'ensemble des fonctionnaires expatriés. Il est regrettable que la commission des finances, qui déjà par le passé diminuait de plusieurs centaines de millions d'euros les crédits de l'aide au développement, ne se coordonne toujours pas avec notre commission.

La secrétaire générale du ministère est en train d'examiner la possibilité d'une seconde délibération avec le Gouvernement. À défaut, la seule solution – qui n'est pas pour tout de suite – sera la commission mixte paritaire (CMP). L'amendement sera écarté en CMP, mais d'ici là, le Sénat sera longuement remercié de son initiative. Je pense donc qu'il serait bienvenu que le président Perrin puisse porter une protestation générale de la commission.

M. Cédric Perrin, président. – De mon point de vue, sans aborder ni la composition de la CMP ni le fonctionnement de l'Assemblée nationale, le risque que présente l'attente de la réunion de la CMP est trop important.

Nous allons donc faire en sorte de provoquer une seconde délibération. Il nous reviendra alors d'être présents en séance publique et de faire passer le message au sein de nos groupes politiques respectifs.

M. Olivier Cigolotti. – Les diplomates se sont mobilisés très rapidement. Dès mardi, nos militaires, nos attachés de sécurité intérieure et nos gendarmes en poste à l'étranger ont eux aussi fortement réagi. Ce matin, ce sont les sapeurs-pompiers en position de coopération qui se sont manifestés.

L'amendement cible l'ensemble des personnels civils et militaires. Au-delà de l'objectif budgétaire affiché, ses conséquences seraient donc largement dommageables. Je m'associe totalement à la démarche du président Perrin tendant à revenir sur ce point.

M. Roger Karoutchi. – La seule solution est une seconde délibération, qui ne peut être demandée que par le Gouvernement ou le rapporteur général. Néanmoins, elle ne peut avoir lieu qu'à l'issue de la partie consacrée aux recettes, c'est-à-dire dimanche. Il est par conséquent nécessaire de mobiliser nos collègues pour qu'ils soient présents ce jour-là. Il faudrait demander un scrutin public, à condition que les groupes politiques suivent.

Mme Hélène Conway-Mouret. – Il serait bon d'être mieux coordonnés à l'avenir. Lorsqu'un de nos collègues a l'intention de déposer un amendement qui nous intéresse particulièrement, nous pourrions émettre un avis au préalable. Cela éviterait des situations inconfortables pour tout le monde.

M. Cédric Perrin, président. – Nous sommes d'accord, mais nous ne pouvons pas contraindre un sénateur souhaitant déposer un amendement à nous prévenir au préalable. Il aurait certes été logique que nous soyons informés, mais personne ne l'a été. Je vous propose donc un vote informel.

Qui est favorable à ce que j'aille rencontrer le rapporteur général pour essayer de revenir sur cette erreur de parcours ?

La commission émet à l'unanimité un avis favorable à la proposition du président.

Je vous remercie.

M. Jean-Baptiste Lemoyne, rapporteur pour avis. – La commission des finances propose un amendement visant à réduire les crédits de la mission de 50 millions d'euros, dont 30 millions d'euros pour le programme 105. Dans le détail, 20 millions d'euros seraient économisés sur l'immobilier, 2,5 millions d'euros sur le numérique, 2,5 millions d'euros sur le fonctionnement des ambassades et 5 millions d'euros sur la sécurité de nos emprises à l'étranger.

Cette proposition est très discutable. L'investissement dans le numérique doit être renforcé. Du reste, nous ne pouvons pas transiger sur la sécurité de nos emprises. Nous vous proposons donc d'émettre un avis favorable à l'adoption des crédits dans la version initiale du texte et d'être défavorables à l'amendement de la commission des finances.

Mme Valérie Boyer, rapporteure pour avis. – Il est temps de changer de paradigme et de cesser de cibler systématiquement l'immobilier, que ce soit en France ou à l'étranger. Nous sommes confrontés à une situation extrêmement difficile sur ce plan et je ne comprends pas cette obsession.

Dès qu'on parle d'immobilier, on pense à la spéculation ou à des châteaux. Or chacun a besoin d'un logement, qu'il réside en France ou à l'étranger. Il faut arrêter de stigmatiser l'immobilier. Nous sommes en train de briser les rêves de nos compatriotes.

Je suis particulièrement outrée par toutes les propositions qui sont formulées dans ce domaine, alors que nous devrions plutôt essayer de résoudre la crise immobilière à laquelle nous faisons face.

M. Cédric Perrin, président. – Il serait opportun d'envoyer certains de nos collègues dans les emprises diplomatiques françaises à l'étranger pour qu'ils se rendent compte de la manière dont nous traitons nos diplomates.

Ceux qui sont déjà allés à l'ONU savent que nous avons vendu nos emprises pour des sommes très importantes et que ceux où nous sommes installés aujourd'hui ne renvoient pas une image à la hauteur de la France. Nous contestons depuis des années ces coupes sombres dans l'immobilier.

M. Roger Karoutchi. – Je pense qu'une erreur a été commise dans la précipitation, ce qui est naturel compte tenu des délais impartis pour le débat budgétaire. Le Gouvernement nous a invités à trouver 4 milliards d'euros d'économies sur les dépenses pour limiter les augmentations d'impôts. La commission des finances s'est chargée de trouver elle-même ces 4 milliards d'euros à l'aveugle, alors qu'elle aurait dû laisser chaque commission formuler des propositions pour les secteurs relevant de sa compétence.

M. Christian Cambon. – Chaque année, c’est la même chose. J’ai connu cela pendant six ans. La question de l’immobilier des ambassades est pourtant très importante.

Je voudrais rappeler le résultat de la revente du palais Clam-Gallas, où se trouvait le centre culturel français à Vienne. Celui-ci a été acheté par le Qatar, qui y a installé son ambassade, tandis que nous sommes relégués dans un appartement sur le Ring. Inutile de vous dire que la France a tiré un grand profit de cette décision... Notre commission doit donc se battre sur ce sujet.

Monsieur Delahaye, quant à lui, devrait circuler dans les ambassades. Il y serait sans doute bien accueilli...

M. Cédric Perrin, président. – J’en suis certain. Nous allons passer au vote sur les crédits du programme 105.

M. Akli Mellouli. – Notre groupe n’a pas encore pris de décision. Dans la mesure où nous allons voter contre le budget, nous examinerons ligne par ligne ce que nous allons faire. Je vais donc m’abstenir.

Mme Michelle Gréaume. – Pour notre part, notre groupe ne prendra pas part au vote.

La commission émet un avis favorable à l'adoption des crédits du programme 105 « Action de la France en Europe et dans le monde ».

LISTE DES PERSONNES ENTENDUES

Jeudi 24 octobre 2024

- *Forum de Paris pour la Paix* : **M. Justin Vaïsse**, directeur.

Mercredi 6 novembre 2024

- *Direction Asie et Océanie* : **M. Benoît Guidée**, directeur, **Mme Myriam Saint-Pierre**, directrice adjointe et **M. Aurélien Maillet**, chargé de mission.

- *Secrétariat général du ministère* : **Mmes Anne-Marie Descôtes**, secrétaire générale, **Emmanuelle Lachaussée**, directrice générale adjointe DGP, **MM. Tristan Aureau**, directeur adjoint du CAPS, **Alexandre Moroï**, directeur des affaires financières, **Mmes Laurence Bernardi**, sous-directrice de la stratégie et de la synthèse budgétaires et **Hélène Chatel**, chargée de mission.

Mardi 12 novembre 2024

- **MM. Frédéric Mondoloni**, directeur des affaires politiques et de sécurité, **Maxence Peroteau**, chargé de mission DGP et **Éric Bayer**, chargé de mission DGP.

Mercredi 13 novembre 2024

- *Centre d'analyse, de prévention et de stratégie (CAPS)* : **M. Tristan Aureau**, directeur adjoint, **Mmes Aline Lenormand** et **Audrey Lesperres**, **MM. Pierre Buhler**, **François-Xavier Reymond**, chargés de mission.

Mardi 19 novembre 2024

- *Direction générale de la sécurité extérieure*.