

**MINISTÈRE
DES AFFAIRES
ÉTRANGÈRES**

**Rapport de
l'Inspection
Générale**

2004



**RAPPORT
DE L'INSPECTION GÉNÉRALE
POUR L'ANNÉE 2004**

RAPPORT DE L'INSPECTION GENERALE DES AFFAIRES ETRANGERES
POUR L'ANNEE 2004

SOMMAIRE

• Introduction	Page 3
Missions et fonctions de l'Inspection générale	Page 4
• Première partie : rapport d'activité	Page 6
1) Missions d'inspection des postes diplomatiques et consulaires	Page 6
2) Audits de l'administration centrale	Page 7
3) Audits conjoints	Page 8
• Deuxième partie : enjeux transversaux	Page 10
1) L'adaptation et la rationalisation du réseau diplomatique, culturel et consulaire	Page 10
2) Le travail en réseau à l'étranger : état des lieux et perspectives	Page 12
3) La politique des ressources humaines : culture du service public et performance	Page 14
4) Le rôle de l'ambassadeur dans le pilotage stratégique de l'aide bilatérale au développement	Page 16
• Conclusion	Page 18
• Annexe 1 : missions effectuées en 2004	Page 19
• Annexe 2 : typologie des missions	Page 22

* * *

[INTRODUCTION]

L'Inspection générale des Affaires étrangères présente cette année son deuxième rapport public. Celui-ci a pour objet de rendre compte de son activité et de sa contribution au processus de modernisation du ministère, dont l'ambition est de **mieux adapter notre outil diplomatique aux objectifs de notre politique extérieure**, dans un monde devenu plus complexe, plus incertain et plus interdépendant.

Dans le cadre de la réforme de l'Etat, **2004 a représenté pour le ministère des Affaires étrangères une année charnière** amorçant des changements majeurs. La préparation de la mise en application de la **loi organique sur les lois de finances** (LOLF), qui entrera en vigueur en 2006, s'est conjuguée avec la mise en œuvre de la **« Stratégie ministérielle de réforme »** (SMR) adoptée par M. Dominique de Villepin en novembre 2003, confirmée et actualisée par M. Michel Barnier à l'été 2004.

Se voulant un acteur essentiel de la modernisation, l'Inspection générale ne présente plus aujourd'hui qu'une lointaine ressemblance avec l'Inspection des postes diplomatiques et consulaires créée en 1920 - son premier Inspecteur général fut Jean Giraudoux - dont elle est pourtant la continuatrice. A une approche axée initialement sur le seul contrôle administratif et comptable, elle a substitué progressivement une **vocation plus ample d'évaluation et de conseil, portant sur les postes diplomatiques et consulaires mais aussi sur l'administration centrale** et les organismes placés sous la tutelle du ministère ou financés par lui. Ces élargissements de ses missions ont été consacrés par les décrets du 2 novembre 1979 et du 10 décembre 1998. L'Inspection générale se trouve en charge, au total, de contribuer par son expérience de terrain et ses recommandations à la bonne adéquation entre les orientations diplomatiques décidées par les autorités politiques et les moyens mobilisés pour leur mise en œuvre par le ministère des Affaires étrangères.

Ce rapport synthétise les observations et analyses faites lors des missions d'inspection dans les postes à l'étranger ainsi que les résultats des audits effectués, notamment avec d'autres inspections ministérielles, en 2004. Il ne prétend pas à l'exhaustivité mais propose un choix de quelques thèmes transversaux, cruciaux pour la rénovation et le bon fonctionnement de notre outil diplomatique.

L'Inspection générale des Affaires étrangères : un domaine d'intervention très large.

L'Inspection générale a vocation à exercer ses missions dans l'ensemble du champ couvert par le ministère des Affaires étrangères. Doté en 2005 d'un budget de 4.4 milliards d'euros, soit 1.58% du budget de l'Etat, le ministère dispose de 9 141 emplois budgétaires, 23 422 si l'on inclut les recrutés locaux, les assistants techniques, les volontaires internationaux et les vacataires.

Son réseau à l'étranger comprend aujourd'hui 424 implantations (il a été réduit de 37 unités en dix ans malgré la dislocation de l'URSS et de la Yougoslavie qui a provoqué l'ouverture de nouveaux postes), soit : 156 ambassades bilatérales et 21 délégations et représentations permanentes multilatérales, 99 postes consulaires et 148 centres culturels et instituts de recherche. Il faut y ajouter 269 établissements scolaires (73 en gestion directe et 196 conventionnés, sans compter environ 150 établissements homologués) qui relèvent de la responsabilité de l'Agence pour l'enseignement français à l'étranger (AEFE).

Missions et fonctionnement de l'Inspection générale :

L'Inspection générale remplit à l'heure actuelle une **triple mission** :

- **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 ce faire, l'Inspection générale dispose d'une **équipe réduite** comprenant, sous la direction d'un Inspecteur général, M. Daniel Jouanneau puis M. Daniel Lequertier à partir de septembre 2004, et d'un Inspecteur général adjoint, un chargé de mission et une douzaine d'inspecteurs. Elle constitue un **service du ministère placé sous l'autorité directe du Ministre**. Elle conduit ses missions dans les postes à l'étranger, l'administration centrale et les organismes sous la tutelle du ministère ou financés par lui selon un programme annuel arrêté par le Ministre. Elle a disposé en 2004 d'un budget de 496 500 €. Un inspecteur des Affaires étrangères passe, en moyenne 86 jours par an en mission hors de Paris.

L'Inspection générale a pour vocation de contrôler l'ensemble du réseau à l'étranger par des missions d'inspection à la fois exhaustives et ciblées. Elle veille, dans la mesure du possible, à y procéder **tous les cinq ans** pour chaque poste. Ses missions contribuent à maintenir la mobilisation du réseau, apportent à celui-ci une aide à la gestion et une intermédiation avec l'administration centrale, notamment pour les petits postes. Leur programmation est également adaptée à des **besoins spécifiques** : ambassadeur exerçant cette fonction pour la première fois, situation de sortie de crise ou encore de redémarrage de la relation bilatérale, comme ce fut le cas pour la Libye en 2004. **Ces missions s'organisent en outre de plus en plus autour de quelques**

thèmes, correspondant à des enjeux importants pour le ministère, tels par exemple la réforme en cours de l'aide au développement ou la sélection des étudiants étrangers. Enfin, si les circonstances l'exigent, des inspections ponctuelles peuvent être décidées dans l'urgence.

Après une phase de préparation approfondie, la mission elle-même, qui mobilise en moyenne trois inspecteurs pour une durée de huit à dix jours, donne lieu à une **procédure contradictoire** : les inspecteurs présentent au chef de poste quelques jours après leur mission un projet de rapport sur lequel ce dernier est invité à réagir par écrit.

L'Inspection effectue ou participe également à des **audits**, en nombre croissant, de services ou de fonctions de l'administration centrale mais aussi d'organismes placés sous la tutelle du ministère. Par ailleurs, elle s'engage de plus en plus dans des missions et **audits conjoints avec les autres inspections ministérielles**, à l'étranger comme en France. Elle accentuera en 2005 ses évaluations portant sur des grands sujets transversaux. Comme la fonction d'audit, de conseil et d'anticipation se développe, une formation des inspecteurs sera organisée à partir de 2005 avec des sociétés de conseil du secteur privé.

Corps et services d'inspection

A la différence des autres inspections ministérielles, l'Inspection générale des Affaires étrangères est un service du ministère et non un corps autonome. Ceci signifie que ses membres sont des agents expérimentés, ayant servi dans le réseau diplomatique, consulaire ou culturel, et ayant vocation à y retourner ou à exercer d'autres responsabilités à l'administration centrale. Leur expérience du terrain est indispensable et facilite le dialogue avec les postes. Des inspecteurs appartenant à un corps au sein duquel se déroulerait toute leur carrière n'auraient pas cette connaissance des spécificités du métier leur permettant de faire autorité dans leur évaluation des politiques, des structures et des agents. La question a été parfois soulevée de la création d'un corps autonome, au motif que celui-ci assurerait l'indépendance des inspecteurs. Toutefois, les critères de choix de l'Inspecteur général, nommé en conseil des ministres, et des autres membres de l'Inspection, tout comme les règles déontologiques qu'elle s'est donnés font que l'indépendance de l'Inspection générale n'a jamais été mise en cause.

Dans un délai de six mois environ, l'Inspection assure un **suivi** de ses missions ou audits par le biais d'une procédure écrite avec le poste et les services concernés, afin de s'assurer de la mise en œuvre de ses recommandations. Une réunion présidée par le Secrétaire général peut être organisée sur des thèmes importants ou des difficultés particulières nécessitant son arbitrage. Le ministère des Affaires étrangères est le seul à avoir mis en place un mécanisme systématique de suivi de ce type, et il est à noter que le taux d'exécution des recommandations est en moyenne supérieur à 90%.

PREMIERE PARTIE : RAPPORT D'ACTIVITE.

En 2004, l'Inspection générale a rempli pour l'essentiel le programme fixé par le Ministre. A cette occasion, elle a systématiquement mis en œuvre une **approche comparative** entre nos postes mais également avec ceux de nos partenaires européens. La liste détaillée des missions et audits réalisés est donnée en annexe I du présent rapport. L'évolution de fond entamée depuis une dizaine d'années, qui voit l'**accroissement relatif des missions d'audit** en France et des missions conjointes avec d'autres inspections ministérielles, se poursuit (voir typologie des missions en annexe II) pour un nombre global d'interventions en hausse sensible.

Les lignes de force de ses activités en 2004 ont été les suivantes :

1) Missions d'inspection des postes diplomatiques et consulaires

En 2004, l'Inspection générale a inspecté 34 ambassades bilatérales, 33 consulats généraux et consulats, 3 représentations permanentes et effectué 2 interventions ponctuelles.

La **répartition géographique des missions a été assez équilibrée**, malgré une certaine concentration cette année sur de grands pays où nous disposons de réseaux étendus et à forte composante interministérielle : la Belgique, la Chine, les Etats-Unis, la Grande-Bretagne et l'Italie. L'inspection menée aux Etats-Unis a été novatrice en ce qu'elle a associé l'Inspection générale des Finances et le Contrôle général des Armées dans une formule qui devra encore être développée. La Chine a donné lieu par ailleurs à une étude comparative de l'activité de nos postes consulaires avec le reste du réseau, ainsi qu'à un bilan des premiers Centres d'évaluation linguistique et académique (CELA), chargés de la sélection et de l'orientation des étudiants désireux de poursuivre leurs études en France. Au moment où le ministère poursuit l'aménagement de son réseau, ces missions ont notamment fourni l'occasion de se pencher sur l'adéquation du dispositif consulaire et culturel dans les pays concernés.

L'**approche régionale**, déjà retenue en 2003 pour l'Afrique australe et l'Asie centrale, a été poursuivie dans le cas de l'**Amérique centrale** (Panama, Costa Rica, Guatemala, Honduras, Salvador) : elle a permis de proposer des pistes pour une meilleure complémentarité de nos postes qui, au lieu de tout faire, devront se spécialiser autour d'une fonction dominante. Cette démarche est partie d'une évaluation de nos intérêts stratégiques dans cette zone et de nos points forts selon les pays pour recommander de reformater notre dispositif. De même, les missions au Pérou et en Equateur ont été conduites dans une perspective régionale, pour évaluer notre réseau de coopération et d'action culturelle dans la zone andine.

Enfin, en raison de difficultés majeures concernant le **logement des agents** dans certaines grandes métropoles, l'Inspection générale a procédé à des études spécifiques sur la situation à Londres, New York et Tokyo. Elle a fait des propositions

concrètes et suivies d'effets sur la politique immobilière du ministère et le mécanisme de prise en charge par l'Etat du surcoût supporté par les agents.

2) Audits de l'administration centrale

L'Inspection a mené 2 audits de services de l'administration centrale

Service des systèmes d'information et de communication

Appuyée par la société Capgemini, l'Inspection générale a piloté un audit sur le système d'information et de communication du ministère. Il s'est agi d'identifier les choix stratégiques à faire pour que le ministère se dote d'un système performant, à même d'accompagner sa modernisation et de servir nos ambitions internationales.

La comparaison avec nos principaux partenaires étrangers a montré que, dans une période de rapides mutations technologiques, le ministère devait se mobiliser pour transformer son système d'information : pilotage stratégique ; prise en compte des besoins des utilisateurs ; modernisation du télégramme diplomatique ; accès des agents à tout l'Internet ; acquisition des outils bureautiques de la mobilité ; priorité au haut débit. Le ministère, déjà gros consommateur d'informatique pour ses fonctions consulaires et administratives, doit adopter résolument les nouvelles technologies de l'information et de la communication afin de disposer rapidement d'un système cohérent, plus efficace et plus ouvert. Il reste que les modalités de cette nécessaire ouverture du système vers l'extérieur, à la fois vers les autres ministères et vers les institutions européennes, devront faire l'objet d'études plus approfondies.

Services implantés à Nantes

Au cours du dernier trimestre 2004, l'Inspection générale a procédé à un audit des services du ministère implantés à Nantes qui traitent de la circulation des étrangers, de l'état civil et de la comptabilité.

La Direction des Français à l'étranger et des Etrangers en France emploie 528 agents sur les 956 qui sont affectés dans les services délocalisés à Nantes. L'exercice de leurs missions se distingue par leur volume, leur répétitivité et l'existence de goulets d'étranglement. Dans ce contexte, les agents font preuve d'une réelle conscience professionnelle. La mission d'audit a relevé l'ampleur des tâches effectuées qui les apparentent à celles d'une entreprise travaillant en série (1,3 million d'actes d'état civil délivrés chaque année, 5000 demandes déposées chaque jour). L'Inspection générale a recommandé une meilleure anticipation des variations d'activité, telles que celles enregistrées ces derniers mois lors de la généralisation du nouveau passeport sécurisé. Une plus grande mise en commun des moyens - notamment en personnels - permettrait de mieux répartir la charge de travail entre les services. L'outil informatique à la disposition des services nantais devrait lui aussi être modernisé pour permettre de répondre à une demande sans cesse croissante.

3) Audits conjoints

Maison des Francais à l'étranger

L'Inspection générale a procédé à un audit conjoint, avec l'Inspection générale du ministère de la Cohésion sociale et celle de la DREE, du dispositif public d'aide à l'expatriation et à l'emploi à l'étranger. Son objet était d'apprecier la pertinence de ce dispositif au regard des évolutions intervenues ces dernières années, en particulier la constitution du réseau « Espace Emploi International » (EEI), structure commune créée par l'OMI et l'ANPE, et du développement de l'Internet. La question était posée, en particulier, de redondances éventuelles et de regroupements souhaitables. S'agissant du ministère, les éléments de ce dispositif concernés par l'audit étaient la **Maison des Français de l'Etranger** (MFE), installée dans les locaux abritant le Centre d'Information du Volontariat International (CIVI), instance commune créée par le ministère et Ubi-France.

L'audit a conduit aux principales constatations et recommandations suivantes :

Le dispositif public d'aide à l'expatriation et à l'emploi à l'étranger, qui repose essentiellement sur le réseau des EEI est dans l'ensemble bien adapté et ne présente pas de redondances. Un regroupement de la MFE et du CIVI ne constitue pas une solution pertinente, car les missions de ces deux entités sont de nature différente. Un rapprochement, en revanche, du CIVI avec Ubi-France favoriserait des synergies et généreraient des économies de moyens.

Une actualisation des missions et du format de la MFE s'impose néanmoins, compte tenu des évolutions intervenues depuis sa création en 1992, plus particulièrement avec la création du réseau « Espace Emploi International » et le développement de l'Internet.

Participation de l'Inspection générale à la mission Le Bris sur l'organisation et le fonctionnement des services de l'Etat à l'étranger

L'Inspection générale a participé activement à la mission confiée en mars 2004 par le Premier Ministre à M. Raymond-François Le Bris, préfet honoraire, sur l'organisation et le fonctionnement des services de l'Etat à l'étranger.

Assisté par ailleurs d'un membre de l'Inspection générale des Finances, du Contrôle général des armées, du Conseil d'Etat et du responsable de la mission de la modernisation au sein de la Direction générale de l'administration du ministère des Affaires étrangères, le préfet Le Bris était chargé par le Premier Ministre de répondre à la question suivante : « comment permettre à l'Etat de mieux mobiliser l'ensemble des moyens qu'il souhaite rassembler au service d'une action extérieure plus cohérente et plus efficace, dans tous les domaines qui sont les siens et qui sont à ce jour assurés au sein des missions diplomatiques ainsi que par l'ensemble des opérateurs de l'Etat à l'étranger ? ».

Pour traiter cette problématique très large, la mission s'est appuyée sur l'expertise acquise par l'Inspection générale du fait de sa connaissance de l'action des postes, y compris dans leur dimension interministérielle, ainsi que sur les témoignages d'un grand nombre d'acteurs et d'utilisateurs des services de l'Etat à l'étranger, rencontrés tant à Paris qu'à l'occasion de quelques déplacements hors de France.

Ses conclusions et propositions, visant à renforcer l'unité, la cohérence et l'efficacité de notre réseau à l'étranger, ont été remises au Premier Ministre à la fin du mois de janvier 2005.

« Contrat Désendettement Développement » au Cameroun

Conjointement avec l'Inspection générale des Finances, l'Inspection générale a audité les conditions dans lesquelles le « Contrat Désendettement Développement » en faveur du Cameroun avait été préparé par les administrations centrales (Affaires étrangères et Finances), l'Agence française du développement et notre représentation à Yaoundé (ambassade et agence locale de l'AFD).

La mission a constaté que le recours à des bureaux d'études était tout à fait justifié, que le coût des prestations était raisonnable et que la gestion par l'AFD était suffisamment rigoureuse. Elle a cependant été amenée à émettre des recommandations portant sur les procédures de l'AFD et sur le pilotage stratégique par les administrations de tutelle. Elle s'est prononcée en faveur d'un redéploiement des moyens de l'ambassade au Cameroun au profit de la préparation du C2D.

Participation à des audits de programmes dans le cadre de la Lolf

L'Inspection générale a été associée étroitement aux travaux préparatoires à la mise en place de la loi organique sur les lois de finances (LOLF). Elle représente notamment le ministère au comité interministériel d'audit des programmes (CIAP), chargé d'encadrer les travaux de refonte budgétaire des ministères. Ce comité a engagé depuis 2003 un programme d'audits sur la structuration des budgets des ministères en programmes et en actions et sur certains de leurs programmes.

L'Inspection générale a participé en 2004 à l'audit de deux programmes : « Emploi outremer » du ministère de l'Outremer et « Rayonnement culturel et scientifique » du ministère des Affaires étrangères. Ce dernier est l'un des trois qui composent la mission ministérielle « Action extérieure de l'Etat ». Il est géré par la direction générale de la coopération internationale et du développement (DGCID). Deux recommandations principales ont été faites : l'une demande à faire apparaître, au sein d'actions clairement identifiées, les activités internationales des autres ministères et les moyens qui y sont affectés ; l'autre recommande la création d'une action « Audiovisuel extérieur », secteur important mais trop peu visible dans la structuration actuelle.

DEUXIEME PARTIE : ENJEUX TRANSVERSAUX

L'Inspection générale a choisi de développer plus particulièrement dans ce rapport quatre grands sujets transversaux, cruciaux pour la modernisation du ministère.

1) L'adaptation et la rationalisation du réseau diplomatique, culturel et consulaire

Notre pays dispose d'un réseau diplomatique, consulaire et culturel particulièrement dense. Membre permanent du Conseil de sécurité des Nations unies, il a la volonté de faire directement entendre sa voix dans toutes les capitales du monde. Héritier d'une riche culture, désireux de promouvoir sa création contemporaine, attaché à sa langue, il entretient un réseau important d'établissements culturels. Soucieux des intérêts de ses ressortissants installés à l'étranger, il met à leur disposition de nombreux services consulaires et apporte un soutien aux établissements scolaires suivant un programme d'enseignement agréé.

Mais à l'heure de la mondialisation, les **missions traditionnelles de la diplomatie française sont amenées à évoluer**. Les enjeux changent. Elle doit, encore plus que par le passé, accompagner et soutenir les intérêts de nos acteurs économiques. Certaines régions du monde se développent plus rapidement que d'autres. La globalisation des problèmes de société, l'articulation de notre politique, notamment en matière d'aide au développement, avec celle de l'Union européenne, et le traitement des conflits régionaux donnent une importance nouvelle à la diplomatie multilatérale. Les moyens budgétaires à notre disposition pour assumer ces missions imposent des choix stratégiques.

Dans ces conditions, notre **dispositif doit s'adapter** en combinant inventivité et rigueur.

L'adéquation des moyens aux politiques

L'Inspection générale est amenée à se poser en permanence la **question de la bonne adéquation entre les moyens que nous déployons et les objectifs et priorités** déterminés par nos autorités politiques. Le poids de l'Histoire et de décisions anciennes peut se traduire par un dispositif devenu disproportionné. L'une des réponses peut être l'approche régionale, en fait encore trop peu pratiquée, bien qu'elle ne doive pas faire l'objet d'une application dogmatique ou être présentée comme une panacée. Plusieurs types de régionalisation doivent être envisagés : en Afrique australe, l'approche régionale tend à s'organiser à l'évidence autour de la puissance dominante que constitue l'Afrique du Sud mais, en Amérique centrale, l'Inspection a préconisé une autre forme de répartition des tâches, après évaluation de nos priorités, entre nos postes selon des points forts thématiques. A titre d'exemple, une ambassade dans cette région

pourrait centraliser l'état civil des Français alors qu'une autre serait en charge des visas étudiants.

L'**expérience des « postes à gestion simplifiée »**, appliquée avec succès au Botswana, mérite également d'être développée, à condition de les doter de moyens modestes mais réels et d'un soutien approprié de l'administration centrale, là où nous voulons préserver une présence politique sans déployer un dispositif complet de coopération. A cet égard, la définition de « types » d'ambassade selon nos priorités et la taille du pays en cause devrait être accélérée. Enfin, inversement, de nouveaux besoins apparaissent : notre présence, qui constitue un enjeu stratégique, au sein du futur Service européen pour l'action extérieure, qui devrait voir le jour en 2006, ou dans les pays émergents ; le renforcement des effectifs, souvent trop réduits, dans les directions géographiques de l'administration centrale.

Redéfinir nos réseaux consulaire et culturel

Comme les années précédentes, l'Inspection générale a relevé que les **services offerts par nos consulats** aux Français à l'étranger étaient beaucoup plus complets et diversifiés que ceux fournis par nos partenaires, notamment européens. Des possibilités de rationalisation existent sans réduire l'attention portée à nos compatriotes installés ou de passage à l'étranger. Différentes pistes doivent continuer à être explorées selon les conditions locales : simplification des procédures administratives (par exemple la suppression des compétences notariales des consuls au sein de l'Union européenne, maintes fois recommandée par l'Inspection générale et qui est effective depuis le 1^{er} janvier 2005); centralisation des fonctions consulaires dans la capitale avec le maintien de « consulats d'influence » ou de « délégations d'ambassade » dans des villes importantes, tout particulièrement en Europe ; meilleure division du travail entre les consulats dans un même pays avec une certaine spécialisation des missions ; promotion pragmatique de postes mixtes Consul général/conseiller économique et commercial ou Consul général/directeur d'institut culturel ; recherche d'une « mutualisation » des tâches consulaires au niveau franco-allemand et européen.

Ces évolutions doivent également concerner le **réseau culturel**. L'Inspection générale réfléchit ainsi à la nécessaire adaptation de notre réseau en fonction de l'évolution de l'offre et de la demande culturelles. Autant la formule classique du centre culturel peut jouer un rôle de référence dans une capitale de pays en voie de développement ou de régime autoritaire, autant sa pertinence doit être réévaluée dans de grandes métropoles européennes où l'offre culturelle est abondante et où l'action « hors les murs » doit être de plus en plus privilégiée, sans préjuger d'une politique audiovisuelle à l'échelle mondiale qui sera de plus en plus essentielle. Dans ce contexte, le réseau des Alliances françaises joue un rôle majeur pour la diffusion de la langue française et l'activité culturelle, et des contrats d'objectifs devront être conclus systématiquement entre l'ambassade et les Alliances locales.

Les Consulats d'influence ou « Délégations d'Ambassade

Une double exigence de présence effective dans les grandes métropoles régionales et de simplification de l'administration consulaire suggère, dans un premier temps dans l'espace européen, le recours à des formules nouvelles.

Dans les pays où la France entretient plusieurs postes consulaires, ces mesures visent notamment à rassembler l'essentiel de l'activité consulaire sur un consulat, la plupart du temps celui situé dans la capitale. Le – ou les – autres consulats du pays doivent alors recentrer leurs missions sur le développement de l'influence de notre pays sur le plan local.

A la tête d'une véritable « délégation d'ambassade », le « consul d'influence » constitue ainsi, dans sa circonscription, un relais privilégié de l'ambassadeur auprès des milieux politiques, économiques et culturels.

Exemples : Liège et Anvers en Belgique, Düsseldorf et Sarrebruck en Allemagne, Porto au Portugal, Cracovie en Pologne, Zurich en Suisse.

2) Le travail en réseau à l'étranger : état des lieux et perspectives

Le programme de l'année 2004 comportait notamment des missions d'inspection en Belgique, en Chine, aux Etats-Unis et en Italie, pays où le ministère des Affaires étrangères dispose de services diplomatiques, consulaires et culturels aux implantations multiples et appelant donc un fonctionnement en réseau.

Travailler en réseau, c'est veiller à la cohérence d'ensemble et viser en permanence à parler d'une même voix ; c'est aussi rechercher les synergies, partager l'information, répartir ou mutualiser les tâches, harmoniser les pratiques et les procédures. La qualité du travail en réseau dépend pour l'essentiel du pilotage central et des outils de communication.

L'Inspection a constaté que le fonctionnement en réseau était déjà une réalité mais largement perfectible.

Le pilotage central d'un réseau s'exerce traditionnellement à travers les réunions annuelles.

Ces réunions rassemblent, sous la présidence de l'ambassadeur, les principaux services de l'ambassade et les chefs de poste consulaire. Elles sont en partie consacrées à l'animation du réseau consulaire et peuvent associer, selon les cas, les consuls honoraires.

Dans le **champ culturel**, des réunions annuelles du réseau permettent de débattre des grandes orientations et de traiter les sujets d'intérêt commun. La programmation culturelle fournit une autre occasion de débattre, au sein du réseau, des actions à mener au cours de l'exercice budgétaire à venir.

Depuis 2003, la modernisation du processus budgétaire fournit de nouveaux outils de pilotage au chef de poste. La notion de « budget pays » vise à lui donner la maîtrise des moyens dont sont dotées les diverses entités dépendant du ministère des Affaires étrangères (ambassade et postes consulaires). Dans une perspective interministérielle plus large, la « conférence d'orientation budgétaire », qu'il réunit à l'automne, lui permet d'obtenir une vision globale des moyens de fonctionnement des services de l'Etat dans son pays de résidence.

L'Inspection considère que ces rendez-vous périodiques sont très utiles mais gagneraient à être complétés par des **vidéoconférences ou des conférences téléphoniques**, comme le pratiquent couramment les missions économiques, ainsi que par des réunions de responsables opérationnels (notamment les chefs de chancellerie consulaire) de manière à s'assurer de l'harmonisation des procédures au sein d'un même réseau.

Par ailleurs, l'**extension de la concertation à des pays voisins** peut dans certains cas s'avérer bénéfique : l'Inspection a ainsi recommandé de renforcer les échanges entre nos implantations culturelles dans le Sud des Etats-Unis et celles du Mexique.

Le fonctionnement en réseau passe aussi par la mutualisation.

Dans le **domaine consulaire**, l'Inspection a constaté que la réforme engagée en Belgique n'avait pas été poussée à son terme ; il convient d'aller au-delà de la centralisation de l'état civil au consulat général à Bruxelles et de centraliser dans ce poste l'ensemble de l'activité consulaire de Liège et d'Anvers, transformés en consulats d'influence.

De même, dans le **domaine administratif**, l'Inspection a recommandé de rassembler les sept services en charge de la gestion des différentes entités dépendant du ministère des Affaires étrangères en Belgique au sein d'un service unique à Bruxelles. Une recommandation similaire a été formulée s'agissant du réseau comptable aux Etats-Unis, avec pour objectif, à terme, de centraliser à Washington la comptabilité de nos dix consulats répartis sur le territoire américain. Une première expérimentation débutera au printemps 2005 avec les postes de Miami et de la Nouvelle-Orléans. L'Inspection a également préconisé d'instituer un atelier de paye unique pour les recrutés locaux employés par nos postes en Italie.

La centralisation vaut également pour les **revues de presse**, souvent effectuées en ordre dispersé par les postes d'un même réseau et qui aboutissent à des redondances et à une déperdition d'énergie.

La clé du succès d'un fonctionnement en réseau réside dans les outils de communication et de travail partagé.

Partout, l'Inspection a constaté le **caractère dépassé de nos systèmes d'information**. S'il a constitué un progrès indéniable dans l'animation du réseau mondial, l'Intranet du Ministère des Affaires étrangères ne permet pas vraiment aujourd'hui de partager l'information et d'organiser le travail collectif entre les entités d'un réseau national.

Par ailleurs, nos instruments ne permettent pas de prendre en compte la **dimension interministérielle de notre représentation à l'étranger**. L'Inspection a ainsi préconisé, pour les Etats-Unis, de réfléchir à l'expérience acquise par la DREE en matière d'applications informatiques pour développer des outils partagés et interministériels, facilitant la circulation de l'information et le travail en réseau.

Enfin, la visibilité d'un réseau, pour le public, passe de nos jours par l'Internet. De ce point de vue, le **portail Internet** « La France en Chine », mis en place par notre ambassade à Pékin et qui offre un accès aisément convivial à l'ensemble des services français, constitue un exemple à suivre.

3) La politique des ressources humaines : culture du service public et performance

A l'échelle de l'Etat, le ministère des Affaires étrangères est, malgré son réseau mondial, de taille modeste puisqu'il emploie au total 23 422 agents français et étrangers. Ceux-ci se caractérisent en général par un niveau élevé et diversifié de formation initiale et un dévouement marqué au service public ; il n'est que de penser à nos diplomates qui exercent leur métier dans des conditions difficiles, voire extrêmes, à l'étranger, par exemple en Iraq, en Afghanistan, en Côte d'Ivoire, en Haïti, ou à la mobilisation de nos postes et de l'administration centrale pour faire face aux conséquences du raz de marée du 26 décembre dernier en Asie. Ce dévouement à la chose publique se double d'une capacité réelle d'adaptation aux contextes locaux, bien entendu, mais aussi à l'impératif de modernisation qui traverse tout le ministère. L'Inspection générale voudrait à ce sujet formuler les remarques suivantes sur trois enjeux qui lui paraissent cruciaux.

Culture de l'évaluation et formation des agents

C'est en effet la **formation qui** doit permettre de remplir au mieux les objectifs individualisés et mesurables qui caractériseront la mise en œuvre de la LOLF à partir de 2006. Un effort significatif est consenti à l'heure actuelle dans le cadre de la « stratégie ministérielle de réforme », qui prévoit le doublement sur trois ans du budget de la formation. Celle-ci doit constituer un objectif permanent et mettre l'accent aujourd'hui sur quelques axes prioritaires : la préparation à la mise en œuvre de la LOLF, le management, la formation linguistique et informatique, les recrutés locaux.

A titre d'exemple, le recours accru, dans les postes, à des agents de catégorie C polyvalents, implique une combinaison de formations adaptées, en pratique aux fonctions de chiffreur, d'informaticien et de responsable de centre d'archives et de documentation (CAD), et une motivation individuelle affirmée. Force est de constater que tel n'est pas toujours le cas, pour des agents appelés à utiliser des matériels encore trop souvent vétustes. Il en résulte que les agents polyvalents sont trop fréquemment obligés de délaisser les archives pour se consacrer à la maintenance informatique comme l'Inspection générale a pu le constater dans de nombreux postes.

Enfin, les ambassadeurs et les chefs de postes consulaires bénéficient maintenant de stages spécifiques lorsqu'ils exercent pour la première fois leurs fonctions mais la formation à l'animation d'équipe devrait être, dans beaucoup de cas, mieux assurée et le souci d'une évaluation plus approfondie et plus rigoureuse de leurs collaborateurs mieux prise en compte.

Le dialogue social et la démarche participative

Le dialogue social a été instauré dans les postes où il faisait cruellement défaut. Il entre progressivement dans les mœurs mais il demande à être encore conforté. Il ne doit pas consister en une simple réunion d'information annuelle mais être mené en continu par les responsables hiérarchiques, qui doivent veiller à en informer régulièrement le ministère et obtenir de celui-ci des réponses en temps utile.

Dans ce contexte, l'Inspection générale ne peut que relever l'importance de définir et de faire appliquer une **politique cohérente vis-à-vis des recrutés locaux**. Le critère déterminant de l'emploi à l'étranger doit être le profil et l'adaptation de l'agent à sa mission. Dans beaucoup de cas, le ministère gagnerait à faire appel aux compétences locales, y compris pour des postes de responsabilité tels ceux d'attaché de presse, de responsable culturel ou de webmestre, avec pragmatisme et au vu des besoins de chaque poste. Quelques principes simples doivent guider la gestion des recrutés locaux : application du droit local sauf s'il est notoirement insuffisant, par exemple en matière de couverture sociale ; égalité de traitement entre employés locaux de nationalité française ou non ; nécessaire mobilité et polyvalence en fonction des besoins du poste. L'Inspection générale a ainsi recommandé, par exemple au Mali, une politique globale à l'échelle du poste sur ces bases.

Il est enfin frappant de constater que le ministère n'a pas encore exploré les gisements d'inventivité liés à une démarche participative : les « bonnes pratiques » ne sont pas assez diffusées ni même souvent reconnues, par exemple en matière informatique. L'initiative de notre Consulat général à Londres, qui a promu une utilisation innovante de l'Internet pour faciliter les démarches des Français et celles des demandeurs de visa, doit être à cet égard saluée.

Performance et motivation à long terme

Les agents, dans leur grande majorité, sont prêts à jouer le jeu de la culture d'objectifs et de résultats mais ils aspirent à des perspectives professionnelles plus motivantes. Celles-ci paraissent encore bien limitées pour les agents de catégorie C, en

raison de la faible promotion interne résultant des textes en vigueur. Le Système informatisé des ressources humaines (SIRH), qui entrera en application en 2006, permettra de rationaliser et d'homogénéiser la politique du personnel et une véritable gestion prévisionnelle des effectifs devra être mise en place, alors que le ministère va connaître, comme le reste de la fonction publique, des évolutions démographiques et sociologiques majeures. Un effort inédit de planification et d'anticipation devra être mené, d'autant que la montée en puissance progressive du service européen pour l'action extérieure viendra à terme faire bouger les lignes. Dans des métiers impliquant par vocation la mobilité, et donc une certaine forme d'instabilité, le sentiment d'incompréhension, trop souvent répandu chez les agents, doit reculer au profit d'une meilleure prise en compte des parcours individuels, d'une réelle reconnaissance des mérites, d'un déroulement de carrière stimulant et diversifié et, dans la mesure du possible, plus prévisible.

Enfin, l'Inspection générale continue de déplorer que le recours, par ailleurs très bénéfique pour tous, à de **jeunes stagiaires étudiants** venant de France dans les postes, se fasse sans indemnisation, notamment dans les chancelleries diplomatiques. Le ministère compense ainsi des réductions d'effectifs d'agents titulaires sans en assumer le coût. Ce système se révèle très discriminatoire puisqu'il repose sur les capacités financières des familles. On pourrait imaginer que soit créée une allocation financière minimale avec fourniture, là où c'est possible, d'un logement gratuit.

4) Le rôle de l'ambassadeur dans le pilotage stratégique de l'aide bilatérale au développement

A la faveur de ses missions au Cameroun, au Mali et au Rwanda, l'Inspection générale a contribué à la réflexion du ministère sur la mise en œuvre des décisions du 20 juillet 2004 du Comité interministériel de la coopération internationale et du développement (CICID), relatives notamment au rôle de l'ambassadeur dans le pilotage stratégique de l'aide bilatérale au développement.

L'Inspection générale s'est notamment attachée à explorer les **voies du dialogue avec le pays partenaire**, sous l'autorité de l'ambassadeur côté français, posé en principe par le CICID. Elle a préconisé la mise en place d'un comité d'orientation stratégique co-présidé par l'ambassadeur et le représentant désigné du gouvernement local, associant les principaux opérateurs de l'aide française, et chargé de la discussion et du suivi de la mise en œuvre du document cadre de partenariat prévu par le CICID. L'Inspection a également exploré les formes que devrait revêtir, pour être effective, la procédure de **consultation de l'ambassadeur sur les projets de l'Agence française de développement** (AFD).

Elle a souligné l'importance, dans le pays partenaire, d'une **politique effective de communication publique sur l'aide française** et de concertation avec les autres bailleurs de fonds, conduite sous l'autorité de l'ambassadeur.

Sans préjudice des redistributions d'emplois que permettra, au sein du ministère, la délégation à l'AFD d'opérations jusque là conduites en direct par nos ambassades, l'Inspection a contribué à la **réflexion sur les moyens humains sur**

lesquels devrait pouvoir s'appuyer à l'avenir l'ambassadeur pour exercer pleinement son rôle de pilotage local de l'aide française. Cette expertise concerne les domaines de la macroéconomie, des finances publiques, de l'économie du développement, et de l'appui à la définition des politiques publiques globales. Elle devrait être réunie au sein des services de coopération et d'action culturelle (SCAC), pour les plus importants d'entre eux, ou via l'assistance technique de haut niveau déployée auprès des gouvernements partenaires. L'appui à la définition de telle ou telle politique sectorielle pourra s'appuyer également sur une assistance technique de ce type. L'ambassadeur devra par ailleurs à l'avenir pouvoir compter, encore plus que par le passé, sur la pleine collaboration du directeur de l'agence locale de l'AFD dans les secteurs de compétence anciens ou nouveaux de celle-ci. D'autre part, le rôle dévolu à l'ambassadeur de pilotage local de l'aide française devra être relayé plus fortement par les directions géographiques du ministère des Affaires étrangères : dans la logique des décisions du CICID, celles-ci doivent être invitées à intégrer plus avant la dimension développement dans notre politique bilatérale.

Enfin, l'Inspection générale a souligné la nécessité d'une réflexion entre les ministères de tutelle et l'AFD sur les obligations créées à celle-ci par son statut nouveau d'opérateur pivot de la coopération française, qui incluront notamment la prise en compte de nos priorités politiques, prise en compte qui devra être conciliée avec la logique de gestion de l'agence.

CONCLUSION

L'Inspection générale sera amenée en 2005 à poursuivre la mise à jour de ses méthodes de travail, à renforcer ses évaluations sur de grands sujets transversaux, à développer encore sa fonction d'audit, ce qui nécessitera un accroissement de ses effectifs.

L'Inspection générale a pour ambition d'être à la fois l'aiguillon de la modernisation du ministère et la garante d'un dialogue permanent avec les postes, auprès desquels elle joue un rôle de conseil et auxquels elle apporte notamment une véritable aide à la gestion. Par ses missions et ses audits, elle participe pleinement aux grands chantiers auxquels le Ministre attache une importance particulière : la mise en œuvre de la réforme du ministère ; la préparation de la mise en application en 2006 de la nouvelle organisation budgétaire et financière de l'Etat ; l'adaptation de notre réseau à l'extérieur ; la rénovation de la gestion des ressources humaines entre autres.

En publiant ce rapport annuel, l'Inspection générale poursuit la démarche d'ouverture engagée l'année dernière en direction de tous ceux que concernent l'action extérieure et le rayonnement de la France, et qui doivent pouvoir prendre la mesure de la modernisation sur la longue période de notre outil diplomatique, telle que mise en perspective ici./.

ANNEXE 1 : MISSIONS EFFECTUEES EN 2004

I) MISSIONS D'INSPECTION

Pays	Postes diplomatiques	Consulats Généraux Consulats ou chancelleries détachées
------	----------------------	---

AFRIQUE ET OCEAN INDIEN

ZAMBIE	Lusaka	
RCA	Bangui	
ETHIOPIE	Addis Abeba	
CAMEROUN	Yaounde	Yaounde - Garoua - Douala
MALI	Bamako	Bamako
RWANDA	Kigali	

AFRIQUE DU NORD – MOYEN ORIENT

LIBYE	Tripoli	
ISRAEL	Tel Aviv	Haïfa – Tel-Aviv
YEMEN	Sanaa	

AMERIQUES

COLOMBIE	Bogota	
HONDURAS	Tegucigalpa	
GUATEMALA	Guatemala	
MEXIQUE	Mexico	Mexico
ARGENTINE	Buenos Aires	Buenos Aires
ETATS UNIS	Washington	Washington - New York – Miami – Atlanta Nouvelle Orléans – Houston Los Angeles – San Francisco Chicago - Boston
PANAMA	Panama	
SALVADOR	San Salvador	
COSTA RICA	San Jose	
EQUATEUR	Quito	
PEROU	Lima	

ASIE - OCEANIE

SRI LANKA	Colombo	
VIET NAM	Hanoï	Ho chi Minh Ville
MONGOLIE	Oulan Bator	
CHINE	Pékin	Hong Kong – Shanghaï – Canton - Wuhan
LAOS	Vientiane	
PHILIPPINES	Manille	

TAIWAN

Institut français, Taipeh

EUROPE

LUXEMBOURG	Luxembourg	Luxembourg
MACEDOINE	Skopje	
GRANDE BRETAGNE	Londres	Londres - Edimbourg - Glasgow
NORVEGE	Oslo	
ITALIE	Rome	Naples - Milan – Turin/ Gênes
BELGIQUE	Bruxelles	Bruxelles – Anvers - Liège
ITALIE	Saint-Siège	

REPRESENTATIONS PERMANENTES

OTAN	Bruxelles	
OCDE	Paris	
FAO	Rome	

MISSIONS PONCTUELLES

RUSSIE	Moscou	Consulat Général
EGYPTE	Alexandrie	Consulat Général

II) AUDITS

Objet de l'audit :	Audit conjoint avec :
Service des systèmes d'information et de communication	
Services nantais (direction des Français à l'étranger et des Etrangers en France et sous-direction de la comptabilité)	
Maison des Français à l'étranger	Inspection générale des Affaires sociales et Inspection de la DREE
Mission Le Bris	Inspection générale des Finances, Contrôle général des Armées et Conseil d'Etat
Programme « Rayonnement culturel et scientifique » du ministère des Affaires étrangères	Inspection générale de l'administration des Affaires culturelles et Inspection générale de l'Education nationale et de la recherche
Programme « Emploi outre-mer » du ministère de l'outre-mer	Inspection générale de l'Administration et Contrôle général des Armées
« Contrat Désendettement Développement » au Cameroun	Inspection générale des Finances

III) ETUDES

Logement des agents	New York, Londres et Tokyo
---------------------	----------------------------

ANNEXE 2 : TYPOLOGIE DES MISSIONS

Typologie des missions effectuées par l'Inspection générale en 2004

	Inspection générale seule	En collaboration avec d'autres corps d'inspection	TOTAL
Ambassades	33	1	34
Consulats généraux	20	10	30
Consulats	3		3
Représentations permanentes	3		3
Administration centrale	2		2
Missions ponctuelles	2		2
Organismes et associations		1	1
Programmes (LOLF) et études		3	3
TOTAL	63	15	78