

MINISTÈRE
DES AFFAIRES
ÉTRANGÈRES



Rapport de l'Inspection
Générale

2005

RAPPORT 2005
DE L'INSPECTION GENERALE
DES AFFAIRES ETRANGERES

Janvier 2006

SOMMAIRE

	<i>page</i>
• Introduction	3
• Inspections et audits 2005	4
• Quelques enjeux d'actualité	7
1. <i>La sécurité des agents et des postes</i>	7
2. <i>Formation et parcours professionnel</i>	8
3. <i>Du bon emploi des agents de droit local</i>	9
4. <i>Les réseaux culturels en Europe</i>	9
5. <i>L'organisation administrative et financière des ambassades</i>	10
• Perspectives	12
 <i>Annexe 1 : Missions effectuées en 2005</i>	 13
<i>Annexe 2 : Typologie des missions</i>	16
<i>Carte</i>	17

L'année 2005, préparatoire à l'entrée en vigueur au 1^{er} janvier 2006 de la loi organique sur les lois de finances (LOLF), a été pour l'Inspection générale des affaires étrangères l'occasion d'infléchir ses missions, méthodes et priorités pour mieux accompagner la modernisation du Ministère.

La mission traditionnelle, mais toujours nécessaire, de contrôle demeure. Elle s'accompagne d'une vigilance particulière sur les questions d'éthique : à cet égard, l'Inspection générale aura à contribuer au comité d'éthique annoncé par le Ministre à l'automne 2005.

A cette fonction de contrôle s'ajoute de plus en plus un rôle pédagogique et préventif axé sur la réflexion stratégique, l'appui à la réforme, le conseil à la gestion et à l'organisation et l'intermédiation entre l'administration centrale et les postes. A cette fin, les missions d'inspection dans les postes à l'étranger, sans cesser de connaître de l'ensemble du dispositif du Ministère dans le pays visité, procèdent désormais à l'examen approfondi de thèmes transversaux identifiés *a priori* pour les enjeux et les points de doctrine qu'ils représentent. Ce programme de missions, qui vise à couvrir l'ensemble de nos ambassades, consulats généraux et consulats, établissements culturels et réseaux d'enseignement selon un rythme quinquennal, s'accompagne d'une activité croissante d'audit et de conseil, en particulier à l'administration centrale.

L'Inspection générale des affaires étrangères : son domaine d'action

L'Inspection générale constitue un service du Ministère des affaires étrangères, répondant directement au Ministre, et non un corps. Les 13 inspecteurs qui la composaient fin 2005, sous l'autorité de l'Inspecteur général, sont des diplomates ayant exercé et appelés à exercer à nouveau des fonctions de responsabilité à l'administration centrale et dans les postes. Leur expérience du terrain est un gage de la pertinence de leurs jugements et recommandations. L'Inspection générale a pour particularité par rapport aux autres Inspections ministérielles, avec lesquelles elle est amenée à conduire de plus en plus d'exercices conjoints, d'assurer elle-même le suivi de ses missions d'inspection et audits.

L'Inspection générale exerce ses missions dans l'ensemble du champ couvert par le Ministère des affaires étrangères et les organismes placés sous sa tutelle ou bénéficiaires de ses subventions. Son rapport d'activité annuel est rendu public depuis 2003.

INSPECTIONS ET AUDITS 2005

L'Inspection générale a conduit en 2005 44 inspections d'ambassade et 3 de représentation permanente, 7 missions ponctuelles et 13 audits thématiques ou de services de l'administration centrale. Les missions à l'étranger ont totalisé 1.194 jours/expert, soit une moyenne de 7 jours de mission par inspecteur et par mois.

1. 44 ambassades, 3 représentations permanentes, 13 consulats généraux et 2 consulats ont été inspectés. Chaque inspection donne lieu à des recommandations aux postes et services concernés ; les plus importantes de ces recommandations sont portées à la connaissance du Ministre.

Le choix des pays visités est défini en concertation avec les directions géographiques et fonctionnelles, sans perdre de vue le principe de l'inspection de tout ambassadeur dans sa première expérience de chef de poste, ni celui de l'inspection quinquennale. Celle-ci permet en effet de maintenir en alerte l'ensemble du réseau, y compris les ambassades de petite taille. En 2005, la réflexion de l'Inspection s'est notamment tournée vers le réseau du Ministère dans les nouveaux pays membres de l'Union européenne (Hongrie, Malte, Pologne,

Le Ministère des affaires étrangères en quelques chiffres (2006)

Selon la nouvelle organisation budgétaire prescrite par la loi organique relative aux lois de finances (LOLF), le Ministère contribue à deux missions :

- *la mission ministérielle « action extérieure de l'Etat » (2,4 milliards d'euros de crédits de paiement pour 2006), composée de quatre programmes : « action de la France en Europe et dans le monde », « rayonnement culturel et scientifique », « audiovisuel extérieur » et « Français à l'étranger et étrangers en France » ;*
- *la mission interministérielle « aide publique au développement », au sein de laquelle le Ministère met en œuvre le programme « solidarité à l'égard des pays en développement » (2 milliards d'euros).*

Le budget du Ministère des affaires étrangères s'établit ainsi à 4,4 milliards d'euros, soit 1,31 % du budget général de l'Etat. Bien qu'étendu, ce périmètre n'englobe pas la totalité de l'action de l'Etat à l'étranger, ni de l'aide publique française au développement.

Le réseau du Ministère à l'étranger compte 157 ambassades, 21 représentations et délégations multilatérales, 97 consulats généraux et consulats et 148 instituts culturels et de recherche. Il faut y ajouter, même s'ils en sont juridiquement distincts, les 251 établissements scolaires dépendant de l'Agence pour l'enseignement français à l'étranger (AEFE), qui scolarisent 160.000 élèves.

Le « plafond d'emplois » du Ministère s'élève à 16.720 « équivalents temps plein », y compris les 5.580 agents de droit local présents dans les ambassades, consulats généraux et consulats. A ces emplois « sous plafond » s'ajoutent les 4.747 agents de droit local des établissements à autonomie financière (instituts et centres culturels et de recherche), financés par les ressources propres de ces établissements. Au total, le Ministère compte ainsi 21.467 « équivalents temps plein » en 2006, dont 10.327 régis par le droit local.

Roumanie, Slovaquie, Slovénie), l'Afrique au sud du Sahara (Burundi, Burkina Faso, République démocratique du Congo, Congo, Ghana, Guinée équatoriale, Madagascar,

Mozambique, Ouganda, Soudan, Nigeria, Tanzanie) et le Caucase (Arménie, Azerbaïdjan, Géorgie).

Parmi les ambassades ainsi inspectées figuraient notamment cinq postes sensibles : Afghanistan, République démocratique du Congo, Iran, Pakistan, Soudan.

Nos représentations auprès de l'Office des Nations Unies, la Conférence du désarmement à Genève et l'OIAC à La Haye ont également été visitées en 2005.

Les quelque 150 recommandations portées au niveau du Ministre au terme de ces inspections se répartissent, pour les plus nombreuses, comme suit :

- l'action culturelle et scientifique et son réseau (21%) et l'aide publique au développement (9%),
- le dispositif immobilier (12%),
- la sécurité des postes, des agents ou de la communauté française (11%),
- les ressources humaines (11%), et les conditions faites au personnel expatrié et de droit local (9%),
- le dispositif consulaire (8%),
- la carte du réseau (7%),
- la gestion budgétaire, financière et comptable (7%).

Le suivi des inspections est assuré par l'Inspection générale elle-même, dans le cadre d'un compte-rendu établi par les services et les postes concernés six à douze mois après l'établissement du rapport. Tout désaccord entre ceux-ci et l'Inspection est porté à l'arbitrage du Secrétaire général.

En sus de ces inspections quinquennales, sept inspections ponctuelles non programmées ont été conduites auprès de nos ambassades en Argentine, en Côte d'Ivoire, à Djibouti, à Panama et en Serbie, ainsi que du consulat général à Alger et des services consulaires à Moroni. Ces inspections sont en général limitées à l'examen de difficultés particulières.

2. Parmi les 13 audits conduits par l'Inspection générale, dix l'ont été en liaison avec les directions géographiques et fonctionnelles, et souvent à leur demande. Ils ont porté sur :

- le réseau scientifique du Ministère à l'étranger ;
- le réseau des centres et instituts culturels dans l'ancienne Europe des Quinze ;
- la coopération culturelle, scientifique et technique française dans les pays du Maghreb ;
- la sécurité des agents en Afrique au sud du Sahara ;
- le rôle et la place des agences consulaires dans le réseau consulaire ;
- la politique d'octroi de subventions par les services centraux du Ministère ;
- la formation des agents ;
- la mission pour l'action sociale, service dépendant de la direction des ressources humaines ;
- le rôle des « ambassadeurs en mission à Paris », diplomates ou personnalités chargés d'un dossier spécifique avec rang d'ambassadeur, et en résidence à Paris ;
- le Centre d'accueil de la presse étrangère (CAPE), audit réalisé avec le Contrôle général économique et financier.

Trois autres audits ont été effectués dans le cadre interministériel de l'entrée en vigueur de la loi organique sur les lois de finances (LOLF) et de la réforme de l'Etat :

- l'audit du projet de programme LOLF « rayonnement culturel et scientifique ». Cet audit s'inscrivait dans le cadre du Comité interministériel des audits de programme (CIAP), dont l'Inspection générale des affaires étrangères est membre à l'instar des autres corps et

services d'inspection ministériels. Il a été réalisé conjointement avec l'Inspection générale de l'administration de l'éducation nationale et de la recherche et l'Inspection générale de l'administration des affaires culturelles ;

- également pour le compte du CIAP, l'audit de l'analyse des coûts des programmes et actions LOLF du Ministère, telle que présentée dans le projet de loi de finances pour 2006. Cet audit a été réalisé conjointement avec l'Inspection générale des finances ;
- l'audit de l'emploi expatrié et de droit local dans les services français dans les pays membres de l'OCDE. Cet audit s'inscrivait dans le cadre des « audits de modernisation » prescrits par le Premier Ministre. Il a été effectué conjointement avec l'Inspection générale des finances et l'Inspection générale de la DGTPE.

L'Inspection générale des affaires étrangères, 1920 - 2005 : statut et missions

L'Inspection des postes diplomatiques et consulaires a vu le jour en 1920. Un service est alors apparu nécessaire pour prendre le relais des inspections ponctuelles qui, depuis quelques années, étaient envoyées dans les postes à l'étranger. Faisant à l'origine rapport directement au Ministre, elle fut par la suite rattachée au service du personnel (1934), puis à la direction du personnel et de l'administration générale (1950). Elle a été rétablie en 1965 comme service à part entière. Elle rend à nouveau compte directement au Ministre depuis 1979, date à laquelle elle est devenue l'Inspection générale des affaires étrangères. Elle a connu au fil des années une double évolution :

- Son périmètre s'est élargi. Cantonné au départ aux postes diplomatiques et consulaires, son champ a été étendu en 1979 et 1998 au fonctionnement de l'administration centrale et des organismes - associations, agences, établissements publics - placés sous la tutelle du Ministère ou financés par lui.
- Ses missions ont évolué. Destinée initialement à « contrôler d'une manière générale le fonctionnement et la gestion budgétaire des postes diplomatiques et consulaires », elle a vu son champ s'élargir progressivement à toute la gamme des activités du ministère. Si le contrôle fait toujours partie de ses missions, celles-ci en font aujourd'hui un outil d'évaluation, de proposition et de conseil, au service de la réforme de l'Etat et de la modernisation du ministère.

Une idée reçue, à corriger : « l'Inspection était à l'origine cantonnée à un contrôle comptable ». S'il est vrai que cette mission est énoncée en premier dans le décret de 1920, les inspecteurs devaient déjà veiller à la tenue des registres d'état-civil, des archives, « à la sécurité des chiffres et à la garde des documents secrets » et « se renseigner exactement sur l'activité de chaque poste inspecté, sur les conditions de la vie matérielle, sur toutes les réformes et améliorations nécessaires ».

Jean Giraudoux fut le premier Inspecteur général. Ceci ne signifie pas que le diplomate-écrivain fut le premier à diriger l'Inspection. Cinq collègues l'avaient précédé, avec le simple titre d'Inspecteur. Inspecteur général de 1934 à 1939, Giraudoux fut le premier à porter ce titre.

QUELQUES ENJEUX D'ACTUALITE

1. LA SECURITE DES AGENTS ET DES POSTES

Le contexte d'insécurité croissante dans lequel opèrent un nombre accru de postes a conduit l'Inspection générale à mener en 2005 une enquête sur la sécurité des agents du Ministère en Afrique subsaharienne, région particulièrement exposée aux risques politique et criminel.

Le coût élevé pour les agents du logement dans des quartiers sécurisés, du recours au gardiennage, de l'acquisition d'équipements de protection et de liaisons radio et des frais d'assurance, sans parler du coût psychologique lié à un sentiment général de plus grande vulnérabilité, contraste avec la baisse, ces dernières années, des indemnités de résidence. A l'instar des mesures prises par nos grands partenaires, particulièrement le Royaume-Uni et les délégations de la Commission européenne, l'Inspection générale a recommandé, dans les pays les plus exposés, dont la liste devrait être régulièrement actualisée, un régime de congés aménagé, une sensibilisation dispensée par les services spécialisés, et la compensation, sous la forme d'une prime forfaitaire, des charges de sécurité pesant sur les agents.

L'Inspection générale a également recommandé, dans nombre d'ambassades visitées, la mise à jour des dispositifs de sécurité, traditionnellement axés sur un détachement de policiers ou gendarmes expatriés assurant une permanence 24 heures sur 24. La modernisation des systèmes de sécurité passive doit être poursuivie. Elle permettra de plus en plus de renoncer aux permanences de nuit d'ailleurs souvent peu efficaces. L'Inspection préconise en conséquence, sauf circonstances locales qui l'interdiraient, de réduire l'effectif des détachements de sécurité de 3 à 2 gardes expatriés, et lorsque c'est possible à un seul agent, chargé de la supervision d'une société de gardiennage recrutée sur place. A défaut d'être nécessairement expatrié, cet agent d'encadrement doit être un homme du métier, de nationalité française, en contact permanent avec l'officier de sécurité du poste et, par son entremise, avec le Haut fonctionnaire de défense (HFD) du Ministère. Cette formule - adoptée notamment par le Royaume-Uni – permet d'allier souplesse et réactivité.

Plus généralement, l'Inspection générale recommande que le Ministère se dote d'une stratégie globale de sécurité faisant toute sa place à la sécurité des agents et de l'ensemble des implantations, au-delà de l'accent mis traditionnellement sur les locaux des chancelleries diplomatiques et services du chiffre. La mise en place en 1959 d'un haut fonctionnaire de défense dans chaque Ministère répondait, dans un contexte de guerre froide, à un impératif de lutte contre l'espionnage. Les menaces se sont depuis lors considérablement diversifiées. Certains de nos partenaires occidentaux ont entrepris de s'y adapter : à moyen terme, la question est posée de la création, autour du service actuel du haut fonctionnaire de défense, d'une véritable « direction de la sécurité diplomatique » en charge du pilotage de la politique de sécurité du Ministère, à l'exemple du Département d'Etat, du Foreign Office ou du Ministère allemand des affaires étrangères.

2. LA FORMATION ET LE PARCOURS PROFESSIONNEL DES AGENTS

Droit pour les agents et nécessité - celle d'une professionnalisation accrue - pour le Ministère, la formation doit s'inscrire dans une réflexion toujours actualisée sur les métiers de la diplomatie. Le Ministère s'attache à combler son retard en la matière. Une réflexion est en cours, à laquelle il participe, sur l'élaboration d'un répertoire interministériel des métiers de l'Etat.

A l'occasion d'un audit sur la formation au Ministère des affaires étrangères, l'Inspection a préconisé une politique de formation articulée autour de plusieurs axes :

- une formation initiale appropriée sur un an à temps partiel, précédée d'une évaluation précise des aptitudes - y compris psychologiques - des agents nouvellement recrutés. Le résultat devrait être soigneusement évalué, et le cas échéant sanctionné par la non-titularisation ;
- une démarche de formation continue plus directive, capable d'identifier objectivement les stages professionnalisants les plus adaptés au profil de chaque agent. Un dialogue doit s'instaurer à cette fin entre la direction des ressources humaines et les agents, au rythme de rendez-vous réguliers, au moins toutes les deux affectations ;
- un parcours professionnel, selon une progression régulière, qui en fasse un véritable parcours de formation, articulé sur une ou deux dominantes (Europe, multilatéral, consulaire, communication, gestion...). Bien souvent perdu de vue, le parcours professionnel doit répondre à des règles précises en termes d'affectation : ainsi, un chef de poste diplomatique devrait, au préalable, avoir occupé des fonctions d'encadrement à l'étranger (numéro deux d'ambassade, consul général, conseiller culturel et de coopération).

Une telle politique requiert des moyens, humains et matériels, et notamment un plafond d'emplois ministériel suffisant. La réinstallation du département de la formation, appelé à déménager en 2006, devra être étudiée avec soin afin de résERVER à celui-ci une implantation qui allie visibilité et professionnalisme.

Enfin, l'Inspection générale recommande que le Ministère conduise une réflexion sur les évolutions en cours et à venir du métier de diplomate et sur les besoins de formation qui en découlent.

Un exemple d'audit : le Centre d'accueil de la presse étrangère

L'Inspection générale a été étroitement associée aux réflexions menées sur la communication externe du Ministère des affaires étrangères en réponse aux observations provisoires de la Cour des comptes à ce sujet. En décembre 2005, une mission d'évaluation sur les activités du groupement d'intérêt public du CAPE a été menée conjointement avec le Contrôle général économique et financier. Le CAPE a été créé en 2000 dans le cadre de la présidence française de l'Union européenne. Il est devenu un centre de presse incontournable pour les correspondants étrangers. Premier organisateur de conférences de presse, il constitue une référence pour de nombreuses personnalités étrangères de passage à Paris. L'Inspection générale a présenté des recommandations en vue d'une pérennisation du CAPE, notamment dans la perspective de la prochaine présidence française de l'Union européenne au premier semestre 2008.

3. DU BON EMPLOI DES AGENTS DE DROIT LOCAL

Le réseau de l'Etat à l'étranger, et notamment les réseaux du Ministère des affaires étrangères et du Ministère des finances, accueillent, travaillant dans une osmose croissante, des agents titulaires expatriés et des agents de droit local. L'Inspection générale des affaires étrangères s'est livrée, avec l'Inspection générale des finances et l'Inspection générale de la DGTPE, à une réflexion sur la politique du personnel de droit local dans les pays membres de l'OCDE.

Cette politique a longtemps obéi à la nécessité linguistique, qui imposait de recourir à des nationaux, à la pénurie d'agents titulaires prêts à s'expatrier dans certains pays, ou à leur coût. De fait, dans la plupart des pays de « l'ancienne OCDE », le personnel local se révèle moins coûteux que les agents expatriés pour une responsabilité comparable. Cette approche traditionnelle tendait par ailleurs à cantonner le personnel de droit local aux tâches d'exécution.

Les limites de cette approche apparaissent de plus en plus clairement. Par comparaison avec les expatriés, plus mobiles, les agents de droit local restent longtemps dans leurs fonctions. Cette longévité nuit à la flexibilité de la gestion des ressources humaines du Ministère, et souvent aussi à la performance individuelle. Elle tend par ailleurs à réduire le différentiel de rémunération avec les agents expatriés. Globalement, la masse salariale des recrutés locaux croît ainsi sensiblement plus vite que celle des expatriés, et à un rythme très supérieur à l'évolution prévisible des rémunérations de la fonction publique en France. Enfin, l'emploi de droit local ne va pas sans risque juridique, comme en témoigne la tendance à la hausse du nombre de contentieux devant les tribunaux locaux.

Dans ce contexte, l'Inspection générale des affaires étrangères souligne les insuffisances d'une politique d'appel indiscriminé au recrutement local. Une identification précise des besoins s'impose, axée sur la définition de profils professionnels. L'embauche d'agents de droit local doit être réservée aux fonctions pour lesquelles elle s'avère à la fois moins coûteuse *dans la durée*, et plus pertinente : de plus en plus, des fonctions qualifiées et techniques, requérant, plutôt que des agents expatriés généralistes, des professionnels parlant la langue du pays et dont un passage dans nos ambassades enrichirait les perspectives de carrière : il en va ainsi par exemple, dans nombre de pays, des attachés de presse ou des attachés culturels. Enfin, l'Etat se doit de mettre en place une politique active d'accompagnement des agents de droit local amenés à quitter leurs fonctions.

4. L'ADAPTATION DU RESEAU CULTUREL EN EUROPE

Instrument privilégié de la politique d'influence de la France, notre réseau culturel est engagé dans un processus d'adaptation appelé à s'accélérer dans les prochaines années. Il s'agit de moderniser nos méthodes d'action, de gagner en efficacité et en visibilité et de mieux épouser les priorités de notre diplomatie, en fonction des réalités du terrain.

L'étude réalisée par l'Inspection générale en 2005 en concertation avec la direction générale de la coopération internationale et du développement (DGCI) sur le réseau des centres et instituts culturels dans l'Europe des Quinze a permis d'en mesurer la densité toujours forte, par contraste avec nos principaux partenaires européens, qui se sont redéployés, ces dernières années, vers d'autres régions. Notre dispositif et ses modes d'action restent largement de facture classique. Son coût de fonctionnement mobilise plus du double de l'enveloppe d'intervention culturelle de nos postes. La valeur ajoutée de nos actions est inégale.

L’Inspection générale recommande que le Ministère, dans ces pays et dans d’autres présentant des traits similaires, se concentre sur la définition des politiques et délègue le montage des opérations : il lui revient d’être stratège et non opérateur, de rechercher partenariats et cofinancements et de s’appuyer sur les opérateurs locaux et le réseau des Alliances françaises, mieux intégrées dans le tissu local et de gestion plus souple, bannissant partout les doublons et suscitant lorsqu’il le faut la création de nouvelles Alliances. Une telle politique doit permettre de dégager des marges de manœuvre, à redéployer, notamment vers l’Europe centrale et orientale, l’Asie et les pays émergents.

S’agissant de la promotion du français, nos instituts et centres culturels en Europe (et plus généralement, dans les pays avancés) ne sauraient se substituer, d’ailleurs vainement, à l’enseignement scolaire et universitaire local. L’Inspection préconise qu’ils se recentrent sur le « haut de gamme », sur les cours de spécialité par opposition aux cours généralistes.

Promouvoir notre enseignement supérieur constitue une priorité de notre politique extérieure. Pour nos instituts en Europe, elle passe notamment par la transformation de leurs médiathèques en vecteurs d’information sur la France contemporaine ; ailleurs, par la mise en place de Centres pour les études en France (CEF), poursuivie avec détermination en 2005 notamment dans les trois pays du Maghreb. Ces Centres intègrent en un réseau associant sur l’internet les universités et grandes écoles françaises, l’accueil et le conseil de l’étudiant susceptible de poursuivre ses études en France, son orientation, son inscription et la procédure de demande et délivrance de visa.

Autre priorité importante au service de notre diplomatie : la promotion du débat d’idées, qui requiert un pilotage central en liaison avec le centre d’analyse et de prévision (CAP) et une mise en œuvre sur le terrain en concertation avec les « think tanks » locaux.

Enfin, l’Inspection générale a recommandé qu’une appellation générique soit décernée aux instituts et centres culturels français dans le monde entier, à l’exemple du British Council ou du Goethe Institut, dans le souci de renforcer la visibilité de notre réseau.

5. L’ORGANISATION ADMINISTRATIVE ET FINANCIERE DES AMBASSADES

Dans le contexte de l’entrée en vigueur de la LOLF et des changements qu’elle implique dans la gestion du réseau de l’Etat à l’étranger, l’Inspection générale s’est employée en 2005 à encourager, dans les pays qu’elle a visités, l’unification de la gestion administrative et financière de l’ensemble des services de l’ambassade et des consulats généraux.

Les représentations diplomatiques et consulaires françaises ont hérité du passé une gestion éclatée, chaque service, et notamment les services culturels, commerciaux et de défense, assurant la gestion budgétaire, contractuelle et comptable de ses dépenses et la gestion administrative de son personnel expatrié et de droit local. De même, les consulats généraux ont leur propre gestion, séparée de celle de l’ambassade. Cette situation est à l’origine de redondances, affaiblit le pouvoir de négociation de l’ambassade vis-à-vis des fournisseurs et finit par voir se juxtaposer des jurisprudences contradictoires. Un moindre éclatement serait le gage d’une gestion plus professionnelle.

La « réforme des structures et des procédures comptables à l’étranger », engagée avec la direction générale de la comptabilité publique à partir de 1997 et généralisée en 2004, en faisant de l’ambassadeur l’ordonnateur unique des dépenses de l’Etat à l’étranger, permet de procéder à la rationalisation qui s’impose. Le Ministère a ainsi l’objectif d’unifier la gestion de l’ensemble des services de l’Etat à l’étranger dans un service administratif et financier unique par pays placé au sein de l’ambassade. Dans un premier temps cette unification porte

sur les services dépendant du Ministère des affaires étrangères : chancellerie diplomatique, service de presse, service culturel et scientifique, section consulaire, consulats généraux. Dans un second temps, il sera proposé aux services rattachés à d'autres départements ministériels de s'y joindre : services de l'attaché de défense et de l'attaché d'armement et mission économique, notamment.

Dans ce contexte, l'Inspection s'est attachée, lors de ses missions à l'étranger, à intégrer à ses recommandations les conséquences, en terme d'effectifs notamment, de cette unification administrative et budgétaire. Elle en attend également, en particulier dans les postes de petite taille, une rationalisation plus que nécessaire de circuits et procédures de dépense et de paiement trop souvent dépassés, inutilement compliqués ou d'application difficile en ambassade : ceci vaut en particulier en matière de pièces justificatives. L'Inspection générale suggère que les services centraux du Ministère et de la Trésorerie générale pour l'étranger jouent un rôle pédagogique plus actif, notamment en diffusant les exemples de bonnes pratiques repérés lors de l'examen des comptabilités mensuelles envoyées par les postes.

L'Inspection complètera cette réflexion en 2006, en s'efforçant de dégager des perspectives générales et éléments de doctrine, à l'occasion d'un audit d'ensemble qu'elle réalisera sur les services administratifs et financiers uniques, avec l'Inspection générale des finances, dans le cadre des audits de modernisation prescrits par le Premier Ministre.

PERSPECTIVES

L'Inspection générale des affaires étrangères sera amenée en 2006 à poursuivre et intensifier son effort d'accompagnement de la réforme du Ministère, dans le cadre de la réforme de l'Etat et de l'entrée en vigueur de la loi organique sur les lois de finances.

Parmi les principaux chantiers et défis du Ministère dans les années à venir, auxquels l'Inspection générale entend apporter sa contribution, figurent :

- la définition, au sein du réseau, de modèles et formats d'ambassades et de consulats généraux épousant au plus près la diversité des pays, des circonstances et des intérêts français : postes à gestion simplifiée, fonctions régionales, consulats d'influence ou délégations d'ambassade,
- l'identification de solutions à la question récurrente de l'accueil du public dans les consulats, dans la perspective notamment du défi que constituera l'introduction de la biométrie dans les visas et documents d'identité,
- l'impact de l'intégration européenne sur le réseau du Ministère dans les pays membres,
- le bon emploi des différentes catégories de personnel dans les postes, titulaires, agents de droit local, volontaires internationaux, sans oublier la question des stagiaires,
- et plus généralement, les réponses à apporter à la contraction continue des moyens du Ministère.

L'Inspection générale conduira, avec l'Inspection générale des finances et le Contrôle général des armées et pour le compte du CIAP, l'audit du programme LOLF « action de la France en Europe et dans le monde ». Cet audit sera notamment l'occasion d'un examen général de l'évolution, depuis l'entrée en vigueur de la LOLF, des modes d'action de la direction générale de l'administration, dans le sens d'une plus grande contractualisation de ses relations avec l'ensemble des programmes et services du Ministère.

Sans préjudice de l'accent ainsi mis sur l'audit des structures et procédures du Ministère, l'Inspection générale maintiendra, avec le principe de l'inspection quinquennale de tous les postes, son rôle de garant du bon fonctionnement du réseau du Ministère à l'étranger, et d'intermédiaire entre celui-ci et l'administration centrale.

ANNEXE 1
MISSIONS EFFECTUEES EN 2005

I) MISSIONS D'INSPECTION

<u>Pays</u>	<u>Postes diplomatiques</u>	Consulats généraux, consulats ou chancelleries détachées

AFRIQUE ET OCEAN INDIEN

BURUNDI	Bujumbura	
BURKINA FASO	Ouagadougou	Ouagadougou
RDC	Kinshasa	
CONGO	Brazzaville	Pointe Noire
MOZAMBIQUE	Maputo	
SOUDAN	Khartoum	
NIGERIA	Abuja	Lagos
MAURICE	Port-Louis	
TANZANIE	Dar Es-Salaam	
GUINEE EQUATORIALE	Malabo	
OUGANDA	Kampala	
MADAGASCAR	Tananarive	Tananarive - Diego Suarez - Majunga - Tamatave
GHANA	Accra	

AFRIQUE DU NORD – MOYEN ORIENT

ARABIE SAOUDITE	Riyad	Djeddah
TUNISIE	Tunis	Tunis – Sfax
JORDANIE	Amman	
IRAN	Téhéran	

AMERIQUES

CHILI	Santiago	
JAMAIQUE	Kingston	
VENEZUELA	Caracas	
BRESIL	Brasilia	Rio de Janeiro - Sao Paulo - Recife
SURINAM	Paramaribo	

ASIE - OCEANIE

PAKISTAN	Islamabad	Karachi
CAMBODGE	Phnom Penh	
AFGHANISTAN	Kaboul	
BRUNEI	Bandar Seri Begawan	
SINGAPOUR	Singapour	
FIDJI	Suva	
PAPOUASIE-NOUVELLE-GUINEE	Port Moresby	
VANUATU	Port-Vila	
BANGLADESH	Dacca	

EUROPE

SUISSE	Berne	Berne – Genève – Zurich
AZERBAIDJAN	Bakou	
HONGRIE	Budapest	
GEORGIE	Tbilissi	
SLOVENIE	Ljubljana	
ARMENIE	Erevan	
POLOGNE	Varsovie	Cracovie
MALTE	La Valette	
SLOVAQUIE	Bratislava	
ROUMANIE	Bucarest	
UKRAINE	Kiev	
AUTRICHE	Vienne	
PAYS-BAS	La Haye	Amsterdam

REPRESENTATIONS PERMANENTES

OFFICE DES NATIONS UNIES	Genève	
CONFERENCE DU DESARMEMENT	Genève	
ORGANISATION POUR L'INTERDICTION DES ARMES CHIMIQUES	La Haye	

MISSIONS PONCTUELLES

COTE D'IVOIRE	Abidjan	
DJIBOUTI	Djibouti	
ALGERIE	Alger	Consulat général
SERBIE	Belgrade	
ARGENTINE	Buenos Aires	
COMORES	Moroni	Services consulaires
PANAMA	Panama	

II) AUDITS

<u>Objet de l'audit</u>	<u>Audit conjoint avec</u>
Le réseau scientifique du Département	
Projet de programme « rayonnement culturel et scientifique » de la Mission « Action extérieure de l'Etat »	Inspection générale de l'administration de l'Education nationale et de la Recherche et Inspection générale de l'Administration des Affaires culturelles – Mission conjointe CIAP
Les ambassadeurs en mission à Paris	
Reconfiguration du réseau des centres et instituts culturels dans l'Europe des 15	
La sécurité des agents du Département en Afrique du Sud du Sahara	
Un partenariat rénové entre la France et le Maghreb : évaluation des priorités et du dispositif de notre coopération culturelle, scientifique et technique	
Le rôle et la place des agences consulaires dans le réseau consulaire français	
Politique d'octroi de subventions par les services centraux du Département	
La formation au Département	
Mission d'évaluation sur les activités du Groupement d'Intérêt Public du « Centre d'Accueil de la Presse Etrangère » (CAPE)	Contrôle général, économique et financier, Ministère de l'Economie, des Finances et de l'Industrie
L'emploi dans les services français de l'OCDE – Expatriés et agents de droit local	Inspection générale des finances et Inspection générale de la DGTPE
Audit de l'analyse des coûts des projets annuels de performance du Ministère des Affaires étrangères en projet de loi de finances pour 2006	Audit réalisé pour le compte du CIAP
La Mission pour l'Action sociale	

ANNEXE 2
TYPOLOGIE DES MISSIONS

Typologie des missions effectuées par l'Inspection générale en 2005

	Inspection générale seule	Avec d'autres corps d'inspection	<i>TOTAL</i>
<i>Ambassades</i>	44		44
<i>Consulats généraux</i>	13		13
<i>Consulats</i>	2		2
<i>Chancelleries détachées</i>	3		3
<i>Représentations permanentes</i>	3		3
<i>Administration centrale</i>	2		2
<i>Missions ponctuelles</i>	7		7
<i>Organismes et associations</i>		1	1
<i>Programmes (LOLF) et études</i>	6	4	10
<i>TOTAL</i>	80	5	85