



Inspection générale
des finances

Inspection générale
des affaires étrangères

Mission d'audit de modernisation

Rapport

sur les services administratifs et financiers unifiés à l'étranger

Etabli par

Bertrand SCHNEITER
Inspecteur général des finances

René FORCEVILLE
**Inspecteur général adjoint
des affaires étrangères**

Pierre-Alain de MALLERAY
Inspecteur des finances

Michèle SAUTEREAUD
**Inspectrice des affaires
étrangères**

Françoise VALLON
**Inspectrice des affaires
étrangères**

- Avril 2006 -

Synthèse

La mise en place de services administratifs et financiers uniques (SAFU) dans les services à l'étranger.

Constats

Ministère des affaires étrangères

1. Cadre de l'audit

- La gestion administrative et financière des services de l'État implantés à l'étranger est aujourd'hui cloisonnée.
- Sur la base d'un bref constat et d'une étude des différentes expérimentations en cours, l'audit devait :
 - ✓ faire des propositions concrètes quant à l'organisation de cette gestion ;
 - ✓ évaluer le projet de généralisation de services administratifs et financiers unifiés ;
 - ✓ en détailler l'organisation cible en fonction des contextes locaux ;
 - ✓ mettre en évidence les différentes conditions de mise en œuvre d'une telle réforme.

2. Etat des lieux

- La gestion administrative et financière à l'étranger est cloisonnée.
- Ce cloisonnement est source d'inefficacité et entraîne un sous-emploi potentiel. Un regroupement serait pertinent pour les tâches répétitives ou complexes qui ne nécessitent pas de proximité géographique avec les services « opérationnels ».
- Certaines procédures sont inutilement lourdes (saisine des dépenses, comptes rendus de consommations, rapprochements comptables, ...)
- Le coût total en effectif est important (de 10 à 14 % des effectifs totaux selon les pays pour les personnels affectés aux tâches administratives et financières).
- Des constats largement partagés tant au MAE que dans les autres ministères.

MINEFI - DGME - 2006

La mise en place de services administratifs et financiers uniques (SAFU) dans les services à l'étranger.

Propositions

Ministère des affaires étrangères

3. Recommandations

- Revoir l'organisation des fonctions administratives et financières. Dissocier les tâches de décision et les tâches de gestion :
 - ✓ en ne laissant dans les services opérationnels que les tâches « amont » (émission des bons de commande, réception...)
 - ✓ en regroupant au sein du SAF toutes les autres tâches ;
 - ✓ et en limitant le nombre d'implantations du SI Corege.
- Décliner cette organisation cible en fonction du contexte local. Une solution générique et uniforme n'est, au vu des expérimentations en cours, pas pertinente.
- Revoir les questions liées aux ressources humaines :
 - ✓ Intégrer des agents d'autres ministères dans le cas de SAFU interministériels.
 - ✓ Affecter des agents expérimentés.
 - ✓ Créer une filière d'agents spécialisés dans la gestion.
- Simplifier la nomenclature budgétaire et comptable.
- Optimiser l'utilisation des SI notamment en développant des outils de reporting vers les services opérationnels et exploiter l'interface Circe/Corege en cours. Mieux prendre en compte l'interministérialité dans le futur SI « Chorus ».

4. Impacts attendus et échéances

- Désigner, sans attendre, un chargé de mission pour piloter cette réforme au sein du MAE et un groupe de pilotage interministériel pour l'extension aux services hors MAE.
- Estimation des gains en emplois attendus à moyen terme : 71 ETP (dont 48 pour le MAE, 13 pour le Minefi-DGTPE, 10 pour le ministère de la défense).

MINEFI - DGME - 2006

PRINCIPALES RECOMMANDATIONS

N°	Recommandation	Pages du rapport	Responsables de mise en oeuvre	Calendrier d'exécution
1	Unification des procédures de suivi comptable grâce à Corege et suppression des procédures de compte rendu de consommation des crédits, sous réserve du maintien de CIRCE.	6	Tous les ministères	année 2006
2	Coordination interministérielle pour la définition et la mise en place de Chorus	6	DAF - DSI - DGTPE	2 ^{ème} semestre 2006
3	Suppression de l'envoi de rapprochements comptables	6	DCM	1 ^{er} semestre 2006
4	Réorganisation des régies diplomatiques en évitant la redondance des contrôles et limitation des implantations Corege	7, 15	DAF - DRH	année 2006
5	Simplification des procédures comptables, diffusion des bonnes pratiques et formation adaptée	7, 8, 16	DAF - DCM	année 2006
6	Révision de la nomenclature budgétaire et réduction des engagements comptables	8	DAF - DCM	1 ^{er} semestre 2006
7	Mise en place d'un chargé de mission SAFU	16	DAF	2 ^{ème} trimestre 2006

PRINCIPALES AMELIORATIONS ATTENDUES

Amélioration attendue	N° des recommandations correspondantes	PRINCIPAUX BENEFICIAIRES				Impact	
		Citoyen <i>efficacité socio-économique</i>	Usager <i>qualité de service</i>	Contribuable <i>efficience</i>	Agents	EN ETP	financier
Simplification des tâches comptables et diminution du temps consacrés à celles-ci	toutes			X	X		
Interministérialité accrue de la gestion	2, 7	X		X	X		

Sommaire

I. La gestion administrative et financière à l'étranger est cloisonnée, insuffisamment efficace et coûteuse en effectifs.....	8
A. La gestion administrative et financière à l'étranger est cloisonnée.....	8
B. Ce cloisonnement est source d'inefficacité.....	10
C. Le coût total en effectif est important.....	13
D. Ces constats font l'objet d'un consensus relativement large	14
II. Les résultats des expérimentations en cours sont favorables au regroupement des fonctions administratives et financières	14
A. Les expérimentations au sein du réseau des missions économiques.....	15
B. Les expérimentations au sein du réseau diplomatique et consulaire.....	16
1. <i>Royaume-Uni</i>	16
2. <i>Belgique</i>	17
3. <i>Autres pays</i>	17
III. Pistes de réflexion pour l'Organisation cible et les évolutions envisageables	20
A. Organisation cible du SAF unifié	20
B. Conditions nécessaires à la mise en place des SAF unifiés dans le cadre nouveau de la LOLF	22
C. Gains en emplois attendus	23
D. Pistes de réflexion complémentaires.....	24
IV. CONCLUSION.....	26
OBSERVATIONS DU MINISTERE	28
ANNEXES.....	31

Sur la proposition du ministère des affaires étrangères, la mise en place de services administratifs et financiers (SAF) unifiés à l'étranger a été retenue par le Premier ministre comme thème d'audit de modernisation.

Par lettre en date du 16 février 2006, la mission précisait le cadrage de cet audit (cf. annexe 0).

Le projet de services administratifs et financiers unifiés prévoit un regroupement des fonctions administratives et financières des services de l'Etat à l'étranger, selon deux modalités principales :

- la constitution d'un service administratif et financier unifié pour l'ensemble des services relevant du ministère des affaires étrangères dans le pays de résidence (chancellerie, réseaux consulaire et culturel, représentations multilatérales le cas échéant) ;
- la création d'un service administratif et financier interministériel, prenant en charge, de manière plus étendue, certaines tâches de gestion pour l'ensemble des services de l'Etat (défense, intérieur, économie et finances, notamment).

Les objectifs visés par une telle réforme sont triples :

- réduire le poids en effectifs des fonctions support à l'étranger, ce dernier apparaissant souvent comme excessif ;
- améliorer les techniques de gestion en regroupant et mutualisant les fonctions support, ce qui permettrait une plus grande professionnalisation des équipes ;
- décharger la plupart des services des tâches de gestion de façon à ce qu'ils puissent se consacrer pleinement à leur activité première.

Une précédente note de l'inspection générale des finances dressait en juin 2005 un premier diagnostic de la gestion administrative et financière à l'étranger et effectuait des propositions quant aux évolutions possibles, aux conditions nécessaires à la mise en place des services administratifs et financiers unifiés.

Le présent rapport dresse un constat élargi à l'ensemble des missions réalisées et des entretiens menés avec les administrations centrales concernées et propose des pistes de réflexion pour l'organisation cible et les évolutions envisageables.

I. LA GESTION ADMINISTRATIVE ET FINANCIERE A L'ETRANGER EST CLOISONNEE, INSUFFISAMMENT EFFICACE ET COUTEUSE EN EFFECTIFS.

A. La gestion administrative et financière à l'étranger est cloisonnée

Les tâches de gestion administrative et financière à l'étranger ont été récapitulées par une circulaire du directeur général de l'administration du ministère des affaires étrangères, qui distingue les tâches financières et non financières.

Les tâches financières consistent en :

- des travaux relatifs à la fonction budgétaire (assistance des chefs de service dans la programmation des crédits) ;
- l'exécution de la dépense (suivi des crédits, liquidation et saisie des dépenses dans COREGE, le paiement effectué par la régie dans les pays sans trésorier, contrôles comptables demandés par la DGCP) ;
- des travaux relatifs au *reporting* et au dialogue de gestion (confection de tableaux de bord rendant compte aux administrations centrales de l'exécution des dépenses).

Les tâches non financières comprennent notamment :

- la fonction gestion administrative du personnel (gestion administrative des agents expatriés, des agents de recrutement local) ;
- la fonction protocolaire (accréditations, privilèges, etc.) ;
- la fonction de gestion des biens immobiliers et mobiliers (suivi des inventaires, rédaction des baux, établissement des conventions de répartition des charges communes).

Certaines tâches font d'ores et déjà l'objet d'une mutualisation entre services relevant d'un même ministère, voire entre services relevant de ministères différents. L'essentiel des travaux liés au protocole, ou au paiement des dépenses dans les pays à régie diplomatique, sont de longue date assurés par les services gestionnaires du ministère des affaires étrangères, placés le plus souvent auprès de l'ambassadeur.

La règle reste cependant que, hors pays expérimentateurs de SAF unifiés, les fonctions de gestion sont dispersées entre services, au niveau le plus déconcentré. Les déplacements de la mission à Londres et à Bruxelles ont permis de compléter le tableau de répartition des services de gestion établi en juin 2005 par les cas du Royaume-Uni et de la Belgique :

Tableau 1 : Répartition des services de gestion dans les pays visités

Pays	Effectifs présents dans le pays de résidence ¹	Nombre de villes de résidence	Services disposant de leurs propres structures de gestion
Etats-Unis (2005)	Environ 700	10 (Atlanta, Boston, Chicago, Houston, Los Angeles, Miami, Nouvelles Orléans, New York, San Francisco, Washington)	Ambassade bilatérale, Attaché de défense Attaché d'armement, Attaché de sécurité intérieure Attaché douanier, Attaché fiscal Conseiller social, Conseiller transports Service culturel de New York Mission économique de Washington Mission économique de New York Agence financière de Washington Agence financière de New York 10 consulats généraux Représentation permanente auprès de l'ONU Observateur permanent auprès de l'OEA Administrateur auprès du FMI et de la Banque mondiale
Autriche (2005)	126	1 (Vienne)	Ambassade bilatérale Mission économique, Attaché de défense Attaché de sécurité intérieure, Attaché douanier Représentation permanente auprès de l'ONU Conseiller de défense OTICE (auprès de l'ONU) Représentation permanente auprès de l'OSCE Mission militaire auprès de l'OSCE
Albanie (2005)	39	1 (Tirana)	Ambassade bilatérale Attaché de défense, Attaché de sécurité intérieure Service culturel, DGSE
Royaume-Uni (2006)	284	2 (Edimbourg, Londres)	Ambassade bilatérale Consulat général de Londres Consulat général d'Edimbourg Attaché de défense, Attaché de sécurité intérieure Attaché douanier, Attaché fiscal Conseiller social, Mission économique Agence financière, Attaché maritime
Belgique (2006)	341	3 (Anvers, Bruxelles, Liège)	Ambassade bilatérale Consulat général d'Anvers Mission économique Attaché de sécurité intérieure Représentation permanente auprès de l'ONU Attaché douanier Conseiller affaires intérieures Conseiller social Conseiller transports Comité militaire SCTIP Conseiller justice Conseiller environnement Conseiller industrie Gendarmerie Représentation permanente auprès du Comité politique et de sécurité Section armement COPS/UE RMF/OTAN Section armement OTAN

¹Le périmètre de l'étude ne comprend pas les autonomies financières (instituts culturels, lycées, etc.). Sont comptabilisés l'ensemble des agents travaillant pour l'Etat français, qu'il s'agisse d'agents expatriés, de recrutés locaux ou de volontaires internationaux.

B. Ce cloisonnement est source d'inefficacité

L'éparpillement de la gestion est inefficace pour trois raisons.

D'abord, certaines fonctions qui ne nécessitent pas de proximité immédiate avec les services opérationnels seraient mieux exercées, avec probablement moins de ressources, à un niveau centralisé. Dans la mesure où il favoriserait la professionnalisation des agents, un regroupement serait particulièrement pertinent dans deux cas de figure :

- pour les tâches répétitives, dont le traitement peut être facilité par la constitution de *pools* de gestion, pouvant se répartir au mieux la charge de travail et optimiser les processus. C'est le cas de toutes les opérations relatives à l'exécution de la dépense : liquidation, imputation comptable, saisie dans les applications comptables, etc.
- pour les tâches complexes qui nécessitent une expertise spécifique, notamment la gestion administrative des agents de droit local, certains aspects de la gestion immobilière ainsi que la fonction achat pour les prestations commandées en commun par différents services occupant un même bâtiment administratif.

Ensuite, certains agents affectés à la gestion administrative et financière sont probablement sous-employés. L'étude de quelques données de base concernant la gestion financière montre que l'activité des agents affectés à cette tâche connaît de fortes disparités. Un indicateur fruste d'activité peut être constitué en divisant, pour chacun des services disposant de leur propre structure de gestion, le nombre d'écritures comptables par le nombre d'agents affectés uniquement à la gestion financière². Un tel indicateur est imparfait, mais les agents rencontrés ont cependant estimé qu'il donnait une estimation approchée de leur charge de travail même si celle-ci peut avoir été alourdie inutilement, le passage aux nouvelles procédures ne s'étant pas accompagné des simplifications comptables nécessaires qui restent possibles dans ce nouveau contexte.

² Dans le cas des Etats-Unis et du Royaume-Uni, où ce sont des trésoreries et non des régies diplomatiques qui centralisent les dépenses, l'indicateur retenu est le nombre de mandats émis *augmenté* du nombre d'écritures de régies pour les services qui en disposent. Cet indicateur permet de comparer l'activité des services dont les dépenses font essentiellement l'objet de mandats avant paiement, et l'activité des services qui règlent l'essentiel de leurs dépenses par le biais d'une régie.

N'ont été retenus pour ce tableau que les services affectant au moins un ETP à la gestion financière. Lorsque la gestion financière mobilise moins d'un ETP, les estimations du temps passé à la comptabilité sont trop sujettes à caution pour que les chiffres soient significatifs.

Tableau 2 : Mesure de l'activité des agents affectés à la gestion financière en 2004-2005

	Poste/Service	Nombre d'écritures comptables (1)	Nombre d'ETP ³ affectés uniquement à la gestion financière (2)	Indicateur d'activité (1)/(2)
Autriche (2004)	Ambassade bilatérale (SAF)	6 651	2,5	2 660
	Mission économique	528	1,0	528
	Représentation permanente OSCE	842	1,0	842
	Représentation permanente ONU	701	1,0	701
Etats-Unis (2004)	Ambassade bilatérale (SAF)	5 264	4,6	1 144
	Attaché de défense	928	1,3	714
	Attaché d'armement	1 308	1,7	769
	Service culturel de New York	1 811	2,0	906
	Mission économique de Washington	5 612	4,0	1 403
	Consulat général d'Atlanta	1 796	1,0	1 796
	Consulat général de Boston	1 906	1,9	1 003
	Consulat général de Chicago	2 012	1,1	1 829
	Consulat général de Houston	1 453	1,2	1 211
	Consulat général de Los Angeles	2 411	1,4	1 722
	Consulat général de New York	5 254	1,7	3 091
	Consulat général de San Francisco	2 332	1,2	1 943
	Représentation permanente auprès de l'ONU	1 553	1,0	1 553
Albanie (2004)	Ambassade bilatérale (SAF)	1 386	1,8	770
Royaume-Uni (2005)	Ambassade bilatérale (SAF)	3 604	4,6	783
	Consulat général de Londres	3 452	1,9	1 817
	Consulat général d'Edimbourg	1 166	1,5	777
	Attaché de défense	1 397	1,0	1 397
	Attaché de sécurité intérieure	386	1,0	386
	Mission économique	855	1,2	713
Belgique (2005)	Ambassade bilatérale (SAF)	3 071	5,0	614
	Mission économique	3 283	4,0	820
	Représentation permanente auprès de l'UE	1 777	1,5	1 185
	Comité militaire	445	1,0	445

Source : Données collectées lors des visites sur place ou transmises par les services concernés. Les estimations d'ETP ont été établies sur une base déclarative.

Le nombre d'écritures par agent varie fortement, dans un rapport de un à cinq à Vienne, de un à quatre aux Etats-Unis, de un à trois au Royaume-Uni et en Belgique⁴.

Enfin, l'efficacité de la gestion est gênée par la lourdeur et la complexité de certaines procédures. Indépendamment de la constitution de SAF unifiés, une simplification en ce domaine permettrait très certainement de **dégager des marges de manœuvre en emplois implantés à l'étranger ou en administration centrale**. Cinq chantiers devraient à ce titre être étudiés par les administrations centrales concernées :

³ ETP : équivalent temps plein.

⁴ Sur l'ensemble des pays étudiés, l'indicateur varie dans une proportion encore plus importante, de un à huit. La comparaison entre pays est cependant plus délicate, dans la mesure où les méthodes de décompte des écritures peuvent varier entre les pays.

- en matière de saisie des dépenses, la mise en place de COREGE comme logiciel unique de gestion des crédits à l'étranger devrait inciter les services à ne plus utiliser d'autres systèmes de suivi comptable, ce qui engendre le plus souvent une double saisie inutile. Les différents services effectuant un suivi de leurs crédits à l'aide de tableurs Excel (services culturels ou scientifiques, attachés de défense, attachés de sécurité intérieure) devraient abandonner cette pratique. L'application de la DGTPE, CIRCE, constitue en revanche une exception dans la mesure où elle permet à l'administration centrale d'effectuer un contrôle de gestion portant, au-delà des aspects financiers, sur les métiers des missions économiques. L'interfaçage entre COREGE et CIRCE vient de trouver une solution qui recueille l'accord des services compétents du MAE et de la DGTPE et devrait être opérationnelle au cours de l'été 2006. Cela permettra d'alléger les tâches de saisie des SAFU. Le cas de CIRCE est évidemment différent des solutions à retenir pour d'autres services dépourvus de logiciels de gestion comparable. Du fait de la pré-existence de CIRCE, les services de la DGTPE et du MAE ne se sont pas rapprochés plus tôt afin d'examiner les restitutions permises par COREGE pouvant alimenter le contrôle de gestion de la DGTPE. **Il est indispensable qu'une telle coordination ait lieu avant la mise en place de la prochaine application budgétaire et comptable (CHORUS). Elle doit permettre la constitution, sur une base interministérielle, d'un cahier des charges commun entre les différentes administrations concernées (MAE, MEFI, Défense, etc.) au stade de la maîtrise d'ouvrage ;**
- de manière corrélative, les procédures de compte-rendu de consommation des crédits aux administrations centrales sont lourdes, non coordonnées entre elles et probablement inutiles étant donné les restitutions permises par COREGE. Le cas du MAE avait déjà été signalé dans la note de juin 2005⁵, sans effet à ce jour. **Il conviendrait que les services d'administration centrale concernés fasse un point sur les informations qu'ils pourraient tirer de l'infocentre de COREGE sans demander aux postes de remplir des tableaux supplémentaires.** La mise en place de la LOLF (changement de nomenclatures, mise en place du contrôleur financier central) provoque en outre une inflation des demandes adressées aux postes en matière de tableaux de compte-rendus⁶. Une étude des informations disponibles via COREGE devrait précéder toute demande de *reporting* spécifique adressée aux postes ;
- les rapprochements comptables demandés aux postes par la TGE sont lourds, pour une utilité non prouvée. En effet, la trésorerie impose aux services dépensiers de vérifier chaque mois leur comptabilité en leur transmettant des « états d'ajustement » récapitulant l'ensemble des écritures passées par le service. Ces vérifications donnent rarement lieu à la découverte d'erreurs. Aucune évolution ne semble se dessiner sur ce point ;

⁵ Des tableaux sont demandés à échéances périodiques par les bureaux responsables des dépenses de fonctionnement, de recrutement local, des frais de représentation, des voyages et missions, des dépenses de l'ex-titre V.

⁶ Le bureau DAF/REM par exemple a réitéré le 15 mars 2005 sa demande de transmission de la « fiche 14 juillet » ainsi que des tableaux de bord « frais de représentation ». Ce dernier tableau devra être modifié pour servir de récapitulatif mensuel des demandes de remboursement. Son maintien s'avère indispensable si l'on veut connaître l'utilisation réelle des moyens affectés dans les résidences à l'activité de réception, sauf si le module frais de représentation de Corrège était bien évidemment adapté à cet effet et simplifié car son ergonomie actuelle en rend l'utilisation déconseillée.

A la même date, un projet de télégramme de la DGCID prévoit de demander aux postes des comptes-rendus supplémentaires destinés au contrôleur financier central, alors que le service informatique indique que ces informations seraient disponibles automatiquement : « *Le nouvel arrêté fixant les compétences du contrôleur financier central (jo. n° 304 du 31/12/2005) impose que lui soit soumis tous les trimestres un compte rendu de la consommation des crédits et de l'emploi de ceux-ci. aussi, et afin de pouvoir répondre à cette nouvelle disposition, des instructions vous seront adressées dès que le contrôle financier aura fixé les modèles de présentation des comptes rendus* ».

- les modalités d'organisation des régies diplomatiques reposent parfois sur une séparation trop stricte entre les fonctions d'ordonnateur et de comptable, ce qui est consommateur de moyens humains. A Bruxelles, la régie est intégrée au SAF mais vérifie de façon exhaustive chacune des écritures et pièces de dépense avant paiement, même lorsque ces dernières ont été contrôlées et saisies dans COREGE par un autre agent du SAF. Les dépenses des services relevant du ministère des affaires étrangères sont donc systématiquement vérifiées deux fois, une fois au stade « ordonnateur » (agent du SAF responsable de la saisie de la facture) et une fois au stade « comptable » (agent du SAF-régie responsable du dernier contrôle avant paiement). La redondance de ces contrôles est accentuée par le fait que, bien qu'il n'en soit pas gardien des comptes précis, les anomalies détectées au stade « comptable » sont peu nombreuses pour les dépenses relevant du Ministère des Affaires étrangères ;

- un chantier de simplification des procédures comptables : cette phase indispensable sera la plus productive. Elle consistera notamment à simplifier encore la procédure de la gestion des quotes-parts en proposant des méthodes permettant de ne pas multiplier les écritures comptables ni d'exiger la duplication des pièces-justificatives. Les dépenses devront être regroupées chaque fois que possible (ex : paiement des frais de représentation une fois par mois seulement, regroupement des écritures individualisées en matière de salaires, de recettes de droits de chancellerie, etc.) et récapitulées pour celles de moins de 150€. Enfin, seules les pièces strictement nécessaires, avec les seules mentions indispensables, devront être envoyées à la TGE.

C. Le coût total en effectif est important

La connaissance du nombre exact d'agents mobilisés sur des fonctions administratives et comptables à l'étranger au sens de la présente note échappe aux administrations centrales des différents ministères, en l'absence de systèmes d'information des ressources humaines suffisamment précis. Aussi, la connaissance des effectifs exacts et de leurs fonctions ne peut ressortir que d'investigations locales, pays par pays.

Tableau 3 : Poids en effectifs des fonctions administratives et financières à l'étranger

	Etats-Unis (2005)	Autriche (2005)	Albanie (2005)	Royaume-Uni (2006)	Belgique (2006)
Effectifs affectés à la gestion administrative et financière du MAE (1)	59,6	8,0	2,3	25,9	21,3
Effectif total du MAE (2)	483,1	94,0	26,0	197,7	167,9
Proportion MAE (1)/(2)	12,1%	8,5%	8,8%	13,1%	12,7%
Effectifs totaux affectés à la gestion administrative et financière (3)	84,1	13,1	4,3	38,2	40,3
Effectif total dans le pays de résidence (4)	697,1	126,0	39	284,0	339,4
Proportion (3)/(4)	12,1%	10,4%	11,0%	13,5%	11,9%

Source : Données collectées lors des visites sur place ou transmises par les services concernés. Calculs de la mission. Méthodologie : pour les pays à trésorerie, les effectifs de la trésorerie sont ventilés comme effectifs support du MAE et des autres ministères en prenant le nombre d'agents de chaque ministère comme clé de répartition.

D. Ces constats font l'objet d'un consensus relativement large

Le constat d'une gestion cloisonnée, fondée sur des procédures lourdes et globalement inefficaces semble recueillir un consensus relativement large parmi les interlocuteurs rencontrés par la mission, tant au sein du ministère des affaires étrangères qu'au sein d'autres ministères présents à l'étranger (Ministère de l'Economie et des Finances et ministère de la défense).

Deux points ne sont pas partagés par l'ensemble des interlocuteurs :

- la comparaison des charges de travail des agents affectés à des fonctions comptables par le biais de l'indicateur du nombre d'écritures ne fait pas consensus. Le nombre d'écritures comptables ou de mandats peut être réduit (en regroupant les dépenses, par exemple) sans qu'il en résulte nécessairement une forte diminution de la charge. Cette imperfection de l'indicateur, qui s'ajoute à celle déjà relevée (caractère déclaratif des ETP), ne fait cependant pas obstacle à ce que les ordres de grandeur puissent être comparés entre les services ;
- la lourdeur de la version initiale de COREGE, d'après le service informatique du ministère des affaires étrangères, a été corrigée. Les évolutions de l'application lors du « Palier 2006 » ont notamment permis d'alléger les opérations de saisie lors de l'enregistrement des dépenses. De nouvelles difficultés sont cependant apparues lors de la mission. Une première simplification nécessaire concerne les engagements comptables : leur nombre devra être réduit (la DGTPE travaille avec un engagement seulement pour le fonctionnement tandis que le MAE en a ouvert sept pour le seul programme 105). Un aménagement du logiciel consisterait à flécher l'engagement comptable sur le Programme/Titre/Catégorie au lieu de Programme/Action/Catégorie. Il importera par ailleurs de rendre indicatif et non limitatif le montant des crédits affectés en prévision sur les comptes PCE et de réaliser la ventilation prévisionnelle sur une base plus agrégée pour éviter la multiplication « d'enveloppes » très peu dotées⁷.

Il conviendra aussi de diffuser les bonnes pratiques au moyen d'exemples simples et immédiatement opérationnels, les comptabilités mensuelles reçues à Nantes (ou par les trésoriers quand il y en a) devant faire l'objet d'un contrôle de qualité et non pas seulement de régularités pour en tirer des recommandations générales susceptibles d'être diffusées par Intranet (par exemple suppression de l'envoi de pièces inutiles ou d'inscription sur les factures de mentions superflues qui contribuent à alourdir la tâche des agents chargés de la comptabilité). Enfin, il faut recommander aux postes d'adopter la seule procédure de l'engagement juridique simplifié pour la quasi-totalité de leurs dépenses.

II. LES RESULTATS DES EXPERIMENTATIONS EN COURS SONT FAVORABLES AU REGROUPEMENT DES FONCTIONS ADMINISTRATIVES ET FINANCIERES

La plupart des expérimentations en cours consistant à regrouper certaines fonctions administratives et comptables donnent des résultats satisfaisants. Deux réseaux ont jusqu'ici mis en œuvre de telles expérimentations, qui reposent sur une mutualisation au sein de chaque réseau, et non de façon interministérielle.

⁷ Les postes se voyant demander d'engager les crédits au niveau de la sous-action et de la catégorie, ce qui complique l'exercice de la fongibilité en cours d'année.

A. Les expérimentations au sein du réseau des missions économiques

Une expérimentation est conduite aux Etats-Unis depuis 2000, qui repose sur la suppression des fonctions comptables, dans huit missions économiques sur neuf, et leur centralisation à la mission économique de Washington. Les différentes étapes de cette réforme ainsi que le bilan en emplois sont résumés dans le tableau ci-après :

Tableau 4 : Expérimentation DGTPE aux Etats-Unis et mouvements de personnel associés

Dates	Brève description des transferts de tâches	Description des mouvements de personnel	Solde global en ETP	Nombre d'ETP redéployés sur d'autres tâches
Réforme de 2000 : missions économiques (ME) hors agences financières (AF)	Suppression des régies d'avance dans les ME suivantes : Chicago, Atlanta, Miami, Los Angeles, Houston, Boston, San Francisco. Maintien d'une régie à Washington portant les dépenses de Washington et des ME précitées. Mise en place d'un pôle comptable à Washington	Suppression des postes de comptable dans les ME citées : démission, retraite et transformation d'emploi sur l'activité sectorielle. Création d'un poste à Washington	+ 1 (ouverture d'un poste en plus à Washington)	7 (Emplois redéployés sur l'activité sectorielle)
Réforme de 2005 : ME hors AF	Transfert de la comptabilité de la ME de New York à Washington avec mise en place d'une régie consolidée pour l'ensemble des ME des USA.	Transformation du poste de comptable de New York en agent sectoriel. Transformation d'un poste de contractuel C agent de bureau à Washington en poste ADL chargé de la comptabilité.	0	0
Réforme 2006	Regroupement de la comptabilité ME des Etats-Unis + AF Washington	Suppression du poste de comptable fonctionnaire B expatrié de l'AF Washington et d'un poste à New York	-2	0
TOTAL			-1	7

Deux conditions ont rendu possible cette réforme et permis qu'elle se traduise à la fois par des économies d'emplois et par une amélioration du service rendu aux missions économiques, déchargées de la tenue de leur comptabilité :

- la constitution d'outils informatiques de compte-rendu (*reporting*) pour que chaque mission économique ayant transféré sa fonction comptable puisse connaître en temps réel la situation de consommation de ses crédits ;

- la mise en place d'un système souple de paiement pour les menues dépenses locales au moyen de cartes de crédit professionnelles confiées à chaque mission économique.

B. Les expérimentations au sein du réseau diplomatique et consulaire

Le ministère des affaires étrangères a également lancé une série d'expérimentations de SAF unifiés, sous des modalités variables en fonction des pays.

1. Royaume-Uni

Au Royaume-Uni, un grand nombre de tâches administratives et financières ont progressivement été transférées au SAF de l'ambassade en provenance des services scientifiques et culturels, ainsi que des consulats généraux de Londres et d'Edimbourg. Le tableau suivant présente l'ensemble de ces transferts :

Tableau 5 : Expérimentation MAE au Royaume-Uni et mouvements de personnel associés

Dates	Brève description des transferts de tâches	Description des mouvements de personnel	Solde global en ETP
2004-2005	Transfert au SAF de l'ambassade des tâches suivantes : traitement des dépenses de fonctionnement du service de presse, du SCAC et du consulat général de Londres, traitement des dépenses de rémunération du personnel local du service culturel, du service scientifique ainsi que des consulats généraux de Londres et d'Edimbourg	<p>Agent C (titulaire de l'éducation nationale), chargé de la comptabilité au service scientifique, transformé en RL et affecté au SAF à des tâches comptables</p> <p>Création d'un emploi de RL affecté au SAF à la gestion du parc immobilier domanial (logements de fonction, immeubles de bureaux - chancellerie, service culturel et scientifique)</p> <p>Transfert de deux agents C du consulat général de Londres au SAF pour suivre, d'une part, les dépenses de fonctionnement du consulat et, d'autre part, les rémunérations de l'ensemble du personnel local MAE</p>	+1

Cette réforme a permis une rationalisation des tâches administratives et financières progressivement transférées au Secrétariat général de l'ambassade. Il est cependant regrettable, à l'instar du constat fait aux Etats-Unis en juin 2005, qu'elle se traduise globalement par une augmentation d'effectifs. Certaines redondances n'ont pas été totalement éliminées⁸.

⁸ La visite de la mission au service culturel a permis de constater que, malgré le transfert des dépenses de rémunération du personnel local au Secrétariat général, un agent était encore chargé d'effectuer un suivi local de ces dépenses sur un tableau excel.

2. Belgique

En Belgique, le SAF de l'ambassade bilatérale a progressivement pris en charge des missions auparavant exercées par les consulats et les représentations permanentes auprès de l'Union européenne, du COPS et de l'OTAN :

Tableau 6 : Expérimentation MAE en Belgique et mouvements de personnel associés

Dates	Brève description des transferts de tâches	Description des mouvements de personnel	Solde global en ETP
2005-2006	Transfert au SAF de l'ambassade des tâches suivantes : fonctionnement des consulats de Bruxelles et Liège, gestion des affaires domaniales, protocole et gestion administrative des personnels expatriés du consulat général de Bruxelles, régie diplomatique, protocole des RP UE, COPS et OTAN	Transfert des six agents de la régie au SAF Transfert du bureau de gestion de l'immeuble du Louvain du consulat général de Bruxelles au SAF Au consulat de Liège, non remplacement d'un agent B et d'un agent C. Absorption de la charge de travail par le SAF à effectifs constants En ce qui concerne le protocole, transfert d'un agent au SAF en provenance des RP, probablement la RP OTAN	-2

Malgré des difficultés sur le plan immobilier, les agents du SAF étant dispersés sur plusieurs sites (immeuble du consulat général de Bruxelles pour la régie et immeuble de chancellerie pour les autres agents), la réforme a d'ores et déjà permis le regroupement de certaines tâches, la professionnalisation des agents affectés à ces fonctions ainsi qu'un gain global en effectifs de 2 ETP. Des marges de progression pourraient encore être mobilisées, une fois les agents regroupés dans les mêmes locaux, en supprimant la redondance des contrôles au stade « ordonnateur » et ceux effectués au stade « comptable » (Cf. infra, §III.A)

3. Autres pays

Aux Etats-Unis et en Autriche, la note de juin 2005 dressait le bilan des transferts effectués et des mouvements de personnel associés. D'après les entretiens menés dans les services de la DAF du Ministère des Affaires étrangères, la situation a évolué dans chacun des pays (intégration plus poussée du SAFU de Vienne, poursuite de l'expérimentation aux Etats-Unis de la manière suivante :)

Tableau 7 : Expérimentation MAE aux Etats-Unis et
mouvements de personnel associés

Dates	Brève description des transferts de tâches	Description des mouvements de personnel	Solde global en ETP
2005 - 2006	<p>2005 : Transfert de la gestion de trois consulats généraux et du SCAC de New York au SAFU de Washington.</p> <p>2006 : Dans le cadre du budget-pays, transfert de la gestion de l'ensemble des CG des Etats-Unis (hors New York).</p> <p>Le SAFU de Washington centralise désormais la plupart des tâches administratives et financières de l'ambassade et du CG de Washington (dont protocole, service intérieur, parc automobile, affaires domaniales, gestion des personnels expatriés et de recrutement local). Il assure en outre la gestion de crédits de tous les programmes de l'ensemble du réseau aux Etats-Unis (hors RP ONU, RP OEA et CG de NY)</p>	<p>Redéploiement du comptable du CG de Washington au SAFU de l'ambassade.</p> <p>Suppression de 2 agents du SCAC de New York et création de deux postes au SAF de Washington.</p> <p>La mise en place du SAFU de l'ambassade a été réalisée à ce stade par redéploiement mais n'a pas dégagé d'économie d'emploi.</p>	0

Tableau 8 : Expérimentation MAE en Autriche et
mouvements de personnel associés

Dates	Brève description des transferts de tâches	Description des mouvements de personnel	Solde global en ETP
Eté 2005	<p>Regroupement au sein du SAFU de la plupart des activités administratives et financières : protocole, gestion administrative des agents expatriés et des recrutés locaux, gestion patrimoniale et du parc automobile, gestion des crédits de rémunération des RL, etc.</p> <p>La qualité d'ordonnateur secondaire des deux représentants permanents (Nations Unies et OSCE) a en outre été supprimée à</p>	<p>Suppression d'un cadre B, chef du SAF des RP.</p> <p>Les deux RL affectés à la RP/ONU et à la RP/OSCE ont été transférées au SAFU de l'ambassade bilatérale au 1/01/06.</p>	-1

Dates	Brève description des transferts de tâches	Description des mouvements de personnel	Solde global en ETP
	compter du 1 ^{er} janvier 2006 et l'ambassadeur bilatéral a reçu l'ensemble des délégation de crédits de ces postes qui seront désormais toutes gérées par le SAFU.		

Tableau 9 : Expérimentation MAE au Liban et mouvements de personnel associés

Dates	Brève description des transferts de tâches	Description des mouvements de personnel	Solde global en ETP
Fin 2005	<p>Regroupement au sein du SAFU de la plupart des activités administratives et financières et notamment de la gestion des agents expatriés et des recrutés locaux, de la gestion de l'ensemble des crédits délégués (y compris SCAC et consulat général) et de toute l'activité patrimoniale d'inventaires et de suivi du parc automobile.</p> <p>Mise en place de guichets uniques, notamment pour les formalités administratives concernant les agents.</p>	<p>- Transfert du Secrétaire général du SCAC au SAFU en qualité d'adjoint du chef de SAFU.</p> <p>- Transfert de deux comptables du SCAC.</p> <p>- Transfert de deux autres agents du SCAC.</p> <p>Redéploiement d'un emploi de comptable de la régie au profit du secteur dédié aux activités consulaires (communauté française)</p>	- 1

Tableau 10 : Expérimentation MAE en Hongrie et mouvements de personnel associés

Dates	Brève description des transferts de tâches	Description des mouvements de personnel	Solde global en ETP
2006	<p>Le SAF centralise une partie des activités administratives et financières de l'ambassade, mais le SCAC bénéficie encore d'une autonomie partielle de gestion dans la mesure où son secrétaire général est également celui de l'institut français, mais aussi en raison de l'éloignement géographique par rapport au SAF. La secrétaire générale du SCAC est cependant considérée comme faisant partie du SAF. La gestion des personnels titulaires ne relève pas entièrement, en l'état actuel des choses, du SAF de Budapest en raison de la situation de sous-effectif dans laquelle se trouve ce poste.</p>	Aucun à ce stade	0

Dans l'ensemble, les expérimentations visant à regrouper certaines fonctions administratives et comptables au sein des deux réseaux sont encourageantes. Elles permettent une meilleure organisation du travail laquelle reste encore en grande partie à mettre en œuvre : les services délestés des tâches administratives cessent de se consacrer à ce qui ne constitue pas leur cœur de métier. Le SAF a un volume d'opérations plus important à traiter, qui justifie un nouvel agencement des tâches et une meilleure professionnalisation des agents : ceci ne peut, le plus souvent, que résulter d'une remise en cause des méthodes de travail suivies jusqu'ici.

Ces expérimentations ont par ailleurs mis en lumière l'importance qu'il y a à dissocier les tâches de gestion du pouvoir de décision. En effet, l'un des principaux obstacles à la mutualisation de la gestion est d'ordre psychologique et repose sur une confusion entre gestion et pouvoir de décision, certains chefs de service considérant que le transfert de leur budget au SAF leur ôterait toute autonomie.

III. PISTES DE REFLEXION POUR L'ORGANISATION CIBLE ET LES EVOLUTIONS ENVISAGEABLES

A. Organisation cible du SAF unifié

Les constats de la mission en administration centrale et à l'étranger la conduisent à présenter une proposition d'organisation cible (cf. Annexe 1 et 2).

Cette proposition peut être complétée sur différents aspects techniques suite aux questions soulevées au cours des déplacements de la mission :

En ce qui concerne les sites où COREGE doit être implanté, ces derniers doivent varier en fonction des contextes locaux, essentiellement de la proximité géographique et du coût des liaisons entre les services. De façon à ce qu'un maximum de tâches puissent être regroupées, le nombre de sites d'implantation de COREGE doit être limité, pourvu que les outils de *reporting* permettent d'informer de façon satisfaisante les postes ne disposant pas de l'application (cf. *infra*, § III.B.). La limitation du nombre d'implantations de COREGE est en effet un facteur de réduction d'ETP dans les services. Pour autant, cette limitation pourra dans bien des cas s'avérer impraticable, notamment en l'absence de regroupement géographique des services, comme le montre le dispositif adopté pour l'instant à Rome.

En tout état de cause, l'application doit être déployée au SAF de l'ambassade ainsi que, à moins qu'une solution alternative puisse être trouvée, dans les postes munis de régies où les flux sont importants (régies de recettes pour les activités consulaires, par exemple). En revanche, COREGE n'apparaît pas nécessaire pour gérer localement les dépenses de fonctionnement des postes n'exerçant pas d'activité consulaire au sens strict (consulats d'influence, par exemple). De manière analogue, l'utilité de COREGE au sein d'un service culturel ou scientifique n'est pas démontrée, dans la mesure où les dépenses d'intervention pourraient également, sauf exception, être traitées et saisies au sein du SAF de l'ambassade.

En ce qui concerne l'organisation des régies et des sous-régies du ministère des affaires étrangères, cette dernière sera nécessairement impactée par la constitution de SAF unifiés. La concentration des tâches comptables implique, comme indiqué ci-dessus, une diminution des postes disposant de COREGE, qui concerne principalement des régies, à importance financière faible⁹. La formule de la sous-régie¹⁰ semble apporter d'avantage de souplesse pour la gestion des menues dépenses locales. Elle se heurte cependant à la réticence des régisseurs du réseau : en effet, ils ne souhaitent pas être tenus pour responsables de

⁹ Le réseau diplomatique et consulaire compte actuellement 260 régies.

¹⁰ 38 sous-régies sont constituées, dont 32 sont des sous-régies d'avance.

dysfonctionnements au sein d'une sous-régie qui, bien que relevant de leur responsabilité personnelle, échappe en pratique à leur contrôle.

Une formule plus souple pourrait consister, dans les pays à système bancaire avancé, à utiliser des cartes bancaires au sein du réseau diplomatique et consulaire, à l'instar des pratiques aujourd'hui systématisées au sein du réseau des missions économiques. La direction générale de la comptabilité publique a convenu avec la DGTPE d'une charte-type d'utilisation des cartes de paiement, qui décrit les conditions de recours et d'utilisation de ces dernières (titulaires, plafonnement, suivi des dépenses, etc.). Une telle démarche pourrait être reproduite avec le ministère des affaires étrangères.

Pour ce qui est de l'organisation du travail au sein des régies diplomatiques et consulaires, la constitution de SAF unifiés plaide en faveur d'une séparation moins rigide entre les tâches relevant de l'ordonnateur et celles relevant du régisseur. Le cas de Bruxelles évoqué *supra* (cf. § I.B.) constitue l'illustration d'une segmentation excessive des tâches. La chaîne de contrôle pourrait être fluidifiée tout en évitant de confier à un seul et même agent le soin de saisir, contrôler et payer les dépenses.

En ce qui concerne les pays où coexistent plusieurs ordonnateurs secondaires (ambassade et représentations permanentes multilatérales), l'organisation doit également varier en fonction du contexte local. La constitution d'un SAF unifié dont la compétence s'étendrait sur plusieurs missions diplomatiques peut s'accommoder de plusieurs formules, relatives :

- à la localisation du SAF unifié. Rien ne s'oppose *a priori* à ce que le SAF unifié soit mis en place au sein d'une représentation permanente multilatérale, voire d'un consulat général. Il reste que pour l'efficacité de la gestion, les différents agents du SAF unifié devraient autant que possible être regroupées géographiquement ;
- à la répartition des compétences financières entre les chefs de missions diplomatiques. La formule la plus simple est probablement celle expérimentée à Vienne, où la qualité d'ordonnateur secondaire, initialement conférée aux deux représentants permanents (ONU et OSCE), leur a été supprimée par arrêté du 6 janvier 2006. Les dotations correspondantes sont mises en place auprès de l'ambassadeur bilatéral et gérées par ses propres services. Une solution alternative consisterait, à droit constant (répartition inchangée des qualités d'ordonnateurs secondaires), à élaborer des délégations de gestion¹¹ pour l'ensemble des dépenses. Cette option présente cependant une complexité inutile qui devrait aboutir à l'écarter.

Enfin, en ce qui concerne la collaboration aux SAF unifiés d'agents issus de ministères autres que le ministère des affaires étrangères, cette dernière est souhaitable pourvu que les effectifs présents sur place soient suffisants. Les services à faibles effectifs (intérieur, affaires sociales, équipement, justice) ne disposeront qu'exceptionnellement d'agents à mettre à disposition de SAF unifiés. Le cas sera probablement plus fréquent pour les services dépendant du ministère de la défense ou de la DGTPE. Cette dernière semble par ailleurs être ouverte à une expérimentation où, dans certains pays, le SAF unifié serait pris en charge par l'ambassade et, dans d'autres, le SAF unifié serait pris en charge par la mission économique avec le concours d'agents du ministère des affaires étrangères.

¹¹ Décret n°2004-1085 du 14 octobre 2004 relatif à la délégation de gestion dans les services de l'Etat.

B. Conditions nécessaires à la mise en place des SAF unifiés dans le cadre nouveau de la LOLF

Avec l'apparition de la LOLF, la situation s'est largement complexifiée voire détériorée au sein des services comptables du ministère des affaires étrangères à l'étranger, en raison notamment :

- du choix d'une nomenclature budgétaire qui multiplie les engagements comptables (encore aggravée lorsqu'il y a sur place une trésorerie puisque dans ce cas il est fait obligation aux postes de trimestrialiser lesdits engagements).
- du fait que l'outil COREGE utilisé est trop contraignant (« enveloppes PCE » non indicatives dont le niveau de raffinement dans le type de dépense est extrêmement fin, lourdeur avec laquelle les postes appliquent le paramétrage des profils d'utilisateurs du logiciel, non recours systématiques aux engagements juridiques simplifiés).
- d'une formation pour l'instant inadaptée ; la plupart des comptables répètent en effet sans comprendre ce que faisaient leurs prédécesseurs ou ce qui leur a été enseigné. Dans une situation profondément modifiée par COREGE LOLF, ceci peut être une source de blocage.

La mise en place de SAFU passe par conséquent nécessairement par :

- une simplification des procédures comptables déjà possible selon les textes existants
- l'adaptation du logiciel à la réalité des budgets pour la plupart très réduits, le but devant être de le rendre aussi maniable qu'un tableau Excel
- la modification, dans le sens toujours de la simplification, de la nomenclature
- la diffusion de bonnes pratiques en ayant toujours à l'esprit l'importance de l'enjeu et la simplification nécessaire
- la rationalisation des appels de l'administration centrale au « reporting »

Une condition supplémentaire pourrait être ajoutée, touchant au pilotage de la réforme par l'administration centrale : la mise en place à la direction des affaires financières du ministère des affaires étrangères d'un « chargé de mission SAFU » responsable du chantier SAF unifiés apparaît comme une condition indispensable de succès de la réforme. De multiples missions pourraient lui être confiées, notamment celles consistant à effectuer un bilan approfondi des expérimentations en cours, adapter l'organisation cible en fonction des contextes propres à chaque pays et coordonner le travail interministériel pour l'extension des attributions des SAF à d'autres ministères que le ministère des affaires étrangères. Pour cette raison, il apparaît souhaitable que le chargé de mission dispose d'une ou plusieurs expériences de gestion dans les postes à l'étranger.

Enfin, il conviendrait de s'attacher à réduire le coût des éventuelles liaisons spécialisées des postes à réseau et trouver une solution satisfaisant au financement du paiement des droits de chancellerie par carte bancaire (imputé actuellement sur les crédits du poste).

C. Gains en emplois attendus

En ce qui concerne le ministère des affaires étrangères, les nouveaux constats effectués sur place ne conduisent pas à réviser l'évaluation initiale, fondée sur un gain de 0,5 ETP, dans chaque pays multiposte, par poste en dehors de l'ambassade. Le nombre d'emplois économisés s'élèverait donc à 48 (cf. Annexe 3).

En ce qui concerne la DGTPE, le chiffrage reposait sur deux sources d'économie :

- la suppression des fonctions de comptable dans les missions économiques concernées par un regroupement comptable au sein des zones monétaires unifiées, qui engendrait une économie de 10,5 ETP ;
- la suppression des fonctions de comptable dans les missions économiques des pays multipostes, sur le modèle des Etats-Unis, à raison de 0,5 ETP par poste en dehors de la mission économique principale, ce qui permettrait de libérer 13,5 ETP.

Or, le projet de regroupement régional dans les zones monétaires unifiées apparaît aujourd'hui incertain. Par ailleurs, la DGTPE a expertisé les gains issus de la deuxième source d'économie en les revoyant légèrement à la baisse, conformément au tableau ci-après :

Tableau 10 : Nouvelle évaluation des économies d'emplois réalisables par la DGTPE

Pays multiposte	Emplois économisés
Bénelux	0.5
Italie	0.5
Allemagne	1
Espagne	0.5
Nigéria	0.5
Afrique du Sud	0
Canada	1.5
Mexique	0
Brésil	1
Chine	2
Inde	0.5
Vietnam	0.5
Pakistan	0
Japon	0.5
Suisse	0.5
Russie	0.5
Royaume Uni	0.5
Maroc	1
Australie	0.5
Arabie Saoudite	0.5
Turquie	0.5
Israël	0
TOTAL	13

Aussi, les économies engendrées par un regroupement sur le modèle de Washington sont-elles à estimer à environ 13 emplois.

En ce qui concerne le ministère de la défense, les éléments apportés par la direction des affaires financières permettent de réviser à la baisse l'estimation initiale. L'analogie faite avec les économies engendrées au sein du réseau diplomatique et consulaire n'est en effet pas pertinente compte tenu du fait que, contrairement au ministère des affaires étrangères, les pays à implantations multiples (attachés de défense, d'armement, maritime, etc.) sont relativement rares. Aussi serait-il plus raisonnable de se fonder sur une base d'une dizaine d'ETP économisés par regroupement dans les pays à postes multiples ainsi que par regroupement interministériel. En outre, la simplification des processus actuels de compte-rendus d'exécution des dépenses aux administrations centrales (élaboration de tableaux spécifiques alors qu'une grande partie de l'information est disponible *via* les infocentres de COREGE, envoi des factures aux services gestionnaires de l'administration centrale) permettrait sans aucun doute d'économiser des emplois en administration centrale. Une estimation des effectifs employés au sein des services gestionnaires (service des moyens généraux, délégation générale à l'armement, états majors) est en cours par la direction des affaires financières.

Au total, une estimation plus fiable des emplois économisés grâce aux SAF unifiés s'élèverait à environ 70 ETP (sans compter les emplois au sein des services gestionnaires centraux des ministères), conformément au tableau ci-après :

Tableau 11 : Emplois économisés par la constitution de SAF unifiés

Administration	Nombre d'ETP économisés
Ministère des affaires étrangères	48
Direction générale du trésor et de la politique économique	13
Ministère de la défense	10
TOTAL	71

D. Pistes de réflexion complémentaires

En ce qui concerne les ministères autre que le ministère des affaires étrangères, la réflexion sur les SAF unifiés pourrait être poursuivie dans les directions suivantes :

- tendre vers une simplification de la prise en compte des quote-parts en l'annualisant ;
- supprimer systématiquement les comptabilités parallèles et les « reporting » spécifiques ;
- confirmer le diagnostic et les gains potentiels liés à la constitution de SAF unifiés en complétant le panel des pays étudiés ;
- identifier des facteurs supplémentaires de simplification des procédures, qui sont, avec le regroupement de certaines tâches, l'une des principales sources d'économies d'emplois ;

- créer une filière d'agents spécialisée dans la gestion, afin d'améliorer leur professionnalisation ;
- éventuellement, dans une optique à plus long terme, inclure les établissements à autonomie financière dans le champ de la réflexion.

IV. CONCLUSION

Au terme de son audit, la mission souhaite préciser les conditions auxquelles il doit être satisfait avant de poursuivre l'effort de mise en place de SAF uniques au sein des ambassades et d'étendre leur compétence à la gestion administrative et comptable au profit des services relevant de missions et de programmes distincts :

1) un SAFU ne se décrète pas, il s'organise.

La question ne se pose en réalité que dans les pays comportant au sein du MAE, comme hors de celui-ci, des services relevant de différents programmes ou actions dont les moyens sont à la fois dédiés en vertu de l'architecture retenue dans le cas de la LOLF, et dont les responsables locaux doivent être en mesure d'assurer les responsabilités qui sont les leurs au regard du contrôle de gestion.

Sur un scénario de principe déjà retenu par le MAE, force est de constater que la généralisation des SAFU se heurte encore à des difficultés en termes de locaux, de liaisons et de moyens humains qui sont évidemment des préalables à toute nouvelle organisation plus efficiente. A ce jour, les postes diplomatiques ne bénéficient pas des soutiens nécessaires et sont donc largement laissés à eux-mêmes pour trouver les solutions. Ce qui était acceptable dans l'esprit de l'expérimentation ne peut l'être dans le cas d'une décision de généralisation : un « catalogue » des solutions doit être établi, par l'administration centrale, mais aussi certainement par une mutualisation des expériences qui n'est aujourd'hui pas assurée.

Il va de soi que ce qui est vrai pour l'unification de la gestion administrative et financière au sein du MAE l'est a fortiori pour l'extension aux autres services.

2) les principales économies ne sont sans doute pas à attendre de la mise en place des SAFU en tant que tels, mais :

. d'une part de la simplification, en liaison avec la TGE et les trésoreries lorsqu'elles existent, des procédures d'exécution de la dépense ;

. d'autre part de la mise en pool des moyens de fonctionnement, avant tout lorsque le regroupement des services a pu être réalisé.

3) La question des outils de gestion disponibles aujourd'hui est déterminante pour le phasage de la généralisation des SAFU.

De ce point de vue, le logiciel CIRCE en usage pour toutes les fonctions de gestion du réseau de la DGTPE, tout comme la mise en place par celle-ci de cartes de paiement en lieu et place du recours aux régies locales constituent des progrès qui doivent être sauvegardés.

De la même façon, en fonction des conditions locales, une plus ou moins grande concentration des saisies sous COREGE peut être retenue.

4) La question de la « facturation » des services rendus par les SAFU n'est pas traitée.

Au sein du MAE, elle s'opère par des arbitrages de localisation aboutissant à faire porter le SAFU par telle ou telle composante du réseau concerné.

Hors MAE, il semble a priori difficile, sauf exception, de faire porter un SAFU par un service ne relevant pas du MAE, ne serait-ce que parce que la gestion administrative est déjà unifiée pour certains aspects communs.

Une facturation inter programmes pourrait-elle être étudiée ? Ce serait la seule façon de couvrir les coûts supplémentaires du MAE qui sont la contrepartie des économies dans les services « bénéficiaires » (le plus souvent inférieures à un ETP). Même avec les plus grandes structures, où il serait imaginé des mises à disposition de personnels, les difficultés seront évidemment considérables.

5) Toute extension des SAFU au domaine interministériel suppose d'adapter profondément le mode de gouvernance de ces SAFU.

L'expérience des services est en effet, à tort ou à raison, tant au sein du MAE qu'avec les services d'autres ministères, que les responsables de SAFU seront les héritiers des secrétaires généraux d'ambassade, qui sont de fait directement placés sous les ordres des chefs de postes et de leurs adjoints.

La vocation inter-programmes et interministérielle des SAFU commande qu'ils apparaissent d'abord au service de leurs « clients », dans une fonctionnalité distincte de l'exercice par les Ambassadeurs des pouvoirs que ceux-ci tiennent du décret de 1979. La mise en place formelle de comités de gestion réunissant les principaux utilisateurs, qui d'ailleurs existent déjà sur certains sites, est à cet égard indispensable au succès de la réforme.

Bien évidemment pour autant, l'unification de la gestion devra servir de support à une transparence permettant aux chefs de postes et aux responsables locaux des divers programmes de donner corps à un budget d'ambassade qui devienne un outil effectif de coordination.

6) Si un objectif général était fixé pour une première vague de SAFU interministériels, les sites sélectionnés devraient être ceux qui comportent déjà une implantation unique des services, ou ceux qui peuvent bénéficier de la présence de trésoreries locales, ce qui faciliterait leur mise en œuvre.

BERTRAND SCHNEITER
Inspecteur général des finances

RENE FORCEVILLE
Inspecteur général adjoint des affaires
étrangères

PIERRE-ALAIN DE MALLERAY
Inspecteur des finances

MICHELE SAUTERAUD
Inspectrice des affaires étrangères

FRANÇOISE VALLON
Inspectrice des affaires étrangères

OBSERVATIONS DU MINISTERE



MINISTÈRE DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES

Direction générale de l'Administration

– Paris, le 3 avril 2006

Direction des Affaires Financières
DAF

Le Directeur

N° 1327

DAF

NOTE POUR

Monsieur LEQUERTIER
Inspecteur Général des Affaires
Etrangères

**A/s : Analyse des conclusions de l'audit de modernisation portant sur les
Services Administratifs et Financiers Uniques (SAFU)**

Le diagnostic posé par la mission d'audit rejoint pour l'essentiel celui du MAE. L'administration des réseaux de l'Etat à l'étranger, construite au fil du temps de manière empirique et insuffisamment coordonnée, ne répond pas à une logique de gestion et d'économie de moyens. La lourdeur et la redondance de certaines procédures, le cloisonnement entre les diverses administrations représentées, l'absence de cohérence des méthodes de travail sont souvent source d'inefficacité et de surcoût comme le souligne à juste titre le rapport.

De même le MAE partage les objectifs proposés par les Inspections pour réformer une situation qui ne peut sinon que se détériorer à l'avenir, en particulier du fait de la complexité de la réforme comptable et de la mise en œuvre de la LOLF. Le réseau des services gestionnaires doit être décloisonné et unifié, ce qui a pour corollaire une meilleure visibilité de la fonction administrative et financière, des économies d'échelle en termes de crédits et de personnel, une modernisation des moyens, au total une amélioration du service rendu à un coût moindre ou contenu.

Le pivot autour duquel s'articulent ces objectifs est la mise en place des Services administratifs et financiers unifiés (SAFU). Les expériences de modernisation menées ces derniers mois dans les réseaux de la DGTPE et du MAE sont positives ; la comparaison entre ces expériences n'est cependant pas toujours aisée, du fait qu'elles s'appliquent à des situations fondamentalement différentes et dans un environnement réglementaire et informatique en pleine mutation. Mais il est exact que ces réformes conduisent partout où elles sont expérimentées à attester l'intérêt d'aller au delà, c'est à dire de généraliser les SAFU interministériels.

L'efficacité de cette structure dépendra d'un certain nombre de réformes, que décline le rapport d'audit et qu'il convient de commenter comme suit :

- *Les procédures comptables* : le MAE partage le point de vue selon lequel la séparation des fonctions d'ordonnateur et de comptable est trop rigide dans les petits postes à l'étranger ; des solutions pragmatiques doivent être mises en œuvre là où la

même personne accomplit dans la pratique toutes les tâches ; au delà il s'agit naturellement d'un problème réglementaire, qui relève de la DGCP. De même la multiplication des OSD complexifie la gestion ; le MAE, qui a supprimé pour sa part au 1^{er} janvier 2006 tous les codes OSD des consuls et même les codes OS des deux ambassadeurs multilatéraux à Vienne au profit du seul code OS de leur collègue bilatéral, ne peut que souhaiter une rationalisation équivalente de la part des autres administrations. Par ailleurs la nomenclature budgétaire établie dans le cadre de la mise en œuvre de la LOLF est incontestablement trop complexe ; conçue pour l'exécution, elle entraîne pourtant une multiplication inutile des engagements de la part des gestionnaires ; il convient donc de la simplifier pour l'avenir. S'agissant des engagements, leur trimestrialisation dans les postes à Trésorier, qui aggrave une situation déjà complexe, devrait être revue. De même, la nature et les modalités des contrôles comptables pourraient être réexaminées.

- *Les instruments* : les difficultés nées de la coexistence des logiciels CIRCE et COREGE, dont les fonctionnalités ne sont pas totalement comparables, sont en passe d'être aplanies grâce à leur prochain interfaçage. Il n'en demeure pas moins que COREGE est le seul instrument utilisable sur un plan interministériel, puisqu'il est le correspondant d'ACCORD via NDL. C'est donc sur ce logiciel qu'il convient de concentrer l'essentiel des saisies d'écritures, CIRCE demeurant pour les ME plus un moyen de gestion que strictement comptable. Ce dispositif suppose que la localisation des postes COREGE soit étudiée avec soin, l'objectif étant d'assurer cette centralisation sans pour autant générer de doubles saisies. Il revient aussi au SAFU de répondre aux demandes de reporting des divers services centraux ; sur ce point l'utilisation des instruments existants tels que RECORD doit être la règle en centrale, pour autant que leurs fonctionnalités s'y prêtent.
- *Les moyens de gestion* : le SAFU ne saurait être un lieu de décision aux dépens des services, qu'ils soient du MAE ou extérieurs. Il doit mettre en œuvre les orientations définies lors des « comités de gestion », que le MAE recommande, comme la DGTPE, de généraliser ; c'est l'enceinte où sont discutées entre services les bonnes pratiques permettant rationalisation, mises en concurrence et économies d'échelles, mise en commun des pratiques et des expériences. La diversité des fonctions dévolues aux SAFU – budgétaires, financières, administratives, juridiques – nécessite un personnel de qualité ; le MAE a engagé ces dernières années une politique de formation lourde de ses agents, en vue de professionnaliser la filière gestionnaire et de l'adapter à l'évolution en cours ; les séminaires annuels inaugurés pour les chefs de SAF en 2005 et l'accent mis sur la formation administrative au sein de l'IFAC (devenu IFAAC, pour les affaires -administratives- et consulaires) en sont les points forts.

La rationalisation qui résultera de la mise en place des SAFU aura des effets d'économie appréciables, tant pour le MAE que pour les autres administrations qui en seront partie prenantes. Les réductions d'effectifs qu'on peut en attendre doivent cependant être évaluées avec prudence ; même si les redondances sont progressivement éliminées, on constate que les transferts de charges vers les SAFU ne dégagent pas autant d'ETP que prévu ; les effectifs en cause sont souvent trop modestes. On doit donc prendre avec prudence les ratios et les prévisions de diminution de personnel, même s'il va de soi que le processus doit libérer des emplois. Les expériences à venir, dans des petits postes mais aussi dans quelques pays OCDE dotés d'un Trésorier, comme le suggère l'audit, permettront de vérifier ces hypothèses.

Enfin la spécificité de la dépense à l'étranger paraît suffisamment établie pour mériter un examen particulier au sein des ateliers du projet CHORUS.

Jean-François
DESMAZIERES

ANNEXES

ANNEXE 1



Inspection générale
des Finances

Inspection générale
des Affaires étrangères

2006 M 0 0 4 . 0 1

NOTE

à l'attention de Monsieur le Directeur général de la modernisation de l'Etat

Objet : cadrage de la mission d'audit sur la mise en place de services administratifs et financiers uniques (SAFU) dans les services à l'étranger

PJ : 1 fiche

La gestion administrative et financière des services de l'Etat implantés à l'étranger est aujourd'hui cloisonnée. Au sein d'un même pays, parfois au sein d'une même ville et pour le compte d'un même ministère, les tâches de gestion sont dispersées entre plusieurs structures même si une certaine mutualisation est déjà réalisée (fonction paiement par les régies diplomatiques, fonction protocole...).

Ce cloisonnement empêche une optimisation des ressources humaines, entraîne une charge excessive pour les services qui pourraient utilement être délestés de certaines tâches et, au total, un coût en effectif important. Les différentes réflexions menées jusqu'ici (rapports de l'inspection générale des affaires étrangères, de l'inspection générale des finances, rapport Le Bris) s'accordent sur ce diagnostic.

Dans ce contexte, l'audit :

- s'appuiera sur un bref constat relatif à l'organisation des fonctions administratives et comptables à l'étranger, aux dysfonctionnements qui en résultent et aux gains qui pourraient provenir d'une réforme :

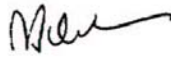
- étudiera les expérimentations en cours consistant à regrouper les tâches de gestion à l'étranger, tant au sein du réseau diplomatique et consulaire qu'au sein du réseau des missions économiques ;

- fera des propositions concrètes quant à l'organisation de ces tâches. En particulier, le projet de généralisation des services administratifs et financiers unifiés (SAFU) devra être évalué avec précision. L'organisation cible pourra être détaillée en précisant, tâche par tâche, en fonction des contextes locaux, celles pouvant être regroupées et celles devant être exercées à l'échelon de proximité. Il importera de mettre en évidence les différentes conditions de mise en œuvre d'une telle réforme, touchant notamment à l'évolution et la simplification des procédures en vigueur, ainsi qu'aux systèmes d'information. Un échéancier pourra être proposé par la mission. L'audit s'efforcera d'évaluer le gain total en emplois engendré par les scénarios de réforme.

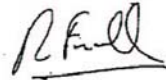
En raison des différences relatives aux procédures et aux systèmes d'information des ministères présents à l'étranger, l'audit distinguera notamment deux options :

- regrouper les fonctions de gestion pour le compte de services relevant du même ministère. En raison de leurs effectifs à l'étranger, les ministères des affaires étrangères, des finances voire de la défense sont les premiers concernés ;

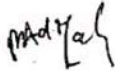
- assurer la fonction de support pour le compte de services relevant de ministères différents.



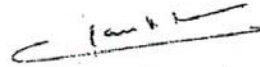
Bertrand SCHNEITER
Inspecteur général des Finances,



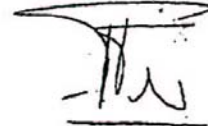
René FORCEVILLE,
Inspecteur général adjoint
des Affaires étrangères



Pierre-Alain de MALLERAY
Inspecteur des Finances



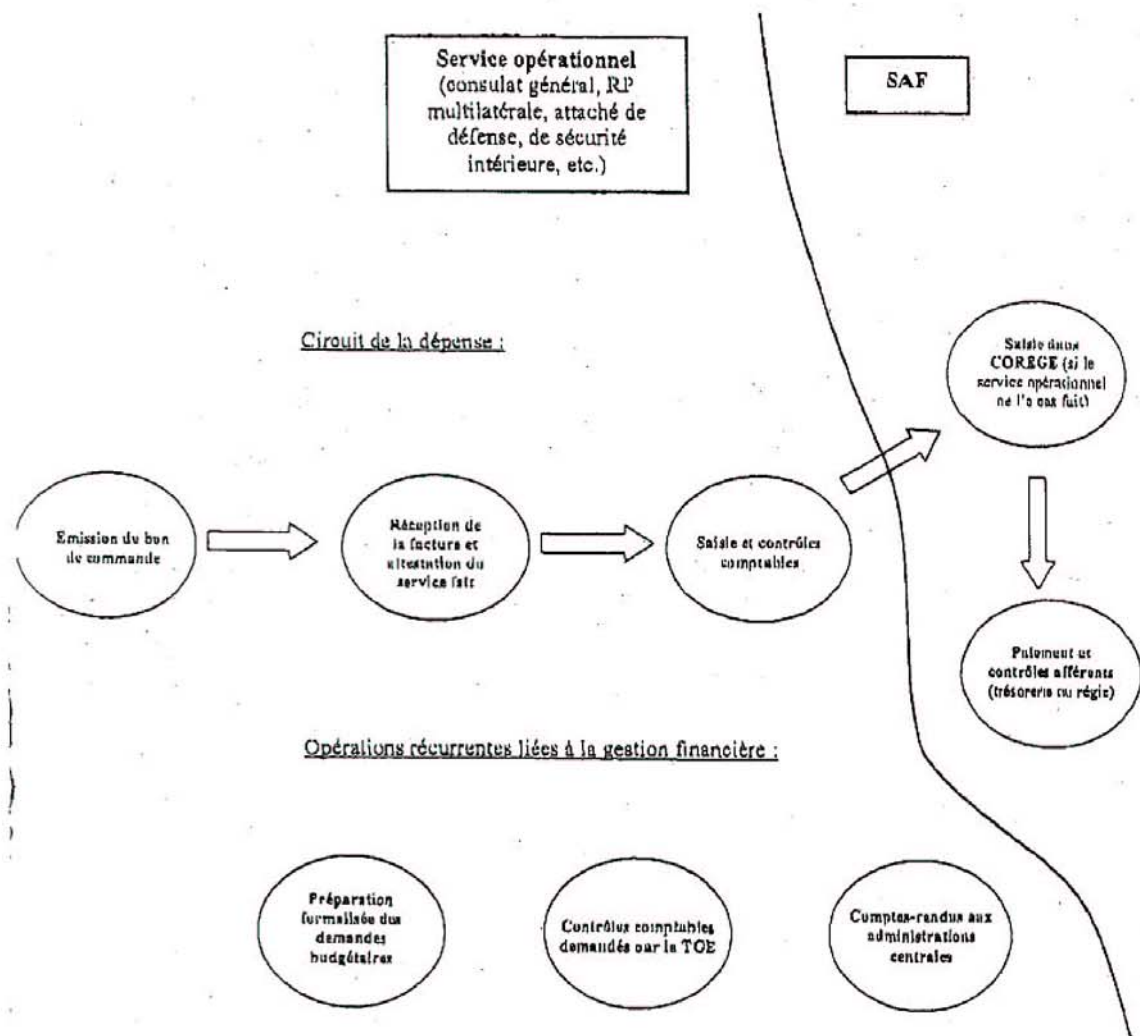
Michèle SAUTERAUD
Inspecteur des Affaires étrangères



Françoise VALLON
Inspecteur des Affaires étrangères

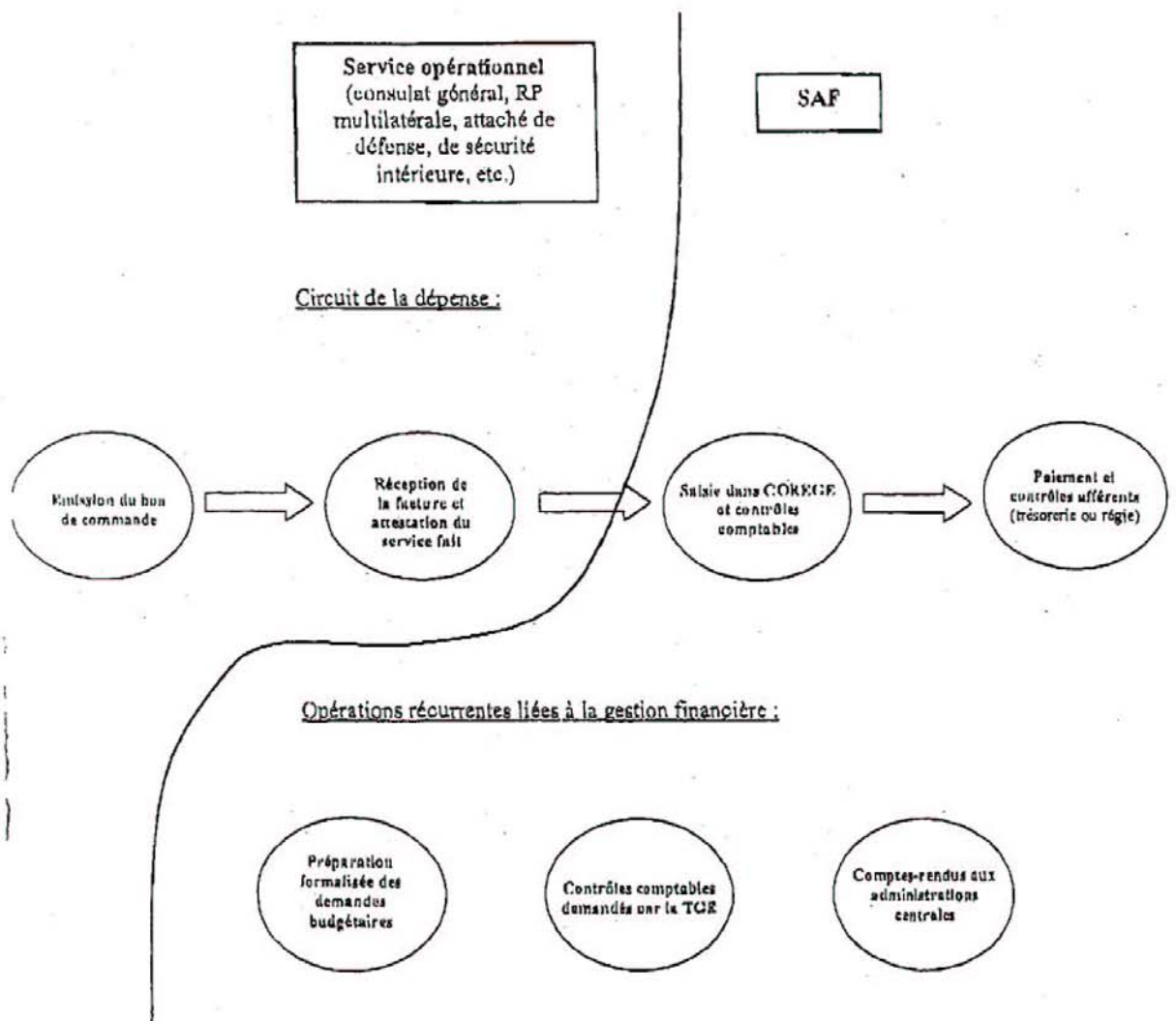
ANNEXE 2

Schéma 1 : Organisation actuelle



ANNEXE 3

Schéma 2 : Organisation proposée



ANNEXE 4

Ministère des affaires étrangères :

- Pays multipostes : 0,5 ETP économisé par poste en dehors de l'ambassade (un poste créé au SAF de l'ambassade pour deux supprimés dans les services hors ambassade)

Afrique du Sud	2	1
Algérie	2	1
Allemagne	6	3
Arabie Saoudite	1	0,5
Argentine	1	0,5
Australie	1	0,5
Belgique	3	1,5
Brazil	3	1,5
Burkina	1	0,5
Cameroun	3	1,5
Canada	5	2,5
Centrafrique	1	0,5
Chine	4	2
Congo	1	0,5
Côte d'Ivoire	1	0,5
Egypte	2	1
Espagne	5	2,5
Etats-Unis	10	5
Gabon	2	1
Grèce	1	0,5
Inde	2	1
Israël	2	1
Italie	3	1,5
Japon	1	0,5
Liban	1	0,5
Luxembourg	1	0,5
Madagascar	3	1,5
Mali	1	0,5
Maroc	6	3
Mexique	1	0,5
Nigeria	1	0,5
Pakistan	1	0,5
Pays-Bas	1	0,5
Pologne	1	0,5
Portugal	2	1
Royaume-Uni	2	1
Russie	2	1
Sénégal	2	1
Suisse	2	1
Syrie	1	0,5
Togo	1	0,5
Tunisie	2	1
Turquie	1	0,5
Vietnam	1	0,5
TOTAL	96	48