

N° 3201

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

DIX-SEPTIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 30 septembre 2026.

RAPPORT D'INFORMATION

DÉPOSÉ

en application de l'article 145 du Règlement

PAR LA MISSION D'INFORMATION COMMUNE ⁽¹⁾

*sur les **moyens consacrés au volet diplomatique de notre réorientation stratégique***

ET PRÉSENTÉ PAR

M. KARIM BEN CHEIKH et MME SOPHIE METTE

Députés

(1) La composition de cette mission figure au verso de la présente page.

La mission d'information commune à la commission des affaires étrangères et à la commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire, sur les moyens consacrés au volet diplomatique de notre réorientation stratégique, est composée de : M. Karim Ben Cheikh et Mme Sophie Mette, rapporteurs.

SOMMAIRE

Pages

INTRODUCTION	7
I. UN OUTIL DIPLOMATIQUE EN DÉCROCHAGE	9
A. UNE TRAJECTOIRE D'ÉROSION CONTINUE DES MOYENS POUR UN MINISTÈRE SANS ÉLECTEURS.....	9
1. Un historique d'attrition.....	9
2. L'extinction du corps diplomatique et les promesses non tenues des États généraux de la diplomatie	15
B. DANS CE CONTEXTE BUDGÉTAIRE DÉGRADÉ, LE RÉARMEMENT DE L'OUTIL DE DÉFENSE MIS EN ŒUVRE SANS PRISE EN COMPTE DE L'OUTIL DIPLOMATIQUE	21
1. Des finances publiques dégradées	21
2. Un financement du réarmement militaire qui met de côté l'outil diplomatique.....	22
C. UNE RÉDUCTION DES MOYENS QUI SE REFLÈTE SUR L'ENSEMBLE DES PANS DE LA DIPLOMATIE FRANÇAISE	26
1. Une dégradation de la France dans le système multilatéral	27
a. Une baisse des contributions volontaires, après une courte période de hausse dont l'objectif était notamment de compenser la baisse tendancielle des contributions obligatoires	27
b. Un recul net des contributions obligatoires et volontaires en 2025 qui ne peut se traduire par une perte de crédibilité et d'influence au sein de nombreux organes des Nations unies	32
c. Une sécurité de la France qui repose aussi sur le renforcement de l'action collective	38
2. L'aide publique au développement sacrifiée, au détriment des intérêts de la France	39
a. Une contraction inédite de l'APD qui témoigne d'un changement d'échelle	39
b. Des conséquences lourdes pour la France comme pour ses partenaires	45

3. La diplomatie culturelle et d'influence, une politique sous-financée dépendant désormais des recettes locales	47
a. La baisse des moyens destinés à la diplomatie culturelle et d'influence menace sévèrement la place de notre pays dans le monde	47
b. Dans un contexte de guerre informationnelle, la faiblesse des moyens réduit l'influence et l'image de la France dans tous les domaines	55
i. Une capacité de riposte propre au MEAE, réactive mais de faible ampleur.....	56
ii. Un effort de résilience porté par un écosystème plus large	57
iii. France Médias Monde, une entreprise publique indépendante au cœur de la stratégie ..	59
II. LA NOUVELLE DIPLOMATIE AMÉRICAINE EST À L'ORIGINE DE RUPTURES MAJEURES DANS UN ORDRE INTERNATIONAL DÉJÀ FRAGILISÉ.....	61
A. LA REMISE EN CAUSE DES GARANTIES DE SECURITÉ ET DE STABILITÉ ÉTATS-UNIENNES AFFECTE L'ARCHITECTURE HÉRITÉE DE L'APRÈS-GUERRE ET REMET EN QUESTION L'ACTION DE LA FRANCE À L'INTERNATIONAL	62
1. Les États-Unis remettent en cause leurs garanties de sécurité collective envers l'Europe et dans le monde.....	62
a. L'ambiguïté stratégique américaine sur l'application de l'article V décrédibilise la garantie de sécurité américaine au sein de l'OTAN	62
b. Les États-Unis sont spectateurs et acteurs du démantèlement des traités de désarmement stratégique ou conventionnel en Europe, et affaiblissent la lutte contre la prolifération nucléaire.....	64
c. L'administration Trump initie des opérations armées sans concertation et des actions d'ingérence envers ses alliés traditionnels	66
2. Les États-Unis retirent leur garantie, notamment financière, au système multilatéral postérieur à 1945 et aux institutions contribuant à la stabilité internationale, affaiblissant ainsi la France et l'Europe	67
a. L'administration Trump choisit d'affaiblir le système onusien en le privant de financement et de légitimité	67
b. La politique économique extérieure états-unienne privilégie désormais leurs intérêts directs et à court terme, au détriment de leurs alliés traditionnels	70
c. Les États-Unis promeuvent une idéologie souverainiste et réactionnaire dans les instances multilatérales et dans les pays historiquement alliés y compris par l'ingérence ouverte	72
3. Si l'ensemble des pays développés ont acté une baisse de leur aide publique au développement, les États-Unis se démarquent par la brutalité et l'impact sans précédent de leurs coupes budgétaires	73
a. Les États-Unis donnent le signal initial d'une chute sans précédent des budgets de l'aide publique au développement qui s'étend aux autres pays développés.....	73
b. La subordination de l'aide publique au développement et des contributions au système multilatéral à des intérêts directs de politique intérieure et étrangère s'est particulièrement accélérée aux États-Unis	77

B. LA POSTURE INTERNATIONALE DES ÉTATS-UNIS FACILITE DES PRESSIONS HYBRIDES EXERCÉES ENVERS DES PAYS EUROPÉENS DONT LA FRANCE	79
1. La Russie demeure une menace directe pour les intérêts stratégiques de la France et de ses alliés.....	79
a. Les opérations de désinformation et d'ingérences en France et dans l'Union européenne s'intensifient	79
b. Si les opérations militaires russes n'affectent à ce stade que les intérêts de la France et de l'UE par-delà leurs frontières, des actions de sabotage se multiplient sur leur territoire	82
2. La Chine constitue désormais davantage un rival stratégique, aux intérêts divergents de ceux de la France et de l'UE, qu'un simple partenaire et concurrent.....	83
a. Les opérations de désinformation et d'influence de la Chine s'intensifient, sans atteindre à ce stade le même niveau de gravité que celles de la Russie.....	83
b. La Chine entretient des intérêts sécuritaires opposés à ceux de la France et de l'UE, notamment en raison de son soutien indirect à l'agression russe de l'Ukraine	85
c. Les pratiques commerciales déloyales chinoises constituent un défi géopolitique majeur	86
3. D'autres acteurs émergents posent des menaces ponctuelles aux intérêts de la France et de l'UE, soit directement, soit en affaiblissant le système multilatéral qui est la clef de voûte de notre influence.....	87
a. Le projet politique du « grand Israël » profite de la nouvelle donne internationale	87
b. Des puissances régionales posent des menaces explicites à la politique extérieure française et à l'intégrité nationale.....	88
III. L'AMPLEUR DES RUPTURES NOUS DICTE DE RENFORCER NOTRE OUTIL DIPLOMATIQUE, VOIRE DE CHANGER D'ÉCHELLE	89
A. FACE À CES BOULEVERSEMENTS, QUELLES RÉPONSES SONT APPORTÉES SUR LE PLAN BUDGÉTAIRE ?.....	89
1. Lutte contre la désinformation : une réponse pertinente mais loin d'être suffisante	89
2. Aide publique au développement : l'échelon européen ne compensera pas le recul français	91
3. Multilatéralisme : un effort financier en-deçà du rang que la France revendique à l'ONU.....	94
B. L'URGENCE : STOPPER LE DÉCROCHAGE IMMÉDIAT	95
1. Augmenter les moyens du ministère.....	96
2. Cesser d'être un passager clandestin de l'ONU.....	97
3. Enrayer la chute de l'aide publique au développement et préserver sa part en dons	99

4. Rendre au réseau d'influence les moyens d'agir	101
5. Préserver les fondamentaux : prospective, immobilier et sécurité	103
C. LA PROGRAMMATION : INSCRIRE LE CARACTÈRE RÉGALIEN DE LA DIPLOMATIE DANS LA LOI.....	105
1. Une loi de programmation pour le ministère de l'Europe et des Affaires étrangères pour enfin sanctuariser la diplomatie par la loi	105
2. Un livre blanc de la diplomatie française, engagé sans attendre	107
TRAVAUX EN COMMISSION	111
LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES PAR LES RAPPORTEURS	131
LISTE DES PERSONNES RENCONTRÉES PAR LES RAPPORTEURS	133

INTRODUCTION

L'action extérieure de la France est confrontée à une des plus importantes menaces sur la souveraineté et les capacités extérieures de l'État depuis 1945. Elle est appelée à défendre le rang de la France dans la recomposition en cours d'un ordre international bouleversé par l'évolution des doctrines extérieures des grandes puissances, au premier rang desquelles la diplomatie américaine.

La puissance tutélaire des États-Unis qui a conçu, soutenu et bénéficié du système multilatéral édifié à l'issue de la Seconde guerre mondiale a cessé de soutenir un ordre international fondé sur l'idée que le droit international défendu par les principales puissances est la meilleure garantie de sécurité collective.

La France trouve dans cet ordre international d'après 1945 un multiplicateur de puissance. Elle tient en grande partie sa position internationale de ce système dont la réforme devient inéluctable, ne serait-ce que parce que selon les mots mêmes du Secrétaire général, il est financièrement « *en faillite* » ⁽¹⁾. Dans ce contexte, l'attentisme stratégique et la stagnation budgétaire pourraient conduire à une perte d'influence de la France à l'étranger et à une érosion de sa souveraineté avec des conséquences notables pour l'ensemble des Français. De cette perspective découle l'intérêt du développement d'un « volet diplomatique », et non exclusivement militaire, pour notre réorientation stratégique. La défense nationale et la diplomatie vont de pair, en particulier dans les domaines de conflits hybrides (désinformation, ingérences étrangères, espionnage...). De l'investissement dans la diplomatie et notamment ses outils d'influence – au premier rang desquels les contributions au système international, l'aide publique au développement et les fonds de coopération bilatéraux – dépend la capacité pour la France de créer les partenariats et les coalitions qui permettent un effet de levier dans les discussions qui engagent le futur de l'ordre multilatéral.

Les rapporteurs s'alarment dès lors de la dissonance entre les besoins bien réels de notre outil diplomatique et la contrainte budgétaire. Ces besoins ont pourtant été identifiés dès septembre 2022 par le Président de la République qui, à l'occasion de son discours aux ambassadeurs, rappelait que notre diplomatie a un rôle à jouer en raison de l'universalité des valeurs portées par la France dans un contexte de retour de la guerre et des empires sur fond de « *compétition d'universalisme* » entre les États-Unis et la Chine. Ce constat, s'il n'a pas débouché sur la demande d'un nouveau livre blanc, a tout de même conduit à l'annonce d'un « *réarmement complet de notre diplomatie* » en clôture des États généraux du Quai d'Orsay en mars 2023. Le diagnostic valable en 2022 et en 2023 revêt une acuité accrue depuis l'arrivée au pouvoir de la nouvelle administration républicaine aux États-Unis. Force est de constater que les avancées que constituerait l'augmentation sur quatre ans des effectifs du ministère de 700 emplois et une hausse des crédits à

(1) <https://news.un.org/fr/story/2025/10/1157701>.

hauteur de 20 % apparaissent aujourd'hui illusoires, alors même que l'ampleur des basculements géostratégiques n'a fait que s'accroître renforçant les incertitudes et l'insécurité globale.

La stagnation des moyens, voire leur baisse, obère les capacités de la France à faire face à ce tournant géopolitique structurel, et accentue un décrochage budgétaire qui risque de devenir irrémédiable.

Il ressort en effet des auditions conduites par les rapporteurs que le repli budgétaire dans les contributions multilatérales ne peut rester sans conséquences prévisibles dans la capacité à défendre nos intérêts. Par ailleurs, la baisse de l'aide publique au développement, si elle se poursuivait, limiterait non seulement le pouvoir de négociation et l'attractivité du modèle français à l'étranger, au bénéfice de ses rivaux, mais exposerait la France aux conséquences du creusement des inégalités dans ses différents environnements régionaux. Enfin, dans un contexte de guerre informationnelle généralisée, la faiblesse des moyens mis au service de la lutte contre la désinformation réduirait l'influence et l'image de la France dans tous les domaines.

Le présent rapport s'attache dès lors à objectiver les besoins budgétaires de l'action extérieure de l'État et formule plusieurs recommandations, structurées sur plusieurs échelles de temps. D'abord il recommande de considérer dès le projet de loi de finances pour 2027 de réintroduire la trajectoire budgétaire définie par les États généraux de la diplomatie afin d'éviter un décrochage brutal et immédiat. Ensuite il préconise la mise en œuvre d'une loi d'orientation et de programmation pour le ministère de l'Europe et des affaires étrangères, pleinement justifiée par la nécessaire visibilité pluriannuelle de notre action extérieure auprès de nos partenaires européens, multilatéraux et non-gouvernementaux. Enfin, il appelle à un livre blanc de la diplomatie qui permette de penser un outil diplomatique à hauteur des bouleversements de l'ordre mondial en cours

I. UN OUTIL DIPLOMATIQUE EN DÉCROCHAGE

A. UNE TRAJECTOIRE D'ÉROSION CONTINUE DES MOYENS POUR UN MINISTÈRE SANS ÉLECTEURS

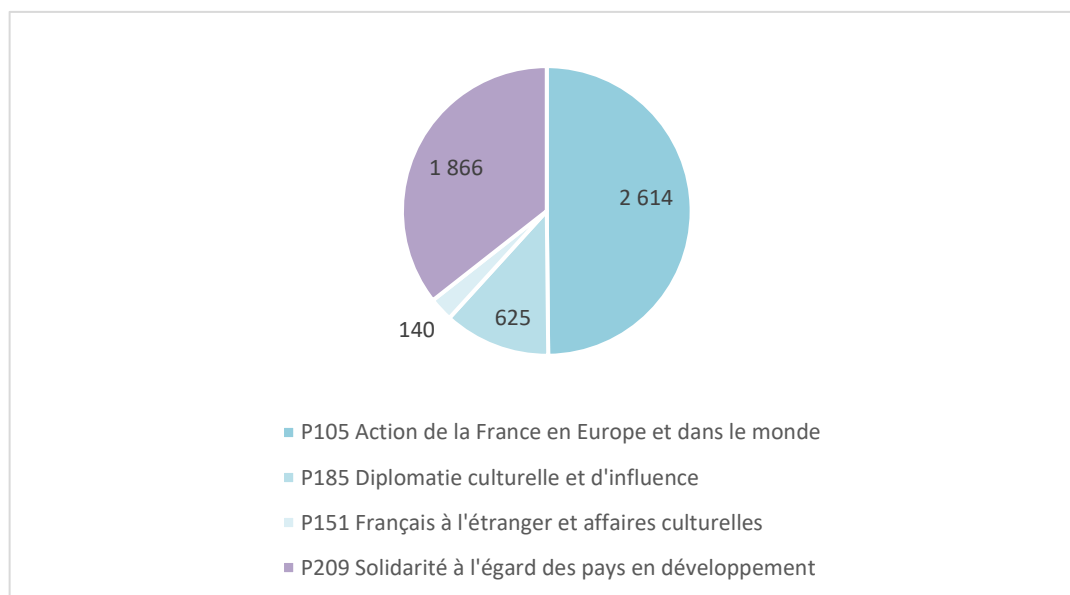
L'érosion des moyens inscrits dans le périmètre d'action de notre outil diplomatique n'est pas conjoncturelle selon les rapporteurs : elle s'inscrit dans une trajectoire longue, que l'annonce d'un « réarmement » en 2023 n'a interrompue que ponctuellement avant que, face à la contrainte budgétaire, le réflexe politique de coupe disproportionnée de ces moyens ne reprenne le dessus.

1. Un historique d'attrition

Depuis l'entrée en vigueur de la loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances (LOLF), les charges budgétaires du ministère de l'Europe et des affaires étrangères (MEAE) sont couvertes par les crédits regroupés au sein de la mission *Action extérieure de l'État* et du programme 209 *Solidarité à l'égard des pays en développement* de la mission interministérielle *Aide publique au développement* ⁽¹⁾.

MONTANT DES PROGRAMMES RELEVANT DU MEAE ⁽²⁾ EN 2025

(en millions d'euros de crédits de paiement)



Source : projet de loi relatif aux résultats de la gestion et portant approbation des comptes de l'année 2025.

(1) Cette mission comprend également le programme 370 Restitution de « biens mal acquis » depuis le 1^{er} janvier 2022 et le programme 384 Fonds de solidarité pour le développement depuis le 1^{er} janvier 2025 qui relèvent du MEAE.

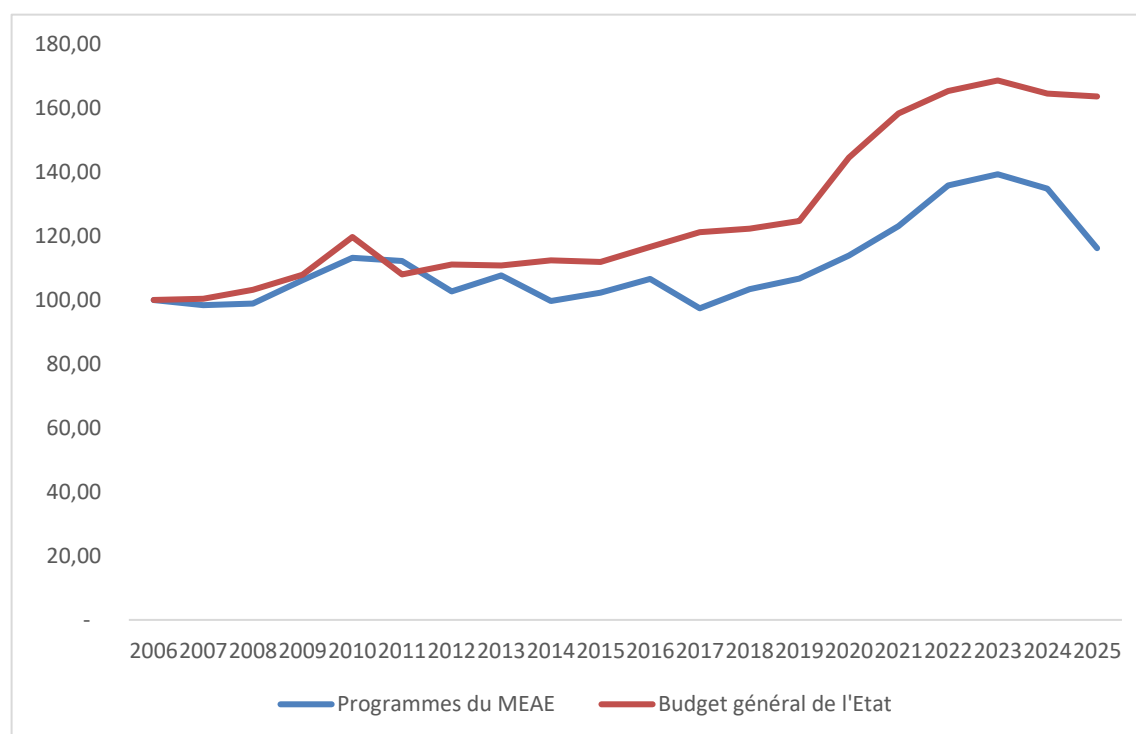
(2) Hors programme 384 Fonds de solidarité pour le développement, exclusivement financé par des taxes affectées.

Hors aide au développement, les crédits destinés à la politique étrangère de la France ont constamment représenté moins de 1 % de ceux du budget général de l'État depuis 1996. Avec 3,38 milliards d'euros de dépenses constatées en 2025, la mission *Action extérieure de l'État* n'a constitué que 0,8 % du montant net du budget général de l'État (441,19 milliards d'euros) ^{(1) (2)}. Quinze ans auparavant, elle en représentait 0,9 % avec 2,75 milliards d'euros sur 322,75 milliards d'euros ⁽³⁾.

Les moyens dédiés à l'action extérieure de l'État ont donc connu une forme de stagnation au cours des deux dernières décennies. Entre 2006 et 2025, les crédits de paiement du MEAE, aide au développement incluse, ont augmenté de 32,5 % en euros courants alors que ceux du budget général de l'État ont progressé de 63,6 %.

ÉVOLUTION COMPARÉE DES DÉPENSES DU MEAE ⁽⁴⁾ ET DU BUDGET GÉNÉRAL DE L'ÉTAT DEPUIS 2006

(base 100 en 2006)



Source : commission des finances à partir des projets de loi de règlement.

En euros constants, les rapporteurs observent même une érosion du budget du MEAE. Les dépenses constatées en 2025 n'ont atteint que 4,42 milliards d'euros en valeur réelle de 2006, soit une baisse de 2,2 % sur la période.

(1) Projet de loi relative aux résultats de la gestion et portant approbation des comptes de l'année 2025.

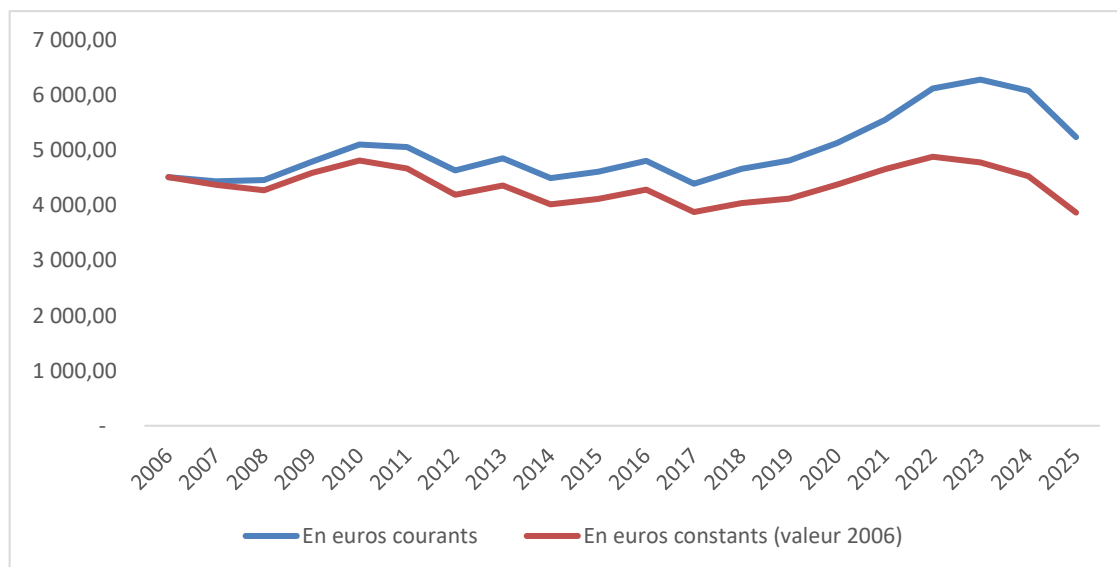
(2) Par rapport aux dépenses brutes, incluant les remboursements et dégrèvements d'impôts d'État, ce ratio est de 0,6 %.

(3) Loi n° 2011-859 du 20 juillet 2011 de règlement des comptes et rapport de gestion pour l'année 2010.

(4) Hors programme 384 Fonds de solidarité pour le développement, exclusivement financé par des taxes affectées.

ÉVOLUTION COMPARÉE DES DÉPENSES DU MEAE EN EUROS CONSTANTS ET EN EUROS COURANTS

(en millions d'euros)

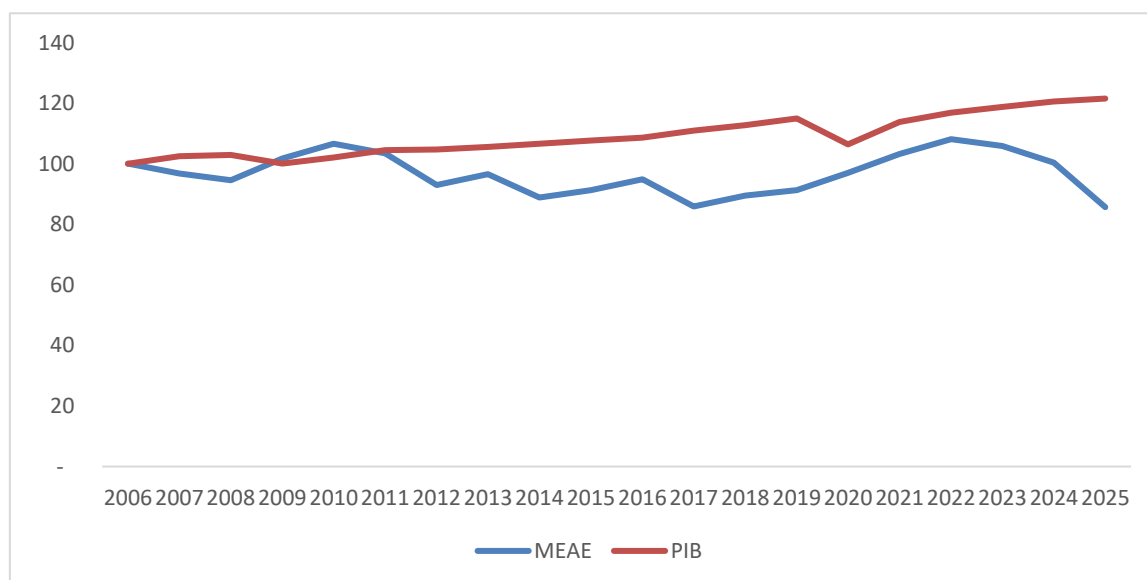


Source : commission des finances à partir des données de l'Institut national de la statistique et des études économiques (INSEE).

Ce même constat d'attrition s'observe par rapport au produit intérieur brut (PIB) de la France.

ÉVOLUTION COMPARÉE DES DÉPENSES DU MEAE ⁽¹⁾ ET DU PIB DEPUIS 2006

(base 100 en 2006 en valeur réelle)



Source : commission des finances à partir des rapports annuels de performances et des données de l'Insee.

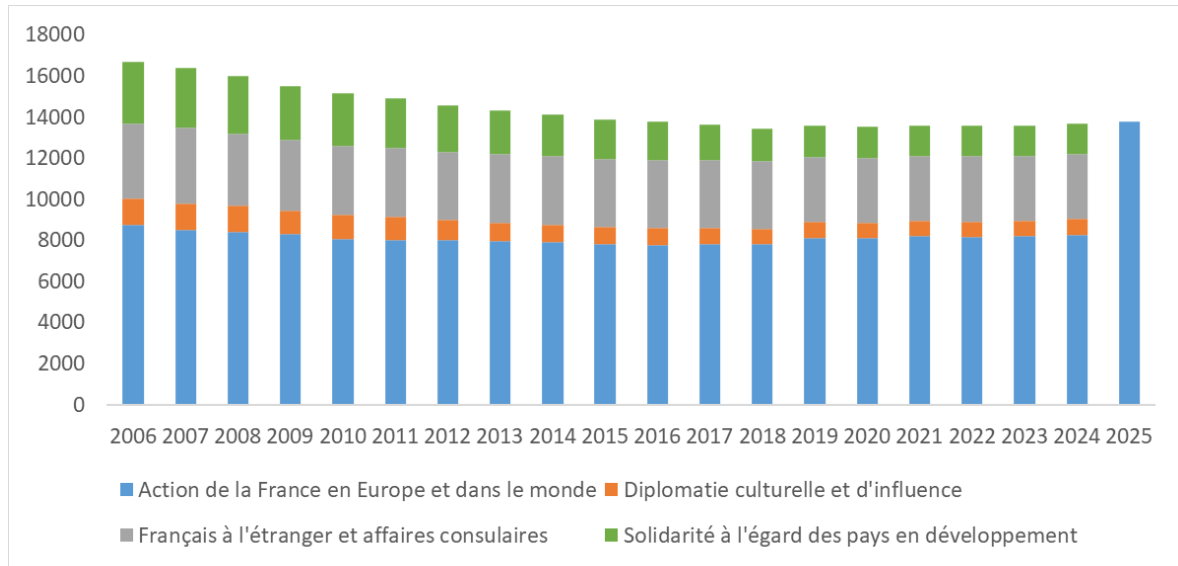
La réduction des moyens est encore plus marquée en ce qui concerne les emplois du MEAE, au sujet desquels les rapporteurs constatent une baisse

(1) Hors programme 384 Fonds de solidarité pour le développement, exclusivement financé par des taxes affectées.

prononcée et inquiétante. Ils ont en effet baissé de 17,3 % depuis 2006 traduisant la suppression de 2 876 équivalents temps plein travaillé (ETPT). Jusqu'en 2018 inclus, les effectifs ont été réduits de 269 équivalents temps plein travaillé (ETPT) par an en moyenne.

NOMBRE D'EMPLOIS RÉMUNÉRÉS PAR ANNÉE DEPUIS 2006 PAR LE MEAE

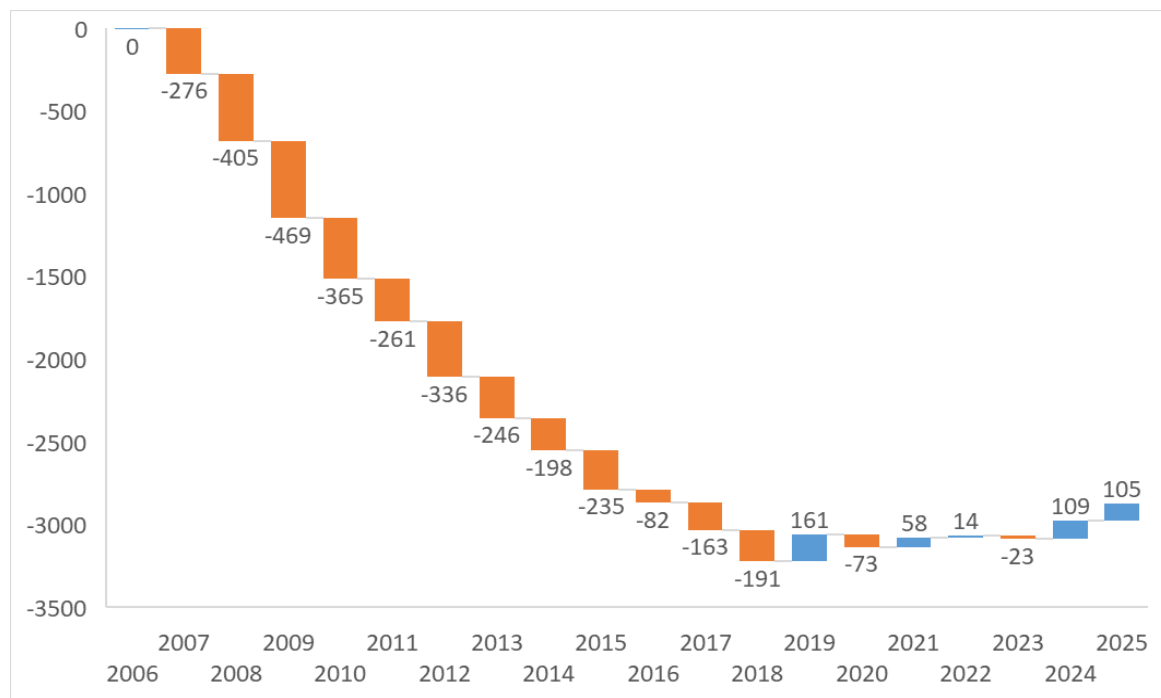
(en ETPT)



Source : rapports annuels de performances.

ÉVOLUTION DES EMPLOIS RÉMUNÉRÉS PAR RAPPORT À L'ANNÉE PRÉCÉDENTE

(en ETPT)



Source : rapports annuels de performances.

Au cours des trente dernières années, cela représente une baisse de 29,9 % puisque le ministère des affaires étrangères rémunérait 19 525 ETPT en 1994 ⁽¹⁾ mais 13 683 ETPT en 2024. Depuis 1982, les effectifs ont chuté de près de 60 %. Le ministère de l'Europe et des affaires étrangères fait ainsi partie des rares ministères dont les effectifs sont moindres aujourd'hui que dans les années 1980.

Les données publiées par la direction générale de l'administration et de la fonction publique (DGAFP) viennent d'ailleurs confirmer la persistance de ce phénomène. Les effectifs de la fonction publique de l'État ont progressé de 6,6 % entre 2011 et 2024 ⁽²⁾. Dans le même temps, ceux du MEAE ont diminué de 8,1 %.

EFFECTIFS DE LA FONCTION PUBLIQUE DE L'ÉTAT EN 2024 ET LEUR ÉVOLUTION ENTRE 2011 ET 2021

(en effectifs physiques)

	Au 31 décembre 2024		Évolution moyenne annuelle entre 2011 et 2021
	Effectifs (en milliers)	Structure (en %)	Effectifs (en %)
Éducation nationale, Jeunesse et Sports, Enseignement supérieur et Recherche	1 501,1	58	1,0
dont ministère	1 142,5	44	0,4
dont EPA	358,6	14	2,5
Justice	97,7	4	2,2
dont ministère	94,5	4	2,2
dont EPA	3,1	0	1,4
Culture	25,8	1	0,1
dont ministère	9,0	0	- 1,5
dont EPA	16,8	1	1,3
Transition écologique et Cohésion des territoires	67,1	3	- 2,5
dont ministère	45,6	2	- 4,4
dont EPA	21,5	1	3,9
Armées	287,7	11	- 0,7
dont ministère	278,9	11	- 0,7
dont EPA	8,8	0	0,4
Ministères économiques et financiers	143,2	6	- 1,6
dont ministère	130,2	5	- 1,9
dont EPA	13,0	1	2,4
Intérieur et Outre-mer	303,4	12	0,6
dont ministère	299,7	12	0,6
dont EPA	3,7	0	11,2
Ministères sociaux	94,0	4	- 0,3
dont ministère	13,4	1	- 5,6
dont EPA	80,6	3	0,9
Agriculture et Souveraineté alimentaire	46,0	2	- 0,3
dont ministère	29,7	1	- 0,9
dont EPA	16,3	1	1,0
Europe et Affaires étrangères	4,1	0	- 1,7
Services du Premier ministre	11,8	0	- 0,2
Ensemble FPE	2 581,9	100	0,4
Ensemble des ministères	2 058,6	80	- 0,0
Ensemble des EPA	523,3	20	2,2

Source : DGAFP.

(1) Réponse à la question écrite n° 71216 du 26 juillet 2005 (12^e législature).

(2) DGAFP, Évolution des effectifs de la fonction publique en 2024, Pascal Godefroy et Sarah Touzé, mai 2026.

Les réductions d'effectifs des vingt dernières années sont notamment la conséquence des différents projets de réforme de l'État mis en œuvre depuis les années 2000 :

- la révision générale des politiques publiques (RGPP) à partir de 2007 ;
- la modernisation de l'action publique (MAP) à compter de 2012 ;
- le programme « *Action publique 2022* » (AP2022) lancé en 2017.

Les rapporteurs observent que si les diminutions d'effectifs s'inscrivent le plus souvent dans un effort de l'État visant à rationaliser la dépense publique, leur ampleur est d'abord la conséquence d'arbitrages budgétaires quasi-systématiquement très défavorables au ministère de l'Europe et des affaires étrangères et qui n'apparaissent pas liés à une quelconque évaluation de la pertinence ou de l'utilité de l'outil diplomatique.

Bien qu'exerçant une fonction éminemment régaliennne – la conduite de la politique étrangère de la France relève, au même titre que la défense ou la sécurité intérieure, des prérogatives les plus anciennes et les plus exclusives de l'État – le MEAE n'a pourtant pas été protégé de coupes budgétaires particulièrement importantes, voire systématiquement disproportionnées. Les rapporteurs relèvent, ainsi que l'ont rappelé plusieurs personnes auditionnées, qu'à la différence des ministères des armées, de l'intérieur ou de la justice, dont l'action régaliennne produit des effets directement perceptibles par nos concitoyens (sécurité physique, ordre public, accès à la justice), celle du Quai d'Orsay se déploie pour l'essentiel hors du regard immédiat des Français. Cette invisibilité relative en ferait, notamment aux yeux du ministère chargé du budget (quelle que soit l'orientation politique du Gouvernement), une cible privilégiée des arbitrages budgétaires : ajuster ses crédits n'expose le niveau politique à aucune mobilisation sociale comparable à celle que provoquerait une coupe dans les effectifs de police ou dans le système de santé, ni à une contestation médiatique équivalente. Les rapporteurs tiennent à souligner que cette invisibilité de l'action extérieure ne doit en aucun cas être confondue avec un moindre degré de nécessité : elle explique le traitement distinct dont fait l'objet ce ministère régalienn dans les arbitrages successifs, elle ne le justifie pas. L'image d'un « *ministère sans électeurs* » est ainsi revenue à plusieurs reprises au cours des auditions.

Afin de maintenir l'universalité du réseau diplomatique, les réductions d'effectifs ont concerné prioritairement le réseau de coopération et d'action culturelle, les consulats et l'aide au développement.

ÉVOLUTION DES EMPLOIS RÉMUNÉRÉS PAR LES PROGRAMMES RELEVANT DU MEAE ENTRE 2006 ET 2024

		en ETPT	en pourcentage
Mission Action extérieure de l'État	Programme 105 <i>Action de la France en Europe et dans le monde</i>	– 493	– 5,6 %
	Programme 185 <i>Diplomatie culturelle et d'influence</i>	– 512	– 39,4 %
	Programme 151 <i>Français à l'étranger et affaires consulaires</i>	– 453	– 12,5 %
Mission Aide publique au développement	Programme 209 <i>Solidarité à l'égard des pays en développement</i>	– 1 523	– 50,9 %

Source : rapports annuels de performances des missions Action extérieure de l'État et Aide publique au développement de 2006 à 2024.

De plus, 25 ambassades ont été transformées en « postes à présence diplomatique » (PPD) comptant moins de six agents dans des pays où la relation bilatérale est plus faible.

Les rapporteurs soulignent que la France dispose encore de l'un des réseaux diplomatiques les plus développés au monde mais que celui-ci est en net recul dans le classement mondial. Actuellement notre pays dispose de 165 ambassades bilatérales, 16 représentations permanentes auprès d'organisations internationales et plus de 90 consulats généraux.

Le réseau français était le cinquième au monde en 2023 d'après les données du think tank *Lowy Institute* ⁽¹⁾, derrière la Chine, les États-Unis, la Turquie et le Japon. Il a ainsi reculé de trois places en sept ans au classement mondial où il figurait à la seconde place jusqu'en 2016 et à la troisième place jusqu'en 2022. Si des comparatifs n'existent pas pour les trois dernières années, il est probable que ce recul se soit poursuivi.

2. L'extinction du corps diplomatique et les promesses non tenues des États généraux de la diplomatie

La mise en extinction des deux corps de diplomates, celui des ministres plénipotentiaires et celui des conseillers des affaires étrangères ⁽²⁾, pour être remplacés par le nouveau corps interministériel des administrateurs de l'État ⁽³⁾ en 2022 a suscité une grève d'ampleur des agents du MEAE le 2 juin de cette même année. Selon les rapporteurs, cette grève constituait l'expression du malaise d'un ministère déjà éprouvé par des baisses budgétaires et l'imposition de priorités

(1) *Global Diplomacy Index*, 2023.

(2) Décret n° 2022-561 du 16 avril 2022 portant application au ministère de l'Europe et des affaires étrangères de la réforme de la haute fonction publique et modifiant le décret n° 69-222 du 6 mars 1969 relatif au statut particulier des agents diplomatiques et consulaires.

(3) Le corps des administrateurs de l'État a été créé dans le but de réunir tous les fonctionnaires issus de l'Institut national du service public (INSP), à l'exception de ceux appartenant aux corps juridictionnels, par le décret n° 2021-1 550 du 1er décembre 2021 portant statut particulier du corps des administrateurs de l'État.

croissantes. Elle portait les inquiétudes concernant les risques soulevés par la disparition du corps diplomatique, susceptible de conduire à une perte de compétences et du sens de la profession de diplomate. Le Parlement a repris ces critiques et inquiétudes, et un rapport sénatorial a été consacré au sujet ⁽¹⁾. Ce mouvement social n'était pas sans précédent : le ministère avait déjà connu près de vingt ans auparavant, en décembre 2003, une grève très suivie, tant à Paris qu'à l'étranger, en réaction à une politique de rigueur budgétaire qui fragilisait déjà le ministère. Les agents dénonçaient déjà une contrainte budgétaire nationale qui pesait de façon disproportionnée sur les crédits de la diplomatie.

En réponse au mouvement social de juin 2022, la ministre de l'Europe et des affaires étrangères, Mme Catherine Colonna, a lancé les États généraux de la diplomatie en octobre. Cette concertation a conduit à la remise d'un rapport par M. Jérôme Bonnafont en mars 2023 intitulé : *Pour un plan de réarmement de la diplomatie française*. Il dresse le constat d'une « *diplomatie française sous haute tension* » dans un monde en profonde mutation, victime d'une « *pression continue sur le Quai d'Orsay* » ayant conduit à une « *hémorragie des moyens humains et budgétaires* » au fil des années, et s'inquiète d'un risque de « *décrochage* ». Il rejoint en cela une partie des conclusions du rapport d'information sénatorial précité qui mettait aussi en exergue « *un ministère des affaires étrangères sur le fil après des efforts continus* ».

Surtout, le rapport des États généraux appelle expressément à « *réarmer notre diplomatie* », réarmement qui doit d'abord être humain d'après son auteur. Toutefois, les rapporteurs regrettent l'absence de hiérarchisation de la centaine de propositions formulées. En effet, l'exhaustivité de l'analyse et des préconisations du rapport de M. Bonnafont tend à placer sur un même plan des recommandations d'ordre fonctionnel ou de gestion des ressources humaines avec de grandes orientations en matière de capacité d'action et de renforcement des moyens de la diplomatie française.

Synthèse des recommandations du rapport des États généraux de la diplomatie

1° Un ministère plus agile et innovant :

- redonner de l'agilité à notre diplomatie ;
- renforcer la capacité de pilotage interministériel du MEAE sur les enjeux globaux ;
- accélérer la transformation numérique du MEAE ;
- favoriser les méthodes collaboratives et le partage d'expérience ;

2° Une diplomatie à l'offensive sur les grands enjeux de notre temps :

- s'adapter à l'évolution de nos grandes priorités et renforcer nos capacités d'anticipation et d'innovation ;
- réinvestir les trois vecteurs majeurs de la diplomatie culturelle, scientifique et économique ;

(1) Sénat, rapport d'information sur l'avenir du corps diplomatique, Jean-Pierre Grand et André Vallini, 2023.

3° Jouer pleinement le rôle de chef de file de l'action extérieure de l'État à l'étranger :

- systématiser les *task forces* et les modes de fonctionnement transversaux à tous les niveaux ;
- renouveler la relation du MEAE avec ses opérateurs ;
- faire du MEAE le creuset de l'expertise internationale de l'État par une politique ambitieuse de mobilité ;

4° Le ministère de l'influence en Europe et dans le monde :

- faire du MEAE la tour de contrôle de la communication internationale du Gouvernement ;
- mieux faire connaître le rôle et l'action du MEAE ;

5° Fédérer l'ensemble des acteurs autour des missions de service public et d'appui aux intérêts français à l'étranger :

- travailler en plus étroite collaboration avec le Parlement ;
- investir davantage les territoires et renforcer le dialogue avec les acteurs en régions ;
- créer un réflexe de travail en commun avec la société civile ;
- réarmer le service public consulaire.

6° Refonder notre politique de ressources humaines :

- adapter notre schéma d'emploi à la nouvelle donne ;
- investir dans les parcours des agents pour une diplomatie professionnelle ;
- développer une politique plus lisible, cohérente et adaptée aux besoins en matière de recrutement ;
- sécuriser les perspectives fondées sur le mérite et les compétences en matière de progression de carrière ;
- disposer des compétences adaptées aux missions dans le cadre d'un processus à la transparence et à la prévisibilité renforcées en matière d'affectations ;
- revoir la situation et les perspectives de carrière des secrétaires des affaires étrangères ;
- revaloriser la situation des agents de droit local ;
- améliorer la qualité de vie au travail et renouveler nos méthodes de travail ;
- renforcer l'accompagnement des agents lors des départs en poste et des retours ;

7° Adapter, consolider et enrichir nos compétences :

- adapter et enrichir nos compétences ;
- professionnaliser les filières ;
- faire de l'École pratique des métiers de la diplomatie la matrice incontournable pour la formation des diplomates français et au-delà ;

8° Égalité, inclusion, diversité : incarner et faire rayonner les valeurs républicaines par les actes :

- poursuivre les efforts engagés pour l'égalité entre les femmes et les hommes ;
- passer à la vitesse supérieure pour l'inclusion des personnes en situation de handicap ;
- mieux représenter la société française pour mieux dialoguer avec le monde.

Les rapporteurs saluent néanmoins le constat dressé par les États généraux et soulignent la pertinence de la boîte à outils que représente son rapport pour l'avenir.

En conclusion de ces travaux, le Président de la République a prononcé un discours le 16 mars 2023 dans lequel il a formulé plusieurs annonces qui devaient marquer un tournant dans la trajectoire des moyens du MEAE. Il a indiqué être favorable à « *une augmentation sur quatre ans des effectifs du ministère de 700 ETP* » et avoir décidé « *d'augmenter les crédits du ministère de plus de 20 % pour cette période et de le porter à 7,9 milliards d'euros en 2027* ». Le chef de l'État a également précisé devoir « *assumer, pas simplement de mettre fin à des décennies de baisse et d'affaiblissement [...] mais à donner les moyens de réengager des capacités nécessaires, de pouvoir déployer des compétences nouvelles et, au fond [...], de pouvoir donner les moyens, de servir nos intérêts, de défendre nos priorités, notre influence et de donner les capacités au rayonnement de notre pays* ».

Les rapporteurs constatent que si une trajectoire de hausse des crédits et des emplois a bien été prévue en loi de finances pour 2024 ⁽¹⁾, elle ne s'est que très partiellement réalisée en matière d'emplois et n'a pas du tout été mise en œuvre s'agissant des crédits, la situation budgétaire du ministère s'étant encore fortement dégradée depuis 2024.

La loi de finances initiale prévoyait une hausse de 9 % des autorisations d'engagement (AE) et des crédits de paiement (CP) de la mission *Action extérieure de l'État*, soit 288,5 millions d'euros supplémentaires, mais une baisse de – 17,4 % des AE (– 705,42 millions d'euros) et une stagnation des CP (– 1,11 million d'euros) pour le programme 209 *Solidarité à l'égard des pays en développement* de la mission interministérielle *Aide publique au développement*.

Cependant, dès le mois de février 2024, le MEAE a vu ses crédits être annulés à hauteur de 666,13 millions d'euros en AE et de 716,13 millions d'euros en CP, dont respectivement 492,12 millions d'euros et 542,12 millions d'euros pour le seul programme 209 *Solidarité à l'égard des pays en développement*. L'exécution des crédits de la mission *Action extérieure de l'État* présentera un écart de – 5,9 % en AE et de – 6,2 % par rapport à la loi de finances initiale. Pour le programme 209, il atteindra près de 20 % ⁽²⁾. Au final, le ministère absorbera 7 % des annulations de crédits, alors même que le périmètre concerné représentait 1,2 % du budget général de l'État.

Le schéma d'emplois sera lui respecté pour cette année 2024 avec le maintien des 165 ETP supplémentaires qui étaient prévus en LFI.

(1) Loi n° 2023-1 322 du 29 décembre 2023 de finances pour 2024.

(2) Projet de loi relative aux résultats de la gestion et portant approbation des comptes de l'année 2024.

Après une année 2024 marquée par une forte baisse des crédits, la loi de finances pour 2025 ⁽¹⁾ a d'emblée mis fin à toute perspective de hausse des crédits du MEAE en confirmant les fortes baisses décidées en cours de gestion en 2024 :

- une baisse de 6,2 % en AE (– 226,26 millions d'euros) et de 6 % en CP (– 219,09 millions d'euros) à périmètre constant ⁽²⁾ pour la mission *Action extérieure de l'État* ;

- une diminution de 45 % en AE (– 1,43 milliard d'euros) et de 39,5 % en CP (– 1,29 milliard d'euros) à périmètre constant pour le programme 209 *Solidarité à l'égard des pays en développement* ;

Cette réduction des moyens a été encore plus marquée en exécution qu'en prévision. La mission *Action extérieure de l'État* présente un écart de – 3 % en AE et de – 2,3 % en CP. Quant au programme 209 *Solidarité à l'égard des pays en développement*, la consommation de ses crédits n'a atteint que 78,7 % en AE et 94,4 % en CP.

S'agissant du schéma d'emplois, il a été maintenu tel que prévu par la loi de finances initiale + 75 ETP.

Enfin, la loi de finances pour 2026 ⁽³⁾ prévoit :

- le quasi-maintien au niveau de la loi de finances précédente des crédits de la mission *Action extérieure de l'État* (– 2,57 millions d'euros en AE et – 2,56 millions d'euros en CP) ;

- la baisse de 38,2 % en AE (– 666,94 millions d'euros) et – 24,5 % en CP (– 483,83 millions d'euros) des crédits du programme 209 *Solidarité à l'égard des pays en développement* ;

- la stabilité du schéma d'emplois.

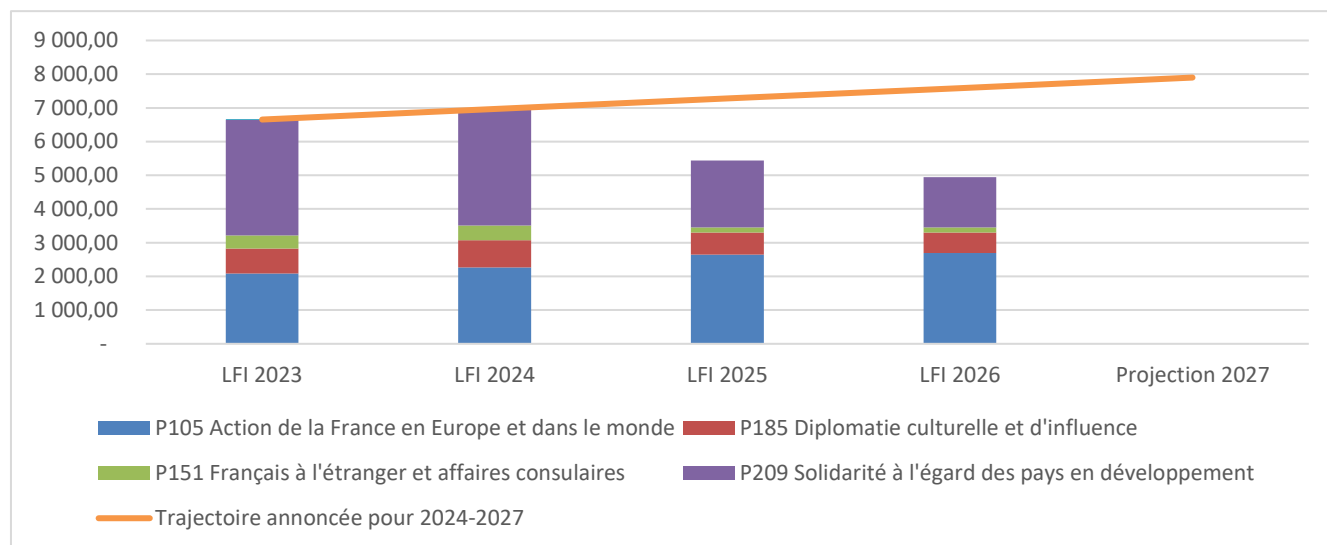
(1) Loi n° 2025-127 du 14 février 2025 de finances pour 2025.

(2) La maquette budgétaire ayant évolué au 1er janvier 2025 pour regrouper tous les emplois du ministère sous le programme 105 Action de la France eu Europe et dans le monde, y compris ceux du programme 209 Solidarité à l'égard des pays en développement.

(3) Loi n° 2026-103 du 19 février 2026 de finances pour 2026.

COMPARAISON ENTRE LES CRÉDITS ALLOUÉS EN LOI DE FINANCES INITIALE ET LA TRAJECTOIRE ANNONCÉE EN CONCLUSION DES ÉTATS GÉNÉRAUX

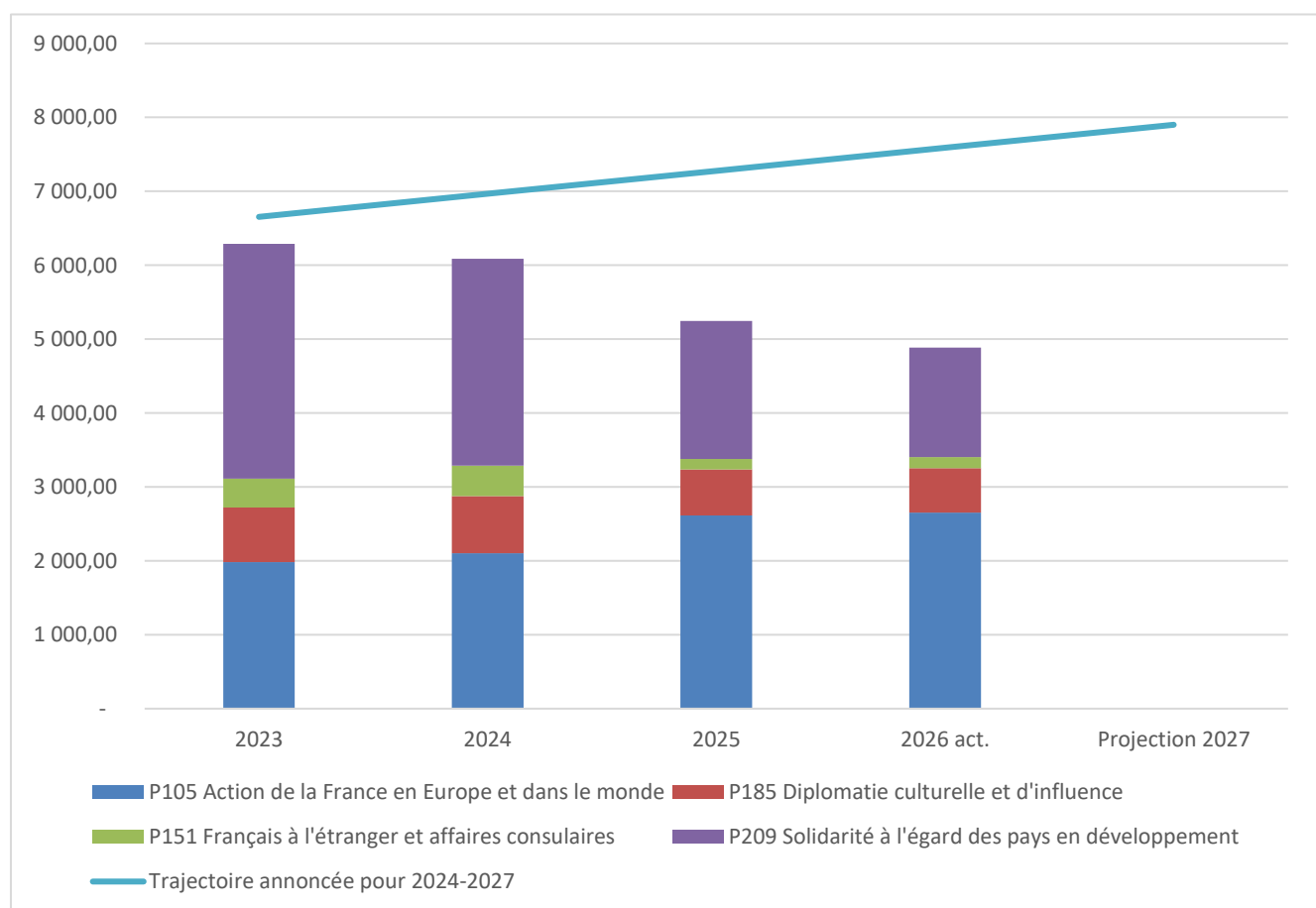
(en millions d'euros de crédits de paiement)



Source : commission des finances.

COMPARAISON ENTRE LES CRÉDITS CONSOMMÉS ET LA TRAJECTOIRE ANNONCÉE EN CONCLUSION DES ÉTATS GÉNÉRAUX

(en millions d'euros de crédits de paiement)



Source : commission des finances

Les rapporteurs ne peuvent donc que constater l'abandon, de fait, des objectifs fixés par le Président de la République lors de la conclusion des États généraux de la diplomatie et dans les faits une baisse particulièrement alarmante des crédits du MEAE sur les trois dernières années.

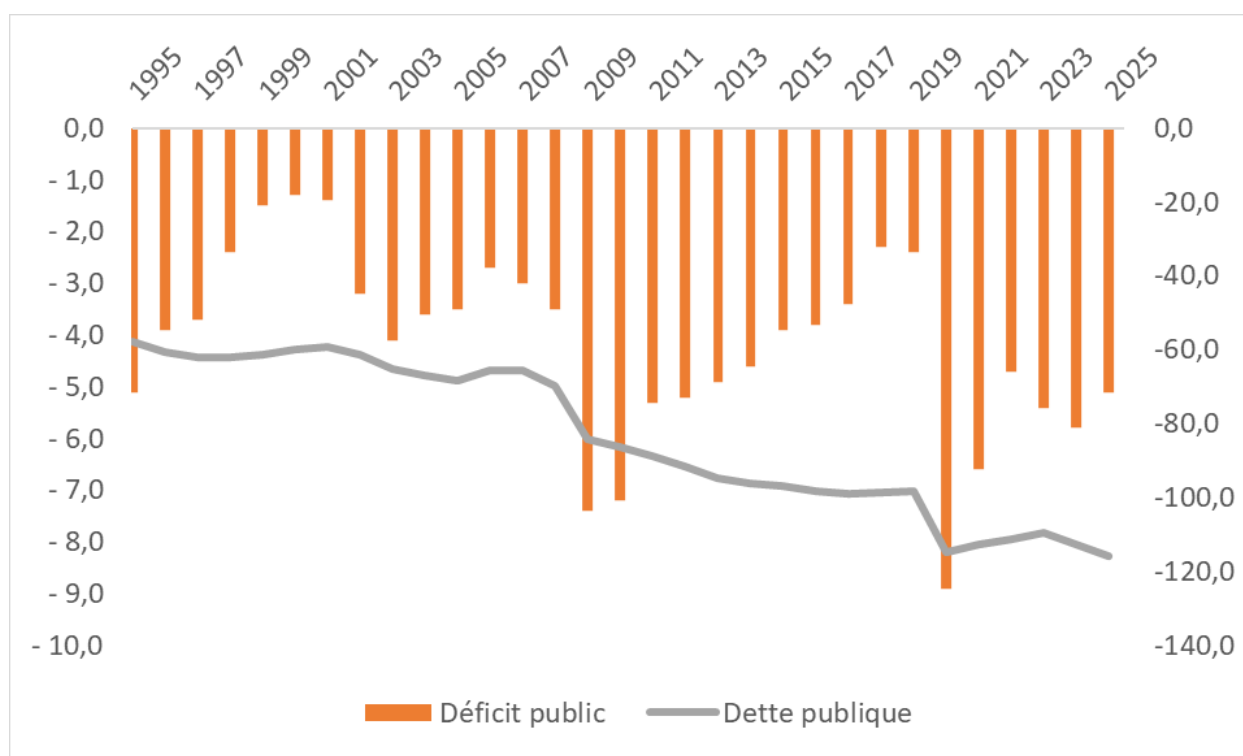
B. DANS CE CONTEXTE BUDGÉTAIRE DÉGRADÉ, LE RÉARMEMENT DE L'OUTIL DE DÉFENSE MIS EN ŒUVRE SANS PRISE EN COMPTE DE L'OUTIL DIPLOMATIQUE

1. Des finances publiques dégradées

La question des moyens accordés à notre politique étrangère se pose dans un contexte de finances publiques nettement dégradées. Le niveau élevé du déficit et de la dette publics n'est pas nouveau mais il s'est fortement aggravé en 2023 et en 2024.

DÉFICIT ET DETTE PUBLICS AU COURS DES TRENTE DERNIÈRES ANNÉES

(en pourcentage du PIB : colonne de gauche pour le déficit et colonne de droite pour la dette)



Source : commission des finances.

Les rapporteurs regrettent l'effet de contretemps entre les annonces du Président de la République en conclusion des États généraux de la diplomatie et l'accélération du déficit public.

En 2025, le déficit des administrations publiques (APU) s'est établi à 152,5 milliards d'euros, soit l'équivalent de 5,1 % du PIB. Le solde budgétaire de

l'État s'est, à lui seul, élevé à 124,2 milliards d'euros. Quant à la dette publique, elle s'est élevée à 115,6 % du PIB en 2025, soit près de 3 460 milliards d'euros.

Le 22 avril 2026, le Gouvernement a ainsi réuni un premier comité d'alerte des finances publiques pour faire le point sur l'exécution budgétaire de l'année en cours et évaluer les répercussions du conflit au Moyen-Orient sur les finances publiques. Dans un premier temps, deux décrets pris le 11 juin 2026 ⁽¹⁾ ont ouvert des crédits d'un montant de 406,6 millions d'euros en AE et de 463,5 millions d'euros en CP sur le programme 174 *Énergie, climat et après-mines* de la mission *Écologie, développement et mobilités durables* et ont annulé des crédits à hauteur de 846,88 millions d'euros en AE et de 953,77 millions d'euros en CP (soit un solde d'annulations net des ouvertures de 440,28 millions d'euros en AE et de 490,27 millions d'euros en CP). En conséquence, la mission *Action extérieure de l'État* et le programme 209 *Solidarité à l'égard des pays en développement* ont vu leurs crédits baisser de 39,89 millions d'euros en AE et de 49,29 millions d'euros en CP.

Le dernier comité d'alerte, tenu le 7 juillet 2026 a conduit le Premier ministre à prendre un nouveau décret d'annulation ⁽²⁾ de 500 millions d'euros de crédits, dont 10,24 millions d'euros en AE et 14,35 millions d'euros en CP sur la mission *Action extérieure de l'État*. Aucune annulation n'est intervenue sur la mission *Aide publique au développement*.

Les rapporteurs s'inquiètent des répercussions de l'ensemble de ces annulations sur le budget du MEAE en 2026.

Les rapporteurs entendent l'idée que la réduction du déficit public et la maîtrise de la dette publique sont des objectifs primordiaux et que l'augmentation des moyens du MEAE ne saurait faire abstraction de ce but. Mais c'est précisément ce raisonnement, répété à l'identique à chaque exercice budgétaire depuis trente ans, qui constitue le réflexe que ce rapport entend combattre : ils appellent le Gouvernement et le Parlement à ne pas faire des crédits et des emplois de ce ministère une variable d'ajustement dans la recherche d'économies budgétaires. À l'inverse, ils considèrent que le renforcement matériel et humain de notre politique étrangère devrait aller de pair avec le réarmement de notre pays.

2. Un financement du réarmement militaire qui met de côté l'outil diplomatique

Un autre élément de contexte budgétaire que les rapporteurs entendent souligner est celui du réarmement militaire, qui fait suite à l'annonce du retrait de la garantie de sécurité américaine au sein de l'Organisation du traité de l'Atlantique Nord (OTAN) dans le contexte de la guerre d'agression russe contre l'Ukraine depuis le 24 février 2022.

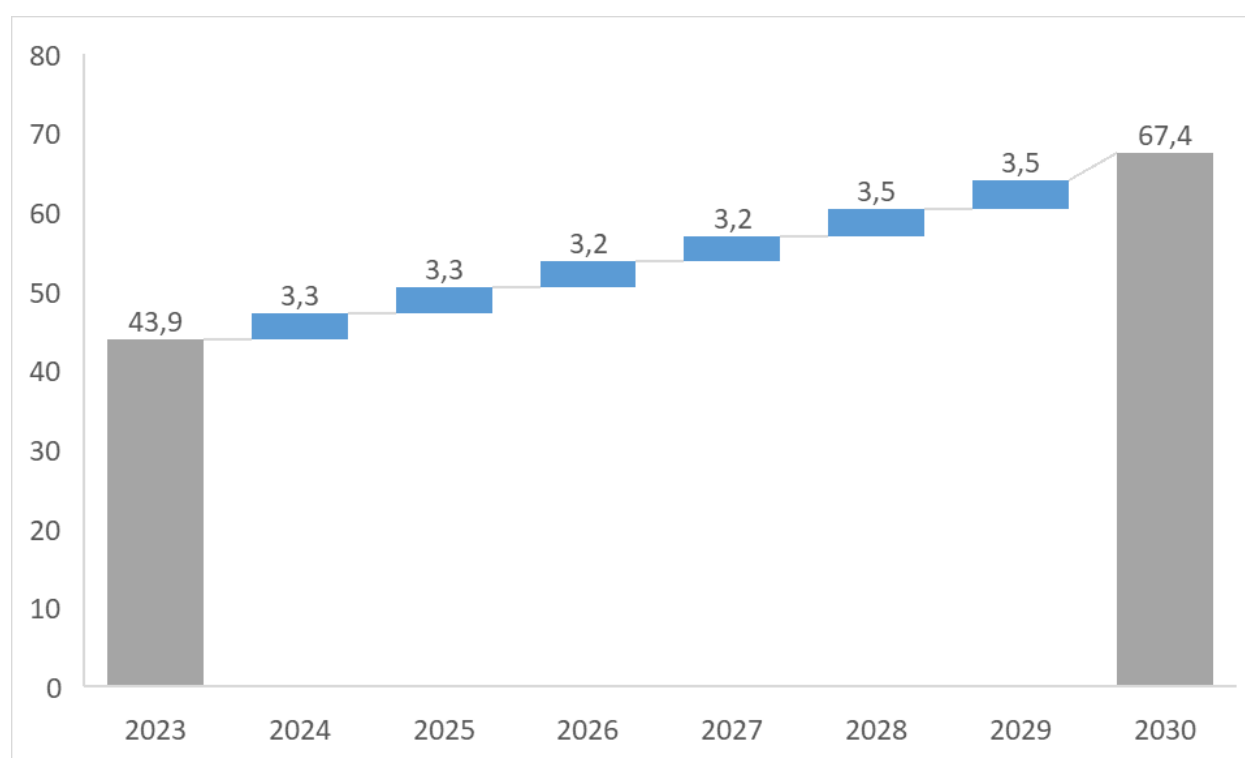
(1) Décret n° 2026-489 du 11 juin 2026 portant ouverture et annulation de crédits à titre d'avance et décret n° 2026-490 du 11 juin 2026 portant annulation de crédits.

(2) Décret n° 2026-857 du 10 septembre 2026 portant annulation de crédits.

Dans ce contexte de fortes incertitudes et de montée des menaces, la version initiale de la loi n° 2023-703 du 1^{er} août 2023 relative à la programmation militaire pour les années 2024 à 2030 et portant diverses dispositions intéressant la défense (LPM) prévoyait une augmentation des crédits de la mission *Défense* ⁽¹⁾ de 23,5 milliards d’euros en sept ans pour atteindre un budget pluriannuel de 400 milliards d’euros entre 2024 et 2030. Comme l’indique le rapport annexé, « *elle s’efforce de préserver un modèle complet d’armée, tout en engageant des étapes indispensables de la modernisation de nos forces alors que le contexte budgétaire est très contraint* ».

PROGRAMMATION DES RESSOURCES BUDGÉTAIRES DE LA MISSION DÉFENSE DE 2024 À 2030

(en milliards d’euros de crédits de paiement, hors charges de pensions)



Source : commission des finances à partir de l'article 4 de la LPM.

Cette trajectoire a été complétée de 36 milliards d’euros supplémentaires par la loi n° 2026-791 du 16 août 2026 actualisant la programmation militaire pour les années 2024 à 2030 et portant diverses dispositions intéressant la défense. Le Président de la République a, en effet, souhaité que l’effort de défense soit porté à 2,5 % du PIB ⁽²⁾.

Cette loi entend également répondre aux défis présentés par la revue nationale stratégique (RNS) éditée par le secrétariat général de la défense et de la sécurité nationale (SGDSN) en juillet 2025.

(1) Hors charges de pensions et à périmètre constant.

(2) Discours aux armées du 13 juillet 2025 à l'Hôtel de Brienne.

La Revue nationale stratégique 2025

La RNS considère que la principale menace pour la France et les pays européens est celle d'une guerre ouverte, impliquant un engagement majeur des armées en dehors du territoire national. Ces hostilités s'accompagneraient d'une augmentation massive des attaques hybrides sur le sol français et contre les intérêts de notre pays dans le monde.

Elle identifie la Russie comme étant la principale menace tout en mettant en exergue les risques posés par la Chine, l'Iran et la Corée du Nord ainsi que par des acteurs non étatiques (terrorisme djihadiste, criminalité organisée...).

Au travers de cette revue stratégique, la France entend afficher son ambition d'être « *armée matériellement et moralement en 2030* » pour faire face et gagner, avec ses alliés, une guerre majeure de haute intensité dans le cœur de l'Europe.

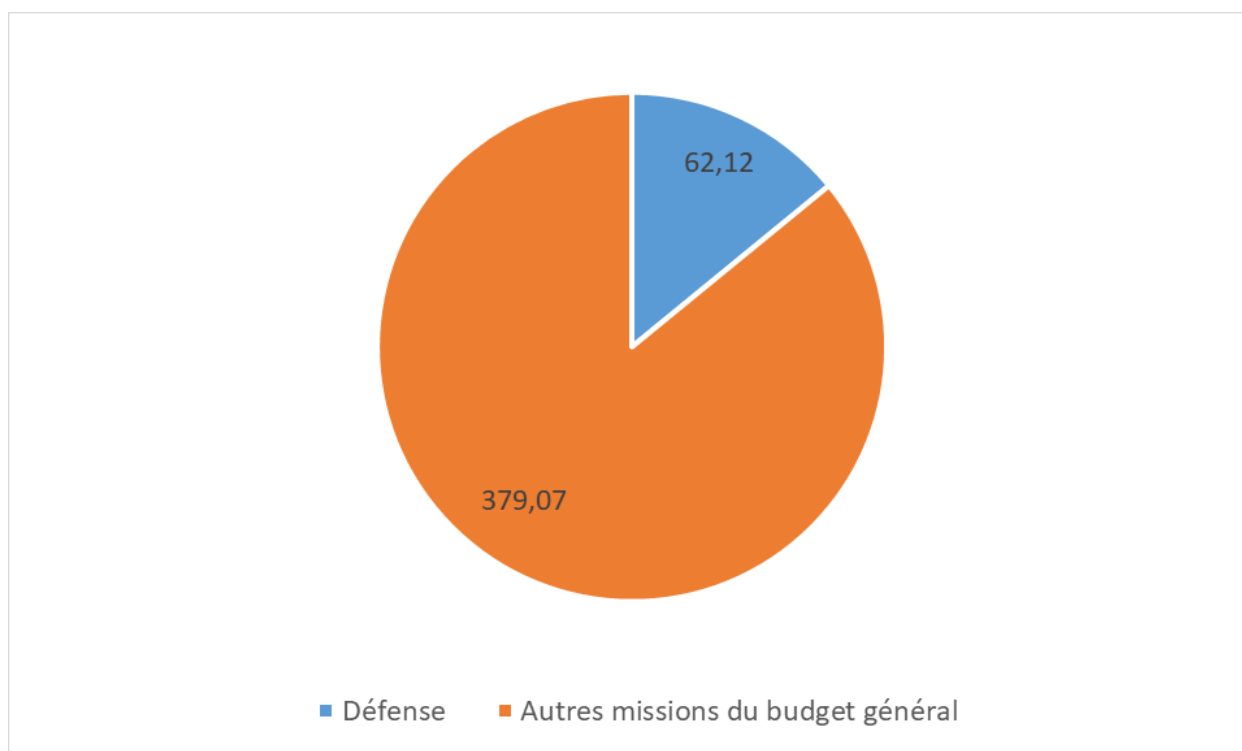
Afin de répondre à cette ambition, la RNS pose 11 objectifs stratégiques :

- disposer d'une dissuasion nucléaire crédible, indépendante et souveraine ;
- garantir la résilience de la France, dans l'Hexagone comme en outre-mer ;
- développer une économie qui se prépare à la guerre ;
- conserver une résilience cyber qui place la France dans le premier cercle des puissances cyber de façon pérenne ;
- assumer un rôle d'allié fiable au profit de la défense de l'Europe ;
- contribuer à un réel changement d'échelle pour le renforcement des capacités européennes de défense ;
- approfondir et diversifier les coopérations internationales ;
- concentrer les efforts pour disposer d'une autonomie d'appréciation et d'une souveraineté décisionnelle garanties ;
- avoir la capacité d'agir dans les champs hybrides (cyberespace, sphère informationnelle, droit et économie, opérations militaires) ;
- disposer des capacités militaires pour préserver sa liberté d'action et défendre ses intérêts en toute circonstance ;
- disposer d'une excellence académique, scientifique et technologique au service de la souveraineté française et européenne.

En 2025, les crédits exécutés au titre de la mission *Défense* (62,12 milliards d'euros en crédits de paiement) ont représenté 14,1 % des dépenses nettes du budget général de l'État (441,19 milliards d'euros). Hors *Remboursements et dégrèvements*, il s'agit de la deuxième mission la plus importante après *Enseignement scolaire* (87,75 milliards d'euros).

PART DE LA MISSION DÉFENSE DANS LE BUDGET GÉNÉRAL DE L'ÉTAT EN 2025

(en milliards d'euros de crédits de paiement)



Source : commission des finances à partir du projet de loi relatif aux résultats de la gestion et portant approbation des comptes de l'année 2025.

Les rapporteurs regrettent que ce réarmement se limite au seul volet militaire, sans qu'y soit associé un effort comparable pour la diplomatie, alors même que le contexte international appelle un tel effort.

Le rapport de force que la France doit entretenir pour peser sur la scène internationale ne se réduit pas à ses seules capacités militaires : il repose tout autant, sinon davantage, sur sa capacité à construire des alliances, à porter des initiatives multilatérales, à négocier des accords, et à déployer une aide au développement à la hauteur de ses ambitions. L'asymétrie budgétaire entre les deux missions en témoigne : avec 62,12 milliards d'euros exécutés en 2025, la mission *Défense* représente près de dix-huit fois les crédits de la mission *Action extérieure de l'État* (3,38 milliards d'euros) – et c'est pourtant cette dernière qui rend le premier montant utilisable, légitime et efficace sur la scène internationale.

Un tel niveau d'écart ne peut se justifier que si le socle minimal de moyens humains, budgétaires et de présence qui permet à la diplomatie de jouer ce rôle est préservé. Or, les développements qui précèdent montrent que ce socle est aujourd'hui fortement entamé : cet écart, loin d'être la preuve que les moyens actuels suffisent, révèle au contraire un déséquilibre déjà dangereux entre l'ambition stratégique portée par le réarmement militaire et les moyens dont dispose la diplomatie pour la rendre pleinement opérante.

Cette complémentarité n'est pas seulement budgétaire : elle est opérationnelle, et conditionne directement l'efficacité de l'effort de défense engagé

par la Nation. Aucun déploiement militaire français ne s'affranchit d'un travail diplomatique préalable, patiemment construit en amont et entretenu dans la durée : définition du cadre juridique international qui légitime l'engagement des forces, ou constitution, au prix d'un travail diplomatique de chaque instant, des coalitions politiques sans lesquelles aucune opération ne saurait ni s'exercer durablement ni produire de résultats. Diplomatie et défense ne sont donc pas deux politiques concurrentes mais les deux composantes indissociables d'une seule et même capacité de la France à agir dans le monde. Priver l'une de moyens, c'est amoindrir le retour sur investissement de l'autre.

Cette exigence de complémentarité trouve d'ailleurs sa traduction dans les textes stratégiques les plus récents. L'un des objectifs de la RNS 2025 est ainsi « *d'approfondir et de diversifier [les] coopérations internationales [de la France]* », notamment en développant une nouvelle offre partenariale en Afrique, en consolidant l'engagement de notre pays au Proche-Orient et au Moyen-Orient, en contribuant à la sûreté des espaces communs et à la stabilité régionale en Méditerranée et en mer Rouge et en renforçant les coopérations en Indopacifique. La revue précise également que la France doit poursuivre ses actions pour promouvoir le multilatéralisme.

Le principe comme sa mise en œuvre concrète, dans les textes comme sur le terrain, sont donc aujourd'hui solidement établis. Cette complémentarité ne vaut cependant que si notre pays se donne les moyens de la faire vivre. Or, c'est précisément cette capacité qui est aujourd'hui fragilisée : en 2023, le rapport remis à l'issue des États généraux de la diplomatie s'inquiétait d'un « risque de décrochage » pour notre appareil diplomatique. Les constats dressés dans les développements qui précèdent conduisent les rapporteurs à un diagnostic plus sévère : ce risque, loin d'avoir été conjuré, s'est concrétisé. L'érosion des crédits et des effectifs sur une longue période, l'abandon de fait de la trajectoire budgétaire annoncée par le Président de la République dès la première année, et l'écart croissant entre l'effort consenti pour le réarmement militaire dessinent un même constat : face à la contrainte budgétaire, le réflexe politique reste inchangé, et la diplomatie continue d'en être la première variable d'ajustement. Ce décrochage n'est pas une hypothèse : ce sont les lois de finances elles-mêmes qui, d'un exercice budgétaire à l'autre, viennent le confirmer. Faute d'une sanctuarisation de ses moyens et d'une loi de programmation qui l'inscrirait dans la durée, le ministère demeure exposé, budget après budget, aux mêmes arbitrages défavorables.

C. UNE RÉDUCTION DES MOYENS QUI SE REFLÈTE SUR L'ENSEMBLE DES PANS DE LA DIPLOMATIE FRANÇAISE

La contrainte budgétaire, déjà documentée, se traduit sur l'ensemble des composantes de la diplomatie française, au premier rang desquels nos engagements dans les instances multilatérales.

1. Une dégradation de la France dans le système multilatéral

a. Une baisse des contributions volontaires, après une courte période de hausse dont l'objectif était notamment de compenser la baisse tendancielle des contributions obligatoires

La France participe au financement des organisations internationales dont elle est membre. Les règles de détermination de sa quote-part varient selon les enceintes multilatérales concernées mais sont généralement fonction du produit intérieur brut (PIB) ou du revenu national brut (RNB) ⁽¹⁾, autrement dit du poids qu'elle occupe dans la richesse mondiale.

Du fait de la croissance des pays émergents et d'une réduction des inégalités entre les pays de la planète, la quote-part française tend à diminuer à moyen et long termes. Néanmoins, la hausse du budget de certaines organisations internationales peut conduire à un maintien des contributions françaises en valeur absolue malgré le recul de la quote-part, exprimée en valeur relative.

En 2000, le PIB de la France s'élevait à 1 360 milliards de dollars courants soit 4 % du PIB mondial (33 870 milliards de dollars courants). En 2024, il atteignait 3 160 milliards de dollars courants mais 2,8 % du PIB mondial (111 250 milliards de dollars courants) ⁽²⁾. Ce recul s'observe aussi pour les pays les plus développés. Les États-Unis, l'Allemagne, le Royaume-Uni et la France ont chacun vu la part de leur RNB dans le RNB mondial reculer de 1 à 2 points de pourcentage entre 2005 et 2020 alors que dans le même temps celle de la Chine progressait de près de 13 points de pourcentage ⁽³⁾.

L'évolution récente de la quote-part française au budget des opérations de maintien de la paix (OMP) de l'Organisation des Nations unies (ONU) constitue un exemple de la baisse en valeur relative des contributions obligatoires de la France. Pour le *triennium* 2025-2027, la quote-part de notre pays est descendue à 4,6 % contre 5,3 % au cours de la période budgétaire précédente.

Cette baisse n'est pas anodine. L'influence d'un État au sein d'une enceinte multilatérale est généralement fonction des contributions qu'il y verse. C'est la raison pour laquelle, les contributions obligatoires sont complétées par des contributions dites « volontaires » afin de soutenir une politique publique au niveau international, de défendre des intérêts nationaux ou, plus généralement, de promouvoir une conception des relations internationales. Historiquement, certains pays « compensent » leur faible poids dans la richesse mondiale par des versements importants aux institutions internationales. C'est notamment le cas des pays scandinaves et de la Suisse.

(1) Le RNB correspond à la valeur agrégée des soldes bruts des revenus primaires de l'ensemble des secteurs. Il est égal au PIB plus les revenus nets reçus de l'étranger.

(2) Données en ligne de la Banque mondiale.

(3) Sénat, rapport d'information sur les contributions de la France au financement des organisations internationales, MM. Vincent Delahaye et Rémi Féraud, janvier 2022.

Ces contributions volontaires sont particulièrement importantes pour peser au sein du système des Nations unies. En effet, les versements obligatoires servent surtout à financer le budget régulier de l'ONU et les opérations de maintien de la paix. Le financement des organisations apparentées, des programmes, des fonds, des institutions spécialisées et des autres entités du système « onusien » repose davantage sur les contributions volontaires de leurs États membres.

Le système des Nations unies

L'ONU a été créée par la Charte des Nations unies signée à San Francisco en juin 1945 et entrée en vigueur en octobre de la même année. Elle compte actuellement 193 États membres. L'organisation a pour but de maintenir la paix et la sécurité internationales, de développer des relations amicales entre les nations, de réaliser la coopération internationale et d'être un centre où s'harmonisent les efforts des nations.

Outre les organes principaux de l'ONU (Assemblée générale, Conseil de sécurité, Cour internationale de justice, Secrétariat général), le système des Nations unies est composé d'un grand nombre d'entités ayant chacune sa propre direction, son budget et ses propres États membres :

- les programmes et les fonds, comme le programme des Nations unies pour le développement (PNUD) ou le fonds des Nations unies pour l'enfance (UNICEF) ;
- les organisations apparentées, telles que l'Agence internationale de l'énergie atomique (AIEA) ou l'Organisation mondiale du commerce (OMC) ;
- les institutions spécialisées, à l'instar de l'Organisation internationale du travail (OIT) ou de l'Organisation mondiale de la santé (OMS) ;
- les autres entités *sui generis* comme le Haut-Commissariat pour les réfugiés (HCR) ou ONU-Femmes.

Les participations financières du MEAE à différentes organisations internationales sont couvertes par les crédits du programme 105 *Action de la France en Europe et dans le monde* ⁽¹⁾ de la mission *Action extérieure de l'État* et du programme 209 *Solidarité à l'égard des pays en développement* de la mission *Aide publique au développement* ⁽²⁾. En 2025, elles se sont élevées à 931,83 millions d'euros en crédits de paiement dont :

- 201,14 millions d'euros pour les OMP ;
- 41,75 millions d'euros au titre des contributions volontaires humanitaires aux Nations unies ;
- 120,84 millions d'euros pour le budget ordinaire de l'ONU ;

(1) Plus exactement l'action 04 Contributions internationales (622,60 millions d'euros de crédits de paiement en 2025), principalement mais aussi l'action 02 Action européenne (111,78 millions d'euros en dépenses d'intervention).

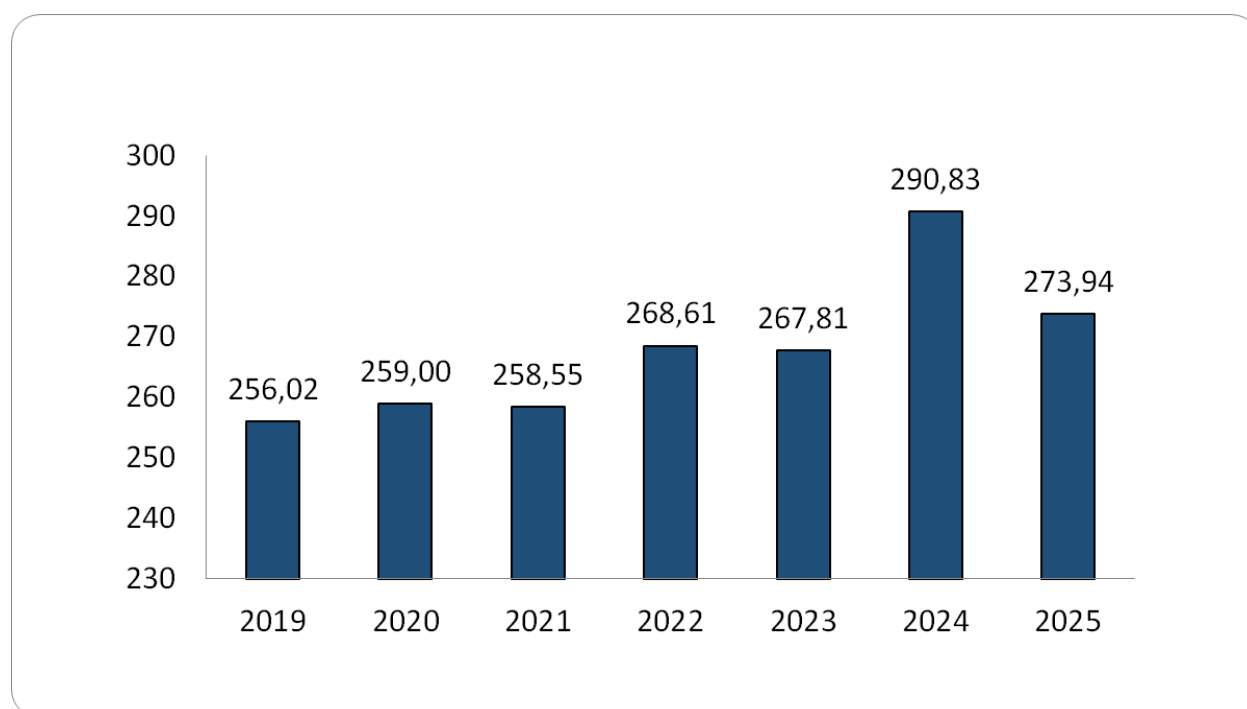
(2) Action 05 Coopération multilatérale (204,91 millions d'euros en 2025).

- 53 millions d’euros pour le Conseil de l’Europe ;
- 48,07 millions d’euros pour l’OTAN.

Les documents budgétaires annexés aux projets de loi de finances et aux projets de loi relatifs aux résultats de la gestion et portant approbation des comptes n’indiquent pas précisément ce qui relève de l’obligatoire et du volontaire parmi les contributions versées à des organisations internationales par le MEAE et, inversement, pour les contributions volontaires désignées telles quelles, à quels organismes elles sont destinées ⁽¹⁾. Une des principales préoccupations des rapporteurs a précisément été d’obtenir un panorama exhaustif de ces financements.

ÉVOLUTION DES CONTRIBUTIONS OBLIGATOIRES AU SYSTÈME DES NATIONS UNIES (HORS OMP) DEPUIS 2019

(en millions d’euros)

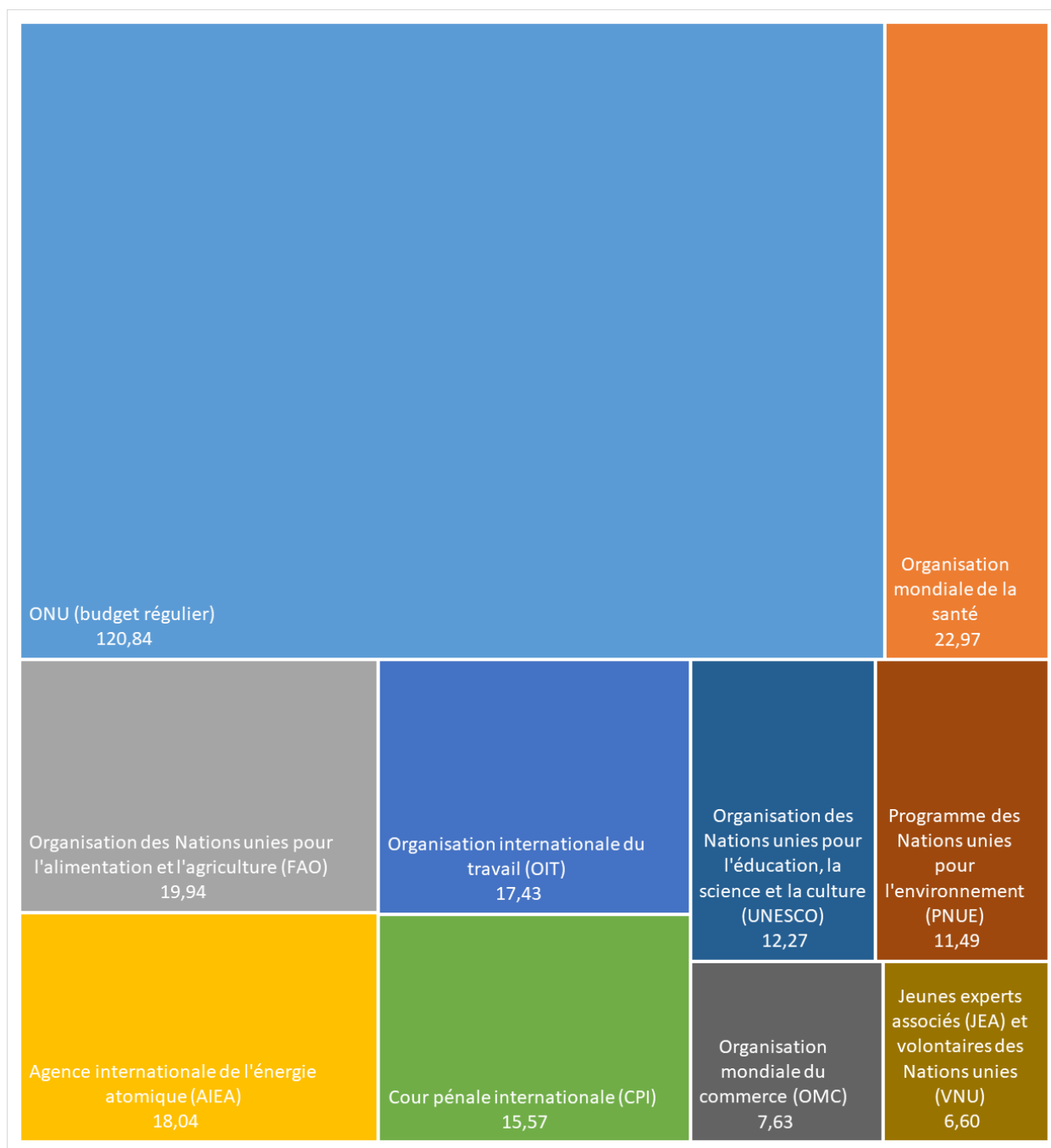


Source : réponses au questionnaire adressé au MEAE.

(1) Les rapports annuels de performances de la mission Action extérieure de l’État regroupent les contributions volontaires selon la direction compétente du MEAE (direction des Nations unies, des organisations internationales, des droits de l’homme et de la francophonie (DNUOI) d’une part et direction des affaires stratégiques, de sécurité et du désarmement (DASSD) d’autre part. Quant au rapport annuel de performances de la mission Aide publique au développement, il distingue les contributions volontaires en fonction de leur thématique (francophonie, humanitaire, enjeux globaux...).

**RÉPARTITION DES CONTRIBUTIONS OBLIGATOIRES AU SYSTÈME DES NATIONS UNIES
(HORS OMP) PAR ENTITÉ EN 2025**

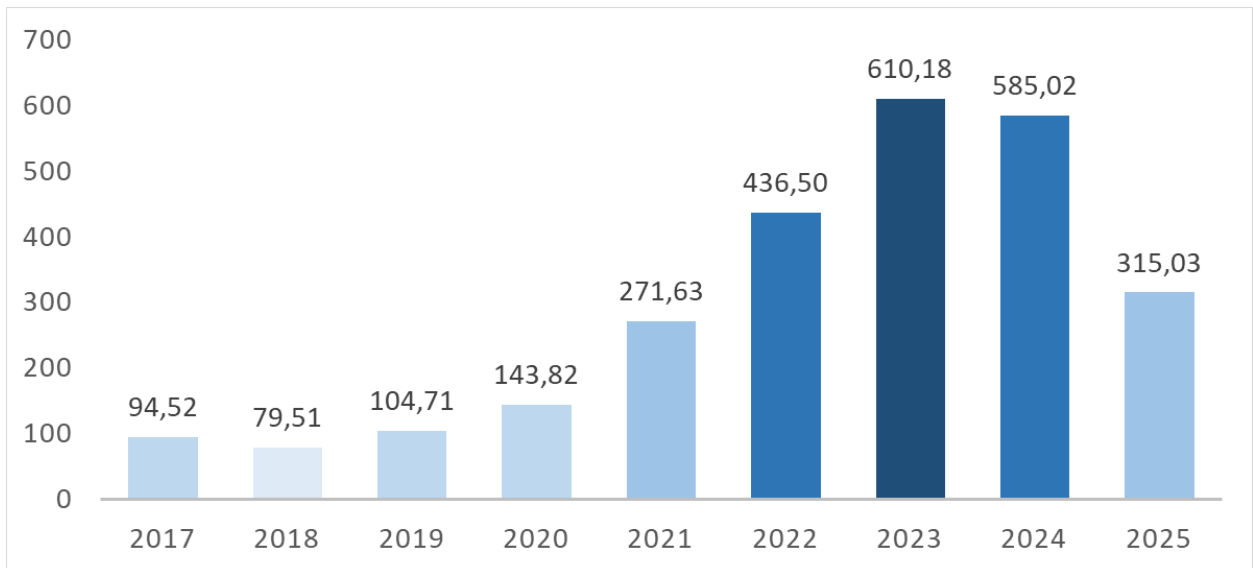
(en millions d'euros)



Source : réponses au questionnaire adressé au MEAE.

ÉVOLUTION DES CONTRIBUTIONS VOLONTAIRES AU SYSTÈME DES NATIONS UNIES DEPUIS 2017

(en millions d'euros)

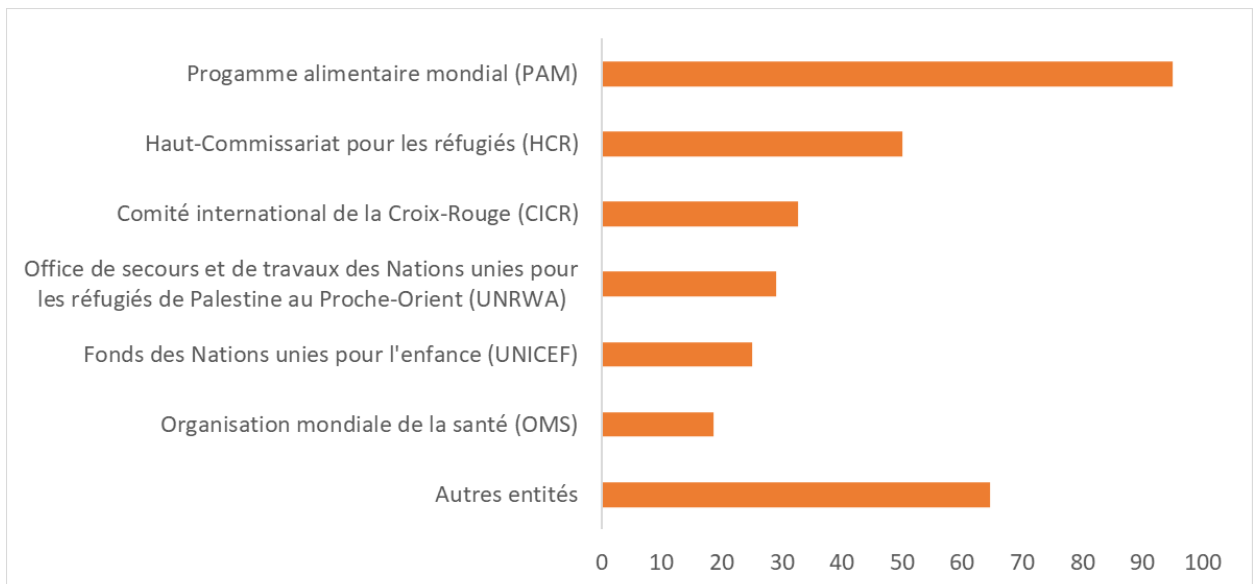


Source : réponses au questionnaire adressé au MEAE

Environ 80 % du volume des contributions volontaires était versé à six entités du système des Nations unies en 2025.

PRINCIPALES ENTITÉS DU SYSTÈME DES NATIONS UNIES BÉNÉFICIAIRES DE CONTRIBUTIONS VOLONTAIRES FRANÇAISES EN 2025

(en millions d'euros)



Source : réponses au questionnaire adressé au MEAE.

Dans un rapport qu'elle a consacré au financement des actions multilatérales de la France en 2024 ⁽¹⁾, la Cour des comptes constate également une augmentation

(1) Cour des comptes, Le financement des actions multilatérales de la France : exercices 2017-2023, communication à la commission des finances du Sénat, juillet 2024.

de la part prise par les contributions volontaires, le plus souvent affectées à des priorités géographiques ou thématiques qui lient l'entité bénéficiaire dans son action. Si elle considère que le développement de ce mécanisme de « *fléchage* » est bienvenu, la Cour remarque toutefois que la dépense tend à devenir rigide une fois les choix politiques arrêtés. Elle précise à ce titre : « *Ainsi, les fonds multilatéraux sont créés par des traités ou des accords internationaux. Mais leurs reconstitutions périodiques sont généralement décidées lors de sommets organisés à cette fin. La décision prise par le chef de l'État engage ensuite la France sur des volumes de crédits souvent importants sur une période pluriannuelle. L'inscription en loi de finances des autorisations d'engagement et des crédits de paiement correspondants n'intervient que dans un second temps, alors même que les dépenses sont déjà inéluctables dans leur principe* ».

Les rapporteurs entendent toutefois relativiser cette hausse dans la mesure où elle s'imposait du fait de l'émergence de la Chine. Ils rappellent que ce « *virage des contributions volontaires* » au mitan des années 2010 – pour reprendre l'expression des sénateurs Vincent Delahaye et Rémi Féraud dans leur rapport d'information de janvier 2022 ⁽¹⁾ – n'a pas été autant marqué pour la France. Les deux sénateurs observaient que « *nous avons en moyenne moins augmenté annuellement nos contributions volontaires que ne l'ont fait nos partenaires, Chine comprise* » et que la conséquence était « *de moindres gains d'influence* » (mesurés comme la variation du poids de la France dans le financement des institutions onusiennes). Depuis la publication de ce rapport et à la suite des États généraux de la diplomatie, le MEAE semble avoir voulu rattraper ce retard en investissant davantage dans les enceintes multilatérales.

Toutefois, cette trajectoire haussière s'est interrompue dès 2024. L'année suivante, le montant des contributions volontaires a été réduit de près de moitié. Les rapporteurs constatent à regret la concomitance entre la contraction de l'aide au développement, le ralentissement de la hausse des schémas d'emplois et la stagnation des crédits de la mission *Action extérieure de l'État*.

b. Un recul net des contributions obligatoires et volontaires en 2025 qui ne peut se traduire par une perte de crédibilité et d'influence au sein de nombreux organes des Nations unies

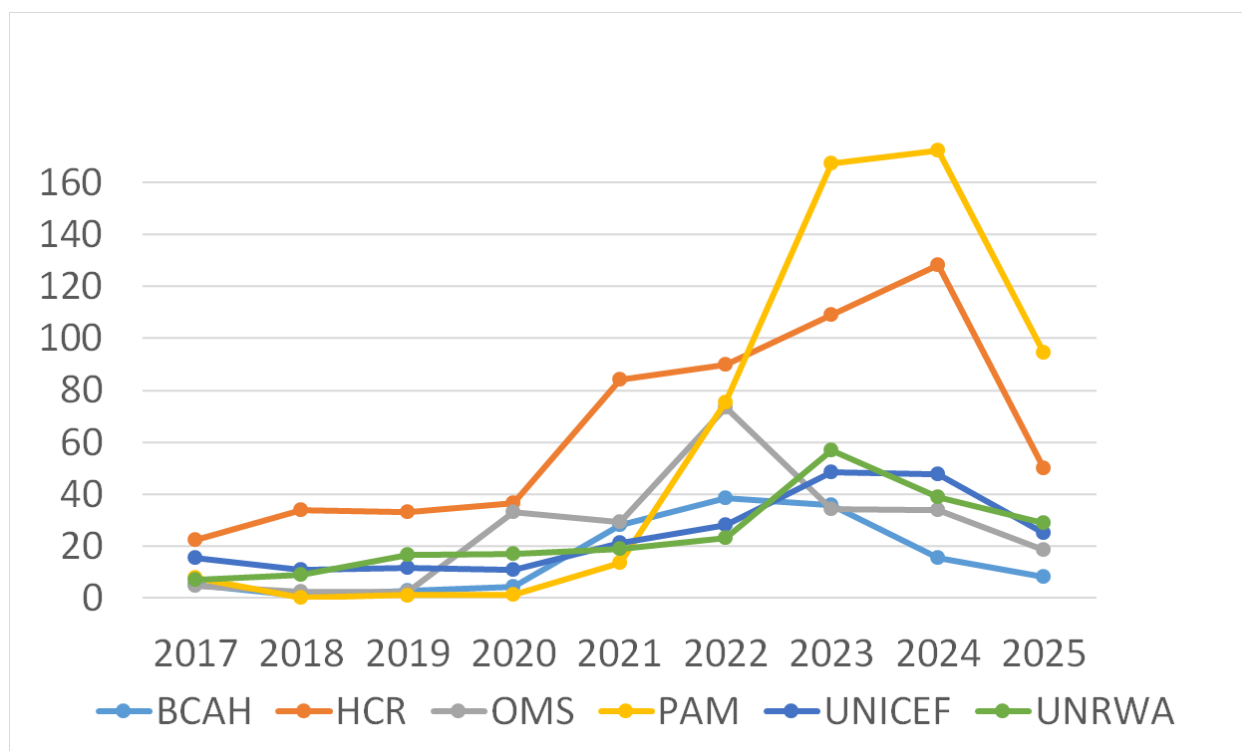
En 2025, le montant des contributions obligatoires au système des Nations unies a diminué de 5,8 % par rapport à 2024 (– 16,9 millions d'euros). Celui des contributions volontaires accuse une contraction très nette de l'ordre de 46,2 % (– 269,99 millions d'euros).

Ce recul touche l'ensemble des entités onusiennes. Elle est particulièrement marquée pour le Programme alimentaire mondial (PAM) et pour le HCR.

(1) Sénat, op. cit.

ÉVOLUTION DES CONTRIBUTIONS AUX SIX PRINCIPALES ENTITÉS ONUSIENNES

(en millions d'euros)



BCAH : Bureau de la coordination des affaires humanitaires de l'ONU.

Source : réponses au questionnaire adressé au MEAE.

Malgré la baisse de ses contributions obligatoires et volontaires en 2025, la France est demeurée le 7^e contributeur mondial au système des Nations unies en raison de la dynamique globale de baisse des financements des principaux bailleurs. L'année précédente, elle occupait cette même place en étant le 6^e contributeur pour les versements obligatoires et le 8^e pour les abondements volontaires.

CLASSEMENT DES CONTRIBUTEURS VOLONTAIRES AU SYSTÈME DES NATIONS UNIES EN 2024

(en milliards de dollars)

1 ^{er}	États-Unis	10,9
2 ^e	Allemagne	3,8
3 ^e	Royaume-Uni	2,4
4 ^e	Canada	1,4
5 ^e	Japon	1,1
6 ^e	Norvège	1,1
7 ^e	Corée du Sud	0,9
8 ^e	France	0,8

Source : MEAE

La position de la France dans le classement mondial des contributeurs financiers des organisations internationales fait d'ailleurs l'objet d'un indicateur de

performance du programme 105 *Action de la France en Europe et dans le monde* introduit par amendement par le rapporteur spécial Karim Ben Cheikh en loi de finances pour 2024 ⁽¹⁾.

**INDICATEUR DE PERFORMANCE 2.3 RELATIF À LA POSITION DE LA FRANCE
DANS LE CLASSEMENT MONDIAL DES CONTRIBUTEURS**

(en millions d'euros pour le montant des contributions volontaires)

	2023	2024	2025	2026 (cible)	2027 (cible)	2028 (cible)
Rang de la France dans le classement des organisations internationales du système des Nations unies	8	7	7	8	8	8
Montant des contributions volontaires versées par le MEAE aux organisations internationales	Indicateur créé en 2024		320	111	111	111

Source : projet annuel de performances de la mission Action extérieure de l'État annexé au projet de loi de finances pour 2026.

Ce maintien au sein des 10 premiers contributeurs mondiaux en 2025, du fait principalement de contributions obligatoires dont le recul est limité de par leur caractère obligatoire, ne doit pas occulter l'effondrement du classement de notre pays au classement des principales grandes organisations rattachées au système des Nations unies. Entre 2024 et 2025, la France est passée du 3^e au 15^e rang au classement des contributeurs au HCR (– 55,1 %). Parmi les contributeurs à l'OMS, la France recule de la 7^e à la 9^e place (– 63,3 %). À l'UNESCO, notre pays perd deux places en tombant au 7^e rang.

Si les données sont encore incomplètes pour 2026, il semble que la tendance générale sera encore à une baisse encore plus marquée. Il ressort des auditions des rapporteurs que la contribution française au PNUD devrait être nulle en 2026. Au HCR, la contribution française devrait passer de 49 millions d'euros à 20 millions d'euros.

Ces quelques exemples donnent une idée de l'ampleur du recul de l'effort de la France en faveur du système des Nations unies. Ce désinvestissement pourrait avoir des conséquences concrètes.

Pour l'UNESCO, un soutien financier en baisse crée tout d'abord un problème d'image pour la France, sachant que son siège se trouve à Paris.

(1) Loi n° 2023-1322 du 29 décembre 2023 de finances pour 2024.

La réduction considérable de la contribution française au PNUD, passée de 26,89 millions de dollars à 1,8 million de dollars, n'a sans doute pas été étrangère à l'échec de la candidate française au poste d'Administrateur de ce programme, alors même qu'il figurait parmi les trois favoris. C'est l'ancien Premier ministre belge, M. Alexander De Croo, qui a finalement été désigné. Il n'est pas exclu que la France perde également le poste de secrétaire général adjoint aux opérations de paix, actuellement occupé par M. Jean-Pierre Lacroix, au profit de la Chine qui le convoite. La Chine figure au deuxième rang des contributeurs aux OMP (18,7 % du budget) alors que nous ne sommes plus qu'au 6^e rang (5,3 %) pour la période 2024-2025 ⁽¹⁾.

Ces deux exemples récents illustrent par ailleurs le lien entre la présence française au sein du personnel des organisations internationales et l'influence de notre pays. La France demeure bien représentée. En 2025, 4 250 membres du personnel du système des Nations unies étaient de nationalité française ⁽²⁾. Ils se situaient au deuxième rang dans le classement des nationalités du personnel onusien, derrière les États-Unis et devant les autres membres permanents du Conseil de sécurité (dans l'ordre décroissant : Royaume-Uni, Chine et Russie). Près d'un tiers d'entre eux travaille directement au secrétariat de l'ONU. Un autre tiers est en poste auprès des organisations suivantes : UNESCO, OMS, OIT, OMPI et UNICEF.

Le programme des jeunes experts associés (JEA)

Le MEAE finance annuellement des postes de JEA (*junior professional officers*) au sein du système des Nations unies. Vis-à-vis de l'entité à laquelle ils sont affectés, ils constituent du personnel fourni à titre gracieux par un État membre tout en étant placés sous le statut applicable aux fonctionnaires internationaux, immunités et privilèges inclus.

Le programme des JEA accorde à de jeunes professionnels, âgés de 25 à 32 ans, titulaires d'un diplôme de master 2 et ayant un niveau autonome d'anglais, l'opportunité d'acquérir une expérience concrète des enceintes multilatérales et de participer aux grands enjeux internationaux au sein d'équipes multiculturelles. Les JEA peuvent intervenir dans des domaines variés. Pour 2026, la priorité est donnée à la prévention des conflits, à la santé mondiale, aux technologies numériques, à l'intelligence artificielle et à la lutte contre le changement climatique.

Le contrat d'un JEA est d'une durée d'un an, renouvelable une ou deux fois selon l'organisation.

Pour le MEAE, le programme des JEA vise trois objectifs :

- favoriser le recrutement à terme d'anciens JEA dans le personnel permanent de l'organisation ;
- instaurer des liens entre les équipes des organisations internationales et celles du MEAE travaillant dans le même domaine d'expertise et créer ainsi des réseaux d'échanges et de dialogue ;
- renforcer l'influence et l'expertise françaises dans le système des Nations unies.

En 2025, seulement 22 JEA ont été sélectionnés par le MEAE contre 30 l'année précédente.

(1) Source : ONU.

(2) <https://unsceb.org/statistics/hr-nationality/>.

Une autre conséquence concrète de la baisse des contributions volontaires de la France au système des Nations unies est la perte de sa crédibilité. Au sein des enceintes multilatérales, il n'est pas rare que notre pays soit perçu comme un État membre dont le discours et les actes – en l'espèce les financements – sont en décalage. Les expressions de « *passager clandestin* » ou de « *pays qui voyage en première classe avec un billet de seconde* » sont revenues à plusieurs reprises au cours des auditions.

À titre d'exemple, si la France revendique d'être le pays des droits de l'homme pour des raisons historiques, elle est budgétairement contrariée dans ce statut symbolique par le fait qu'elle ne verserait plus de contribution au Haut-Commissariat des Nations unies aux droits de l'homme (HCDH) en 2026, d'après les informations transmises aux rapporteurs, et qu'elle n'en donnait que 5 millions d'euros l'année précédente. Certains États appartenant à la catégorie des pays les moins avancés, comme le Bénin, donnent davantage que la France. Pourtant, le HCDH a joué un rôle important dans le soutien aux otages français en Iran. Il mène un travail considérable et reconnu pour documenter les atteintes aux droits de l'homme partout dans le monde, notamment en Ukraine depuis le début de la guerre avec la Russie ou à Gaza depuis l'intervention israélienne en réponse aux attentats terroristes du 7 octobre 2023. La justice française s'appuie aussi sur les travaux du HCDH pour enquêter sur les crimes commis par des ressortissants français en Syrie et en Irak avec Daech.

D'autres exemples illustrent la différence de plus en plus grande entre « ambition » et « moyens » qui vient émousser la crédibilité de notre pays. La France revendique par exemple d'avoir une diplomatie féministe forte, en faisant même un axe majeur de sa politique étrangère, pourtant elle ne devrait plus verser aucune contribution à ONU-Femmes, pas plus qu'au Fonds des Nations unies pour la population (FNUAP), agence des Nations Unies en charge de la santé sexuelle et reproductive, en 2026 d'après les auditions des rapporteurs. Ainsi que rappelé plus haut, la contribution française au Haut-Commissariat aux Réfugiés (HCR), a été divisée par plus de six ces trois dernières années, passant de 128 millions d'euros en 2024 à environ 20 millions d'euros en 2026 d'après les informations obtenues par les rapporteurs, alors que les enjeux de sécurité n'ont jamais été aussi forts, que 125 millions de personnes sont aujourd'hui en besoin du HCR et que notre pays se veut l'un des principaux porte-voix de l'action de ce haut-commissariat comme notre diplomatie l'a encore rappelé cette année au Liban. S'agissant de l'OMS, là aussi très active, la France a coparrainé en 2025 la campagne de levée de fonds, sans elle-même y contribuer...

Enfin, les rapporteurs rappellent que 70 organisations internationales ont des implantations en France – dont une entité du système des Nations unies, l'UNESCO, qui a son siège à Paris – et que cela représente 1 % du PIB de la région Île-de-France, d'après le MEAE, et environ 14 000 emplois. Quant aux organisations implantées à Genève, elles constituent l'un des principaux moteurs économiques des départements frontaliers de l'agglomération suisse (Ain, Jura et Haute-Savoie). La proximité géographique de cette deuxième capitale de l'ONU

explique d'ailleurs le nombre important de Français parmi les fonctionnaires internationaux. À noter également que l'OMS dispose de bureaux à Lyon et y a ouvert son académie en décembre 2024. Par ailleurs, les entreprises françaises apparaissent en 9^e position des fournisseurs de l'ONU. Selon les rapporteurs, réduire les contributions au système des Nations unies, c'est aussi réduire un soutien à tout un écosystème installé en France.

Le tableau suivant détaille, mission par mission, les 201,14 millions d'euros de contributions versées par le MEAE aux opérations de maintien de la paix en 2025, qui comptent parmi les principales contributions obligatoires de la France au système des Nations unies.

**CONTRIBUTIONS VERSÉES PAR LE MEAE AUX OPÉRATIONS DE MAINTIEN DE LA PAIX
EN 2025**

(en millions d'euros)

Opérations de maintien de la paix	Contribution du MEAE
Mission des Nations unies au Soudan du Sud (MINUSS)	51,86
Mission multidimensionnelle intégrée des Nations unies pour la stabilisation en République centrafricaine	51,27
Mission des Nations unies en République démocratique du Congo (MINUSCO)	33,83
Force intérimaire des Nations unies au Liban (FINUL)	22,18
Mission des Nations unies pour l'organisation d'un référendum au Sahara occidental (MINURSO)	2,8
Force des Nations unies chargée du maintien de la paix à Chypre (UNFICYP)	1,24
Mission multidimensionnelle intégrée des Nations unies pour la stabilisation au Mali (MINUSMA)	0,39
Mission d'administration intérimaire des Nations unies au Kosovo (MINUK)	0,35
Total	201,14

Source : rapport annuel de performances.

Au-delà de cet engagement opérationnel, la France contribue également à la prévention des conflits. Ceci passe par la création, le développement et la préservation d'institutions chargées de réguler les conflits, qui sont autant d'enceintes qui créent et appliquent du droit international et permettent aux États de dialoguer. Si l'Organisation des Nations unies (ONU) au sens strict est l'institution internationale qui joue le plus grand rôle dans ce type de multilatéralisme, il faut aussi mentionner le rôle joué par plusieurs organismes appartenant au système des Nations unies comme la Cour pénale internationale (CPI), l'Organisation pour l'interdiction des armes chimiques (OIAC), la commission préparatoire de l'Organisation du traité d'interdiction complète des essais nucléaires (OTICE) ou encore l'Institut des Nations unies pour la recherche sur le désarmement (UNIDIR).

Ces constats, propres au système des Nations unies, n'épuisent cependant pas l'ensemble des engagements financiers internationaux de la France, notamment en matière de sécurité collective.

c. Une sécurité de la France qui repose aussi sur le renforcement de l'action collective

Au-delà des OMP onusiennes, la sécurité de la France repose aussi sur l'action collective plutôt que sur ses seuls moyens propres : à l'échelle multilatérale, au sein de l'Alliance atlantique, comme à l'échelle bilatérale, par la coopération de sécurité et de défense que la France conduit directement avec ses partenaires. Ces deux niveaux d'engagement, pour un coût budgétaire mesuré, illustrent la pertinence de ce choix stratégique.

Parmi ces organisations internationales, l'OTAN constitue la principale enceinte multilatérale en matière de défense au sein de laquelle la France est active. Cette organisation garantit aux Européens, depuis 1949, une sécurité collective au titre de l'article 5 du traité de l'Atlantique Nord – une garantie que les développements de la partie II du présent rapport montrent aujourd'hui fragilisée.

La France et l'OTAN

La France est l'un des douze membres fondateurs de l'OTAN en 1949. Son siège se trouvait d'ailleurs à Paris avant que la France ne quitte son commandement intégré en 1966.

Depuis 2008, la France a repris sa pleine participation à cette alliance militaire. Actuellement, des militaires français sont déployés dans le cadre de l'OTAN en Estonie et en Roumanie dans le but de renforcer la défense de l'alliance sur le flanc oriental de l'Europe face à la Russie.

Le représentant permanent de la France siège au Conseil de l'Atlantique nord, actuellement présidé par le secrétaire général Mark Rutte, qui fixe les orientations politiques, adopte les budgets de l'organisation et prend l'ensemble des décisions nécessaires à son bon fonctionnement. Les décisions du Conseil sont prises par consensus.

La France finance l'OTAN au travers de ses contributions directes, prises sur les crédits du ministère des armées (budget militaire et programme d'investissement au service de la sécurité) et du MEAE (budget civil), ainsi que de ses contributions indirectes au travers des dépenses de défense, fixées depuis le sommet de La Haye de 2025 à 5 % du PIB en 2035 (2 % actuellement).

Au titre des contributions directes, la France est le 4^e contributeur à l'OTAN. Sa quote-part s'élève à 10,19 %.

En 2025, le MEAE a versé 48 millions d'euros à l'OTAN contre 339 millions d'euros pour le ministère des armées.

Ce même choix stratégique se retrouve à l'échelle bilatérale. Héritière du ministère de la Coopération, la direction de la coopération de sécurité et de défense (DCSD) constitue aujourd'hui la seule structure interministérielle de ce type au sein

du MEAE, pilotée conjointement avec les ministères de l'intérieur et des armées. Sur les 291 coopérants qu'elle déploie dans 51 pays, plus des deux tiers sont des militaires, complétés par des gendarmes, policiers, douaniers et magistrats – une composition qui lui permet de couvrir des besoins de coopération que les armées, concentrées sur leurs missions opérationnelles, ne peuvent prendre en charge.

Doté de 93,73 millions d'euros en 2026, auxquels s'ajoutent près de 7 millions d'euros de fonds de concours versés par les partenaires eux-mêmes, ce budget finance 429 projets dans 120 pays. Selon la DCSD, chaque euro investi serait ainsi multiplié par cinq en volume de coopération engagée – un effet de levier que les rapporteurs jugent trop rarement mis en avant. L'Afrique hors Maghreb concentre 71 % de ses effectifs et 60 % de son budget, conformément aux priorités fixées par la Revue nationale stratégique de juillet 2025, qui appelle au renouvellement des partenariats de sécurité en Afrique, en Amérique latine, dans l'Indopacifique et en Méditerranée.

Les rapporteurs considèrent que cet outil, à la fois modeste dans son coût et déterminant dans la capacité de la France à répondre aux demandes croissantes de coopération de sécurité, mérite d'être consolidé plutôt que fragilisé par les prochains arbitrages budgétaires.

2. L'aide publique au développement sacrifiée, au détriment des intérêts de la France

a. Une contraction inédite de l'APD qui témoigne d'un changement d'échelle

Le financement du développement international reposait sur une répartition implicite des rôles entre alliés occidentaux : les États-Unis assuraient l'essentiel des dons, quand l'Europe, la France en tête, complétait davantage par des prêts. Comme le résume Rémi Rioux, alors directeur général de l'Agence française de développement, dans les colonnes de Ouest-France ⁽¹⁾ : « *C'était le deal. Visiblement, il faut en trouver un autre.* »

Majoritairement fondés sur l'instrument des prêts bonifiés depuis les années 2000, les principaux instruments français de coopération au développement rencontraient déjà de fortes limites. Les prêts ne permettent pas en effet d'intervenir dans les secteurs sociaux comme la santé et l'éducation et ne peuvent être consentis qu'à des pays ayant une capacité de remboursement. C'est pourquoi la loi de programmation du 4 août 2021 ⁽²⁾ avait engagé un rééquilibrage en faveur des dons, notamment par un renforcement du programme 209 *Solidarité à l'égard des pays en développement*. Les coupes budgétaires examinées dans les développements qui

(1) Ouest-France, *entretien* : Les Européens sont ceux qui investissent le plus dans la finance pour le climat, Laurent Marchand, 2 mars 2025.

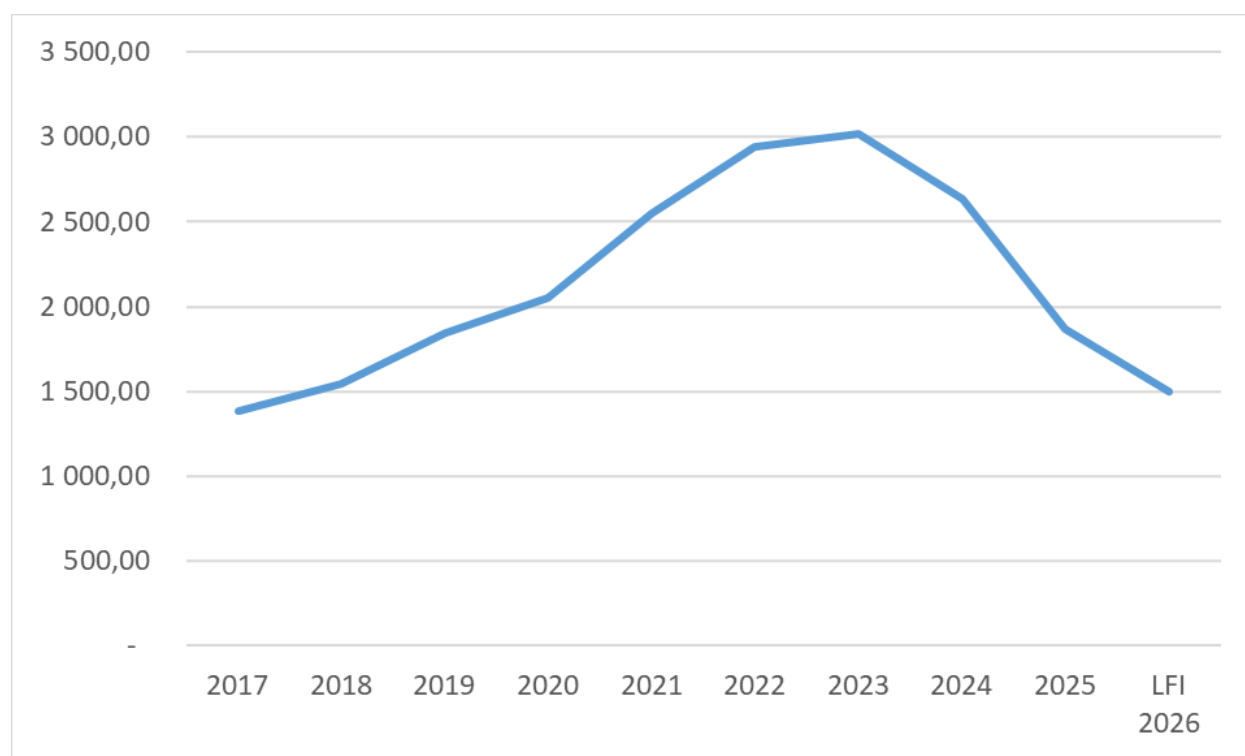
(2) Loi n° 2021-1031 du 4 août 2021 de programmation relative au développement solidaire et à la lutte contre les inégalités mondiales.

suivent défiant aujourd’hui ce rééquilibrage à peine amorcé, au moment même où le retrait américain rend cet effort plus indispensable que jamais.

Ce rééquilibrage défait est mesurable. Hors dépenses de personnel, les crédits du MEAE destinés à l’aide publique au développement (APD) ont diminué de 1,15 milliard d’euros entre 2023 et 2025, soit une baisse de 38,1 %. Ce montant ne tient compte que du programme 209 *Solidarité à l’égard des pays en développement* de la mission *Aide publique au développement* dans la mesure où aucune dépense n’a été constatée sur le programme 370 *Restitution des « biens mal acquis »* depuis sa création en 2022 et que celles du programme 384 *Fonds de solidarité pour le développement*, créé en 2025, sont intégralement couvertes par le produit de taxes affectées ⁽¹⁾.

ÉVOLUTION DES CRÉDITS DU PROGRAMME 209 SOLIDARITÉ À L’ÉGARD DES PAYS EN DÉVELOPPEMENT (HORS T2) DEPUIS 2017

(en millions d’euros de crédits de paiement)



Source : commission des finances à partir des rapports annuels de performances.

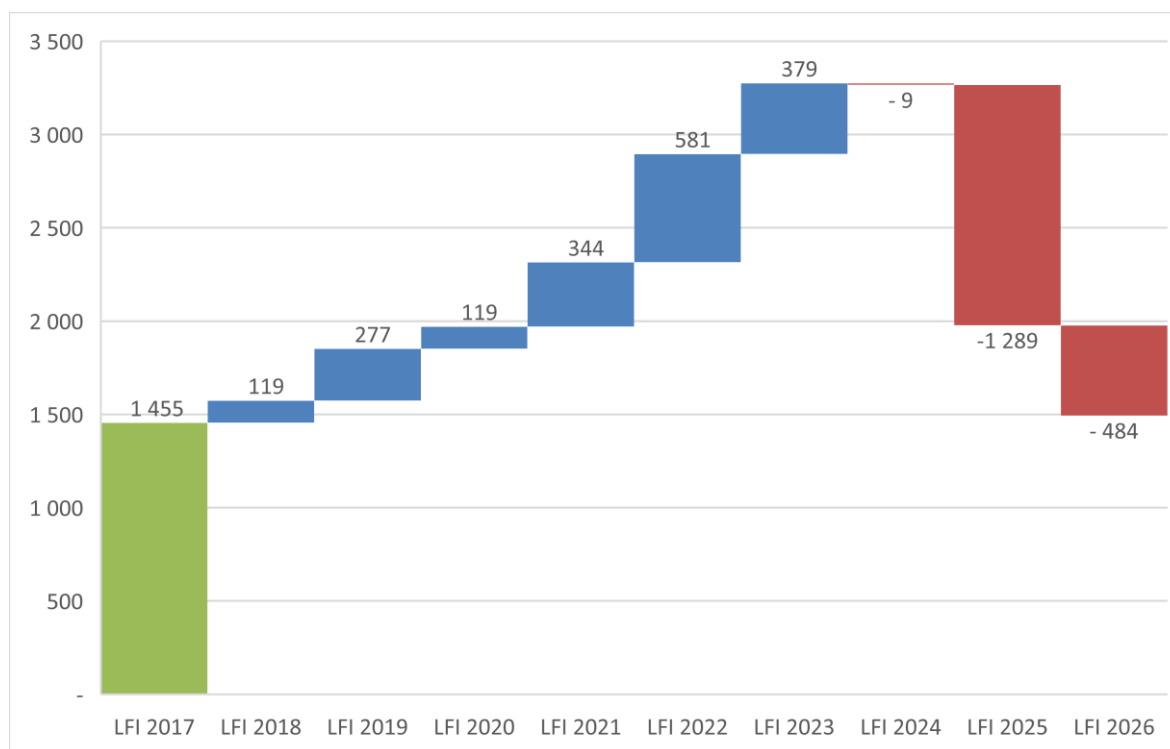
En lois de finances initiales pour 2024, 2025 et 2026, ce sont 1,78 milliard d’euros de crédits de paiement qui ont été supprimés par rapport à la loi de finances pour 2023, la dernière ayant connu une hausse du programme 209 *Solidarité à l’égard des pays en développement*. Cette baisse de 54,4 % ramène pratiquement ce budget à son niveau en loi de finances pour 2017.

(1) Le Fonds de solidarité pour le développement (FSD) a été créé en 2005 pour recueillir le produit de la taxe sur les billets d’avion (TSBA) puis celui d’une partie de la taxe sur les transactions financières (TTF). La réforme de la LOLF en 2021, notamment de son article 2, a conduit à intégrer ce fonds dans le budget du MEAE dans la mesure où il était dépourvu de la personnalité morale.

Si l'on compare l'exécution des crédits en 2023 avec la prévision actualisée pour 2026, c'est-à-dire le montant de la loi de finances initiale par décret, cette différence atteint 1,54 milliard d'euros.

ÉVOLUTION DES CRÉDITS DE PAIEMENT (HORS T2) DU PROGRAMME 209 SOLIDARITÉ À L'ÉGARD DES PAYS EN DÉVELOPPEMENT EN LOI DE FINANCES INITIALE DEPUIS 2017

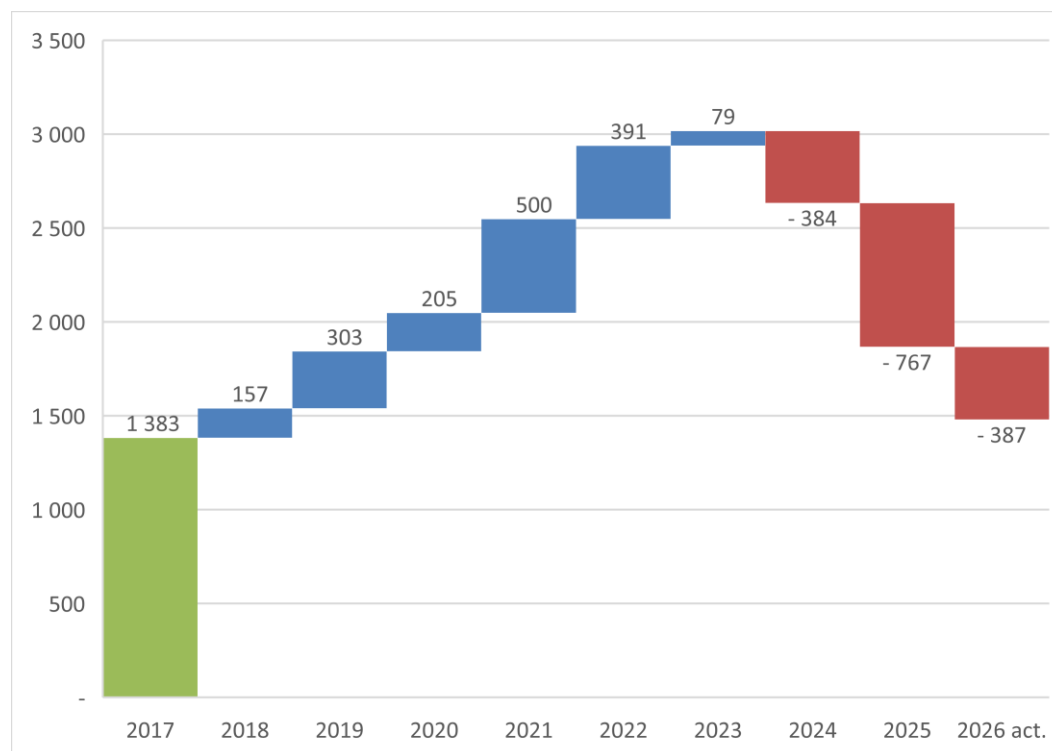
(en millions d'euros)



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

ÉVOLUTION DES CRÉDITS DE PAIEMENT (HORS T2) CONSOMMÉS DU PROGRAMME 209 SOLIDARITÉ À L'ÉGARD DES PAYS EN DÉVELOPPEMENT DEPUIS 2017

(en millions d'euros)



Source : commission des finances.

Constatant « *une contraction budgétaire d'ampleur inédite* », la Cour des comptes n'hésite pas à parler d'un « *changement d'échelle* » concernant l'exécution des crédits de la mission *Aide publique au développement* en 2025 ⁽¹⁾. Elle observe que cette dernière « *ne se trouve plus seulement confrontée à un ralentissement, mais à une contraction qui, combinée à la rigidité des engagements, accroît les risques de tensions de soutenabilité et d'instabilité de mise en œuvre* ». Il faut effectivement relever que les restes à payer du seul programme 209 *Solidarité à l'égard des pays en développement* s'élevaient à 3,06 milliards d'euros au 31 décembre 2025 tandis que les crédits de paiement alloués par la loi de finances pour 2026 n'atteignent que 1,49 milliard d'euros.

Cette coupe drastique est venue interrompre la trajectoire ascendante enclenchée par la loi de programmation du 4 août 2021 qui prévoyait que la France consacre 0,7 % de son revenu national brut (RNB) en 2025. En 2024, le RNB s'est élevé à 2 976 milliards d'euros, ce qui aurait impliqué d'atteindre 19,64 milliards d'euros (taux de 0,66 % prévu par la loi de programmation) pour l'ensemble de l'APD française. D'après l'Organisation pour la coopération et le développement économiques (OCDE), la participation de la France s'élevait à 14,4 milliards d'euros, soit l'équivalent de 0,48 % de son RNB. D'après les projections de l'OCDE, elle devrait reculer à 0,42 % du RNB en 2025.

(1) Note d'analyse de l'exécution budgétaire de la mission Aide publique au développement en 2025.

L'aide publique française au développement

Depuis 2018, le Comité d'aide au développement (CAD) ⁽¹⁾ de l'OCDE considère comme un apport d'APD les dons et les prêts qui sont fournis aux secteurs publics des pays et territoires bénéficiaires, aux organisations non gouvernementales (ONG) et à des institutions multilatérales qui émanent d'organismes publics et qui ont pour but essentiel de favoriser le développement économique et l'amélioration du niveau de vie des pays en développement et qui sont assortis de « conditions favorables ». Viennent également s'ajouter dans la comptabilisation de l'APD au sens du CAD de l'OCDE, la dépense publique en matière d'asile ainsi que le coût estimé des étudiants étrangers. Le calcul de ce dernier s'appuie d'ailleurs sur le coût moyen d'un étudiant en France sans prise en compte des contributions de celui-ci sur le territoire national.

D'après cette définition, l'APD française s'élèverait à 14,53 milliards de dollars en 2025 et se composerait essentiellement de 6,61 milliards de dollars au titre des projets de développement bilatéraux et de 5,17 milliards de dollars de participation à l'aide multilatérale. Les 2,75 milliards de dollars restants correspondent à l'aide humanitaire, aux dons nets au titre des remises de dettes et aux dépenses en faveur des réfugiés.

Les cinq premiers pays récipiendaires de l'APD française en 2024 étaient la Côte-d'Ivoire, le Maroc, l'Égypte, le Sénégal et le Liban.

En ne retenant que les 24 programmes du budget de l'État concourant à la politique transversale en faveur du développement, l'APD française s'élevait à 8,34 milliards en 2024 ⁽²⁾. Quatre programmes regroupent les trois quarts des crédits destinés à l'APD au niveau interministériel dont le programme 209 *Solidarité à l'égard des pays en développement* (2,63 milliards d'euros) et le programme 110 *Aide économique et financière au développement* (1,88 milliard d'euros) de la mission *Aide publique au développement* mais aussi le programme 150 *Formations supérieures et recherche universitaire* (1,15 milliard d'euros) de la mission *Recherche et enseignement supérieur* et le programme 303 *Immigration et asile* (0,66 milliard d'euros) de la mission *Immigration, asile et intégration*.

Les instances chargées de la définition de la politique française en matière d'APD relèvent du Conseil présidentiel pour les partenariats internationaux (CPPI). Son pilotage appartient en revanche au Comité interministériel de la coopération internationale et du développement (CICID), placé sous l'autorité du Premier ministre.

(1) *Le CAD est une instance de l'OCDE réunissant 34 membres et associés. Son objectif est de promouvoir la coopération au développement et d'autres politiques pertinentes qui contribuent à un développement durable et inclusif des pays en développement, notamment le développement économique, la promotion de l'égalité, l'éradication de la pauvreté et l'amélioration des niveaux de vie.*

(2) *Document de politique transversale (DPT) Politique française en faveur du développement annexé au projet de loi de finances pour 2026.*

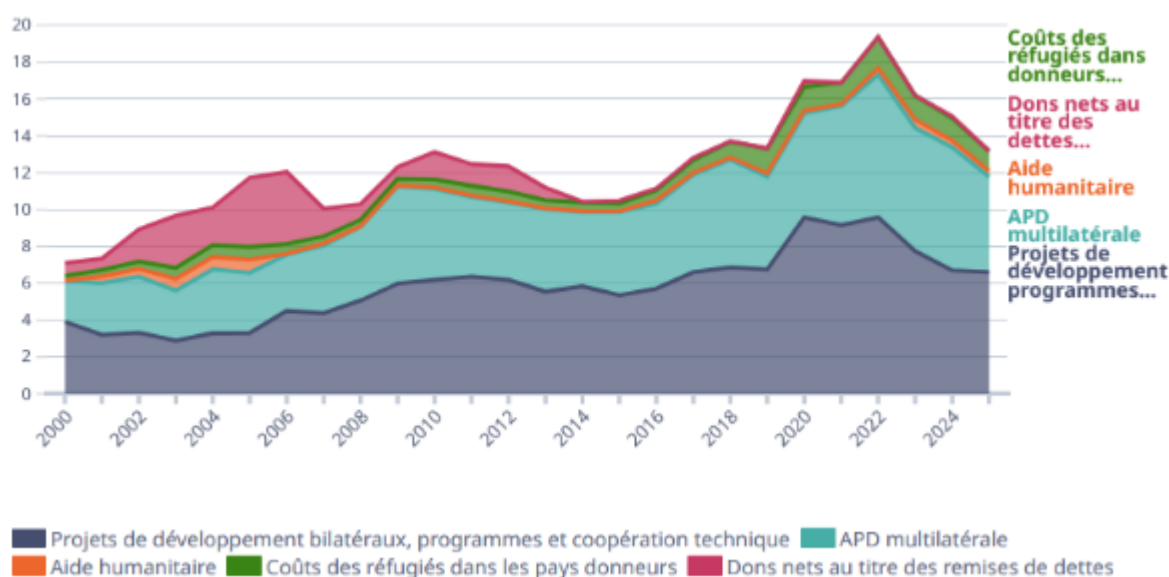
Quant au MEAE, il a la responsabilité du programme 209 *Solidarité à l'égard des pays en développement*. Il regroupe les crédits destinés à mettre en œuvre trois actions : la coopération bilatérale (dons-projets de l'Agence française pour le développement, aide-projet des fonds « Équipe France », fonds d'urgence humanitaire et de stabilisation, initiative française pour la sécurité alimentaire et la nutrition...), la coopération multilatérale (contributions à des organisations internationales) et la coopération au niveau de l'Union européenne (reliquats du Fonds européen pour le développement) ⁽¹⁾.

La coopération bilatérale concentre plus particulièrement les moyens d'intervention en dons. En 2025, elle s'élevait à 1,52 milliard d'euros, soit 81,3 % des crédits du programme.

La réduction des crédits destinés à l'APD française ne concerne pas que le MEAE. Depuis 2022, l'ensemble de l'APD suit une trajectoire baissière après avoir nettement progressé à partir du milieu des années 2010.

COMPOSANTES DE L'APD FRANÇAISE DEPUIS 2000

(en milliards de dollars à prix constants 2024)



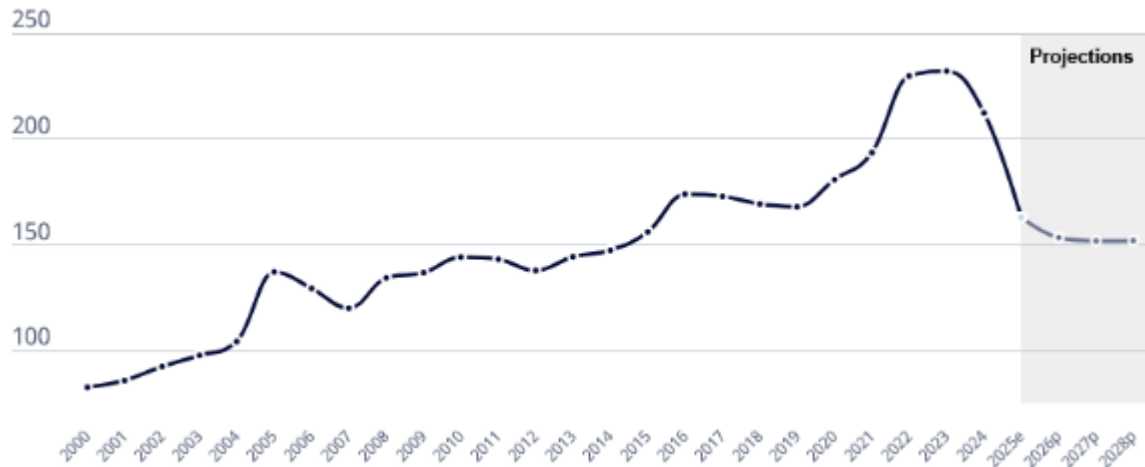
Source : OCDE.

Cette tendance concerne tous les pays membres du CAD de l'OCDE, comme le détaillent les rapporteurs dans la deuxième partie de ce rapport. Ainsi, la baisse de l'APD française n'a, pour l'instant, pas entraîné de recul de la France dans le classement des pays pourvoyeurs d'aide dans le monde (en cinquième place derrière l'Allemagne, les États-Unis, le Royaume-Uni et le Japon). En proportion de son RNB, elle ne figure en revanche qu'à la 11^e place.

(1) Depuis 2021, la restructuration des instruments d'action extérieure de l'UE a conduit à leur intégration dans le budget de l'UE. La participation française à l'APD européenne passe donc essentiellement par le prélèvement sur recette destiné à l'UE (PSRUE). Toutefois, les projets mis en œuvre par le Fonds européen pour le développement continuent d'être financés jusqu'à l'épuisement des restes à liquider par le biais d'une contribution extra-budgétaire.

APD NETTE TOTALE DES PAYS MEMBRES DU CAD

(en milliards de dollars, à prix constants 2024)



Source : OCDE.

b. Des conséquences lourdes pour la France comme pour ses partenaires

Les rapporteurs s'inquiètent d'un affaiblissement massif des capacités d'action de l'APD française. À l'heure où les relations internationales sont particulièrement instables, c'est par cet engagement concret que la France réaffirme ses valeurs, fortifie ses alliances et fait entendre sa voix sur la scène internationale.

Cet affaiblissement se traduit très concrètement sur le terrain. Il ressort de leurs auditions que les ambassades sont en train de perdre l'essentiel de leurs capacités de coopération. La dotation de l'aide-projet du MEAE au travers des fonds Équipe France (FEF) passe ainsi de 138,5 millions d'euros en 2024 à 119,01 millions d'euros en 2025, puis à 80 millions d'euros en loi de finances pour 2026. Plusieurs ambassades importantes ont été ainsi instruites de ne plus engager de nouveaux projets en 2026 pour faire face à cette forte réduction de crédits.

La baisse de l'APD pose un problème stratégique. En effet, elle n'est pas seulement un instrument de solidarité, mais un instrument de projection, de stabilité et de défense de la souveraineté de notre pays, y compris au sein des enceintes multilatérales. Cette question se pose avec d'autant plus d'urgence que le repositionnement des États-Unis, marqué par le retrait des principales organisations multilatérales, ainsi que la fermeture de l'Agence des États-Unis pour le développement international (USAID), sont venus profondément déstabiliser le monde dans lequel la France évolue (cf. II).

Par ailleurs, la recomposition internationale des politiques d'aide soulève une question de fond. Il peut être constaté aujourd'hui de la part de plusieurs pays et dans certaines initiatives européennes une tendance à articuler davantage l'APD à des objectifs géopolitiques, économiques ou d'influence. Dans ce contexte, la

préservation d'un équilibre entre les impératifs stratégiques de la politique étrangère de la France et les principes qui fondent historiquement sa politique de développement, notamment le soutien aux pays les plus vulnérables et aux partenaires de long terme, est mise en péril.

Cette tension se retrouve, tout aussi concrètement, dans la trajectoire budgétaire elle-même. Au moment même où la France doit renforcer sa présence dans les zones de fragilité, dans les enceintes multilatérales, elle réduit dramatiquement les instruments lui permettant de mettre en œuvre son action. À titre d'exemple, la 30^e Conférence des parties (COP 30) qui s'est déroulée à Belém au Brésil en novembre 2025 a adopté le triplement du financement de l'adaptation au changement climatique d'ici 2035, renouvelant ainsi la solidarité avec les pays vulnérables pour les dix prochaines années. Or l'APD est précisément un outil permettant de lutter contre les effets du changement climatique. Il y a donc une contradiction entre la trajectoire budgétaire actuelle et celle demandée dans les enceintes internationales.

Les conséquences de cette baisse des crédits d'APD, d'autant plus qu'elle touche fortement la part de dons (programme 209), se font d'ores et déjà ressentir sur les capacités de notre pays à maintenir ses coopérations dans ses zones d'influence traditionnelles. Ainsi, il apparaît aux rapporteurs que la part de l'Afrique (y compris Afrique du Nord) dans le portefeuille de l'AFD serait déjà passée de 50 % à 30 % en 2025. Toute baisse additionnelle sur le don, en l'absence de perspectives en prêts, entraînerait la quasi-disparition de l'Afrique subsaharienne du chiffre d'affaires de l'AFD dès les prochaines années. Bien que l'AFD ait une obligation de consacrer 60 % de ses dons aux pays les moins avancés, ces derniers, du fait de leur inéligibilité aux prêts, ne pourraient plus être les destinataires privilégiés de notre coopération en matière de développement. Il en serait de même pour des pays comme le Liban du fait là aussi de cette inéligibilité aux prêts. Il y aurait une forte contradiction avec les engagements pris par notre pays à l'occasion du sommet *Africa Forward* qui s'est tenu à Nairobi les 11 et 12 mai 2026.

Cette contradiction ne fragilise pas seulement les pays bénéficiaires : elle menace la soutenabilité même du modèle de l'AFD. Toute nouvelle baisse du programme 209 qui lui est alloué risquerait en effet d'amener l'Agence dans une zone de « point de rupture » de son modèle économique, avec des conséquences en chaîne mal maîtrisées, parmi lesquelles un effondrement des revenus bancaires de l'AFD et, par conséquent, des dividendes reversés à l'État.

Au-delà de cet enjeu d'équilibre entre instruments, l'APD contribue plus largement à la stabilité internationale, qui constitue elle-même un bien public mondial. L'effort de la France en APD ne doit donc pas être considéré comme un acte entièrement désintéressé. Les rapporteurs estiment qu'une réduction de l'APD peut éventuellement représenter une économie budgétaire à très court terme mais que ses conséquences finiront par entraîner des dépenses publiques à moyen et long termes liées à la gestion de crises sanitaires, à la lutte contre la criminalité organisée,

au maintien de la paix et à la résolution des conflits, au changement climatique ou encore aux déplacements de population.

L'APD présente aussi un intérêt économique pour notre pays, notamment à travers les échanges commerciaux, les investissements directs étrangers (IDE), les normes internationales ou encore la réduction des barrières au commerce. La réduction de la pauvreté à moyen et long termes a des retombées directes en matière d'ouverture de nouveaux marchés, d'amélioration des infrastructures pour le commerce international et d'émergence d'une classe moyenne de consommateurs de biens et de services.

Enfin, plusieurs acteurs de terrain alertent aujourd'hui sur les difficultés de visibilité et de financement pour les dispositifs humanitaires et les associations. Lorsque la France se retire d'un projet faute de financement, ce n'est pas seulement l'aide elle-même qui disparaît : c'est souvent un autre bailleur, parfois moins regardant sur la transparence ou les objectifs poursuivis, qui reprend le relais et s'en attribue le bénéfice politique. Cette perte de visibilité prive la France du retour d'influence que représente, par nature, toute action d'aide au développement, et fragilise en particulier les associations et ONG françaises dont l'action dépend directement de la pérennité des financements publics.

Le Gouvernement justifie régulièrement la baisse des crédits bilatéraux de l'aide publique au développement en avançant que l'échelon européen prendrait le relais. Les rapporteurs s'inscrivent en faux contre l'idée que l'APD au niveau européen viendrait en quelque sorte se substituer à celle des États membres de l'UE (cf. III).

3. La diplomatie culturelle et d'influence, une politique sous-financée dépendant désormais des recettes locales

L'influence de notre pays sur la scène internationale emprunte différents canaux. Elle passe d'abord par la diplomatie culturelle et d'influence qui se manifeste par la coopération et l'action culturelles, l'attractivité universitaire et l'enseignement français à l'étranger. À ce titre, la francophonie constitue un vecteur considérable d'influence, comme l'atteste un rapport récent de la Cour des comptes ⁽¹⁾. À ces instruments relativement anciens s'ajoutent ceux permettant de lutter contre la désinformation, devenue une véritable action de guerre hybride à l'encontre des démocraties occidentales.

a. La baisse des moyens destinés à la diplomatie culturelle et d'influence menace sévèrement la place de notre pays dans le monde

Les crédits destinés à mettre en œuvre la diplomatie culturelle et d'influence sont regroupés au sein du programme éponyme de la mission *Action extérieure de l'État*, doté de 611,33 millions d'euros par la loi de finances pour 2026. Ce montant est inférieur de 13,26 millions d'euros au montant présenté par le projet de loi relatif

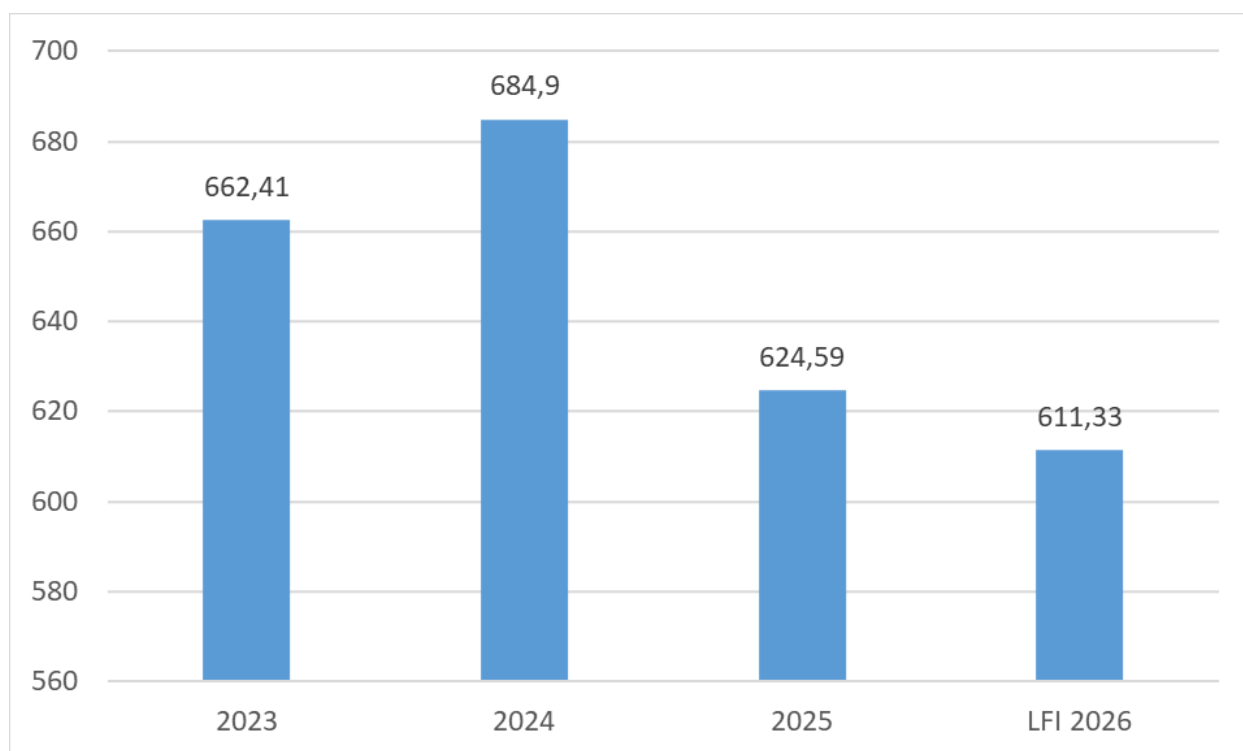
(1) *Cour des comptes*, La politique française de promotion internationale de la francophonie, août 2026.

aux résultats de la gestion et portant approbation des comptes de l'année 2025 (– 2,12 %).

Hors dépenses de personnel ⁽¹⁾, le programme 185 *Diplomatie culturelle et d'influence* a perdu 51,08 millions d'euros (– 7,7 %) depuis 2023, année des États généraux de la diplomatie et de l'annonce du réarmement de celle-ci ⁽²⁾.

ÉVOLUTION DU PROGRAMME 185 DIPLOMATIE CULTURELLE ET D'INFLUENCE (HORS DÉPENSES DE PERSONNEL) DEPUIS 2023

(en millions d'euros de crédits de paiement)



Source : commission des finances à partir des documents budgétaires.

En 2026, le programme 185 *Diplomatie culturelle et d'influence* ne regroupe plus que 29,6 % des crédits de paiement (hors dépenses de personnel) de la mission *Action extérieure de l'État* et 14,2 % de ceux de l'ensemble du MEAE. Les dépenses de personnel concourant à ce programme ne correspondent qu'à 6,7 % de la masse salariale du ministère.

- La principale dépense du programme est la subvention pour charges de service public versée à l'Agence pour l'enseignement français à l'étranger (AEFE) qui est passée de 439,36 millions d'euros en 2023 à 393,38 millions d'euros

(1) L'ensemble des emplois du MEAE étant rémunérés par les crédits du programme 105 Action de la France en Europe et dans le monde depuis le 1er janvier 2025, une comparaison pluriannuelle intégrant les dépenses de personnel n'est pas pertinente.

(2) Il s'agit aussi de l'année à partir de laquelle la compétence « tourisme » du MEAE a été transférée à l'actuel ministère des petites et moyennes entreprises, du commerce, de l'artisanat, du tourisme et du pouvoir d'achat. La subvention pour charges de service public à l'opérateur Atout France ne relève plus du programme 185 Diplomatie culturelle et d'influence mais du programme 134 Développement des entreprises et régulations de la mission Économie.

en 2026 ⁽¹⁾ , soit une baisse de 10,5 % en trois ans. Ce concours de l'État ne représentait que 34,8 % des recettes de l'opérateur, la majeure partie de celles-ci étant constituée de ressources propres issues des droits de scolarité acquittés par les familles.

L'AEFE et le réseau d'enseignement français à l'étranger

L'AEFE est un établissement public national à caractère administratif placé sous la tutelle du MEAE. En application de l'article L. 452-2 du code de l'éducation, elle a pour principaux objets « *d'assurer, en faveur des enfants français établis hors de France, les missions de service public relatives à l'éducation* », « *de contribuer au renforcement des relations de coopération entre les systèmes éducatifs français et étrangers au bénéfice des élèves français et étrangers* » et « *de contribuer, notamment par l'accueil d'élèves étrangers, au rayonnement de la langue et de la culture françaises* ».

À la rentrée 2025, l'AEFE gère directement 68 établissements scolaires. En plus de ces écoles, collèges et lycées, le réseau d'enseignement français à l'étranger comprend également 158 établissements privés à but non lucratif, liés à l'AEFE par une convention leur permettant de bénéficier d'agents titulaires du ministère de l'éducation nationale en détachement, et 389 établissements privés ayant conclu un accord de partenariat avec l'AEFE homologuant leur enseignement et leur ouvrant l'accès à la formation professionnelle.

Le réseau d'enseignement français à l'étranger scolarise environ 400 000 élèves dont près de 280 000 n'ont pas la nationalité française (nationaux ou étrangers tiers).

En 2018, le Président de la République a lancé la stratégie « Cap 2030 » visant à atteindre 700 000 élèves à l'horizon de la prochaine décennie. Elle s'est accompagnée d'une croissance inédite du réseau presque exclusivement marquée par l'homologation de nouveaux établissements partenaires (+ 118 entre la rentrée 2018 et la rentrée 2025).

L'impact de l'enseignement français à l'étranger dans la politique d'influence de notre pays apparaît considérable mais difficilement chiffrable, comme les rapporteurs ont pu l'entendre en audition à plusieurs reprises. Dans ses réponses au questionnaire, le MEAE observe que « *l'attractivité du français et du modèle éducatif français et en français est un fort levier d'influence dont d'autres puissances n'hésitent pas à se saisir* ». Il note que « *les dernières enquêtes de perception (Institut français, 2024) montrent la persistance d'une demande forte d'éducation française et en français* ». Pour autant, le MEAE considère que « *nous devons nous mobiliser pour renouveler l'image du français, mais aussi pour assurer une relève générationnelle des corps d'enseignants* » et que « *notre accompagnement doit être poursuivi et renforcé pour répondre aux besoins massifs de formation initiale et continue des enseignants, dont le niveau, tant pédagogique que linguistique, est encore souvent insuffisant* ».

L'investissement financier dans cet outil ne doit donc pas continuer à diminuer, d'autant plus qu'il opère dans un contexte de concurrence d'autres écoles internationales, notamment anglophones.

(1) Après mise en réserve des crédits d'après les données communiquées par l'AEFE.

Dans son rapport d'information sur la situation budgétaire de l'AEFE et ses perspectives ⁽¹⁾, le rapporteur spécial de la mission *Action extérieure de l'État*, M. Karim Ben Cheikh, dresse le constat d'un désengagement de l'État dans le choix de faire reposer la croissance du réseau d'enseignement français à l'étranger sur le seul secteur privé, autrement dit sur les établissements dits « partenaires ». En raison d'une hausse mécanique des dépenses de personnel (revalorisation du point d'indice, réforme statutaire, hausse de la contribution au compte d'affectation spécial Pensions, glissement vieillesse-technicité, etc.) et faute d'une croissance du nombre d'élèves dans les établissements de l'État qu'elle gère directement, et donc de recettes propres, l'AEFE se retrouve dans une situation financière délicate qui compromet son avenir. Le rapporteur spécial y appelle à replacer ces derniers établissements au cœur du réseau d'enseignement français à l'étranger en renonçant à des solutions de court terme qui ne feront qu'augmenter le montant des frais de scolarité et considérant les missions de l'AEFE comme un moyen d'assurer l'influence de notre pays.

- Le soutien à l'enseignement français à l'étranger va d'ailleurs de pair avec l'attractivité universitaire de notre pays au travers de l'accueil d'étudiants internationaux. En 2025, 51,5 % des bacheliers étrangers issus de l'enseignement français poursuivaient leurs études en France. Environ 210 000 étaient inscrits dans un établissement d'enseignement supérieur et de recherche.

Parmi eux, près de 10 500 bénéficiaient d'une bourse de mobilité, délivrée sur le seul critère de l'excellence. Leur taux moyen de réussite s'élève à 91 %. Pour le MEAE : « Les bourses permettent d'attirer en France des étudiants et chercheurs étrangers de haut niveau. Il s'agit d'un outil de mobilité choisie. Les bourses sont un moyen d'attirer et de former en France les talents et futurs cadres politiques, académiques, économiques, scientifiques des pays partenaires. Ces individus, qui structurent un réseau d'*alumni*, peuvent devenir des acteurs de diffusion de la langue, de la culture, des valeurs et du modèle scientifique et académique français. »

Toujours d'après le ministère, ces bourses sont « *utilement orientées pour défendre la science, l'ouverture et la liberté* », si l'on prend l'exemple du programme post-doctorat *Make Our Planet Great Again* ou des dispositifs et programmes en soutien aux étudiants et chercheurs originaires de pays en crise ou en guerre : dispositifs Élysée-Syrie, « Urgence FLE Ukraine », bourses d'excellence pour étudiants gazaouis réfugiés en Égypte, ou encore le programme « PAUSE » du Collège de France d'accueil de chercheurs et artistes en exil.

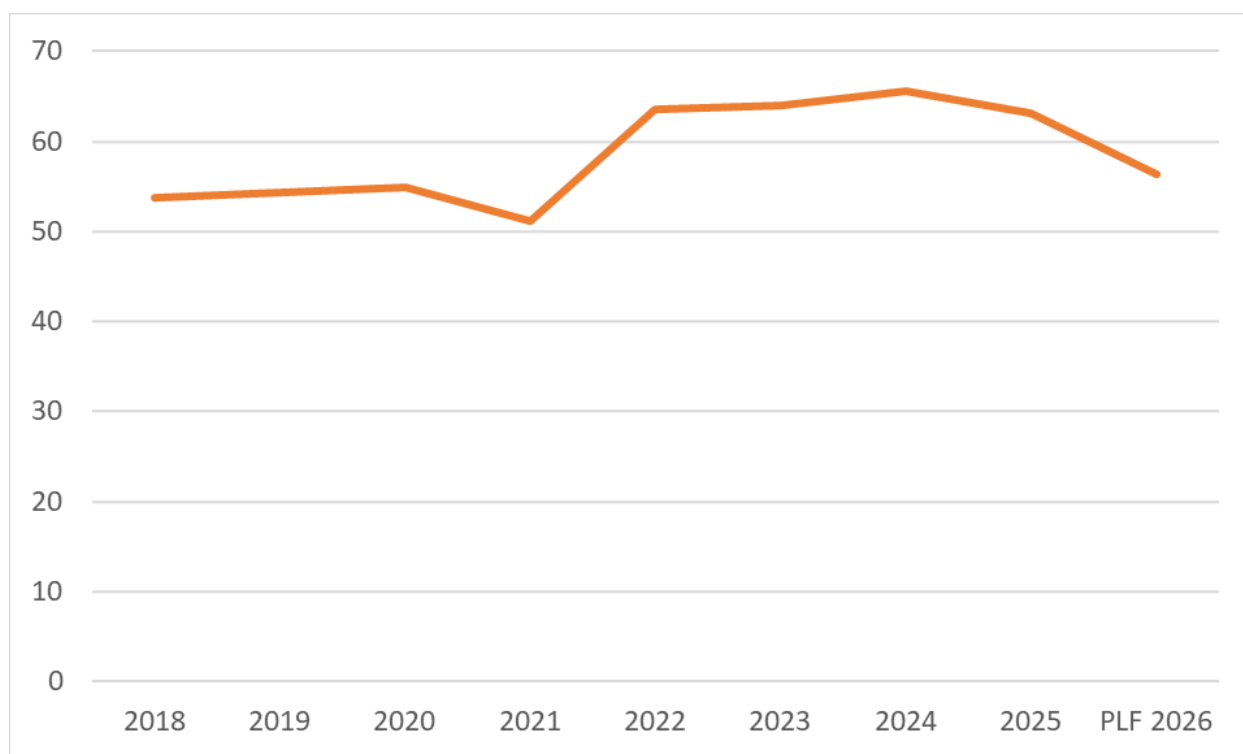
En novembre 2018, le Gouvernement avait présenté la stratégie interministérielle « Bienvenue en France » visant à accueillir un demi-million d'étudiants étrangers à l'horizon 2027 et à doubler le nombre de bourses de mobilité pour atteindre 15 000. Les rapporteurs constatent que ces objectifs ne pourront pas être atteints.

(1) Assemblée nationale, La situation budgétaire et les perspectives de l'AEFE, Karim Ben Cheikh, juillet 2026.

Entre 2018 et 2024, les crédits destinés aux bourses de mobilité ont augmenté de 21,7 % sous l'effet de la mise en œuvre de cette stratégie. Depuis 2024, la trajectoire s'est inversée du fait des contraintes budgétaires qui ont mis le programme d'attractivité universitaire à contribution. Le projet de loi de finances pour 2026 ne prévoyait plus qu'une dotation de 56,27 millions d'euros contre 65,5 millions d'euros en 2024 pour les bourses aux étudiants étrangers. Les rapporteurs constatent que le budget actuel ne permet que de couvrir les renouvellements des bourses déjà accordées. Concomitamment à une hausse des droits d'inscription dans les établissements français d'enseignement supérieur et de recherche, ils s'alarment de la perte d'attractivité du système universitaire français et craignent un véritable décrochage de la France dans les classements relatifs à la mobilité étudiante internationale.

CRÉDITS DU MEAE DESTINÉS AUX BOURSES DE MOBILITÉ ÉTUDIANTES DEPUIS 2018

(en millions d'euros de crédits de paiement)



Source : commission des finances à partir des documents budgétaires.

Quant au financement public de l'opérateur chargé de gérer ces bourses ainsi que l'accueil des étudiants et chercheurs étrangers, Campus France, il n'est passé que de 75,36 millions d'euros (dont 3,79 millions d'euros de subvention pour charges de service public de la part du programme 185 *Diplomatie culturelle et d'influence*) en 2018 à 77,52 millions d'euros (dont 3,31 millions d'euros de subvention du ministère) en 2025. En 2026, le total du financement apporté à Campus France par le budget de l'État ne devrait atteindre que 60,61 millions d'euros (dont 3,38 millions d'euros de subvention du programme).

Campus France

Campus France est un établissement public à caractère industriel et commercial placé sous la tutelle conjointe du MEAE et du ministère de l'enseignement supérieur, de la recherche et de l'espace.

Il a été créé par la loi n° 2010-873 du 27 juillet 2010 relative à l'action extérieure de l'État. En application de son article 6, Campus France a notamment pour missions :

- la valorisation et la promotion à l'étranger du système d'enseignement supérieur et de formation professionnelle français ;
- l'accueil des étudiants et chercheurs étrangers en appui aux universités, aux écoles et aux autres établissements d'enseignement supérieur et de recherche, ainsi qu'aux collectivités territoriales ;
- la gestion des bourses, des stages et d'autres programmes de la mobilité internationale des étudiants et des chercheurs ;
- la promotion et le développement de l'enseignement supérieur dispensé au moyen des nouvelles technologies de l'information et de la communication.

En 2025, le financement apporté à cet opérateur par le budget de l'État était essentiellement constitué de transferts (72,54 millions d'euros). Il a également perçu 4,98 millions d'euros de subventions pour charges de service public en provenance du programme 185 *Diplomatie culturelle et d'influence* (3,31 millions d'euros) mais aussi du programme 150 *Formations supérieures et recherche universitaire* de la mission *Recherche et enseignement supérieur* (1,67 million d'euros).

Par ailleurs, notre pays recule dans le classement des pays d'accueil des étudiants en mobilité internationale. Entre 2017 et 2022, la France est passée de la 5^e à la 7^e place dans le classement mondial ⁽¹⁾, derrière les États-Unis, le Royaume-Uni, l'Allemagne, l'Australie, la Russie et le Canada. Elle ne figure qu'à la troisième place parmi les pays non anglophones. Elle demeure le 4^e pays d'accueil des doctorants.

Les rapporteurs observent que les politiques de mobilité étudiante et de visa sont liées et constituent ensemble une composante essentielle de la politique d'influence de la France. À la suite du rapport de propositions pour une amélioration de la délivrance des visas remis aux ministres de l'intérieur et de l'Europe et des affaires étrangères par M. Paul Hermelin (avril 2023), le MEAE a demandé aux postes diplomatiques de mieux identifier les publics-cibles pour l'attractivité de notre pays : étudiants d'excellence, chercheurs, bacheliers de l'enseignement français à l'étranger. À ce titre, la centralité du processus « Études en France » auquel contribuent les services de coopération et d'action culturelle (SCAC) des ambassades concourt largement à cet objectif de ciblage des talents. L'objectif est de mettre en adéquation l'offre de formation avec les besoins de l'économie française.

(1) *Campus France*, La mobilité étudiante dans le monde : chiffres clés, mai 2025.

● Le réseau de coopération et d'action culturelle est un autre instrument important de la politique d'influence de notre pays. Il comprend les SCAC des ambassades, les instituts français, les alliances françaises, les instituts français de recherche à l'étranger (IFRE) ainsi que quelques centres culturels franco-étrangers. En soutien de ce réseau figure l'Institut français, opérateur du programme 185 *Diplomatie culturelle et d'influence*.

Le financement de la coopération culturelle et de la promotion du français en 2025

Les crédits destinés à la coopération culturelle et à la promotion du français se sont élevés à 118,53 millions d'euros en crédits de paiement en 2025. Ils sont regroupés au sein des actions 01 *Appui au réseau* et 02 *Coopération culturelle et promotion du français* du programme 185 *Diplomatie culturelle et d'influence*.

Ils comprenaient 25,6 millions d'euros de subvention pour charges de service public versée à l'Institut français, établissement public à caractère industriel et commercial placé sous la tutelle du MEAE et du ministère de la culture chargé, en application de l'article 9 de la loi du 27 juillet 2010 précitée, de concourir, en faisant appel au réseau culturel français à l'étranger, à la politique culturelle extérieure définie par le ministre de l'Europe et des affaires étrangères.

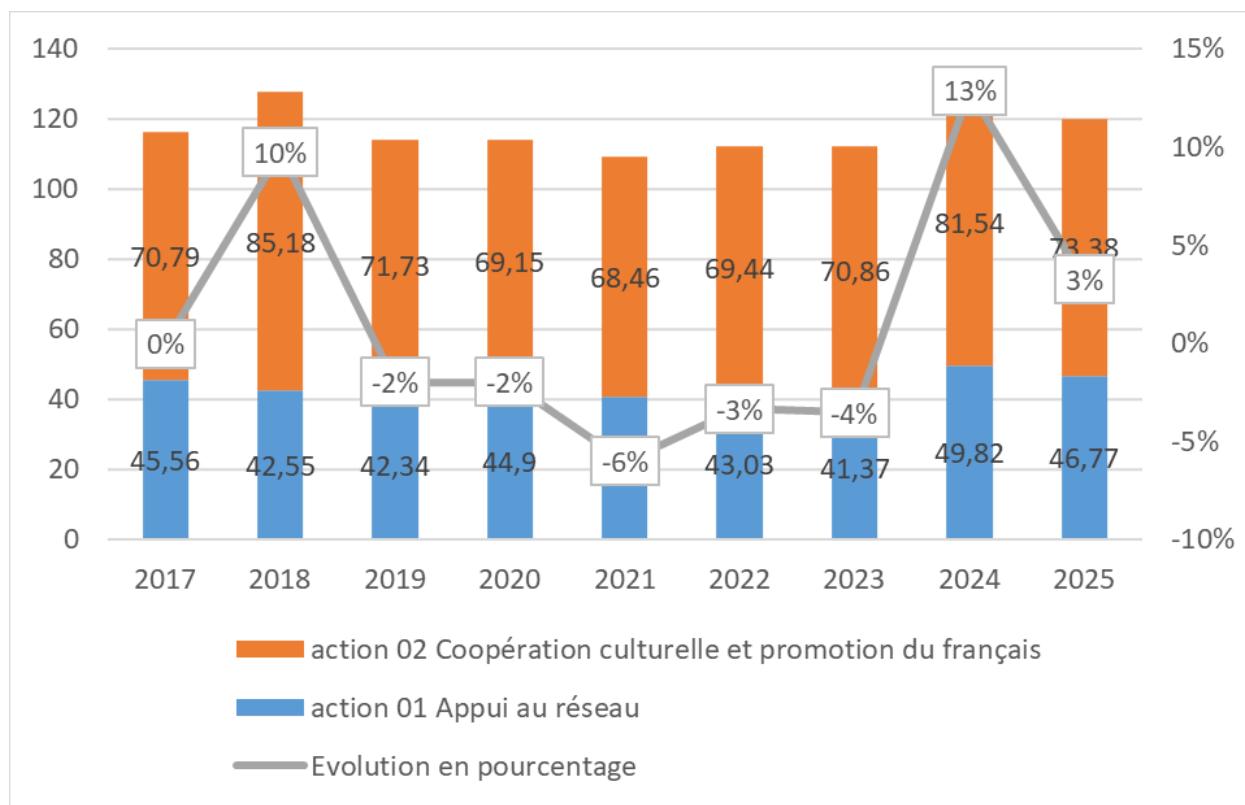
Les instituts français, qui ne doivent pas être confondus, malgré leur nom, avec l'opérateur, sont des établissements à autonomie financière (EAF) au sens de l'article 6 de la LOLF (73). Il en existait 102 dans le monde en 2025 auxquels s'ajoutent 22 IFRE, également considérés comme des EAF, mais dont l'objet est scientifique. En 2025, ils ont bénéficié d'une dotation de fonctionnement de 41,9 millions d'euros et d'une dotation pour opérations de 14 millions d'euros.

Quant aux alliances françaises, associations de droit local, elles étaient au nombre de 380 en 2025. Elles ont bénéficié de subventions à hauteur de 7,3 millions d'euros. Leur réseau est coordonné et soutenu par la Fondation des alliances françaises (FAF) qui est une fondation reconnue d'utilité publique basée à Paris. Elle revendique d'être « *la première ONG culturelle au monde* ».

Enfin, des dépenses d'intervention, à hauteur de 21,7 millions d'euros, sont intervenues pour couvrir divers partenariats financiers, tant au niveau de l'administration centrale que des postes.

ÉVOLUTION DES CRÉDITS DES ACTIONS 01 APPUI AU RÉSEAU ET 02 COOPÉRATION CULTURELLE ET PROMOTION DU FRANÇAIS DEPUIS 2017

(en millions d'euros de crédits de paiement)



Source : commission des finances à partir des documents budgétaires.

Les rapporteurs constatent une certaine stagnation des moyens alloués au réseau de coopération et d'action culturelle. Si en 2024, il a semblé rattraper un temps la baisse des moyens des années précédentes dans la continuité des États généraux de la diplomatie, il a de nouveau perdu 11,21 millions d'euros (– 8,5 %) de crédits entre 2024 et 2025. La refonte de la maquette du programme en 2026 ne permet pas de comparaison pertinente avec les années précédentes.

Les rapporteurs regrettent que l'augmentation de l'auto-financement des instituts français, prenant la forme d'EAF, soit devenue un objectif assigné au réseau de coopération et d'action culturelle. Cet impératif risque de créer un déséquilibre entre les pays en fonction de la capacité du public local à générer des recettes propres pour ces organismes alors qu'une subvention publique permet une forme de péréquation et donc d'accroître notre présence et notre influence culturelle là où elle jugeait prioritaire ou pertinente.

Par ailleurs, l'utilisation des recettes issues des espaces et antennes Campus France, gérés par les SCAC, pour de la programmation culturelle, pose problème dans les pays où la demande d'études en France est élevée. Autrement dit, les frais dont s'acquittent les étudiants étrangers pour déposer leurs dossiers d'inscription, quelle que soit l'issue de leurs demandes, deviennent des recettes pour assurer l'équilibre financier des instituts français locaux. Ainsi, les efforts déployés par les espaces Campus France dans plusieurs pays pour mieux accueillir les étudiants et

leur offrir un meilleur service d'orientation, bien qu'exemplaires, demeurent limités par l'injonction qui pèse sur eux de dégager des marges financières importantes. Dans certains pays, il est fréquent que les espaces Campus France acceptent des dossiers, payés généralement entre 100 et 200 euros par les demandeurs, qui n'ont aucune chance d'aboutir à une candidature sérieuse à l'admission dans une grande école ou université française. Par ailleurs, l'entretien d'orientation que ces centres sont censés accorder se limite parfois au simple recueil des demandes. Ces pratiques alimentent alors un fort ressentiment contre la France, d'autant plus lorsque le seul contact d'un étudiant avec notre pays se limite à celui avec un vacataire chargé de recueillir son dossier.

Au-delà du programme 185 *Diplomatie culturelle et d'influence*, il faut aussi ajouter les contributions françaises à l'Organisation internationale de la francophonie (OIF) et à ses opérateurs ⁽¹⁾ portées par le programme 209 *Solidarité* à l'égard des pays en développement de la mission *Aide publique au développement*. En 2025, elles se sont élevées à 35,22 millions d'euros.

Les rapporteurs entendent rappeler que la francophonie est un vecteur d'influence considérable. Avec 396 millions de locuteurs, le français est aujourd'hui la 4^e langue la plus parlée au monde après l'anglais, le chinois et l'espagnol. Elle est aussi la 2^e langue la plus apprise. L'OIF décrit un « *français mondialisé* » et considère la francophonie comme « *un réseau de cercles linguistiques ancrés à Dakar, Montréal, Port-au-Prince, Bruxelles, Beyrouth, Genève, Casablanca, Hanoï et dans des milliers d'autres espaces où se tissent au quotidien des pratiques et des créations en français* » ⁽²⁾. Plus de la moitié des francophones vivent en Afrique et la République démocratique du Congo est en passe de devenir le premier pays en nombre de locuteurs devant la France.

Dans ce contexte, une réduction des moyens dédiés à la langue française et à l'action culturelle n'est pas souhaitable d'autant plus que son coût est relativement peu élevé au regard du budget du MEAE.

La francophonie représente également un enjeu économique pour notre pays. D'après les données fournies par le MEAE, le soutien à l'export de la filière des industries culturelles et créatives représente 5 % du produit intérieur brut (PIB) de la France.

b. Dans un contexte de guerre informationnelle, la faiblesse des moyens réduit l'influence et l'image de la France dans tous les domaines

Dans le contexte de bouleversement de l'ordre international, que les rapporteurs détaillent tout particulièrement en deuxième partie du présent rapport, de contestation du modèle démocratique et libéral, de brutalisation et de

(1) Agence universitaire de la francophonie (AUF), université Senghor d'Alexandrie, Association internationale des maires francophones (AIMF), Assemblée parlementaire de la francophonie (APF) et Conférence des ministres de la jeunesse et des sports de la francophonie (CONFESJS).

(2) OIF, La langue française dans le monde, édition 2026.

privatisation des relations au détriment de la coopération et du droit, de retour des logiques d'affrontement et d'aires d'influence, de ruptures technologiques majeures et rapides, toutes les composantes de la sphère informationnelle doivent être mobilisées et soutenues.

En l'occurrence, le MEAE a su mobiliser deux outils : un outil propre de riposte ainsi que le soutien à la consolidation d'un écosystème médiatique permettant d'assurer la permanence d'une information indépendante de qualité.

i. Une capacité de riposte propre au MEAE, réactive mais de faible ampleur

La lutte contre la désinformation est devenue primordiale dans le contexte de guerre hybride conduite à l'encontre de notre pays et des États membres de l'UE. Le MEAE indique qu'en 2024 la France a été, après l'Ukraine, le pays au monde le plus touché par des manipulations de l'information menées par la Russie.

Ce constat rejoint l'un des objectifs établis par la Revue nationale stratégique (RNS) de juillet 2025 : renforcer la capacité à agir dans les champs hybrides (cyberespace, sphère informationnelle, droit et économie, opérations militaires).

Concrètement, c'est le porte-parolat du MEAE qui porte cette capacité de riposte. Il s'efforce d'exposer et de réfuter (*debunking*) les éléments de désinformation (*fake news*) circulant à l'encontre de notre pays. En 2025, les dépenses liées à la veille stratégique et à la lutte contre la désinformation ont représenté un peu moins de 1 million d'euros. Elles correspondent aux outils de veille sur les réseaux sociaux (0,5 million d'euros), aux analyses et actions de riposte (0,3 million d'euros) et aux prestations de veille stratégique externalisées (0,1 million d'euros). Le MEAE indique avoir renforcé ses capacités de riposte aux manœuvres informationnelles visant la France. Cela s'est traduit par un renforcement des effectifs dans la lutte informationnelle et une augmentation du temps consacré aux actions de riposte, notamment en lien avec les postes, mais aussi par la création de nouveaux outils comme le compte X ⁽¹⁾ « *French Response* » destiné à réagir en temps réel aux attaques dont la France est la cible en utilisant les codes humoristiques de la culture internet.

En 2026, ces crédits sont en hausse de 10 millions d'euros en raison de la montée en puissance de la communication stratégique. Cette dotation complémentaire est demandée pour renforcer les outils permettant de faire face aux nouvelles menaces informationnelles dans le monde. D'après le MEAE, « *elle permettra de mener des campagnes de communication à 360 degrés à l'étranger et de renforcer les outils de veille pour en doter l'ensemble du réseau diplomatique* ».

Cet effort budgétaire est mesuré par un indicateur de performances du programme 105 *Action de la France en Europe et dans le monde* depuis 2025.

(1) Ex-Twitter.

**INDICATEUR DE PERFORMANCES SUR LA LUTTE CONTRE LA DÉSINFORMATIO
ET LA COMMUNICATION STRATÉGIQUE**

	2025 (réalisation)	2026 (cible)	2027 (cible)	2028 (cible)
Accroissement du nombre d'abonnés sur les réseaux sociaux du MEAE ⁽¹⁾	13,2 %	10 %	11 %	11 %
Nombre d'alertes par incident ⁽²⁾	80	s. o.	s. o.	40
Nombre de prises de parole de diplomates à l'appui de la communication stratégique ⁽³⁾	649	s. o.	s. o.	320

Source : rapport et projet annuels de performances.

Cette capacité de riposte directe ne suffit cependant pas à elle seule : la solidité informationnelle de la France repose aussi sur un écosystème médiatique indépendant, dont plusieurs acteurs bénéficient de financements publics sans pour autant relever de l'État.

ii. Un effort de résilience porté par un écosystème plus large

Les rapporteurs saluent ces actions menées a posteriori qui semblent rencontrer un certain succès. Toutefois, ils appellent à poursuivre et à consolider une politique de moyen et long terme visant à renforcer les écosystèmes médiatiques en France et à l'étranger et à assurer leur résilience a priori, à l'instar des exemples suivants :

– appui au développement de France Médias Monde (cf. encadré ci-après) en Ukraine, au Liban et en Afrique afin d'assurer une couverture médiatique de qualité ;

– soutien de plus de 2 000 journalistes et acteurs de l'information dans une soixantaine de pays par Canal France International (CFI), filiale de France Médias Monde, depuis 2023 ;

– promotion auprès de l'UE d'une gouvernance responsable des plateformes pour lutter contre la désinformation et les violences en ligne : code européen des bonnes pratiques contre la désinformation en 2018 et révisé en 2022 ; règlement sur les contenus terroristes en ligne de 2021 ⁽⁴⁾ ; règlement sur les services

(1) Moyenne de progression des abonnés sur les comptes en français et en langues étrangères (anglais, allemand, espagnol, russe et arabe) du MEAE sur X, Facebook, LinkedIn et YouTube.

(2) Nombre de notes flash et d'alertes électroniques transmises au comité opérationnel de lutte contre les manipulations de l'information.

(3) Total des interventions médiatiques des diplomates du MEAE et des briefings avec des journalistes.

(4) Règlement (UE) 2021/784 du Parlement européen et du Conseil du 29 avril 2021 relatif à la lutte contre la diffusion des contenus à caractère terroriste en ligne.

numériques ⁽¹⁾ entré en vigueur en 2023 ; règlement sur l'intelligence artificielle (IA) de 2024 ⁽²⁾ ; règlement sur la transparence de la publicité politique en 2024 ⁽³⁾ ; code européen de conduite pour la lutte contre les discours haineux illégaux en ligne en 2025 ;

– soutien à des initiatives internationales visant à promouvoir l'indépendance des médias : mise en place du Fonds international pour les médias d'intérêt public (IFPIM ⁽⁴⁾), dont le siège est à Paris, en 2022 ; déploiement par Reporters sans frontières (RSF) du *Journalism Trust Initiative* (JTI) en 2022, label pour mettre en valeur et avantager un travail de presse digne de confiance ; lancement du Partenariat pour l'information et la démocratie en 2019, signé par 52 États qui s'engagent à promouvoir des cadres juridiques nationaux et internationaux encourageant l'exercice de la liberté d'opinion et d'expression et l'accès à une information libre, plurielle et fiable.

Parmi ces leviers, France Médias Monde occupe une place particulière, tant par son ancienneté que par le poids de son réseau.

(1) Règlement (UE) 2022/2065 du Parlement européen et du Conseil du 19 octobre 2022 relatif à un marché unique des services numériques et modifiant la directive 2000/31/CE (règlement sur les services numériques).

(2) Règlement (UE) 2024/1689 du Parlement européen et du Conseil du 13 juin 2024 établissant des règles harmonisées concernant l'intelligence artificielle et modifiant les règlements (CE) n° 300/2008, (UE) n° 167/2013, (UE) n° 168/2013, (UE) 2018/858, (UE) 2018/1139 et (UE) 2019/2144 et les directives 2014/90/UE, (UE) 2016/797 et (UE) 2020/1828 (règlement sur l'intelligence artificielle).

(3) Règlement (UE) 2024/900 du Parlement européen et du Conseil du 13 mars 2024 relatif à la transparence et au ciblage de la publicité à caractère politique.

(4) *International Fund for Public Interest Media*.

iii. France Médias Monde, une entreprise publique indépendante au cœur de la stratégie

France Médias Monde

En sa qualité de société en charge de l'audiovisuel extérieur de la France, France Médias Monde (FMM) trouve son origine dans la loi n° 86-1067 du 30 septembre 1986 relative à la liberté de communication (article 44). Depuis sa modification en 2009 ⁽¹⁾, elle dispose que FMM a pour mission de « *contribuer à la diffusion et à la promotion de la langue française, des cultures française et francophone, ainsi qu'au rayonnement de la France dans le monde, notamment par la programmation et la diffusion d'émissions de télévision et de radio ou de services de communication au public en ligne relatifs à l'actualité française, francophone, européenne et internationale* ». Le décret du 25 janvier 2012 ⁽²⁾ définit son cahier des charges.

FMM regroupe notamment RFI et France 24 et détient une part de TV5 Monde ⁽¹⁾. France 24, qui diffuse en français, en anglais, en espagnol et en arabe, est regardée par 577 millions de foyers à travers le monde. RFI émet dans 17 langues et dispose de 132 fréquences dans le monde. Près de 2 000 radios partenaires reprennent, au moins partiellement, des programmes émis par RFI. FMM estime à 183,8 millions le nombre de téléspectateurs et d'auditeurs par semaine et à 94,3 millions celui des utilisateurs en ligne.

Chaque année, FMM bénéficie d'une avance du compte de concours financier (CCF) Avances à l'audiovisuel public à partir d'un programme qui lui est spécifiquement dédié ⁽²⁾, correspondant à la fraction de taxe sur la valeur ajoutée (TVA) allouée en compensation de la suppression de la contribution à l'audiovisuel public (CAP). En 2025, cette avance s'est élevée à 313,82 millions d'euros. En 2026, elle devrait s'élever à 303,88 millions d'euros d'après le projet de loi de finances.

FMM perçoit également une subvention du MEAE, portée par les crédits du programme 209 *Solidarité à l'égard des pays en développement* de la mission *Aide publique au développement*, qui s'est élevée à 2,9 millions d'euros. Sa filiale CFI a reçu une subvention de 8,9 millions d'euros.

Dans le contexte des élections législatives en Moldavie (28 septembre 2025), RFI a renforcé ses contenus en russe destinés à la population moldave russophone afin de démentir des fausses informations véhiculées par la Russie et, plus généralement, d'ancrer davantage la radio française dans le paysage médiatique du monde russophone.

Les rapporteurs s'inquiètent du fonctionnement des activités de FMM en Afrique dans un contexte budgétaire contraint et face à une situation géopolitique bouleversée (censure dans les pays du Sahel marqués par des coups d'État récents comme le Mali, le Niger ou le Burkina Faso). Sa filiale CFI s'efforce de mettre en œuvre Désinfox Réseaux pour soutenir la plateforme africaine des *fact-checkers* francophones (PAFF).

Les enjeux financiers auxquels FMM fait face sont importants. L'avance au titre de la CAP puis, à compter de sa suppression, d'une fraction de TVA stagne

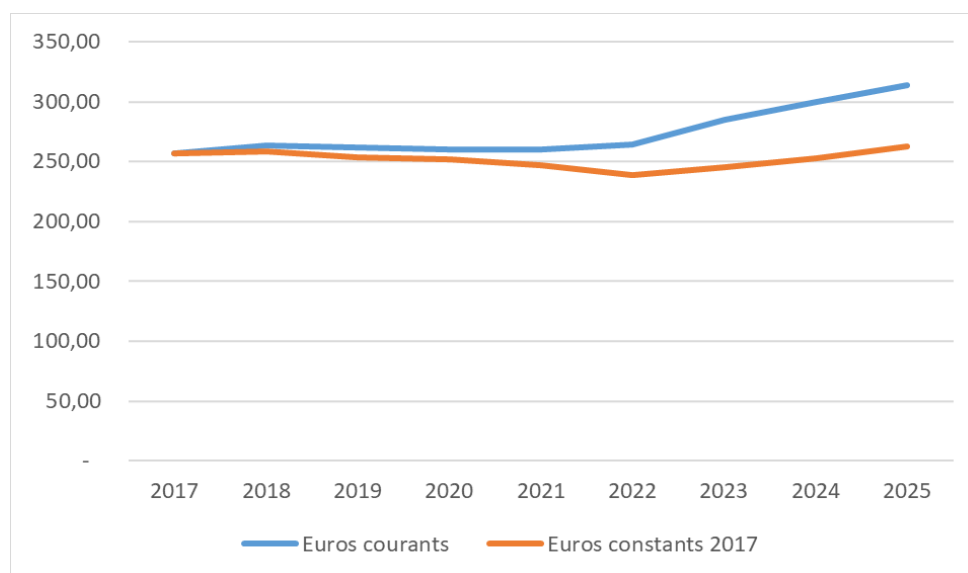
(1) Loi n° 2009-258 du 5 mars 2009 relative à la communication audiovisuelle et au nouveau service public de la télévision.

(2) Décret n° 2012-85 du 25 janvier 2012 fixant le cahier des charges de la société nationale de programme en charge de l'audiovisuel extérieur de la France.

depuis plusieurs années lorsque l'on tient compte de l'inflation. En euros constants de 2017, elle n'a progressé que de 2,3 % en huit ans.

ÉVOLUTION DE L'AVANCE DU CCF AVANCES À L'AUDIOVISUEL PUBLIC À FRANCE MÉDIAS MONDE DEPUIS 2017 EN EUROS COURANTS ET EN EUROS CONSTANTS DE 2017

(en millions d'euros)



Source : commission des finances à partir des rapports annuels de performances et des données de l'INSEE.

Face à cette stagnation, FMM a dû se développer sur la base d'une logique de rationalisation exacerbée afin de peser le moins possible sur les ressources fiscales de l'État et d'optimiser au maximum son efficacité. D'après les données transmises aux rapporteurs par la société, cet effort de rationalisation permet à FMM d'être le groupe de médias internationaux le plus efficace. En 2024, elle estimait son coût-contact ⁽³⁾ à 1,14 euro contre 1,27 euro pour la *Deutsche Welle* (DW), 1,29 euro pour le *BBC World Service* et 1,95 euro pour *USA Global Media*.

Le rôle de FMM est d'autant plus important que les États-Unis ont cessé le financement de médias publics internationaux comme *Voice of America*, *Radio Free Europe*, *Radio Liberty* ou encore *Radio Free Asia*, laissant un vide pour contrer la désinformation diffusée par la Russie et la Chine.

Or, malgré ce rôle croissant, le budget de FMM, de 273 millions d'euros en 2025, demeure très en deçà de celui des partenaires européens : 450 millions d'euros pour la DW et 485 millions d'euros pour le *BBC World Service*. Quant à la Chine et à la Russie, elles consacrent chacune des moyens considérables, de l'ordre de 1,5 milliard d'euros. Cet écart n'est pas anodin : les rapporteurs estiment que la

(1) TV5 Monde est une société détenue conjointement par plusieurs sociétés audiovisuelles publiques francophones (principalement France Télévisions, FMM, Radio-télévision suisse (RTS), Radio-télévision belge de la Communauté française (RTBF) et Radio Canada).

(2) Programme 844 France Médias Monde.

(3) Le coût-contact désigne le rapport entre les dépenses opérationnelles annuelles par rapport au nombre d'auditeurs, de téléspectateurs et d'internautes hebdomadaires.

compétition informationnelle impose un effort soutenu et durable. En effet, la désinformation constitue une menace directe pour la souveraineté et la crédibilité internationale de la France, car elle fragilise la confiance des citoyens, alimente les ingérences étrangères et affaiblit l'influence diplomatique du pays.

Les actions évoquées ci-avant sont des processus pluriannuels dans lesquels la continuité de l'investissement détermine la capacité à peser. L'influence se construit par la constance et la présence et non par des à-coups budgétaires.

*

* *

Au terme de cette démonstration, un même constat traverse chaque volet examiné. Les moyens propres du ministère poursuivent leur érosion, malgré l'annonce d'un réarmement en 2023 aussitôt rattrapée par la contrainte budgétaire. Les engagements internationaux de la France sont aujourd'hui réduits à leur strict minimum. Sa politique d'influence l'est tout autant. Quant à l'aide publique au développement, les rapporteurs constatent qu'elle connaît un décrochage sans précédent. Partout, le même réflexe politique face à la contrainte budgétaire se manifeste. Aucune loi de programmation ne vient sanctuariser la trajectoire de la diplomatie française.

Cette contradiction devient d'autant plus périlleuse que le monde change. La garantie de sécurité que les États-Unis apportent aux Européens depuis 1949 au titre de l'article 5 du traité de l'Atlantique Nord, tout comme leur garantie de stabilité au système multilatéral depuis 1945, sont aujourd'hui remises en cause. C'est cette rupture géopolitique que les rapporteurs examinent dans la partie qui suit, ainsi que ses conséquences directes sur la capacité de la France à agir dans le monde.

II. LA NOUVELLE DIPLOMATIE AMÉRICAINE EST À L'ORIGINE DE RUPTURES MAJEURES DANS UN ORDRE INTERNATIONAL DÉJÀ FRAGILISÉ

La politique extérieure de l'administration Trump impose trois tournants majeurs à l'ordre international du fait des orientations prises unilatéralement qui ont en commun de délaisser tout cadre institutionnalisé de discussion collective pour une bilatéralisation et une approche transactionnelle grâce auxquelles elle estime pouvoir perpétuer une forme d'hégémonie sur le système international : Ces trois tournants correspondent à :

– la remise en cause de garanties de sécurité collective par l'incertitude exprimée quant au soutien américain en cas d'atteinte à la souveraineté d'un État membre de l'OTAN, voire les menaces directes sur la souveraineté d'un État historiquement allié ;

– l’arrêt du financement, le retrait ou l’affaiblissement de nombreuses institutions multilatérales contribuant à la stabilité internationale, conduisant à une remise en cause du droit international dans son ensemble ;

– la coupe massive dans l’aide publique au développement américaine qui met à mal le financement de l’ensemble des missions humanitaires ou de stabilisation, et des politiques de santé mondiale qui reposaient essentiellement sur les subventions américaines.

Ce bouleversement du système d’alliance militaire, de l’ordre juridique international, ainsi que du multilatéralisme économique fondé sur le libre-échange, provoque des répercussions importantes dans les rapports internationaux, au détriment d’un système international dans lequel la France trouve un multiplicateur de puissance du fait de sa position prépondérante due à sa participation historique en tant que membre fondateur.

Cette remise en cause du système international accentue le déséquilibre entre les moyens et les besoins de la diplomatie française et européenne : dans un monde où les États-Unis ne constituent plus une puissance de stabilisation, les crises auxquelles doit faire face l’action extérieure de la France et de l’UE sont exacerbées, en particulier en matière de gestion des conflits et de politique d’aide publique au développement en Afrique.

A. LA REMISE EN CAUSE DES GARANTIES DE SÉCURITÉ ET DE STABILITÉ ÉTATS-UNIENNES AFFECTE L’ARCHITECTURE HÉRITÉE DE L’APRÈS-GUERRE ET REMET EN QUESTION L’ACTION DE LA FRANCE À L’INTERNATIONAL

1. Les États-Unis remettent en cause leurs garanties de sécurité collective envers l’Europe et dans le monde

a. L’ambiguïté stratégique américaine sur l’application de l’article V décrédibilise la garantie de sécurité américaine au sein de l’OTAN

Les ambiguïtés des discours stratégiques de l’administration Trump affaiblissent la crédibilité de la garantie de sécurité que les États-Unis apportent à l’ensemble des États membres de l’OTAN, et aux États européens en particulier, notamment en refusant de confirmer qu’elle voterait l’application de l’article V du traité de l’OTAN en cas d’agression d’un pays membre.

Cette nouvelle posture est par nature différente du recentrage stratégique annoncé par l’ancien président B. Obama qui correspondait à un désengagement relatif du continent européen et à un « pivot » asiatique ⁽¹⁾. L’administration Trump a en effet opéré par annonces graduelles une ambiguïté dans son discours stratégique, en retirant des troupes du sol européen alors que la guerre d’invasion

(1) Remarks By President Obama to the Australian Parliament, 17 novembre 2011.

de la Russie contre l'Ukraine perdue. Elle a ainsi annoncé le retrait de 5 000 soldats américains des bases en Allemagne sur douze mois ⁽¹⁾, ainsi que de 4 000 soldats stationnés en Pologne, avant de renoncer à cette mesure ⁽²⁾. Le rythme de désengagement concernant les forces aériennes et maritimes en Europe serait également plus rapide qu'anticipé ⁽³⁾.

À partir de février 2026, les déclarations ambiguës sur le déclenchement automatique de l'article V du traité de l'OTAN, qui est la pierre angulaire de la garantie de sécurité américaine sur le continent européen, ont mis en doute la volonté de cette administration de réaffirmer sa solidarité avec les pays européens membres de l'OTAN. En février 2026, le Secrétaire d'État à la Défense P. Hegseth a notamment refusé d'engager la parole de son administration sur l'application de l'article V renvoyant sa mise en œuvre au seul choix du président des États-Unis. Ceci est particulièrement dommageable sachant que la procédure de l'article V soumise à un vote unanime des pays alliés n'a de valeur dissuasive qu'appuyée par la certitude qu'elle sera employée en cas d'agression de n'importe lequel des pays alliés.

Cette imprévisibilité accentue les défis rencontrés par les acteurs de la politique extérieure de la France et de l'UE, qui seraient, selon de nombreuses personnes auditionnées par les rapporteurs, prêts à s'adapter au désengagement des États-Unis, sous réserve que celui-ci soit clair, ordonné et vise l'autonomisation militaire de l'Europe. Le sommet de l'OTAN à Ankara en juillet 2026, dont la déclaration finale ⁽⁴⁾ a voulu réaffirmer la valeur accordée à l'article V, semble impliquer des contreparties en termes d'achat d'équipement américain par les armées européennes, instaurant une diplomatie transactionnelle, par nature conditionnelle, au cœur d'une alliance dont la crédibilité repose sur la détermination collective à contenir les menaces communes. En outre, la nouvelle stratégie de sécurité nationale (NSS) datant de 2025 acte la conditionnalité du soutien américain aux pays européens, subordonnant le maintien de la garantie de sécurité à l'alignement idéologique tandis que la Russie n'est plus présentée comme une menace directe.

Le soutien des États-Unis à l'Ukraine face à la guerre d'agression russe s'est progressivement réorienté vers une stratégie visant à maximiser leurs intérêts financiers et géopolitiques directs à court terme. Certes, les crédits de paiement des programmes d'acquisitions d'armes au profit de l'Ukraine (*Ukraine Security Assistance Initiative*) et de transferts d'armes (*Presidential Drawdown Authority*), décidés sous l'administration Biden, sont maintenus jusqu'à l'épuisement des fonds initiaux. Toutefois, aucun nouveau programme d'aide inconditionnelle de grande envergure n'a été adopté par le Congrès états-unien. Le nouveau dispositif PURL (*Prioritised Ukraine Requirements List*), mis en œuvre à partir du deuxième

(1) Communiqué du ministère de la défense du 1^{er} mai 2026.

(2) *The Guardian*, Trump pledges an additional 5,000 troops for Poland in apparent u-turn, 22 mai 2026.

(3) *New York Times*, U.S. Plan Is Said to Pull a Third of Fighter Jets It Provides NATO for Europe, 12 juin 2026.

(4) OTAN, Déclaration du Sommet d'Ankara, 3 juillet 2026

semestre de l'année 2025, ne repose sur aucun engagement financier des États-Unis. Ce sont leurs partenaires qui financent l'acquisition d'armes américaines avant transfert à l'Ukraine, à hauteur, à la date du 11 mai 2026, de 5,5 milliards de dollars américains ⁽¹⁾. De même, les États-Unis exercent une pression continue pour l'achat de systèmes d'armements américains dans le cadre des différents dispositifs européens d'aide à l'Ukraine ⁽²⁾. Il ressort ainsi des auditions conduites par les rapporteurs que l'essentiel de l'administration Trump ne souhaiterait pas réellement une authentique autonomie militaire de l'UE dans une logique de « *partage du fardeau* », mais plutôt un accroissement de sa dépendance technologique et industrielle. L'expansion budgétaire souhaitée, reposant sur une hausse des dépenses de sécurité au sens large à 5 % du PIB, dont 3,5 % pour les capacités militaires au sens strict, viserait ainsi principalement à promouvoir l'emploi et les bénéfices du complexe militaro-industriel états-unien. Les auditions mettent en évidence que la politique de l'administration Trump s'oriente, d'une logique initiale de « *partage du fardeau* », vers une logique de « *transfert du fardeau* » et de dépendance technologique.

De même, le plan de paix en Ukraine en 28 points proposé initialement par l'administration Trump en collaboration avec la Russie, qui rejoint très largement les exigences de Vladimir Poutine, prévoyait également une « *compensation pour la garantie* » de sécurité accordée à l'Ukraine ⁽³⁾. Les intérêts financiers des États-Unis apparaissent ainsi privilégiés.

b. Les États-Unis sont spectateurs et acteurs du démantèlement des traités de désarmement stratégique ou conventionnel en Europe, et affaiblissent la lutte contre la prolifération nucléaire

Les auditions ont souligné que sur le continent européen tous les cadres de sécurité collective sont en délitement du fait d'un retrait de la garantie de sécurité américaine au détriment des États membres de l'OTAN et d'un désintérêt pour tout effort diplomatique de sécurité collective.

L'invasion de l'Ukraine par les troupes régulières russes en février 2022 a considérablement réhaussé le niveau des tensions stratégiques sur le continent européen, y compris par une rhétorique de la menace nucléaire développée par la Russie à l'encontre des soutiens occidentaux à l'Ukraine. Malgré cela, il est notable que plus aucun des traités de maîtrise ou de diminution des armements nucléaires entre les États-Unis et la Russie n'est aujourd'hui en vigueur. Soit l'un des deux pays s'en est retiré (parfois en arguant de sa violation par l'autre), soit le traité lui-même avait une échéance qui est arrivée à son terme et n'a pas été renouvelé ou remplacé. Le dernier exemple, *New START*, qui représentait les efforts de réduction

(1) *The Washington Post*, As Iran war hits U.S. weapons stocks, allies fear impact on Ukraine, 11 mai 2026.

(2) *Il s'agit des programmes suivants* : agir pour la sécurité de l'Europe (SAFE), prêt de soutien à l'Ukraine, fonds européen de la défense (FED), *programme pour l'industrie européenne de la défense* (EDIP), *facilité européenne pour la paix* (FEP), etc.

(3) *Le Monde*, Guerre en Ukraine : ce que l'on sait des 28 mesures du plan américain, 21 novembre 2025.

des armements nucléaires stratégiques engagés par les États-Unis et la Russie depuis la chute de l'Union soviétique, est arrivé à son terme le 5 février 2026.

En outre les États-Unis affaiblissent la politique de lutte contre la prolifération de l'arme atomique au niveau international au risque qu'un nouvel âge de la prolifération voie le jour y compris parmi les alliés du camp occidental. En octobre 2025, D. Trump annonçait en effet la possibilité que les États-Unis reprennent des essais nucléaires en violation du traité sur l'interdiction complète des essais nucléaires (TICE) qui, bien que non officiellement entré en vigueur, est appliqué depuis 30 ans par les principales puissances nucléaires signataires et avait *de facto* imposé un standard international. Les conférences de revue du traité de non-prolifération nucléaire (TNP) font apparaître que certains États détenteurs de l'arme nucléaire, comme la Chine, le Royaume-Uni et la France, ont augmenté leur stock d'armements, notamment en raison du progrès technologique en matière d'interception. La fin de l'accord bilatéral *New START* fait craindre que les États-Unis et la Russie en fassent de même malgré le nombre bien plus important des vecteurs stockés dans leurs arsenaux. Ces brèches dans la lutte contre la prolifération nucléaire et les ambiguïtés des États-Unis dans les garanties de sécurité qu'ils étaient en mesure d'apporter à leurs alliés font craindre un réveil des ambitions nucléaires y compris parmi les alliés historiques. En l'absence d'un cadre de sécurité collective garanti par les États-Unis, des voix se font entendre dans certains pays alliés pour proposer d'atteindre le seuil nucléaire et développer des capacités afin de sanctuariser le territoire national, notamment dans les pays auparavant sous parapluie nucléaire américain et menacés par un État voisin détenteur de l'arme nucléaire (Pologne, Corée du Sud). Cette prolifération peut s'étendre à d'autres pays, notamment du Moyen-Orient, depuis l'échec à maintenir l'Iran dans les obligations prévues par le traité de non-prolifération (TNP) dont le pays est signataire. Le constat de l'agence internationale de l'énergie atomique de 2025 selon lequel l'Iran ne souscrivait plus à ces obligations vis-à-vis du TNP, puis les attaques conjointes sur les installations iraniennes par les États-Unis et Israël en février 2026, ont abouti à ce que le parlement iranien discute désormais de la perspective que le pays sorte officiellement de ce traité.

Au-delà des accords bilatéraux Russie-États-Unis sur le nucléaire, des traités sur les équilibres stratégiques en Europe sont eux-mêmes affaiblis voire en désuétude : le traité sur les forces nucléaires intermédiaires (FNI) qui a clos la crise des Euromissiles, le traité sur les forces conventionnelles en Europe (FCE) dont la Russie s'est retirée en mai 2023, et les mesures de confiance et de transparence en matière d'armement comme le traité « *Ciel ouvert* » et le document de Vienne supervisé par l'OSCE sont devenus inopérants. De plus, considérant la nouvelle situation sécuritaire et stratégique en Europe, six pays frontaliers ou proches de la Russie ont annoncé leur retrait du traité d'Ottawa sur l'interdiction de la production et de l'utilisation des mines anti personnelles (Estonie, Lettonie, Lituanie, Pologne, Finlande ainsi que l'Ukraine).

La fin de la garantie de sécurité américaine rehausse considérablement le niveau des menaces perçues par les pays européens et réactive la recherche de

réassurances stratégiques auxquelles l'évolution doctrinale française vers la « dissuasion avancée » annoncée en mars 2026 à l'Île Longue tente de répondre sans pouvoir pour autant se substituer aux capacités de dissuasion nucléaire des États-Unis. Huit pays sont associés à cette initiative (Royaume-Uni, Finlande, Pologne, Pays-Bas, Belgique, Suède, Norvège et Finlande). Une déclaration conjointe avec l'Allemagne en mars 2026 associe les deux pays à l'objectif d'engager un dialogue sur la coopération stratégique et l'amélioration de la capacité conjointe à « *gérer l'escalade sous le seuil nucléaire, en particulier dans les domaines de l'alerte avancée, de la défense aérienne et des frappes de précision en profondeur* ⁽¹⁾ ».

c. L'administration Trump initie des opérations armées sans concertation et des actions d'ingérence envers ses alliés traditionnels

Outre le désengagement des partenariats historiques européens et ce monnayage de l'offre sécuritaire des États-Unis, l'administration Trump a également menacé de manière inédite l'intégrité territoriale de pays membres de l'UE ainsi que de ses partenaires directs. Si aucune opération militaire n'a été engagée, des campagnes d'ingérence se poursuivent au Canada, visé par des opérations de désinformation et de soutien aux mouvements séparatistes ⁽²⁾, en Islande qui pourrait devenir « *le 52^{ème} État* ⁽³⁾ » et au Panama qui a sous la pression américaine repris le contrôle de deux ports stratégiques attribués à une entreprise hongkongaise ⁽⁴⁾. Au Groenland, après des mois de menaces et de négociations, les États-Unis ont obtenu une présence militaire accrue et l'interdiction aux États non membres ou non partenaires de l'OTAN ou aux États non membres de l'Union européenne, ainsi qu'à leurs ressortissants, d'exercer un contrôle ou une influence dans des « *secteurs particulièrement sensibles* ⁽⁵⁾ ».

Les interventions militaires états-uniennes dans des pays dont les régimes ont été dénoncés par les pays de l'UE, tels que l'Iran ou le Venezuela, rejoignent également cette logique impérialiste. Elles sont tout d'abord pour l'essentiel contraires au droit international – ce qui n'est pas inédit après 1990 compte tenu du précédent irakien – et menées de manière unilatérale, sans même essayer de passer par un cadre onusien, otanien ou de coalition *ad-hoc* pour tenter de les doter d'une légitimité extérieure, ce qui est une pratique nouvelle de l'administration américaine. Ces actions aggravent l'instabilité géopolitique mondiale en inscrivant des précédents dont d'autres puissances pourraient un jour s'inspirer. Les interventions en Iran et au Venezuela portent ainsi atteinte aux éléments constitutifs de la Charte des Nations-Unies relatifs au respect de l'intégrité territoriale et l'indépendance politique d'un État ⁽⁶⁾ et aux immunités reconnues par le droit

(1) Elysée, *Déclaration conjointe du Président Macron et du Chancelier Merz.*, 2 mars 2026.

(2) Disinfowatch, *Decision making and national unity under threat*, mai 2026.

(3) *The Guardian*, *Anger in Iceland over incoming US ambassador's '52nd state' joke*, 15 janvier 2026.

(4) *Le Monde*, *Canal de Panama : le Panama reprend le contrôle de deux ports stratégiques*, 24 février 2026.

(5) *Vie Publique*, [Groenland : que contient l'accord de sécurité signé avec les États-Unis et le Danemark](#), 24 septembre 2026.

(6) *Charte des Nations unies*, article 2§4.

international coutumier à tout chef d'État en exercice. Les rapporteurs considèrent par ailleurs que ces tentatives de changement de régime par la force des armes ne sauraient promouvoir les intérêts de la France et de l'UE sur le long terme, qui dépendent notamment de la stabilité géopolitique mondiale et de la crédibilité d'un système fondé sur le droit international. Enfin, ces interventions présentent une dimension prédatrice en matière de ressources, dans la mesure où un des principaux objectifs revendiqués par l'administration Trump pour ces opérations militaires au Venezuela ⁽¹⁾ et en Iran ⁽²⁾ est la captation puis la distribution de rentes pétrolières.

Au total, les actions des États-Unis en matière de sécurité internationale se caractérisent désormais, par une grande imprévisibilité, une priorité donnée aux intérêts personnels de l'administration Trump et de ses soutiens politiques (ultra-conservateurs, évangélistes) ou économiques (entreprises pétrolières et numériques, industrie manufacturière et de l'armement) et une absence de prise en compte des intérêts et positions de leurs alliés. Cette fin de la garantie de sécurité américaine autour de laquelle le système international s'est construit s'accompagne également d'une remise en cause des institutions qui ont contribué à réguler et modérer les jeux de puissance depuis 1945 et qui participaient à une certaine stabilité internationale, dans les domaines de la paix et de la sécurité, des droits humains mais aussi dans les relations économiques et commerciales.

2. Les États-Unis retirent leur garantie, notamment financière, au système multilatéral postérieur à 1945 et aux institutions contribuant à la stabilité internationale, affaiblissant ainsi la France et l'Europe

a. L'administration Trump choisit d'affaiblir le système onusien en le privant de financement et de légitimité

Les Nations-unies, organe multilatéral par excellence dont le siège des organes les plus importants, le Secrétariat général et l'Assemblée générale se trouvent à New York, ne sont plus perçues par les États-Unis comme une enceinte multilatérale permettant de poursuivre l'idéal de la recherche de la paix par la délibération collective, qui lui confère une responsabilité et une influence particulières. L'administration Trump a mis sous pression l'organisation en accumulant les retards de paiement à la fois sur le budget ordinaire auquel ils contribuent à hauteur de 22 %, avec un arriéré de paiement de plus de deux milliards de dollars, et sur le budget des opérations de maintien de la paix dont ils financent 26 % des engagements financiers et affichent un retard de 2,2 milliards de dollars. Ces budgets constituent les contributions obligatoires du pays au système des Nations-Unies. De surcroît, les États-Unis ont annoncé en janvier 2026 renoncer aux contributions volontaires qui représentaient 15 % du budget total de l'institution et se retirer de 66 organisations du système des Nations-Unies.

(1) Council on foreign relations, *Oil, Power, and the Climate Stakes of the U.S. Move in Venezuela*, janvier 2026.

(2) *Financial Times*, Donald Trump says US could « take the oil in Iran », 29 mars 2026.

La crise dans laquelle les États-Unis ont plongé l'ONU contraint l'institution à un ajustement drastique tandis que son Secrétaire général Antonio Guterres annonçait un « *risque de faillite* » en décembre 2025. Malgré l'annonce en août 2026 d'une autorisation de paiement soumise au Congrès américain de 825 millions de dollars pour régler une partie des contributions obligatoires, les difficultés pour maintenir l'administration onusienne et les opérations de maintien de la paix aboutissent à ce que l'ONU élabore un plan de restructuration complet sous le nom de « UN80 », à l'occasion de son 80^{ème} anniversaire. Alors que les contributions humanitaires des États-Unis à l'ONU atteignaient 11 milliards de dollars en 2024, elles s'élevaient à peine à 2,7 milliards de dollars en 2025. Les déclarations de l'administration américaine précisent que les institutions de l'ONU doivent « *s'adapter, rétrécir ou mourir* ». Le retrait américain a ciblé les organisations dont Washington estime qu'elles « *ne servent pas l'intérêt national américain* » et concernent particulièrement les institutions travaillant sur la condition et les droits des femmes (ONU femmes), les questions climatiques et de développement humain.

Lorsque le retrait d'une institution n'est pas réaliste ni souhaité, comme pour le Conseil de sécurité des Nations unies (CSNU), les États-Unis organisent le contournement de l'enceinte multilatérale. La mise en place du Board of Peace illustre ce phénomène. L'analyse du discours inaugural de son président, Donald Trump, et de sa charte fondatrice ⁽¹⁾, révèle qu'il s'agit d'une organisation au mandat similaire au CSNU, accordant un droit de veto à son président à vie et conditionnant le statut de membre permanent à une contribution de 1 milliard de dollars dont la gestion serait confiée au seul président. L'ambition initiale d'un organe de supervision de la paix et de reconstruction de Gaza n'apparaît plus dans ces documents juridiques, remplacée par une volonté politique de « *superviser les Nations unies et s'assurer qu'elles fonctionnent correctement* » ⁽²⁾. Sur les 58 États qui auraient été invités à rejoindre l'organisation ⁽³⁾, seuls 19 auraient accepté. Ils correspondent essentiellement à des pays émergents dont l'indice de démocratie est particulièrement faible dans le classement annuel de référence de l'institut V - Dem ⁽⁴⁾ (Arabie Saoudite, Qatar, Azerbaïdjan, etc.) et des alliés idéologiques de l'administration Trump (Argentine, Hongrie, Israël, etc.). Président à vie et seul décisionnaire dans la désignation de son successeur, Donald Trump s'assure ainsi un nouveau canal d'influence politique et d'enrichissement financier pendant et après son mandat.

Le refus de l'accueil sur le sol des États-Unis de la délégation palestinienne lors de l'Assemblée générale de l'ONU depuis septembre 2025 alors que la Palestine dispose du statut d'État non-membre observateur démontre encore une fois le peu de considération de l'administration Trump envers l'institution onusienne et ses propres engagements diplomatiques.

(1) Charte du « Board of Peace », <https://boardofpeace.org/charter>.

(2) D.Trump, président du « Board of Peace », discours inaugural du 19 février 2026.

(3) Axios, Macron declines to join Trump's Gaza peace board. Here's who's been invited, 20 janvier 2026.

(4) V-Dem Institute, Democracy Report 2026.

L'ambition portée par l'administration Trump pour les Nations unies dessine ainsi une forme de « *multilatéralisme à la carte* », où seuls les projets servant directement les intérêts géopolitiques des États-Unis sont acceptés et financés. En l'absence de tels intérêts, les États-Unis privilégient soit la réorientation des priorités de l'organisme en question, soit le retrait immédiat de leur participation. C'est le cas de 66 « organisations internationales ⁽¹⁾ » (OI) auxquelles ils ont cessé de participer en janvier 2026, qui regroupent sans distinction des OI dotées de la personnalité juridique, mais également des simples conventions comme la Convention-cadre des Nations unies sur les changements climatiques, et des enceintes sans personnalité juridique rattachées à d'autres conventions ou organisations internationales comme le Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat (GIEC). Ces retraits s'ajoutent à ceux déjà annoncés en 2025, ayant notamment concerné le Conseil des droits de l'homme des Nations unies et l'Organisation des Nations unies pour l'éducation, la science et la culture (UNESCO).

Enfin, l'administration Trump ne limite pas son rejet de certaines d'organisations internationales, jugées contraires aux intérêts des États-Unis, au simple retrait. Des dispositifs de sanction ont été mis en œuvre, visant en particulier la Cour pénale internationale après l'émission de mandats d'arrêt contre Benyamin Netanyahu ⁽²⁾, ainsi que la rapporteure spéciale sur la situation des droits de l'homme dans les territoires palestiniens occupés depuis 1967 – pour laquelle les sanctions ont été levées, puis restaurées en l'espace de quelques jours ⁽³⁾. Le juge français à la Cour Pénale Internationale (CPI) Nicolas Guillou est également concerné par de telles sanctions, tout comme la présidente de la CPI. Une affaire spécifique a particulièrement inquiété les rapporteurs : le refus de visa opposé à Shawan Jabarin, dirigeant de l'organisation Al-Haq de défense des droits de l'homme en Palestine. Pourtant invité par le Parlement européen, le ministère des affaires étrangères belge ainsi que par le ministère des affaires étrangères français, son visa a été refusé par le ministère de l'intérieur au motif qu'« *un ou plusieurs États membres* » de l'UE le considèrent « *comme présentant une menace à l'ordre public* », en raison notamment d'une appartenance présumée à « *une organisation classée sur la liste européenne des organisations terroristes* ». Or, cette allégation reposerait sur une note blanche du renseignement israélien récusée par la France, ce qui explique la remise en cause récente de ce refus de visa par une décision du juge des référés du tribunal administratif de Nantes ⁽⁴⁾. Dans ce contexte, les rapporteurs considèrent autrement plus probable que ce refus de visa relève d'un alignement dommageable sur les sanctions états-uniennes, qui affectent M. Jabarin en raison de son engagement auprès de la Cour pénale internationale.

(1) Département d'État des États-Unis, *Withdrawing the United States from International Organizations, Conventions, and Treaties that Are Contrary to the Interests of the United States*, 1er janvier 2026.

(2) Maison blanche, *Imposing sanctions on the international criminal court*, 6 février 2025.

(3) Département d'État, *Sanctioning Lawfare that Targets U.S. and Israeli Persons*, 9 juillet 2025.

(4) *Le Monde*, *Refus de visa à Shawan Jabarin : le ministère de l'intérieur sommé de revoir sa décision concernant le défenseur palestinien des droits humains*, 2 mai 2026.

b. La politique économique extérieure états-unienne privilégie désormais leurs intérêts directs et à court terme, au détriment de leurs alliés traditionnels

Depuis le début du XX^{ème} siècle et en particulier depuis la fin de la seconde guerre mondiale la stabilité économique et politique mondiale possédait, aux yeux des États-Unis, une valeur justifiant leur rôle de fournisseur et de garant de biens publics globaux dont ils bénéficiaient en tout premier lieu en tant que garant principal du système. Désormais, il ressort des auditions et des analyses conduites par les rapporteurs qu'en l'absence d'intérêts directs à court terme, bénéficiant aux soutiens politiques ou économiques de l'administration Trump, les États-Unis rejettent, par principe, tout engagement international contraignant.

Cette politique extérieure impérialiste repose sur une logique de puissance excluant toute considération morale ou juridique. Cette approche est explicitement revendiquée par le Président des États-Unis, Donald Trump, qui ne reconnaît comme limites à son action que « *(s)a propre moralité, (s)on propre esprit* », et affirme « *ne pas (avoir) besoin du droit international* ⁽¹⁾ ». L'approche libérale des relations internationales qui avait fortement imprimé la diplomatie américaine depuis 1917 est révoquée pour une approche réaliste fondée sur le rapport des forces tant dans les questions de paix et de sécurité internationale que les questions économiques. Les relations économiques et commerciales sont également considérées comme des enjeux de puissance.

Plutôt qu'un système institutionnel multilatéral de régulation comme l'Organisation mondiale du commerce (OMC) qui a imposé la clause de la nation la plus favorisée aux États signataires, introduite dès l'article 1 du traité du GATT, la politique tarifaire américaine différencie désormais les tarifs selon les pays notamment par la politique de « *commerce et droits de douane réciproques* ». Le relèvement spectaculaire et unilatéral des droits de douane décidé par l'exécutif américain envers de nombreux pays enfreint lui aussi les engagements de plafonnement prévus à l'article 2 du traité fondateur de l'OMC. C'est là un affaiblissement sans précédent de l'OMC et des prérogatives d'arbitrage dont disposait cette institution.

La politique commerciale des États-Unis découle désormais directement de ses priorités géopolitiques. Elle prend la forme d'un néomercantilisme, visant explicitement le développement de rentes dans un environnement économique mondial considéré comme un jeu à somme nulle. Son objectif serait de maximiser les intérêts directs et à court terme des soutiens de l'administration Trump. L'instrument privilégié serait donc l'établissement de barrières commerciales inégalitaires : droits de douane, contrôles des investissements et des exportations, ouverture forcée de marchés, etc.

(1) *The New York Times*, Donald Trump, Two Hours, Scores of Questions, 23,000 Words : Our Interview With President Trump, 7 janvier 2026.

Cette politique commerciale est caractérisée par une forte imprévisibilité, en raison de sa dépendance à des décisions unilatérales présidentielles aux fondements juridiques incertains, voire introuvables. La succession de menaces et de leur retrait, d'accords commerciaux défavorables et de leur suspension par le pouvoir judiciaire états-unien, complexifie l'adaptation des acteurs économiques européens. Le centre de réflexion *Atlantic Council* réalise un suivi continu de ces décisions, détaillant les mesures en vigueur, leur base juridique et leurs effets ⁽¹⁾.

Comme pour le reste de la politique extérieure états-unienne, cette politique mercantiliste favorise les soutiens économiques de l'administration Trump, en particulier l'industrie des véhicules légers ⁽²⁾, lourds et utilitaires ⁽³⁾, le secteur des semi-conducteurs ⁽⁴⁾, les grandes entreprises du numérique contre la réglementation européenne ⁽⁵⁾, ainsi que le secteur des hydrocarbures ⁽⁶⁾. Les individus composant l'administration Trump eux-mêmes en bénéficient, à travers leurs activités économiques privées dans les secteurs des cryptomonnaies et des paris en ligne ⁽⁷⁾ ou leurs investissements personnels dans les entreprises ainsi favorisées dans le cadre de leur action publique ⁽⁸⁾.

Ces mesures sont, par construction, directement défavorables aux intérêts de la France et de l'UE. Elles nuisent également aux intérêts économiques des consommateurs états-unien à court terme, à travers la hausse de l'inflation, résultat consensuel de l'essentiel des études indépendantes à ce sujet, notamment celles de la banque centrale états-unienne elle-même ⁽⁹⁾. Les investissements promis dans le cadre des accords commerciaux imposés par les États-Unis à leurs partenaires, censés contrebalancer les effets négatifs des droits de douane, apparaissent par ailleurs sensiblement surévalués, par un facteur de 1 à 10 selon certaines études ⁽¹⁰⁾. Malgré ces effets économiques paradoxalement défavorables aux États-Unis – peut-être plus qu'à la France et l'UE –, la conclusion de l'accord commercial inégalitaire entre l'UE et les États-Unis le 20 mai 2026 transmet un signal politique de soumission que les rapporteurs réprouvent.

(1) *Atlantic Council*, Trump Tariff Tracker, <https://www.atlanticcouncil.org/programs/geoeconomics-center/trump-tariff-tracker>.

(2) *Maison Blanche*, Proclamation 10908, mars 2025.

(3) *Maison Blanche*, Proclamation invoking Section 232 of the Trade Expansion Act of 1962, octobre 2025.

(4) *Maison Blanche*, Proclamation 11002, janvier 2026.

(5) *Maison Blanche*, Memorandum on Defending American Companies and Innovators From Overseas Extortion and Unfair Fines and Penalties, février 2025.

(6) *New York Times*, Fossil Fuels Companies Profitable Bet on Trump, 31 juillet 2025.

(7) *New York Times*, Secret Deals, Foreign Investments, Presidential Policy Changes : The Rise of Trump's Crypto Firm, 29 avril 2025.

(8) *Bloomberg*, Trump's more than 3 700 trades astonish Wall Street's insiders, 14 mai 2026.

(9) *Federal Reserve*, S. Hacıoğlu-Hoke, S. Malladi et L. Feler, The Slow Climb : How Tariffs Gradually Raised Retail Prices in 2025, mars 2026.

(10) *Peterson Institute for International Economics*, G. Auclair et A. Mazarei, The America First investment pledges : How are they structured and are they realistic ?, janvier 2026.

c. Les États-Unis promeuvent une idéologie souverainiste et réactionnaire dans les instances multilatérales et dans les pays historiquement alliés y compris par l'ingérence ouverte

Les États-Unis imposent des conditionnalités nouvelles aux modalités de financement du système multilatéral, qui traduisent des visées idéologiques souverainistes. Même leurs contributions obligatoires apparaissent conditionnées à leurs intérêts. Les retards de paiement aux institutions dont ils ne sont pas retirés semblent traduire un rejet idéologique de certaines actions financées par les contributions obligatoires, et un moyen de pression pour les faire évoluer ⁽¹⁾. L'Organisation internationale du travail (OIT) est soumise à une pression similaire, notamment pour promouvoir les intérêts des plateformes technologiques états-uniennes ⁽²⁾, via des arriérés de paiement de 320 millions de dollars s'accumulant depuis 2024 ⁽³⁾.

L'administration Trump cherche désormais à imposer à ses partenaires historiques et institutions internationales des valeurs particulièrement conservatrices et cela sans considération pour ce qui pourrait être considéré comme de l'ingérence politique. Cela repose sur l'identification et la promotion de relais et soutiens idéologiques en France et dans l'UE, à travers une « *internationale réactionnaire* » ⁽⁴⁾. Cette ingérence politique directe inédite est expressément assumée par le gouvernement états-unien. Le vice-président lui-même a affirmé à Munich que « *ce qui (l)'inquiète, c'est la menace de l'intérieur : le recul de l'Europe sur certaines de ses valeurs les plus fondamentales. Des valeurs partagées avec les États-Unis* » ⁽⁵⁾, citant des formes débridées de la liberté d'expression et du christianisme, ainsi que le rejet de l'immigration incontrôlée, de l'avortement et de la bureaucratie européenne. Ainsi, davantage que la guerre d'agression menée par la Russie en Ukraine ou les défis globaux, le principal enjeu de politique étrangère des États-Unis en Europe concernerait « *le déclin civilisationnel* ». Le département d'État a annoncé en juillet 2026 la mise en œuvre d'un fonds de 5 millions de dollars américains visant à « *développer (ces) liens civilisationnels* », c'est-à-dire à financer des associations ou des individus souhaitant promouvoir dans l'UE ces « *valeurs partagées avec les États-Unis* » ⁽⁶⁾. Les rapporteurs considèrent que si ces idées ont *de facto* leur place dans le paysage politique français et européen, elles ne s'expriment généralement pas avec le même soutien citoyen ni sous les mêmes formes qu'aux États-Unis, et ne justifient dans tous les cas nullement l'ingérence directe et assumée de l'administration Trump.

Cette priorité donnée à l'ingérence idéologique dans la politique étrangère états-unienne pourrait s'expliquer autant par conviction que par la volonté

(1) *The Guardian*, Trump officials threaten UN budget cuts as US pushes 'trade over aid' agenda, 4 mai 2026.

(2) *Forbes*, Why US Businesses Need The International Labour Organization, 3 septembre 2025.

(3) *Geneva Solutions*, ILO considers large-scale layoffs as member states fail to pay dues, 29 avril 2026.

(4) Emmanuel Macron, discours à la Conférence des ambassadrices et ambassadeurs du 6 janvier 2025.

(5) James David Vance, discours à la 61^{ème} conférence de Munich sur la sécurité du 14 février 2025.

(6) Département d'État, DRL NOFO Developing Civilizational Bonds, Democratic Resilience, and Rule of Law in Europe, 13 juillet 2026.

d'affaiblir des structures aux intérêts divergents de ceux des soutiens politiques et économiques de l'administration Trump : l'UE, l'état de droit, ainsi que la lutte contre la désinformation, les monopoles, la corruption ou le dérèglement climatique.

L'internationale réactionnaire dispose également de relais privés ou semi-privés. L'entrepreneur Elon Musk constitue un exemple représentatif de ce phénomène. Alors dirigeant de la commission présidentielle intitulée « Département de l'efficacité gouvernementale (DOGE) », Elon Musk avait soutenu le parti *Alternative für Deutschland* (AFD) lors des élections législatives de 2025, en affirmant notamment que « *seule l'AFD peut sauver l'Allemagne. Fin de l'histoire. Les gens doivent soutenir l'AFD* ⁽¹⁾ ».

3. Si l'ensemble des pays développés ont acté une baisse de leur aide publique au développement, les États-Unis se démarquent par la brutalité et l'impact sans précédent de leurs coupes budgétaires

a. Les États-Unis donnent le signal initial d'une chute sans précédent des budgets de l'aide publique au développement qui s'étend aux autres pays développés

Les coupes drastiques des États-Unis dans l'aide publique au développement ont précédé le désengagement d'un grand nombre de pays développés du financement de l'aide publique au développement (APD), de plus en plus exposée à des critiques idéologiques. La majorité des membres de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) ont acté consécutivement une baisse de leur APD ⁽²⁾. L'OCDE évalue, à titre provisoire, à 23,1 % cette réduction entre 2024 et 2025 pour les pays membres du Comité de l'aide au développement (CAD) et ses partenaires (la Roumanie), soit une baisse de 52,4 milliards de dollars, portant l'APD des pays développés à 174,3 milliards de dollars.

Il s'agit de la deuxième année consécutive de baisse, après une hausse continue de l'APD, qui a augmenté de 32,7 % entre 2019 et 2023, avant de décroître de 6,1 % en 2024. Le tableau figurant à la page suivante illustre cette évolution de l'APD des pays membres du comité de l'aide au développement hors-Roumanie, exprimée en équivalent dons, entre 2015 et 2025, en millions de dollars américains courants, classés dans l'ordre alphabétique en langue anglaise ⁽³⁾.

Cette baisse généralisée a pu justifier, aux yeux de certaines personnes rencontrées par les rapporteurs, la réduction de la contribution de la France de 1,15 milliard de dollars américains en 2025, qui s'est poursuivie en 2026. Toutefois, sept pays dont l'aide publique au développement dépasse un milliard de dollars américains n'ont pas vu baisser leurs contributions entre 2023 et 2025 : la Suède,

(1) Elon Musk, entretien sur Twitter (X) avec la candidate de l'AFD pour le poste de chancelière fédérale, Alice Weidel du 9 janvier 2025.

(2) OCDE, A historic decline in foreign aid: Preliminary 2025 ODA data, avril 2026.

(3) OCDE, *ibid.*

les Pays-Bas, le Canada, le Danemark, l'Italie, la Corée du Sud et l'Espagne. La France ne s'inscrit donc pas dans une tendance universelle de baisse de l'APD.

Il a également été avancé qu'une comparaison à l'année 2015 mettrait en lumière une hausse généralisée de l'APD mondiale. Certes, seuls 4 pays ont diminué leur APD sur la période, et le montant total de l'APD a augmenté de 30 %. Les rapporteurs notent toutefois que cette hausse doit être nuancée par l'augmentation des prix sur la période, qui atteint par exemple 20 % en France, ainsi que par la croissance des besoins, en particulier dans le cadre de la lutte contre le changement climatique.

La baisse la plus importante en montants (36 milliards de dollars) et en pourcentage (– 66 %) est bien celle des États-Unis. Ils représentent à eux seuls plus des trois quarts de cette baisse de l'APD du comité d'aide au développement de l'OCDE. Cette baisse inédite depuis 1945, en pourcentage comme en montant, présente des répercussions historiques et sans précédent, alors que les États-Unis finançaient l'essentiel du cœur de l'APD, tels que les domaines de l'urgence humanitaire, de l'éducation et de la santé

La baisse de l'aide publique au développement états-unienne s'inscrit dans la continuité de l'idéologie précédemment exposée guidant l'intégralité de la politique extérieure de l'administration Trump. L'APD est considérée comme un cadeau aux pays pauvres, gérée par des « *partisans démocrates* » et facilitant une « *immigration incontrôlée* ⁽¹⁾ ». Si des critiques de la gestion de l'aide publique au développement peuvent être émises, les rapporteurs considèrent que celle-ci, loin de rejoindre les intérêts des pays contributeurs – qu'ils soient les États-Unis ou la France – relève d'une approche idéologique qui les dessert.

La suspension des activités de l'USAID annoncée dès le 20 janvier 2025, puis l'arrêt définitif de l'agence décidé en juillet 2025, acte la baisse de 80 % de l'APD américaine avec des répercussions mondiales notamment sur les programmes de santé mondiale et sur l'ensemble des actions humanitaires. Les États-Unis finançaient à eux seuls 40 % de tous les engagements humanitaires, et assumaient un rôle prépondérant dans les politiques liées à l'urgence humanitaire qui étaient constituées en grande majorité de dons à la différence de nombreux pays, dont la France, qui privilégient les prêts concessionnels dans leur politique de développement. Cette différence de nature fait que la perte du budget de l'aide américaine n'est pas compensée par des instruments équivalents.

Au final, la fermeture des activités d'USAID, suivie de la baisse de l'APD de plusieurs grands bailleurs, laisse à l'abandon des pans entiers des politiques de développement international, comme la santé ou l'éducation. L'UNICEF rappelle ainsi que « *concrètement, les coupes de l'APD signifient des campagnes de vaccination stoppées, des points d'eau qui tombent en panne, des salles de classe qui ferment, des centres de santé sans médicaments, et des équipes contraintes de*

(1) *The New York Times*, The Evolution of Trump's Views on Foreign Aid, 1er juillet 2025.

décider quels enfants elles pourront aider et lesquels elles devront laisser sans soutien »⁽¹⁾. Plus exactement, ce fonds des Nations unies chiffre à 6 millions le nombre d'enfants qui risquent d'être déscolarisés en 2026.

Il en est de même pour les questions de santé publique mondiale. L'UNICEF estime ainsi que la baisse mondiale de l'APD pourrait entraîner d'ici 2030 plus de 22 millions de décès évitables, dont 5,4 millions chez les enfants de moins de 5 ans. Par ailleurs, plus d'un million d'enfants supplémentaires pourraient contracter le VIH et 820 000 autres pourraient mourir de causes liées au sida d'ici 2040. La directrice exécutive de l'ONUSIDA estimait à cet égard, que « *sans reprise de l'aide des États-Unis ou si celle-ci n'est pas remplacée par d'autres financements, il y aura, au cours des quatre prochaines années, 6,3 millions de décès supplémentaires dus au sida* »⁽²⁾.

Au moment même où l'épidémie d'Ébola sévit en République démocratique du Congo et qu'elle risque de se propager dans les pays voisins, il apparaît pour le moins déraisonnable de continuer à réduire l'APD. Au sujet du démantèlement de l'USAID, une étude publiée dans *The Lancet* en juillet 2025⁽³⁾ estimait qu'un niveau élevé de financement de l'USAID, principalement dirigé vers les pays à revenu faible et intermédiaire, est associé à une réduction de 15 % de la mortalité toutes causes confondues et de 32 % de la mortalité des enfants de moins de cinq ans. L'étude considérait qu'une interruption durable des financements pourrait entraîner 15 millions de cas supplémentaires de paludisme et 107 000 décès additionnels dès la première année de perturbation de la chaîne d'approvisionnement. À l'horizon 2030, la suppression complète des financements de l'USAID conduirait à environ 14 millions de décès supplémentaires, dont plus de 4,5 millions d'enfants de moins de cinq ans.

(1) UNICEF, Comprendre l'impact de la baisse de l'aide au développement en 1 minute, *Actualités*, 25 février 2026.

(2) ONU, Sans l'aide américaine, l'ONUSIDA craint une « véritable pandémie du sida », *Actualités*, 24 mars 2025.

(3) *The Lancet*, Cavalcanti D, de Oliveira Ferreira de Sales L, da Silva A et al., Evaluating the impact of two decades of USAID interventions and projecting the effects of defunding on mortality up to 2030: a retrospective impact evaluation and forecasting analysis, 2025; 406, 283-294.

**ÉVOLUTION DE L'AIDE PUBLIQUE AU DÉVELOPPEMENT DES PAYS MEMBRES DU COMITÉ
DE L'AIDE AU DÉVELOPPEMENT DE L'OCDE ENTRE 2015 ET 2025**

(en millions de dollars américains)

Année	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025 p
Australie	3 494	3 278	3 036	3 149	2 888	2 869	3 546	3 079	3 251	3 655	3 245
Autriche	1 324	1 635	1 251	1 166	1 227	1 321	1 492	1 836	1 831	1 728	1 743
Belgique	1 904	2 300	2 196	2 348	2 208	2 376	2 649	2 687	2 866	3 247	2 739
Canada	4 27	3 930	4 305	4 641	4 535	4 871	6 258	9 274	9 058	8 423	10 131
Tchéquie	199	260	304	305	309	299	366	1 051	809	551	434
Danemark	2 566	2 369	2 448	2 577	2 541	2 641	2 914	2 764	2 988	3 017	3 334
Estonie	34	43	43	49	48	50	60	201	110	84	90
Finlande	1 288	1 060	1 084	984	1 149	1 278	1 498	1 615	1 643	1 367	1 335
France	9 039	9 622	11 331	12 840	11 984	16 013	16 722	17 561	15 862	15 074	13 906
Allemagne	17 940	24 736	25 005	25 670	24 122	29 320	32 456	36 445	41 253	33 249	28 032
Grèce	23	369	314	290	368	326	341	360	334	372	358
Hongrie	156	199	149	285	312	418	435	371	257	204	324
Islande	40	59	68	74	61	58	71	94	111	110	130
Irlande	718	803	838	934	973	988	1 155	2 410	2 817	2 542	2 094
Italie	4 003	5 087	5 858	5 098	4 298	4 393	6 271	6 692	6 016	6 878	8 125
Japon	9 203	10 417	11 462	10 064	11 720	13 660	15 767	16 747	18 662	15 246	13 524
Corée	1 915	2 246	2 201	2 423	2 517	2 293	2 998	2 906	3 296	4 234	3 923
Lettonie	23	30	32	34	34	41	48	144	141	88	87
Lituanie	48	57	59	65	68	72	86	243	213	197	192
Luxembourg	363	391	424	473	472	452	539	530	580	596	694
Pays Bas	5 726	4 966	4 958	5 617	5 256	5 330	5 266	6 450	7 266	7 444	7 580
Nouvelle-Zélande	442	447	450	556	555	530	685	515	764	783	681
Norvège	4 278	4 380	4 125	4 258	4 298	4 196	4 673	5 161	5 293	4 905	5 157
Pologne	441	663	679	759	761	812	971	3 481	2 571	1 830	1 608
Portugal	308	343	380	387	381	420	447	439	455	572	490
Roumanie	158	203	220	249	254	309	417	412	548	587	563
Slovaquie	85	106	119	138	116	141	155	172	175	198	200
Slovénie	63	81	76	84	88	91	116	169	164	165	171
Espagne	1 397	4 224	2 560	2 590	2 709	2 739	3 358	4 047	3 650	4 124	4 968
Suède	7 089	4 906	5 554	6 000	5 206	6 349	5 938	5 464	5 482	4 829	5 769
Suisse	3 529	3 582	3 147	3 097	3 096	3 721	3 911	4 496	5 192	4 557	4 513
Royaume-Uni	18 553	18 053	18 093	19 449	19 345	19 253	16 278	15 761	18 616	16 270	16 365
États-Unis	30 986	34 421	34 732	33 787	32 981	35 396	47 528	60 329	64 462	65 337	29 022
Total	131 826	145 267	147 503	150 441	146 880	163 027	185 415	213 910	226 735	212 461	171 525

Source : OCDE, A historic decline in foreign aid: Preliminary 2025 ODA data, avril 2026.

b. La subordination de l'aide publique au développement et des contributions au système multilatéral à des intérêts directs de politique intérieure et étrangère s'est particulièrement accélérée aux États-Unis

En sus de la réduction inédite de leur aide publique au développement, les États-Unis ont fortement réorienté les financements restants vers des dispositifs soumis à leurs intérêts géopolitiques à court terme. L'exemple de la coopération sanitaire est emblématique de cette démarche : l'*America First Global Health Strategy* ⁽¹⁾ pousse à son paroxysme la logique souverainiste et intéressée des actions en matière de santé internationale. Sont désormais priorisés les accords bilatéraux, conditionnés à l'accès privilégié à certains marchés, ressources naturelles ou données, et imposant aux États récipiendaires une trajectoire de cofinancement croissant, parfois insoutenable.

À ce jour, 31 protocoles d'accord quinquennaux auraient été conclus, dont 22 avec des pays d'Afrique subsaharienne, pour un total de 20 milliards de dollars américains, financés à 63 % par les États-Unis ⁽²⁾. Une réduction progressive du cofinancement états-unien serait exigée sous peine de retrait de l'APD. L'aide serait transmise directement aux gouvernements, le recours aux organisations multilatérales ou aux ONG étant déconsidéré – critiques parfois entendables, mais ignorant le risque avéré de corruption gouvernementale.

Ces protocoles d'accord conditionnent les dons et prêts états-uniens à l'accès à différentes ressources qui serviraient, en premier lieu et de manière directe, les intérêts des États-Unis. Le gouvernement zambien a particulièrement critiqué la subordination des partenariats en matière de santé à l'accès privilégié aux minerais critiques sur son territoire ⁽³⁾. Les objectifs sanitaires semblent par ailleurs ciblés sur la protection des États-Unis de risques pandémiques (VIH ⁽⁴⁾, paludisme, tuberculose, etc.) et à favoriser la recherche pharmaceutique. En témoigne l'obligation du transfert de données sanitaires concernant des pathogènes émergents (échantillons biologiques, séquençages génétiques, données épidémiologiques) dans un délai de 48 heures, qui fait doublon avec le Règlement sanitaire international (RIS) et ne s'accompagne d'aucun dispositif de partage des avantages issus de l'exploitation de ces informations ⁽⁵⁾.

Les programmes d'aide alimentaire internationale de l'administration Trump II s'inscrivent dans la même logique. L'intégralité des denrées alimentaires allouées dans le cadre du programme *Food for Peace*, en partenariat avec le Programme alimentaire mondial (PAM), devra à l'avenir être produite aux États-Unis, et les coûts de production et d'acheminement de cette aide – qui soutiennent donc l'économie états-unienne – devront représenter 50 % du coût total du

(1) Département d'État des États-Unis, communiqué relatif à l'*America First Global Health Strategy*, 18 septembre 2025.

(2) *Think Global Health*, Tracking the "America First" Bilateral Health Agreements.

(3) *The New York Times*, Trump's New Foreign Aid Model Sparks Feud With Zambia, 7 mai 2026.

(4) *Virus d'immunodéficience humaine*.

(5) *IRIS*, La santé mondiale, nouvelle arme de la politique étrangère américaine, avril 2026.

programme ⁽¹⁾. Ces conditions permettent d'imposer un retour sur investissement direct et immédiat en faveur des États-Unis, aux dépens de l'efficacité de l'aide alimentaire mondiale qui repose, selon les rapporteurs, davantage sur les capacités d'analyse et de ciblage des populations souffrant de la faim et de la malnutrition.

Par ailleurs, les contributions volontaires annoncées par l'administration Trump en faveur de l'APD gérée par le système onusien rejoignent les mêmes principes souverainistes que l'aide bilatérale, au point de ne pas s'en distinguer. Les États-Unis ont en effet annoncé 3,8 milliards de dollars de contributions volontaires, à la condition qu'elles soient gérées de manière centralisée par le bureau de la coordination des affaires humanitaires (BCAH) du secrétariat général de l'ONU – et non par chaque agence prise séparément – et fléchées sur les seules actions qui répondent à leurs priorités ⁽²⁾. Certes, les objectifs affichés sont louables : davantage de transparence, d'efficacité et de ciblage de l'aide publique au développement. Toutefois, dans les faits, ces contributions sont fléchées sur 21 pays répondant à des intérêts géopolitiques des États-Unis et excluent *a priori* des financements essentiels dans la lutte contre le changement climatique et en faveur des droits des femmes. De surcroît, ils conduisent à imposer aux Nations unies la logique souverainiste états-unienne, conduisant, selon certaines personnes auditionnées par les rapporteurs, à transformer le BCAH en agence d'aide bilatérale des États-Unis.

La posture de l'administration Trump constitue une mutation géopolitique majeure, justifiant une urgente réorientation stratégique de nos moyens, qui ne saurait se limiter à un simple volet militaire. Il convient dès lors d'interroger les moyens et la gouvernance du volet diplomatique de cette réorientation structurelle. Ces mutations marquent l'avènement d'un temps des incertitudes dans un système international plus violent et plus imprévisible. Elles peuvent s'inscrire dans le long terme tant elles ont abîmé le fonctionnement du système international. Les rapporteurs appellent en conséquence à reconnaître que les grandes orientations de sa politique étrangère lui survivront, et à ne pas promouvoir l'attentisme stratégique jusqu'en 2028 ou s'illusionner sur un rééquilibrage par une nouvelle majorité au Congrès à l'issue des élections de mi-mandat de novembre 2026. Considérer que l'administration Trump II a provoqué une blessure dans l'ordre international qui ne se résorbera pas si rapidement oblige à considérer comme urgente la nécessité d'augmenter de manière pérenne, et dès à présent, les moyens de l'action extérieure de la France et de l'UE. D'ores et déjà des puissances moyennes et des grandes puissances visent à manœuvrer dans les brèches d'un ordre international en crise et de sa répudiation par son concepteur.

(1) *Le Monde*, Donald Trump impose sa doctrine « America first » à l'aide alimentaire d'urgence, 28 mai 2026.

(2) *Secrétariat d'État*, United States Pledges Additional \$1.8 Billion in Life-Saving Humanitarian Funding to OCHA's Humanitarian Reset, mai 2026.

B. LA POSTURE INTERNATIONALE DES ÉTATS-UNIS FACILITE DES PRESSIONS HYBRIDES EXERCÉES ENVERS DES PAYS EUROPÉENS DONT LA FRANCE

Ce nouvel ordre – ou désordre – international fondé sur la puissance et l'imprévisibilité stratégique, et non plus sur un environnement institutionnel et juridique de régulation, expose la France et l'Union européenne à des menaces aggravées par des stratégies adverses, les visées d'influence russes ou le monopole chinois grandissant sur des industries stratégiques, et donne blanc-seing aux acteurs qui depuis longtemps cherche à affaiblir les règles collectives.

1. La Russie demeure une menace directe pour les intérêts stratégiques de la France et de ses alliés

a. Les opérations de désinformation et d'ingérences en France et dans l'Union européenne s'intensifient

L'actualisation de la revue nationale stratégique (RNS) le 15 juillet 2025, trois ans après la publication de la version précédente de cette feuille de route pour la sécurité nationale, confirme que la « menace russe est désormais sans équivalent pour nos intérêts et ceux de nos alliés et partenaires ». Au-delà des risques posés par l'agression de l'Ukraine par la Russie, la France est également directement visée au titre de son appartenance à l'Organisation du traité de l'Atlantique Nord (OTAN) ainsi que de ses partenariats avec des États africains. Les modes opératoires de la Russie couvrent un large spectre d'actions agressives : opérations de désinformation, d'espionnage, de cyberattaque, de sabotage, ainsi que de recrutement de relais politiques – phénomène aussi connu sous le terme de « schröderisation » ⁽¹⁾.

La France est désormais l'État membre de l'Union européenne (UE) le plus affecté par des opérations de désinformation russes ⁽²⁾. Le centre de suivi de la désinformation Russie-Ukraine de *NewsGuard* a identifié, en février 2026, 561 sites diffusant des actions de désinformation liées à la guerre en Ukraine, dont 62 sites francophones, faisant du français la deuxième langue la plus ciblée par ces opérations de propagande. *NewsGuard* constate ainsi une réorientation du nombre de faux narratifs depuis les élections présidentielles des États-Unis ³, où le nombre de faux récits identifiés passe de 11 à 1, vers la France où le nombre de faux récits double et se porte à 17. Les rapporteurs considèrent qu'une corrélation forte semble

(1) Assemblée nationale, Commission d'enquête relative aux ingérences politiques, économiques et financières de puissances étrangères, 2023. Ce terme entend rendre compte du parcours très accommodant avec les intérêts russes de l'ancien chancelier fédéral allemand Gerhard Schröder, devenu président du conseil d'administration de Gazprom.

(2) Service européen pour l'action extérieure (SEAE), troisième rapport sur les activités de manipulation de l'information et d'ingérence menées depuis l'étranger, 2025.

(3) Newguard, Russian Influence Campaign Shifts to Target Ukraine's European Allies Funding its Defense, février 2026. Newsguard est une entreprise d'origine américaine regroupant des journalistes chargés d'évaluer la fiabilité de l'information et notamment celle disponible auprès des médias en ligne.

pouvoir être établie entre cette évolution et l'arrivée au pouvoir d'une administration états-unienne moins critique de la Russie poutinienne.

Ces opérations de désinformation, souvent interconnectées et mobilisant les réseaux sociaux, l'intelligence artificielle (IA) et des faux sites d'information, diffusent des récits erronés concernant principalement les causes et le déroulement de l'agression russe en Ukraine et les failles de « l'Occident ». Les modes opératoires utilisés sont régulièrement détaillés par l'agence Viginum ⁽¹⁾, dans une stratégie de dénonciation publique et de partage de données vérifiées avec le public ⁽²⁾. Certaines opérations visent directement les parlementaires, notamment les actions d'ingérence électorale – qui font l'objet d'un suivi hebdomadaire par le SGDSN ⁽³⁾ – et des campagnes d'hameçonnage qui ciblent régulièrement les personnalités politiques, comme la présidente du *Bundestag* en Allemagne ⁽⁴⁾.

Les intérêts de la France dans l'UE sont également affectés par les actions de propagande et les liens politiques entre la Russie et certains États-membres. Les élections législatives hongroises du printemps 2026 ont ainsi révélé un fort soutien politique de certains partis français, états-uniens et italiens au gouvernement de Viktor Orbán, malgré ses liens démontrés avec la Russie et ses actions défavorables à la cohésion de l'UE.

(1) Rattaché au Secrétariat général de la défense et de la sécurité nationale (SGDSN), Viginum a été créé le 13 juillet 2021. Ce service technique et opérationnel de l'État complète et renforce le dispositif national de lutte contre les manipulations de l'information.

(2) Viginum, La guerre en Ukraine : trois années d'opérations informationnelles russe, 2025.

(3) SGDSN, Bulletins du réseau de coordination et de protection des élections.

(4) Le parquet fédéral allemand a déclaré début février 2026 avoir lancé à ce sujet une enquête pour « suspicion d'espionnage » de 300 personnalités politiques par la Russie.

La politique hostile à l'UE menée par Viktor Orbán entre 2010 et 2026

Premier ministre de la Hongrie entre 2010 et avril 2026, Viktor Orbán a conduit une politique résolument opposée aux valeurs et intérêts de l'UE.

Tout d'abord, la construction d'un régime autoproclamé « illibéral ⁽¹⁾ » s'est accompagnée d'une remise en cause de l'indépendance de la justice, de la liberté d'expression et des droits des minorités, contraires aux traités et à la jurisprudence de la Cour de justice de l'UE (CJUE), ainsi qu'à une gestion frauduleuse des fonds européens. Cela avait mené le Parlement européen, dès le 12 septembre 2018, à adopter une position pour inviter le Conseil de l'UE à déclencher la procédure régie par l'article 7 du traité sur l'UE visant à retirer le droit de vote de la Hongrie au Conseil de l'UE. Si cette procédure n'a pas abouti, un mécanisme de conditionnalité des fonds européens au respect de l'état de droit a été adopté, puis enclenché le 27 avril 2022.

Par ailleurs, la politique menée par la Hongrie avait également porté atteinte aux intérêts de la France en matière de politique étrangère, en particulier depuis l'invasion de l'Ukraine par la Russie. Les vetos de la Hongrie ont ainsi ralenti, limité l'ampleur, ou simplement suspendu des actions de l'UE en faveur de l'Ukraine telles que le prêt de 90 milliards d'euros ou les dispositifs successifs d'aide militaire et civile, ainsi que des mesures de sanction envers la Russie. Cette politique a été conduite en collaboration directe avec le ministère des affaires étrangères russe, auquel le gouvernement Orban transmettait des informations confidentielles issues de réunions d'instances de l'UE et à qui il demandait des instructions sur certains dossiers ⁽²⁾.

Sur le continent africain, l'acteur principal de la propagande russe, l'agence de presse *African initiative*, diffuse des contenus de propagande pro-russes et anti-occidentaux, dans la continuité du groupe Wagner et très probablement sous contrôle du renseignement russe ⁽³⁾. Elle cherche à se présenter, autant dans sa structure organisationnelle que dans son discours, comme une agence de presse « indépendante » s'appuyant sur des relais associatifs locaux. Des documents détaillant la stratégie, les flux comptables et les modes opératoires précis de ces campagnes de désinformation ont été obtenus et analysés par le consortium journalistique *Forbidden stories* au début de l'année 2026 ⁽⁴⁾. Il en ressort que la rémunération de faux contenus médiatiques est au cœur du dispositif, par exemple à travers le financement de la radio centrafricaine *Lengo Sengo*. Ces actions hostiles reposent tout particulièrement sur l'instrumentalisation d'événements mémoriels liés au passé colonial et le soutien aux revendications contestant la souveraineté territoriale de la France, comme aux îles Éparses et à Mayotte.

L'écart de moyens entre ces actions de propagande russes, fondées sur des faux récits, et les médias français à rayonnement mondial indépendants, est significatif. Alors que les subventions publiques de France Médias Monde (FMM) s'élèvent à 250 millions d'euros, le budget combiné des deux principaux médias

(1) Viktor Orbán, discours du 26 juillet 2014 à l'université d'été de Băile Tușnad.

(2) *Washington Post*, To tilt Hungarian election, Russians proposed staging assassination attempt, 21 mars 2026.

(3) *Viginum*, African Initiative : de la diplomatie publique aux opérations d'influence numériques, juin 2025.

(4) *Forbidden stories*, Dans les secrets de la « Compagnie », le réseau russe chargé d'étendre l'influence de Moscou sur trois continents, février 2026.

étatiques russes, *Russia Today* et *Sputnik*, qui sont loin d'être les seuls commanditaires d'opérations de propagande, dépasserait 450 millions d'euros en 2025, bien que ces estimations soient complexes et probablement inférieures à la réalité ⁽¹⁾.

b. Si les opérations militaires russes n'affectent à ce stade que les intérêts de la France et de l'UE par-delà leurs frontières, des actions de sabotage se multiplient sur leur territoire

Outre ces opérations de propagande, les intérêts de la France et de ses partenaires sont menacés par des actions de sabotage russes, récemment illustrées par des colis piégés visant le transport aérien à Birmingham et à Leipzig en 2024, et l'attaque par drone de l'aéroport de Leipzig en début août 2026. La dernière édition du Panorama de la cybermenace de l'Agence nationale de la sécurité des systèmes d'information (ANSSI) met également en lumière la menace numérique russe ⁽²⁾, notamment le recours par le service de renseignement militaire au mode opératoire d'attaque APT28, visant à compromettre des infrastructures stratégiques et à collecter des données confidentielles en France et dans l'UE. Plus récemment, le ministère de l'Europe et des affaires étrangères (MEAE) a publiquement condamné les cyber-malveillances persistantes à des fins d'espionnage conduites par le 16^e Centre du Service fédéral de sécurité russe (FSB), et plus particulièrement son unité 61 240 ⁽³⁾.

Les actions agressives de la Russie se démarquent enfin de celles des autres rivaux de la France par leur caractère militaire et direct. En particulier, l'invasion de l'Ukraine affecte directement les intérêts français, en cherchant à affaiblir la force du droit international et des partenariats avec l'UE et l'OTAN, comme le rappelle la dernière résolution européenne votée en ce sens par l'Assemblée nationale ⁽⁴⁾. Au-delà de l'Ukraine, les interventions et programmes militaires et sécuritaires de la Russie, actuels et passés, en Syrie, en Birmanie, en Libye, en Iran, en Corée du Nord, au Mali et en République centrafricaine, pour l'essentiel contraires au droit international, s'opposent aux valeurs portées par la France et l'UE.

De même les récentes actions de survol de pays de l'Union européenne par des drones ou avions russes peuvent avoir valeur de test de la cohésion et de la solidité de l'alliance atlantique alors même que les États-Unis font savoir que les Européens doivent se faire responsables de leur propre sécurité.

(1) Département d'État des États-Unis d'Amérique, *GEC Special Report*, Kremlin-Funded Media : RT and Sputnik's Role in Russia's Disinformation and Propaganda Ecosystem, janvier 2022.

(2) ANSSI, Panorama de la cybermenace 2025, mars 2026.

(3) MEAE, Attribution à la Russie d'activités cyber malveillantes à des fins d'espionnage en France, 13 juillet 2026.

(4) Assemblée nationale, Résolution, T.A. n° 70 appelant au renforcement du soutien à l'Ukraine, adoptée le 12 mars 2025.

2. La Chine constitue désormais davantage un rival stratégique, aux intérêts divergents de ceux de la France et de l'UE, qu'un simple partenaire et concurrent

a. Les opérations de désinformation et d'influence de la Chine s'intensifient, sans atteindre à ce stade le même niveau de gravité que celles de la Russie

La République populaire de Chine (RPC) soulève des défis pour la France et l'UE dans des domaines différents de la Russie, selon une approche davantage indirecte. Dans le champ informationnel, la RPC se démarque de la Russie par une approche en deux volets, combinant les opérations d'institutions publiques (*China Global Television Network*, Chine Nouvelle, Radio Chine internationale), et les services d'un acteur privé agissant via une application mobile et un réseau social, TikTok, qui déploie un espace de désinformation susceptible de promouvoir les intérêts de la Chine.

Le Parti communiste chinois (PCC) a attribué deux objectifs à ses organes publics de propagande : « *bien raconter l'histoire de la Chine* ⁽¹⁾ », et remettre en cause la légitimité de ses concurrents ⁽²⁾. L'efficacité de ces actions semble limitée à ce stade sur le continent africain, en raison notamment d'une faible réactivité et visibilité médiatique ⁽³⁾.

En revanche, la plateforme TikTok exerce une influence importante sur la formation de l'opinion publique en Europe comme dans d'autres pays, largement documentée par des travaux parlementaires récents. Elle se démarque par une surreprésentation de la désinformation dans les contenus les plus consultés par ses utilisateurs en Europe ⁽⁴⁾. Certes, *ByteDance*, qui détient TikTok, est une entreprise privée. Toutefois, un large faisceau d'indices, notamment l'appui financier et politique continu de la RPC, ainsi que des contraintes juridiques exprimées par la loi sur le renseignement national adoptée le 27 juin 2017, permet de considérer que cette plateforme constitue un acteur de la stratégie d'influence de la RPC ⁽⁵⁾. Le rapport de la commission d'enquête sur les effets psychologiques de TikTok sur les mineurs ⁽⁶⁾ rapporte ainsi que « *les mêmes algorithmes font la promotion de contenus très radicaux liés au salafisme et au djihadisme, à l'extrême droite et à d'autres mouvances dites à risque, mais censurent en Chine ce qui concerne la répression des Ouïghours et font la promotion des sciences mathématiques auprès des jeunes. Cela signifie que des gens paramètrent les algorithmes dans un sens ou dans un autre, en fonction de leurs intérêts* ». Des études indépendantes ont mis en

(1) Xi Jinping, discours à la conférence nationale sur la propagande et le travail idéologique du 19 août 2013.

(2) INSERM, P. Charon et J. Vilmer, *Les opérations d'influence chinoises : un moment machiavélien*, 2021.

(3) INSERM, S. Mihoubi, *L'influence informationnelle de la Chine en Afrique francophone*, 2025.

(4) *Science Feedback*, *Measuring the state of online disinformation in Europe on very large online platforms*, 2026.

(5) Sénat, Commission d'enquête sur l'utilisation du réseau social TikTok, son exploitation des données, sa stratégie d'influence, 2023.

(6) Assemblée nationale, Commission d'enquête sur les effets psychologiques de TikTok sur les mineurs, 2025.

lumière des biais politiques dans les contenus promus sur la plateforme, en faveur de la RPC ⁽¹⁾.

Outre des opérations dans le champ médiatique, la RPC entretient un réseau de coopération culturelle susceptible d'affecter les intérêts stratégiques de la France et de ses alliés. Deux éléments concernent particulièrement la France sur son territoire. Les instituts Confucius, au nombre de 500 dont 18 en France, constituent des relais de diffusion des narratifs chinois, critiqués de longue date ⁽²⁾, ayant conduit la Suède à ordonner leur fermeture en 2021. Des pressions concernant les parcours muséographiques d'institutions françaises ont également été signalées, en particulier lors de l'organisation d'une exposition relative à Gengis Khan par le musée d'histoire de Nantes ⁽³⁾, révélant le souci de la RPC de contrôler les récits concernant, même partiellement, son histoire et son image.

Les ingérences de la Chine sur le territoire français s'expriment également par des activités de répression transnationale, qui correspondent aux opérations menées à l'international en vue de surveiller, intimider, censurer, rapatrier ou attenter à la vie de ses opposants à l'étranger. La Chine se démarque à ce sujet d'autres États autoritaires, tels que le Laos, par l'institutionnalisation de cette répression transnationale, sous la forme de neuf « stations de police » clandestines sur le territoire français, dont la « *mise en pause* » aurait été constatée par la direction générale de la sécurité intérieure (DGSI) après des révélations médiatiques et sous la pression parlementaire ⁽⁴⁾. Ces stations de police avaient été associées à des tentatives de rapatriement forcé ayant eu pour cible des dissidents résidents en France, comme M. Ling Huazhan et Mme Gulbahar Jalilova ⁽⁵⁾.

Les opérations d'influence et de désinformation de la RPC s'expriment également au sein des institutions multilatérales. Près de la moitié des organisations non gouvernementales (ONG) chinoises accréditées auprès de l'Organisation des Nations unies (ONU) seraient dirigées en partie par des responsables occupant en même temps des positions officielles au sein du parti communiste ou de l'État ⁽⁶⁾. La Chine a également mis en œuvre une stratégie d'accession à des postes d'influence au sein du système onusien, certes tout à fait légale, mais lui permettant de diriger quatre des quinze agences de l'ONU ⁽⁷⁾. Les stagiaires chinois auprès d'institutions onusiennes, qui constituent la cohorte la plus nombreuse depuis 2014 avec des effectifs presque 25 % supérieurs aux stagiaires états-uniens, deuxième

(1) Doublethink Lab, *Taiwan TikTok User Study: Nationwide Online Surveys*, 2025, [lien internet](#).

(2) Sénat, *Mission d'information sur les influences étatiques extra-européennes dans le monde universitaire et académique français et leurs incidences*, 2021.

(3) ICOM, communiqué de Bertrand Guillet, Directeur du Château des ducs de Bretagne – musée d'histoire de Nantes, Report de l'exposition Gengis Khan : le choix déontologique d'un musée, novembre 2020.

(4) Constance Le Grip (EPR), *Question écrite n° 1675*, Existence de commissariats clandestins chinois sur le territoire national.

(5) Consortium international des journalistes d'investigation, avril 2025, *China targets*.

(6) Consortium international des journalistes d'investigation, *ibid*.

(7) Il s'agit de l'Organisation de l'aviation civile internationale (OACI), de l'organisation des Nations unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO), de l'Organisation des Nations unies pour le développement industriel (ONUDI), et de l'Union internationale des télécommunications (UIT).

nationalité la plus représentée, forment un autre relais d'influence orienté vers l'avenir. Cette stratégie permet à la Chine de promouvoir ses positions notamment dans les instances de protection des droits de l'homme et au sein des groupes de travail de l'Union internationale des télécommunications (UIT) concernant la réforme de la gouvernance d'internet ⁽¹⁾.

Enfin, la Chine s'efforce de promouvoir une architecture géopolitique internationale au service de ses intérêts. Contribuent à cette démarche l'établissement de l'Organisation de coopération de Shanghai, élargie en 2024 à la Biélorussie, et l'attention portée par la Chine aux BRICS +, dont le nombre des membres a doublé entre 2023 et 2025 avec l'intégration, notamment, de la République islamique d'Iran.

b. La Chine entretient des intérêts sécuritaires opposés à ceux de la France et de l'UE, notamment en raison de son soutien indirect à l'agression russe de l'Ukraine

Les actions de la Chine dans le champ sécuritaire peuvent également remettre en cause des intérêts stratégiques de la France et de ses partenaires, en premier lieu en Ukraine à travers l'approvisionnement en biens à double usage, qui représentent 80 % des composants d'armements russes en 2025 ⁽²⁾. Ces chaînes d'approvisionnement, généralement susceptibles d'entrer dans le champ des sanctions européennes visant la Russie, reposent sur des pratiques de réemballage, de production locale et de paiements par des intermédiaires. Les biens à double usage ainsi commercialisés se retrouvent dans les exportations d'armements russes vers l'Iran, notamment des systèmes de navigation chinois utilisés dans les modèles de drones Shahed 238 (Geran-3) ⁽³⁾.

Sur le continent africain, l'expansion des activités sécuritaires de la RPC s'exprime à travers le développement de leur base militaire de Djibouti, d'exercices militaires et de ventes d'armes. Entre 2021 et 2025, la Chine a ainsi fourni 17 % des armes importées en Afrique, soit seulement deux points de moins que le principal exportateur, les États-Unis ⁽⁴⁾.

La RPC vise également à exporter son modèle de contrôle social et policier, par des missions de formation et de conseils, ainsi que la vente d'instruments de surveillance numérique ⁽⁵⁾. Si les pays membres de l'initiative des « Nouvelles routes de la soie », comme l'Ouzbékistan ⁽⁶⁾, sont particulièrement concernés,

(1) *Le Monde*, Gouvernance d'Internet : la Chine promeut sa propre norme pour gagner en « maîtrise », 24 novembre 2023.

(2) David O'Sullivan, *envoyé spécial pour la mise en œuvre des sanctions de l'UE*, discours du 27 juin 2025 à la conférence Fair Play : how to make sanctions work, à Kyiv.

(3) *Geopolitical intelligence service (GIS)*, China's tech emerges as U.S. battlefield rival, mai 2026.

(4) *Institut international de recherche sur la paix de Stockholm*, Trends in International Arms Transfers, mars 2026.

(5) *Carnegie*, China's Foreign Police Training : A Global Footprint, 2025.

(6) *The Diplomat*, Smart Cities or Surveillance ? Huawei in Central Asia, 7 août 2019.

d'autres États développent de tels programmes avec la Chine, notamment dans des régions traditionnellement proches de l'Europe ou de ses partenaires, comme les îles Salomon dans le Pacifique.

c. Les pratiques commerciales déloyales chinoises constituent un défi géopolitique majeur

Enfin, la concurrence déloyale chinoise, aux causes et effets documentés dans de multiples travaux récents ⁽¹⁾, affecte directement la compétitivité économique de l'UE à travers trois angles : la valeur des biens, leur quantité, et leur dimension stratégique. Premièrement, le déficit commercial de l'UE envers la Chine, atteint un niveau historique en 2025, dépassant les 360 milliards d'euros.

Deuxièmement, la même année, le nombre de petits colis exemptés de droits douaniers atteint 5,8 milliards, dont 97 % en provenance de Chine ⁽²⁾. Ces pratiques commerciales déloyales constituent une des causes principales de la désindustrialisation en France et dans l'UE.

Troisièmement, la position dominante de la Chine sur certaines chaînes de valeur constitue une vulnérabilité stratégique. À titre d'exemple, concernant les installations de production d'énergie photovoltaïque, la Chine représente 93,2 % de la production mondiale de silicium polycristallin, 96,6 % des plaquettes (*wafers*), 92,3 % des cellules photovoltaïques, et 86,4 % du produit fini – les panneaux photovoltaïques eux-mêmes ⁽³⁾. Cela affecte directement la politique extérieure de la France : il a été communiqué aux rapporteurs que l'installation de panneaux photovoltaïques n'est plus éligible à certains programmes de développement en raison de la faible compétitivité des entreprises européennes, qui ne pourraient donc pas répondre à ces appels d'offres, critère essentiel de sélection des projets. Or, l'énergie solaire constitue bien souvent la source d'énergie la moins chère et la plus adaptée aux besoins des populations locales récipiendaires de l'aide publique au développement (APD).

La Chine maîtrise par ailleurs l'essentiel de la chaîne d'extraction et de raffinage des terres rares et de nombreux autres minéraux critiques. L'Agence internationale de l'énergie (AIE) évalue sa part du marché à plus de 70 % pour un ensemble de 20 minéraux stratégiques en 2025 ⁽⁴⁾. Cette domination affecte la souveraineté industrielle et militaire de la France et de ses alliés, notamment lors de décisions imprévisibles de restriction à l'export de ces composants, qui se sont multipliées depuis 2024 pour affecter notamment l'approvisionnement mondial en tungstène, indium et bismuth.

(1) Voir notamment le rapport d'information sénatorial sur la nouvelle donne du commerce international, publié en décembre 2025.

(2) Communiqué de la Direction générale de la Fiscalité et de l'Union douanière, février 2026.

(3) Center for strategic and international studies (CSIS), China's Solar Industry Is in Upheaval—The Effects Will Be Global, mars 2026.

(4) Agence internationale de l'énergie (AIE), Global Critical Minerals Outlook 2025, juin 2025.

3. D'autres acteurs émergents posent des menaces ponctuelles aux intérêts de la France et de l'UE, soit directement, soit en affaiblissant le système multilatéral qui est la clef de voûte de notre influence

Sans constituer des menaces d'une importance similaire à la Chine ou à la Russie, d'autres pays soulèvent des défis particuliers pour l'action extérieure de la France.

a. Le projet politique du « grand Israël » profite de la nouvelle donne internationale

Le retour de la brutalisation dans les relations internationales et l'affaïssement des capacités de coercition des institutions multilatérales ou du droit international ont permis au cabinet Netanyahu en Israël de s'inscrire dans une stratégie assumée de réaliser un « *Grand Israël* », au mépris des résolutions onusiennes ou d'un mandat d'arrêt de la CPI délivré en novembre 2024 visant le Premier ministre israélien.

À ce titre, les rapporteurs souhaitent souligner les divergences de plus en plus profondes entre les intérêts et valeurs respectifs de la France et d'Israël, en particulier dans leur positionnement concernant le droit international et à la lumière de soupçons d'ingérence électorale en France ⁽¹⁾. Ils soulignent également la gravité des violations du droit international humanitaire imputées aux autorités israéliennes dans le cadre des opérations conduites à Gaza à la suite des attaques terroristes perpétrées par le Hamas le 7 octobre 2023. Ils rappellent, à cet égard, que le respect par Israël de ses obligations au titre de la Convention pour la prévention et la répression du crime de génocide du 9 décembre 1948 fait l'objet d'une procédure devant la Cour internationale de justice, qui dans son ordonnance du 26 janvier 2024 avait estimé qu'il existait un risque plausible de génocide et a ordonné à Israël d'empêcher tout acte connexe et d'autoriser l'accès humanitaire. En Cisjordanie, l'extension de la colonisation israélienne compromet la solution à deux États défendues par la France depuis 1967 ⁽²⁾.

Les rapporteurs considèrent que ces agissements affectent la valeur et la cohérence du système juridique international et sont un autre symptôme de la « brutalisation » des relations internationales. En remettant directement en cause une institution onusienne ⁽³⁾, et en ignorant délibérément les appels à l'ouverture de corridors humanitaires pendant plusieurs mois, Israël a contribué à saboter la crédibilité et la légitimité du droit international humanitaire et du système onusien.

(1) *Viginum*, Protection du débat public contre les ingérences numériques étrangères durant les élections municipales des 15 et 22 mars 2026, 11 juin 2026.

(2) *La France a d'ailleurs reconnu la Palestine comme un État le 22 septembre 2025 lors de la 80^e session de l'assemblée générale de l'ONU.*

(3) *L'Office de secours et de travaux des Nations unies pour les réfugiés de Palestine dans le Proche-Orient, aussi abrégée UNRWA en anglais.*

b. Des puissances régionales posent des menaces explicites à la politique extérieure française et à l'intégrité nationale

L'Azerbaïdjan, dont les attaques informationnelles s'expliquent principalement par le renforcement du soutien de la France à l'Arménie face à la résurgence du conflit armé, fin 2023, lors de la prise de contrôle du Haut-Karabagh (Artsakh pour les Arméniens) par l'Azerbaïdjan. La France a en effet dénoncé le déplacement forcé des Arméniens de ce territoire disputé, et renforcé sa coopération militaire avec leur gouvernement ⁽¹⁾. En particulier, 278,5 millions d'euros de prises de commandes d'armement ont été enregistrées en 2023 et 2024 ⁽²⁾. En réaction, l'Azerbaïdjan a cherché à dégrader l'image de la France auprès des populations ultramarines et de Corse, à travers le « Groupe d'initiative de Bakou » et des opérations de désinformation numérique ⁽³⁾. Ces actions se sont notamment caractérisées par une forte inspiration russe, et la participation active de médias africains pro-russes.

Certaines activités de la Turquie remettent également en question les intérêts stratégiques de la France et de ses partenaires, en particulier dans le voisinage méditerranéen. Des divergences d'intérêts ont ainsi été observées concernant le soutien français aux forces kurdes contre Daech, le conflit en Libye, les tensions territoriales en mer d'Égée et à Chypre, ainsi que les irritants historiques entre l'Arménie et la Turquie, exacerbés lors du conflit au Haut-Karabagh. Ces tensions ont conduit à des opérations turques dans le champ informationnel. Si elles ne présentent pas un niveau de gravité comparable à celles de la Russie ⁽⁴⁾, certaines campagnes de déstabilisation notables ont été observées, notamment après l'assassinat de Samuel Paty.

L'Iran constitue également un acteur international majeur aux intérêts opposés à ceux de la France et de l'UE, concernant le développement de son programme nucléaire militaire, ses actions militaires contre des partenaires de la France au Moyen-Orient, et ses campagnes de propagande et d'incitation au terrorisme. L'agence Europol a récemment coordonné une opération de retrait de contenus numériques illégaux liés aux corps des gardiens de la révolution islamique ⁽⁵⁾, désigné organisation terroriste le 19 février 2026 par le Conseil de l'UE.

(1) *Communiqué du ministère des armées*, La France renforce sa relation de défense avec l'Arménie, octobre 2023.

(2) *Ministère des armées, Rapport au Parlement sur les exportations d'armement de la France*, 2025.

(3) *SGDSN, Viginum, UN-notorious BIG : une campagne numérique de manipulation de l'information ciblant les DROM-COM et la Corse*, 2024.

(4) *Fondation pour la recherche stratégique, D. Cisse, Turquie en Afrique : une présence sécuritaire et militaire en expansion*, 2025.

(5) *Europol, EU targets Iran's Revolutionary Guard propaganda ecosystem in an online crackdown*, mai 2026.

III. L'AMPLEUR DES RUPTURES NOUS DICTE DE RENFORCER NOTRE OUTIL DIPLOMATIQUE, VOIRE DE CHANGER D'ÉCHELLE

Face à ces bouleversements, que propose concrètement la diplomatie française ? Trois réponses ont pu clairement être identifiées par les rapporteurs : la lutte contre la désinformation, le pari de la réforme de l'aide publique au développement européenne au travers de *Global Gateway* et le soutien à la réforme « ONU 80 » du système des Nations unies. Les rapporteurs considèrent qu'aucune de ces trois réponses, malgré leur pertinence, n'est à la hauteur des défis actuels et ne répond au défi posé par la rupture dans l'ordre mondial que constitue le changement radical de posture américaine.

A. FACE À CES BOULEVERSEMENTS, QUELLES RÉPONSES SONT APPORTÉES SUR LE PLAN BUDGÉTAIRE ?

1. Lutte contre la désinformation : une réponse pertinente mais loin d'être suffisante

À l'échelon national, la France a choisi d'investir le terrain de la lutte contre la désinformation. C'est aujourd'hui le seul instrument de la diplomatie française identifié par les rapporteurs qui bénéficie d'un renforcement budgétaire assumé quand tous les autres volets documentés dans ce rapport reculent.

Cette lutte contre la désinformation repose d'abord sur les outils propres du MEAE. Le porte-parolat s'efforce d'exposer et de réfuter (*debunking*) les éléments de désinformation circulant à l'encontre de la France, notamment via le compte « *French Response* », créé pour répondre en temps réel aux attaques visant notre pays. Comme détaillé dans la première partie du rapport, les moyens qui y sont consacrés restent toutefois limités : un peu moins de 1 million d'euros en 2025, portés à 11 millions en 2026.

Ce choix de développer un outil propre est très pertinent selon les rapporteurs qui se félicitent de ce nouvel investissement de notre outil diplomatique : il est essentiel et répond à une guerre hybride que mènent nos rivaux, notamment la Chine et la Russie. Toutefois, ce renforcement, aussi bienvenu soit-il, reste insuffisant par les moyens mobilisés, mais surtout ne peut constituer la seule réponse aux défis qui se posent désormais dans un ordre mondial post Trump II. Pour autant, les rapporteurs appellent à renforcer cet outil.

Ainsi que l'ont rappelé plusieurs de personnes auditionnées, cette riposte directe ne suffit pas à elle seule : elle doit s'inscrire dans le soutien un écosystème plus large de médias indépendants, que les rapporteurs jugent tout aussi déterminant.

Or, comme évoqué dans la partie 1 de ce rapport, les rapporteurs constatent que le budget attribué à France Médias Monde (FMM) correspond à moins de la moitié des dépenses de propagande annuelles russes ou chinoises. Même dans un

contexte budgétaire contraint, il apparaît possible de rehausser de manière efficiente les crédits alloués à FMM, en ciblant le développement de ses actions de lutte contre la désinformation. Avec 30 millions d’euros supplémentaires, soit une hausse de 10 % de son budget, FMM pourrait étendre ses contenus dans une demi-douzaine de langues stratégiques (lingala, amharique, arménien, turc, albanais, russe, etc.). Ce média pourrait également reprendre des fréquences radios abandonnées par l’*United States Agency for Global Media* en Afrique et au Moyen-Orient, et poursuivre ses investissements dans l’UE. Ce vide est d’autant plus préoccupant que les États-Unis ont eux-mêmes cessé de financer leurs propres médias publics internationaux (*Voice of America*, *Radio Free Europe/Radio Liberty*, *Radio Free Asia*) ; c’est très concrètement ce retrait qui aggrave le rapport de force informationnel.

Des actions similaires de financement de dispositifs de lutte contre la désinformation peuvent être soutenues par les crédits d’intervention du MEAE. Certaines priorités, comme le soutien aux médias russophones en exil et aux médias indépendants en langues d’Europe orientale et du Caucase, ne sont pas financées à la hauteur des enjeux. Le retour sur investissement apparaît pourtant bien plus important que certaines mesures prévues par la loi de programmation militaire : prévenir la guerre et l’instabilité à nos frontières est toujours moins coûteux que de s’y préparer militairement.

Par ailleurs, alors que le Président de la République a souligné à plusieurs reprises son soutien à la labellisation par les journalistes eux-mêmes du journalisme indépendant et de qualité ⁽¹⁾, un soutien financier à la principale initiative en la matière, le label « *Journalism Trust Initiative* », apparaît primordial. Ce soutien financier pourrait notamment viser la mise en avant, dans les résultats des intelligences artificielles, des sources d’information dignes de confiance. Les rapporteurs y voient un investissement à faible coût pour un effet levier significatif.

Au total, les rapporteurs considèrent que la désinformation est un front essentiel sur lequel la France doit investir. Il ne peut cependant être l’unique réponse budgétaire aux défis actuels : les autres volets de notre diplomatie, tout aussi importants mais pour lesquels un décrochage budgétaire parfois alarmant a été documenté dans ce rapport, ne peuvent être abandonnés. Il en va de notre souveraineté et de notre capacité à pouvoir encore peser dans l’ordre mondial nouveau qui se dessine.

Recommandation n° 1

Mieux soutenir les médias indépendants, notamment dans l’espace russophone.

(1) *Vœux du Président de la République Emmanuel Macron à la presse*, 4 janvier 2019 ; *Voix du Nord*, Labellisation » des médias : ce qu’a vraiment dit Emmanuel Macron face aux lecteurs de La « Voix du Nord », 2 décembre 2025.

2. Aide publique au développement : l'échelon européen ne compensera pas le recul français

À l'échelon européen, la réponse identifiée prend une forme précise : face à la baisse des crédits bilatéraux, l'argument est récurrent, l'Union européenne prendrait le relais et la réforme en cours de l'APD européenne permettra de mobiliser les fonds nécessaires. Les rapporteurs s'inscrivent en faux contre cette idée d'une APD européenne qui viendrait se substituer à celle des États membres. C'est particulièrement vrai des deux instruments les plus emblématiques de l'action extérieure européenne en matière de développement, souvent présentés comme un relai susceptible de compenser le recul français. Les rapporteurs estiment que s'il est essentiel de continuer de soutenir le renforcement des instruments européens, il convient toutefois de cesser d'en faire un argument de réassurance budgétaire.

Les négociations en cours concernant le prochain cadre financier pluriannuel (CFP) pour la période 2028-2034 mettent en lumière deux défis significatifs concernant les moyens et la gouvernance budgétaire de l'action extérieure de l'UE.

Tout d'abord, le niveau des moyens budgétaires proposés par la Commission (200 milliards d'euros en euros courants) et par la position de compromis de la Présidence chypriote du Conseil de l'UE de juin 2026 (192 milliards d'euros) présente une augmentation de 85 milliards d'euros par rapport au précédent CFP ⁽¹⁾ qu'il convient de saluer. Cette hausse budgétaire permettrait notamment de respecter les engagements de l'UE en matière de financement climatique, ainsi que d'autres actions peu développées faute de moyens, notamment en matière de prévention des menaces hybrides en Arménie et en Moldavie.

Le financement de cette hausse demeure toutefois incertain. Il suscite un débat difficile entre développement de nouvelles ressources propres – qui constitueraient des nouveaux impôts payés par le contribuable – et baisse des moyens de la politique agricole et de cohésion, qui reviendrait à réduire le soutien de l'UE aux territoires et aux agriculteurs. À ce stade des négociations, ce niveau de crédits pour l'action extérieure de l'UE n'est pas assuré.

Par ailleurs, la gouvernance budgétaire proposée pour l'action extérieure de l'UE interpelle. Le nouvel instrument *Global Europe* fusionnerait six instruments du CFP précédent, et constituerait ainsi le dispositif référence pour le financement extérieur de l'UE, en faveur du voisinage, de l'élargissement, des partenariats internationaux et l'Ukraine. Il serait réparti en cinq enveloppes géographiques ⁽²⁾ et une enveloppe thématique consacrée aux enjeux globaux. Certes, cette organisation permettrait une plus grande souplesse budgétaire et davantage de réactivité à l'UE. Toutefois, comme le relève la Cour des comptes européenne, cela pourrait affecter

(1) Ces données sont accessibles au lien suivant, et synthétisées à la page 49 du document, [lien internet](#).

(2) Europe, Afrique subsaharienne, Asie et Pacifique, Amériques et Caraïbes, Moyen-Orient, ainsi que l'Afrique du Nord et le Golfe

la prévisibilité des financements pour les partenaires internationaux de l'UE et ainsi complexifier la planification pluriannuelle de leurs politiques publiques ⁽¹⁾. L'évaluation de la performance de ces outils pourrait également être compromise, et certaines clauses budgétaires permettant une attribution directe de marchés dérogeraient de manière excessive au droit de la concurrence.

La gouvernance budgétaire de *Global Europe* proposée par la Commission apparaît proche de l'instrument *Global Gateway*. Comme ce dernier, elle limiterait fortement le rôle du Conseil de l'UE et du Parlement dans sa gestion. À titre d'exemple, la Commission pourrait déroger, par le biais de simples actes délégués, à la cible contraignante de consacrer au moins 90 % de l'enveloppe globale à l'aide publique au développement (APD). Le Conseil de l'UE et le Parlement rejettent, avec raison, ce projet restreignant leur rôle dans la mise en œuvre de l'action extérieure de l'UE ⁽²⁾. Les rapporteurs rejoignent largement cette analyse et appellent à veiller à ce que la Commission ne puisse gérer ces fonds de manière indépendante, au risque de reproduire les erreurs précitées de *Global Gateway*.

Par ailleurs, les objectifs de ce nouvel instrument budgétaire suscitent de fortes réserves des rapporteurs. L'ambition explicite de *Global Europe* est de conditionner l'action extérieure de l'UE à la promotion de ses intérêts directs, notamment en matière de compétitivité, de migration, de climat, d'accès à des matières premières critiques et de promotion des droits de l'homme ⁽³⁾. En particulier, la Commission pourrait suspendre le financement au titre de *Global Europe*, à l'exception de l'aide humanitaire d'urgence, si un pays partenaire refuse de réadmettre ses ressortissants situés sur le territoire de l'UE ⁽⁴⁾. Les rapporteurs alertent sur cette subordination de l'APD à des intérêts directs et immédiats de politique interne, qui s'apparenterait à la dérive constatée aux États-Unis.

Les rapporteurs soulignent enfin que la logique d'investissement, fondée sur l'effet de levier de capitaux privés, pourrait rapidement conduire à flécher l'essentiel de l'aide européenne vers des secteurs qui permettent un retour sur investissement pour les entreprises européennes (infrastructures). Ils notent également un risque d'éviction progressive des secteurs nécessitant des subventions budgétaires élevées pour lesquels les retours sur investissement sont moins visibles (vaccination, éducation, aide alimentaire). Ce sont pourtant ces secteurs qui pâtissent aujourd'hui fortement du retrait massif de l'aide américaine. Les rapporteurs enjoignent donc à sanctuariser une partie des crédits pour des subventions directes et désintéressées en vue de financer le système éducatif et de santé des pays récipiendaires.

(1) Opinion de la Cour des comptes européenne sur la proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil établissant « Europe dans le monde », [lien internet](#).

(2) Les positions de ces deux institutions, susceptibles d'avoir évolué depuis leur date de publication, sont disponibles aux liens suivants : <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-16400-2025-INIT/fr/pdf> et https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/CJ19-PR-784222_EN.pdf.

(3) [Lien internet](#).

(4) Article 12, 3, de la proposition de la Commission, [lien internet](#).

Au final, bien qu'ils doivent être soutenus, les instruments européens connaissent, selon les rapporteurs, deux limites majeures. Ils ne peuvent être un relais à l'effondrement du programme 209, les objectifs poursuivis étant différents. Plus largement, ils ne prennent pas suffisamment en compte la rupture américaine et le retrait massif des secteurs de la santé et de l'éducation, la stratégie choisie étant de mobiliser l'essentiel des fonds européens, publics comme privés, pour des projets d'infrastructures.

L'aide publique au développement de l'UE

L'UE mène une politique de « *coopération au développement* » à l'égard des pays tiers dans le cadre des principes et objectifs de son action extérieure. En application de l'article 208 du traité sur le fonctionnement de l'UE, « *l'objectif principal de la politique de l'Union dans ce domaine est la réduction et, à terme, l'éradication de la pauvreté* ».

Cette politique, dont la forme a évolué au cours de la construction européenne, était déjà prévue par le traité de Rome du 25 mars 1957 avec la création du Fonds européen de développement (FED) et la conclusion d'accords avec les pays anciennement colonisés.

Depuis 2021, l'APD européenne s'inscrit dans le cadre de l'instrument unique de voisinage, de coopération au développement et de coopération internationale (IVCDCI) appelé aussi « Europe dans le monde » ou *Global Europe* en anglais, régi par le règlement éponyme du 9 juin 2021 ⁽¹⁾. Cet instrument comprend le Fonds européen pour le développement durable plus (FEDD+) et la garantie pour l'action extérieure.

Il dispose d'un budget pluriannuel de 79,46 milliards d'euros pour la période 2021-2027. En son sein, 60,39 milliards d'euros sont alloués aux programmes géographiques (l'Afrique subsaharienne, avec 29,18 milliards d'euros constitue le premier d'entre eux) et 6,36 milliards d'euros aux programmes thématiques (défis mondiaux, droits de l'homme et démocratie, organisations de la société civile, paix, stabilité et prévention des conflits).

Pour le prochain cadre financier pluriannuel (CFP), la Commission européenne proposait, en juillet 2025, de porter le budget de l'IVCDCI à 200 milliards d'euros. En cours de négociation entre les États membres, l'adoption de ce budget à long terme est prévue par le Parlement européen et le Conseil en 2027.

L'UE a également lancé la stratégie *Global Gateway* en 2021 dont l'objectif est de mobiliser, notamment auprès du secteur privé, près de 300 milliards d'euros d'investissements dans le monde pour les infrastructures des pays en développement (numérique, climat, énergie, transport, santé, éducation et recherche). Les rapporteurs s'inquiètent d'une concentration de l'aide européenne, publique comme privée, sur le développement des infrastructures, au moment où le retrait des financements d'USAID, provoque une crise majeure dans les secteurs de l'éducation et de la santé dans le monde.

(1) Règlement (UE) 2021/947 du Parlement européen et du Conseil du 9 juin 2021 établissant l'instrument de voisinage, de coopération au développement et de coopération internationale — Europe dans le monde, modifiant et abrogeant la décision no 466/2014/UE du Parlement européen et du Conseil et abrogeant le règlement (UE) 2017/1601 du Parlement européen et du Conseil et le règlement (CE, Euratom) no 480/2009 du Conseil.

Recommandation n° 2

Soutenir une redéfinition de la coopération de développement au niveau de l'Union européenne en vue de favoriser l'aide directe désintéressée et d'éviter un effet de substitution de la stratégie *Global Gateway* par rapport à l'instrument « Europe dans le monde ».

Recommandation n° 3

Au niveau européen, appuyer l'augmentation des moyens dédiés à l'action extérieure de l'Union européenne par la Commission européenne dans sa proposition de cadre financier pluriannuel pour 2028-2034.

3. Multilatéralisme : un effort financier en-deçà du rang que la France revendique à l'ONU

S'agissant de la crise du multilatéralisme, la diplomatie française se propose de soutenir pleinement l'initiative « ONU 80 », lancée par le secrétaire général de l'ONU en mars 2025. Celle-ci peut en effet être, selon les rapporteurs, une opportunité de réaffirmer l'engagement financier de la France dans le multilatéralisme. Ce processus vise « *non seulement à améliorer l'efficacité, mais aussi à réaffirmer la valeur du multilatéralisme à un moment où la confiance est faible et les besoins importants* », et « *à renforcer la capacité des Nations unies à répondre aux défis mondiaux actuels [...] tout en répondant aux pressions extérieures telles que la réduction des budgets et les divisions politiques croissantes au sein de l'espace multilatéral* ⁽¹⁾ ».

Pour autant, les rapporteurs rappellent que ONU 80 est d'abord une réponse à une crise de trésorerie, née des arriérés et du retrait américain du financement du budget régulier. Elle vise à réduire les coûts, pas à refonder la gouvernance. Des résistances internes freinent déjà sa mise en œuvre : certains dirigeants d'agences temporisent, dans l'attente de la fin du mandat du secrétaire général. Les États membres eux-mêmes sont divisés, entre pays en développement soucieux de préserver leurs financements et pays développés attachés à d'autres priorités. La question de la réforme du Conseil de sécurité, elle, n'y figure pas.

Toute réforme de l'ONU ne pourra pourtant s'affranchir d'une réforme de sa gouvernance afin de laisser pleinement leur place aux grandes puissances émergentes. Cette question est, selon l'ensemble des personnes auditionnées, la condition de la crédibilité de toute nouvelle architecture onusienne auprès de ce qui est improprement appelé le « Sud global ».

Cette réforme est aussi une opportunité pour notre pays de peser sur la reconfiguration de l'architecture onusienne. Notre pays peut trouver aujourd'hui un intérêt à cette évolution, car l'ONU demeure le seul espace de régulation des conflits

(1) ONU, [*Initiative ONU80 : Pourquoi c'est important pour le monde ?*](#).

et de stabilisation de l'ordre mondial qui soit pertinent par sa taille et dans lequel la France a pleinement sa place.

Cependant, il ressort aussi des auditions que pour peser sur les choix qui sont aujourd'hui déterminants pour l'avenir de notre pays, la France se doit d'être un acteur qui contribue à la hauteur de ce qu'il est : l'un des cinq membres permanents du Conseil de sécurité. Les rapporteurs le disent sans détour : **la France doit cesser d'être un « passager clandestin » du système qu'elle prétend défendre et dans la réforme duquel elle souhaite peser.**

Ce triple constat – un investissement en moyens qui se limite à la riposte informationnelle, une échelle européenne qui ne compense pas le recul français en matière d'APD et un engagement multilatéral en délicatesse avec le rang que la France revendique – dessine une même conclusion : **les réponses apportées jusqu'ici ne sont pas calibrées à l'ampleur des ruptures en cours.** Elles ne suffisent pas à enrayer le décrochage budgétaire que ce rapport a documenté, et ne permettent pas à la France de peser pleinement dans le nouvel ordre mondial qui se dessine.

C'est pourquoi, les rapporteurs appellent, avant toute autre considération, à traiter l'urgence. Stopper le décrochage immédiat n'est pas une option parmi d'autres : c'est le préalable sans lequel aucune ambition de moyen ou de long terme, aussi nécessaire soit-elle, ne pourra produire d'effet.

B. L'URGENCE : STOPPER LE DÉCROCHAGE IMMÉDIAT

Face à l'ampleur du décrochage documenté dans les deux premières parties de ce rapport, les rapporteurs identifient un premier niveau de réponse, sans attendre l'adoption d'un cadre pluriannuel : la reprise de la trajectoire de moyens annoncée par le président de la République en 2023, sur les postes où la dégradation est la plus immédiate. Cette enveloppe globale doit permettre de freiner le décrochage dans l'urgence, en ciblant les postes prioritaires : nos contributions au système multilatéral, l'aide publique au développement et sur les instruments bilatéraux de coopération qui ont déjà fait leurs preuves. Les rapporteurs souhaitent souligner que la période appelle à une attention particulière à ces trois priorités.

Les autres volets abordés dans cette partie, notamment l'immobilier, la sécurité des emprises et le renforcement du CAPS, ne sauraient pour autant être sacrifiés. Ils devront être préservés au même titre que le fonctionnement courant du MEAE.

Cette réinjection est indispensable. C'est le préalable à toute autre action : sans un premier renforcement des moyens propres du MEAE, la France ne pourra ni exister dans le système multilatéral, ni dans l'aide au développement, ni dans sa politique d'influence.

1. Augmenter les moyens du ministère

Les rapporteurs appellent à éviter l'écueil de la loi de finances pour 2024, la première ayant suivi les États généraux de la diplomatie et les annonces du Président de la République, qui n'avait pas su cartographier avec précision les priorités en matière de renforcement des effectifs et d'augmentation des moyens, au point que les rapporteurs ont eu le sentiment d'un effet de « saupoudrage » ayant dispersé les emplois et les crédits obtenus. Partant de ce même constat au sujet de l'exécution des crédits en 2024, la Cour des comptes recommandait de « *renforcer la déclinaison opérationnelle des annonces du Président de la République en assortissant le plan d'action d'un budget détaillé et d'un schéma pluriannuel d'affectation des renforts de la mission pour améliorer le taux d'exécution des crédits obtenus* » ⁽¹⁾.

Les rapporteurs partagent l'avis selon lequel le MEAE a subi une hémorragie de ses emplois et une érosion de ses crédits au cours des deux dernières décennies et que cette tendance doit impérativement cesser. Ils saluent la volonté de réarmer notre diplomatie, défendue par le Président de la République dans son discours de clôture des États généraux du Quai d'Orsay du 16 mars 2023 et regrettent que les engagements pris par le chef de l'État n'aient pu être tenus par le Gouvernement.

Partant de ce constat, les rapporteurs appellent à un renforcement des moyens du MEAE en reprenant la trajectoire annoncée par le Président de la République en mars 2023 :

– 700 ETP supplémentaires d'ici 2027 par rapport à 2023, autrement dit atteindre un plafond ministériel de 14 274 équivalents temps plein travaillé (ETPT) en 2027, soit un effort de 333 ETP par rapport à 2026 ⁽²⁾ ;

– 7,9 milliards d'euros de budget pour le MEAE en 2027, soit un effort de 2,2 milliards d'euros par rapport à la loi de finances pour 2026 (5,7 milliards d'euros).

Au regard de l'abandon, de fait, des engagements pris par le chef de l'État, les rapporteurs considèrent que ces objectifs pourraient être réaffirmés sur un cycle étendu sur les quatre prochaines années, soit d'ici 2030, ce qui aurait par ailleurs le mérite symbolique de correspondre au terme de la LPM actuelle. Selon cette trajectoire, les effectifs du MEAE augmenteraient de 83,25 ETP par an de 2027 à 2030 tandis que les crédits de paiement progresseraient de 550 millions d'euros par an, soit un rythme annuel moyen de + 8,5 %.

Concernant le financement de cette augmentation des emplois et des crédits, les rapporteurs ne sont pas parvenus à adopter une position commune. Partant chacun du principe que le renforcement des moyens de notre diplomatie ne doit pas

(1) Cour des comptes, note d'analyse de l'exécution budgétaire de la mission Action extérieure de l'État en 2024.

(2) Le plafond des autorisations d'emplois pour le MEAE est de 13 941 en application de l'article 153 de la loi n° 2026-103 du 19 février 2026 de finances pour 2026.

avoir pour conséquence de dégrader davantage l'état des finances publiques en détériorant le déficit public et en accroissant la dette publique, les rapporteurs estiment que cette politique budgétaire devra reposer :

- soit sur une augmentation des recettes fiscales de l'État ;
- soit sur une baisse d'autres dépenses publiques, tant au niveau de l'État que des collectivités territoriales et de la sphère sociale.

Quelle que soit l'option que souhaitera retenir le législateur, les rapporteurs relativisent le poids de cet effort dans le budget général de l'État. Le coût du réarmement de notre diplomatie suggéré ci-avant serait de 550 millions d'euros par an.

Les rapporteurs constatent que le niveau de ces mesures d'urgence serait moindre que la simple actualisation de la LPM qui a ajouté 36 milliards d'euros sur la période 2026-2030, soit une moyenne annuelle de 7,2 milliards d'euros. Autrement dit, l'effort financier demandé à la Nation pour la politique étrangère est d'un tout autre ordre de grandeur que celui qu'implique le réarmement militaire. Une loi d'orientation et de programmation concomitante à la LPM aurait d'ailleurs pu lier les deux.

Recommandation n° 4

Augmenter de 333 équivalents temps plein (ETP) les effectifs du ministère de l'Europe et des affaires étrangères d'ici 2030, soit un schéma d'emploi moyen de 83,25 ETP par an de 2027 à 2030.

Recommandation n° 5

Augmenter de 2,2 milliards d'euros les crédits alloués au ministère de l'Europe et des affaires étrangères d'ici 2030, soit une augmentation moyenne de 550 millions d'euros par an de 2027 à 2030.

Recommandation n° 6

Renforcer la déclinaison opérationnelle des augmentations d'emplois et de crédits en les assortissant d'un budget détaillé et d'un schéma pluriannuel des renforts de la mission pour améliorer le taux d'exécution des crédits obtenus.

2. Cesser d'être un passager clandestin de l'ONU

Après un rattrapage engagé à la sortie de la pandémie de covid-19, la trajectoire des contributions volontaires de la France au système des Nations unies s'est interrompue en 2024, avant de s'effondrer en 2025. Par rapport à leur pic de 2023, ces contributions ont reculé de 295,15 millions d'euros, comme évoqué dans la première partie de ce rapport. Ce décrochage devrait se poursuivre si les moyens du MEAE ne sont pas renforcés.

C'est ce décrochage que les rapporteurs souhaitent corriger sans attendre. Ils proposent de ramener les contributions volontaires du MEAE à leur niveau de 2024 (585,02 millions d'euros) dès les trois prochaines années. Cet effort devrait porter en priorité sur les entités où le retrait français contredit le plus directement le discours de la France : le HCR, dont elle est passée du 3^e au 15^e contributeur ; le PNUD, dont la contribution française devrait être nulle en 2026 selon toute vraisemblance ; le HCDH, ONU-Femmes et le FNUAP, dont elle s'est comme retirée alors qu'elle revendique une diplomatie des droits de l'homme et une diplomatie féministe ; enfin l'UNESCO, dont le siège est à Paris.

Les rapporteurs demandent également que les cibles de l'indicateur 2.3 du programme 105 *Action extérieure en France et dans le monde* soient relevées (cf. partie I). En l'état, elles entérinent le recul de ces contributions volontaires sur les trois prochaines années.

Cette hausse doit aller de pair avec une évolution de la gouvernance des contributions. Dans son rapport de juillet 2024, la Cour des comptes appelait à une stratégie d'emploi des contributions internationales françaises, précisant leur complémentarité avec les instruments bilatéraux, ainsi qu'à un renforcement du suivi, de l'évaluation et du pilotage. Cette stratégie devrait notamment fixer un équilibre entre contributions fléchées, qui servent les priorités françaises, et contributions aux budgets de base, qui pèsent dans la gouvernance des agences. Surtout, le Parlement vote aujourd'hui ces crédits sans en connaître l'emploi : les montants ne figurent pas dans les projets annuels de performances et n'apparaissent que partiellement, a posteriori, dans les rapports annuels de performances. Les données détaillées n'ont été transmises aux rapporteurs qu'après d'importantes insistantes. Les rapporteurs demandent que le suivi des contributions obligatoires et volontaires, par organisation, figure désormais dans les documents budgétaires, au moins à titre indicatif dès le projet de loi de finances.

Cet effort passe enfin par la présence de Français dans les organisations. Le nombre de jeunes experts associés (JEA) sélectionnés par le MEAE est tombé de 30 à 22 en 2025. Un triplement du programme est possible pour moins de dix millions d'euros, avec des effets durables déjà bien identifiés par nos rivaux géopolitiques, fortement investis dans ce type de dispositif. Le parcours de ces JEA devrait faire l'objet d'un suivi approfondi, sur le modèle des experts nationaux détachés, afin que la France en tire un véritable réseau d'influence. L'échec de la candidate française à la direction du PNUD rappelle que contributions et nominations vont de pair.

Les rapporteurs proposent qu’une cible annuelle de contributions volontaires soit fixée de façon à permettre à la France d’atteindre à moyen terme le rang de cinquième contributeur en cohérence avec son statut de membre permanent du Conseil de sécurité, et ainsi de couper court à l’image d’un pays « passager clandestin » du système multilatéral.

Recommandation n° 7

Renforcer le montant des contributions volontaires aux organisations internationales dans le domaine de la paix et de la sécurité de manière à contrebalancer notre perte d’influence dans ces enceintes.

3. Enrayer la chute de l’aide publique au développement et préserver sa part en dons

L’aide publique au développement représente un champ d’action essentiel de la politique étrangère de la France. Même après les coupes des dernières années, les crédits de paiement du programme 209 *Solidarité à l’égard des pays en développement* représentent encore plus du quart de ceux du MEAE en 2026 (1,49 milliard d’euros sur 5,69 milliards d’euros). Toutefois, les lois de finances pour 2024, 2025 et 2026 ont acté une suppression de 1,78 milliard d’euros de crédits de paiement sur ce programme par rapport à 2023, soit une baisse de 54,4 %, qui ramène ce budget à son niveau de 2017. La Cour des comptes y voit à juste titre un véritable « *changement d’échelle* »⁽¹⁾. Or le programme 209 *Solidarité à l’égard des pays en développement* porte l’essentiel des dons de l’aide française. C’est donc précisément la part de l’APD que la loi de programmation du 4 août 2021 cherchait à renforcer qui est aujourd’hui sacrifiée, au moment même où le retrait américain la rend plus nécessaire que jamais.

Les rapporteurs s’accordent sur la nécessité de mettre un terme à cette baisse. Avec 3,06 milliards d’euros de restes à payer fin 2025, pour seulement 1,49 milliard d’euros de crédits de paiement en 2026, toute nouvelle coupe mettrait en cause des engagements déjà pris envers nos partenaires, avec un coût diplomatique durable. Elle pourrait aussi conduire l’AFD à un « point de rupture » de son modèle économique avec à la clé une baisse des dividendes versés à l’État. Les rapporteurs demandent donc que les crédits du programme 209 soient rehaussés au niveau de 2023 dans le projet de loi de finances pour 2027.

Les contributions volontaires au système des Nations unies, y compris celles destinées aux organismes de développement, ayant été traitées ci-dessus, les rapporteurs s’attachent ici à l’aide bilatérale, qui représente à elle seule 68,9 % des crédits du programme 209 en 2026. Son renforcement passe par une augmentation du volume d’affaires de l’Agence française de développement (AFD) financé par les engagements de dons-projets et de dons-ONG du MEAE, ainsi que par une hausse de la dotation de l’aide-projet ministérielle au travers des fonds Équipe

(1) Note d’analyse de l’exécution budgétaire 2025.

France (FEF), traités plus bas. Autrement dit, hors contributions au système des Nations unies, les rapporteurs défendent une hausse sensible de l'aide française en subventions.

Dans un contexte de moyens réduits se pose aussi la question de l'équilibre entre les impératifs stratégiques de la politique étrangère et les principes qui fondent historiquement l'aide française, notamment le soutien aux pays les plus vulnérables et aux partenaires de long terme. En dépit des cibles géographiques prioritaires fixées par le Conseil présidentiel pour les partenariats internationaux (CPPI) et le Comité interministériel de la coopération internationale et du développement (CICID), l'aide française reste très dispersée géographiquement. À mesure que ses moyens se réduisent, elle s'expose à un risque de dilution. Les rapporteurs jugent donc primordial de la concentrer sur l'Afrique, qui réconcilie les deux exigences : c'est le continent le plus pauvre de la planète, et celui où l'influence de la France recule le plus nettement, notamment depuis la vague de coups d'État au Sahel à partir de 2020 et le départ consécutif des troupes françaises. L'urgence est réelle : la part de l'Afrique dans le portefeuille de l'AFD est déjà passée de 50 % à 30 % en 2025, d'après les informations obtenues par les rapporteurs, et toute nouvelle baisse des dons, faute de perspectives en prêts, ferait quasiment disparaître l'Afrique subsaharienne de son activité.

Il ne s'agit pas seulement de solidarité. Le démantèlement de l'USAID a laissé des pans entiers de la santé et de l'éducation sans financeur. Là où la France se retire faute de crédits, d'autres bailleurs, parfois moins regardants sur la transparence ou les objectifs poursuivis, prennent le relais et s'en attribuent le bénéfice politique. Exister dans l'aide au développement, c'est d'abord rester présent là où ce vide se crée.

Recommandation n° 8

Rehausser rapidement le montant alloué à l'aide publique au développement à son niveau de 2023 et réengager la trajectoire haussière abandonnée en 2024.

Recommandation n° 9

Augmenter la part de dons dans la structure de l'aide publique au développement (hors contributions volontaires aux organisations internationales dédiées).

Recommandation n° 10

Augmenter le montant des contributions volontaires au système des Nations unies dans le domaine du développement, de l'humanitaire, de la justice et des droits de l'homme de manière à contrebalancer notre perte d'influence.

Recommandation n° 11

Améliorer l'information du Parlement relative aux contributions volontaires dans les documents annexés aux projets de loi de finances et aux projets de loi relatifs aux résultats de la gestion et portant approbation des comptes.

4. Rendre au réseau d'influence les moyens d'agir

Moins spectaculaire que celle de l'APD, l'érosion des moyens d'influence bilatérale n'en est pas moins préoccupante. Hors dépenses de personnel, le programme 185 *Diplomatie culturelle et d'influence* a perdu 51,08 millions d'euros depuis 2023 (– 7,7 %), l'année même où les États généraux de la diplomatie annonçaient son réarmement. Surtout, cette baisse a reporté sur le réseau lui-même la charge de son financement.

Les instituts français, établissements à autonomie financière, se voient désormais assigner un objectif d'autofinancement croissant. Les rapporteurs y voient une dérive : la présence culturelle française tend à se concentrer là où le public local peut payer, au détriment des pays jugés prioritaires. La même logique conduit certains espaces Campus France à accepter, contre 100 à 200 euros, des dossiers sans chance d'aboutir, afin d'équilibrer le budget des instituts. Cette pratique nourrit le ressentiment plutôt que l'attractivité. Les rapporteurs demandent que les dotations des instituts français (41,9 millions d'euros de fonctionnement et 14 millions d'euros pour opérations en 2025) et les subventions aux 380 alliances françaises (7,3 millions d'euros) soient réévaluées. L'objectif est de desserrer la contrainte d'autofinancement et de mettre fin à l'utilisation des recettes de Campus France pour financer la programmation culturelle. Ces crédits ne doivent plus servir de variable d'ajustement budgétaire.

La mobilité étudiante appelle un effort du même ordre. Les crédits des bourses de mobilité sont passés de 65,5 millions d'euros en 2024 à 56,27 millions d'euros en 2026 : ils ne couvrent plus que le renouvellement des bourses déjà accordées, et l'objectif de 15 000 boursiers fixé par la stratégie « Bienvenue en France » ne sera pas atteint (500 000 étrangers dans nos établissements d'enseignement supérieur et de recherche en 2027). D'après les données recueillies par les rapporteurs, un effort d'environ 7 millions d'euros permettrait de rouvrir des bourses nouvelles, dans un contexte de concurrence croissante de nouveaux acteurs comme la Turquie ou l'Arabie saoudite. Les rapporteurs considèrent qu'une politique d'attractivité universitaire est indissociable d'une politique de visas : le MEAE doit être davantage associé au ministère de l'intérieur dans sa définition. Cette politique du séjour en France pour les étudiants étrangers doit aller de pair avec la mobilité liée au travail lorsque la venue d'un étranger pour des études en France répond à un besoin du marché du travail en France.

En miroir de cet effort d'attractivité, le réseau qui forme les futurs candidats à cette mobilité doit lui aussi être consolidé. Le développement du réseau d'enseignement français à l'étranger, dont il est prévu qu'il atteigne 700 000 élèves d'ici 2030 (stratégie de « Cap 2030 »), conformément aux annonces du Président de la République formulées à l'Institut de France sur l'ambition pour la langue française et le plurilinguisme le 20 mars 2018, doit être poursuivi tout en assurant la soutenabilité financière de l'opérateur qui en a la charge : l'Agence pour l'enseignement français à l'étranger (AEFE). L'augmentation de ses dépenses de

personnel et la baisse du concours de l'État nécessitent une évolution pour maintenir le budget de l'établissement public à l'équilibre. De même, la hausse continue des droits de scolarité et le recul du nombre de boursiers de l'AEFE éloignent un certain nombre de familles du réseau d'enseignement français à l'étranger.

Au-delà de l'enseignement et de la mobilité, ce sont les instruments d'action bilatérale eux-mêmes qui doivent retrouver leurs moyens. En effet, les rapporteurs considèrent que les fonds Équipe France (FEF) doivent être consolidés. Cet outil d'aide-projet permet aux ambassades de financer, de façon réactive, des projets à fort impact politique et à forte visibilité, qui font vivre la relation bilatérale au service des intérêts de la France et du partenariat avec les pays concernés. Leur dotation est pourtant passée de 138,5 millions d'euros en 2024 à 80 millions d'euros en 2026, et plusieurs ambassades importantes ont reçu instruction de ne plus engager de nouveaux projets. Les rapporteurs proposent de revenir au niveau de 2024, soit un effort de 58,5 millions d'euros. Pour un coût modeste, cette mesure rendrait aux postes leur capacité d'agir.

Enfin, en ce qui concerne le réseau de coopération et d'action culturelle, les rapporteurs entendent mettre l'accent sur la promotion de la francophonie dans la continuité de l'appel de Villers-Cotterêts du Président de la République du 4 octobre 2024 en faveur d'un espace numérique intègre et de confiance dans l'espace francophone. Les rapporteurs appellent à ce que les crédits de fonctionnement et d'intervention dédiés aux services de coopération et d'action culturelle (SCAC), les dotations aux instituts français et les subventions aux alliances françaises cessent d'être des variables d'ajustement budgétaire et s'inscrivent au contraire dans une démarche pluriannuelle inscrite dans une loi d'orientation et de programmation.

Recommandation n° 12

Faire en sorte que la subvention pour charges de service public allouée à l'Agence pour l'enseignement français à l'étranger permette le maintien à l'équilibre de son budget, dans l'attente d'une réforme structurelle et d'une nouvelle définition de la stratégie de développement du réseau.

Recommandation n° 13

Dresser un bilan de l'objectif Cap 2030 assigné au réseau d'enseignement français à l'étranger et définir une stratégie de développement de ses établissements visant notamment à l'accueil d'élèves étrangers pour favoriser le rayonnement de la langue et de la culture françaises.

Recommandation n° 14

Renforcer les moyens alloués au réseau de coopération et d'action culturelle en assurant la soutenabilité financière des instituts français et, le cas échéant, en les rendant moins dépendants des recettes générées par les espaces dédiés aux études en France.

Recommandation n° 15

Augmenter le nombre de bourses de mobilité afin de remplir les objectifs fixés par la stratégie « Bienvenue en France ».

Recommandation n° 16

Engager une réflexion sur la politique de délivrance des visas de manière à la mettre en cohérence avec les objectifs fixés en matière d'accueil d'étudiants étrangers.

5. Préserver les fondamentaux : prospective, immobilier et sécurité

Cette enveloppe globale doit également permettre de couvrir plusieurs fondamentaux que la période appelle à traiter avec une attention particulière : les capacités de prospective du ministère, l'immobilier et la sécurité des postes, que les bouleversements du monde rendent plus nécessaires que jamais.

Sur la prospective, il ressort des auditions des rapporteurs que la prépondérance des missions relevant de la gestion de crise a continué à croître ces dernières années, limitant la capacité d'anticipation du ministère. Deux volets d'amélioration de la capacité d'analyse du centre d'analyse de prévision et de stratégie (CAPS) sont identifiés. Il s'agit tout d'abord de réformes organisationnelles, visant à faire davantage correspondre l'action du CAPS aux besoins des acteurs diplomatiques. Cela conduirait à consacrer une part prépondérante de ses travaux à des commandes émanant des directions du ministère, le solde restant à des analyses inédites et réellement transgressives. Cette originalité serait facilitée par une ouverture plus large sur le monde universitaire, ce qui nécessiterait une hausse de crédits d'intervention. Les modalités de rendu des rapports pourraient s'appuyer sur des supports facilitant leur appropriation par les services diplomatiques : note synthétique, éléments graphiques, etc.

Le deuxième volet concerne les moyens budgétaires du CAPS, très faibles, en particulier en comparaison aux autres acteurs de la prospective stratégique, tels que la direction générale des relations internationales et de la stratégie (DGRIS) du ministère des armées. Celle-ci est dotée de 20 agents en administration centrale exclusivement consacrés à la prospective au sein de sa direction de la stratégie, de la prospective et de la prolifération, ainsi que de 40 ETP travaillant au sein de l'Institut de recherche stratégique de l'école militaire (IRSEM) dont elle assure le pilotage. Les ressources humaines du CAPS sont quant à elles limitées à 30 experts permanents. La comparaison est encore moins favorable en matière de dépenses d'intervention, visant à consulter ou mobiliser des experts extérieurs, pour lesquelles le CAPS dispose d'un budget annuel de 500 000 euros, contre 5,75 millions d'euros pour la DGRIS.

Dans ce contexte, les rapporteurs considèrent qu'il est anormal de privilégier dans de telles proportions une capacité de prospective ciblant les enjeux militaires au détriment du CAPS, dont le périmètre de réflexion est d'autant plus large qu'il couvre l'ensemble de l'action extérieure de l'État : diplomatie européenne, influence culturelle et scientifique, enjeux globaux dont environnementaux, contributions au système onusien, etc. Ils proposent ainsi une remise à niveau de ses moyens budgétaires, afin de viser dans un premier temps un doublement de sa capacité d'analyse d'ici 2030.

Sur l’immobilier, hors dépenses de personnel, l’entretien des postes s’élève à 289,12 millions d’euros en 2026 : 110,96 millions d’euros pour le fonctionnement des ambassades, 84,33 millions d’euros pour l’immobilier, 70,08 millions d’euros pour la sécurité des emprises. Le parc, environ 2000 bâtiments dans 177 postes, souvent vétustes, compromet la sécurité des agents et la capacité de représentation. Une stratégie cohérente supposant des cycles d’investissement de 10 à 15 ans, c’est là aussi au sein de la trajectoire tracée par le président de la République en 2023 que cet effort de remise à niveau devra trouver sa place.

Sur la sécurité enfin, la dégradation sécuritaire mondiale depuis 2015, particulièrement marquée en Libye, en Irak, en Haïti et au Burkina Faso, renchérit les coûts de gardiennage et impose des dispositifs de protection rapprochée dans les postes les plus exposés. Le centre de crise et de soutien (CDCS), sollicité de manière quasi constante pour la gestion de crise sécuritaire et humanitaire, dispose d’un budget de 5,29 millions d’euros en 2026, un montant qui devra continuer de croître selon les rapporteurs.

Ces fondamentaux, additionnés aux trois priorités précédemment citées, forment l’ensemble des leviers d’urgence identifiés par les rapporteurs. Ils sont nécessaires, mais ne suffiront pas à eux seuls à rompre avec le réflexe qui traite chaque année la diplomatie comme une variable d’ajustement. Sécuriser ces moyens dans la durée suppose de les inscrire dans la loi.

Recommandation n° 17

Augmenter de manière pérenne les moyens du centre de crise et de soutien du ministère de l’Europe et des affaires étrangères.

Recommandation n° 18

Dresser un état des lieux exhaustif des besoins en matière de sécurité des postes à l’étranger.

Recommandation n° 19

Renforcer les moyens en matière de la modernisation immobilière des postes à l’étranger à hauteur des besoins, constatés dans un livre blanc ou dans une loi d’orientation et de programmation.

Recommandation n° 20

Rehausser les moyens du CAPS au niveau des groupes de réflexion du ministère des armées de manière à doubler sa capacité d’analyse d’ici 2030.

Recommandation n° 21

Mettre davantage l’action du Centre d’analyse, de prévision et de stratégie (CAPS) en adéquation avec les besoins des acteurs diplomatiques, notamment en consacrant une part prépondérante de ses travaux à des commandes émanant des directions du ministère de l’Europe et des affaires étrangères.

C. LA PROGRAMMATION : INSCRIRE LE CARACTÈRE RÉGALIEN DE LA DIPLOMATIE DANS LA LOI

Au-delà de l'urgence, les rapporteurs appellent ainsi sortir du réflexe qui traite chaque année la diplomatie comme une variable d'ajustement. Le MEAE est un ministère régalien. Il doit être traité comme tel. Cela suppose d'inscrire dans la durée, par une loi de programmation, les moyens humains et matériels du ministère.

Cette stabilité budgétaire ne suffit cependant pas à elle seule. L'ampleur des bouleversements décrits dans ce rapport oblige à repenser l'outil diplomatique lui-même, pas seulement à le financer. Les ruptures qui affectent aujourd'hui l'action extérieure de la France sont durables. Y répondre pleinement suppose un travail de refondation que seul un livre blanc peut porter.

1. Une loi de programmation pour le ministère de l'Europe et des Affaires étrangères pour enfin sanctuariser la diplomatie par la loi

Avant d'en venir au livre blanc, il faut d'abord que les moyens soient sanctuarisés. À l'issue de leurs travaux, les rapporteurs considèrent que l'adoption d'une loi d'orientation et de programmation pour le ministère de l'Europe et des affaires étrangères (MEAE) constitue leur recommandation la plus importante.

Cette conviction découle directement du constat dressé en première partie de ce rapport : depuis plus de vingt ans, les crédits et les emplois du ministère sont régulièrement présentés comme prioritaires avant d'être, à la première contrainte budgétaire venue, ramenés au rang de simple variable d'ajustement. Seule une loi de programmation permet de rompre ce cycle, en inscrivant dans la durée un engagement qui ne dépend plus de la seule conjoncture budgétaire annuelle.

C'est pourquoi les recommandations qui précèdent, qu'elles concernent les moyens humains et budgétaires du ministère, la consolidation de ses engagements internationaux ou la remise à niveau de nos outils de coopération bilatéraux, doivent être lues comme la déclinaison de ce choix de méthode, et non comme une liste de mesures indépendantes les unes des autres.

Le texte même de la loi comporterait l'évolution envisagée des autorisations d'engagement et des crédits de paiement, hors charges de pension, ainsi que des emplois du ministère sur les cinq années à venir. Son périmètre intégrerait la mission *Action extérieure de l'État* et le programme 209 *Solidarité à l'égard des pays en développement* de la mission *Aide publique au développement* ⁽¹⁾. Un rapport annuel du Gouvernement, suivant l'exécution des jalons budgétaires prévus par la loi de programmation et justifiant tout écart au texte, serait transmis au Parlement. Il comporterait également une évaluation quantitative et qualitative de la réalisation des objectifs et des nouvelles éventuelles évolutions géopolitiques.

(1) Pour les rapporteurs, inclure les deux autres programmes de cette mission qui sont sous la responsabilité du MEAE (le programme 370 Restitution des « biens mal acquis » et le programme 384 Fonds de solidarité pour le développement) ne semble pas pertinent au regard du pilotage des dépenses qu'ils retracent (cf. Il du présent rapport), celles-ci se prêtant difficilement à une programmation pluriannuelle.

L'intérêt d'une telle loi de programmation serait, en premier lieu, de créer un véritable débat autour des moyens que notre pays souhaite consacrer à sa politique étrangère, au Parlement mais aussi au sein même du Gouvernement en amont du dépôt du projet de loi. Si la diplomatie concerne au premier chef le MEAE, il faut rappeler que cette fonction régaliennne est, en partie, interministérielle. La présentation en conseil des ministres d'un texte d'orientation et de programmation marquerait l'aboutissement de réflexions collectives au plus haut niveau de l'État et traduirait un portage politique important.

En second lieu, une loi d'orientation et de programmation permettrait de donner de la visibilité aux responsables des programmes relevant du MEAE. Comme indiqué précédemment, l'action extérieure de l'État s'inscrit dans des processus pluriannuels dans lesquels la continuité de l'investissement détermine la capacité à agir et ne saurait reposer sur des à-coups budgétaires. Ces observations sont valables tant pour les effectifs que pour les crédits, que ces derniers couvrent des dépenses d'intervention (aide publique au développement et contributions financières aux organisations internationales principalement), ou des dépenses de fonctionnement et d'investissement (administration centrale et réseau diplomatique).

Les rapporteurs regrettent que le MEAE soit le seul ministère régalien à ne pas disposer d'une loi d'orientation et de programmation concernant l'ensemble de ses crédits et de ses emplois, contrairement au ministère de l'intérieur, au ministère des armées et des anciens combattants et au ministère de la justice qui ont chacun fait l'objet d'une loi en ce sens en 2023 :

– loi n° 2023-22 du 24 janvier 2023 d'orientation et de programmation du ministère de l'intérieur (LOPMI) ;

– loi n° 2023-703 du 1^{er} août 2023 relative à la programmation militaire (LPM) pour les années 2024 à 2030 et portant diverses dispositions intéressant la défense ⁽¹⁾ ;

– loi n° 2023-1059 du 20 novembre 2023 d'orientation et de programmation du ministère de la justice 2023-2027.

L'année 2023 était pourtant celle de la clôture des États généraux de la diplomatie ⁽²⁾ qui avaient débuté le 1^{er} septembre 2022. Dans une suite logique, aux yeux des rapporteurs, une loi d'orientation et de programmation aurait pu inscrire dans un texte législatif l'objectif d'augmentation sur quatre ans des effectifs du MEAE de 700 équivalents temps plein (ETP) et ses crédits de 20 % pour les porter à 7,9 milliards d'euros en 2027.

(1) Modifiée par la loi n° 2026-791 du 16 août 2026 actualisant la programmation militaire pour les années 2024 à 2030 et portant diverses dispositions intéressant la défense.

(2) Discours du Président de la République le 16 mars 2023.

Certes, une loi d'orientation et de programmation ne possède pas une valeur supérieure à celle des lois de finances. Les montants qui y sont inscrits n'engagent pas le législateur en raison du principe d'annualité budgétaire. La loi du 4 août 2021 de programmation au sujet de l'aide publique au développement ⁽¹⁾ en est la regrettable illustration. Toutefois, un tel texte constitue toujours un marqueur fort pour le ministère qui en est l'objet. Outre le fait qu'elle fixe un cap en termes d'objectifs et qu'elle donne de la visibilité en ce qui concerne les moyens pour les années à venir, comme dit précédemment, elle permet de poser des jalons annuels qui, à défaut d'être juridiquement contraignants, obligent le Gouvernement à justifier les écarts entre la programmation pluriannuelle, la prévision en projet de loi de finances, la consommation des crédits et des emplois. La « sanctuarisation » d'une trajectoire budgétaire sur plusieurs années devrait, en pratique, limiter le montant des écarts en gestion, le recours aux annulations de crédits étant moins évident lorsque ces derniers font l'objet d'une programmation pluriannuelle. Les rapporteurs sont par ailleurs favorables à ce que le rapport annuel soit remis par le Gouvernement au Parlement sur le suivi de cette loi.

Enfin, les rapporteurs invitent aussi à considérer une loi d'orientation et de programmation pour le MEAE comme le pendant diplomatique de la LPM, la sécurité extérieure de notre pays ne pouvant exclusivement reposer sur le seul volet militaire. Dans l'idéal, les rapporteurs défendent l'idée d'une présentation concomitante de ces deux textes pour les prochains cycles pluriannuels de programmation. Cette loi de programmation répond à l'urgence de sanctuariser des moyens. Reste à définir la doctrine qu'ils doivent servir : c'est tout l'enjeu du livre blanc que les rapporteurs appellent de leurs vœux, et qu'ils développent ci-après.

Recommandation n° 22

Présenter au Parlement un projet de loi d'orientation et de programmation pour le ministère de l'Europe et des affaires étrangères.

Recommandation n° 23

Rendre concomitante la programmation budgétaire pluriannuelle du ministère des armées et du ministère de l'Europe et des affaires étrangères.

Recommandation n° 24

Le cas échéant, remettre au Parlement un rapport annuel sur l'application de la loi d'orientation et de programmation pour le ministère de l'Europe et des affaires étrangères et pour le livre blanc sur la politique étrangère et européenne de la France.

2. Un livre blanc de la diplomatie française, engagé sans attendre

Les rapporteurs recommandent l'engagement immédiat d'un livre blanc de la diplomatie française, qui analyserait les transformations en cours des relations internationales et détaillerait les principales orientations de la politique étrangère

(1) Loi n° 2021-1031 du 4 août 2021 de programmation relative au développement solidaire et à la lutte contre les inégalités mondiales.

française pour les dix années à venir, notamment en ce qui concerne le déploiement du réseau diplomatique, la participation de la France aux organisations internationales, les actions de coopération en matière de sécurité et de défense, l'aide publique au développement, l'appui au réseau de coopération et d'action culturelle, le développement de l'enseignement français à l'étranger et l'accueil d'étudiants en mobilité internationale.

Ce livre blanc serait issu d'un travail interministériel conduisant à un diagnostic partagé des défis et de la hiérarchie des besoins de l'action extérieure de l'État à court, moyen et long terme. Les rapporteurs rappellent que le dernier livre blanc rédigé par Alain Juppé et Louis Schweitzer, remonte à 2008 (*La France et l'Europe dans le monde*).

Ce retard est d'autant plus regrettable que la politique étrangère des grandes puissances façonne aujourd'hui directement le quotidien des Français, bien au-delà de ce que la diplomatie a pu représenter par le passé. Le prix de l'énergie, la guerre en Ukraine, l'insécurité croissante au Sahel ou l'instabilité persistante au Proche-Orient ne sont pas des sujets extérieurs à la vie du pays : ce sont, pour une large part, les conséquences directes de choix de politique étrangère opérés par d'autres puissances.

Les États-Unis, la Russie, la Chine ou Israël démontrent, chacun à sa manière, qu'une politique étrangère assumée peut modifier en profondeur l'équilibre du monde et peser sur la vie quotidienne de populations qui n'en sont pourtant pas partie prenante. La France, elle, demeure aujourd'hui affectée par les politiques étrangères des autres sans se donner pleinement les moyens de faire évoluer la sienne en conséquence.

Or, les leviers dont la France dispose aujourd'hui, tels que son action bilatérale, sa participation aux enceintes multilatérales ou sa place au sein de l'UE, paraissent largement insuffisants au regard de l'ampleur du défi qui vient d'être décrit. La politique étrangère n'a jamais été aussi centrale dans ce qui affecte directement les Français, qu'il s'agisse de leur pouvoir d'achat, de leur sécurité ou de la stabilité de leur environnement économique. C'est cette centralité nouvelle qui justifie, aux yeux des rapporteurs, un réinvestissement massif dans les outils de notre politique étrangère, et c'est précisément l'objet du livre blanc que d'en tracer la voie. Ce travail doctrinal est d'autant plus urgent que les espaces de concertation et de régulation qui, depuis 1945, permettaient à la France de faire valoir ses positions sans avoir à s'imposer seule, se délitent les uns après les autres.

Recommandation n° 25

Publier un livre blanc sur la politique étrangère et européenne de la France.

*

* *

Au terme de ce rapport, les rapporteurs dressent un constat chiffré : la France ne s'est pas donné les moyens de la politique étrangère que le monde d'aujourd'hui exige d'elle. Sur les quarante dernières années, les crédits et les emplois du ministère de l'Europe et des affaires étrangères ont été considérés comme pouvant être minorés en tant que dividendes d'un ordre international dans lequel la France s'est assurée une place de premier rang. Cette trajectoire d'attrition des moyens a été nuancée par des initiatives récentes, la loi du 4 août 2021 pour les moyens de l'aide publique au développement qui a instauré une ambition réaffirmée sur les questions de développement et coopération Nord-Sud, puis en 2023 les États généraux de la diplomatie ont dressé le constat d'un outil diplomatique en risque de décrochage budgétaire certain. Les annulations de crédits de 2024 et les lois de finances consécutives ont depuis acté ce décrochage budgétaire, – 1,04 milliard d'euros de budget entre 2023 et 2025 (– 16,6 %).

Porter un effort budgétaire démesuré sur notre outil diplomatique dans un monde stable est une politique dans laquelle la contrainte budgétaire passe avant l'ambition internationale. Cependant, elle devient périlleuse dans un ordre international devenu instable et dangereux dans lequel les fractures et les intérêts divergents ne trouvent leur résolution que dans le recours à la brutalisation et à la puissance. Les garanties de sécurité et de stabilité que les États-Unis apportent depuis 1945 à l'ordre international sont aujourd'hui profondément remises en cause, fragilisant jusqu'aux fondations du système multilatéral dans lequel la France a toujours fait valoir un poids sans rapport avec sa seule puissance objectivable. Les rapporteurs soulignent que le « moment Trump » ne peut être considéré comme une parenthèse en ce que cette administration américaine a été portée par un credo *America first* selon lequel le contribuable américain ne doit plus assumer la sécurité du monde. Les États-Unis ne sont plus convaincus que la sécurité et la stabilité internationale lui profite et cette conviction peut survivre à Donald Trump.

Pour autant, une très grande majorité des pays du monde restent attachés à un ordre multilatéral régulé par le droit et la diplomatie dans lequel ils peuvent trouver la garantie de leurs intérêts. Les auditions ont démontré que l'action extérieure de la France nécessite des marges de manœuvre budgétaire renforcées à brève échéance pour soutenir l'engagement concret de notre diplomatie envers le système multilatéral, ainsi qu'assurer les moyens de notre influence.

Ce que les autres grandes puissances démontrent aujourd'hui, chacune à leur manière, c'est qu'une politique étrangère assumée peut changer le cours du monde. La France ne peut pas se contenter de subir. À un moment où les effets des diplomaties étrangères se font fortement ressentir en France, notre pays doit se donner les moyens de répondre à ces défis. Notre action extérieure doit désormais affirmer une doctrine à la hauteur de cette rupture en capacité de reconsolider les espaces de régulation.

Ce constat conduit les rapporteurs à formuler, dans la troisième partie de ce rapport, des recommandations organisées en trois temps : l'urgence, pour stopper sans délai un décrochage déjà largement engagé et donner les moyens à notre

diplomatie d'être pleinement partie prenante des refondations en cours du multilatéralisme dans ses différentes composantes ; la programmation, pour que la diplomatie française cesse enfin d'être arbitrée au coup par coup ; et une ambition de plus long terme, portée par un livre blanc, pour que la France ne se contente pas de réagir au monde tel qu'il se recompose, mais qu'elle s'y positionne délibérément.

Les rapporteurs ne se font pas d'illusions sur la difficulté de l'exercice budgétaire qui attend le pays dans les années à venir. Mais ils appellent solennellement le Gouvernement et le Parlement à ne plus faire de la diplomatie la variable d'ajustement qu'elle a trop longtemps été mais de la considérer pour ce qu'elle est : un outil régalien essentiel à notre souveraineté dont la crédibilité dépend de l'engagement constant de la nation.

TRAVAUX EN COMMISSION

Lors de leur réunion conjointe du mardi 29 septembre 2026, la commission des affaires étrangères et la commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire ont entendu M. Karim Ben Cheikh et Mme Sophie Mette, rapporteurs de la mission d'information commune sur les moyens consacrés au volet diplomatique de notre réorientation stratégique.

M. Éric Coquerel, président de la commission des finances. C'est la deuxième fois que nous sommes réunis, conjointement avec la commission des affaires étrangères, afin d'examiner le rapport de la mission d'information commune sur les moyens consacrés au volet diplomatique de notre réorientation stratégique, établi par M. Karim Ben Cheikh et par Mme Sophie Mette. L'an dernier, à la mi-octobre, ils nous avaient livré un point d'étape sur leurs travaux ; aujourd'hui, ils nous en présentent la copie définitive. Je suis heureux que ce rapport nous apporte des éléments de réflexion avant que ne débute la discussion budgétaire.

M. Bruno Fuchs, président de la commission des affaires étrangères. Nous sommes impatients d'entendre les conclusions de nos deux rapporteurs sur les moyens consacrés au volet diplomatique de notre réorientation stratégique. Il ne s'agit pas d'un concept théorique, mais du choix qui déterminera la présence et l'impact de la France dans le monde au cours des prochaines années : soit nous voulons une France qui compte dans le monde, soit nous acceptons qu'elle s'efface. On ne saurait proclamer une ambition stratégique forte sans s'en donner les moyens.

Un mot sur les moyens, précisément, qui sont alloués à notre diplomatie. Depuis 1996, le budget du ministère des affaires étrangères n'a jamais dépassé 1 % de celui de l'État. Pour tenir notre rang, défendre nos ressortissants, négocier et convaincre, ce n'est pas une proportion exorbitante.

De 2007 à 2017, au nom de la maîtrise des dépenses, les crédits de la mission *Action extérieure de l'État* ont reculé en euros constants. Un dixième des effectifs, soit 1 500 emplois, a disparu. À la veille de l'élection de 2017, le Quai d'Orsay figurait parmi les ministères ayant le plus contribué à l'effort de réduction des effectifs de l'État.

Un redémarrage a eu lieu de 2017 à 2023, par le biais d'une augmentation très forte des crédits des missions *Action extérieure de l'État* et *Aide publique au développement*. Mais cet effort est en baisse depuis deux ans parce que l'exécutif, pour des raisons budgétaires, est amené à réduire particulièrement les budgets de l'aide publique au développement (APD).

Ces réductions ont un coût pour la diplomatie française, non seulement pour la présence de la France et pour son impact, mais aussi pour la défense d'un modèle face à des crises majeures, d'autres acteurs ayant une vision assez différente du choix de société que nous prônons, fondé sur des valeurs et des principes, le multilatéralisme, les libertés publiques, et une action forte en faveur de l'éducation, de la santé et des infrastructures pour tous les citoyens du monde.

Lors des deux derniers exercices – celui qui vient paraît plus complexe encore –, les coupes budgétaires ont beaucoup touché les affaires étrangères. Ce rapport d'information arrive à point nommé pour tirer la sonnette d'alarme. On ne peut pas augmenter nos dépenses

militaires sans, en même temps, augmenter les crédits de notre action politique, diplomatique et d'influence. Je l'ai dit à plusieurs reprises, notamment lors de la première réunion au sujet de ce rapport : s'armer sans renforcer la diplomatie et la capacité de résoudre politiquement certaines crises est un contresens.

M. Karim Ben Cheikh, rapporteur. Sophie Mette et moi-même sommes heureux de vous présenter nos conclusions juste avant que nous abordions l'examen du projet de loi de finances pour 2027. Il ne vous échappera pas que nos recommandations portent principalement sur le budget alloué à notre diplomatie ; c'est pourquoi il nous a semblé important de tenir ce débat en début d'automne.

L'an dernier, nous vous avons présenté un point d'étape. Le premier constat que nous dressions alors et les risques que nous avons identifiés n'ont fait que se confirmer depuis lors.

Ces dernières années, nous avons assisté à des ruptures sans précédent dans les relations internationales. À notre sens, l'événement le plus marquant est la remise en cause par les États-Unis de tout le système multilatéral édifié après la seconde guerre mondiale. Jamais l'idée selon laquelle le droit international défendu par les principales puissances est la meilleure garantie de sécurité collective n'a autant été battue en brèche. Dans ce monde qui se recompose à toute vitesse, les moyens de la diplomatie française subissent un décrochage total. Nous n'avons plus les moyens d'être acteurs de ce qui se joue. Ce décrochage nous met en danger. Tel est le contexte international dans lequel notre mission d'information commune a été créée.

À l'échelon national, nous assistons, à regret, à l'abandon de la trajectoire de réarmement de notre diplomatie, dessinée par le Président de la République à l'issue des états généraux du Quai d'Orsay en 2023, et qui devait enrayer une dynamique longue d'attrition des moyens du ministère de l'Europe et des affaires étrangères (MEAE). Il n'en a rien été.

Pendant un peu plus d'un an, nous avons mené plusieurs dizaines d'auditions à l'Assemblée nationale, et effectué deux déplacements, à Genève et à Bruxelles, pour échanger avec nos représentations permanentes auprès des Nations unies, de l'Union européenne et de l'OTAN. Nous avons auditionné les administrations, au premier rang desquelles le MEAE, ainsi que le ministère de l'action et des comptes publics, la Cour des comptes, France Médias Monde, et des personnalités qualifiées – anciens ambassadeurs, enseignants-chercheurs, journalistes spécialisés. Jean-Louis Bourlanges – votre prédécesseur, monsieur le président Fuchs – nous a fait l'honneur de nous éclairer sur la matière qui nous occupe.

Le constat que nous dressons de la situation budgétaire alarmante du MEAE est le résultat de plusieurs décennies d'érosion de ses crédits et d'hémorragie de ses emplois. Les crédits du Quai d'Orsay, hors aide au développement, représentent à peine 0,6 % du budget général de l'État. Depuis 2023, ils ont diminué de 22 %.

Pire encore : les emplois. Ils connaissent une véritable hémorragie – c'est le mot qui figure dans le rapport remis en conclusion des états généraux de la diplomatie. En trente ans, le ministère a perdu 30 % de ses effectifs, et même 60 % depuis les années 1980. Le MEAE fait partie des rares ministères dont les effectifs sont inférieurs à ce qu'ils étaient dans les années 1980, alors même qu'il n'a été concerné ni par des privatisations, ni par la décentralisation. De 2011 à 2024, les effectifs de la fonction publique de l'État ont progressé de 6,6 %, ceux du Quai d'Orsay ont reculé de 8,1 %.

Alors même qu'il exerce une fonction éminemment régaliennne, ce ministère n'a pas été protégé de coupes budgétaires systématiquement disproportionnées. À la différence de

celle des ministères des armées, de l'intérieur et de la justice, l'action du Quai d'Orsay se déploie, pour l'essentiel, hors du regard immédiat des Français. Cette invisibilité en fait une cible privilégiée des arbitrages budgétaires. Elle ne doit en aucun cas être confondue avec un moindre degré de nécessité. Elle explique le traitement réservé à ce ministère régalien, mais ne le justifie pas.

Pendant une courte période, nous avons pu croire que cette tendance allait s'inverser. En conclusion des états généraux de la diplomatie, qui eux-mêmes faisaient suite à une grève inédite du personnel du ministère contre la fusion des corps diplomatiques dans celui des administrateurs de l'État, le Président de la République a annoncé une augmentation, sur quatre ans, des effectifs du ministère de 700 ETP (équivalent temps plein), ainsi que de ses crédits, de plus de 20 % pour la même période, afin de les porter à 7,9 milliards en 2027. Mais à peine la loi de finances pour 2024 adoptée, cette trajectoire de hausse a brutalement pris fin, quelques mois plus tard, lors de la publication d'un décret d'annulation. Les lois de finances suivantes et les annulations de crédits en cours de gestion n'ont fait que renouer avec la dynamique de baisse, inlassablement poursuivie depuis des décennies.

Nous regrettons que notre stratégie de réarmement se limite à sa seule dimension militaire, sans qu'y soit associé un effort comparable pour la diplomatie, qu'exige pourtant le contexte international. Cette attrition a des répercussions sur des pans entiers de notre diplomatie. Prenons-en la mesure, chiffres à l'appui.

D'abord, notre engagement multilatéral. Nos contributions volontaires aux Nations unies ont reculé de près de 300 millions depuis 2023. Le rattrapage engagé après la crise du covid-19 s'est arrêté en 2024 et effondré en 2025.

En 2026, compte tenu des crédits disponibles, notre contribution au Programme des Nations unies pour le développement (PNUD) sera de zéro. Notre contribution au Haut-Commissariat des Nations unies pour les réfugiés (HCR) sera divisée par six par rapport à 2024, passant de 128 millions à 20 millions. Notre contribution à l'Office de secours et de travaux des Nations unies pour les réfugiés de Palestine dans le Proche-Orient (UNWRA) est divisée par plus de quatre par rapport à 2024, passant de 53 millions à 15 millions. Alors même que notre pays défend la question féministe, notre contribution à ONU-Femmes sera de zéro. Alors même que notre pays fait de la santé sexuelle et reproductive un axe fort de ses interventions, notre contribution au Fonds des Nations unies pour la population (Fnuap), l'organisme qui en est chargé, sera de zéro. De même, notre contribution au Haut-Commissariat des Nations unies aux droits de l'homme (HCDH) sera de zéro.

En somme, nos actes contredisent nos discours. Nombre de nos interlocuteurs parlent désormais de la France comme du passager clandestin du multilatéralisme. Et cela continuera. Le projet annuel de performance (PAP) fixe la cible budgétaire à 111 millions jusqu'en 2028, contre 320 millions en 2025. Notre crédibilité et notre influence dans les organisations internationales sont en jeu.

Ensuite, nos outils de coopération bilatérale. Les fonds « Équipe France » (FEF) permettent à nos ambassades de financer des projets rapides, visibles et pluriannuels. Ils sont passés de 138 millions en 2024 à 80 millions en 2026. Plusieurs ambassades importantes ont reçu l'instruction de ne plus lancer de nouveaux projets afin de faire face aux engagements pris les années précédentes. Le programme 185 *Diplomatie culturelle et d'influence* a, quant à lui, perdu 51 millions depuis 2023, l'année même où l'on annonçait le réarmement de notre diplomatie. Et je ne parle pas de la situation de l'opérateur public chargé de l'enseignement français à l'étranger, qui est pourtant l'outil d'influence le plus durable auprès des élites étrangères.

Je veux aussi insister sur la contraction inédite de l'aide publique au développement : pour reprendre les mots de la Cour des comptes, c'est un véritable changement d'échelle, au détriment de nos propres intérêts. Nous nous inquiétons de l'affaiblissement massif des capacités d'action de l'APD française. Il y a 3 milliards de reste à payer pour seulement 1,5 milliard de crédits de paiement en 2026. Toute nouvelle coupe remettrait en cause des engagements pris envers nos partenaires. Nos interlocuteurs parlent désormais du retrait total de l'Afrique subsaharienne comme d'une perspective plausible et d'un risque de remise en cause du modèle économique même de l'Agence française de développement (AFD). C'est pourtant par cet engagement concret que la France réaffirme ses valeurs, fortifie ses alliances et fait entendre sa voix sur la scène internationale.

Encore plus inquiétant, et c'est peut-être là le cœur du rapport et la raison de l'urgence à réagir que nous appelons de nos vœux : ce décrochage budgétaire se produit à un moment où les ruptures géopolitiques sont majeures et bouleversent la donne de façon défavorable à notre pays.

Mme Sophie Mette, rapporteure. Nos travaux ont visé à cerner les défis auxquels notre pays fait face, dans un contexte budgétaire très contraint, caractérisé par une érosion des crédits du MEAE, par une baisse substantielle de ses emplois au cours des vingt dernières années et par une dégradation des finances publiques accompagnée d'une remontée des taux d'intérêt, de mauvais augure pour le financement de la dette publique.

Ces défis résultent de la nouvelle diplomatie des États-Unis depuis le retour de Donald Trump au pouvoir, qui déstabilise un ordre international déjà fragilisé par l'agression de l'Ukraine par la Russie depuis 2014, intensifiée depuis 2022, et par les manœuvres d'ingérence ciblant nos démocraties.

Premièrement, les États-Unis remettent en cause les garanties de sécurité collective qu'ils apportaient à l'Europe et au monde depuis la fin de la guerre froide. Je pense évidemment à toute l'ambiguïté que fait peser le président Trump sur l'application – ou non – de l'article 5 du traité de l'Atlantique Nord en cas d'agression contre un membre de l'OTAN. Il me semble aussi important d'évoquer le délitement de certains outils dédiés au désarmement et à la sécurité collective, remis en cause par les États-Unis à la fois directement et indirectement, dans la mesure où le retrait de la garantie de sécurité induit des efforts de réarmement des alliés. Quant aux opérations militaires lancées depuis 2025, en infraction de la Charte des Nations unies, telles que l'arrestation de Nicolás Maduro au Venezuela et le bombardement de l'Iran, nous en payons chaque jour les conséquences.

Deuxièmement, les États-Unis retirent leurs garanties, notamment financières, au système multilatéral établi après 1945 et aux institutions contribuant à la stabilité internationale, ce qui affaiblit la France et l'Europe. Citons notamment l'arrêt du financement de certains programmes et organes des Nations unies, qui sert aussi de moyen de pression sur ces institutions. Le retrait américain touche également des institutions travaillant sur la condition et le droit des femmes, comme ONU-Femmes, ainsi que sur les questions climatiques et sur le développement humain. Le secrétaire général des Nations unies parle même d'un risque de faillite de l'organisation. De plus, l'administration Trump promeut une idéologie souverainiste et réactionnaire inédite, venant des États-Unis, dans les instances multilatérales.

Troisièmement, la baisse brutale de l'aide au développement des États-Unis, due au démantèlement de l'USAID, l'Agence des États-Unis pour le développement international, et à sa subordination aux intérêts américains, aura un impact considérable sur la santé mondiale et sur le développement économique. Citons un exemple emblématique des risques de ce

retrait américain : la directrice exécutive du programme commun des Nations unies sur le VIH et le sida (Onusida) a récemment estimé que, sans reprise de l'aide des États-Unis ou si celle-ci n'est pas remplacée par d'autres financements, il y aura, au cours des quatre prochaines années, 6,3 millions de décès supplémentaires dus au sida.

Enfin, l'attitude des États-Unis, dans un contexte de relations internationales de plus en plus marquées par la brutalité, tend à faciliter les attaques hybrides déjà à l'œuvre de la part de pays tels que la Russie et la Chine, ainsi que la remise en cause du droit international humanitaire par Israël.

La France est désormais l'État membre de l'Union européenne le plus affecté par des opérations de désinformation russe. La Russie est une menace directe et pour la France et pour l'Union européenne. Quant aux opérations de désinformation et d'influence de la Chine, elles s'intensifient, sans toutefois atteindre le même niveau de gravité que celles de la Russie.

Ces changements sont profonds. Il ne faut pas voir le second mandat de Donald Trump comme un mauvais moment passager. L'ordre international, tel que nous l'avons connu depuis la fin de la guerre froide, nous semble durablement affecté par toutes ces évolutions.

Au terme de nos travaux, nous avons été conduits à formuler plusieurs recommandations. Je vous en présenterai les plus emblématiques.

À court terme, il nous semble impératif de mettre fin au décrochage de notre diplomatie. Il nous est apparu clairement que notre diplomatie n'a pas les moyens budgétaires et humains de relever les défis auxquels elle est confrontée. Nous pensons qu'un réarmement de notre pays sur la scène internationale est absolument nécessaire, et qu'il ne saurait être uniquement militaire. C'est d'ailleurs le constat que dressait déjà le Président de la République en 2023. Il ne reste qu'à y donner suite.

Certes, le contexte budgétaire est très contraint. Mais le MEAE ne saurait être une variable d'ajustement, comme il l'a été pendant des décennies, au motif que la stagnation de ses crédits et la baisse de ses effectifs passent pour indolores aux yeux des Français. Comme pour le réarmement militaire, un effort budgétaire s'impose. Et comme il ne devra pas avoir pour conséquence une nouvelle dégradation de nos finances publiques, il faudra, tôt ou tard, faire des choix et ouvrir le débat entre hausse des recettes de l'État et baisse d'autres dépenses publiques.

Concrètement, renouer avec la trajectoire dessinée à l'issue des états généraux de la diplomatie pourrait consister à fixer un objectif de 333 ETP d'ici 2030 et une hausse de 2,2 milliards des crédits, soit un rythme annuel de progression de l'ordre de 8 %, comparable à celui de la loi de programmation militaire (LPM). Le choix de l'année 2030 ne doit rien au hasard : c'est le terme de la loi de programmation militaire en cours. Il s'agit de rendre concomitants les cycles budgétaires pluriannuels du MEAE et du ministère des armées.

Ce renforcement n'a pas vocation à se traduire par une hausse tous azimuts ; il faut éviter le saupoudrage. L'idée est de le concentrer sur la préservation des fondamentaux – prospective, sécurité, emprises diplomatiques –, sur nos contributions aux organisations internationales, sur l'APD et sur notre réseau d'influence.

Autre recommandation majeure de notre rapport, déjà formulée lors de notre point d'étape : doter le MEAE d'une loi d'orientation et de programmation, ainsi que d'un livre blanc. Une loi de programmation permettrait d'organiser un véritable débat au Parlement et de sanctuariser des crédits. Même si elle n'est pas contraignante, elle constitue une protection

de fait contre les coups de rabot, comme l'ont été les lois d'orientation des autres ministères régaliens. Elle permettrait en outre de donner de la visibilité aux responsables des programmes relevant du MEAE. L'action extérieure de l'État s'inscrit dans des processus pluriannuels ; dans la mesure où la continuité de l'investissement détermine la capacité à agir, elle ne saurait reposer sur des à-coups budgétaires. Voilà ce qui nous semble le plus essentiel à l'issue de ces mois de travaux et d'auditions.

M. le président Éric Coquerel. Bravo pour ce travail de grande qualité, qui illustre bien les graves conséquences des décisions de rogner toujours plus les budgets des ministères et des services publics. Il fait écho aux manifestations syndicales qui ont eu lieu cet après-midi sur ce thème.

Le réflexe, ces dernières années, a été de traiter certaines politiques comme des variables d'ajustement, ce qui a conduit à ce que vous dévoilez des budgets à l'os. Ceux de la diplomatie et de l'APD sont parmi les principales victimes.

En lisant votre rapport, on voit que ces décisions sont irresponsables. Le MEAE a connu une réduction de ses effectifs de 22 % depuis 2005 ; presque 3 000 postes ont été supprimés. En conséquence, on subit de plein fouet les effets de l'ordre international.

Je vous félicite aussi de ne pas avoir usé de langue de bois sur cette question : c'est lié à la politique de l'administration Trump. Pendant longtemps, les États-Unis ont été considérés comme nos alliés. Aujourd'hui, il s'agit, sinon de la principale menace, du moins de l'une des principales, à travers la remise en question de l'ordre international, de la paix et, directement, des intérêts de l'Union européenne et de l'État de droit. Je partage votre analyse : la baisse des moyens propres du MEAE, au moment même où il y a une refonte de l'ordre international, pose problème pour tous ceux qui estiment que la France doit jouer un rôle dans cette période.

Ma première question porte sur le décrochage français en matière internationale. Le bilan depuis dix ans est mauvais. Vous évoquez « une dégradation de la France dans le système multilatéral » et, en matière de multilatéralisme, « un effort financier en-deçà du rang que la France revendique à l'ONU ». Pouvez-vous préciser ?

Ma deuxième question porte sur l'APD, dont vous rappelez qu'elle est également un instrument de projection, de stabilité et de défense de la souveraineté de notre pays. Elle a été sacrifiée. Les crédits dédiés ont diminué de 1,15 milliard de 2023 à 2025, soit une baisse de 38 %. Clausewitz disait que la guerre est une autre manière de faire de la diplomatie ; mais si la diplomatie n'a plus de moyens, on risque de passer directement à la guerre. Or, d'un côté, l'actualisation de la LPM ajoute 36 milliards de dépenses de défense, et de l'autre, la baisse des budgets de l'APD et des relations extérieures de la France est inquiétante par rapport aux objectifs visés, notamment celui que, pour ma part, je soutiens : une France qui, dans le concert international, serait toujours du côté des solutions diplomatiques, du droit international et de la paix.

Vous demandez un minimum de 550 millions supplémentaires par an pour la diplomatie. Le tiré à part du budget 2027 transmis en juillet annonce une baisse de 10,8 % du budget de l'APD, soit 400 millions, inflation comprise, et une baisse de 80 millions de celui de la mission *Action extérieure de l'État*. Comment réagissez-vous à ce décalage entre ce que vous demandez et ce que prévoit manifestement le budget ?

Enfin, la substitution de l'APD européenne à celle des États serait une erreur. Comme vous le montrez, l'APD est aussi un instrument de souveraineté, elle doit donc rester à la main

des États. En revanche, il me semble tout à fait envisageable que l'APD européenne complète celle des États.

Avez-vous envisagé, en lieu et place de nouveaux impôts payés par le contribuable ou de la réduction des moyens de la politique agricole commune (PAC) ou de la politique de cohésion, des ressources propres, provenant par exemple d'une contribution des acteurs concernés tels que les entreprises multinationales, qui pourraient faire bénéficier l'APD d'un apport si celle-ci est utilisée pour favoriser l'obtention de contrats s'avérant souvent rémunérateurs pour le pays visé ?

M. Karim Ben Cheikh, rapporteur. Nous recommandons en effet que les contributions françaises soient à la hauteur de son rang. Rappelons que la France fait partie des cinq membres permanents du Conseil de sécurité de l'ONU, et que ses contributions contribuent à maintenir la légitimité de ce siège. L'ONU est le lieu d'une démultiplication de la puissance française. C'est cela qui est en jeu, et c'est ce à quoi font référence ceux de nos interlocuteurs qui estiment que la France est devenue le passager clandestin du multilatéralisme : nous sommes un membre permanent du Conseil de sécurité, disposant à ce titre de certaines prérogatives, et pourtant, nous sommes en difficulté en ce qui concerne nos contributions volontaires.

Encore une fois, notre contribution au HCDH serait de zéro en 2026 ; le Bénin donne davantage. Notre contribution au HCR serait divisée par six ; elle serait à zéro pour ONU-Femmes, le PNUD, le Fnuap : voilà l'état de nos contributions, qui ne sont visiblement pas à la hauteur d'un membre permanent du Conseil de sécurité.

Nous demandons qu'on fixe l'objectif d'être à terme parmi les cinq premiers contributeurs – contributions volontaires et contributions obligatoires cumulées. À défaut, la France n'est pas à la hauteur de son rang.

Nous y avons d'autant plus intérêt que la régulation des échanges par le multilatéralisme fait partie de l'ADN français. Nous sommes en train de perdre tout cela, car notre retrait survient alors que le multilatéralisme est remis en cause. Alors que son financement avait toujours été garanti par les États-Unis, ce pays s'est retiré de soixante-six organisations multilatérales, notamment parce qu'il privilégie désormais le cadre bilatéral. C'est nous qui en souffrons en premier, parce que le cadre multilatéral est celui dans lequel nous défendons nos intérêts et nous construisons des choses avec nos partenaires. Il est important, y compris parce qu'il nous permet de défendre notre souveraineté.

Oui, le montant de l'APD a diminué. Et encore, nous ne nous sommes concentrés que sur la partie qui relève du ministère des affaires étrangères, le programme 209 *Solidarité à l'égard des pays en développement*. Il finance notamment les contributions volontaires à un certain nombre d'organisations humanitaires et les dons de l'APD française. Or les interventions dans certains secteurs tels que l'éducation ou la santé passent nécessairement par des dons – dans d'autres secteurs, tels que les infrastructures, les prêts sont privilégiés. Depuis longtemps, la part des dons dans l'APD française est assez faible, puisque nous avons structuré cette politique publique autour d'une banque, l'AFD. Un rééquilibrage s'amorçait, mais ce n'est plus le cas, parce que les réductions de crédits portent sur les dons.

Dans le même temps, l'USAID se retire, alors qu'elle accordait 60 % des financements en dons au niveau mondial – ses financements étaient intégralement constitués de dons. Ainsi, à l'échelle mondiale, de grands secteurs tels que la santé et l'éducation se trouvent abandonnés.

Venons-en aux instruments européens. *Global Europe* est un fonds, dont le montant pour la période 2028-2034, en cours de négociation, devrait atteindre 300 milliards, dont 100 milliards pour l'Ukraine. Quant à *Global Gateway*, c'est une stratégie de dépense, qui se veut gagnant-gagnant pour les pays récipiendaires et pour les investisseurs privés. Afin d'attirer ces derniers dans l'APD, il s'agit d'investir des marchés susceptibles d'être gagnés par des entreprises européennes, contre des entreprises chinoises, par exemple. Une telle stratégie a été conçue pour légitimer l'APD européenne.

Ce que nous remettons en cause, ce n'est pas cette logique en soi, mais ses effets : elle conduit à concentrer l'APD sur les secteurs qui peuvent rapporter, ceux où les entreprises privées sont importantes, notamment les infrastructures. Une nouvelle fois, on s'éloigne des secteurs de la santé et de l'éducation, alors qu'ils constituent et constitueront dans les prochaines années un défi majeur, après le retrait de l'USAID et la baisse des crédits alloués au programme 209. Les outils de l'APD européenne ne permettront pas de prendre le relais de la forte baisse des dons.

M. Philippe Juvin, rapporteur général. Je vous remercie pour votre travail, qui aborde la question de l'influence sous tous ses aspects. Toutefois, je ne peux m'empêcher de noter le choix curieux de classer Israël parmi les « acteurs émergents [qui] posent des menaces ponctuelles aux intérêts de la France et de l'UE », aux côtés de l'Azerbaïdjan, de la Turquie et de l'Iran – mais passons sur ce détail qui n'en est pas un.

La France serait un « passager clandestin » du multilatéralisme. N'est-ce pas la conséquence naturelle de la disparition de nos marges de manœuvre financières ? Un pays qui empruntera plus de 330 milliards cette année et dont le poids de la dette est important ne peut financer aucune de ses politiques publiques comme il le souhaiterait. Ainsi que vous l'indiquez, l'action extérieure de la France est devenue une variable d'ajustement.

Vous suggérez une augmentation de 1,7 milliard d'euros de l'APD française. C'est une somme considérable. Comment la financer ? Existe-t-il des marges de manœuvre ailleurs ?

Enfin, votre rapport ne traite pas de l'influence française dans l'Union européenne. Depuis des années, cette influence s'effrite, et ce n'est pas une question d'argent. Lors du dernier renouvellement du Parlement européen, plus de la moitié des parlementaires allemands ont été reconduits, alors que plus de la moitié des députés français ont été éconduits – non pas par les électeurs, mais par les appareils de partis – c'est-à-dire nous tous.

Un rapport de la Fondation Robert-Schuman montre qu'alors qu'un eurodéputé allemand enchaîne en moyenne 3,5 mandats, un eurodéputé français n'en exerce en moyenne que 1,2 – même si le constat date d'il y a quelques années, il doit encore être d'actualité. Alors que les eurodéputés français ne font que passer, les eurodéputés allemands inscrivent leur travail la durée, ce qui leur permet de maîtriser le « machin ». Notre responsabilité collective ne serait-elle pas de s'assurer que les eurodéputés que nous envoyons à Bruxelles exerceront leur mandat sur la longue durée et savent parler l'anglais ou même d'autres langues, afin de prendre le pouvoir ? Parmi les chefs de cabinets de commissaires européens, l'écart entre le nombre de Français et le nombre d'Allemands est frappant. De même, seuls deux Français président une commission ou une sous-commission permanente du Parlement européen, contre sept Allemands.

Ce n'est pas une question budgétaire ; il faut que les partis politiques français prennent conscience de ces enjeux. Quand prendrons-nous le pouvoir dans les institutions de l'Union européenne ?

M. Karim Ben Cheikh, rapporteur. Si nous classons Israël parmi les pays qui affaiblissent le système multilatéral – qui est la clé de voûte de notre influence –, c’est parce que ce pays déroge au droit international. Il ne respecte pas les décisions de la Cour internationale de justice (CIJ), un organe pourtant institué par la Charte des Nations unies et reconnu par tous les États membres de l’ONU. Il affaiblit ainsi le droit international, alors que c’est notre force. C’est tout ce que nous disons.

Vous nous interrogez sur les marges de manœuvre financières. Il faudrait aussi s’interroger sur le coût de la disparition des espaces de régulation collective et de l’affaiblissement de notre diplomatie. Alors qu’une grande partie des maux qui nous affectent, tels que l’augmentation du coût de l’énergie, sont la conséquence de changements de politique étrangère d’autres puissances, nous n’envisageons pas que notre réponse passe également par la politique étrangère, alors que le lien est direct. Il faut absolument préserver les espaces de régulation. La chance que nous avons, c’est que la plupart des pays du monde partagent le souhait d’être protégés par le droit international. Mais si nous voulons parvenir à une réponse collective et avoir un minimum de leadership parmi ces pays, nous devons investir les espaces multilatéraux. Or ce n’est pas possible si nous supprimons nos contributions.

Il y a urgence, ne serait-ce qu’au vu de ce que coûte à notre budget la politique étrangère agressive de grandes puissances qui affaiblissent le champ dans lequel nous avons l’habitude d’évoluer et les mécanismes qui nous permettent de réguler les échanges au profit de tous nos concitoyens. Je ne peux pas imaginer que notre réponse ne passe pas par notre politique étrangère. Si nous voulons que les règles de l’Organisation mondiale du commerce fassent barrage aux hausses tarifaires décidées par M. Trump, nous devons être présents dans cette organisation et y investir. De même, le déploiement des satellites Starlink d’Elon Musk dépend fortement de l’Union internationale des télécommunications (UIT), qui attribue les fréquences satellites ; si nous n’y sommes pas présents, en contribuant un minimum, nous n’existerons pas sur ces questions.

La représentante permanente de la France auprès des organisations internationales à Genève nous disait que ce qui se gère dans ces enceintes, c’est le multilatéralisme du quotidien, celui qui affecte le quotidien des Français. Notre désinvestissement aura donc un impact sur le quotidien des Français. Nous devrions tous nous en préoccuper.

Mme Sophie Mette, rapporteure. Toutes les personnes auditionnées partagent le même constat : depuis que les crédits du ministère des affaires étrangères ont diminué, l’influence de la France diminue. Notre rapport entend démontrer que si nous ne mobilisons pas de moyens supplémentaires, en nous alignant au moins sur la trajectoire prévue en 2023, nous perdrons en influence et cela nous coûtera cher. Au contraire, si nous renforçons notre influence, les Français et l’Europe y gagneront.

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

M. Guillaume Bigot (RN). Je vous remercie pour ce travail de bonne facture. Vous reprenez un constat que nous formulons depuis longtemps : la diplomatie de la France est devenue la variable d’ajustement d’un État incapable de discipline budgétaire. La diplomatie de la France représente actuellement 0,8 % du budget général du pays, c’est-à-dire l’équivalent d’à peu près quinze jours d’intérêts de la dette. Les réductions d’effectifs que vous relevez ont fait passer le réseau diplomatique de notre pays du deuxième au cinquième rang mondial. Et pour ce qui est de réarmer notre diplomatie, la suppression du corps diplomatique a été le dernier clou dans son cercueil. Nous partageons donc totalement votre diagnostic.

En revanche, et sans grande surprise, nous ne suivons pas vos recommandations, qui ressemblent, disons-le, à un déluge idéologique.

Le multilatéralisme onusien, qui est gourmand de bureaucratie, dilue l'action spécifique de la France et des valeurs de la République. Si nous n'avons plus d'argent pour les contributions volontaires auprès de l'ONU, c'est parce que le montant des contributions non volontaires auprès de cette organisation a augmenté. L'APD est versée sans aucune contrepartie. Vous dénoncez une dérive à l'américaine lorsque la Commission européenne envisage de suspendre l'aide à des pays qui refusent de réadmettre leurs ressortissants ; pourtant, cette réciprocité est une base en matière de diplomatie. Si nous ne nous faisons pas respecter, notre politique devient illisible.

Et vous demandez encore plus d'argent pour l'action extérieure de l'Union européenne – 200 milliards ! Que n'avez-vous lu les rapports édifiants de la Cour des comptes européenne qui montrent la gabegie, l'échec total de cette action, notamment en matière d'aide publique au développement !

Par ailleurs, vous dénoncez une « dérive » ou une « idéologie souverainiste », tout en reconnaissant que la diplomatie est « un outil régalien essentiel à notre souveraineté ». Je vous rappelle que la République est un régime profondément souverainiste – *confer* l'article 3 de notre Constitution.

M. Karim Ben Cheikh, rapporteur. Le montant de nos contributions obligatoires a diminué parce que notre revenu national brut a diminué. Quant au montant des contributions volontaires, il a fortement diminué lui aussi, passant de 320 millions l'an dernier à 111 millions pour cette année – et encore n'est-ce qu'un objectif. Le montant de l'aide alimentaire programmée est même passé à une cinquantaine de millions.

Vous contestez qu'il faille réinvestir les enceintes du multilatéralisme. Mais, sur le plan international, la force de la France, ce n'est pas uniquement la bombe atomique – d'ailleurs, la bombe, c'est le contraire des baïonnettes puisqu'on ne peut pas l'utiliser : on ne peut rien faire avec sauf s'asseoir dessus. Notre force, c'est aussi notre siège de membre permanent du Conseil de sécurité, qui est un démultiplicateur de puissance. Or, pour exister au Conseil de sécurité, il faut exister dans le système onusien.

Mme Amélia Lakrafi (EPR). Le budget du ministère de l'Europe et des affaires étrangères est important et il faut surveiller son montant. Il est, avec celui du ministère des armées, celui qui a subi les plus fortes coupes, mais, alors que la loi de programmation militaire a permis de corriger la trajectoire pour les armées, le ministère de l'Europe et des affaires étrangères n'a pas eu la même chance. Je partage votre avis, il devrait faire l'objet d'une loi de programmation, mais ce sont les députés de la prochaine législature qui en décideront.

Toutefois, la baisse des moyens ne suffit pas à démontrer une diminution de l'influence. J'ai eu l'occasion de rencontrer beaucoup d'experts du système onusien : selon eux, les contributions financières de la France sont importantes. Nous sommes la septième économie mondiale et nous restons le septième contributeur mondial au système onusien. Oui, il y a eu des coupes, mais nous présenter comme un passager clandestin du multilatéralisme me gêne : ces critiques trop fréquentes de notre pays sont excessives. Au reste, votre rapport indique que 4 250 Français sont employés dans le système onusien, ce qui fait de la France la deuxième nationalité la mieux représentée.

Certes, il faut aussi veiller à la doctrine du Quai d'Orsay en la matière : les postes détenus par des Français sont-ils des postes à responsabilité ? Disposons-nous d'une feuille de

route pour obtenir les postes les plus importants et exercer notre influence ? Même quand nous financions davantage le système onusien, nous ne prenions pas forcément les postes stratégiques – sur la francophonie, par exemple – à cause de notre passé colonial. Mais il faut cesser d’avoir peur de son ombre. Nous devons mener une politique d’influence et l’assumer.

M. Karim Ben Cheikh, rapporteur. Nous ne sommes plus le septième contributeur au système onusien ; en 2024, soit la dernière année pour lesquels les chiffres sont disponibles, nous étions le huitième ; depuis, nous avons divisé par quatre nos contributions volontaires, si bien que notre rang a probablement baissé depuis.

Si les Français sont si nombreux à travailler dans le système onusien, c’est simplement pour des raisons géographiques : le siège de l’UNESCO est en France et l’Office des Nations unies, à Genève, attire des travailleurs transfrontaliers français.

Il est également faux de prétendre que les Français ne se battent pas pour obtenir des postes de haut niveau. Simplement, de plus en plus, ils leur sont refusés. L’an dernier, notre contribution au PNUD s’élevait à 1,8 million d’euros ; cette année, elle sera nulle. Il n’est donc pas étonnant que la candidature officielle de la France à la direction de ce programme ait été refusée : on ne peut prétendre prendre la tête d’organisations que l’on ne finance plus ou presque.

Actuellement, aux Nations unies, le plus gros poste qu’occupe un Français – en l’occurrence Jean-Pierre Lacroix – est celui de secrétaire général adjoint aux opérations de maintien de la paix. Avant lui, plusieurs de nos compatriotes – je pense notamment à Hervé Ladsous – avaient déjà occupé ce poste. Toutefois, nous sommes en grand danger de le perdre, car nos contributions ont diminué, alors que les contributions chinoises ont beaucoup augmenté. Or la légitimité pour être nommé à un poste dépend directement du montant des contributions.

Encore une fois, ce n’est pas nous qui qualifions la France de passager clandestin, mais certains de nos interlocuteurs aux Nations unies, dont certains sont très haut placés.

Mme Sophia Chikirou (LFI-NFP). Je vous remercie pour votre travail, qui établit clairement ce que nous dénonçons depuis des années. Vous évoquez une « trajectoire d’érosion », l’absence de « prise en compte de l’outil diplomatique », la réduction des moyens et leur faiblesse, une « aide publique au développement sacrifiée », une « diplomatie culturelle et d’influence [...] sous-financée » – j’ai jubilé de vous lire !

En effet, l’outil diplomatique a été abandonné par le gouvernement et Emmanuel Macron. La politique de désarmement diplomatique a commencé avec la RGPP, la révision générale des politiques publiques sous Sarkozy, et a continué sous Hollande au nom de la modernisation de l’action publique. Elle s’est poursuivie sous Macron avec l’extinction du corps diplomatique. En outre, la trajectoire de recrutement décidée en 2023 a été totalement abandonnée. Bref, tout est sacrifié – tout, c’est-à-dire l’indépendance de la France et sa voix dans le monde.

Nous sommes d’accord sur le constat : la situation budgétaire est catastrophique. D’accord aussi, pourquoi pas, pour une loi de programmation et d’orientation de la diplomatie : nous en aurions grandement besoin.

Toutefois, je ne vous cache pas que votre analyse du contexte géopolitique m’a fait rire. Elle reprend celle du gouvernement et d’Emmanuel Macron : résultat, on ne fait plus rien et la France disparaît. J’ai adoré votre réquisitoire contre la Chine : vous allez jusqu’à présenter

sa participation aux instances de l'ONU et sa contribution à l'essor des Brics comme des menaces ! En revanche, vos euphémismes sur les États-Unis m'ont fait sourire : pour vous, il n'est pas question de parler de logique impérialiste, prédatrice ou contraire aux droits de l'homme de Trump, même s'il a annoncé devant l'Assemblée générale de l'ONU son intention d'anéantir une population entière.

L'intervention du rapporteur général m'a bien fait plaisir, car il a rappelé à juste titre que les Allemands étaient de faux amis au sein de l'Union européenne, à tel point qu'un vice-président du Parlement européen a dit que l'Europe était allemande ; je suis bien d'accord.

Un mot manque dans votre rapport : les coopérations alternatives que nous pourrions développer, car il n'y a pas que des menaces. Les possibilités de coopération et de paix sont nombreuses, c'est ce que veulent les peuples et de nombreux pays. Telle est la diplomatie que nous défendrons en 2027 avec Jean-Luc Mélenchon.

M. Karim Ben Cheikh, rapporteur. Ce rapport a visé d'emblée à montrer le bouleversement causé par l'arrivée au pouvoir de Trump. Nous parlons de « brutalisation ». Vous pensez peut-être que c'est un euphémisme ; pas moi.

Le fait est que les États-Unis ne sont plus un partenaire. Dans la doctrine militaire, on parle d'autonomie stratégique ; nous défendons la même idée pour la diplomatie. Il faut préserver la capacité de la France à conduire sa politique étrangère, au milieu de puissances qui œuvrent contre ses intérêts, notamment les États-Unis.

Je suis de ceux qui pensent qu'il nous faut exprimer notre puissance, et que les espaces d'échanges multilatéraux la démultiplient.

Un certain nombre de pays ne souhaitent pas s'allier avec la Chine, la Russie ou les États-Unis et préfèrent le multilatéralisme. Or nous sommes les seuls à le défendre.

M. Stéphane Hablot (SOC). En mars 2023, lors de la clôture des états généraux de la diplomatie, on nous avait annoncé une augmentation de 20 % des crédits et la création de 700 emplois en quatre ans – cela avait fait date. Trois ans plus tard, nous sommes face à un constat d'échec : les effectifs ont diminué de presque 20 % depuis 2006. Puisque les caisses de l'État sont vides, on sacrifie notre diplomatie.

Le groupe Socialistes soutient l'adoption d'une loi de programmation pour le Quai d'Orsay. Il faut accompagner les 3,7 millions de Français qui vivent à l'étranger, car ils constituent une force diplomatique et économique.

J'ai récemment conduit une délégation du groupe d'amitié France-Jordanie à Amman où nous avons rencontré le roi Abdallah II, à la veille de sa visite en France. J'ai constaté qu'à l'étranger, la France est un pays important, un grand pays, un pays d'espoir, mais que nous n'avons pas les moyens de notre diplomatie.

Comparons les coûts induits par l'abandon de la diplomatie avec ce qu'elle pourrait rapporter à la France : on voit toute la difficulté dans laquelle le gouvernement actuel nous a plongés. Il faut redonner de l'espoir, ouvrir des perspectives d'avenir et préparer un vrai livre blanc, parce que notre pays est ridiculisé sur le plan international.

La Jordanie accueille de nombreux réfugiés palestiniens et syriens, s'inquiète de la pénétration israélienne en Cisjordanie au nom du Grand Israël, mais aussi des attaques américaines sur l'Iran voisin. Les Jordaniens ont besoin de solidarité internationale et

regrettent que les Américains s'érigent en gendarme du monde. Pour eux, nous sommes un exemple de démocratie. Il importe de faire exister notre pays dans le théâtre international.

Mme Sophie Mette, rapporteure. Je ne parlerai pas d'échec. Il a fallu s'ajuster aux contraintes budgétaires. Une de nos recommandations est d'adopter une loi de programmation qui permettrait de bloquer des crédits pour que notre diplomatie et notre pouvoir d'influence soient remis à niveau et continuent à exister. Nous regrettons que le budget du ministère des affaires étrangères ait subi, à plusieurs reprises, des diminutions trop importantes pour que le cap fixé par le Président de la République puisse être tenu.

M. Karim Ben Cheikh, rapporteur. Nous dénonçons aussi le fait que la réduction des moyens du ministère des affaires étrangères est systématiquement disproportionnée. En 2024, par exemple, il a été décidé 10 milliards d'euros d'annulation de crédits en cours d'exécution, dont 10 % concernaient ce ministère alors que son budget ne représente que 1 % de celui de l'État. Tout cela n'a aucune rationalité, même sur le plan budgétaire. La seule explication qui nous a été donnée, par des interlocuteurs assez haut placés dans certaines administrations, est qu'il n'y a pas d'électeurs derrière le ministère des affaires étrangères, donc pas de coût politique immédiat en cas de réduction des crédits – on nous l'a dit aussi franchement que cela.

M. Michel Barnier (DR). Notre outil diplomatique est arrivé à l'os. Je ne reprends pas à mon compte la vision délibérément catastrophiste de Mme Chikirou, mais nous avons clairement un problème. Je ne sais pas si c'est une question d'électeurs, monsieur le rapporteur : les députés et les sénateurs doivent jouer leur rôle, et les 3 millions de Français qui vivent à l'étranger votent aussi.

Je veux rendre hommage, pour avoir eu l'honneur de diriger ce ministère, aux diplomates et aux fonctionnaires qui font vivre nos réseaux, dans nos représentations bilatérales, au niveau européen et auprès des organisations multilatérales. Ils font un travail formidable, souvent dans des conditions dangereuses.

Comme le rapporteur général l'a dit, notre influence n'est pas qu'une question de moyens. J'aurai peut-être l'occasion d'expliquer comment nous pourrions développer une stratégie en nous inscrivant dans le temps, en faisant preuve de ténacité et en exerçant un suivi au niveau européen, sans que cela coûte beaucoup d'argent. En matière d'influence, nous avons des marges de progrès sur le plan européen et sans doute aussi sur le plan multilatéral.

Monsieur le président Coquerel, je ne suis pas d'accord avec la manière dont vous avez opposé l'action européenne et notre souveraineté. Dans l'état de notre aide au développement – et bien des forces politiques demandent qu'elle diminue encore –, nous aurions intérêt à bâtir une stratégie européenne pour plusieurs continents, notamment l'Afrique. Si l'on mutualisait davantage les crédits européens et ce qui reste des politiques nationales dans certains pays et certains domaines, comme l'eau, l'agriculture et la santé, on obtiendrait un effet de levier très important, sans perdre en souveraineté mais en renforçant l'efficacité des crédits restants.

M. le président Éric Coquerel. C'est de complémentarité que j'ai parlé au sujet de l'aide au développement, et non de remplacement.

M. Karim Ben Cheikh, rapporteur. Ce rapport conjoint de la commission des finances et de la commission des affaires étrangères porte sur l'impact concret de la baisse des moyens sur tous les pans de notre diplomatie. Faut-il réaugmenter les crédits ? Nous le pensons. Il ne s'agit pas de dire que l'influence ne passe que par des moyens ; seulement, il

arrive un moment où l'effet de leur baisse sur notre influence se fait ressentir très fortement, et c'est d'autant plus vrai dans une période où les perturbations sont devenues très profondes. Le monde est en train de changer grandement, notamment parce que la politique étrangère menée par les États-Unis rebat les cartes. Toute l'architecture qui a été patiemment construite depuis 1945 pour assurer la stabilité mondiale est en train d'être mise en faillite. Il est urgent de prendre en compte cette situation nouvelle.

La mutualisation des fonds est en cours de négociation dans le cadre de *Global Europe*, pour travailler sur les infrastructures ou encore le climat. Néanmoins, compte tenu des enjeux mondiaux, une mise en commun au niveau européen ne suffira pas à compenser la baisse de la part des subventions, qu'il s'agisse de nous ou d'USAID. Ce n'est pas pour des raisons budgétaires mais parce que, par construction, ces instruments ne portent pas sur les mêmes domaines d'intervention. Dans le cadre de *Global Gateway*, on ne travaillera pas sur la santé mais, par exemple, sur les infrastructures. Il faut donc se garder d'une éviction des subventions aussi bien au niveau européen, avec le développement des nouveaux instruments, que de notre côté.

Mme Carole Guillermin (Dem). Ce rapport complet et factuel nous rappelle une réalité simple : la sécurité de la France ne repose pas seulement sur ses armées mais aussi sur ses diplomates. Ce sont eux qui préviennent les crises, construisent les coalitions et font entendre la voix de la France à l'étranger. Je m'associe donc aux propos de M. Barnier concernant les femmes et les hommes qui constituent ce ministère et font rayonner la France au quotidien. Il faut les valoriser : la France dispose grâce à eux d'un des réseaux diplomatiques les plus développés au monde – le cinquième.

Nous sommes confrontés à un bouleversement profond de l'ordre international. La semaine dernière, à la tribune de l'Assemblée générale des Nations unies, le président américain a rappelé sa proposition d'un *Board of Peace*, un conseil de la paix qui n'est ni plus ni moins qu'un concurrent du système onusien qui remet en cause des principes fondamentaux régissant le droit international depuis 1945. Le retour de la guerre et des rapports de puissance, la remise en cause d'équilibres qui paraissaient acquis depuis plusieurs décennies, l'affirmation de nouvelles puissances et la multiplication des crises régionales nous obligent à repenser notre manière d'agir dans le monde. Or le rapport met en évidence un décalage préoccupant entre la nouvelle donne internationale et les moyens dont nous disposons. Après des années d'érosion des effectifs et des crédits, vous proposez une trajectoire visant à renforcer notre outil diplomatique pour retrouver des moyens à la hauteur des ambitions affichées.

Il reste à savoir comment cette ambition se traduira dans le prochain projet de loi de finances (PLF). Nous ne pouvons pas d'un côté constater que les menaces se diversifient et que les rapports de puissance se durcissent et, de l'autre, continuer à faire des moyens de notre diplomatie une variable d'ajustement budgétaire. Le rapport montre, au demeurant, que le problème ne concerne pas seulement les moyens propres au ministère des affaires étrangères mais aussi tous les instruments de notre influence : notre action multilatérale, l'APD dans toutes ses dimensions, notre réseau culturel et éducatif ou encore notre politique en matière de francophonie.

Le rapport montre aussi que notre diplomatie a beaucoup contribué à l'effort budgétaire ces dernières années. Les effectifs ont reculé de près de 30 % en trente ans et les moyens consacrés à l'action extérieure représentent désormais moins de 1 % du budget de l'État. Dans ces conditions, vous proposez un effort d'environ 550 millions d'euros par an d'ici à 2030, ce qui paraît mesuré. Nous verrons néanmoins ce qu'il en sera lors des débats budgétaires.

S'agissant des priorités, vous mettez en avant les contributions aux organisations internationales, l'aide au développement et nos outils de coopération. Si l'effort devait être progressif, par quoi faudrait-il commencer l'an prochain ? Vous proposez par ailleurs d'adopter une loi de programmation, dont le rythme serait le même que celui de la loi de programmation militaire. Quel devrait être son contenu, selon vous, et quelle visibilité permettrait-elle de donner à nos partenaires ? Enfin, notre groupe est très attaché à la dimension européenne. Au-delà de la question des moyens de l'Union, peut-on envisager des coopérations avec nos partenaires, comme le partage d'implantations ou de services à l'étranger ?

M. Karim Ben Cheikh, rapporteur. Notre première recommandation est d'arrêter immédiatement le décrochage en reprenant l'objectif qui avait été fixé en 2023. Quand nous préconisons 550 millions d'euros de plus par an jusqu'en 2030, c'est ce que le Président de la République avait demandé, rien de plus. Pour ce qui est des objectifs immédiats, il nous semble que l'accent devrait être mis sur le multilatéralisme et la partie subventions de l'APD, qui dépend du programme 209.

Il faut ensuite sortir du réflexe consistant à ratiboiser, chaque fois, le ministère des affaires étrangères, ministère régalien dont l'action a un impact direct dans la vie quotidienne des Français. Nous proposons, pour cela, l'adoption d'une loi de programmation.

Nous voulons aussi lancer l'alerte sur les ruptures en cours, qui sont bien plus profondes qu'on le dit en général. La réponse actuelle à la désinformation, qui fait partie de la guerre hybride menée par la Russie, est largement insuffisante. Par ailleurs, face à l'ampleur des bouleversements suscités par les États-Unis, nous avons absolument besoin d'un livre blanc. Il n'y a pas eu de réflexion sur notre diplomatie depuis 2008, soit presque vingt ans.

Quelques implantations communes ont vu le jour, notamment en matière consulaire, mais elles ne marchent pas forcément très bien. En effet, comment développer des implantations communes quand on n'a pas réellement de politique étrangère commune ? C'est tout le sens du travail à faire s'agissant du Service européen pour l'action extérieure (SEAE). Il se trouve que nous avons pour particularité de nous occuper de nos compatriotes à l'étranger, même si nous n'en faisons pas assez, à mon goût, et que les moyens sont insuffisants. Il faut continuer à leur assurer des services publics, en matière consulaire mais aussi de couverture sociale et d'aides. On a créé, pour l'instant, des implantations communes pour les visas Schengen, qui sont ce qu'il y a de plus communautarisé ; je n'ai pas connaissance qu'on ait fait de même pour beaucoup d'autres choses, mais je vais peut-être laisser un ancien ministre des affaires étrangères apporter des précisions sur ce point.

M. Michel Barnier (DR). On avait imaginé, à une époque, de créer des consulats européens pour tout ce qui touche aux services aux citoyens. Il arrive déjà que nos consulats travaillent pour tous les pays européens quand il n'y a pas d'autres consulats sur place – je l'ai vu en Thaïlande lors du tsunami de 2004. Mais l'obstacle qu'on m'avait alors signalé était d'ordre constitutionnel : des fonctionnaires français ne peuvent pas être placés sous l'autorité d'un consul général d'un autre pays. Cette question mériterait peut-être d'être réexplorée avec les services juridiques, car je trouverais intelligent d'avoir des consulats européens partout où on le peut, avec des chefs de file, par exemple des Espagnols en Amérique latine ou bien nous en Afrique.

M. François Jolivet (HOR). Votre recommandation n° 22 est d'adopter une loi de programmation pour le ministère de l'Europe et des affaires étrangères. Quand on fait ce genre de proposition, c'est souvent parce qu'on a le sentiment que cela permettrait de sanctuariser une stratégie de moyen ou long terme. Par ailleurs, cela ferait gagner du temps : la commission

des finances n'aurait plus besoin de siéger. Si chaque ministère avait une loi de programmation et qu'elle s'appliquait, le travail serait déjà fait. Croyez-vous que tout cela est possible ?

Quand on regarde l'évolution des budgets, en prenant tout en compte, y compris les contributions à l'Union européenne et les charges de structure qui demeurent, on a l'impression que la mutualisation des moyens au niveau européen n'a pas produit d'effets car la France a continué à dépenser de plus en plus, sauf au cours des quatre dernières années, bien sûr. Ne pensez-vous pas que si notre souveraineté s'exerce en France, notre autonomie ou notre indépendance passe par l'Union européenne ? Je ne vois dans votre rapport aucune recommandation en la matière. Je vais prendre un exemple très concret. Durant le précédent mandat, nous avons rencontré le président de l'agglomération de Shanghai, qui compte 260 millions d'habitants. Il représentait une entité économique bien plus puissante, à elle seule, que la France – je ne parle pas des aspects militaires. Comment percevez-vous l'exercice de notre souveraineté et notre autonomie dans le concert européen, alors que nous ne sommes qu'une nation de 66 millions d'habitants ?

Mme Sophie Mette, rapporteure. Oui, nous croyons à une loi de programmation, mais cette proposition est aussi une façon de jeter un pavé dans la mare pour faire en sorte qu'on se pose les vraies questions. Le budget du ministère des affaires étrangères ayant incroyablement baissé depuis des années, nous n'avons plus les moyens de nos ambitions. Pour que la France garde son rang diplomatique et son influence au sein de l'Europe et au niveau international, les crédits doivent réaugmenter pour redonner de la sérénité à nos diplomates. On ne peut pas leur demander, alors qu'ils montent tous les jours au front, si je puis dire, pour défendre la France, de continuer à travailler dans les conditions actuelles. Il faut prendre conscience de la nécessité de « sanctuariser » le budget du ministère au lieu de le réduire sans cesse. Bien sûr, il faut faire des économies, car les exercices budgétaires sont contraints, mais il est un peu facile de diminuer ces moyens au motif qu'il n'y a pas d'électeurs derrière. Les diplomates ont fait grève, il y a quelques années, mais on ne les entend pas. La proposition que nous faisons vise à appeler l'attention sur la diplomatie. Nous avons besoin qu'elle soit forte pour nous défendre au niveau mondial.

M. Karim Ben Cheikh, rapporteur. Allons-nous cesser de débattre du budget à cause d'une loi de programmation ? J'ai le souvenir d'avoir passé des nuits dans cette salle sur les crédits de la justice, de l'intérieur et de la défense alors que ces ministères ont des lois de programmation. Ce qui est vrai, en revanche, c'est que leurs budgets ont été préservés au motif qu'il s'agit de ministères régaliens. Le rapporteur général avait déposé des amendements rabots pour l'ensemble des ministères sauf ceux qui sont régaliens, mais il avait inclus dans le lot celui des affaires étrangères alors qu'il est au cœur de ce domaine. J'avais souligné à l'époque qu'il relevait de la quatrième chambre de la Cour des comptes, qui est précisément celle des ministères régaliens.

Vous avez posé la question habituelle de l'ordre post-westphalien. Les États-nations font face, désormais, à des acteurs mondiaux, mais ce sont eux qui restent représentés au Conseil de sécurité. Il faut se débrouiller avec les cartes à notre disposition, et c'est pourquoi nous insistons particulièrement dans le rapport sur le multilatéralisme et les instances où nous sommes présents en tant qu'État souverain. Bien sûr, on peut débattre d'un remplacement du siège français au Conseil de sécurité par un siège européen, mais les États continuent à jouer un rôle très important. Sophie Mette et moi sommes de ceux qui sont vraiment attachés à l'Europe. Néanmoins, il faudrait arrêter de toujours renvoyer vers elle dans l'idée que l'érosion des crédits au niveau national pourrait être compensée ailleurs. On doit renforcer le ministère des affaires étrangères pour lui permettre d'exercer ses fonctions propres.

M. Michel Castellani (LIOT). La mission *Défense* fait l'objet de financements importants, qui représentent 14,1 % des dépenses nettes de l'État. Devant l'ampleur des risques et des déséquilibres géostratégiques, surtout depuis les évolutions que connaissent les États-Unis, cet effort demeure toutefois relatif. La revue nationale stratégique a donc recommandé de renforcer les capacités européennes de défense. Mais avec qui et comment le faire ? Pourquoi parle-t-on de cette question de façon récurrente sans jamais parvenir à avancer ? Une autre recommandation était d'approfondir et de diversifier les coopérations internationales. Là encore, avec qui et comment ? Le champ des coopérations internationales nécessaires ne se limite pas aux aspects militaires mais couvre aussi la conquête de marchés ou encore l'accès aux terres rares. Comment améliorer le rayonnement de la France et son insertion dans le cadre géostratégique mondial ?

M. Karim Ben Cheikh, rapporteur. Nous n'avons pas formulé de recommandation sur les moyens de la défense européenne mais avons simplement constaté qu'à la suite du retrait de la garantie de sécurité américaine, chacun a immédiatement réagi, y compris dans notre assemblée, en évoquant la nécessité de renforcer nos moyens de défense propres et d'aller vers une Europe de la défense. Il s'est ensuivi un débat sur la question de savoir s'il fallait européeniser un pilier de l'OTAN ou développer des capacités en dehors de l'OTAN. Cette réaction a conduit à une augmentation du budget des armées de 36 milliards.

On a assisté, concomitamment au retrait de la garantie de sécurité américaine, à celui, tout aussi brutal, de la garantie de stabilité, autrement dit de la garantie financière apportée par les États-Unis à l'ensemble du système multilatéral. Ce dernier s'en est trouvé fortement déstabilisé, alors même que notre puissance et notre diplomatie se sont construites en lien étroit avec lui. Bien que nous en subissions de fortes répercussions, nous n'avons absolument pas réagi : c'est un point sur lequel nous souhaitons insister dans notre rapport et au sujet duquel nous lançons l'alerte. On ne peut pas, dans le contexte actuel, augmenter massivement l'appareil militaire en négligeant à ce point l'appareil diplomatique. En effet, cela conduit à avoir la diplomatie de ses moyens : ceux-ci étant militaires, on finit par avoir une diplomatie militaire.

M. le président Éric Coquerel. Nous en venons aux questions des autres députés.

M. Michel Guiniot (RN). Je tiens à préciser à titre liminaire que je n'ai pas pu lire – ou relire – aussi attentivement que je l'aurais souhaité ce rapport de 112 pages qui nous a été transmis moins de 24 heures avant la réunion – alors que son examen a été reporté d'une semaine.

Vous y recommandez à de nombreuses reprises d'attribuer des moyens, qu'il s'agisse, par exemple, des crédits utilisés par la Commission européenne pour conduire l'action extérieure de l'Union – page 94 –, des contributions volontaires aux organisations internationales, qui s'ajoutent à celles résultant de nos engagements internationaux – pages 99 et 100 –, ou encore de la délivrance de visas pour accueillir des étrangers voulant étudier en France – pages 102 et 103.

Vous l'aurez deviné, je ne partage pas vraiment ces propositions qui visent à nous faire dépenser à l'excès, au-delà des engagements internationaux et, probablement, des intérêts de la France. Pages 96 et 97, on lit que les rapporteurs ne sont pas parvenus à adopter une position commune sur le financement de l'augmentation des emplois et des crédits du ministère de l'Europe et des affaires étrangères. Vous suggérez soit une augmentation des impôts – tiens donc – soit une baisse des dépenses publiques affectées aux collectivités territoriales et à la sphère sociale. Je suis sûr que les intéressés seront ravis de l'apprendre.

N'estimez-vous pas qu'il serait dans l'intérêt des Français que la réorientation stratégique passe par une réorientation économique plutôt que par de nouvelles dépenses ?

M. Romain Baubry (RN). En 2025, la France a consacré 35,22 millions d'euros à l'Organisation internationale de la francophonie (OIF) et à ses opérateurs, dans un espace qui compte désormais 396 millions de francophones, dont près des deux tiers vivent en Afrique. Vous rappelez que la francophonie constitue un enjeu économique pour notre pays. Votre rapport souligne le poids économique – 5 % du PIB de la France – des industries culturelles et créatives. Mais au-delà de ce constat, je n'ai pas trouvé d'autres indicateurs, dans le secteur culturel, permettant de mesurer les retombées directes de la francophonie économique. Quelle part des crédits consacrés à la francophonie contribue directement au développement des échanges économiques ? Quels indicateurs permettent de mesurer les contrats conclus, les investissements réalisés et les partenariats noués ? Surtout, quelle part de ces retombées bénéficie effectivement aux entreprises françaises, notamment à nos PME (petites et moyennes entreprises) et ETI (entreprises de taille intermédiaire) ?

M. Emmanuel Mandon (Dem). Je voudrais souligner l'intérêt de votre rapport, qui est très complet et aborde de manière transversale des problématiques auxquelles nous sommes sensibles. Dans le contexte budgétaire que nous connaissons, on ne peut que déplorer certains arbitrages réalisés au cours des dernières années. Vous vous êtes parfois aventurés sur des chemins un peu compliqués mais, à mon sens, vous avez bien fait car le moment est venu de poser les vraies questions et de mettre nos concitoyens face à la responsabilité qui nous incombe. Je déplore que les préconisations des parlementaires, à l'instar de celles formulées par la Cour des comptes, par exemple, ne soient pas suivies. Il faut continuer à mener ce travail de réflexion car on finira bien, un jour, par sortir de la crise.

M. le président Éric Coquerel. J'ajoute que notre commission a toujours amendé le budget de la diplomatie que proposait le gouvernement.

M. Karim Ben Cheikh, rapporteur. En effet, c'est l'un des rares domaines dans lesquels nous avons voté de manière relativement transpartisane, qu'il s'agisse du rétablissement des crédits du ministère ou de ceux de l'APD.

Je tiens à rassurer nos collègues : le soutien à l'influence culturelle ne représente pas un coût très élevé puisque 80 % de ces actions sont financées par des recettes locales. La programmation culturelle française à l'étranger est payée par les pays dans lesquels elle a lieu. Je vous retourne la question : quelle est la répercussion de la faiblesse des moyens consacrés à notre présence dans les espaces de régulation et de la modestie des crédits dédiés à la conclusion de partenariats ? Quel coût la politique étrangère des autres puissances représente-t-elle pour la France ? Des bombardements ont lieu sur l'Iran, le détroit d'Ormuz est fermé, celui de Bab-el-Mandeb est menacé, et tout cela conduit à un prix du gazole qui approchera bientôt 3 euros. Cela constitue un coût très élevé pour nos concitoyens, qui doit être mis en regard des investissements que nous pourrions engager dans notre diplomatie. Celle-ci pourrait être très utile, en particulier sur ce type de questions. La balance penche donc, vous en conviendrez, en faveur des investissements dans notre diplomatie.

M. le président Éric Coquerel. Que répondez-vous à ma question concernant le tiré à part, qui annonce une baisse de 10,8 % des crédits de l'APD, inflation comprise, et de 80 millions de ceux de l'action extérieure de l'État ?

M. Karim Ben Cheikh, rapporteur. Il est important pour nous d'entretenir des relations privilégiées avec un certain nombre de pays africains, l'Afrique subsaharienne étant une zone d'influence ancienne, au sein de laquelle nous avons de nombreux partenariats et

intérêts économiques. La part de l'Afrique dans le portefeuille de l'AFD est passée de 50 à 30 %. D'après les discussions que nous avons eues avec des représentants de l'Agence, toute diminution supplémentaire des crédits du programme 209 la conduirait à se retirer complètement de l'Afrique subsaharienne. Nous en sommes là ! C'est pourquoi les nouvelles baisses annoncées nous font peur. Tout le modèle économique de l'AFD pourrait même être remis en cause si elle n'arrive plus à faire face à ses engagements, ne peut plus aller chercher des dividendes pour payer les bonifications, etc. Nous ne disposerions plus, alors, d'instrument d'aide publique au développement. C'est pourquoi il faut faire très attention. Nous recommandons, pour notre part, d'augmenter en urgence les crédits.

M. le président Bruno Fuchs. Je vous remercie beaucoup pour ce rapport, dont je partage bien sûr le contenu et les orientations. Au-delà des éléments budgétaires immédiats, le risque de gel de 300 millions de crédits sur le programme 209 remet en cause une grande partie de notre politique de coopération décentralisée. Nous sommes donc confrontés à des risques immédiats quant à notre capacité d'influence.

Par ailleurs, je voulais insister sur votre proposition de doter le ministère de l'Europe et des affaires étrangères d'une loi d'orientation et de programmation. On mesure, par ces temps de crise, l'impact des politiques publiques internationales sur la vie de nos concitoyens. Ils comprennent le lien existant entre les relations internationales et leur situation personnelle, ce qui n'a pas toujours été le cas – certains partis pensent que c'est l'inverse et qu'il faut d'abord renforcer la cohésion nationale. La faiblesse de notre influence internationale a des conséquences immédiates sur la vie de nos concitoyens.

On ne peut pas penser la voix de la France, l'impact qu'elle peut avoir dans le monde sans développer une vision de long terme. On peut, année après année, dresser des constats de plus en plus catastrophiques, mais une réelle stratégie, une véritable politique ne peut reposer que sur une telle vision. Cela nécessiterait, à tout le moins, une loi de programmation, qui permettrait de se projeter à un horizon de quatre ou cinq ans. Les faits que vous constatez auront des conséquences aujourd'hui, demain, le jour d'après, mais aussi l'année prochaine et dans les cinq à dix ans à venir. On ne reconstitue pas de telles capacités du jour au lendemain. On constatera cette perte d'influence en cascade, par un effet d'inertie, année après année. Il manque, de façon générale, dans les affaires étrangères, en politique française, une vision de ce que doit être la place de la France dans le monde. À défaut de la redéfinir immédiatement, tout au moins pourrait-on aborder le sujet : le moment est sans doute opportun.

*Les deux commissions **autorisent**, en application de l'article 145, alinéa 7, du Règlement, la publication du rapport d'information.*

LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES PAR LES RAPPORTEURS

(par ordre chronologique)

– M. Jérôme Bonnafont, ancien rapporteur général des États généraux de la diplomatie, actuellement Ambassadeur, représentant permanent de la France à l'ONU, et M. Alexandre Neymann, chef de cabinet

– M. Justin Vaïsse, ancien directeur du Centre d'analyse de prévision et de stratégie (CAPS), actuellement directeur du Paris Peace Forum

– M. Philippe Errera, premier directeur général de la Direction générale des relations internationales et de la stratégie (DGRIS), actuellement directeur Groupe, Développement international et relations institutionnelles de Safran

– M. Jean-Noël Barrot, ministre de l'Europe et des Affaires étrangères

– Ministère de l'Europe et des affaires étrangères (MEAE) – Direction générale de la mondialisation – Mme Anne Grillo, directrice générale

– France médias monde * – Mme Marie-Christine Saragosse, présidente-directrice générale

– Centre d'analyse de prévision et de stratégie (CAPS) – M. Tristan Aureau, directeur

– Ministère de l'Europe et des affaires étrangères – Direction Afrique et océan indien – Mme Emmanuelle Blatmann, directrice

– Ministère de l'Europe et des affaires étrangères - Direction de l'Europe continentale – M. Brice Roquefeuil, directeur, et M. Henri Jullien, rédacteur

– Mme Anne-Cécile Robert, directrice adjointe du *Monde Diplomatique*

– M. Bertrand Badie, professeur émérite à l'Institut d'études politiques de Paris

– M. Jean-Louis Bourlanges, ancien président de la commission des affaires étrangères

– Ministère de l'Europe et des affaires étrangères – M. Martin Briens, secrétaire général, Mme Emmanuelle Lachaussee, directrice générale adjointe des affaires politiques et de sécurité, M. Alexandre Morois, directeur des affaires financières, Mme Laurence Bernardi, sous-directrice de la stratégie et de la synthèse budgétaires, et Mme Hélène Chatel, chargée de mission

– Ministère de l’Europe et des affaires étrangères – Direction des Nations unies, des organisations internationales, des droits de l’homme et de la francophonie – Mme Nathalie Broadhurst, directrice, M. Alexis Moreno, chargé de mission, M. Mehdi Dhib, sous-directeur NUOI/EG, Mme Nathalie Node, adjointe au sous-directeur NUOI/EG, et Mme Inès Belkoura, rédactrice NUOI/EG

– M. Manuel Lafont Rapnouil, ancien directeur du Centre d’analyse de prévision et de stratégie (CAPS) actuellement ambassadeur en Lettonie

– Cour des comptes – MM. Dominique Antoine, conseiller maître à la 4^e chambre, rapporteur, Jacques Ténier, conseiller maître à la 4^e chambre, contre-rapporteur, et Florian Paret, conseiller référendaire en service extraordinaire à la 4^e chambre

– Ministère de l’action et des comptes publics – Direction du Budget, 7^e sous-direction – MM. Louis Pasquier de Francieu, sous-directeur, et Thomas Caltagirone, chef du bureau des affaires étrangères et de l’aide au développement

– Ministère de l’Europe et des affaires étrangères – M. Benoît Guidée, directeur d’Asie et d’Océanie, et M. Aurélien Maillet, chargé de mission

– M. Pierre Vimont, ancien directeur de cabinet du ministre des affaires étrangères et ancien ambassadeur à Washington

– Ministère de l’Europe et des affaires étrangères – direction de la coopération de sécurité et de défense – M. Stéphane Richou, directeur

– Ministère de l’Europe et des affaires étrangères – Mme Alix Everard, directrice des Amériques et des Caraïbes, et M. Jérôme Audin, directeur adjoint

– M. Gérard Araud, ancien ambassadeur à Washington et ancien représentant permanent à l’ONU

– Ministère de l’Europe et des affaires étrangères – Direction Afrique du Nord et Moyen Orient – M. Romaric Roignan, directeur

– Ministère de l’Europe et des affaires étrangères – Direction générale de l’administration et de la modernisation – M. Julien Steimer, directeur général, et M. Alexandre Moroïs, directeur des affaires financières

LISTE DES PERSONNES RENCONTRÉES PAR LES RAPPORTEURS

1. Déplacement à Genève le 19 mars 2026

– Mission permanente :

Mme Céline Jurgensen, représentante permanente auprès de l’Office des Nations unies à Genève et des organisations internationales en Suisse

Mme Pauline Younes Moreno – Pôle droits de l’Homme

Mme Estelle FERIAUD – Pôle Humanitaire

Mme Catherine Bobko, conseillère pour l’Organisation internationale du travail

M. Didier Chabert, conseiller pour l’Union internationale des télécommunications (UIT)

Mme Carole Bremeersch, conseillère pour l’Organisation mondiale pour la protection intellectuelle

Mme Amélie Schmitt – Pôle Santé

Mme Sarah Chachoua – Service presse/communication

– Organisations internationales :

M. Alexandre Vallet, chef du département des services spatiaux de l’UIT

M. Olivier Ray, chef de département mobilisation, mouvement et partenariats du Comité international de la Croix-Rouge CICR

M. Philippe Leclerc, directeur Europe du Haut-Commissariat des Nations unies pour les réfugiés HCR

M. Yvan Hutin, directeur du département surveillance, prévention et contrôle de l’antibiorésistance à l’Organisation mondiale de la Santé

M. Vincent Bretin, directeur du département des Résultats, à l’UNITAID

Mme Céline Jurgensen, représentante permanente auprès de l’Office des Nations unies à Genève et des organisations internationales en Suisse

Mme Emmanuelle Ivanov-Durand, déléguée permanente auprès de l’Organisation mondiale du commerce

– Délégation permanente auprès de la conférence du désarmement :

Mme Anne Lazar-Sury, représentante permanente auprès de la Conférence du désarmement

Mme Alizée Semon, représentante permanente adjointe

2. Déplacement à Bruxelles les 4 et 5 mai 2026

– Représentation permanente de la France auprès de l’Union européenne :

M. Philippe Léglise-Costa, ambassadeur, représentant permanent

M. Michele Ferrari, conseiller « Antici »

Mme Canan Yldiz, conseillère, présence française dans les Institutions européennes

Mme Mathilde Félix-Paganon, ambassadrice, représentante permanente de la France auprès du Comité politique et de sécurité (COPS)

– Conseillers de la Représentation permanente de l’UE sur les enjeux européens de la politique de coopération et développement :

Mme Florence Levy, conseillère de la RP, politique de développement, humanitaire

M. Victor Queudet, conseiller en charge de la Stratégie Global Gateway et groupe « Droits de l’homme » (COHOM)

M. Jérôme Heitz, directeur du bureau d’Expertise France auprès de l’UE,

Mme Mélanie Charotte, chargée de mission, Agence française de développement auprès de l’UE

– Organisation du traité de l’Atlantique nord (OTAN) :

M. David Cvach, ambassadeur, représentant permanent

Mme Julie Thisse, représentante permanente adjointe

M. Pierre Dubouchet, conseiller

– Service européen pour l’action extérieure :

M. Gurvan Le Bras, chef adjoint de la division pour la prévision stratégique

M. Charles Fries, Ambassadeur, Secrétaire général adjoint chargé de la paix, de la sécurité et de la défense

– Parlement européen :

M. Bernard Guetta, député européen, (FR-Renew), membre de la commission des Affaires étrangères