



...l'avis de la commission sur le projet de loi de finances pour 2023

## RETROUVER LA CAPACITÉ DE PILOTAGE DE LA DIPLOMATIE !

Rapport pour avis de MM. Jean-Pierre GRAND et André GATTOLIN, sur le programme 105 « Action de la France en Europe et dans le monde » de la mission « Action extérieure de l'État » - Avis N° 117 (2022-2023) TOME N° 1

Avec une augmentation de crédits de 6,6 % en CP en 2023 contre 2 % en 2022, le programme 105 est une priorité de la mission Action extérieure de l'État qui progresse de 5,2 % en CP en 2023. Le P105 se caractérise cette année par trois évolutions réclamées par la commission : la création de 106 ETP, l'augmentation de la budgétisation des crédits d'entretien de l'immobilier, et la poursuite de la remontée des contributions volontaires françaises aux organisations internationales.

Ces trois points sont les conditions indispensables à l'arrêt de l'érosion de notre outil diplomatique, dans un monde où la compétition internationale s'exacerbe et où les crises, y compris sanitaires, se multiplient.

Ces améliorations posent toutefois la question de leur efficacité qui appelle des remarques spécifiques, telles que la nécessaire décorrélation des AE et des CP pour permettre la mise en œuvre d'une politique immobilière pluriannuelle efficace, plus encore au moment où la spécificité des parcours des diplomates est remise en cause par la suppression de l'ENA.

Le mercredi 16 novembre 2022, sous la présidence de M. Christian Cambon, président, la commission a émis un avis favorable à l'adoption des crédits de la mission « Action extérieure de l'État ».

### 1. L'EFFORT EN FAVEUR DE L'OUTIL DIPLOMATIQUE EST RÉEL MAIS SE HEURTE AUX DÉFIS DE L'INFLATION ET DE LA RÉFORME DIPLOMATIQUE



première création nette depuis 1993



supplémentaires pour la communication stratégique



Supplémentaires pour le réseau diplomatique

**Le P105  
progresse  
plus vite que  
la mission**

**La déflation des effectifs du P105 stoppée pour la première fois depuis 20 ans en 2021 cède enfin la place, en 2023, à une création nette d'emploi.** L'augmentation est très raisonnée et modeste puisqu'il s'agit de 106 ETP, qui doivent être mis en relation avec la **perte de 3 000 postes depuis 2007.** Représentant **0,55% de la fonction publique d'État,** et animant le **3ème réseau diplomatique mondial,** les personnels du ministère ont **facilité le retour de 370 000 Français** lors de la première vague de la pandémie, et **évacué près de 3 000 personnes d'Afghanistan.**

Le programme « Action publique 2022 » aura permis la mutualisation et la réduction des fonctionnaires en poste à l'étranger, quel que soit leur ministère de rattachement, et le placement sous l'autorité de l'ambassadeur des services de soutien ainsi renouvelés. **L'unification des fonctions support** a sans doute donné des **leviers intéressants** de gestion mais n'a pas été sans **alourdir les tâches des personnels,** notamment des **secrétaires généraux d'ambassade** essentiels au bon fonctionnement du réseau. Le schéma d'emplois ministériel devra donc permettre de redimensionner le réseau en **réduisant les risques psycho-sociaux** et en **répondant aux priorités** de l'action diplomatique française : le renforcement de la présence française dans **l'Indopacifique** et de la capacité **d'analyse politique,** à la **lutte contre les attaques cyber** et la **manipulation de l'information,** et à la **sécurisation des emprises françaises à l'étranger.**

---

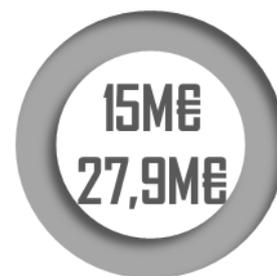
### **Réouverture des crédits annulés sur les réserves de précaution, inflation, couverture de change : les recommandations de la CAED sont suivies !**

---

Les moyens du réseau ont été renforcés en gestion, suivant les recommandations constantes de la commission et font l'objet de provisions pour 2023. Les **principales mesures** à retenir sont les suivantes :



Annulés sur les réserves de précaution du P05, **40,7 M€** ont été **réouverts en loi de finances rectificative** du 16 août 2022, comme le demandait la commission dans son communiqué de presse de mars 2022.



Sont prévus **15 M€ en 2022** et **27,9 M€ en 2023** pour couvrir le **risque change-prix**

En gestion en 2022, **15 M€** ont permis de couvrir le **risque change-prix.** De plus, **90% du risque de change des contributions internationales et des opérations de maintien de la Paix (CIOMP) ont été couverts en 2022** et ont ainsi sécurisé le PLF 2023, grâce à la convention de couverture de risque de change entre le ministère de l'Europe et des Affaires étrangères et l'agence France Trésor du 12 avril 2018. En mai 2022, le MEAE a passé des **ordres d'achat à terme de devises pour 486 M\$ et 37,6 MCH à échéance 2023.**

En 2023 **27,9 M€** sont prévus, dont 24 M€ pour les dépenses de personnel. Ainsi **3 M€** couvriront les effets de l'inflation sur la rémunération des agents de droit local (ADL en monnaie locale, et **21 M€** les effets change-prix sur les indemnités de résidence à l'étranger. Enfin, une provision de **3,9 M€** est budgétée pour couvrir les effets de l'inflation sur les moyens de fonctionnement du réseau diplomatique, soit une **prévision d'inflation mondiale pondérée à 3,4%.** Or, en 2023, une hausse de 25 % des dépenses d'énergie et 18 % pour les contrats de dépenses courantes est attendue. Il est à craindre que les **provisions prévues au PLF 2023 ne soient pas suffisantes.**

---

## Les États généraux de la diplomatie objet de l'attention de la commission

---

L'application de la réforme de l'encadrement supérieur de l'État au ministère des affaires étrangères a suscité des **incompréhensions**, le MEAE étant déjà un ministère caractérisé par son **importante ouverture à l'extérieur**, **20 % des ambassadeurs et 40 % des chefs de service du MEAE ne sont pas des diplomates**. Elle a également suscité des **inquiétudes** sur le risque de **fragilisation de l'appareil diplomatique et d'affaiblissement du rayonnement de la France** qui tient son rang de puissance du Conseil de sécurité des Nations unies de **l'excellence de ses personnels diplomatiques** plus que de ses performances économiques ou militaires. Un rapport de votre commission<sup>1</sup> recommandait, notamment, de **reprendre le dialogue avec les personnels et d'associer le Parlement** à la réflexion.

Satisfaction a été donnée à la commission avec le lancement des **États généraux de la diplomatie** qui visent à mener une réflexion commune et approfondie afin de trouver des pistes pour enrichir la réforme. Jérôme Bonnafont a été nommé rapporteur général des États généraux. Son secrétariat général a été confié à Florian Escudé. **Trois groupes de travail thématiques** sont prévus : le premier sur les défis de la diplomatie et sur la définition du métier de diplomate au XXI<sup>ème</sup> siècle, le deuxième sur les conditions d'exercice du métier, le déroulement des carrières et les méthodes de travail, et le troisième sur le rôle du ministère comme chef de file interministériel de l'action extérieure de l'État et des interactions avec les partenaires non étatiques.

Les défis de la diplomatie et la définition du métier de diplomate au XXI<sup>ème</sup> siècle

Les conditions d'exercice du métier, le déroulement des carrières et les méthodes de travail

Le rôle du ministère comme chef de file interministériel de l'action extérieure de l'État

**Deux phases** se succéderont : la première phase dite de consultation a débuté le 27 octobre par une séance de travail hybride, avec une partie des agents en présentiel et l'association des diplomates du réseau en visioconférence. Elle doit associer les autres parties prenantes de la diplomatie, selon des modalités non encore précisées. La deuxième phase dite d'exploitation doit débuter en fin d'année. Elle a pour ambition de formuler une vision partagée des enjeux d'adaptation du métier, de l'action et des conditions de travail des diplomates. Des **recommandations** concrètes et opérationnelles devraient être formulées au plus tard à la **fin du premier trimestre 2023**. Lors des auditions menées par votre commission, **l'association du Parlement à cette réflexion a été prévue**. Elle est indispensable aux regards des enjeux et des efforts déployés pour renforcer l'efficacité de l'action diplomatique française.

---

<sup>1</sup> « Quel avenir pour le corps diplomatique ? » Rapport d'information n° 777 (2021-2022) du 13 juillet 2022 de MM. Jean-Pierre GRAND et André VALLINI.

## 2. LES EFFORTS DÉPLOYÉS POUR RETROUVER UNE CAPACITÉ DE PILOTAGE DU P105 SE CONFIRMENT ET COMMENCENT À PORTER LEURS FRUITS

Le programme 105 est le **programme support** du ministère de l'Europe et des affaires étrangères. Il regroupe toutes les **dépenses de fonctionnement des services en administration centrale et des implantations à l'étranger** ainsi que les **contributions obligatoires de la France aux organisations européennes et internationales et aux opérations de maintien de la paix (CI-OMP)**. Cette structure budgétaire laisse **très peu de marge de manœuvre pour piloter la politique mise en œuvre dans le cadre du P105**.

### Un pilotage contraint par le poids du réseau et des contributions internationales qui représentent près de 70 % du P105

Les contributions internationales progressent plus vite que le programme 105, soit une hausse de 8,47 % contre 6,61 %. Elles représentent **33,9 % des CP** du programme. Les crédits du réseau diplomatique représentent 35,5 % du P105.

Sur les **707,47 M€** dédiés aux CI-OMP, les 15 principales contributions présentées ci-dessous représentent **628,92 M€** des crédits du P105 en 2023.

Organismes	LFI 2022	PLF 2023	Rang de la France (en tant que contributeur obligatoire)	Évolution	Évolution
	(chiffres issus du rapport annuel de performance)	(chiffres issus du 1 <sup>er</sup> compte rendu de gestion)		en % des montants	en % des montants
				2022/2021	2023/2022
Opérations de maintien de la paix	269 511 087	299 764 487	6 <sup>ème</sup>	-8,60%	11%
ONU, organisation des Nations-Unies	108285937	118 882 804	6 <sup>ème</sup>	-	10%
OTAN, organisation du traité de l'Atlantique Nord	27110657	36 779 350	4 <sup>ème</sup>	4%	36%
OSCE, organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (budget ordinaire et mission d'observation électorale en Ukraine)	23 884 148	16 504 622	2 <sup>ème</sup> contributeur pour le Secrétariat et les institutions autonomes, et 4 <sup>ème</sup> pour les missions de terrain.	0,77%	-30,90%
OAA/FAO, organisation des Nations unies pour l'alimentation et l'agriculture	18240264	19 174 881	6 <sup>ème</sup>	-2,00%	5,10%
AIEA, agence internationale de l'énergie atomique	16 612 154	17 060 769	6 <sup>ème</sup>	0,40%	2,70%
OCDE, organisation de coopération et de développement économique	27 771 110	21 821 688	5 <sup>ème</sup>	-7,04%	0,20%
OMS, organisation mondiale de la santé	16 954 090	19 959 160	6 <sup>ème</sup>	-3,00%	17,70%
OIT, organisation internationale du travail	15651786	16 115 058	6 <sup>ème</sup>	1,40%	3,00%
UNESCO, organisation des Nations-Unies pour l'éducation, la science et la culture	12843580	13 290 561	4 <sup>ème</sup>	-4,83%	3,50%
CPI, cour pénale internationale	13037506	15 337 506	4 <sup>ème</sup>	-0,31%	17,60%
IMA, institut du monde arabe	12 354 000	12 354 000		contribution fixe	
CICR, comité international pour la Croix-Rouge	7 500 000	7 500 000	10 <sup>ème</sup>	-	
PNUE 700, programme des Nations unies pour l'environnement	6239669	7 122 642	4 <sup>ème</sup>	-3,60%	14,20%
OMC, organisation mondiale du commerce	6670295	7 256 652	4 <sup>ème</sup>	0,90%	8,80%
Total hors OMP*	307155196	329 159 692		-0,90%	7,20%
Total*	576666283	628 924 179		-5,00%	9,10%

### Les contributions volontaires ont permis à la France de gagner trois places dans le classement des contributeurs internationaux

En 2020, aux Nations unies, la France était :

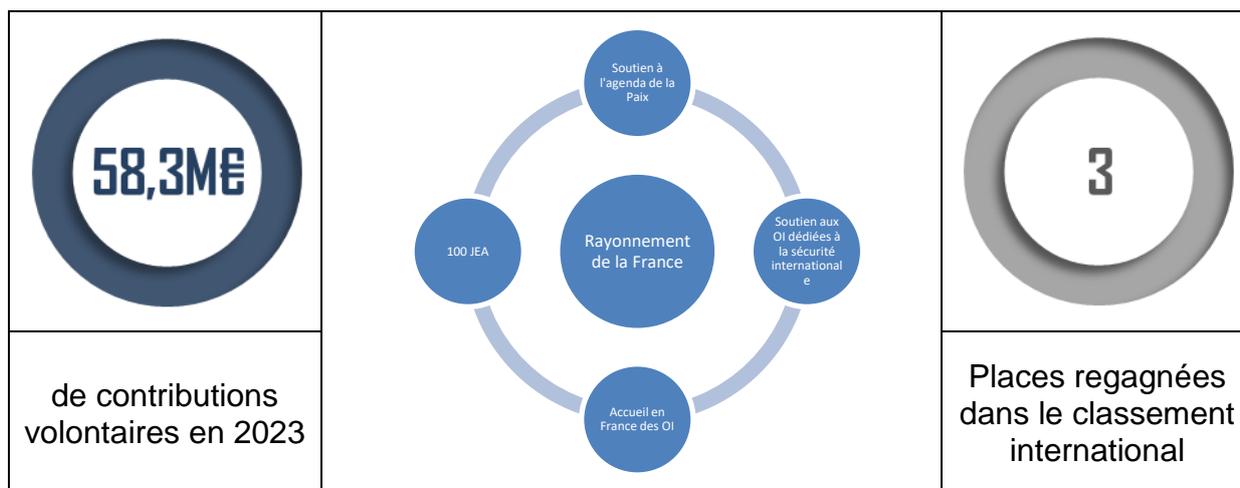
- le **6e contributeur obligatoire**, du fait de la **baisse de la quote-part française** au budget des OMP (5,2894% contre 5,6124% pour la période 2019-2021) et au budget régulier de l'ONU (4,32% contre 4,43%).

- le **9e contributeur volontaire**. La **faiblesse de notre effort** comparativement à ceux de **l'Allemagne et du Royaume-Uni**, qui versaient respectivement **dix et cinq fois plus** de contributions volontaires que la France en 2020, et la baisse de nos quotes-parts doivent

nous conduire à **poursuivre notre engagement financier pour garantir le maintien de notre influence.**

- le **7e contributeur global** (contributions obligatoires et volontaires). **Elle a regagné trois places par rapport à 2019 (10e contributeur) mais reste deux places en retrait par rapport à 2015 (5e).**

Depuis 2017, le MEAE s'est doté d'un **comité de pilotage des contributions internationales et opérations de maintien de la paix** (CIOMP) pour **définir et programmer** les contributions volontaires à verser dans l'année, s'assurer de leur **cohérence** et **complémentarité** et d'exprimer les **priorités politiques**. Pour **2023**, les contributions volontaires du P105 sont portées à **58,3 M€**. Les contributions volontaires représentent aujourd'hui **7% des contributions internationales** versées sur le programme 105. Elles ont augmenté de +30,8 M€ sur la période 2020-2023 (+3 M€ en 2020, +17,2 M€ en 2021, +9,6 M€ en 2022 et 1 M€ en 2023).



Les contributions volontaires financent les **quatre secteurs-clés** suivants :

- le **renforcement des outils de maintien de la paix**, de prévention et de médiation des conflits en soutien à l'**agenda Paix durable**. Ceci permet d'asseoir les positions françaises de plus en plus contestées dans les enceintes multilatérales ;

- l'approfondissement du **soutien aux organisations actives dans le champ de la sécurité internationale**, au premier rang desquelles l'Agence internationale de l'énergie atomique (AIEA), l'Organisation pour l'interdiction des armes chimiques (OIAC) et l'OSCE (Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe). De même les efforts sont accrus dans les domaines de la cybersécurité et de la défense européenne ;

- le **placement de personnel**, conformément à la décision prise par le Président de la République de doubler le nombre de **jeunes experts associés (JEA)**; Pour 2023, une **mesure nouvelle de 1 M€** portée par le P105 sera affectée au programme des jeunes experts associés (JEA), afin de faire face à la concurrence par un **plan de recrutement ambitieux visant à doubler le nombre de JEA**. Une mesure nouvelle de 1 M€ sur le programme 209 s'ajoute et permettra d'atteindre le seuil de **40 recrutements de nouveaux JEA en 2023** (on compte déjà une centaine de JEA) et **rapprocher ainsi la France des contributeurs majeurs** ;

- le **renforcement de l'attractivité de la France** pour les **organisations internationales**. La compétition entre pays s'est considérablement accrue pour accueillir ces organisations, en raison des retombées économiques et des gains de notoriété et d'influence pour les territoires dans lesquels elles sont implantées.

L'effort impulsé depuis plusieurs années a déjà produit **plusieurs résultats**. Dans le **domaine du maintien de la paix**, on constate : le renouvellement de Jean Pierre Lacroix à la tête du Département des opérations de paix, le soutien décisif au lancement par le Bureau du Procureur de la Cour pénale internationale d'une enquête sur la situation en Ukraine,

l'intégration du groupe des 12 plus grands contributeurs au Fonds de consolidation pour la paix, donnant voix délibérative pour fixer ses orientations stratégiques, et donc faire porter davantage encore l'effort sur les zones prioritaires pour nos intérêts (Balkans, Sahel) et le lancement, à l'initiative de la France, de la stratégie des Nations unies sur la lutte contre la désinformation, permis notamment grâce à la position de la France comme premier contributeur aux actions du Département des opérations de paix. Dans le domaine de la **sécurité internationale**, le soutien accru français accordé à l'AIEA a constitué un complément utile aux efforts menés sur le dossier du nucléaire iranien. Nos contributions volontaires à l'OIAC ont permis de soutenir le travail de terrain, tant sur le dossier chimique syrien, que plus récemment en Ukraine. Enfin, la France a fait inscrire à l'agenda international de l'ONUDC notre priorité dans la lutte contre la criminalité environnementale.

Ces résultats plaident pour la **poursuite** de ces contributions volontaires dont les **effets** sont **conséquents**.

### 3. L'ACTION IMMOBILIÈRE EST PAR NATURE PLURIANNUELLE DONC INCOMPATIBLE AVEC LE FONCTIONNEMENT ACTUEL DU COMPTE D'AFFECTATION SPÉCIALE

La politique immobilière à l'étranger est à **réinventer de toute urgence**. Elle est grevée par **le choix qui a été fait pendant plusieurs années de faire dépendre l'entretien normal des bâtiments des recettes exceptionnelles de cessions d'immeubles et du fonctionnement du compte d'affectation spéciale 723** qui sert à financer les investissements immobiliers du ministère de l'Europe et des affaires étrangères. Il est alimenté par les produits de cessions de biens situés à l'étranger mis à disposition du BOP ministériel sur la base d'une programmation de dépenses, dans le cadre d'un dialogue de gestion avec la direction de l'immobilier de l'État. En 2022 et 2023, le MEAE prévoit de réserver environ **22 M€** pour des opérations nouvelles à l'étranger, sur le P723. Toutefois, les disponibilités sur le P723 restent **très limitées** car les ventes de biens restant à céder sont désormais les plus complexes.

---

#### Un compte d'affectation spéciale devenu inopérant ?

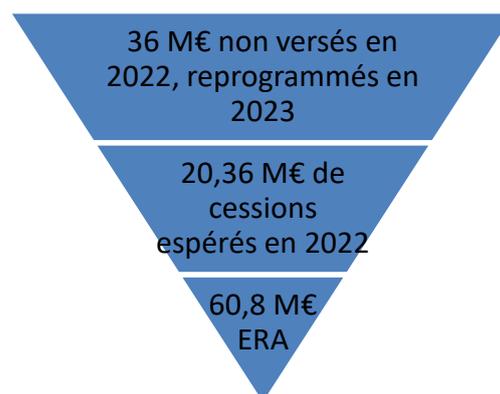
---

Les plus belles ventes ont déjà été réalisées. En 2018, 12 cessions de biens domaniaux à l'étranger ont été opérées pour un montant total de 30,3 M€. En 2019, les encaissements des produits de cession ont représentés 4 M€, 13,5 M€ en 2020, 22,6 M€ en 2021, et **5,96 M€ en 2022** (à mi-septembre). Sont en cours de finalisation cette année les ventes de l'ancien logement du service économique régional à Séoul (7,8 M€) et de l'ancien logement du consul général à Barcelone (2,2 M€). Sont encore prévues les ventes de la villa Westlands à Nairobi (1,1 M€) et de la villa du service économique en Indonésie (3,3 M€).

Pour 2023, plusieurs ventes sont prévues : des parcelles à Dakar, des villas à Oslo et Tunis, des locaux de bureaux à St Pétersbourg, et à Bruxelles, l'ex-consulat général à Bilbao, d'anciens logements à Londres et au Brésil (Rio et Brasília), l'annexe du Consulat à New York et la villa du service économique à New Delhi.

En 2022, une **dotation exceptionnelle sur le CAS de 36 M€, sans contrepartie de remboursement attendue n'a pas été versée et pourrait être reprogrammée en 2023**. Or, en 2023, les marges de manœuvre sur le CAS seront réduites, car les droits de tirage disponibles seront préemptés pour le financement du projet d'extension-réhabilitation de l'Aile des Archives (ERA) comme le souligne votre commission depuis des années. La phase travaux d'ERA est actuellement chiffrée à **60,8 M€** sans préjudice d'éventuels surcoûts liés à l'envolée des cours des matières premières et de l'énergie, ainsi

qu'à d'autres aléas inhérents à une opération de cette envergure.

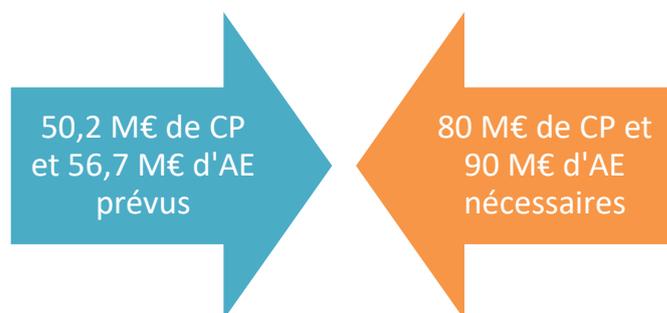


### Un rebasage budgétaire des crédits immobiliers à augmenter, notamment en autorisations de paiement

Le financement par cessions **appauvrit l'État** et est en voie d'essoufflement au point qu'il est désormais **nécessaire**, pour **pallier le manque à financer dû aux cessions non réalisées**, d'augmenter les crédits budgétaires

La LFI pour 2022 prévoyait l'inscription de **41,7 M€ de CP consacrés à l'entretien lourd à l'étranger**. Les autorisations d'engagement étaient strictement égales aux CP ce qui ne permettait pas la programmation pluriannuelle des travaux prévus par le schéma directeur immobilier pluriannuel pour l'étranger (SDIPE). Cette dotation était insuffisante. En **LFI 2023, 50,2 M€ de CP et 56,7 M€ d'AE sont prévus**.

L'écart entre les AE et les CP ne permet **toujours pas la programmation pluriannuelle des travaux**. De plus, la **dotation budgétaire annuelle doit être fixée à un niveau nettement supérieur et correspondant aux besoins, c'est-à-dire au moins 80 M€ de CP par an et un niveau largement supérieur d'AE, soit 90 M€**, afin de permettre la réalisation des schémas pluriannuels de stratégie immobilière.



Enfin, le système de financement des dépenses de sécurisation du réseau par avance des crédits du CAS marque le pas : les **produits de cessions sont difficiles à réaliser en période de pandémie, de guerre et d'inflation**. Le plan pluriannuel de cessions décidé en 2019 dans le cadre du remboursement de « l'avance » de sécurité (67,8 M€) comportait une liste de 29 biens à vendre dont 9 ont été effectuées. En 2022, l'intégralité des crédits devrait être engagée d'ici la fin de l'année. La consommation des CP est à ce jour de 40,6 M€.

Le montant total des produits de cessions escomptés s'élève à **168 M€, dont 67,8 M€ consacrés au remboursement de l'avance de sécurité**. Les produits de cessions restants seront quant à eux réaffectés au MEAE et contribueront au financement des opérations. **Les droits de tirage disponibles sont fléchés vers l'opération d'extension et réhabilitation de l'aile des archives sur le site du Quai d'Orsay, dite QO XX et désormais ERAI**. **Faute de ressources suffisantes sur le CAS 723 pour engager de nouvelles opérations, par exemple celles décidées dans le cadre des schémas directeurs immobiliers à l'étranger, aucune autre programmation n'a eu lieu sur ce programme en 2020, en 2021, en 2022. Aucune opération nouvelle n'est prévue pour 2023.**

## POUR EN SAVOIR +

- [Compte rendu de l'audition de Mme Catherine Colonna](#), ministre de l'Europe et des affaires étrangères
- [Compte rendu de l'audition de Mme Anne-Marie Descôtes](#), secrétaire générale du ministère de l'Europe et des affaires étrangères
- [Rapport d'information sur « Quel avenir pour le corps diplomatique ? »](#) de MM. Jean-Pierre Grand et André Gattolin (n° 777 (2021-2022) - 13 juillet 2022)



**Christian Cambon**

Président de la commission  
Sénateur du Val-de-Marne  
(LR)

Commission des affaires étrangères, de la  
défense et des forces armées

<http://www.senat.fr/commission/etr/index.html>



**Jean-Pierre Grand**

Rapporteur  
Sénateur de l'Hérault  
(LIRT)



**André Gattolin**

Rapporteur  
Sénateur des Hauts-  
de-Seine  
(RDPI)

Consulter le dossier législatif :