



...l'avis de la commission sur le projet de loi de finances pour 2024

## DES MOYENS EN HAUSSE POUR CONSOLIDER L'ACTION EXTÉRIEURE DE LA FRANCE, DANS UN CONTEXTE DE REGAIN DES TENSIONS

Rapport pour avis de Mme Valérie BOYER et M. Jean-Baptiste LEMOYNE, sur le programme 105 « Action de la France en Europe et dans le monde ».

Les crédits demandés au titre du programme 105 progressent en 2024 d'environ 8,7 % pour atteindre 2,26 Mds€. Cette hausse est mise au service du « réarmement » de la diplomatie française souhaité par le chef de l'État, en prolongeant notamment l'augmentation des effectifs entamée l'an dernier, qui doit conduire à la création de 700 ETP d'ici 2027.

Les rapporteurs se sont en particulier intéressés à l'investissement consenti à trois fonctions de notre diplomatie appelées, dans un contexte international particulièrement dangereux, à gagner en importance : la gestion de crise, la communication et l'influence, notamment numérique, et la coopération de sécurité et de défense. Ils appellent à accroître les efforts dans ces domaines.

### 1. UNE SALUTAIRE AUGMENTATION DES MOYENS DE NOTRE DIPLOMATIE

#### A. UNE HAUSSE IMPORTANTE DES CRÉDITS, MAIS UN PILOTAGE RENDU DIFFICILE PAR LE POIDS DES CONTRIBUTIONS INTERNATIONALES

##### 1. Une hausse des crédits notable

Le programme 105 regroupe les moyens de l'action diplomatique de la France et ses crédits de fonctionnement. Il porte également une grande part des contributions versées par la France aux organisations internationales. En tenant compte des dépenses de personnel, les crédits du programme 105 atteignent **2,26 Mds€ en 2024, soit une hausse de 8,7 % sur un an**, hausse comparable à celle de l'ensemble de la mission.

#### Crédits du programme 105 par action et par titre en 2024 (en AE)

Action / Sous-action	LFI 2023 PLF 2024	Titre 2 Dépenses de personnel	Titre 3 Dépenses de fonctionnement	Titre 5 Dépenses d'investissement	Titre 6 Dépenses d'intervention	Total
01 – Coordination de l'action diplomatique	78 390 262 80 005 426	23 827 987 38 065 772	0 0	4 527 517 5 603 017	106 745 766 123 674 215	
02 – Action européenne	12 521 850 11 891 587	15 000 15 000	0 0	122 280 246 199 537 612	134 817 096 211 444 199	
04 – Contributions internationales	0 0	0 0	0 0	707 469 304 728 878 952	707 469 304 728 878 952	
05 – Coopération de sécurité et de défense	78 974 535 80 601 738	4 091 832 4 591 832	0 0	32 345 813 34 345 813	115 412 180 119 539 383	
06 – Soutien	145 325 259 148 769 562	110 200 225 124 043 140	15 799 530 18 340 000	0 0	271 325 014 291 152 702	
07 – Réseau diplomatique	459 499 667 467 959 453	203 571 065 217 119 411	85 929 323 105 813 080	0 0	749 000 055 790 891 944	
<b>Totaux</b>	<b>774 711 573 789 227 766</b>	<b>341 706 109 383 835 155</b>	<b>101 728 853 124 153 080</b>	<b>866 622 880 968 365 394</b>	<b>2 084 769 415 2 265 581 395</b>	

**Le ministère se félicite en particulier de ce que les crédits hors rémunérations croissent de 166,3 M€ par rapport à 2023, qualifiant cette hausse de 13 % par rapport à 2023 d'inédite depuis 2005.** Cette hausse des crédits hors rémunération se décompose de la façon suivante :

- **46 % (76 M€) provient de l'accroissement de la contribution française à la Facilité européenne pour la paix (FEP)**, ainsi portée à environ 144 M€. Par ce canal, le ministère entend ne contribuer, d'après les documents budgétaires, qu'aux « mesures d'assistance à caractère non légal » financées par la FEP, destinées principalement à l'Ukraine ;
- **25 % (42 M€) provient de dépenses de fonctionnement**, équitablement partagées entre les actions de coordination de l'action diplomatique - protocole, communication –, de soutien – ressources humaines, immobilier, numérique – et relatives au fonctionnement du réseau ;
- **14 % (23 M€) provient de dépenses d'investissement**, en particulier les dépenses liées à la sécurisation des emprises à l'étranger ;
- **13% (21 M€) s'explique par la hausse des contributions internationales**, au sein desquelles l'effort, en 2024, des contributions volontaires ne représente que 2,3 M€.

Le ministère calcule ainsi que les 166 M€ de hausse des dépenses hors titre II se décomposent en 129,2 M€ de hausse tendancielle et 37,1 M€ de mesures nouvelles.

## 2. L'action multilatérale, un poste difficile à piloter et une politique malaisée à évaluer

**Une large part de ces nouveaux crédits est consacrée aux canaux d'influence de la France dans le monde.** Les crédits consacrés aux contributions internationales et aux opérations de maintien de la paix représentent deux tiers du programme 105, hors crédits de personnel, soit 927,6 M€, en hausse de 98,6 M€. Cette augmentation s'explique par l'effet-change et la revalorisation de certaines contributions. Les crédits consacrés aux opérations de maintien de la paix sont en légère baisse, de 2,9 M€, en raison de la fermeture du dispositif de maintien de la paix au Mali.

Une douzaine d'organisations, dont l'ONU, le Conseil de l'Europe, l'OTAN et l'OCDE, concentre la majorité de nos contributions. Le ministère s'est engagé depuis 2021 sur une trajectoire haussière des contributions volontaires financées sur le programme 105 pour répondre à des enjeux prioritaires :

- **la sécurité internationale**, ce qui justifie le montant de nos contributions à l'Agence internationale de l'énergie atomique, l'Organisation pour l'interdiction des armes chimiques et l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe, ainsi que pour accroître notre effort dans les domaines de la cybersécurité et de la défense européenne ;
- **le renforcement de l'attractivité de la France pour les organisations internationales**, alors que la compétition entre pays s'est considérablement accrue pour accueillir ces organisations ;
- **le renforcement de notre présence au sein des organisations** : Ainsi, 1 M€ sera affecté à l'objectif de 40 nouveaux jeunes experts associés (JEA) pour dépasser le nombre de 130 placés dans le système onusien, et 1,3 M€ à l'attractivité du territoire pour les organisations internationales.

## Quinze premières contributions internationales obligatoires portées par le programme 105 en 2024

Organisation bénéficiaire	Montant (€)	Rang
Opérations de maintien de la paix	296 870 763,33	6ème
Organisation des Nations Unies	123 160 656,70	6ème
Conseil de l'Europe	49 096 954,41	1er
Organisation du Traité de l'Atlantique Nord	43 259 148	4ème
Organisation de coopération et de développement économique	24 085 123	5ème
Organisation mondiale de la santé	22 888 937,12	8ème
Agence internationale de l'énergie atomique	21 664 771,60	6ème
Organisation des Nations unies pour l'alimentation et l'agriculture	20 394 336,32	6ème
Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe	18 439 720,22	3ème
Organisation internationale du travail	16 268 641,15	5ème
Organisation des Nations unies pour l'éducation, la science et la culture	16 060 892,73	5ème
Cour pénale internationale	14 828 754	3ème
Organisation mondiale du commerce	9 029 095,84	5ème
Programme des Nations Unies pour l'environnement	7 056 074,77	3ème
Organisation Internationale pour les Migrations	3 508 126,26	13 <sup>ème</sup> (en 2021)

**Source** : direction générale des affaires politiques et de sécurité.

**L'enveloppe des contributions volontaires augmentera en 2024 de 2,3 M€.** Ces contributions sont essentielles pour maintenir le rang de la France dans un contexte de baisse des quotes-parts françaises au fonctionnement des organisations internationales – notre part dans le budget régulier de l'ONU est ainsi passée à 4,3 % pour 2022-2024, contre 4,4 % sur la période précédente.

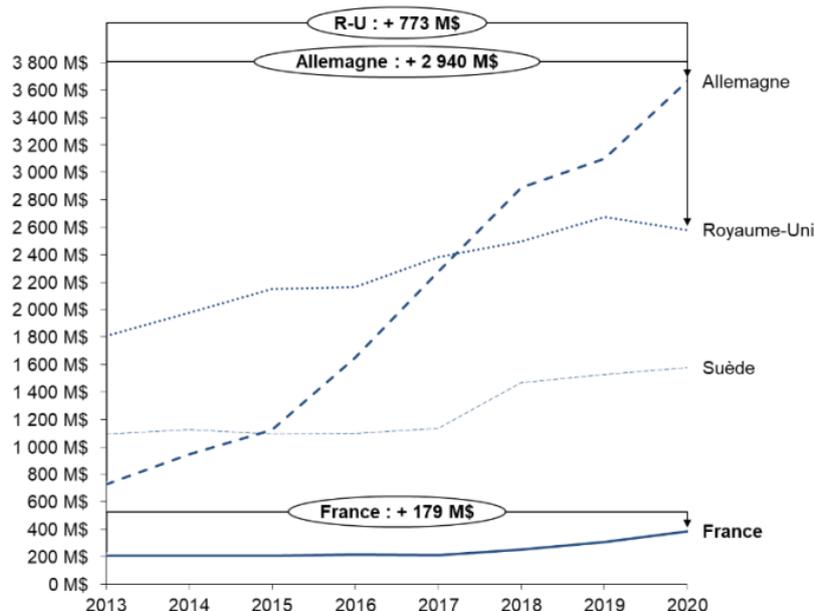
**Cette hausse est relativement modérée** si on la rapporte à celle des années passées puisqu'elle était de 3 M€ en 2020, 17,2 M€ en 2021, 9,6 M€ en 2022, et 1 M€ en 2023 mais s'ajoute aux 30 M€ sociés depuis 2020.

**Cet effort a cependant été moindre que celui de certains de nos voisins**, comme l'a relevé la commission des finances en janvier 2022<sup>1</sup> : « nous avons en moyenne bien moins augmenté annuellement nos contributions volontaires que ne l'ont fait nos partenaires, Chine comprise. La contrepartie en est de moindres gains d'influence – mesurés comme la variation de notre poids dans le financement des institutions ». Royaume-Uni et l'Allemagne ont ainsi, alors même qu'ils partaient de plus haut, augmenté leur contribution volontaire au système des Nations unies d'un facteur quatre et seize, quand la France peinait à doubler la sienne.

La commission des finances appelait en conclusion à renforcer le niveau de nos contributions volontaires, à mobiliser l'ensemble des autres leviers d'influence et à améliorer la coordination au niveau européen.

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

## Évolution comparée du montant des contributions volontaires au système des Nations unies (en M\$)



Source : commission des finances du Sénat.

Les résultats en termes de gains d'influence de cette politique ne sont pas même faciles à évaluer. Le ministère évoque pour les illustrer les éléments suivants :

- **dans le domaine du maintien de la paix** : le renouvellement de Jean-Pierre Lacroix à la tête du Département des opérations de paix jusqu'en 2024, 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 pour la consolidation de la paix, obtenant voix délibérative, le lancement de la stratégie des Nations Unies sur la lutte contre la désinformation ;
- **dans le domaine de la sécurité internationale** : la France a apporté un soutien accru à l'AIEA pour ses activités de vérification en Iran, à l'OIAC pour son travail en Syrie et en Ukraine, et a fait inscrire à l'agenda international de l'ONU DC (Office des Nations unies contre les drogues et le crime) notre priorité dans la lutte contre la criminalité environnementale.

## B. LA MISE EN OEUVRE DE L' « AGENDA DE LA TRANSFORMATION » DU MINISTÈRE

### 1. Un effort de recrutement et de modernisation de la gestion des ressources humaines

La loi de finance pour 2021 avait, pour la première fois depuis l'entrée en vigueur de la LOLF, en 2007, stabilisé les effectifs du ministère de l'Europe et des affaires étrangères. Après une hausse liée au recrutement de CDD pour faire face à l'organisation de la présidence française de l'Union européenne, celle pour 2023 fléchissait 73 des 100 nouveaux ETP sur le programme 105.

Ces nouveaux emplois ont été consacrés au renforcement de notre présence dans l'Indopacifique, en Afrique et en Europe orientale, ainsi que des capacités d'analyse politique, à la lutte contre les attaques cyber et la manipulation de l'information, ainsi qu'à la sécurisation de nos emprises. Une autre priorité était de soulager les postes et directions où la charge de travail était devenue trop forte.

L'agenda de la transformation annoncé par le Président de la République à l'issue des états généraux de la diplomatie, en mars 2023, prévoit de poursuivre cette tendance, notamment par le recrutement de 700 ETP d'ici 2027, selon la programmation ci-après.

## Évolution programmée des effectifs du MEAE

	2024	2025	2026	2027	Total
ETP supplémentaires	+150	+150	+200	+200	700

Dans le cadre du PLF 2024, 110 ETP sont ainsi fléchés sur le programme 105, dont 5 pour la délégation à l'encadrement supérieur et 10 dans le cadre de la réinternalisation des fonctions numériques. **L'ensemble de la mission « Action extérieure de l'État » gagnerait quant à elle 165 ETP.**

D'après la direction des affaires politiques, les priorités de la programmation en cours, qui ne distingue toutefois pas entre les différents programmes de la mission, sont les suivantes :

### Fléchage prévisionnel des postes créés par le PLF pour 2024

- consolidation des capacités d'analyse et d'anticipation : environ 46 postes ;
- communication et stratégie de riposte dans le champ informationnel : environ 25 postes ;
- numérique et cyber sécurité : environ 25 postes ;
- renforcement de la culture européenne et des cercles de solidarité : environ 9 postes ;
- rôle de la France dans les négociations internationales, enjeux globaux : environ 9 postes ;
- renforcement des 25 ambassades de présence diplomatique : environ 9 postes.
- renforcement des secrétariats généraux d'ambassade : environ 9 postes.

**Des moyens nouveaux sont en outre donnés à la direction des ressources humaines pour mener à bien les réformes issues des états généraux de la diplomatie<sup>1</sup>**, qui visent notamment à améliorer l'accompagnement du parcours des agents et la qualité de vie au travail. L'organigramme du ministère a été refondu au 1<sup>er</sup> septembre 2023<sup>2</sup>. Près d'un million d'euros de mesures nouvelles doivent renforcer la politique sociale du ministère – avec notamment l'objectif de satisfaire toutes les demandes de place en crèche pour les enfants des agents – et améliorer l'accompagnement de la mobilité tout au long de la carrière. La préfiguration de l'Académie diplomatique et consulaire a été confiée à Didier le Bret, dont le rapport est attendu pour début 2024. La réforme statutaire est progressivement mise en oeuvre : en novembre 2023, près de 72 % des 799 diplomates éligibles ont opté pour le cadre des administrateurs de l'Etat.

## 2. Un effort bienvenu au service de la remise à niveau du réseau

**Le montant global des dépenses de fonctionnement – hors dépenses de personnel – s'élèvera en 2024 à 463,5 M€,** contre 413,7 M€ en 2023, soit une augmentation de presque 50 M€.

**L'enveloppe des moyens des postes à l'étranger sera portée à 114,5 M€** - soit une augmentation de 5,8 M€ - afin de tenir compte des effets de l'inflation dans le monde. Par ailleurs, 2,8 M€ seront dédiés à l'amélioration des conditions d'expatriation des agents. Un effort particulier est aussi consenti afin d'améliorer la sobriété et la performance énergétique et environnementale du ministère : la direction de l'immobilier bénéficiera d'un effort de 22 M€, dont 6 M€ de mesures nouvelles consacrées aux grands projets immobiliers et notamment pour l'entretien lourd à l'étranger.

**Le renforcement de la sécurisation des emprises diplomatiques et consulaires est un poste de dépense primordial**, dans un contexte de hausse des tensions internationales et de menaces répétées sur nos emprises à l'étranger. Une partie de l'enveloppe de mesures nouvelles de 5 M€ accordée à la direction de la sécurité diplomatique (DSD) sera consacrée

<sup>1</sup> « Pour un plan de réarmement de la diplomatie française », rapport de Jérôme Bonnafont en conclusion des états généraux de la diplomatie, mars 2023.

<sup>2</sup> Arrêté du 24 août 2023 modifiant l'arrêté du 28 décembre 2012 portant organisation de l'administration centrale du ministère des affaires étrangères.

à l'achat de nouveaux véhicules blindés et au renforcement de la sécurité passive de nos ambassades les plus exposées.

Les crédits de la DSD permettront de **poursuivre les travaux de sécurisation nécessaires**. D'après son directeur, 412 sites sur 543, soit 76 %, bénéficient aujourd'hui d'un niveau de sécurisation adapté. Tous sites confondus, entre 75 et 80 % d'entre eux ont fait l'objet de travaux de sécurisation. Dans le périmètre des seuls instituts français, seuls 60 %, soit 83 bâtiments, bénéficient d'un niveau de sécurisation adapté.

En 2024, la DSD et la direction de l'immobilier et de la logistique présenteront une programmation commune. Devraient y figurer les chantiers figurant dans le tableau ci-après.

#### **Programmation des opérations de sécurisation en 2024**

**Ukraine** : sécurisation de plusieurs options, dont un plateau de bureau pris à bail (500 K€) ;

**Belarus** ; sécurisation d'un plateau de bureau pris à bail par l'ambassade (700 K€) ;

**Algérie** : sécurisation de la résidence de France (2 M€) ;

**Tunisie** : mise à niveau sécurisation de la résidence de France (400 K€) ;

**Irak** (Bagdad, Erbil, Mossoul) : mises à niveau des dispositifs dans plusieurs emprises (4 M€) ;

**Pakistan** : mise à niveau, reprise périmétrie, zone de confinement autonome (2,6 M€) ;

**Burkina Faso** : sécurisation du campus diplomatique et d'un parc de logements pour les agents, initiée en 2023 (4,6 M€) ;

**Cameroun, Douala** : sécurisation du consulat général (3 M€) ;

**Mali** : sécurisation du campus diplomatique (5 M€) ;

**Nigeria** : mise à niveau de la sécurisation du campus diplomatique (1 M€) ;

**Tchad** : études préalables à la mise à niveau de la sécurisation de l'ambassade et d'un parc de logements pour les agents ( 370 K€).

**Les dépenses de sécurisation sont par nature affectées d'un fort dynamisme.** Celui-ci tient d'abord, conjoncturellement, à l'inflation, qui affecte toutes les composantes de la dépense. La charge de gardiennage assurée par des vigiles représente ainsi un budget de 23 M€ en 2024. Il tient en outre à la croissance de la fréquence, de l'expertise et du coût des missions de maintenance. Les équipements, de plus en plus spécialisés, parfois fragiles, requièrent un maintien en condition technique et opérationnel, lequel est rendu plus complexe par la grande diversité des conditions – climatiques et météorologiques – et des terrains – zones sismiques, glissements – dans lesquels est placé le réseau diplomatique.

Les dépenses de protocoles sont élevées mais justifiées par la densité exceptionnelle des événements internationaux organisés par notre pays en 2024, et de nature à accompagner la professionnalisation, au sein du ministère, de la fonction d'organisation de conférences internationales

**Les dépenses de protocole affichent une hausse notable en 2024**, s'établissant à 18,1 M€, contre moins de 8 M€ en 2023. Le Gouvernement demande en particulier une enveloppe de 13 M€ destinée à couvrir les dépenses d'organisation de **conférences internationales**. Le Gouvernement rappelle que se tiendront en 2024 : la manifestation « égalité, droits des femmes, violences faites aux femmes » en mars, l'événement « Sport en Afrique, économie, développement » en mai, les commémorations liées au 80<sup>e</sup> anniversaire du débarquement en Normandie en juin et au 80<sup>e</sup> anniversaire du débarquement en Provence en août, une conférence internationale sur le thème « sport et santé, alimentation » en juillet, en marge de la cérémonie d'ouverture des Jeux de Paris, le sommet

de la Francophonie à Villers-Cotterêts et à Paris en octobre, et l'événement « Nutrition for growth – N4G », en décembre.

Le programme 105 est également doté de moyens supplémentaires pour améliorer l'action du ministère et le quotidien des agents, de plus en plus souvent mis à rude épreuve sur le terrain. Ainsi, les moyens de la **direction du numérique s'établiront à 57,5 M€, en hausse de 5,3 M€.**

## 2. SOUTENIR LA MONTÉE EN PUISSANCE DE CERTAINES FONCTIONS ESSENTIELLES, DANS UN CONTEXTE DEVENU PLUS CONFLICTUEL

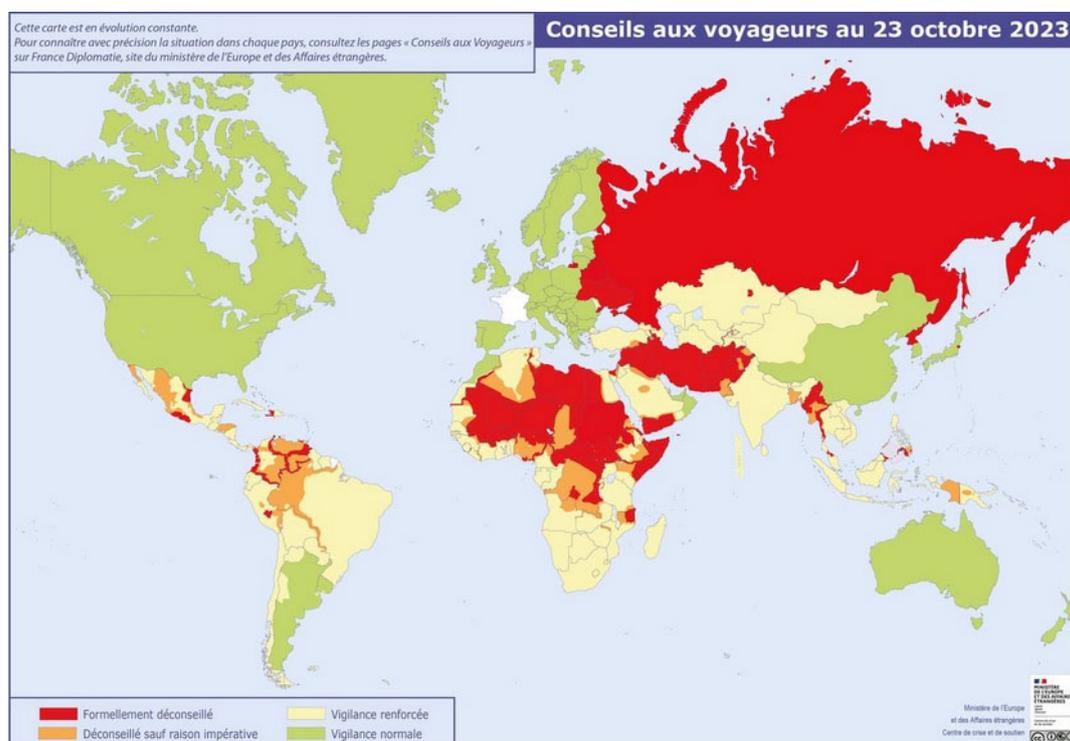
### A. UNE AUGMENTATION DES RISQUES ET DES MOYENS DE GESTION DE CRISE

#### 1. Le centre de crise et de soutien, fleuron du savoir-faire français de la gestion de crise

Le **Centre de crise et de soutien (CDCS)**, créé en 2008, est responsable de la **sécurité des ressortissants français à l'étranger** au titre du programme 105, ainsi que, au titre du programme 209, de l'action humanitaire et de stabilisation. Il est le chef de file en matière d'anticipation et de réaction face aux crises et assure la cohérence et la coordination de l'action de l'Etat dans ces domaines.

Il assure ainsi une mission de **veille et d'alerte** en matière de stabilité politique, de conflits armés ainsi que de risques naturels et épidémiologiques, 24 heures par jour et sept jours par semaine, grâce au réseau diplomatique mais aussi à ses moyens propres. Il **analyse en outre les risques et planifie la réponse aux crises** en veillant à la dotation des postes en plans de sécurité et en les équipant et en les formant en conséquence. Il assure un **rôle d'information et de prévention** par la publication des fiches « Conseils aux voyageurs » et la gestion du service « Fil d'Ariane ». Il traite enfin les **affaires individuelles les plus sensibles**, telles les morts violentes, disparitions inquiétantes ou les enlèvements.

#### Carte mondiale des zones de vigilance (octobre 2023)



Source : Portail France Diplomatie.

Sa fonction d'information du grand public, via les Fiches conseils aux voyageurs, est sans doute la plus connue, puisque ces pages totalisent 39 millions de vues en 2022. Elles

sont actualisées en permanence. Leur refonte est prévue dans les prochains mois, dans le cadre de la modernisation du site internet France diplomatie, ainsi qu'une meilleure prise en compte de certaines thématiques. Une actualisation de l'application Conseils aux Voyageurs, déjà disponible pour les smartphones, devrait permettre en 2024 une meilleure utilisation par un plus grand nombre d'utilisateurs.

**Dans sa fonction de gestion de crise, le centre de crise fait office d'ensemblier**, en travaillant avec un grand nombre de partenaires publics et privés : armée, centre de commandement de l'armée, services du ministère de la santé, collectivités territoriales, entreprises ou fondations d'entreprises telles CMA-CGM, Suez, Sanofi, mais aussi les grandes ONG pour le volet humanitaire de son action. **La pratique des réunions interministérielles tenues au centre de crise** réunissant les postes diplomatiques concernés, le cabinet de la ministre et les acteurs concernés, est désormais installée.

## 2. Une budgétisation qui peut être adaptée pour faire face à une situation de crise

Après une augmentation du budget de fonctionnement du centre de crise, en loi de finances initiale pour 2023, de 600 000 euros par rapport à l'année précédente, **le PLF pour 2024 augmentera le budget de fonctionnement du centre de 450 000 euros**, le faisant passer de 3 M€ à 3,4 M€. Cette augmentation lui permettra de recruter environ 5 ETP, faisant passer ses effectifs, qui n'étaient qu'une trentaine d'ETP en 2008 et 62 en 2014, de 104 à 109 en 2024.

Il est bien sûr impossible de budgéter finement le financement d'actions par hypothèses imprévisibles et contingentes mais, **dans un contexte international et environnemental particulièrement dangereux, la charge de travail du centre de crise se maintiendra à court, voire à moyen terme**. L'année 2023 a ainsi vu les crises de grande ampleur se succéder à un rythme rapproché : séisme en Turquie et en Syrie en février, évacuation du Soudan en avril, crise au Niger et au Gabon en août, séisme au Maroc en septembre, guerre dans le Haut-Karabagh en septembre, guerre en Israël en octobre.

Ces crises gagnent en outre en intensité. Celles de 2023 ont, à ce jour, coûté 8 580 736 € : 935 131 € pour le Soudan, 2 857 934 € pour le Niger et 4 787 671 € pour la crise en Israël et dans les territoires palestiniens. Une évacuation, même partielle, de nos ressortissants du Liban, qui sont environ 20 000, ferait peser une lourde charge sur les capacités du centre.

Le centre puise cependant pour son financement à d'autres sources :

- **la réserve de crise** : son montant reste stable à 1,5 M€, mais elle peut être réabondée en cours d'exercice ;
- le concours du **mécanisme de protection civile de l'UE** : il permet le remboursement par la Commission européenne d'une partie du coût d'affrètement, par le ministère, d'avions ayant servi au rapatriement de ressortissants européens, lequel peut atteindre 75 % des crédits engagés lorsque 30 % des passagers sont des ressortissants d'autres pays de l'Union européenne. Dans le cas de la crise en cours au Proche-Orient, n'y ont toutefois été éligibles qu'un cinquième des 15 vols affrétés ;
- des **redéploiements en fin de gestion** au sein du programme, destinés à couvrir le financement d'aléas par nature imprévisibles.

## B. DE NOUVELLES ARMES DANS LA BATAILLE INFORMATIONNELLE

### 1. Une ambition renouvelée dans le cadre de l'agenda de la transformation

L'influence et la communication faisant partie des fonctions essentielles identifiées par l'agenda de la transformation, **la direction de la communication et de la presse (DCP) du ministère bénéficiera en 2024 d'un effort budgétaire de 2,2 M€**. Celle-ci emploie, en 2023, 118 agents en administration centrale et anime, à l'étranger, un réseau de 524 agents de tous statuts et de toutes fonctions, qui participent aux fonctions de communication.

**Les crédits socle sont ainsi consolidés à hauteur de 5,3 millions d'euros**, ce qui correspond aux besoins liés aux actions déjà engagées ou mises en place, notamment : la refonte des sites des postes et de France diplomatie sur trois ans, la prise en charge d'outils

de veille ou de prestations de veilles externalisées, ou encore la participation sur quatre ans au financement de la chaîne vidéo de la Maison des mondes africains.

**Sera en outre pérennisé le fonds de communication des postes**, mis en place pour la première fois en 2023 afin de soutenir les projets les plus ambitieux et de renforcer la capacité des postes à mener des actions de communication. En 2023, 85 dossiers ont été financés sur un total de 96 candidatures, pour un montant dépassant 1,2 million d'euros. Ont été soutenues les actions de communication ambitieuses dans les pays à fort risque de discours hostile et de désinformation – en Afrique, au Maghreb, dans l'Indopacifique –, et la communication des postes de présence diplomatique.

**Les nouvelles actions lancées en 2024 bénéficieront de crédits à hauteur de 1,55 M€.** Il s'agit de financer le **renforcement des moyens de nos ambassades dans les géographies prioritaires** avec une dotation minimale de communication de 5 000 euros par ambassade, la constitution d'un réseau de veilleurs en poste, ou encore la dotation d'outils techniques permettant de développer une capacité de veille, d'analyse et de documentation sur la base de sources ouvertes.

## 2. Des ambitions nouvelles dans la guerre informationnelle

La DCP s'engage en outre dans une **politique plus résolue de lutte contre la désinformation**, qui passe par la dynamisation de la présence du ministère dans les médias et sur les réseaux sociaux. Outre les éléments qui précèdent, y contribueront plus spécifiquement deux nouveautés.

D'une part, la **sous-direction de la veille et de la stratégie** créée le 1<sup>er</sup> septembre 2022<sup>1</sup>, est chargée de piloter la veille sur les questions de politique internationale sur l'ensemble des médias et d'animer, sur ces questions, le réseau des postes diplomatiques et consulaires. Elle analyse et suit les dynamiques informationnelles à l'échelle internationale, fait des propositions de communication stratégique et appuie à cette fin le porte-parolat. Elle compte, pour l'heure, 19 ETP.

Cette sous-direction **renforce la capacité d'analyse et d'alerte autonome du ministère**. En lien quotidien avec les acteurs interministériels, notamment VIGINUM et l'état-major des armées, la DCP contribue grâce à elle à la dénonciation publique des fausses informations circulant contre la France et des manoeuvres d'ingérence étrangères menaçant nos intérêts. La DCP a en particulier développé ses relations avec des *fact-checkeurs* français et étrangers, ainsi qu'avec des communautés d'enquêteurs en sources ouvertes. Au Niger, une quarantaine de manipulations de l'information ont ainsi été contrées.

D'autre part, une **plateforme de partage de contenus est appelée à consolider le rôle de pilotage interministériel du ministère en matière de communication de la France à l'étranger**. Cette plateforme partagée permettra en effet l'élaboration de stratégies de communication communes avec les opérateurs sur les priorités de politique étrangères – une charte a par exemple déjà été élaborée avec l'Agence française de développement –, la déclinaison de ces stratégies dans les ambassades et la mise en place d'outils permettant le partage et la dissémination de contenus par l'ensemble des acteurs.

Afin que le contre-discours favorable aux intérêts français, là où ils sont contestés, n'apparaisse pas systématiquement sous le timbre du Gouvernement français, il semble aux rapporteurs utile **d'investir davantage dans le soutien aux producteurs locaux de contenus** servant nos intérêts. Les crédits de base de communication confiés aux postes peuvent certes y contribuer. C'est en outre l'objet du programme d'invitation de journalistes étrangers, lequel sera renforcé à l'approche des Jeux olympiques de Paris 2024, notamment aux journalistes africains et aux influenceurs sur les réseaux sociaux. Des marges de progression restent toutefois possibles en la matière.

Il importe enfin de soutenir les relations de coopération développées à une échelle plus large – avec les Etats membres de l'UE, le service européen d'action extérieure, les États-Unis, le Royaume-Uni, le Brésil, l'OTAN, l'OCDE, l'ONU – et de défendre la **régulation des**

---

<sup>1</sup> Arrêté du 9 août 2022 modifiant l'arrêté du 28 décembre 2012 relatif à l'organisation de l'administration centrale du ministère des affaires étrangères.

**plateformes au niveau international**, en prenant par exemple appui sur la réglementation européenne en la matière.

## C. LA POLITIQUE DE COOPÉRATION DE SÉCURITÉ ET DE DÉFENSE

### 1. La coopération de sécurité et de défense, un outil d'influence de premier plan

La direction de la coopération de sécurité et de défense (DCSD) déploie **l'expertise française auprès de pays partenaires en vue de renforcer leurs capacités de sécurité et de défense**. Cette politique vise aussi à développer notre influence tout en assurant une meilleure diffusion de nos valeurs. Le choix de confier à une direction unique du ministère des affaires étrangères la conception et la mise en oeuvre de coopérations structurelles, plutôt que d'en laisser l'initiative aux ministères métiers – intérieur, justice, défense... – est une spécificité française.

**L'activité de la DCSD consiste essentiellement en de la formation** : la direction envoie à cette fin des coopérants, issus principalement des armées, de la gendarmerie, de la police et des douanes, dans une cinquantaine d'académies, et pilote elle-même une vingtaine d'écoles nationales à vocation régionale (ENVR). Ont par exemple ce statut l'école d'administration des forces de défense à Libreville, au Gabon, ou bien l'école internationale de perfectionnement à la pratique de la police judiciaire de Djibouti, toutes deux créées en 2023.

Carte du réseau des coopérants de la DCSD 2022-2023

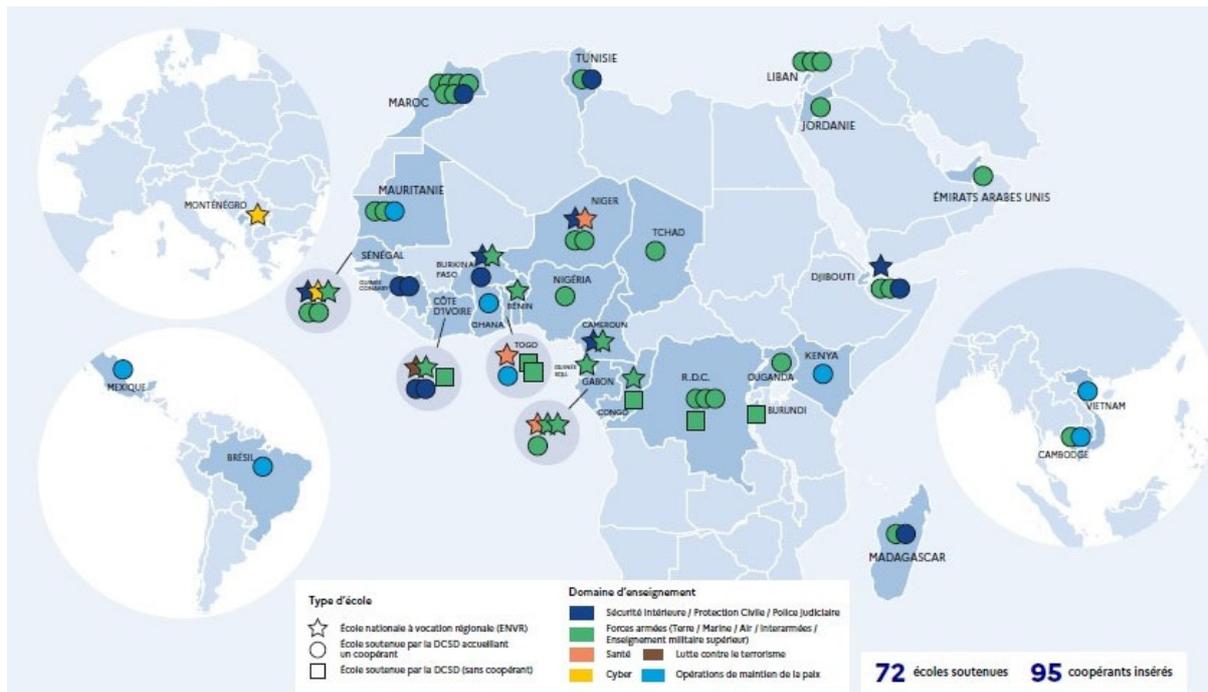


Source : DCSD.

**Le changement de contexte politico-sécuritaire survenu ces derniers mois en Afrique de l'Ouest a eu des effets ambigus.** Il a certes conduit à des ajustements : la relocalisation de l'Institut supérieur de logistique de Ouagadougou est à l'étude, l'avenir de l'Institut supérieur d'études de protection civile de Ouagadougou et de l'École des personnels paramédicaux des armées de Niamey est à ce stade incertain, et l'activité de l'Académie des frontières au Niger est gelée. **Mais la demande de coopération avec la France, qui dispose d'un vrai savoir-faire, est toujours forte**, et les candidats à la reprise de ces établissements sont ainsi nombreux dans la région.

Les projets pour 2024 sont nombreux ailleurs en Afrique. Citons par exemple la création d'une école de systèmes d'information et de commandement en Côte d'Ivoire, la création d'une école de sécurité environnementale des parcs naturels en Afrique centrale, ou encore l'accompagnement de la transformation en ENVR de l'École de Guerre Terre de Kinshasa, en République démocratique du Congo.

## Réseau des écoles de sécurité et de défense soutenues par la DCSD



Source : DCSD.

### 2. Un outil d'influence encore sous-utilisé

Une réflexion est en cours depuis la fin 2022 sur la nature de ces écoles et la modernisation du pilotage par la DCSD. Celle-ci repose sur plusieurs piliers.

D'abord, celui du **repositionnement géographique**. Il s'agit, d'une part, de réorienter la présence française en Afrique au profit de grands pays pivots et de l'Afrique orientale et australe et, d'autre part, de miser davantage sur l'indopacifique, l'Europe continentale et les pays d'intérêt de la zone Afrique du Nord-Moyen Orient. La DCSD se fixe ainsi :

- **dans la zone indopacifique** : le lancement du projet d'école régionale de sécurité maritime au Sri Lanka, et un projet régional de sécurité des infrastructures portuaires devrait également démarrer en 2024, sous financement européen ;
- **dans la zone Afrique du Nord-Moyen Orient** : outre la poursuite des actions de coopération avec le Maroc, le Liban, la Jordanie et la Tunisie, un effort sera fait avec la Libye, notamment en matière de protection civile et de douanes ;
- **dans les Balkans occidentaux** : l'achèvement en 2024 du projet EVOFINDER relatif à la lutte contre les trafics illicites d'armes à feu de petit calibre, et l'inauguration du projet monté conjointement avec la Slovénie d'école régionale de cybercriminalité au Monténégro (C3BO), qui a dispensé sa première formation en mai 2023 ;
- **en Amérique latine et dans les Caraïbes** : la poursuite de la coopération avec la police haïtienne et des actions de protection civile et de lutte contre les stupéfiants.

**Au plan thématique**, la DCSD s'attache à développer son action sur des enjeux nouveaux, de fort intérêt pour la France en termes de retour en sécurité et en termes d'influence, et faisant l'objet d'une forte demande des pays partenaires, tels que : la **cybersécurité**, la **protection civile** et la **sécurité environnementale**, la **sécurité maritime**, et la **lutte contre l'immigration clandestine**.

La **modernisation de la doctrine d'emploi des ENVR** est également en chantier. Il s'agit :

- **d'internationaliser le financement et/ou la gouvernance des écoles**. L'Union européenne a par exemple rendu possible le programme de soutien aux centres de formation africains à la paix et à la sécurité, où figurent cinq des écoles soutenues financièrement par la DCSD. L'Académie internationale de lutte contre le terrorisme

de Côte d'Ivoire a, pour sa part, bénéficié de la participation de l'Union européenne, du Canada, du Danemark, des Émirats Arabes Unis et des États-Unis.

- **De rénover le pilotage des écoles** en les autonomisant, notamment pour la recherche de financements extérieurs, en les mettant davantage en réseau par la création de synergies et d'échanges de bonnes pratiques et la constitution de réseaux d'anciens élèves, en y renforçant le soutien à la francophonie.

L'atteinte de ces différents objectifs suppose une **forte capacité d'adaptation de la DCSD et une « flexibilité » du réseau** et un fonctionnement « en mode projets ». La DCSD sera en effet conduite à fermer et ouvrir un volume de postes équivalent à plus de 10 % de ses effectifs. À cela s'ajoute l'objectif **d'accroître l'offre de formation de 40 %**, afin d'ajouter 1200 stagiaires aux 3 000 déjà bénéficiaires, chaque année, des cursus longs délivrés par les différentes écoles – les stagiaires de formations courtes ou ponctuelles étant environ dix fois plus nombreux. **L'atteinte d'un tel objectif nécessitera des financements, des effectifs et des travaux d'infrastructures supplémentaires.**

Pour 2024, la DCSD bénéficie, au titre du programme 105, d'une hausse de ses crédits d'intervention de 7 % par rapport à l'an dernier, ce qui les porte à environ 39 M€. Une ENVR coûte un à deux millions d'euros par an, dont 300 000 de fonctionnement assurés par la DCSD elle-même.



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

**Cédric PERRIN**

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



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



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