

A S S E M B L É E N A T I O N A L E

1 7 ^e L É G I S L A T U R E

Compte rendu

Commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire

- Point d'étape, conjoint avec la commission des affaires étrangères, des rapporteurs de la mission d'information commune sur les moyens consacrés au volet diplomatique de notre réorientation stratégique (M. Karim BEN CHEIKH et Mme Sophie METTE, rapporteurs) 2
- Présence en réunion 15

Mercredi

15 octobre 2025

Séance de 11 heures 30

Compte rendu n° 006

SESSION ORDINAIRE DE 2025-2026

Co-présidence de

**M. Éric Coquerel,
*Président***

et de

**M. Bruno Fuchs,
*Président de la
commission des affaires
étrangères***



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

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

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

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

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

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

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

Enfin, il y a bien sûr l'attitude des États-Unis depuis le retour de Donald Trump à la Maison Blanche, qui remet en cause de façon brutale et systématique l'ordre international instauré après 1945. Selon la plupart de nos interlocuteurs, et ce premier constat est alarmant, c'est toute l'architecture internationale de stabilité qui est aujourd'hui fragilisée, voire mise à

terre. Désengagement des États-Unis de la défense de l'Europe ; désengagement de l'organisation des Nations unies (ONU), dont ils sont le principal financeur ; guerre commerciale tous azimuts ciblant notamment leurs partenaires traditionnels ; attaques contre les organisations multilatérales, que ce soit en matière de santé, d'environnement ou de droits humains ; démantèlement de l'aide au développement aux conséquences massives en Afrique ; affirmation d'une approche agressive et transactionnelle au détriment des relations de confiance tissées dans le temps. L'administration républicaine devient le porte-drapeau d'une internationale populiste et la fossoyeuse des instances garantes de la régulation dans le monde.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

M. Michel Guiniot (RN). Le point d'étape que vous nous proposez est essentiel alors que le projet de loi de finances pour 2026 a été déposé sur le Bureau de l'Assemblée nationale

hier par un premier ministre démissionnaire et « remissionné », sous la menace d'une motion de censure, et avec un retard historique, compromettant un examen serein des orientations budgétaires proposées par les trois précédents gouvernements.

En janvier dernier, M. Ben Cheikh soulignait très justement que la France se doit d'avoir les moyens d'une diplomatie forte. Pourtant, depuis trente ans, les diplomates s'entendent demander de faire mieux avec moins. Et le gouvernement les encourage désormais à faire mieux avec rien ou presque rien. En cela, et uniquement cela, le Rassemblement national rejoint le rapporteur et demande davantage de moyens pour mener une politique étrangère au service des intérêts de la France et des Français.

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

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

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

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

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

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

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

dépend donc aussi des crédits qu'elle octroie à sa diplomatie. C'est incontestable. Plus vous couperez dans les crédits, moins la France sera crédible.

M. Philippe Juvin, rapporteur général. Il ne faut pas oublier le patrimoine immobilier. La France compte 162 ambassades, 90 consulats, 16 représentations permanentes. Le rapport de la Cour des comptes de mai dernier sur la gestion par le ministère de l'Europe et des affaires étrangères de son immobilier à l'étranger indique que : « *ni sa consistance, ni son état ne sont connus avec précision* ». Le ministère a opté pour un système d'information qui n'est toujours pas opérationnel quatre ans après la date prévisible de mise en service. Cette défaillance rend difficile la définition d'une véritable stratégie immobilière. Il existe certes un schéma directeur pluriannuel pour l'immobilier à l'étranger, mis en place en 2021, mais il apparaît davantage comme un bilan d'opérations réalisées que comme un document prospectif et programmatique. Nous devrions nous intéresser au coût de l'immobilier à l'étranger, qui semble laissé à la dérive.

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

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

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

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

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

Enfin, les Français de l'étranger sont dans une situation très difficile. Sans des investissements considérables dans le domaine éducatif – les bourses sont de plus en plus

difficiles à obtenir – et dans la protection sociale – la retraite des Français de l'étranger est quasiment menacée –, nous ne pourrions pas rectifier le tir. Or les Français ont atteint la limite de ce qu'ils peuvent supporter.

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

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

M. Karim Ben Cheikh, rapporteur. Tous nos interlocuteurs font le constat de la fracture que vous évoquez. En faisant un parallèle entre l'Ukraine et Gaza, les pays de ce que l'on appelle improprement le Sud global – c'est aller un peu vite en besogne que de les réunir sous ce vocable – reprochent aux Occidentaux l'application d'un double standard.

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

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

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

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

Outre une baisse de crédits de 700 millions d'euros pour l'APD, la diplomatie sera lourdement amputée, avec plus de 2 milliards de coupes budgétaires par rapport à 2024. La

suppression du fonds de solidarité pour le développement (FSD) et la réaffectation de la taxe sur les transactions financières (TTF) la priveront d'un outil stable et pérenne de financement multilatéral.

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

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

Cette aide se divise en deux catégories : les dépenses de santé et d'éducation, financées par des subventions ou des levées de fiscalité sur place ; les autres dépenses, consacrées notamment à la lutte contre le dérèglement climatique ou aux infrastructures, financées par des prêts. Parce que les États-Unis étaient le principal pourvoyeur de subventions, les actions dans les domaines de la santé et de l'éducation se sont effondrées à la suite du retrait de l'USAID.

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

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

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

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

À l'Est, la guerre en Ukraine redessine les équilibres de puissance en Europe et rappelle que la paix ne peut se maintenir seule. Au Proche-Orient, la situation à Gaza nous renvoie à l'échec collectif d'un ordre international incapable d'empêcher un génocide. En Afrique, les coups d'État successifs et le retrait de la France traduisent un effacement progressif

de notre parole et de notre crédibilité. Dans ce contexte, alors que notre diplomatie devrait être un levier, elle devient une variable d'ajustement. Nous devons refonder notre ambition, retrouver une diplomatie de principe, de justice et d'influence, capable de dialoguer sans renoncer, de peser sans dominer, de convaincre sans imposer. Cela passe par une programmation pluriannuelle, des moyens humains et financiers accrus, et une redéfinition de nos priorités, qui pourrait se résumer ainsi une diplomatie climatique postcoloniale, œuvrant pour la paix, la solidarité et l'égalité entre les peuples.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Nous sommes tous d'accord pour refuser les baisses de crédits du ministère des affaires étrangères : il est inadmissible que ces petits montants soient systématiquement les plus grevés. Le budget n'est pas établi par le président de la République et notre unanimité à ce sujet rend notre travail assez simple.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

sur le respect des droits de l'homme ou de l'environnement, investissent massivement dans leur capacité d'influence ?

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

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

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

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

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

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

M. Pierre-Yves Cadalen (LFI-NFP). Je suis particulièrement sensible à un aspect que vous avez mis en avant : le budget de la défense fait l'objet d'une augmentation considérable, sans qu'aucun débat n'ait été organisé dans l'hémicycle sur les orientations stratégiques en la matière.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Membres présents ou excusés

Commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire

Présents. - Mme Christine Arrighi, M. Jean-Pierre Bataille, M. Karim Ben Cheikh, M. Jean-Didier Berger, M. Mickaël Bouloux, M. Eddy Casterman, M. Éric Coquerel, Mme Stéphanie Galzy, M. François Jolivet, M. Philippe Juvin, M. Daniel Labaronne, M. Tristan Lahais, M. Philippe Lottiaux, M. Emmanuel Mandon, Mme Claire Marais-Beuil, M. Jean-Paul Mattei, M. Kévin Mauvieux, M. Nicolas Ray, M. Matthias Renault, M. Gérault Verny

Excusés. - M. Christian Baptiste, M. Arnaud Bonnet, Mme Maud Bregeon, M. Éric Ciotti, Mme Marina Ferrari, M. Pierre Henriët, Mme Claire Lejeune, M. Nicolas Metzdorf, Mme Christine Pirès Beaune, Mme Sophie-Laurence Roy, M. Charles Sitzenstuhl, M. Emmanuel Tjibaou, M. Jean-Pierre Vigier, M. Éric Woerth

Commission des affaires étrangères

Présents. - Mme Clémentine Autain, Mme Véronique Besse, M. Pierre-Yves Cadalen, M. Pierre Cordier, Mme Pascale Got, M. Michel Guiniot, M. Arnaud Le Gall, Mme Constance Le Grip, Mme Gisèle Lelouis, Mme Sophie Mette, Mme Nathalie Oziol, M. Frédéric Petit, Mme Maud Petit, M. Pierre Pribetich, M. Stéphane Rambaud, M. Jean-Louis Roumégas, Mme Sabrina Sebaihi, M. Aurélien Taché

Excusés. - Mme Nadège Abomangoli, M. Hervé Berville, Mme Eléonore Caroit, M. Sébastien Chenu, M. Perceval Gaillard, Mme Clémence Guetté, M. Alexis Jolly, Mme Brigitte Klinkert, Mme Amélia Lakrafi, Mme Marine Le Pen, M. Jean-Paul Lecoq, Mme Mathilde Panot, M. Davy Rimane, Mme Michèle Tabarot, Mme Liliana Tanguy, M. Laurent Wauquiez, Mme Caroline Yadan, Mme Estelle Youssouffa