

MINISTÈRE DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES

**RAPPORT  
DE L'INSPECTION GÉNÉRALE  
POUR L'ANNÉE 2003**

MINISTÈRE DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES

**RAPPORT  
de  
L'INSPECTION GENERALE des AFFAIRES ETRANGERES  
pour l'année 2003**

• <b>Introduction</b>	page <b>2</b>
• <b>L'Inspection générale des Affaires étrangères</b>	page <b>3</b>
• <b>Remarques générales</b>	page <b>5</b>
• <b>Les agents</b>	page <b>7</b>
• <b>Le réseau consulaire</b>	page <b>9</b>
• <b>Le réseau culturel</b>	page <b>12</b>
• <b>Le réseau éducatif</b>	page <b>12</b>
• <b>La communication</b>	page <b>16</b>
• <b>Les questions immobilières</b>	page <b>17</b>
• <b>L'approche régionale : exemples de l'Afrique australe et de l'Asie centrale</b>	page <b>18</b>
• <b>Audits effectués avec d'autres inspections ministérielles</b>	
• Modernisation du cadre budgétaire	page <b>21</b>
• Rémunération des agents de l'Etat à l'étranger	page <b>22</b>
• Adoption internationale	page <b>24</b>
• Fichier sur les empreintes digitales	page <b>25</b>
• <b>Missions effectuées en 2003</b>	page <b>26</b>

## **Introduction**

L'Inspection générale des Affaires étrangères, depuis 1993, résumait chaque année ses activités dans un rapport diffusé au Ministre, aux principaux responsables du ministère ainsi qu'aux ambassadeurs, aux consuls généraux et aux consuls.

Ce rapport sera désormais public. Il ne traite pas de l'activité du ministère des Affaires étrangères dans son ensemble. Un « rapport annuel » est déjà publié par le MAE et par certaines directions du ministère (direction des Français à l'étranger et des étrangers en France, direction générale de la coopération internationale et du développement) de même que par l'Agence pour l'enseignement français à l'étranger (AEFE). Il ne traite pas non plus des questions de sécurité, que l'Inspection suit cependant avec une très grande attention.

C'est une synthèse des observations faites par l'Inspection lors des missions qu'elle a effectuées en 2003 et qui concernaient, comme les années précédentes, un échantillon représentatif de notre réseau diplomatique, consulaire et culturel.

Le rôle de l'Inspection est de rapporter du terrain le maximum d'informations et d'analyses sur le fonctionnement et les problèmes des postes. Partout elle se pose les mêmes questions : l'ambassadeur ou le consul général a-t-il les moyens de remplir sa mission ? Comment sont-ils mis en œuvre, et avec quel impact ? Comment les chefs de poste et leurs collaborateurs assument-ils les fonctions qui leur sont confiées ? Quelles sont les conditions de vie et de travail des agents, que l'Inspection rencontre tous, individuellement ou collectivement ? Dans un contexte budgétaire très difficile, toutes les possibilités d'économie et de meilleure organisation du travail ont-elles été recherchées ?

S'il est naturel que les observations et les recommandations détaillées faites pour chaque poste

conservent leur statut de documents internes à l'administration, l'Inspection a sélectionné pour ce premier rapport public

plusieurs sujets concernant très directement la modernisation du ministère des Affaires étrangères, et résumé les audits effectués avec d'autres inspections ministérielles.

## L'Inspection générale des Affaires étrangères

L'Inspection générale des Affaires étrangères (IGAE) est l'héritière de l'Inspection des postes diplomatiques et consulaires créée en 1920. Destinée lors de sa création à contrôler avant tout le fonctionnement administratif et la gestion comptable des postes à l'étranger, elle a vu ses missions s'élargir progressivement et son statut et ses moyens se renforcer pour devenir aujourd'hui un outil d'évaluation, de proposition et de conseil.

\*\*\*

Le statut et les missions de l'Inspection générale sont définis par le décret du 2 novembre 1979 et par celui du 10 décembre 1998 portant organisation du ministère des Affaires étrangères. Ces textes ont confirmé les évolutions que l'IGAE a connues depuis sa création :

- en **confortant son statut** : initialement placée au sein, puis auprès de la direction du personnel, l'IGAE est directement rattachée au Ministre, auquel elle fait rapport. L'Inspecteur général est nommé par décret en Conseil des Ministres ;
- en **étendant ses missions** de contrôle à l'ensemble de l'activité des services du ministère : limité, au départ, aux postes diplomatiques et consulaires, son champ a été étendu en 1979 au fonctionnement des services de l'administration centrale et des organismes – associations, agences, établissements publics - placés sous sa tutelle.

\*\*\*

**La mission de l'Inspection générale est triple :**

- **contrôler**, en s'assurant du respect de la réglementation et des instructions ;
- **évaluer**, en portant un jugement sur les politiques, les agents qui les

mettent en œuvre et l'adaptation des moyens aux objectifs ;

- **conseiller**, en formulant des recommandations afin d'améliorer le fonctionnement des services et leur rapport coût - efficacité.

Pour mener cette mission, l'IGAE dispose d'une **équipe réduite** par rapport aux 15 autres inspections ministérielles : un inspecteur général, un inspecteur général adjoint, et dix inspecteurs choisis parmi des diplomates au profil diversifié, dont le séjour à l'Inspection est en moyenne de trois ans. L'IGAE est un service du ministère et non un corps. Son effectif doit être mis en rapport avec l'importance du réseau à inspecter : directions et services de l'administration centrale ; 156 ambassades et 17 missions permanentes auprès des organisations internationales, 88 consulats généraux, 10 consulats, 159 établissements culturels, 273 écoles et lycées français relevant de l'AEFE. L'Inspection visite aussi les Alliances françaises lorsqu'elles reçoivent une subvention du ministère des Affaires étrangères.

L'IGAE conduit ses inspections à l'étranger en fonction d'un **programme annuel**, **arrêté par le Ministre**, et qui prévoit en principe une mission dans chaque poste tous les cinq ans. Ce **rythme quinquennal** est en gros respecté mais il fait l'objet d'une interprétation souple pour tenir compte de situations spécifiques, de l'intérêt d'évaluer ensemble les postes d'une même région, enfin du calendrier des mouvements diplomatiques, la priorité étant désormais accordée, dans la mesure du possible, aux postes dont le titulaire exerce pour la première fois les fonctions d'ambassadeur. Par ailleurs, si les circonstances l'exigent, des inspections « ponctuelles » peuvent s'ajouter à ce programme lorsque de graves dysfonctionnements sont signalés dans un poste ou un service.

L'IGAE organise son travail en **trois phases** : préparation, mission, suivi.

- la mission d'inspection est préparée par l'envoi d'un questionnaire rempli par le poste et la rédaction de notes par les services du ministère. Le questionnaire, mis à jour en permanence, constitue un véritable tableau de bord de l'activité du poste et de ses moyens humains, matériels et financiers. Dans un souci d'alléger la charge des postes, il rassemble désormais dans un document unique tous les questionnaires adressés antérieurement par les autres services du ministère. L'IGAE rencontre par ailleurs avant ses missions les principaux responsables des services du ministère qui lui remettent tous les documents dont elle a besoin.
- la mission d'inspection (trois inspecteurs pendant 8 à 10 jours pour un poste d'importance moyenne) donne lieu à une **procédure contradictoire** : avant de rentrer à Paris, les inspecteurs présentent au chef de poste un projet de rapport sur lequel ce dernier est invité à réagir dans un délai de huit jours. La contribution écrite du chef de poste fait partie intégrante du rapport de l'IGAE.
- dans un délai maximal de neuf mois, une réunion présidée par le Secrétaire général du ministère des Affaires étrangères, et regroupant tous les services concernés, permet d'assurer le **suivi des recommandations** de la mission d'inspection en faisant le bilan des actions engagées par le poste et par les services du ministère pour les mettre en œuvre.

\*\*\*

L'IGAE inscrit de plus en plus son action dans un cadre interministériel en développant les **missions et les audits conjoints avec d'autres inspections ministérielles**, à commencer par l'Inspection générale des Finances, à l'étranger comme en France. Cette forme

de collaboration, qui a porté récemment sur des sujets aussi divers que la coopération policière internationale, le droit d'asile ou la rémunération des agents de l'Etat à l'étranger, lui permet d'enrichir son expérience et sa méthodologie mais aussi d'avoir une meilleure appréciation des moyens que l'Etat consacre à l'action internationale dont la coordination revient au ministère des Affaires étrangères.

Outil permanent d'évaluation, l'IGAE participe pleinement à la démarche de modernisation du ministère des Affaires étrangères.

## Remarques générales

Le métier de diplomate a beaucoup changé depuis 25 ans. Les tâches confiées aux ambassadeurs et à leurs collaborateurs se sont multipliées, les attentes à l'égard de notre réseau aussi.

Dépositaire de l'autorité de l'Etat dans le pays où il est accrédité, l'ambassadeur est chargé, sous l'autorité du ministre des Affaires étrangères, de la mise en œuvre dans ce pays de la politique extérieure de la France. Il représente le Président de la République, le Gouvernement et chacun des ministres (décret n° 79-433 du 1<sup>er</sup> juin 1979 relatif aux pouvoir des ambassadeurs et à l'organisation des services de l'Etat à l'étranger). Les chefs de poste animent des ambassades de plus en plus interministérielles. Aux attachés de défense, aux chefs de mission économique, s'ajoutent dans de nombreuses ambassades des représentants d'autres administrations : attaché de sécurité intérieure, magistrat de liaison, conseiller pour les affaires sociales et la santé, conseiller pour l'équipement, attaché agricole. Sur certains points (outils informatiques, gestion comptable) notre dispositif transpose à l'étranger nos clivages administratifs hexagonaux.

La coordination permanente entre ces administrations est une des responsabilités essentielles du chef de poste. Elle exige une nouvelle organisation du travail. Dans les Etats de l'Union européenne, plusieurs ambassadeurs ont déjà institué une cellule européenne et créé des pôles thématiques, par exemple sur les questions relevant du pilier justice-affaires intérieures.

Le rôle de l'ambassadeur en matière de communication s'est beaucoup développé ces dernières années (cf. page ....) en complément de sa mission traditionnelle de contacts et d'analyse politique. Là où il n'existe pas de consuls généraux ou de consuls, l'ambassadeur est conduit à assumer lui-même une responsabilité consulaire, vis-à-vis de la communauté française et de ses élus au Conseil supérieur des Français de

l'étranger, et en matière de délivrance des visas. Les diplomates se retrouvent au premier plan en période de crise et doivent prendre, en liaison avec les autorités locales, les mesures nécessaires à la sécurité de nos compatriotes.

Il y a aussi une forte attente, justifiée, de nos entreprises à l'égard des ambassades et des ambassadeurs. Dans l'ensemble, la dimension économique de la mission est bien prise en compte. L'Inspection rencontre dans chaque pays les principaux responsables de notre communauté d'affaires. Ceux-ci jugent les chefs de poste sur leur capacité à appuyer leurs démarches, lorsqu'un projet important est en négociation, et sur la qualité des conseils qu'ils donnent aux entreprises désireuses d'exporter ou d'investir. Ils portent dans l'ensemble une appréciation positive sur nos ambassadeurs, assistés par les chefs de mission économique.

Pour faire face à l'ensemble de leurs responsabilités, ambassades et consulats travaillent souvent à flux tendus. Les suppressions d'emplois imposés au ministère des Affaires étrangères ces dernières années et l'introduction des 35 heures sans augmentation d'effectifs, ont des conséquences sérieuses sur le fonctionnement de nombreux postes, et pas seulement ceux dont le format est très réduit. On demande sans cesse plus au réseau diplomatique, sans augmentation de moyens. La déconcentration des crédits de fonctionnement est bonne en soi, mais elle alourdit la tâche des services administratifs et financiers qui fonctionnent souvent avec de très petits effectifs.

L'ambassadeur étant le représentant de tous les ministres, les administrations centrales sont fondées à l'interroger sur la manière dont son pays de résidence traite tel ou tel sujet de société sur lequel une réforme est à l'étude

à Paris. Les commissions parlementaires procèdent de même. Avec le développement de l'internet nos postes sont de plus en plus saisis de demandes d'enquêtes ou d'informations émanant des sources les plus diverses. L'Inspection a vu des postes dans lesquels un diplomate de la chancellerie (qui est parfois l'unique collaborateur de l'ambassadeur pour le travail politique) consacrait deux ou trois semaines à remplir un questionnaire long et détaillé aux dépens des contacts et des déplacements sur le terrain. L'Inspection a eu à plusieurs reprises le sentiment que le temps représenté par ce travail était abusif. L'autorité qui commande l'enquête devrait au préalable s'assurer que l'information n'est pas déjà disponible par d'autres moyens (internet notamment). En tout état de cause, elle devrait au préalable vérifier auprès de l'administration centrale du ministère des Affaires étrangères que le poste a les moyens d'y répondre.

\*  
\* \*

Au total, nous avons un réseau animé par de bons professionnels, aimant leur métier, et qui savent faire preuve dans des contextes difficiles d'un grand sens de l'Etat, de remarquables qualités de disponibilité et de dévouement. Les grèves de décembre 2003 ont révélé une inquiétude face à ce qui est ressenti comme un important décalage entre les missions et les moyens, ce que confirment les observations faites par l'Inspection dans de nombreux postes.

Le Ministère des Affaires étrangères, c'est :

- en 2004 un budget de **4,2** milliards d'euros, soit 1,25% du budget de l'Etat ;
  - au 31 décembre 2003 **9409** agents dont:
    - ◆ 3993 à Paris et à Nantes
    - ◆ 5416 à l'étranger (dont 1215 dans les établissements culturels et de coopération)
- Ces **9409** agents se répartissent en :
- ◆ 7040 titulaires
  - ◆ 1933 contractuels
  - ◆ 436 militaires sous contrat ou de carrière

## Les agents

Dans chaque poste l'Inspection examine **l'adéquation des effectifs** aux missions. Il lui arrive de proposer un renforcement de l'équipe, mais pour dégager des marges de manœuvre et permettre la création d'emplois par redéploiement, elle a proposé chaque fois que c'était possible des suppressions d'emploi.

Des possibilités de réduction d'effectifs existent encore. Elles ont été inventoriées dans le cadre de la modernisation du réseau, mais elles deviennent rares. En effet si elles ont été importantes au cours des dernières années, de nombreux postes fonctionnent aujourd'hui avec un effectif minimum. Il est même nécessaire parfois de créer à nouveau des emplois dans le secteur consulaire, principalement dans les pays où la pression migratoire est la plus forte. Il faut aussi renforcer la capacité de gestion de nombreux postes (services administratifs et financiers, services de coopération et d'action culturelle).

L'Inspection a recommandé aussi que la rémunération des agents tienne davantage compte de la réalité des fonctions exercées : par exemple un agent C encadrant une équipe visas dans un grand consulat général devrait être mieux classé dans la grille des indemnités de résidence qu'un agent de même grade travaillant sans collaborateur.

La question de la **formation des agents** a été examinée lors de toutes les missions de l'Inspection. Un grand effort a été fait ces dernières années pour offrir aux agents davantage de possibilités de formation permanente. Celle-ci devient indispensable à tous les niveaux. Les nouveaux chefs de poste participent à des séminaires qui les forment à tous les aspects de leur mission et l'Inspection observe d'une manière générale une beaucoup plus grande implication personnelle des ambassadeurs et des consuls généraux dans la gestion de leur poste. L'Institut de formation à l'administration consulaire, implanté à Nantes, a beaucoup contribué à professionnaliser les agents responsables de ce secteur (assistance à

la communauté française, visas, état civil). Il reste encore beaucoup à faire dans le domaine comptable, compte tenu de la réforme en cours et aussi de l'intégration des services de coopération et d'action culturelle. Un agent qui vient d'exercer des fonctions de secrétaire de chef de poste, ou à l'administration centrale, ne peut se retrouver régisseur-comptable sans préparation adéquate. Plus les effectifs se réduisent, plus la polyvalence devient la règle pour de nombreux agents, plus la formation est la clé de l'efficacité du réseau.

**La culture de l'évaluation** se répand peu à peu au sein du réseau, et tous les responsables ont bien intégré maintenant les impératifs de la loi organique sur les lois de finances (LOLF) et l'exigence d'évaluation permanente qu'elle impose. Mais les outils de cette mesure doivent être perfectionnés. L'appréciation des agents passe par un entretien annuel entre le chef de poste et ses collaborateurs, permettant de fixer les objectifs de chacun et de préciser les résultats sur lesquels il sera jugé. L'évaluation des chefs de poste sera, elle aussi, améliorée. La capacité d'animer une équipe, de la rassembler autour d'un projet, de tirer le meilleur parti des compétences de chacun, est pour l'Inspection un critère essentiel d'appréciation de leur manière de servir.

Dans le domaine de la coopération et de l'action culturelle, le réflexe de l'évaluation permanente dans les résultats obtenus sur le terrain est encore insuffisamment répandu.

La question des **conjointes d'agents** est mieux prise en compte par l'administration depuis plusieurs années, et l'Association française des conjoint d'agents (AFCA) a joué un rôle utile.

L'Inspection souhaite aussi évoquer la situation des **volontaires internationaux** et des **stagiaires**. Alors que la fin du service national, et donc la disparition des coopérants, était un sujet d'inquiétude pour le ministère, leur remplacement par les volontaires internationaux, depuis 2002, est dans l'ensemble une réussite. Dans plus de 90 % des cas, les postes demandent le renouvellement des contrats des VI en portant des appréciations élogieuses sur les intéressés. Ils rendent de

grands services au ministère dans des secteurs variés : presse, coopération et action culturelle, NTIC. Le ministère doit améliorer cependant la procédure de mise en route, notamment le versement de l'avance sur traitement.

La question des stagiaires doit recevoir une plus grande attention. Le Quai d'Orsay bénéficie depuis des années de stagiaires de l'ENA. Ils apportent un concours apprécié à de nombreux postes. Les réductions d'effectifs ont conduit de nombreux chefs de poste à souhaiter l'affectation de stagiaires issus de l'université ou de grandes écoles (instituts d'études politiques, écoles supérieures de commerce). A la différence des élèves de l'ENA, qui sont fonctionnaires, ils ne sont pas rémunérés. Certes ce stage en ambassade leur offre une expérience professionnelle intéressante mais quand le stage dure plusieurs mois, quand le stagiaire fait le travail d'un diplomate dont le poste a été supprimé, cette situation n'est pas satisfaisante.

### **Les recrutés locaux**

*Les recrutés locaux occupent une place essentielle dans notre réseau diplomatique, consulaire et de coopération. L'Inspection les réunit systématiquement lors de ses missions. La hiérarchie de leurs préoccupations peut varier d'un poste à l'autre, mais quelques sujets reviennent souvent. Si le dialogue social a beaucoup progressé dans les postes, les personnels recrutés locaux souhaitent avoir avec le chef de poste des réunions régulières - indépendamment de celles qui peuvent être tenues avec l'ensemble des agents du poste, titulaires et contractuels - et disposer d'un interlocuteur bien identifié pour le dialogue permanent sur les conditions de travail. C'est la fonction de l'adjoint du chef de poste ou du chef de chancellerie.*

*Le MAE, en application des recommandations du rapport Amiot (1999), a fait un grand effort pour revaloriser les rémunérations des recrutés locaux et pour harmoniser, dans le cadre d'une grille unique, les salaires servis dans un même pays par les différents services de l'Etat. Mais beaucoup reste encore à faire. Dans certains pays en développement les grilles de salaires doivent être revues à la hausse. Nous avons du mal à suivre les évolutions salariales dans certains pays industrialisés, où nous risquons de perdre des agents de grande valeur si nous ne proposons pas des conditions d'emploi plus attractives. Celles-ci ne se résument pas à la rémunération. Les recrutés locaux souhaitent bénéficier de davantage de*

*programmes de formation et de perfectionnement, et pour certains d'entre eux, de véritables perspectives de promotion et de carrière.*

*Dans les pays où les systèmes de sécurité sociale sont déficients, les revendications des personnels recrutés localement portent sur la prise en charge de régimes privés d'assurance maladie. C'est aussi le cas lorsque les étrangers n'ont pas accès aux soins gratuits.*

*Enfin, la question du régime fiscal des recrutés locaux doit être systématiquement examinée, pour que la législation fiscale locale soit respectée, même si cela crée des surcoûts. Les postes doivent assumer leurs responsabilités et ne pas prendre le risque, sous prétexte de solutions immédiates et commodes, d'exposer les intéressés à des difficultés ultérieures. Dans ce domaine comme dans les autres, l'Etat se doit être un employeur irréprochable.*

*Sur l'ensemble de ces questions, l'Inspection a souvent recommandé une plus grande concertation avec les autres ambassades européennes.*

## Le réseau consulaire

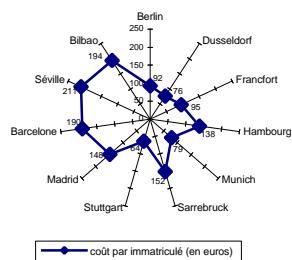
Le programme de l'année écoulée comportait plus particulièrement l'inspection de deux de nos réseaux les plus importants en Europe : Allemagne et Espagne. Cette circonstance, dans le contexte de la modernisation du ministère, a été propice à l'introduction ou à la systématisation d'approches nouvelles dans trois directions : la comparaison avec les dispositifs de nos principaux partenaires, la définition de profils et d'indices d'activité (quantitatifs et qualitatifs) et le fonctionnement en réseau de nos diverses entités consulaires.

### **1/. Un réseau hétérogène**

Notre réseau consulaire dans les pays inspectés se caractérise par une forte hétérogénéité. Les volumes comme les profils d'activité varient sensiblement d'un poste à l'autre. Ces différences s'observent naturellement entre les pays soumis à pression migratoire et ceux qui ne le sont pas ou moins, mais aussi au sein d'un même pays en raison des spécificités locales ou de l'implantation du poste (celui de la capitale est généralement plus administratif que ceux de province).

S'agissant des moyens, la plupart de nos services consulaires travaillent à flux tendus. L'effet des restrictions budgétaires et de la nécessité de sérier les priorités est visible.

En termes de coût d'administration d'un immatriculé, les disparités restent fortes selon les pays et à l'intérieur d'un même réseau comme en témoigne le diagramme ci-dessous concernant l'Allemagne et l'Espagne :

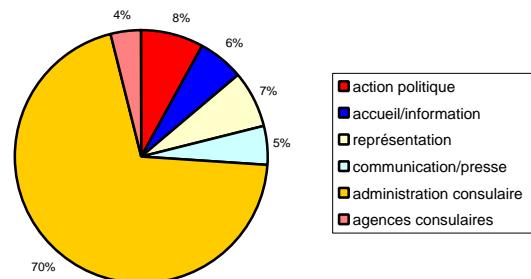


Des structures plus légères (antennes consulaires, agences consulaires comme celles de Valence ou d'Alicante) donnent des résultats probants dès lors qu'elles s'adossent à une structure centrale de traitement des dossiers. Le travail en réseau, qui commence à se développer, offre le potentiel le plus important d'économies de moyens et d'amélioration de la performance.

### **2/. Un réseau très mobilisé par ses tâches administratives**

Dans la grande majorité des postes inspectés, les consuls généraux doivent à la fois se consacrer à leur mission de représentation, d'animation et de promotion de nos intérêts, et à d'importantes responsabilités administratives. Dans les pays à forte pression migratoire, l'activité visas mobilise, ce qui est normal, l'essentiel de l'énergie et des moyens. Dans ceux où la communauté française ou le flot de touristes sont importants, ce sont les services rendus à ces populations qui représentent l'activité principale, sinon exclusive du poste.

A titre d'exemple, la répartition du temps de travail des agents de notre réseau en Espagne en fonction des missions qu'ils assurent donne les résultats suivants :



De plus, les consulats assument aussi de lourdes tâches de gestion proprement dite. En effet, dans beaucoup de nos ambassades, les services consulaires sont également chargés de la gestion administrative et financière du poste : comptabilité, intendance, gestion

du personnel local, établissement et suivi du budget, etc. Cette matière requiert une expertise et des aptitudes particulières et prend du temps. Or, ceux qui l'exercent n'ont pas toujours la formation nécessaire et sont souvent livrés à eux mêmes. La communication entre les postes et l'administration centrale mériterait sur ce point d'être renforcée, même si le réseau interne de communication – l'Intranet du ministère - l'a sensiblement améliorée. Les circulaires s'additionnent et les lignes directrices sont rares. Dans ces conditions, les postes préfèrent en faire trop et entretiennent une gestion comptable lourde, parfois redondante, là où des simplifications auraient dû être introduites et de bonnes pratiques suggérées par l'administration centrale.

### **3. Un réseau plus étendu en personnel que celui de nos partenaires européens**

A de rares exceptions près, notre dispositif est plus dense que celui de nos partenaires. Cela peut aller du simple au double, voire au triple, alors même que les équipes de ces pays assument souvent, en plus des fonctions consulaires, des missions de nature politique, commerciale ou culturelle. Le contraste est encore plus accentué s'agissant de la présence de personnel expatrié car notre réseau peut en compter jusqu'à sept fois plus que celui de certains de nos partenaires. La même disproportion s'observe lorsqu'on rapporte le chiffre des effectifs de nos implantations à celui de nos communautés respectives résidant à l'étranger. Ces constatations reflètent une réalité bien connue : la France est le pays qui offre l'assistance la plus étendue à ses ressortissants en matière consulaire.

### **4. Un périmètre d'intervention sans doute trop large**

Les charges pesant sur notre dispositif consulaire sont sensiblement plus lourdes que celles assumées par d'autres pays. Notre réseau offre, de très loin, les prestations les plus nombreuses à ses

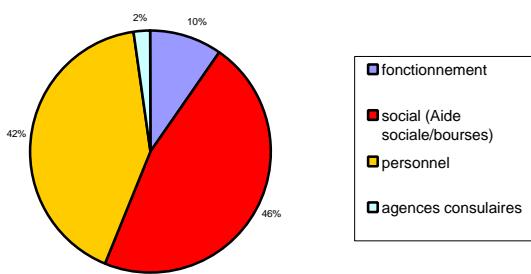
ressortissants, tant dans les pays de l'Union européenne que dans le reste du monde.

L'accompagnement à l'expatriation est particulièrement développé dans notre système. Ainsi :

- nous sommes les seuls à pratiquer l'immatriculation ;
- nous sommes pratiquement les seuls à entretenir une activité en matière d'état civil et de notariat ;
- aucun autre Etat membre ne crée, comme la France, des centres de vote pour trois types de consultations en plus des élections au Conseil Supérieur des Français de l'Etranger (CSFE) ;
- alors que la délivrance des titres d'identité commence à peine à être centralisée chez nous, elle l'est depuis longtemps chez nos partenaires ;
- aucun autre consulat européen n'est impliqué dans la gestion des bourses scolaires ou de l'aide sociale, ces domaines relevant le plus souvent des établissements d'enseignement eux-mêmes dans le premier cas, de la commune ou de la région d'origine (ou de rattachement) dans le second.

Ces aides constituent un transfert de charges continu et significatif des budgets sociaux « hexagonaux » vers celui du ministère des Affaires étrangères. Dans la mesure où la communauté française dans les pays de l'UE est appelée à croître, la charge, pour ce ministère, de missions qui relèvent de l'aide sociale et non de la politique étrangère ne pourra qu'augmenter. Pourtant, selon les Traités, nos ressortissants sont éligibles aux aides sociales accordées par le pays hôte dans lequel ils séjournent mais, dans certains cas (Espagne par exemple), un délai de résidence de plusieurs années est requis pour en bénéficier.

La répartition des coûts de notre réseau consulaire en Espagne est révélatrice à cet égard :



Hors d'Europe, toujours sur le plan social, il faut noter que les doubles nationaux sont les principaux, voire, dans certains cas, les uniques bénéficiaires des aides sociales, alors qu'ils ont choisi de vivre dans le pays de leur seconde nationalité dont, légalement, ils relèvent exclusivement.

## 5. Des tâches pas toujours justifiées

Enfin, nos consulats doivent aussi répondre aux sollicitations de plus en plus nombreuses de toutes les administrations françaises, pour des questions qui pourraient le plus souvent être traitées directement avec les intéressés sans recourir à notre réseau (recouvrement de créances hospitalières, certificats de vie, transmission de diplômes, paiement de pensions, dossiers d'aide alimentaire...). Dans certains cas l'Inspection a eu le sentiment que le consulat servait de simple boîte aux lettres

\*  
\* \*

Les recommandations que l'Inspection a été conduite à formuler se sont généralement orientées dans deux directions :

- le **regroupement du traitement des tâches administratives**, dans la capitale ou

dans un ou deux postes, dans le cas d'un réseau comportant plusieurs implantations, ou leur centralisation en France (Nantes) dans des cas spécifiques.

Cette mesure, si elle entraîne une augmentation des dépenses de communication et parfois un allongement des délais, permet de dégager de sensibles économies de personnel et d'introduire une homogénéité et une cohérence qui font parfois défaut dans les approches adoptées par nos postes. Elle conduit à développer le travail en réseau, que ce soit à l'intérieur d'un même pays, dans un cadre régional ou dans la relation avec l'administration centrale

- la **redéfinition du périmètre d'intervention consulaire**, afin de décharger nos postes de tâches indues et d'alléger le traitement de celles qui sont incontournables.

S'agissant de notre **réseau consulaire en Europe**, la question est souvent posée de savoir s'il conserve son utilité dans une Union européenne de plus en plus intégrée.

Au cours des dix dernières années 8 consulats généraux (Leipzig, Mons, Gand, Valence, Rome, Florence, Venise, Bâle) et 4 consulats (Baden Baden, Palma de Majorque, Jersey, Fribourg) ont été fermés en Europe. L'Inspection estime que ceux qui restent doivent être maintenus, car ils remplissent une fonction essentielle de proximité, tant vis-à-vis des Français que de nos partenaires locaux. Dans les Etats fédéraux, les consuls généraux ont une mission importante de contact avec les autorités locales, de rayonnement et d'influence. Elle n'est pas incompatible avec leur mission administrative, qui doit être modernisée.

## Le réseau culturel

L'action culturelle de la France à l'étranger s'appuie sur un réseau de 166 instituts et centres culturels, auxquels s'ajoutent 285 Alliances françaises bénéficiant de l'appui de l'Etat.

Présent sur les cinq continents, ce réseau assume trois missions principales : promouvoir la culture française, faire entendre la voix de la France dans le débat mondial des idées, mettre en œuvre sur le terrain notre politique de solidarité.

L'année 2003 a été particulièrement difficile pour notre réseau. Le secteur de la coopération internationale et du développement a été durement affecté par la régulation du budget, qui a touché plusieurs rubriques participant au financement de ses activités : gel des crédits en février, en mars annulations, en avril gel des crédits de reports, en octobre nouvelle annulation.

Ces mesures, qui ont touché l'ensemble des activités du MAE et représenté au total 15% des crédits hors rémunération et engagements internationaux, ont frappé :

- le réseau : les établissements culturels et de recherche ainsi que les Alliances françaises ont enregistré une baisse sensible de leurs subventions de fonctionnement, les contraignant à réviser leurs activités et à prélever sur leurs réserves quand ils en ont;
- les projets : leur mise en œuvre a été très perturbée, en particulier pour ceux du fonds de solidarité prioritaire : opérations reportées à 2004 malgré les engagements pris à l'égard de nos partenaires étrangers, subventions annulées pour des travaux immobiliers indispensables, fournisseurs non payés.

Pour l'image de la France à l'étranger, pour notre crédibilité, ces régulations ont été très dommageables.

Ce contexte a conduit l'Inspection à examiner avec une attention particulière, dans les postes visités, l'efficacité de notre réseau.

S'agissant des **centres culturels et instituts français**, ils sont dans certains pays du Sud la principale, parfois la seule institution culturelle étrangère avec souvent une grande visibilité (Dakar, Tananarive, N'Djamena, Windhoek, Djibouti, Damas) et ils sont un lieu privilégié d'échanges, permettant aux artistes et créateurs locaux de se faire connaître. Ils interviennent ainsi en substitution d'une promotion culturelle locale défaillante ou insuffisante.

Dans les pays industrialisés, ils inscrivent leur action dans un paysage culturel souvent très riche. Le partenariat avec les institutions locales est une nécessité. Ce sont aussi des pays dans lesquels peuvent exister d'intéressantes possibilités de co-financement avec des entreprises. La maison Stendhal à Vilnius, l'Institut français de Prague, l'Institut français de Barcelone pour s'en tenir aux postes visités par l'Inspection en 2003, ont un indiscutable rayonnement. D'autres sont mal installés et leur activité s'en ressent (Copenhague, Bilbao, Minsk). Le transfert dans des locaux rénovés des instituts de Tallin et Riga permettra de répondre dans de bien meilleures conditions à la demande de français, que l'adhésion à l'Union européenne a nettement accrue.

En Allemagne, l'Inspection avait proposé lors de sa mission de 1998, effectuée conjointement avec l'Inspection générale des Finances, de supprimer 11 instituts sur 24, en recherchant avec nos partenaires allemands des formules de substitution moins coûteuses : centres culturels franco-allemands financés en partie, et parfois totalement, par les Länder ou les municipalités ; chargés de mission culturelle ou attachés universitaires placés directement auprès des autorités locales ou des universités. Ces recommandations ont été mises en œuvre. L'exemple d'Erfurt (chargé de mission placé auprès du ministre-président du Land de Thuringe) est

probant et mérite d'être reproduit dans d'autres régions allemandes.

La modernisation du réseau doit être poursuivie.

Dans certains cas l'activité des instituts a été importante dans le passé mais n'est plus en rapport avec leur coût de fonctionnement, et les institutions locales font souvent aussi bien, voire mieux (enseignement du français, échanges universitaires, spectacles).

Un attaché linguistique ou un attaché universitaire placé auprès du consul général peut quelquefois constituer la bonne réponse, pour un coût bien moindre, au besoin de contact et de coopération avec les institutions locales.

### **Les Alliances françaises**

renforcent de façon très importante le réseau culturel relevant directement du Quai d'Orsay. Elles sont de taille et de rayonnement très variables. Certaines sont très modestes et réunissent de petits groupes de personnalités francophones, qui relaient utilement notre action. D'autres ont une importante activité d'enseignement du français, sanctionnée par la délivrance de diplômes, sont pourvues d'une médiathèque et organisent régulièrement des manifestations culturelles.

En Afrique du Sud, celle du Cap, installée au centre ville dans un entrepôt rénové avec talent, est très active et le nombre d'adhérents a augmenté de façon significative. Celle de Johannesburg deviendra le principal centre d'information du pays sur la France contemporaine. Aux Emirats arabes unis, les Alliances françaises d'Abou Dhabi et Dubai connaissent un nouveau départ.

Lorsque dans un même pays coexistent Alliances françaises et centres culturels, tout doit être fait pour éviter des doublons par l'unification des structures ou à tout le moins leur complémentarité, ce qui n'est pas toujours le cas. L'Inspection a fait chaque fois les recommandations nécessaires.

En Erythrée, l'Alliance a assumé seule le rôle de présence officielle française jusqu'à l'ouverture de l'ambassade, et a

hébergé celle-ci pendant toute sa période d'installation.

Dans plusieurs cas, l'Inspection a recommandé que l'action culturelle et l'action linguistique (formation continue des professeurs de français) soient confiées aux Alliances, et quelquefois même que celles-ci prennent le relais de services culturels que leur faible volume d'activité conduirait à fermer.

Pour réduire le coût du réseau l'Inspection a proposé, chaque fois que cela lui a paru possible, d'une part de fusionner les fonctions de conseiller de coopération et d'action culturelle et de directeur d'institut ou de centre, d'autre part de faire davantage appel à des personnels recrutés localement, français ou francophones.

D'autres améliorations sont possibles :

- la synergie entre les divers réseaux peut être encore renforcée : par exemple, le réseau des établissements d'enseignement devrait davantage être utilisé par les instituts et centres pour dispenser des cours du soir de français, après la sortie des élèves ;
- à l'intérieur d'une même région, le travail en réseau pourrait être amélioré : on pourrait, par exemple, confier à la bibliothécaire d'un institut important la tutelle des bibliothèques-médiathèques des instituts et Alliances de la région. L'organisation de réunions régionales des services de coopération et d'action culturelle (SCAC) et des directeurs d'instituts et d'Alliances serait vivement souhaitable ;
- les rapprochements avec les centres culturels des autres pays européens, à l'instar des quelques expériences déjà menées, doivent être recherchés systématiquement, afin de diminuer les frais de structures au profit des dépenses culturelles (par exemple, à Santa Cruz en Bolivie, l'implantation de l'Alliance française et du Goethe Institut dans le même immeuble permet d'intéressantes synergies) ;

- une augmentation des recettes de mécénat, dans certains pays, pour le financement des actions culturelles.

La coopération dans le domaine de la recherche est un élément important de notre rayonnement. Dans ce domaine l'Inspection a été conduite à recommander, d'une part, une plus grande concertation sur le terrain entre les antennes des grands organismes de recherche (CNRS, INRA, IRD, CIRAD) et les ambassades, d'autre part, lorsque nous avons des instituts de recherche à vocation régionale (Institut français d'Afrique australe à Johannesburg, Institut français d'études sur l'Asie centrale à Tachkent),

de leur donner les moyens de leur mission.

Mais tous les efforts que nous pourrons faire à travers notre réseau trouveront toujours leurs limites si nous ne disposons pas, en plus, du support de la radio et de la télévision. De gros progrès ont été faits ces dernières années. RFI est diffusée en FM dans un nombre croissant de villes. L'audience de TV5 s'est accrue grâce à un vigoureux effort de modernisation, et nos postes appuient les négociations avec les cablo-distributeurs. Mais le besoin d'une chaîne française télévisée d'information internationale a été exprimé dans tous les pays visités par l'Inspection en 2003.

## **Le réseau éducatif**

Avec 268 établissements, dont 74 en gestion directe et 194 ayant passé une convention avec l'Agence de l'enseignement français à l'étranger (AEFE), scolarisant 150 000 élèves dont 67 500 Français pour un coût de 314 M€ en 2002, notre réseau éducatif n'a pas d'équivalent dans le monde en termes de couverture géographique et d'ambition pédagogique. Ce réseau a une triple mission : assurer la scolarisation des enfants français résidant à l'étranger, participer à la diffusion de la langue et de la culture françaises par l'accueil d'élèves étrangers, contribuer à la coopération entre les systèmes éducatifs français et étrangers.

Ce réseau est un élément essentiel de notre rayonnement culturel mais aussi économique puisqu'il facilite l'expatriation des familles françaises et en est souvent la condition préalable. La qualité de son enseignement n'est plus à démontrer. Les résultats au baccalauréat en témoignent : le taux moyen de réussite en 2002 était de 93,3%. Ceci explique l'attrait qu'exercent ces établissements auprès des milieux d'influence du pays où ils sont implantés mais aussi des étrangers, diplomates ou cadres d'entreprises, amenés à changer souvent d'affectation et qui sont assurés

de trouver dans de nombreux pays des écoles à programmes français.

Depuis sa création en 1990, l'AEFE s'est efforcée d'adapter son réseau à la demande croissante de scolarisation d'enfants français (1000 élèves supplémentaires scolarisés chaque année), de l'articuler avec les établissements en France, de regrouper ses moyens avec d'autres pays européens, d'atténuer progressivement les inégalités dues à la situation financière et administrative entre ses personnels.

La carte et les effectifs des établissements ont ainsi évolué : les établissements d'Asie de l'Est et du Sud-Est ont vu leurs effectifs s'accroître de plus de 30% en quatre ans ; les effectifs de ceux d'Europe centrale et orientale ont augmenté de près de 13% pendant la même période et de nouvelles écoles ont vu le jour dans cette région (Ljubljana).

Des liens se sont noués avec les académies en France : aujourd'hui, les 17 zones de regroupement géographique des établissements scolaires français à l'étranger sont jumelées avec 14 académies. Ces liens, régis par une convention-cadre, permettent des synergies dans les domaines de la formation continue des enseignants exerçant à l'étranger, des innovations

pédagogiques, de l'orientation des élèves, de l'enseignement des langues ou du développement des NTIC dans l'enseignement.

Des formules innovantes se sont mises en place hors d'Europe, en partenariat avec d'autres pays européens : l'Eurocampus de Manille regroupe les écoles allemande, française et néerlandaise dans des bâtiments communs (de plus, certains cours sont dispensés en commun et certains équipements ou services sont partagés). Des formules analogues ont été adoptées plus récemment à Taïpeh et à Shanghai.

La réforme de 2002 a revalorisé sensiblement les conditions de rémunération des résidents par la transformation d'une partie des postes d'expatriés.

Ce réseau doit continuer à assurer pleinement ses missions malgré une conjoncture budgétaire difficile, et par conséquent se moderniser et s'adapter. Si cette adaptation a été faite en partie, elle est insuffisante et des moyens nouveaux doivent être trouvés.

L'Inspection a évalué en 2003 deux de nos plus grands réseaux éducatifs à l'étranger : Allemagne (15 établissements, 4 500 élèves) et Espagne (12 établissements, 13 000 élèves). S'il n'entre pas dans sa compétence de se prononcer sur l'activité pédagogique, elle a examiné l'équilibre financier des lycées, collèges et écoles de l'AEFE visités, l'évolution des effectifs d'élèves (français, nationaux et étrangers tiers), la répartition des enseignants par catégorie, les questions immobilières, les relations avec l'enseignement public et privé du pays.

Lorsqu'il existe dans le même pays des établissements de l'AEFE et de la Mission laïque française (Espagne, Liban, pour s'en tenir aux postes visités en 2003), une plus grande concertation est nécessaire. Dans certaines villes d'Europe (Alicante, Francfort) il existe à la fois un lycée français et une école européenne. Des rapprochements sont très souhaitables, et passent par une meilleure

concertation avec les services de la Commission.

Sur le plan immobilier le budget d'investissements du ministère des Affaires étrangères ne permet pas de construire de nouveaux établissements dans tous les pays qui le souhaiteraient, ni même de réaliser tous les travaux d'entretien et de rénovation qui seraient nécessaires. Les entreprises françaises font dans certains pays un effort important pour les financer (Abou Dabi, Dubai par exemple). Un appel plus important aux parents d'élèves ne doit pas être écarté, y compris pour les écoles en gestion directe.

## COMMUNICATION

Expliquer nos positions, convaincre, et au-delà de la politique étrangère, faire connaître la France dans tous les domaines (culture, économie, sciences et techniques, etc.), constituent une part essentielle de l'activité de nos postes. Les moyens mis à leur disposition varient beaucoup suivant l'importance du pays et des médias locaux.

Mais tous les chefs de poste considèrent maintenant que la communication est au cœur de leur mission de contacts et d'influence. Tous doivent avoir une stratégie de communication, validée par les autorités du Ministère en même temps que le plan d'action de l'ambassade présenté par l'ambassadeur, six mois après sa prise de fonctions. Cette stratégie a besoin parfois d'être plus précise et plus opérationnelle. Certains chefs de poste réunissent régulièrement une cellule de communication ou inscrivent un point « communication » à l'ordre du jour de la réunion hebdomadaire des représentants de l'ensemble des services de l'Etat. Il est souhaitable que cette pratique se généralise et que la communication donne lieu sur le terrain à une approche vraiment interministérielle.

Il est demandé aux ambassadeurs de faire connaître nos positions, au besoin de réagir en utilisant les médias d'influence. Une importance particulière est accordée à la radio et la télévision. Les institutions en France permettent de mieux sensibiliser les journalistes étrangers à nos réalisations et à nos prises de position. La formation à l'interview télévisée fait systématiquement partie du programme des séminaires de formation des nouveaux chefs de poste. L'Inspection a parfois relevé une utilisation insuffisante

de médias spécialisés (magazines sur l'architecture, l'ingénierie, la santé) qui peuvent être de bons supports pour faire connaître les réalisations françaises.

Dans certains postes, le travail du service de presse est encore trop centré sur la communication interne (revue de presse pour l'ambassade et les services concernés à Paris).

De réels progrès ont été accomplis par les postes dans la conception de leur site **Internet**. Cependant, ces sites apparaissent de qualité variable et sont souvent très révélateurs de l'importance accordée ou non à la communication externe. Si ceux des ambassades les plus importantes, adossés au site du ministère, complet et apprécié, sont attractifs et fréquentés, beaucoup reste à faire dans l'ensemble du réseau. Internet n'est pas suffisamment considéré comme un vecteur essentiel de communication par les postes. L'absence fréquemment constatée de comité éditorial et de webmestre compétent, la faible mobilisation des agents qui n'ont pas le réflexe d'actualiser en permanence un site qu'ils ne perçoivent pas toujours comme un outil de travail indispensable, en témoignent. Un effort est nécessaire pour créer des sites communs aux différents services, et des sites bilingues dans les pays non francophones.

Toutefois des signes encourageants sont à relever, comme en Côte d'Ivoire où, en période de crise par exemple, Internet a été privilégié pour communiquer rapidement avec la communauté française et lui transmettre des consignes, avec efficacité et à la satisfaction de nos compatriotes.

## **LES QUESTIONS IMMOBILIERES**

Le regroupement des services de l'Etat doit être recherché chaque fois que possible. Il a été réalisé à Berlin, avec la nouvelle ambassade de Pariser Platz, conçue par Christian de Portzamparc et inaugurée par le Président de la République à l'occasion du 40<sup>ème</sup> anniversaire du traité de l'Elysée. Elle donne une image de la France moderne et élégante.

C'est aussi le cas à Pretoria où la nouvelle chancellerie réunit depuis novembre 2003 l'ensemble des services de l'Etat dans un bâtiment fonctionnel. La solution finalement retenue est nettement moins coûteuse que celle qui avait été précédemment envisagée. Au Cap les bureaux du consulat et de l'antenne de l'ambassade ont été regroupés.

A Beyrouth le regroupement de l'ensemble des services de l'Etat sur le site de l'espace des Lettres, avec l'achèvement de la nouvelle ambassade, est également un exemple de modernisation réussie, récompensée par l'attribution de l'Equerre d'argent à l'architecte Yves Lion.

A Madrid, où notre chancellerie diplomatique est installée dans un immeuble historique mais inadapté aux besoins actuels d'une ambassade, la décision a été prise de regrouper tous les services de l'Etat dans un même immeuble, propriété de l'Etat, où sont implantés depuis plusieurs années le consulat général, le service de coopération et d'action culturelle et la mission économique. Cette opération permettra de mettre en commun certaines fonctions et de diminuer les coûts.

Dans beaucoup de résidences et de chancellerie, des travaux de modernisation ou simplement d'entretien, trop longtemps différés, sont nécessaires (Copenhague, Helsinki, Jérusalem, Minsk).

Dans certaines capitales, l'Etat est le propriétaire d'un parc de logements surdimensionné. Ce parc se justifiait à une époque où il était difficile de loger les agents. Il n'a plus de raison d'être quand il est possible de trouver facilement à louer

sur le marché local. L'Inspection a recommandé dans plusieurs cas de vendre des villas et des appartements (Berlin, Dakar, Windhoek, Moroni, Djibouti) ou des terrains (Liban, Syrie).

Lorsque ce parc est maintenu, l'Etat n'est pas toujours à même de bien le gérer. Faute de moyens budgétaires suffisants, il n'assure pas toujours comme il le faudrait son entretien courant, ce qui nécessite au bout du compte des travaux autrement plus importants et onéreux. Dans ces conditions, ne serait-il pas possible d'externaliser la fonction d'entretien de notre parc, là où il est particulièrement important, en la confiant à un syndic ou à un cabinet de gestion ?

L'expérience montre par ailleurs qu'il est très souvent plus expédient et moins coûteux de recourir aux entreprises et aux fournitures locales plutôt que de tout faire faire à partir de la France. Le service après-vente est également mieux assuré localement et n'est pas tributaire des engagements de l'entreprise française ni des contraintes de déplacement pour intervenir dans des destinations lointaines.

L'entretien des immeubles à l'étranger devrait faire l'objet de programmes pluriannuels. La décoration des résidences, en tout cas des espaces dédiés à la fonction de représentation et de relations publiques, devrait être revue selon un rythme régulier.

L'Inspection a été associée en 2003 au récolement général des dépôts d'œuvres d'art de l'Etat. A la suite d'un audit réalisé en liaison avec la mission du Patrimoine sur les dépôts effectués au ministère des Affaires étrangères, un suivi méthodique et informatisé des œuvres prêtées par le Mobilier national, le FNAC et les musées nationaux a été mis en place.

### **Les cessions immobilières**

Entre 1997 et 2003, le ministère des Affaires étrangères a vendu 66 biens immobiliers à l'étranger, dont l'Etat n'avait plus l'usage, représentant un total d'un peu plus de **48 millions d'euros** : terrains (Beyrouth, Brasilia, Lumumbashi), anciennes résidences (Beyrouth, Wellington, Port Gentil, Castries, Panama, Saint Domingue, Lagos), anciens centres ou instituts culturels (La Haye, Tabriz), immeubles de bureaux, logements de fonction.

## **Approche régionale de la mission des ambassades**

Nos ambassades ont tendance parfois à conduire leur mission dans une optique exclusivement bilatérale, alors que, dans certaines régions du monde, nos intérêts peuvent être les mêmes d'un pays à l'autre. Pour contribuer à cette réflexion, l'Inspection a effectué des missions concomitantes dans les postes appartenant à deux zones qui se prêtent bien à une approche régionale plus affirmée : l'Afrique australe et l'Asie centrale.

### **L'exemple de l'Afrique australe**

Mettant à profit une série de missions effectuées simultanément en Afrique australe (Afrique du Sud, Lesotho, Namibie et Botswana), l'IGAE a, lors d'une réunion de synthèse qui s'est tenue à Pretoria en février 2003, tenté de faire avancer la réflexion en formulant des propositions rapidement applicables.

Ecartant l'idée de créer des structures nouvelles, elle s'est orientée vers une série de suggestions de nature à favoriser l'apparition d'un nouvel état d'esprit et le développement de nouvelles méthodes de travail.

En Afrique australe, la Southern African Development Community (SADC) met en œuvre l'effort d'intégration le plus important du continent africain. L'Afrique du Sud est devenue une puissance régionale incontournable. L'Inspection a constaté que la dimension régionale de notre action dans la zone avait une portée trop limitée et manquait de cohérence.

Les seules réunions régionales régulières concernent les directeurs des Alliances françaises et des centres culturels, qui ont une rencontre annuelle de programmation. Nos ambassadeurs n'ont été réunis que deux fois en sept ans. A part cela, il n'y a pas de cadre pour une réflexion collective alors que tant de sujets s'y prêteraient, comme la lutte contre le sida, la sécurité alimentaire, les relations avec l'Union européenne ou l'image de la France.

Tous les chefs de service et attachés spécialisés de notre ambassade à Pretoria (Défense, Intérieur, DREE, Communications, Equipement, Audiovisuel) sont dotés d'une compétence régionale mais, faute de concertation interministérielle, la définition des zones diffère d'un service ministériel à l'autre et, faute de moyens adaptés en crédits de déplacement, le système fonctionne mal et la zone est, en fin de compte, insuffisamment couverte.

Il a semblé inutile d'introduire une instance spécifique de coordination régionale, le rôle d'animation du réseau devant être une responsabilité partagée. La création d'une unité régionale concentrant la gestion ou les services comptables a également été écartée, la déconcentration de ces fonctions dans chaque ambassade étant jugée préférable. La formule de la centralisation à Pretoria des opérations consulaires n'a pas non plus été retenue, en raison de notre attachement au service de proximité.

L'Inspection a dès lors formulé les propositions suivantes, suggérant que la prochaine conférence régionale débouche sur l'élaboration d'un plan d'action régional et marque le lancement d'une véritable organisation en réseau du travail de nos postes en Afrique australe :

- organisation de deux réunions par an associant, le cas échéant, les ministères et institutions concernés par la zone (Défense, Intérieur, Finances, AFD, TV5, RFI...), l'une à Paris, fin août, en marge de la conférence annuelle des ambassadeurs, l'autre dans la région, courant mars, sous forme de conférence régionale hébergée à tour de rôle par les postes. L'Inspection suggère que cette réunion sur place puisse se tenir, en cas d'empêchement du Secrétaire général, sous la présidence du directeur géographique ou de son adjoint ;

- organisation de deux réunions par an des conseillers de coopération et d'action culturelle, l'une en France, à l'occasion de la réunion annuelle du réseau culturel en juillet, l'autre sur place ;
- lancement d'une réflexion sur une meilleure répartition des moyens et sur les possibilités de les mettre en commun (site Internet sur les études en France, services de traduction et de diffusion, sessions de formation) ;
- définition, en concertation le cas échéant avec les ministères concernés, de la mission, de l'implantation géographique et de la zone de compétence des chefs de service et attachés spécialisés à vocation régionale. Leur programme annuel de travail et les moyens de le mettre en œuvre, notamment en matière de déplacements, devraient faire l'objet d'une lettre de mission, établie en accord avec les ambassadeurs concernés.

C'est sur cette base que la conférence régionale des ambassadeurs, réunie à Gaborone en mars 2003, sous la présidence du Ministre délégué à la Coopération et à la Francophonie, a dégagé les grands traits d'une possible architecture régionale. Il a été convenu d'élaborer un plan stratégique régional dont les orientations s'appliqueront à l'ensemble de la région, sans préjudice des futurs plans d'action triennaux.

Il ressort de ce document que la réflexion doit encore se poursuivre sur certaines améliorations à apporter aux outils de communication dont disposent les postes. Dans ces domaines, les préoccupations rejoignent d'ailleurs celles déjà exprimées dans d'autres régions et appellent des solutions techniques élaborées.

En revanche, les propositions de fond de l'Inspection sont d'ores et déjà reprises et complétées, notamment sur les points suivants : réunion annuelle d'une conférence régionale des ambassadeurs chargée de mettre au point un plan d'action régionale, élaboration d'un

programme de travail pour les attachés à compétence régionale, détermination d'une liste de sujets à portée régionale à propos desquels pourraient être formés des groupes de travail et désignés des ambassadeurs chefs de file.

\*  
\* \*

### **L'exemple de l'Asie centrale**

L'Asie centrale est une région stratégique. C'est aussi un carrefour de voies d'immigration clandestine et de trafics (drogues, armes, blanchiment d'argent) situé aux confins de plusieurs zones de tension (Iran, Afghanistan, Pakistan). La France dispose d'une présence diplomatique permanente dans quatre Etats : Ouzbékistan, Kazakhstan, Turkménistan et Tadjikistan (le Kirghizistan étant couvert depuis Almaty).

L'Inspection s'est rendue dans les cinq postes. Elle s'est attachée à évaluer, quelque dix ans après les indépendances, l'adaptation de notre représentation diplomatique à l'environnement local. Se plaçant dans une perspective régionale, elle a recherché des aménagements de structure et une rationalisation du fonctionnement du réseau, compte tenu de la similitude de l'évolution récente des pays visités et des problèmes auxquels ils font face, ainsi que de la relative homogénéité de notre dispositif.

L'effectif des postes est relativement bien proportionné aux besoins, sous réserve de l'affectation de personnel parlant le russe et d'un effort de formation de nature à développer la polyvalence des agents, et d'ajustements à la marge.

Des synergies sont possibles entre les postes de la région. L'Inspection a recommandé, pour des pays confrontés à des problématiques de développement et de sécurité proches, un approfondissement de la concertation entre les ambassadeurs sous forme de réunions régionales périodiques, organisées alternativement à Paris et dans un poste choisi à tour de rôle, et associant des représentants du ministère. Des rencontres semblables pourraient être

organisées entre responsables de l'action culturelle. Parallèlement, un dialogue permanent, via la messagerie électronique, sur un certain nombre de questions communes (administration consulaire, politique et de coopération) devrait être encouragé. De même, la constitution de sites internet pourrait être l'occasion d'une réflexion régionale. L'Inspection a suggéré aussi de réfléchir à une mise en commun de certains services (revue de presse, invitations de journalistes...) avec nos partenaires allemands et britanniques, dont les ambassades, à Almaty et à Achgabat, sont implantées dans le même immeuble que la nôtre.

Les nouveaux Etats d'Asie centrale restant très étroitement liés à la Russie, tout en développant des relations avec la Turquie ou l'Iran, l'établissement de rapports de travail (presse, coopération...) avec nos ambassades à Moscou, Ankara et Téhéran doit constituer une priorité.

S'agissant de la coopération au développement et de l'action culturelle, il est nécessaire d'établir une concertation pour la programmation des opérations, un certain nombre de problèmes (sécheresse, préservation de l'environnement, promotion de l'Etat de droit, développement de l'enseignement du français...) et de besoins étant communs aux cinq pays.

Parallèlement, une réflexion d'ensemble sur le rôle et les moyens de l'Institut français d'études sur l'Asie centrale (IFEAC), établissement de recherche en sciences sociales à vocation pluridisciplinaire et régionale basé à Tachkent et disposant d'antennes à Almaty, Douchanbé et Bichkek, a semblé nécessaire pour asseoir la notoriété de cet instrument de notre présence dans la zone.

S'agissant de l'administration des Français, la faiblesse de nos communautés expatriées dans la région (allant de quelques dizaines au Kirghizistan à quelque 150 compatriotes au Turkménistan), de même que le petit nombre de demandes de visas instruites, a conduit l'Inspection à examiner la possibilité de centraliser certaines activités

consulaires sur un, voire deux postes. Les difficultés de liaisons aériennes entre les différentes capitales, le souci de ne pas réduire le service de proximité offert par les sections consulaires de nos ambassades sans apporter d'amélioration dans le traitement des dossiers et les obstacles administratifs mis par les autorités de certains pays (comme l'obligation de visas de sortie) ont finalement limité cette option au cas du Kazakhstan dont la circonscription consulaire a été modifiée pour y inclure le Tadjikistan jusque là dépendant, pour les affaires consulaires, de notre ambassade en Russie.

## Audits effectués en commun avec d'autres inspections ministérielles

### 1. Modernisation du cadre budgétaire

L'Inspection générale est étroitement associée aux travaux préparatoires à la mise en place de la loi organique sur les lois de finances (LOLF) du 1<sup>er</sup> août 2001.

Si le chantier de la LOLF est de la responsabilité première de la Direction générale de l'administration du ministère des Affaires étrangères, l'Inspection générale représente le ministère au Comité interministériel d'audit des programmes (C.I.A.P.) chargé d'encadrer et de soutenir les travaux de refonte budgétaire des administrations. Un membre de l'IGAE siège au C.I.A.P. qui, sous la présidence d'un inspecteur général des finances, regroupe des représentants de tous les corps et services d'inspection ministériels.

Après s'être doté d'un véritable corpus méthodologique, le C.I.A.P. a engagé en 2003 une deuxième phase de ses travaux : l'audit des propositions des ministères en vue de la restructuration de leurs budgets en programmes et actions. Un programme d'audits effectués par trois inspecteurs, dont un issu du ministère audité, permettra d'ici la fin du premier semestre 2004 de jeter un regard croisé sur les projets de l'ensemble des départements ministériels. S'agissant du ministère des Affaires étrangères, une équipe formée d'un inspecteur des Affaires étrangères, d'un inspecteur général de l'administration de l'Education nationale et de la Recherche et d'un contrôleur des Armées a été chargée de se prononcer sur le projet de structuration du budget pour en juger la cohérence fonctionnelle et budgétaire au regard des prescriptions de la LOLF, en dehors de toute appréciation sur l'opportunité des choix politiques opérés, l'audit avait pour objet d'évaluer la pertinence du schéma proposé pour le budget du ministère au regard des

finalités des politiques publiques et des objectifs assignés à chacun des projets de programmes, au regard des actions qui les composent, ainsi que des acteurs chargés de leur mise en œuvre.

Cette démarche s'inscrit dans un processus qui s'achèvera par l'approbation par le Parlement des nouveaux cadres budgétaires.

A terme, lorsque la LOLF sera mise en œuvre, l'Inspection générale jouera son rôle dans le suivi de cette réforme, qui place la mesure de la performance au cœur de l'évaluation du travail diplomatique.

## 2. Audit sur la rémunération des agents de l'Etat à l'étranger

En 2002, le Premier ministre a demandé un audit conjoint à l'Inspection générale des Finances et à l'IGAE sur la rémunération des personnels de l'Etat à l'étranger.

Il a été remis aux ministres (Affaires étrangères, Economie, Finances et Industrie, Budget) en avril 2003. Il a donné lieu à des déplacements dans 5 ambassades (Bruxelles, Londres, Berlin, Varsovie, Le Caire). Un questionnaire a été envoyé aux agents dans 15 postes. Des rencontres ont eu lieu avec les organisations syndicales du MAE et du MINEFI. Des comparaisons ont été faites avec d'autres réseaux diplomatiques : Etats-Unis, Royaume-Uni, Allemagne, Espagne, Italie ainsi qu'avec celui de la Commission européenne.

### I. Constatations

#### 1) Le niveau des rémunérations à l'étranger n'est pas fondé sur des bases objectives

Le montant de l'indemnité de résidence (IR) est fixé de manière globale et forfaitaire pour chacun des 30 groupes de résidence dans chaque poste, sans que soient définies les contraintes compensées par les indemnités, ni a fortiori leur part respective dans le calcul du montant.

- Ce système fonctionne depuis 36 ans. Il est facile à mettre en œuvre, mais sa structure et sa logique n'ont jamais été modifiées.
- De ce fait il est souvent incohérent et d'une manière générale peu lisible

Ces incohérences sont à la fois géographiques (par exemple entre nos postes dans les trois Etats baltes) et fonctionnelles. Des agents exerçant les mêmes fonctions peuvent être rémunérés différemment suivant leur origine administrative ; un conseiller culturel est mieux payé s'il est diplomate que s'il ne

l'est pas, un adjoint de chancellerie est payé de la même manière s'il encadre une équipe visas ou s'il exerce une fonction de moindre responsabilité.

♦ il n'existe pas de règle de progression d'un groupe de résidence à l'autre

♦ le montant des majorations familiales n'est pas défini de façon rationnelle

⇒ *Dans la grille diplomatique, à de rares exceptions, la logique statutaire l'emporte sur l'approche fonctionnelle* : on est placé sur tel groupe de résidence car on a tel grade et on occupe tel emploi. A contrario les grilles des services culturels et de l'assistance technique correspondent à une approche fonctionnelle. Les professeurs d'université assurant une mission d'assistance technique peuvent être payés selon 8 groupes différents selon les fonctions qu'ils exercent (heures d'enseignement, chefs de projets, directeurs d'instituts, conseillers de ministres).

- Ce système n'est pas transparent
- les valeurs en euros ne sont pas publiées au J.O., mais seulement les variations trimestrielles en pourcentage : ceci expose le ministère des Affaires étrangères au soupçon permanent de maintenir au profit de certains agents, dans certains postes, une situation privilégiée.
- le système d'ajustement de l'IR est mal compris par les agents
- le délai d'ajustement de l'IR sur l'évolution des prix est jugé trop long.
- le logement n'est pas pris en compte dans le calcul change-prix : les agents non logés par l'administration sont pénalisés dans les villes où le coût du logement est très élevé.
- il ne tient pas compte des astreintes auxquelles sont soumises certaines catégories d'agents.

#### 2) Les diplomates français ne sont pas surpayés par rapport à leurs collègues étrangers.

Plusieurs systèmes diplomatiques étrangers prévoient des avantages que nous n'offrons pas : prise en charge du logement,

aide lors du retour de poste, retraites pour les conjoints, prise en charge de la scolarité. Tout comme le système français, aucun des systèmes diplomatiques étudiés n'assujettit à l'impôt sur le revenu les primes ou avantages liés à l'expatriation

## **II. Propositions des deux Inspections**

Le ministère des Affaires étrangères a une responsabilité particulière car il est le gardien du décret de 1967. Il en assure la mise en œuvre conjointement avec le Budget. Il lui incombe donc de réformer le régime actuel.

### **1) Recentrer l'indemnité de résidence sur ce à quoi elle doit servir :**

- ◆ l'IR doit compenser le coût de la vie et les sujétions d'expatriation, indépendamment du pays dans lequel on se trouve : disponibilité, séparation, maintien d'un logement en France, et réalité des fonctions exercées
- ◆ recalculer les *majorations familiales* pour tenir compte du coût de la scolarité sur place, des allocations familiales servies en France et du coût du logement.
- ◆ créer une *indemnité d'éloignement*, en lieu et place du paiement d'un billet aller et retour en France, pour l'agent et sa famille au terme du temps de séjour réglementaire. Ce serait une indemnité forfaitaire, que l'agent utiliserait à sa guise.
- ◆ mettre en place un système de calcul transparent, objectif et incontestable.

### **2) Remettre le système en cohérence dès 2004**

- ◆ rétablir la cohérence entre zones géographiques et dans chaque pays
- ◆ être plus réactifs aux changements de situation politique dans les pays (une indemnité de résidence très élevée se justifie dans un pays en guerre, elle ne se justifie plus quand la situation est redevenue normale).
- ◆ créer un nouveau système d'ajustement géré par un comité de suivi MAE/ Finances se réunissant deux fois par an et associant l'ensemble des services concernés.

### **4) A partir du budget 2006 : approche nouvelle des rémunérations des expatriés dans les Etats de l'Union européenne**

- ◆ encourager les administrations à attribuer les groupes de résidence d'après la réalité des fonctions exercées et des priorités géographiques, et non plus en fonction d'une logique hiérarchique et statutaire.
- ◆ expérimenter au sein de l'UE un nouveau mode de calcul pour l'IR puisque :
  - le coût de la vie au sein de l'UE devient relativement homogène.
  - l'intégration de l'UE rend légitime la création d'un système spécifique.

L'IR serait conservée, de même que les groupes de résidence, elle resterait globale et forfaitaire, mais son niveau ne tiendrait plus compte que de deux paramètres : le coût de la vie et la réalité des fonctions exercées.

Le système des tableaux de vocation serait remplacé par la logique des fonctions exercées, quel que soit le corps d'appartenance de l'agent.

## **III. Suivi des recommandations**

La baisse de 20 millions d'euros des indemnités de résidence dans la loi de finances 2004 a conduit à une mise en œuvre accélérée des recommandations concernant la mise en cohérence des zones géographiques et des pays. Celle-ci s'est faite en distinguant deux taux d'augmentation ou de réduction différenciés selon les groupes : baisse plus forte pour les groupes les plus rémunérés (1 à 15), plus faible pour les autres (16 à 30), une différenciation étant également prévue pour les ajustements à la hausse.

La publication des bases de référence des trois indices par rapport à une base 100 Paris (qualité de la vie, coût de la vie, coût du logement) et du classement des postes devient désormais un outil pour les missions d'évaluation que l'Inspection effectuera dans les postes.

### 3. Audit sur l'adoption internationale

Au cours du dernier trimestre, l'Inspection générale des Affaires étrangères a procédé, conjointement avec l'Inspection générale des Affaires sociales et l'Inspection générale des Services judiciaires, à une mission d'audit sur l'adoption internationale.

Cette mission avait pour objet :

- de dresser un état des lieux de notre dispositif ;
- de proposer des améliorations.

La France, qui a longtemps été au premier rang des pays d'accueil d'enfants étrangers en Europe, a en effet été dépassée, dans le milieu des années 1990, par les pays scandinaves, l'Espagne et l'Italie (au moins en pourcentage de la population). Ainsi, alors que 23.000 postulants disposent d'un agrément, seuls 3.500 enfants en moyenne sont adoptés à l'étranger chaque année, dans des conditions d'autant plus difficiles que le durcissement de l'environnement juridique et politique de certains pays d'origine est venu s'ajouter à la concurrence des pays d'accueil précités<sup>1</sup>.

La mission s'est efforcée de rencontrer les interlocuteurs essentiels lui permettant d'établir un diagnostic et de proposer aux responsables gouvernementaux des pistes de réforme :

- en France : parlementaires et élus locaux, magistrats, responsables des organismes agréés et des fédérations de parents adoptants, fonctionnaires des ministères et des départements concernés par cette question ;

- à l'étranger : autorités centrales et locales, responsables des centres d'accueil, magistrats, diplomates français dans les cinq pays qui représentent plus de la moitié des enfants adoptés chaque année par nos compatriotes (Bulgarie, Colombie, Haïti, Madagascar et Russie).

Le constat dressé à la suite de ces contacts révèle trois faiblesses essentielles :

- la procédure d'agrément n'est plus adaptée à l'adoption qui concerne, aujourd'hui, essentiellement de jeunes enfants étrangers ;
- l'accompagnement institutionnel des parents vers l'enfant est insuffisant ;
- le recours majoritaire à la voie individuelle, conséquence de cette insuffisance, hypothèque l'efficacité et la sécurité du dispositif actuel.

La mission a par conséquent retenu trois orientations principales :

- remettre l'intérêt de l'enfant au cœur des préoccupations ;
- soutenir plus efficacement les parents dans leur démarche ;
- simplifier les procédures et créer des synergies.

Ces orientations ont fait l'objet de propositions de mesures concrètes qui sont d'ores et déjà à l'étude au sein des ministères concernés.

---

<sup>1</sup> Il faut cependant se garder de prendre en considération l'écart absolu entre ces chiffres : les procédures s'échelonnant sur plusieurs années, le nombre de familles ne pouvant pas du tout adopter est sans doute moins élevé que la simple différence entre 23.000 et 3.500.

## **4. Fichier des empreintes digitales des demandeurs de visa**

La loi 2003-1119 relative à la maîtrise de l'immigration, au séjour des étrangers en France et à la nationalité, publiée le 26 novembre 2003, prévoit la mise en place d'un fichier des empreintes digitales des demandeurs de visa.

La création de ce fichier a été décidée dans le contexte d'une immigration illégale et d'une fraude documentaire sans cesse croissantes. Elle vise trois objectifs :

- identifier de manière certaine les demandeurs de visa qui utilisent des identités variables pour tenter de faire aboutir leur dossier ;
- garantir que la personne qui se présente à l'entrée du territoire national est bien la même que celle à laquelle le visa a été octroyé ;
- enfin, pouvoir retrouver l'identité et l'origine des étrangers qui affirment avoir perdu leurs documents d'identité et se maintiennent sur le territoire à l'expiration de la durée de validité de leur visa.

A la demande des ministères de l'Intérieur et des Affaires étrangères, l'Inspection générale de l'Administration et l'Inspection générale des Affaires étrangères ont été chargées à l'automne 2003 de mener une étude conjointe sur les modalités de mise en œuvre de ce fichier dans nos postes à l'étranger et sur le territoire national.

Tout en tenant compte :

- 1) de la nécessité d'insérer le dispositif à venir dans le cadre du Système d'Information Visa (VIS) de l'Union européenne, actuellement à l'étude,
- 2) des projets américains et des expériences menées actuellement dans les principaux pays de la zone Schengen (Allemagne, Italie, Pays Bas), de même qu'en Grande-Bretagne, les deux Inspections ont procédé à l'évaluation des technologies disponibles et à l'examen de leurs incidences, pour les deux ministères, sur les plans immobilier, des ressources humaines et des équipements, notamment informatiques. Elles se sont efforcées d'établir le coût prévisionnel du fichier et d'identifier les principales étapes de sa mise en œuvre. Elles ont recommandé, avant toute décision sur le choix d'un système inévitablement complexe et coûteux, le lancement préalable d'expériences pilotes.

## Missions effectuées en 2003

Etats	Ambassades	Consulats généraux, consulats ou chancelleries détachées
-------	------------	--

### AFRIQUE ET OCEAN INDIEN

AFRIQUE du SUD	Pretoria	Johannesburg – Le Cap
BOTSWANA	Gaborone	
COMORES	Moroni	
DJIBOUTI	Djibouti	Djibouti
ERYTHREE	Asmara	
MAURITANIE	Nouakchott	
NAMIBIE	Windhoek	
SENEGAL	Dakar	Dakar - Saint Louis
TCHAD	N'Djaména	

### AFRIQUE DU NORD – MOYEN ORIENT

EMIRATS ARABES UNIS	Abou Dabi	Dubai
KOWEIT	Koweït	
LIBAN	Beyrouth	
QATAR	Doha	
SYRIE	Damas	Alep
Consulat général à JERUSALEM		

### AMERIQUE

NICARAGUA	Managua	
COSTA RICA	Service régional de coopération	

### ASIE - OCEANIE

INDONESIE	Jakarta	
MALAISIE	Kuala Lumpur	
TIMOR-EST		Dili

### ASIE CENTRALE

KAZAKHSTAN	Almaty	
KIRGHIZISTAN	Bichkek	
OUZBEKISTAN	Tachkent	
TADJIKISTAN	Douchanbe	
TURKMENISTAN	Achgabat	

### EUROPE

ALLEMAGNE	Berlin	Hambourg – Sarrebruck - Dusseldorf – Francfort – Stuttgart - Munich
BIELORUSSIE	Minsk	
DANEMARK	Copenhague	
ESPAGNE	Madrid	Madrid – Barcelone – Bilbao – Séville – Malaga – Alicante – Valence

ESTONIE	Tallinn
FINLANDE	Helsinki
LETONNIE	Riga
LITUANIE	Vilnius
REPUBLIQUE TCHEQUE	Prague

### **REPRESENTATIONS PERMANENTES**

UNESCO	Paris
--------	-------

### **MISSIONS PONCTUELLES**

BELGRADE	Ambassade
MILAN	Institut français
SFAX	Chancellerie détachée

### **AUDITS**

<b>Administration centrale</b>	
DCMD	
<b>Audits conjoints</b>	En partenariat avec :
Rémunération	Inspection générale des Finances
Patrimoine	Mission du Patrimoine
Adoption internationale	Inspection générale des Affaires sociales – Inspection générale des Services judiciaires
Fichier des empreintes digitales	Inspection générale de l'Administration