
Sommaire

Lettre de mission	5
Réflexions préliminaires	7
Le réseau de la France à l'étranger	7
La multiplicité des intervenants publics à l'étranger	10
Le fait régional	12
 Chapitre 1 L'organisation régionale de l'action de la France à l'étranger	 15
Problématique de l'adéquation des moyens aux priorités de l'action extérieure de la France	17
L'approche par grandes régions	17
L'approche par sous-régions	19
L'approche par pays	21
L'approche thématique	21
La prise en compte de la dimension régionale dans l'organisation des services	22
La prise en compte des réalités régionales	22
Le pilotage régional d'un réseau	24
La régionalisation de fonctions sectorielles	25
 Chapitre 2 Les moyens de l'unité, de la cohérence et de l'efficacité de l'action extérieure de la France	 29
Les conditions de la cohérence de l'action de la France à l'étranger	31
Les conditions institutionnelles de la cohérence	31
– Un Conseil de l'action extérieure de la France	31
– Un Comité interministériel des moyens publics de l'État à l'étranger	32
Les moyens de la cohérence de l'action de la France au plan local	35
– Le choix des chefs de poste	35
– Le plan d'action de la France	36
– Une gestion administrative et budgétaire mieux coordonnée	37
– Exploiter les potentialités des documents de politique transversale	38
Les conditions de l'efficacité du dispositif de la France à l'étranger	39
Indications concernant l'ampleur des déséquilibres géographiques dans la répartition des moyens de la France à l'étranger et propositions pour y remédier	39
– Indications concernant l'ampleur des déséquilibres	39
– Les propositions pour un rééquilibrage global de nos moyens à l'étranger	42
– Les postes à compétences multiples	42
– Un dispositif moins rigide	43
– Un meilleur ancrage territorial	44

Le constat du déséquilibre « fonctionnel » dans la répartition des moyens de la France à l'étranger et les propositions pour y remédier	46
– Le constat du déséquilibre « fonctionnel » dans la répartition des moyens de la France à l'étranger	46
– Propositions pour remédier au déséquilibre « fonctionnel » dans la répartition des moyens de la France à l'étranger	48
La mise en cohérence des réseaux administratifs et de communication	60
– La mise en cohérence des réseaux administratifs	60
– La mise en cohérence des moyens de communication	62

Chapitre 3

La dynamique européenne 65

Le format de notre dispositif dans les pays de l'Union européenne	67
Comparaison avec nos partenaires européens	67
Le format de nos représentations dans les pays de l'Union	69
Conséquences à tirer de la spécificité européenne dans l'organisation du réseau français en Europe et dans la mise en place de nouveaux modes d'action	71
L'intérêt renouvelé des relations bilatérales	71
La répartition par métiers	72
– Une action culturelle à repenser	72
– L'action consulaire à rationaliser	74
– L'action économique et commerciale à réorienter	75
Quel mode d'organisation pour le suivi des dossiers européens ?	76
Les rapprochements entre partenaires européens	77
– L'intégration des politiques dans l'Union	77
– Les mutualisations hors de l'Union.	77
– Les conséquences de la création du service européen d'action extérieure.	78

Conclusion 81

Annexes 83

Annexe 1	
Composition de la mission	85

Annexe 2	
Liste des personnes rencontrées ou auditionnées	87

Annexe 3	
Tableau récapitulatif des propositions	99

Annexe 4	
Cartes du réseau diplomatique, consulaire, culturel et scolaire	103

Annexe 5	
Projets de textes	111

Annexe 6	
Évaluation du coût du fonctionnement du service public consulaire dans l'Union européenne	125

Annexe 7	
Tableau des 414 villes du monde de plus d'un million d'habitants extrait du site www.populationdata.net/palmaresvilles.html	129

Le Premier Ministre
n° 617/04/SG

Monsieur Raymond-François Le Bris
Préfet honoraire
34, rue des Vignes
75016 Paris

Paris, le 25 mars 2004

Monsieur le préfet,

Conformément aux orientations données par le président de la République, le Gouvernement a fait de la réforme de l'État l'une de ses priorités. Les conditions dans lesquelles sont assurées la présence et l'action de la France à l'étranger constituent un élément majeur de cette politique de réforme.

Les fonctions exercées par les services de l'État à l'étranger se sont diversifiées : diplomatie ; défense ; action culturelle, scientifique et technique ; coopération pour le développement ; promotion de nos intérêts économiques ; liaison avec les services étrangers ayant des missions de sécurité publique ; mais aussi, de manière croissante, prestations de services au profit direct, soit de nos concitoyens et de nos entreprises (prospection, analyse de marchés, accompagnement...), soit de ressortissants des pays d'implantation (délivrance de visas, par exemple).

Dans ce contexte, il importe tout particulièrement de veiller à ce que la présence de notre pays à l'étranger obéisse, ainsi que l'a rappelé le chef de l'État, à des exigences d'unité, de cohérence et d'efficacité. Des décisions mal coordonnées en ce qui concerne les réseaux des ministères à l'étranger peuvent en effet, non seulement être cause d'une dispersion coûteuse des moyens, mais aussi nuire à l'expression de la politique extérieure de la France et affaiblir son influence.

Compte tenu de l'expérience que vous avez acquise dans vos différentes fonctions au service de l'État, j'ai décidé de vous confier une mission de réflexion et de propositions sur l'organisation et le fonctionnement des services de l'État à l'étranger.

Votre mission a pour objectif de répondre à la question suivante : comment permettre à l'État de mieux mobiliser l'ensemble des moyens qu'il souhaite rassembler au service d'une action extérieure plus cohérente et plus efficace dans tous les domaines qui sont les siens et qui sont à ce jour assurés au sein des missions diplomatiques ainsi que par l'ensemble des opérateurs de l'État à l'étranger ?

Le ministère des Affaires étrangères vous fournira, à partir des travaux conduits dans le cadre du CIMEE, un état des lieux complet de ce qu'est aujourd'hui la présence de la France à l'extérieur. Ce document précisera comment s'organisent pour l'ensemble du monde, par grandes régions et par pays, les moyens humains et financiers que l'État et tous les établissements qui en relèvent consacrent à la représentation de la France à l'étranger. Les autres administrations vous communiqueront également toutes les informations dont elles disposent sur ces sujets.

Le ministère des Affaires étrangères et les autres administrations concernées vous fourniront par ailleurs des éléments d'informations plus spécifiques sur sept États que je vous demande de bien vouloir étudier plus particulièrement (États-Unis, Allemagne, Maroc, Royaume-Uni, Italie, Espagne et Canada) dans lesquels les effectifs des services de l'État sont aujourd'hui les plus importants. Ils vous fourniront aussi, à titre de comparaison et pour nourrir vos réflexions, des éléments complémentaires sur les moyens que rassemblent les États ci-dessus mentionnés, ainsi que quelques autres États, identifiés par région du monde, au service de leur propre représentation à l'étranger.

À partir de l'ensemble de ces données, des auditions auxquelles vous procéderez, des visites que vous effectuerez sur place, et de toutes les démarches que vous entreprendrez,

je vous demande de bien vouloir me proposer une série de mesures visant à rationaliser l'organisation des services de la France à l'étranger, à en assurer l'unité, à en accroître l'efficacité et à en optimiser les coûts.

À cet égard, les enseignements tirés du fonctionnement de la représentation permanente de la France auprès de l'Union européenne pourront vous aider.

Vos propositions devront en premier lieu préciser ce que devraient être compte tenu des priorités stratégiques de notre politique internationale, les ordres de grandeur et l'organisation de la représentation de notre pays à l'étranger ; vous veillerez dans cette partie de vos propositions à raisonner par grandes régions et à traiter de façon spécifique la question de notre représentation auprès des États membres de l'Union européenne. Vous examinerez également dans quelles conditions pourraient être régionalisées certaines fonctions qui, en raison de leur technicité et des services qu'elles fournissent, n'exigeraient pas d'être représentées au niveau des États.

Vos propositions devront ensuite veiller à définir l'ensemble des conditions à remplir pour rendre plus effectives l'unité, la cohérence et l'efficacité des services de l'État à l'étranger.

Je vous invite enfin à me faire parvenir la rédaction des principales mesures réglementaires qu'appellera la mise en œuvre de vos recommandations.

Vous solliciterez les informations nécessaires à votre travail ainsi que les observations et les suggestions de l'ensemble des départements ministériels, qu'ils disposent ou non de services à l'étranger. Vous pourrez aussi vous rendre dans les pays et les ambassades qu'il vous paraîtra utile de visiter et consulter toute personne pouvant éclairer vos réflexions.

Pour mener à bien votre mission, vous serez assisté par un membre de l'inspection générale des affaires étrangères, de l'Inspection générale des finances et du Contrôle général des armées. Par ailleurs, un diplomate et un membre du Conseil d'État seront également adjoints à cette mission.

Le ministère des Affaires étrangères mettra à votre disposition les moyens nécessaires à l'accomplissement de votre mission.

Je vous demande de bien vouloir me faire parvenir un premier état de vos réflexions pour la fin du mois de juillet 2004. J'attends la remise de votre rapport définitif pour le 15 décembre 2004.

Veuillez agréer, Monsieur le préfet, l'expression de ma considération la meilleure.

A handwritten signature in black ink, consisting of a stylized 'J' and 'P' followed by a horizontal line and a vertical stroke.

Jean-Pierre Raffarin

Réflexions préliminaires

L'organisation et le fonctionnement des services de la France à l'étranger ont, au cours des années récentes, inspiré plusieurs rapports. On peut à cet égard principalement citer ceux de MM. Jacques Viot, Jean Picq, Pierre Lequiller, Jacques Lanxade, Yves Dauge, Louis Duvernois, André Ferrand...

Ces exercices successifs révèlent tout à la fois une vraie préoccupation de modernisation de notre réseau extérieur mais aussi une réelle difficulté à traduire dans les faits les réformes suggérées par leurs auteurs.

Ces derniers insistent tous sur l'exceptionnel maillage de notre réseau dans le monde, sur la qualité des femmes et des hommes qui l'animent, mais aussi sur les problèmes de cohérence et de coordination qui naissent principalement du fait de la multiplicité des acteurs publics intervenant à l'étranger.

La mission que j'ai présidée inscrit son analyse dans la suite de ces divers rapports et fait siennes beaucoup des conclusions qui en étaient issues, notamment pour tout ce qui concerne la cohérence à donner au dispositif français à l'étranger, tout particulièrement du fait de la multiplicité des intervenants.

Simplement, comme le champ qui m'était confié était plus vaste que celui proposé aux précédents auteurs, puisqu'il concerne l'ensemble des services de l'État intervenant à l'étranger, qu'il s'agisse des administrations elles-mêmes ou des opérateurs intervenant sur fonds publics, et que, par ailleurs, la réflexion à conduire et les propositions à formuler doivent s'inscrire dans le cadre de la réforme de l'État entreprise par le Gouvernement, les membres de la mission et moi-même nous sommes dès le départ posé trois questions :

- Celle du dimensionnement du réseau de la France à l'étranger : **pertinent ou trop vaste ?**
- Celle des intervenants publics multiples : **en réduire le nombre, les rassembler ou les coordonner ?**
- Celle des objectifs prioritaires de notre action extérieure : **comment mieux les définir et les décliner par grandes régions du monde ?**

Le réseau de la France à l'étranger

Il est l'un des plus denses du monde.

Si l'on compare le réseau diplomatique et consulaire français à celui des sept autres pays dont la liste figure dans la lettre de mission (États-Unis d'Amérique, Canada,

Allemagne, Grande-Bretagne, Italie, Espagne, Maroc) ainsi qu'à celui d'autres nations dont les données ont été plus particulièrement analysées (République populaire de Chine, Australie, Brésil), la France dispose du deuxième réseau du monde, immédiatement après celui des États-Unis.

La France est présente dans 161 pays sur les 191 que comptent les Nations unies, notamment à travers 156 ambassades bilatérales auxquelles s'ajoutent un ambassadeur non résident en Érythrée, et quatre antennes diplomatiques en Sierra Leone, au Malawi, au Kirghizstan et en Gambie.

Par comparaison, les États-Unis ont 165 ambassades bilatérales, l'Allemagne 145, le Royaume-Uni 144, l'Italie 119, le Japon 116, la Chine 109 et l'Espagne 95.

Dès lors, même si l'on considère les responsabilités particulières que la France partage avec d'autres pays dans les instances internationales, comme membre permanent du Conseil de sécurité des Nations unies, par exemple, ou qu'elle assume du fait de sa langue, de son action culturelle ou de la part qu'elle consacre, directement ou par l'intermédiaire de l'Union européenne, notamment à travers le Fonds européen de développement (FED) dont la France est le plus important contributeur, à l'aide publique au développement, la question ne peut pas être esquivée de savoir si le réseau diplomatique français n'est pas trop vaste et ne gagnerait pas à être resserré.

La mission a longuement débattu de cette question et a examiné des expériences étrangères conduites notamment en Allemagne (*Laptop Botschaft*) ou en Grande-Bretagne (*very small posts*).

Elle y a puisé des informations utiles qui, adaptées à notre réseau, peuvent contribuer à mieux fixer le périmètre approprié pour chaque représentation de la France à l'étranger, à reconsidérer les conditions de leur fonctionnement, s'agissant du rapport entre le nombre des expatriés et celui des recrutés locaux notamment.

La mission a également pris note de la décision du gouvernement britannique en date du 15 décembre 2004 de réduire son réseau en supprimant 9 ambassades et 9 consulats, le ramenant ainsi à 144 ambassades.

Pour autant, ces exemples et une analyse attentive des chiffres ne l'ont pas convaincue que l'effort à conduire devait porter en premier lieu sur la réduction du réseau diplomatique *stricto sensu*, le cas du réseau consulaire devant, dans notre esprit, être examiné de façon spécifique.

Trois raisons expliquent cette prise de position :

- **La première tient aux obligations internationales de la France** : quoique celles-ci soient partagées avec d'autres pays dans des instances internationales, comme le Conseil de sécurité de l'ONU, la volonté, souvent rappelée, de la France d'être pionnière dans des domaines majeurs pour la cohésion du monde ou pour son devenir comme l'aide publique au développement, l'engagement de notre pays pour un partenariat Nord-Sud dans le prolongement du dialogue élargi noué à Évian en juin 2003, les explications à donner et si possible la conviction à faire partager avec beaucoup de pays partenaires de la vision qu'a la France d'un monde multipolaire, attentif à la diversité et au dialogue des cultures, à l'urgence d'établir une gouvernance environnementale pour l'ensemble du monde, toutes ces ambitions et nombre d'autres, justifient l'existence d'un maillage serré du réseau diplomatique français.

- **La deuxième raison relève d'une analyse chiffrée.**

Si l'on considère en effet le coût comparé des 15 ambassades où la France rassemble le moins de moyens en dépenses de personnel et de fonctionnement, par rapport à l'ensemble du dispositif, on peut facilement établir que la suppression de telle ou telle représentation et le remplacement d'une ambassade bilatérale par une accréditation donnée à un autre chef de poste, causeraient beaucoup plus de dommages politiques, qu'ils ne permettraient d'économies substantielles.

Tableau 1 : **coût des 15 plus petites ambassades françaises dans le monde (titre III)** (en milliers d'euros).
Dépenses de personnels et de fonctionnement tous réseaux d'action extérieure confondus (hors dépenses d'investissement et d'intervention)

pays	Personnels titulaires				Volontaires internationaux		Recrutés locaux		tous personnels		Titre III	
	effectifs			coût A+B+C	VI	coût VI	RL	coût RL	effectif total	dépenses totales de personnel	frais de fonctionnement courant	COUT TOTAL de fonctionnement
	A	B	C									
1 ERYTHREE	1			239,502					1	239,502	0	239,502
2 MONGOLIE	2			453,863	1	27,125	1	14,142	4	495,130	42,728	537,858
3 BOTSWANA	1	1	1	455,640				34,492	3	490,132	67,989	558,121
4 ISLANDE	2	1	1	371,244	1	14,960	6	128,917	11	515,121	137,007	652,128
5 PAPOUASIE NV GUINEE	1	2	1	536,344			5	34,002	9	570,346	134,716	705,062
6 MOLDAVIE	4		1	609,003	1	22,403	3	46,504	9	677,910	93,124	771,034
7 AFGHANISTAN	2		3	687,555	1	13,461		30,976	6	731,992	108,130	840,122
8 NEPAL	2	1	3	690,808	1	12,571	25	73,474	32	776,853	152,462	929,315
9 MONACO	2	2	9	655,552			7	138,417	20	793,969	142,669	936,638
10 MALTE	4	1	2	617,573			15	201,589	22	819,162	173,205	992,367
11 BRUNEI	1	1	2	574,576			8	123,346	12	697,922	320,487	1 018,409
12 ANDORRE	3	1	5	873,316			5	128,147	14	1 001,463	125,460	1 126,923
13 TURKMENISTAN	3		3	901,233			9	31,108	15	932,341	253,061	1 185,402
14 HONDURAS	2		4	1 040,221	1	25,337	4	69,307	11	1 134,865	175,508	1 310,373
15 GUINEE BISSAO	1	2		941,954			22	71,368	28	1 013,322	374,912	1 388,234
TOTAUX												
ambassades n° 1 à 5	7	4	3	2 056,593	2	42,085	12	211,553	28	2 310,231	382,440	2 692,671
ambassades n° 1 à 10	21	8	21	5 317,084	5	90,520	62	702,513	117	6 110,117	1 052,030	7 162,147
ambassades n° 1 à 15	31	12	38	9 648,384	6	115,857	110	1 125,789	197	10 890,030	2 301,458	13 191,488
Eléments de comparaison												
Allemagne	170	67	93	26 629,700	26	444,583	285	5 284,618	641	32 358,901	8 925,428	41 284,329
Italie	80	40	77	13893,970	18	294,138	216	4 551,998	431	18 740,106	7 894,811	26 634,917
Autriche	21	12	20	4 362,903	7	120,354	70	1 180,993	130	5 664,250	1 842,757	7 507,007
Colombie	18	8	17	5 470,929	6	123,547	47	718,993	96	6 313,469	1 030,205	7 343,674

Comme le montre le tableau ci-dessus, et pour ne prendre que ces exemples, le coût total de fonctionnement de ces 15 ambassades parmi les plus petites, représente moins du tiers du coût du réseau français en Allemagne, moins de la moitié des dépenses de fonctionnement des services de la France en Italie (hors dépenses d'intervention et d'investissement).

Une autre comparaison peut également être effectuée entre le coût que représentent les 15 plus petites ambassades, ci-dessus répertoriées, et le budget total de fonctionnement des 26 instituts de recherche en sciences sociales relevant du ministère des Affaires étrangères dont le budget cumulé s'élevait en 2003 à 11 892 000 euros, la subvention du ministère des Affaires étrangères à ces établissements s'élevant à près de 9 millions d'euros, pour un total de personnels rémunérés de 90 agents.

• **La troisième raison est relative à l'organisation des ambassades.**

La mission considère en effet que, s'agissant de notre réseau diplomatique, l'effort à conduire doit moins porter sur l'étendue de celui-ci que sur sa meilleure adaptation aux enjeux et aux priorités de la France dans les pays ou dans les diverses régions du monde, sur des modes de fonctionnement plus appropriés à la nature des postes, sur le bon rapport à établir entre les moyens à mettre en œuvre dans les pays concernés et les objectifs prioritaires à atteindre, ainsi que sur une régionalisation effective et organisée des fonctions support au service des ambassades de la région.

Ces propositions seront développées dans le chapitre « Les moyens de l'unité, de la cohérence et de l'efficacité de l'action extérieure de la France » du présent rapport.

La multiplicité des intervenants publics à l'étranger

Il s'agit ici d'un fait connu.

La France a, depuis longtemps, développé son action à l'étranger non seulement grâce aux services propres du ministère des Affaires étrangères et à ceux des autres départements dont les représentants sont placés sous l'autorité de l'ambassadeur, mais aussi grâce à de nombreux établissements publics spécifiquement dédiés à l'action extérieure. Chargés d'organiser les enseignements à l'étranger comme l'Agence pour l'enseignement français à l'étranger (AEFE), de développer des actions de recherche et de développement en partenariat avec des institutions homologues dans les pays concernés, comme le Centre de coopération internationale en recherche agronomique pour le développement (CIRAD) ou l'Institut de recherche pour le développement (IRD), chargés aussi de favoriser des recherches dans des disciplines diverses comme l'archéologie, les sciences humaines ou sociales dans les pays où ces établissements ont leur principale implantation (Institut français d'archéologie orientale du Caire, Casa Velasquez à Madrid, Villa Médicis ou École française à Rome...), ces établissements publics sont bien identifiés dans leur action à l'étranger. Les questions qu'ils posent relèvent d'une meilleure définition de leurs missions par le biais, notamment, de contrats d'établissement, de plans d'orientation stratégique définis de façon organisée avec les ministères dont ils relèvent, d'une plus forte coordination entre ceux-ci et les établissements qui en dépendent, ainsi que d'une corrélation accrue à établir entre les missions de ces derniers et celles de la France dans le pays concerné.

Ce qui est en revanche beaucoup plus récent, c'est, indépendamment de l'action conduite traditionnellement par ces établissements dédiés à l'action internationale, la part croissante prise par la plupart des grands établissements publics français dans les actions entreprises à l'étranger.

À cet égard, ces derniers se trouvent placés dans la même situation que celle que connaissent les entreprises privées.

Ou bien celles-ci recherchent et identifient à l'étranger des marchés et des partenariats et elles peuvent alors être assurées d'un développement pérenne.

Ou bien elles se cantonnent au seul champ national et en ce cas, sauf exceptions, leur devenir est plus problématique.

Les établissements publics français se trouvent aujourd'hui, pour la plupart d'entre eux, placés en présence des mêmes choix.

Ou bien ils développent des actions à l'international sous la forme de partenariats divers avec des institutions sœurs, veillent à publier les travaux de leurs chercheurs dans des revues à forte notoriété internationale, accueillent eux-mêmes dans leurs structures des étudiants chercheurs et responsables étrangers, et en ce cas ces établissements peuvent être assurés de pouvoir compter sur la scène internationale.

Ou bien ils se cantonnent au seul champ national, et en ce cas, sauf exceptions, ils s'exposent à un rapide dépérissement.

Cette situation explique que de nombreux établissements publics français disposent aujourd'hui à l'étranger de structures de coopération organisées sous la forme de délégations servies par des personnels permanents et chargés de développer dans les pays ou la région concernés l'action internationale de ces établissements : tel est notamment le cas du Centre national de la recherche scientifique (CNRS) qui dispose de 10 bureaux à l'étranger, de l'Institut national de la recherche agronomique (INRA), du Commissariat à l'énergie atomique (présent dans 8 pays), des universités, des grands établissements d'enseignement...

Le décompte exact de toutes ces délégations n'est pas possible à ce jour. En effet, ces établissements publics, qu'ils soient spécifiquement dédiés à une action à l'international (comme l'AEFE par exemple, ou comme les établissements relevant du ministère de l'Éducation nationale ou du ministère de la Culture), ou bien qu'ils soient présents à l'extérieur comme par une sorte de prolongement naturel de leurs missions (CNRS, INRA, INSERM...), ne sont pas pris en compte, à ce jour, dans l'ensemble des moyens que totalise, avec des difficultés immenses, le secrétariat du Comité interministériel des moyens de l'État à l'étranger, créé par un décret du 5 février 1994. Notons par ailleurs que ce comité ne s'est plus réuni depuis le mois de juillet 1997 !

Hormis la question du décompte spécifique des moyens ainsi dédiés par ces établissements à l'action extérieure qu'il faudra absolument établir dans l'avenir, cette réalité, positive, appelle à l'évidence une coordination que la mission que j'ai présidée trouve aujourd'hui très insuffisante au double plan des administrations centrales et des postes eux-mêmes.

Si l'on ajoute à cette situation les interventions à l'étranger que, dans le cadre de la coopération décentralisée, les collectivités territoriales développent sous des formes diverses, y compris en créant des antennes permanentes chargées de promouvoir les intérêts d'une région à l'étranger (exemple de la région Rhône-Alpes présente en Chine à Shanghai *via* ERAI), l'ensemble représentant un montant annuel d'intervention que le Délégué pour l'action extérieure des collectivités locales évalue à 40 millions d'euros annuels, une constatation s'impose : celle d'une présence large et diffuse des opérateurs publics de la France à l'étranger.

Les membres de la mission ont été unanimes à constater qu'une telle situation avait des aspects incontestablement très positifs mais nécessitait un meilleur pilotage central et local.

Je formule sur ce point également des propositions qui sont développées dans le présent rapport sous le chapitre « Les moyens de l'unité, de la cohérence et de l'efficacité de l'action extérieure de la France ».

Le fait régional

Cet aspect a retenu longuement l'attention des membres de la mission dès le début de celle-ci.

La lettre de mission m'invite en effet à faire « par grandes régions du monde » des propositions sur les « ordres de grandeur de notre représentation à l'étranger, compte tenu des priorités stratégiques de notre politique internationale ».

Les membres de la mission et moi-même avons longuement analysé le concept régional et constaté qu'il présentait une réalité et un contenu hétérogènes selon différents ministères (directions géographiques du ministère des Affaires étrangères, régions au sens des priorités du ministère de l'Economie, des Finances et de l'Industrie, régions au sens des grands établissements publics présents à l'étranger...).

La mission a également noté que, dans le même temps, des solidarités économiques ou politiques s'établissent de plus en plus entre pays d'une même zone du monde (MERCOSUR ¹, ZLEA ², ASEAN ³, CEDEAO ⁴, etc.) et imposent une prise en compte de ces réalités nées de la volonté des pays concernés de coopérer entre eux.

Comment intégrer ces nouvelles organisations régionales dans l'action de la France à l'étranger ?

Les conférences régionales des ambassadeurs constituent déjà un premier élément de réponse puisque, par groupes homogènes tous les ambassadeurs servant dans l'une des régions géographiques telles que définies par le Quai d'Orsay se réunissent, à l'occasion de la conférence annuelle des ambassadeurs à Paris, pour débattre entre eux de problèmes communs à leur zone. De même des conférences régionales organisées localement, plus par sous régions, permettent de prolonger et d'affiner les analyses spécifiques à un nombre de pays plus limités et à une zone concernée. Pour autant, hormis les cas dans lesquels la France dispose d'un représentant permanent auprès d'une représentation régionale (ambassadeurs accrédités auprès de l'Organisation des États américains à Washington, ou près l'Union africaine à Addis-Abeba...), la prise en compte des solidarités régionales telles qu'elles naissent de la volonté de plusieurs pays d'une même région de coopérer entre eux, comme un élément de structuration de notre organisation diplomatique, économique, ou culturelle dans les zones concernées est aujourd'hui peu perceptible.

Faut-il à l'avenir mieux structurer l'ensemble des actions de la France à l'étranger à partir de ces nouveaux ensembles régionaux ?

Pour trouver à cette question les éléments de réponse les plus pertinents, la mission suggère une approche méthodologique qui, à partir des grandes régions, analyse par sous-régions et par pays l'ensemble des moyens de l'État aujourd'hui rassemblés dans les zones concernées et, à partir des objectifs prioritaires tels qu'à ce jour définis, propose de nouveaux modes de répartition.

Ce point est examiné dans la première partie du présent rapport.

* * *

(1) Marché commun de l'Amérique du Sud (Argentine, Brésil, Paraguay, Uruguay).

(2) Zone de libre-échange des Amériques.

(3) Association des nations de l'Asie du Sud-Est.

(4) Communauté économique des États d'Afrique de l'Ouest.

Au terme de ces réflexions préliminaires, si j'avais à résumer en quelques phrases les trois orientations que les membres de la mission et moi-même proposons pour le futur, et qui sont longuement développées et argumentées dans les trois parties qui suivent, je retiendrais :

- **Piloter le dispositif français à l'étranger d'une façon différente** de celle selon laquelle il est aujourd'hui conduit.

Il ne s'agit pas ici de tirer seulement les conséquences qui naîtront de la mise en œuvre de la LOLF ¹. L'enjeu est plus vaste puisqu'il concerne tout à la fois le mode de définition des objectifs prioritaires de la France à l'étranger, la façon dont ceux qui concourent à leur mise en œuvre doivent, pour des raisons de cohérence et de gestion économique des moyens publics, être tenus d'inscrire leur action dans le cadre de ces objectifs, ainsi que la manière dont les résultats sont appréciés.

- **Prendre en compte les grands enjeux du monde** dans l'allocation des moyens pour définir de nouvelles répartitions et des modes d'intervention plus différenciés de l'action de la France à l'extérieur qui prennent davantage en compte les réalités régionales et locales.

- **Traduire résolument la dynamique européenne** dans la répartition de nos moyens et l'organisation du réseau français dans les 24 autres pays de l'Union et, à l'extérieur de celle-ci, anticiper la création du futur service européen d'action extérieure, en développant activement des partenariats renforcés avec d'autres pays de l'Union.

(1) Loi organique sur les lois de finances.

L'organisation régionale de l'action de la France à l'étranger

- La lettre de mission aborde le concept régional sous deux angles :
- **l'angle quantitatif** lorsqu'elle demande de proposer, en fonction des priorités stratégiques de notre action internationale et par grandes régions, des ordres de grandeur de notre représentation à l'étranger, la représentation de notre pays auprès des pays de l'Union européenne devant être traitée de manière spécifique ;
 - celui de **l'organisation des services**, en demandant d'examiner « dans quelles conditions pourraient être régionalisées certaines fonctions qui, en raison de leur technicité et des services qu'elles fournissent, n'exigeraient pas d'être représentées au niveau des États ».

La première partie de ce développement analyse la répartition régionale de nos moyens ; la deuxième partie contient des propositions en vue d'une régionalisation accrue ou optimisée de notre dispositif.

Problématique de l'adéquation des moyens aux priorités de l'action extérieure de la France

Porter un jugement sur l'adéquation du format de notre représentation à nos priorités stratégiques pose un double problème : statistique mais surtout conceptuel.

- La présente contribution propose une approche en quatre phases :
- par grandes régions ;
 - par sous-régions ;
 - par pays ;
 - selon une approche thématique.

L'approche par grandes régions

Les données du Comité interministériel des moyens de l'État à l'étranger (CIMEE) sont établies sur la base des régions au sens des directions géographiques du ministère des Affaires étrangères (MAE) (le total des lignes étant égal à 100 %).

Dans les développements qui suivent, les analyses comparées se fondent sur ce qui traditionnellement a marqué les choix politiques en matière d'action extérieure, c'est-à-dire la présence de fonctionnaires expatriés ou personnels assimilés, et aussi parce que dans les dépenses de personnel, celles relatives au paiement de ces agents représentent 89,5 % du total des dépenses de personnel à l'étranger.

Tableau 2 : répartition géographique, en pourcentage, des effectifs expatriés pour les cinq principaux réseaux du ministère des Affaires étrangères (MAE), du ministère de l'Économie, des Finances et de l'Industrie (MINEFI), du ministère de la Défense (MINDEF, attachés de défense (AD), délégués à l'armement (DGA), du ministère de l'Intérieur (MININT)

Régions	AM	ANMO	AS	DAOI	DCE	EUC	Multi
MAE	17	15	13	24	21	6	4
MINEFI	18	14	20	14	27	4	3
MINDEF AD plus DGA	15	16	13	14	26	9	7
MININT	14	11	13	25	26	9	2
Tous réseaux	16	14,7	13	25,5	22	5	3,8

AM : direction des Amériques et Caraïbes : 26 pays.
ANMO : direction d'Afrique du Nord et du Moyen-Orient : 18 pays.
AS : direction d'Asie et d'Océanie : 26 pays.
DAOI : direction d'Afrique et de l'Océan indien : 42 pays.
DCE : direction de la coopération européenne : 33 pays.
EUC : direction de l'Europe continentale : 16 pays.
Multilatéral : 13 postes.

Ce tableau appelle les remarques suivantes :

- **les deux régions les mieux dotées (DAOI et DCE) correspondent en première analyse aux deux grandes priorités** de notre action extérieure, telles que rappelées par M. Michel Barnier, ministre des Affaires étrangères, lors de la présentation du budget du MAE au Sénat le 9 novembre 2004 : solidarité avec l'Afrique et construction européenne. Ces mêmes régions sont également celles qui comptent le plus grand nombre de pays (même si ce critère est à utiliser avec précaution) ;
- **le MINEFI se distingue du MAE** par une place plus forte en Asie, et plus faible en Afrique. On relève par ailleurs, et assez paradoxalement, que la part du MINEFI en *Europe est la plus élevée de celle de tous les ministères, reflet d'une présence historique et du poids de ce continent dans nos échanges* (73 % de nos exportations ; 57 % de nos investissements en 2003) alors même qu'on peut légitimement penser que le soutien public aux entreprises françaises est aujourd'hui moins nécessaire sur le marché européen et que le développement de notre présence commerciale sur ce marché s'inscrit assez naturellement dans une logique de proximité ;
- pour le **ministère de la Défense**, la répartition géographique est proche de celle du MAE, sauf pour l'Afrique et l'Europe ;
- au **ministère de l'Intérieur**, la place de l'Europe dans ce réseau traduit l'importance croissante des dossiers JAI ; la part de l'Afrique dans le dispositif du ministère de l'intérieur sur ce continent reflète, quant à lui, le poids de la coopération technique et, de plus en plus, l'enjeu essentiel des migrations.

Au total, et en première analyse, le tableau ci-dessus ne met pas en évidence des incohérences significatives dans la répartition géographique des effectifs, sinon une présence très forte d'expatriés du MINEFI au sein des pays partenaires de l'Union européenne, et tout particulièrement dans les quatorze pays membres de l'Union avant l'élargissement.

Toutefois, on mesure rapidement les limites de ces statistiques globales qui concernent des régions trop vastes et ne permettent pas de différencier au sein d'un même ministère, comme le ministère des Affaires étrangères par exemple, ce qui relève strictement de l'action politique ou procède de l'action culturelle, scientifique ou technique.

Une analyse plus fine de l'adéquation des moyens aux enjeux s'impose donc à un autre niveau territorial, celui des sous-régions, et également par type d'actions.

L'approche par sous-régions

Il paraît **difficile de trouver des intérêts homogènes à l'échelle d'un continent**. Les enjeux se définissent en effet plus facilement à l'échelle de sous-ensembles régionaux.

On peut, à ce dernier niveau, plus facilement rechercher des espaces auxquels la géographie, l'histoire, l'économie ou les solidarités politiques donnent une certaine cohérence. Le tableau suivant propose un certain nombre de sous-ensembles régionaux, qui ne correspondent pas nécessairement au découpage des sous-directions géographiques du MAE, mais qui répondent à ces critères de cohérence nés de l'histoire, de la géographie ou des solidarités politiques.

À ce niveau, la grille d'analyse est plus complète que dans le cas des grandes régions ; elle inclut la part relative en pourcentage des sous-régions ainsi considérées dans la population mondiale, la part de celles-ci dans le PNB mondial, dans les exportations françaises, dans la répartition de la communauté française expatriée, dans le montant des crédits d'intervention du MAE consacrés à ces sous-régions (ces crédits constituent l'essentiel des dépenses d'intervention des administrations françaises à l'étranger).

Le tableau 3, même incomplet du fait de l'impossibilité de disposer de statistiques pour toutes les sous-régions considérées (qui sont marquées d'un trait dans le tableau), appelle les commentaires suivants :

- de manière générale, et si l'on tient compte des deux ensembles importants que constituent le nombre total des agents expatriés (tous ministères confondus), d'une part, et les crédits d'intervention du MAE (qui constituent la masse essentielle des moyens de l'action de la France à l'étranger), d'autre part, ce tableau fait apparaître une **forte polarisation de ces deux ensembles additionnés (agents expatriés et crédits d'intervention) dans quatre sous-régions** (par ordre décroissant) : **l'Union européenne ; l'Afrique occidentale ; l'Amérique du Nord et le Maghreb**. Une telle polarisation relève de deux logiques différentes : des relations économiques fortes et la présence d'importantes communautés françaises pour l'Union européenne et l'Amérique du Nord ; la solidarité, comme en témoignent à la fois la part des agents expatriés et le montant des crédits d'intervention, pour l'Afrique occidentale et le Maghreb. Si ces pourcentages ne révèlent pas de contradiction formelle avec nos priorités stratégiques, il convient néanmoins de s'interroger sur cette concentration des moyens, et notamment sur celle relative à la proportion des expatriés, dans ces sous-régions ;
- ce tableau fait également apparaître les « **parents pauvres** » : **l'Extrême-Orient** malgré son poids démographique et économique, **l'Asie du Sud**, et plus globalement l'ensemble des pays de l'Europe continentale.

La question d'un rééquilibrage au profit de ces zones d'importance stratégique se pose donc très clairement à la lecture de ce tableau.

Tableau 3 : **approche par sous-régions**

Sous-régions	% de la population mondiale dans la sous-région considérée	% du PNB mondial dans la sous-région considérée	% des exportations françaises dans la sous-région considérée	% des immatriculés français dans la sous-région considérée	% des expatriés du réseau dans la sous-région considérée	% des crédits d'intervention du MAE dans la sous-région considérée
Amérique du Nord ¹	6,70 %	34,00 %	9,20 %	14,4 %	7,80 %	3,3 %
Amérique ² centrale	0,60 %	0,22 %	-	0,2 %	1,60 %	0,6 %
Pays andins ³	1,54 %	0,70 %	-	1,1 %	2,24 %	2,5 %
Caraïbes ⁴	0,50 %	0,12 %	-	0,3 %	1,60 %	1,6 %
Mercosur ⁵	3,80 %	1,95 %	1,50 %	3,4 %	3,17 %	3,0 %
Maghreb ⁶	1,23 %	0,42 %	2,90 %	5,6 %	7,00 %	9,8 %
Golfe arabo-persique ⁷	2,30 %	1,34 %	2,00 %	1,4 %	2,76 %	2,7 %
Proche-Orient ⁸	1,65 %	0,66 %	1,00 %	6,5 %	4,92 %	5,6 %
Asie du Sud ⁹	23,00 %	2,00 %	0,40 %	0,7 %	2,68 %	2,4 %
Asean ¹⁰	8,60 %	1,84 %	1,54 %	1,6 %	4,64 %	5,7 %
Extrême-Orient ¹¹	23,70 %	18,00 %	4,90 %	1,5 %	4,38 %	2,8 %
Pacifique Sud ¹²	0,47 %	1,60 %	0,55 %	1,5 %	1,15 %	0,7 %
Afrique australe ¹³	1,60 %	0,54 %	0,40 %	1,1 %	2,45 %	4,6 %
Afrique occidentale ¹⁴	3,96 %	0,30 %	1,50 %	4,8 %	14,62 %	33,1 %
Océan Indien ¹⁵	0,31 %	0,03 %	0,15 %	2,8 %	3,10 %	6,9 %
Afrique centrale ¹⁶	1,22 %	0,06 %	0,18 %	1,5 %	2,82 %	4,4 %
Afrique orientale ¹⁷	3,27 %	0,15 %	-	0,5 %	2,45 %	4,1 %
Union européenne (à 25)	6,00 %	25,40 %	66,00 %	40,0 %	18,00 %	11,4 %
Nouveaux membres de l'Union européenne (10)	1,20 %	1,34 %	3,70 %	0,8 %	3,34 %	2,6 %
Pays baltes ¹⁸	0,11 %	0,09 %	-	-	0,49 %	0,3 %
Pays nordiques ¹⁹	0,38 %	2,48 %	3,40 %	1,1 %	1,36 %	0,8 %
Balkans ²⁰	0,41 %	0,23 %	-	0,2 %	1,63 %	1,0 %
Caucase ²¹	0,25 %	0,03 %	-	-	0,53 %	0,3 %
Pays de l'ex-URSS ²²	4,52 %	3,80 %	-	0,3 %	4,13 %	2,6 %

1. Amérique du Nord : Canada, États-Unis, Mexique.

2. Costa Rica, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Panama, Salvador.

3. Bolivie, Colombie, Équateur, Pérou, Venezuela.

4. Cuba, Haïti, Jamaïque, République dominicaine, Sainte-Lucie, Suriname, Trinité et Tobago.

5. Argentine, Brésil, Chili, Paraguay, Uruguay.

6. Algérie, Libye, Maroc, Tunisie.

7. Arabie Saoudite, Bahrein, Émirats Arabes Unis, Iran, Iraq, Koweït, Oman, Qatar, Yemen.

8. Égypte, Israël, Jordanie, Liban, Syrie.

9. Afghanistan, Bangladesh, Inde, Népal, Pakistan, Sri Lanka.

10. Birmanie, Brunei, Cambodge, Indonésie, Laos, Malaisie, Philippines, Singapour, Thaïlande, Vietnam.

11. Chine, Corée, Hong Kong, Japon, Mongolie, Taiwan.

12. Australie, Fidji, Nouvelle-Zélande, Papouasie Nouvelle, Guinée, Vanuatu.

13. Afrique du Sud, Angola, Botswana, Malawi, Mozambique, Namibie, Zambie, Zimbabwe.

14. Bénin, Burkina Faso, Cameroun, Cap Vert, Côte d'Ivoire, Gambie, Guinée Bissao, Guinée Conakry, Liberia, Mali, Mauritanie, Niger, Nigeria, République centrafricaine, Sénégal, Sierra Leone, Tchad, Togo.

15. Comores, Madagascar, Maurice, Seychelles.

16. Burundi, Congo Brazzaville, Gabon, Guinée équatoriale, République démocratique du Congo, Rwanda, Sao Tome et Principe.

17. Djibouti, Érythrée, Éthiopie, Kenya, Ouganda, Soudan, Tanzanie.

18. Estonie, Lettonie, Lituanie.

19. Danemark, Finlande, Islande, Norvège, Suède.

20. Albanie, Bosnie, Croatie, Macédoine, Serbie-Monténégro, Slovaquie.

21. Arménie, Azerbaïdjan, Géorgie.

22. Arménie, Azerbaïdjan, Biélorussie, Estonie, Géorgie, Kazakhstan, Kirghizistan, Lettonie, Lituanie, Ouzbékistan, Russie, Tadjikistan, Turkménistan, Ukraine.

Les pourcentages égaux ou supérieurs à 10 % ont été mis en évidence pour permettre d'établir une meilleure relation entre les différentes données.

L'approche par pays

Ce **cadre géographique plus réduit et en apparence plus cohérent** montre **lui-même toutefois ses limites** si l'on veut s'en inspirer pour définir le format de notre représentation à l'étranger. En effet, au sein d'un même ensemble, un pays peut peser beaucoup plus lourd que d'autres : c'est le cas du Brésil au sein du Mercosur, de l'Afrique du Sud en Afrique australe, de la Serbie Monténégro dans les Balkans etc. Par ailleurs, les enjeux ne sont pas les mêmes pour les différentes administrations : dans les pays de l'ASEAN, l'enjeu économique est primordial et justifie une forte présence du MINEFI ; dans les pays de la péninsule indochinoise, l'enjeu majeur est celui du développement et de l'action éducative et culturelle, et appelle donc un dispositif de coopération significatif.

Il semble donc plus pertinent de croiser les logiques géographiques ci-dessus rap-
pelées et l'approche thématique.

L'approche thématique

L'approche géographique doit donc être prolongée par une grille d'analyse théma-
tique, comme l'illustre la démarche du FCO britannique ; en effet, celui-ci dans le cadre de sa stratégie, considère les pays prioritaires en fonction d'une ou de plusieurs problématiques majeures.

On peut ainsi analyser notre représentation à l'étranger à partir des cercles de soli-
darité ou d'intérêt qui fondent et structurent notre action extérieure. Le tableau ci-après se lit de la manière suivante : 17 % des effectifs expatriés, tous ministères confondus, sont en poste dans les pays du G8 etc.

Le tableau 4 appelle les commentaires suivants :

- les pourcentages les plus élevés concernent la **francophonie et la politique de solidarité**, ce qui correspond bien à deux orientations majeures de notre politique extérieure ;
- si l'on ajoute l'OCDE (30 % des expatriés dans 29 pays) et la ZSP (36 % des expatriés dans 54 pays), on constate que les 34 % des effectifs expatriés restants sont affectés dans les 78 autres pays où nous sommes également présents et qui constituent une catégorie intermédiaire hétérogène (pays émergents, PECO, pays en développement mais non prioritaires pour nous etc.). Cette **forte concentration de nos réseaux dans les pays de l'OCDE et de la ZSP laisse donc peu de place aux 11 pays émergents cités par le président de la République dans ses discours aux ambassadeurs en 2003 et 2004** ;
- il faut noter par ailleurs que la part des **effectifs expatriés dans les 25 pays cibles de la DREE est quasi identique entre l'ensemble des réseaux (38 %) et le réseau MINEFI (37 %)**. Cette convergence n'est sans doute pas un hasard mais pourrait indiquer l'existence d'un *consensus* interministériel implicite sur l'importance de ces pays ; en même temps, en bonne logique, les effectifs du MINEFI affectés au développement des échanges commerciaux devraient, à terme, y être supérieurs à celui des autres réseaux ;
- les chiffres concernant le **voisinage de l'Union européenne** (30 % et 32 %) prolongent utilement ceux relevés ci-dessus pour la seule Union (18 %) et dessinent un cercle de solidarité encore plus pertinent.

Cette première analyse doit par ailleurs être prolongée à partir de quelques théma-
tiques supplémentaires et de leurs enjeux, en vue surtout de vérifier si notre réseau est bien dimensionné pour en traiter.

À titre indicatif et sans ordre de priorité, on peut mentionner :

- la lutte contre le terrorisme : sécurité intérieure ;
- la non prolifération : sécurité internationale ;
- l'environnement : développement durable (cf. réseau des « correspondants environnement ») ;
- l'islamisme radical : sécurité intérieure et sécurité internationale ;
- la criminalité organisée : sécurité intérieure ;
- l'investissement international : attractivité du territoire ;
- la diffusion de nos biens culturels et l'attractivité de notre territoire pour les entreprises, les étudiants et les chercheurs.

Seule une analyse des enjeux, par croisement du thématique et du géographique, pourrait permettre d'établir des priorités, de définir les missions dominantes par pays, et donc d'adapter les moyens des réseaux de la France à l'étranger.

Ce travail devrait être au cœur de l'exercice de réflexion stratégique que je propose en suggérant la création d'un Conseil de l'action extérieure et en demandant de réactiver et de rénover le Comité interministériel des moyens de l'État à l'étranger.

Mes propositions, sur ce point, sont développées dans le deuxième chapitre du présent rapport sous l'intitulé « Les moyens de l'unité, de la cohérence et de l'efficacité de l'action extérieure de la France ».

Tableau 4 : part des effectifs expatriés en fonction des cercles de solidarité ou d'intérêt

Nature de l'enjeu	G8	OTAN ¹	OCDE ²	ZSP ³	Francophonie ⁴	Partenariat euro-méditerranéen ⁵	Voisinage Union européenne ⁶	Vingt-cinq pays ciblés de la DREE ⁷	Pays émergents ⁸	Onze pays émergents ⁹
Enjeu global	17 %							38 %		5 %
Sécurité		25 %								
Expansion économique			30 %						21 %	
Voisinage						30 %	32 %			
Solidarité				36 %						
Rayonnement					39 %					

1. OTAN : vingt-cinq pays.

2. OCDE : vingt-neuf pays.

3. Zone de solidarité prioritaire : cinquante-quatre pays.

4. Francophonie : cinquante-cinq pays.

5. Partenariat euro-méditerranéen : trente-cinq pays (vingt-cinq pays membres de l'Union européenne plus dix pays méditerranéens).

6. Voisinage de l'Union européenne : quarante pays (vingt-cinq pays membres de l'Union européenne plus quinze pays voisins).

7. Vingt-cinq pays ciblés par le DREE du fait de la taille de leur marché, de leur croissance rapide et de notre retard de présence (Afrique du Sud, Algérie, Allemagne, Brésil, Canada, Chine, Corée, États-Unis, Hongrie, Inde, Israël, Italie, Japon, Malaisie, Maroc, Mexique, Pays-Bas, Pologne, Royaume-Uni, Russie, Taiwan, République Tchèque, Thaïlande, Tunisie, Turquie).

8. En l'absence de définition officielle de pays émergent, vingt-cinq pays ciblés par *The Economist* : Afrique du Sud, Argentine, Brésil, Chili, Chine, Colombie, Corée du Sud, Égypte, Hongrie, Hong Kong, Inde, Indonésie, Israël, Malaisie, Mexique, Pérou, Philippines, Pologne, Russie, Singapour, Taiwan, République Tchèque, Thaïlande, Turquie, Venezuela.

9. Onze pays émergents au sens de ceux identifiés par le président de la République française dans son discours aux ambassadeurs du 29 août 2003 et du 27 août 2004 (Afrique du Sud, Argentine, Brésil, Chili, Chine, Corée, Inde, Indonésie, Mexique, Philippines, Russie).

La prise en compte de la dimension régionale dans l'organisation des services

La dimension régionale de l'action extérieure peut être abordée sous trois angles :

- la prise en compte d'une réalité politique ou économique régionale ;
- le pilotage régional d'un réseau ;
- l'exercice d'une fonction sectorielle ou technique à l'échelle d'une région.

La prise en compte des réalités régionales

Les découpages régionaux retenus par le MAE et par les principales administrations pour la mise en œuvre de leur action extérieure sont généralement calqués sur les continents et sous-régions définis par les géographes qui, on l'a vu, ne correspondent pas nécessairement à la vision qu'en ont les pays en question, ni à une réalité politique, économique, culturelle ou sociale.

Cette vision a progressivement évolué du fait de **l'émergence de groupements régionaux**, au premier rang desquels l'Union européenne.

En dehors de l'Union européenne, la prise en compte de ces réalités politiques, économiques ou culturelles régionales a déjà trouvé une première traduction dans le fonctionnement des services : on peut à cet égard citer l'organisation régionale des circuits d'information du Quai d'Orsay aux adresses télégraphiques collectives (Afrique, Amérique, Afrique du Nord et Moyen-Orient...) qui sont utilisées par l'administration centrale comme par les postes. On doit également mentionner l'organisation des conférences régionales des ambassadeurs et des chefs de mission économique qui constituent un lieu utile d'échanges et d'analyses.

Il faut aller plus loin.

La mission a longuement analysé cette situation et les moyens de favoriser les croisements des logiques géographiques, thématiques et interministérielles.

Consciente de la nécessité et de l'utilité de ces croisements par rapport aux réalités du monde et aux organisations régionales dont celui-ci progressivement se dote, je propose, en terme d'organisation, l'orientation suivante :

– Organiser à Paris (en marge de la conférence annuelle des ambassadeurs) ou dans les postes, des **réunions régionales d'ambassadeurs, mais aussi de consuls, de conseillers culturels et de directeurs des centres culturels et des alliances françaises** (ces réunions ayant notamment pour objet de préparer la programmation annuelle des activités culturelles). Ces rencontres sont généralement présidées par un responsable parisien (ministre ou secrétaire d'État, secrétaire général, directeur géographique) et se tiennent sur une base sous-régionale correspondant généralement au portefeuille d'une sous-direction géographique : depuis la fin de 2003, se sont ainsi tenues des réunions Maghreb, Égypte-Levant, ASEAN, pays de l'ex Yougoslavie, Europe nordico-balte, Amérique du Sud. À noter deux initiatives récentes plus ciblées encore sur des réalités politiques régionales : réunion régionale des nouveaux voisins de l'Europe élargie avec la participation de nos représentants en Ukraine, en Moldavie, en Biélorussie, en Russie et en Pologne ; réunion des pays du « Grand Mékong ».

Un effort a donc été entrepris pour adapter le format de ces réunions à de vraies problématiques qui ne correspondent pas nécessairement aux frontières administratives. Il faut vivement encourager cette tendance et élargir à des représentants d'autres administrations concernées la participation à ces réunions.

Proposition n° 1 : revoir l'organisation des réunions régionales, en les rendant plus interministérielles, en les faisant traiter davantage de sujets transversaux.

– Susciter **des travaux conjoints (études, télégrammes) des postes d'une même région**. Il faut, à cet égard, signaler des initiatives récentes de documents conjoints entre pays du cône sud de l'Amérique latine, en Asie du Sud-Est ou encore entre nos représentations en Espagne et au Portugal sur le thème de l'ibérité. Cette pratique devrait être systématisée.

Proposition n° 2 : systématiser les travaux conjoints des postes sur une base sous-régionale.

Proposition n° 3 : positionner des conseillers de coopération régionale dans des villes sièges d'organisations régionales : Bangkok, siège de la Commission des Nations unies pour l'Asie et le Pacifique et de l'Asian Institute of Technology ; Santiago du Chili, siège de la Commission des Nations unies pour l'Amérique latine...

Proposition n° 4 : confier une mission régionale aux instituts de recherches en sciences sociales et humaines dont les analyses et les travaux sont, à ce jour, très sous exploités. C'est le cas à Bangkok (Asie du Sud-Est), Hong Kong (monde chinois), New Delhi (sous-continent indien), Istanbul (Balkans, Anatolie et Caucase), Lima (études andines), Prague (Europe centrale), Tachkent (Asie centrale), Tunis (Maghreb).

Par ailleurs, inciter fortement ces mêmes instituts à orienter également leurs travaux vers le monde contemporain.

Le pilotage régional d'un réseau

Le MINEFI offre l'exemple le plus abouti de pilotage régional d'un réseau depuis la création de vingt-cinq circonscriptions régionales, fixées par l'arrêté du 5 mai 2002.

Le découpage géographique retenu, précisé dans le tableau ci-après, appelle dès à présent les commentaires suivants :

- il paraît à première vue **cohérent**, et correspond dans plusieurs cas au découpage en sous-régions évoqué ci-dessus. Les **postes pivots** semblent en général bien choisis ;
- l'échelon régional se superpose à l'échelon national, le lien entre les deux paraissant relever davantage de **l'animation ou du pilotage** que de l'exercice d'un pouvoir hiérarchique. À défaut de pouvoir être transposable au MAE, où la notion de poste pivot se heurterait aux prérogatives de l'ambassadeur, cette organisation plaide en faveur d'une bonne coordination entre postes diplomatiques et missions économiques d'une même région, par exemple à l'occasion des réunions régionales interministérielles évoquées ci dessus.

Proposition n° 5 : organiser des réunions régionales entre ambassadeurs et chefs de missions économiques sur la base des circonscriptions du MINEFI.

Comme le montre le tableau 5 ci-après, une « région » peut être définie à l'échelle d'un pays (États-Unis, Canada, Brésil...). **Dans ces pays, qu'ils soient de taille continentale ou que nous y disposions d'implantations multiples**, la mission recommande un renforcement accru des fonctions de pilotage au niveau de chaque composante du réseau (consulaire, économique, culturel, presse et communication) et une mutualisation généralisée des fonctions support (notamment la gestion et la comptabilité). Il est apparu que ce renforcement passait par de meilleurs outils informatiques de communication et de gestion partagée de l'information. Les propositions concernant les réseaux sont traitées dans le présent rapport, deuxième chapitre « Les moyens de l'unité, de la cohérence et de l'efficacité de l'action extérieure de la France ».

Un **exemple de pilotage mêlant le régional et le thématique** mérite réflexion : celui mis en place, en septembre 2004, au sein de l'ambassade de France à Zagreb, sous la forme d'un « pôle régional de lutte contre la criminalité organisée originaire du sud-est de l'Europe ». Il s'agit d'une équipe interministérielle (un diplomate, un policier, un magistrat de liaison, un attaché douanier, un représentant de la DGSE) implantée dans les différents pays de la zone mais animée à partir de Zagreb. Cette équipe joue un rôle d'alerte politico-stratégique et d'animation opérationnelle du dispositif dans les dix pays concernés (Albanie, Bosnie-Herzégovine, Bulgarie, Chypre, Croatie, Macédoine, Moldavie, Serbie et Monténégro, Slovaquie, Turquie). Il est encore trop tôt pour faire un premier bilan de cette expérience. Mais on pourrait penser à d'autres applications possibles, sur le même thème (par exemple à Bogota pour les pays andins et l'Amérique centrale) ou sur d'autres thèmes (par exemple la piraterie maritime à Singapour, le SIDA à Pretoria etc.). **Il s'agit là d'un type même d'organisation qui se prête tout particulièrement à une association avec d'autres pays partenaires de l'Union européenne.**

Je préconise vivement les rapprochements nécessaires à cet effet.

Tableau 5 : **circonscriptions régionales du MINEFI**

Ottawa	Canada
Washington	États-Unis
<i>Brasilia</i>	Brésil
<i>Buenos Aires</i>	Cône Sud : Argentine, Chili, Paraguay, Uruguay
<i>Mexico</i>	Amérique centrale, andine et Caraïbes (les autres pays d'Amérique)
<i>Londres</i>	Irlande et Royaume-Uni
<i>Berlin</i>	Allemagne, Autriche et Suisse
<i>Bruxelles</i>	Benelux
<i>Copenhague</i>	pays nordiques (Danemark, Finlande, Islande, Norvège, Suède)
<i>Madrid</i>	Espagne, Portugal
<i>Varsovie</i>	Élargissement (douze pays)
<i>Rome</i>	Italie, Grèce, Balkans
<i>Moscou</i>	Russie, CEI
<i>Ankara</i>	Turquie
<i>Abidjan</i>	Afrique de l'Ouest (États de la BCEAO, Cap-Vert, Gambie, Ghana, Guinée, Liberia, Mauritanie, Nigeria, Sierra Leone)
<i>Yaoundé</i>	Afrique centrale (États de la BEAC, RD Congo, Sao Tome)
<i>Nairobi</i>	Afrique de l'Est (Burundi, Djibouti, Érythrée, Éthiopie, Kenya, Ouganda, Somalie, Soudan, Rwanda, Tanzanie)
<i>Johannesburg</i>	Afrique australe et océan Indien (Afrique du Sud, Angola, Botswana, Lesotho, Malawi, Mozambique, Namibie, Swaziland, Zambie, Zimbabwe, Madagascar, Maurice, Comores, Seychelles)
<i>Le Caire</i>	Proche-Orient (Égypte, Israël, Jordanie, Liban, Libye, Syrie, territoires palestiniens)
<i>Dubaï</i>	Moyen-Orient (Arabie Saoudite, Bahreïn, EAU, Iraq, Iran, Koweït, Oman, Qatar, Yémen)
<i>Pékin</i>	Chine, Hong Kong, Taiwan
<i>Tokyo</i>	Corée, Japon
<i>Singapour</i>	ASEAN (Brunei, Cambodge, Indonésie, Laos, Malaisie, Philippines, Singapour, Thaïlande, Vietnam)
<i>Delhi</i>	Afghanistan, Bangladesh, Inde, Népal, Pakistan, Sri Lanka)
<i>Sydney</i>	Australie, Nouvelle-Zélande, autres États et territoires du Pacifique

Proposition n° 6 : développer les pôles thématiques régionaux sur une base interministérielle en y associant les partenaires européens intéressés.

La régionalisation de fonctions sectorielles

La régionalisation de fonctions sectorielles constitue une réalité déjà ancienne, présente, mais à des degrés variables, dans les réseaux de tous les ministères, comme le montre le tableau ci-dessous.

Tableau 6

Ministères et organismes	% de fonctions régionalisées ou accréditations multiples
<i>Affaires étrangères</i>	
Attachés audiovisuels	22 %
Antennes de l'équipement	86 %
Centres de recherches en sciences sociales	46 %
<i>MINEFI</i>	
Missions économiques ¹	35 %
Douanes et impôts	100 %
<i>Défense</i>	
Attachés armement	15 %
Attachés de défense	23 %
<i>Intérieur</i>	17 %
<i>Agriculture</i>	
Attachés agricoles	60 %
Bureaux Sopexha	85 %
<i>Affaires sociales</i>	14 %
<i>Équipement</i>	44 %
<i>AFII</i>	25 %

1. Il ne s'agit pas des services économiques régionaux évoqués supra mais de la proportion de conseillers commerciaux accrédités dans plusieurs pays.

Cette régionalisation de fonctions sectorielles procède de **logiques différentes** :

- **l'accréditation multiple**, à commencer par celle de certains ambassadeurs (17 chefs de poste ont des accréditations multiples allant de 2 à 6 pays), et qui concerne aussi des attachés de défense ou de police et de plus en plus les conseillers commerciaux ;
- **l'exercice régional d'une fonction** qui n'existe pas à l'échelon national : c'est le cas – unique dans le réseau culturel – du conseiller régional de coopération pour l'Amérique centrale basé au Costa Rica ; c'est aussi le cas des attachés audiovisuels ou des inspecteurs de l'éducation nationale ;
- **la mutualisation, à l'échelle d'une région, d'une fonction support** (antennes régionales du chiffre – CRASIC – ou du service des immeubles du MAE, agents comptables des établissements à autonomie financière etc.) qui permet des économies budgétaires.

L'extension de cette régionalisation à des fonctions sectorielles qu'il faut encourager, et même dans certains domaines systématiser, nécessite néanmoins que soient remplies un certain nombre de conditions :

- l'accréditation multiple d'attachés exige tout d'abord un bon pilotage central (les lettres de mission doivent très clairement préciser le service attendu dans les pays autres que celui de résidence), des règles de bonne conduite suivies localement et une animation régionale (à l'occasion notamment des réunions régionales évoquées ci dessus) ;
- s'agissant des attachés régionaux, les mêmes règles devraient s'appliquer, et par ailleurs ces attachés bénéficier des moyens effectifs d'accomplir leur mission (niveau suffisant de frais de tournée, ce qui est loin d'être le cas à ce jour).

Proposition n° 7 : s'assurer que les lettres de mission des attachés aux accréditations multiples ou des attachés régionaux définissent avec précision les services attendus dans chaque pays. Associer systématiquement les attachés régionaux aux réunions régionales. Leur donner les moyens matériels d'exercer leur mission.

– Par ailleurs, l'expérience prouve que l'efficacité des dispositifs régionaux est inversement proportionnelle au nombre de pays couverts (les difficultés commencent généralement au-delà de trois pays). Je recommande donc de rechercher une meilleure efficacité en limitant à trois, sauf exceptions, le nombre de pays couverts par un attaché régional.

Proposition n° 8 : sauf exceptions, limiter à trois le nombre de pays couverts par un attaché régional.

– Enfin, certaines fonctions support gagneraient à être rapatriées à Paris. C'est par exemple le cas du service des communications du MAE qui assure le suivi d'Andorre, de Monaco ou de la Suisse à partir de Paris.

Proposition n° 9 : rapatrier à Paris les fonctions support régionales actuellement exercées en Europe.

Les moyens de l'unité, de la cohérence et de l'efficacité de l'action extérieure de la France

Des auditions auxquelles j'ai procédé, des missions que les membres de la mission et moi-même avons effectuées, **j'ai tiré la conviction globale que la cohérence de notre dispositif d'action extérieure était insuffisamment assurée**, qu'il s'agisse de la définition des orientations stratégiques de l'action internationale de notre pays, de l'allocation conséquente des moyens ou de l'exercice dans les faits par les ambassadeurs des pouvoirs qu'ils tiennent du décret n° 79-433 du 1^{er} juin 1979 qui les reconnaît « dépositaires de l'autorité de l'État » dans leur pays d'accréditation.

Les conditions de la cohérence de l'action de la France à l'étranger

Les conditions institutionnelles de la cohérence

Un Conseil de l'action extérieure de la France

La conduite de l'action extérieure donne lieu à un travail interministériel permanent, animé, selon les dossiers, par la présidence de la République, les services du Premier ministre, le ministère des Affaires étrangères, le ministère de l'Économie, des Finances et de l'Industrie ou encore le SGCI.

Il n'en est pas de même, en revanche, s'agissant de la définition stratégique des priorités politiques et de l'allocation des moyens. Il existe bien deux comités interministériels présidés par le Premier ministre, le Comité interministériel des moyens de l'État à l'étranger (CIMEE) et le Comité interministériel pour la coopération internationale et le développement (CICID) ; mais ceux-ci ne remplissent ce rôle que de manière imparfaite et partielle.

Le CIMEE, créé par le décret du 5 février 1994, dispose d'un mandat limité puisqu'il est chargé d'« élaborer la politique gouvernementale concernant les moyens de l'État à l'étranger », et non les orientations stratégiques en fonction desquelles ces moyens sont alloués. Or, l'absence de lien entre priorités stratégiques et allocation des moyens constitue la principale faiblesse de notre système. Si quelques structures administratives nées du CIMEE, et notamment la Mission de la modernisation au ministère des Affaires étrangères, continuent encore à recevoir, avec beaucoup de retard et souvent de très grandes difficultés, les informations communiquées par la plupart des administrations actives à l'international, le CIMEE, quant à lui, ne s'est pas réuni depuis 1997 ! Il s'agit là d'un grave dysfonctionnement dont les conséquences se font sentir notamment quand il s'agit de recueillir des informations actualisées sur l'ensemble des moyens que la France réserve à son action extérieure.

Le CICID, créé par le décret du 4 février 1998, dispose quant à lui d'un mandat plus politique mais limité à l'aide publique au développement.

Dans notre système institutionnel, les grandes orientations de politique étrangère sont exprimées en termes stratégiques dans les discours du président de la République – notamment à l'occasion des vœux au corps diplomatique et de la conférence annuelle des ambassadeurs –, dans les interventions du Premier ministre ou du ministre des Affaires étrangères. Le Conseil des ministres n'est saisi de dossiers de politique étrangère que de manière

ponctuelle : exposés d'actualité internationale du ministre des Affaires étrangères ; communications sur des sujets particuliers ; ratification de conventions internationales. Il n'existe en France ni instance de coordination placée auprès du chef de l'État ou du gouvernement comme le *National Security Council* aux États-Unis, ni document interministériel de stratégie internationale comme la *National Security Strategy* aux États-Unis, ni de « Livre blanc » de politique étrangère comme au Canada, coordonné par le ministère des Affaires étrangères et soumis par le Premier ministre au Parlement de ce pays.

Partant du constat que l'essentiel des impulsions de politique étrangère réside d'après la Constitution (articles 5, 13, 14, 15), comme dans la pratique institutionnelle, des orientations fixées par le chef de l'État, la mission, dans son ensemble, estime nécessaire de traduire cette réalité par une meilleure organisation des conditions dans lesquelles sont définies les orientations stratégiques dans divers domaines de la politique étrangère (politiques culturelle, éducative, linguistique, commerciale, etc.). L'exemple de la très étroite relation établie entre un conseil restreint sur l'aide publique au développement, présidé par le président de la République le 12 mars 2004, et la réforme de l'organisation de cette aide mise en œuvre par le CICID du 20 juillet 2004 et du 18 mai 2005, a convaincu les membres de la mission que le dispositif devait être étendu aux principaux champs de l'action extérieure de la France.

À cet effet, la mission propose la création d'un *Conseil de l'action extérieure de la France* qui, placé sous la présidence du président de la République, et de façon ponctuelle, examinerait les grandes orientations de la politique étrangère de notre pays, dans les domaines culturel, éducatif, économique et commercial principalement.

Un tel choix, qui relève naturellement du président de la République, peut prendre la forme d'une nouvelle pratique institutionnelle décidée par lui, ou bien être formalisée par un décret dont le projet figure en annexe au présent rapport.

Par ailleurs, partant du constat selon lequel dans la société française, à la différence de ce qui se passe chez beaucoup de nos grands partenaires (États-Unis, Grande-Bretagne, Canada...), l'analyse stratégique était insuffisamment développée, la mission a également suggéré la création d'un Comité d'analyse stratégique dont la composition figure également en annexe. Ce Comité d'analyse stratégique ne constitue pas une alternative au Conseil de l'action extérieure, il pourrait en être l'utile complément.

Proposition n° 10 : réunir ponctuellement un conseil de l'action extérieure de la France, en fonction des impulsions de politique internationale souhaitées par le président de la République.

Un Comité interministériel des moyens publics de l'État à l'étranger

Le comité interministériel des moyens de l'État à l'étranger (CIMEE) a été institué par le décret n° 94-108 du 5 février 1994. Placé auprès du Premier ministre, un représentant du président de la République prenant part à ses réunions, il a pour mission d'« *élaborer la politique gouvernementale concernant les moyens de l'État à l'étranger, [de] veiller à l'adéquation de ces moyens aux priorités de l'action extérieure de la France et [d']en assurer l'évaluation* ».

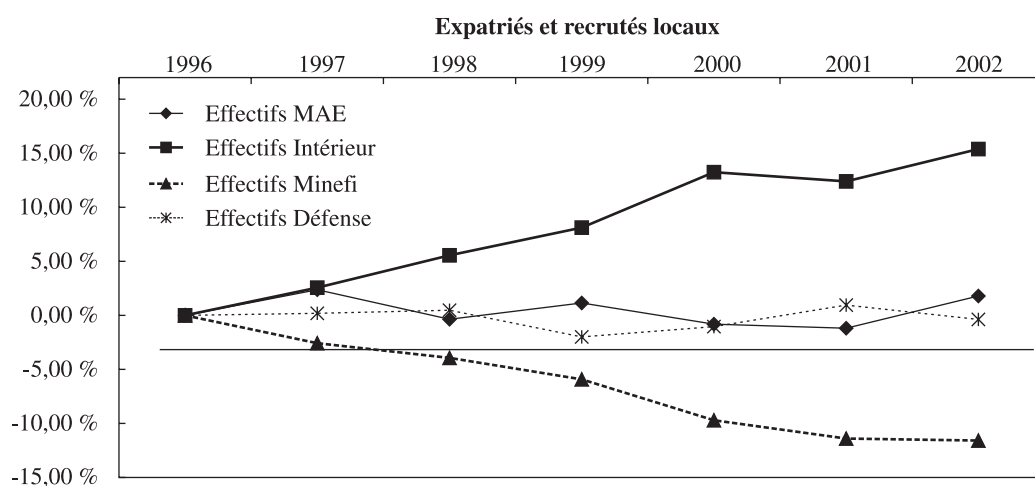
Il doit « *déterminer les orientations relatives à l'implantation des services de l'État à l'étranger, proposer toute mesure de redéploiement des moyens de l'État à l'étranger, ainsi que toute mesure de rationalisation administrative. Il doit, par ailleurs, établir chaque année un rapport sur l'état des moyens de l'action extérieure de la France* ». Le décret du 5 février 1994 précise également que les délibérations du CIMEE sont préparées par un comité permanent présidé par le secrétaire général du Gouvernement, le secrétaire général du ministère des Affaires étrangères étant le rapporteur de ce comité.

Le CIMEE n'a pas été réuni depuis 1997 bien que le texte prévoit qu'il doit l'être au moins une fois par an. Des missions attribuées au CIMEE, seul subsiste à ce jour l'établissement annuel du rapport sur l'état des moyens de l'action extérieure de la France, assurée dans les conditions d'extrême difficulté que j'ai déjà signalées par la mission de la modernisation du ministère des Affaires étrangères au terme d'une enquête annuelle demandée par le secrétaire général du Gouvernement ; en effet, les ministères soit ne répondent pas, soit répondent partiellement, soit n'adressent que très tardivement les informations nécessaires. La mission de modernisation du MAE prépare en cette année 2005 l'établissement du rapport sur les moyens de l'action extérieure de la France pour l'année 2002 !

Pourtant l'utilité d'une telle instance de coordination m'apparaît avérée.

Les conditions dans lesquelles se sont développés les réseaux de certains ministères à l'étranger, et notamment celui des attachés de sécurité intérieure, illustrent bien l'utilité qui pourrait s'attacher à un bon fonctionnement du Comité interministériel des moyens de l'État. Ce dernier réseau a connu une forte expansion et a évolué des activités de coopération et d'assistance technique au départ vers des métiers de collaboration internationale contre des menaces globales en lien avec des problématiques de sécurité intérieure (criminalité organisée transfrontalière, terrorisme, trafics d'êtres humains, filières d'immigration illégale, etc.). Une diversification des missions et des modes d'action de ce réseau s'est imposée cependant que diverses opérations ont aussi mis en évidence la nécessité d'une capacité de gestion civile des crises.

Graphique 1 : évolution des principaux réseaux français à l'étranger entre 1996 et 2002. Base de référence : 1996



La définition de l'organisation internationale de nos implantations dans ce domaine aurait dû faire l'objet d'un examen interministériel ; celui-ci, à n'en pas douter, aurait, en l'espèce, alimenté avantageusement la réflexion propre au ministère de l'Intérieur, de la Sécurité intérieure et des Libertés locales et aurait évité, ainsi que l'a confié un haut responsable de ce ministère, la création « désordonnée » de postes d'attachés de sécurité intérieure à travers le monde, même si, depuis lors, des mesures de réorganisation ont été mises en œuvre.

Un même constat s'impose lorsque l'on considère les moyens globaux que la France réserve à son action extérieure (tous réseaux confondus), respectivement dans les pays de l'Union européenne et dans les onze pays émergents ci-dessus cités, et qui représentent 50 % de la population mondiale. Ici encore, le fait que le CIMEE ne se soit pas réuni depuis 1997 contribue certainement à expliquer la persistance de la forte inégalité des moyens que la France mobilise pour son action extérieure dans les deux zones considérées (Union européenne et pays émergents).

Il faut observer enfin que le texte du 5 février 1991 créant le CIMEE a limité aux seuls moyens mobilisés par les services de l'État la coordination que ce comité établissait.

Or, la réalité de l'action de la France à l'étranger repose désormais, et de plus en plus, sur de nombreux opérateurs publics (établissements publics spécialement dédiés à l'action internationale, groupements d'intérêt public constitués aux mêmes fins, établissements publics étendant naturellement à l'étranger leur savoir-faire..).

La mission a été unanime à proposer dans le même temps la revitalisation du CIMEE et l'extension de son champ de compétence aux opérateurs publics intervenant à l'étranger.

Si le décret du 1^{er} juin 1979 apparaît adapté et suffisant pour asseoir l'autorité de l'ambassadeur sur les services issus de ministères autres que celui des Affaires étrangères, il n'en est pas de même s'agissant des opérateurs de l'État et des établissements publics. Ceux-ci disposent en effet d'un grand nombre d'antennes à l'étranger, souvent mal insérées dans le dispositif, les chefs de poste n'étant souvent informés qu'*a posteriori* de la création de ces structures.

Pour remédier à une telle situation, plusieurs mesures doivent être prises :

- organiser sous la forme de contrats pluriannuels, ou de plans stratégiques à quatre ou cinq ans, le pilotage central des établissements publics opérant à l'étranger : la mission a en effet relevé que la détermination par les administrations centrales des orientations stratégiques de ces établissements s'exerçait souvent de manière distante ou brouillonne et que ces administrations portaient peu d'attention à la politique d'implantation à l'étranger des établissements relevant d'elles. J'ai en effet constaté de nombreuses situations dans lesquelles, du fait de la multiplicité des conseils d'administration des établissements publics qu'elles sont censées contrôler, plusieurs administrations centrales consacrent beaucoup plus de temps à ces réunions périodiques qu'à la fixation pluriannuelle d'objectifs à mettre en œuvre par ces établissements publics intervenant à l'étranger. Même si dans les six derniers mois des progrès notables ont pu être constatés sur ce point (contrat pluriannuel concernant l'Association française d'action artistique (AFAA), ou l'Agence pour l'enseignement français à l'étranger (AEFE) par exemple), il faut dans l'avenir veiller à généraliser de telles démarches qui, dans le respect de l'autonomie des opérateurs, doivent conduire l'échelon central à veiller à la cohérence des implantations hors de France et des actions projetées à l'extérieur par ces opérateurs ;
- généraliser le conventionnement avec l'État à l'instar de ce qui a été réalisé entre l'Agence française de développement (AFD) et ses tutelles (Affaires étrangères ; Économie et Finances ; Outre-Mer) : ces liens, formalisés encore un peu plus par le CICID du 20 juillet 2004 et du 18 mai 2005, offrent en effet un modèle permettant à l'ambassadeur de jouer tout son rôle dans le pilotage de l'aide au développement (validation des orientations stratégiques après un dialogue avec les autorités locales ; avis donné sur les projets ; avis sur la nomination des chefs d'antennes) ;
- **étendre les dispositions du décret du 1^{er} juin 1979 relatif aux pouvoirs des ambassadeurs et à l'organisation des services de l'État, aux antennes des établissements publics à l'étranger, en tenant compte de la nature juridique de chacun d'entre eux ;** s'agissant des établissements publics, qu'ils soient à caractère administratif (Académie de France à Rome, OMI, AEFE...), industriel et commercial (UBIFRANCE, AFD...) ou scientifique, culturel et professionnel (Casa Velazquez, École française de Rome, École française d'Extrême-Orient...), il suffit de modifier le texte réglementaire qui les a créés ; s'agissant des GIP (Edufrance...) et des GIE (Maison de la France...), une modification de leur convention constitutive est nécessaire. En général, elle suppose l'accord des membres du groupement ; s'agissant des associations de la loi de 1901 (Alliances françaises...) ou des sociétés anonymes (Sopexa...), une modification de leurs statuts est nécessaire qui doit, en général, être acceptée par l'assemblée générale des sociétaires/actionnaires ;
- **prévoir que l'ambassadeur siège, ès qualités, aux conseils d'administration d'établissements relevant respectivement des ministères de la Culture, de l'Éducation nationale et de la Recherche et dont le principal établissement se situe dans le pays où il est accrédité.**

Proposition n° 11 : réunir le CIMEE dans les conditions du décret n° 94-108 du 5 février 1994 et élargir son champ à l'ensemble des opérateurs de l'État à l'étranger (voir texte en annexe).

Proposition n° 12 : renforcer le pilotage central des établissements publics opérant à l'étranger ; généraliser le conventionnement avec l'État (contrat d'objectifs et de moyens, contrat d'établissement, convention-cadre...) laissant ensuite à ces établissements une plus grande latitude d'action.

Proposition n° 13 : étendre les dispositions du décret n° 79-433 du 1^{er} juin 1979 aux antennes des établissements publics à l'étranger, en tenant compte de la nature juridique de chacun d'entre eux ; prévoir que l'ambassadeur siège, ès qualités, aux conseils d'administration d'établissements relevant d'autres ministères.

Les moyens de la cohérence de l'action de la France au plan local

Sur le terrain, la cohérence de notre action extérieure repose sur les ambassadeurs auxquels le décret n° 79-433 du 1^{er} juin 1979 confie une fonction de coordination et d'animation des services de l'État comparable, *mutatis mutandis*, à celle des préfets. Cette cohérence, pour être bien assurée, nécessite que le choix des chefs de poste, d'une part, les missions qui leur sont confiées d'autre part, soient en bonne adéquation.

Le choix des chefs de poste

Les chefs de mission diplomatique

Au cours de ses auditions, la mission a entendu des commentaires généralement positifs sur le travail des ambassadeurs, des chancelleries diplomatiques et d'une manière plus générale, sur la qualité du travail des agents affectés à la représentation de l'État à l'étranger. Tout ceci contribue sans aucun doute à donner une image dynamique de la politique étrangère de la France.

Ce qui paraît en revanche devoir être réexaminé, c'est la meilleure adéquation à introduire entre les dominantes requises par les fonctions à exercer et les compétences effectivement détenues par les agents. C'est pourquoi je recommande d'étendre aux chefs de poste diplomatique la formule des « profils de poste ».

Sans méconnaître les prérogatives reconnues par la Constitution au chef de l'État dans la nomination aux emplois supérieurs, non plus que les aspirations légitimes des diplomates de carrière, cette pratique des « profils de poste » définie pour l'exercice de telle ou telle mission permettrait de mieux orienter les choix et d'élargir le « vivier » des candidats potentiels à ces fonctions, qu'ils relèvent du MAE, ou d'autres administrations, voire de la société civile.

Proposition n° 14 : définir des « profils de poste » pour les ambassadeurs et, en fonction des compétences recherchées, diversifier les sources de recrutement.

Une professionnalisation renforcée

En matière commerciale comme en matière culturelle, cette professionnalisation renforcée que la mission suggère, nécessite, aussi, que le « vivier » des agents susceptibles

d'intervenir dans ces domaines soit élargi à l'ensemble des administrations, ainsi qu'à la société civile, dans le cadre de contrats appropriés.

Dans ces mêmes domaines (commercial et culturel), la proximité avec les milieux locaux nécessite par ailleurs que les chefs de poste aient la possibilité de recourir complé-mentairement à des personnalités locales possédant les compétences techniques dans les domaines concernés (commercial, animation culturelle, organisation de spectacles...) qui peuvent garan-tir et renforcer l'efficacité de notre action extérieure et notre audience locale dans le cadre des orientations fixées par le chef de poste et mises en œuvre par ses collaborateurs.

Proposition n° 15 : ouvrir les métiers techniques de la culture et de la promo-tion commerciale à des professionnels du secteur, dont certains recrutés localement pour relayer l'action de la France.

Le plan d'action de la France

Après avoir été, de longues années, limité à l'activité du ministère des Affaires étrangères, le plan d'action de l'ambassadeur est devenu, à la faveur de la stratégie ministé-rielle de ce ministère de réforme, un « plan d'action de l'ambassade ».

Ces plans d'action tels qu'ils existent aujourd'hui me paraissent néanmoins beau-coup trop généraux et souffrir de ne comporter d'indications précises ni sur les résultats à obtenir, ni sur le calendrier de leur réalisation.

Le plan d'action de l'ambassade gagnerait donc à devenir le « plan d'action de la France » dans le pays concerné.

Il ne s'agit pas ici d'un simple glissement sémantique mais d'une conception élargie de l'action publique à l'étranger puisque ce plan fixerait la liste des priorités autour desquelles les chefs de poste doivent organiser leur action pendant le temps de leur mission dans le pays concerné et engloberait toutes les entités participant à l'action extérieure : ambassade, postes consulaires, établissements culturels et scolaires, antennes des établisse-ments publics etc.

La mise en place de cette nouvelle procédure appelle une large concertation inter-ministérielle à l'étranger au moment de la phase de conception, l'ambassadeur devant veiller tout particulièrement à ce que les divers acteurs de la présence française dans le pays concerné soient associés à la préparation de ce plan d'action. Par ailleurs pour que la traduc-tion dans les faits de cette conception élargie de l'action publique de la France à l'étranger devienne réalité, la phase d'approbation à Paris de ce plan d'action de la France dans chaque pays, voire dans chaque sous-région pour quelques politiques thématiques, doit également faire l'objet d'une concertation interministérielle très suivie. Cette dernière devrait associer autour du secrétaire général du ministère des Affaires étrangères, les hauts responsables de toutes les administrations publiques concernées.

Un exemple récent montre à quel point cette coordination entre les priorités défi-nies au plan national pour une région et un pays concernés et les actions conduites au plan local est nécessaire.

Les services du ministère de l'Économie ont été depuis quelque temps déjà invités à élaborer des Programmes d'action à moyen terme (PAMT), des Plans d'action sectoriels (PAS) et, pour vingt-cinq pays prioritaires sélectionnés par le ministre du Commerce exté-rieur et soumis au Conseil de l'exportation, des Plans d'action commerciale (PAC). J'ai noté avec étonnement que la communication des PAMT à l'ambassadeur n'avait été prescrite qu'à l'issue du processus d'approbation centrale de ces documents et, que, par ailleurs, l'informa-tion des ambassadeurs concernés sur la sélection de leur pays de résidence comme zone prio-ritaire justifiant l'élaboration d'un PAC, avait été laissée au meilleur jugement des chefs de mission économique (CME) concernés. Il va de soi qu'à l'avenir les ambassadeurs doivent

être informés de l'élaboration de tels documents, que les grandes orientations retenues par la mission économique doivent leur être soumises dès la phase d'élaboration.

De la même manière il paraît nécessaire que les missions économiques soient associées aux programmations, non seulement à celle de l'ambassade, mais aussi à celles existantes ou à mettre en place pour les actions culturelles ou de coopération.

Il s'agit donc là d'un champ prioritaire pour la mission d'animation et de coordination de l'ambassadeur à l'égard de son équipe.

Pour devenir l'élément de référence de ce que doit être à l'extérieur l'action des services de la France, ce plan d'action de la France à l'étranger devrait être assorti d'une lettre de mission signée du ministre des Affaires étrangères indiquant au chef de poste les conditions de la mise en œuvre de ce plan, les objectifs assignés, les résultats attendus et les critères retenus pour l'évaluation.

Proposition n° 16 : élaborer pour chaque pays, sous la responsabilité de l'ambassadeur, un « plan d'action de la France » faisant l'objet d'une large concertation interministérielle et intégrant les programmations des administrations techniques et des principaux opérateurs représentés dans le pays.

Assortir ce plan d'une lettre de mission signée du ministre des Affaires étrangères destinée à l'ambassadeur, précisant les objectifs assignés et les résultats attendus ainsi que les critères retenus pour l'évaluation.

Proposition n° 17 : systématiser le visa pour avis des ambassadeurs sur les programmes proposés par les services aux directions centrales et ministères dont ils dépendent, et mettre en place une participation de ces services à la préparation des programmes d'action de l'ambassade.

Proposition n° 18 : associer les missions économiques à l'élaboration de la programmation locale en matière de coopération et de développement, comme l'institution d'une mission interministérielle budgétaire sur l'aide publique au développement y invite.

La logique de ce plan d'action de la France, tel que ci-dessus défini, emporte toute une série de conséquences qui trouvent leur prolongement dans l'organisation budgétaire interministérielle.

Une gestion administrative et budgétaire mieux coordonnée

Le cloisonnement administratif est amplifié dans le réseau à l'étranger par la faible dimension des entités qui le composent.

Il existe ainsi à peu près autant de centres de gestion comptable, administrative et de ressources humaines qu'il y a de services français à l'étranger... Malgré quelques progrès enregistrés au cours des dernières années (création de services administratifs uniques au sein du réseau du ministère des Affaires étrangères sans que la totalité de celui-ci soit couvert ; organisation depuis 2003 de conférences d'information budgétaire, qualifiées de « conférences d'orientation budgétaire » mais dont la pratique atteste qu'elles ne permettent guère plus qu'une meilleure information de l'ambassadeur sur les budgets de fonctionnement des services placés sous son autorité), **la situation reste très éclatée : elle est génératrice de coûts additionnels élevés et parfois de frustrations.**

Au surplus, la loi organique sur les lois de finances du 1^{er} août 2001 (LOLF), en définissant une nomenclature budgétaire et de gestion par politique (le programme), contient, en germe, des risques d'une verticalisation de l'action publique pouvant mettre à mal les mécanismes de coordination interministérielle aux niveaux central et local.

Plusieurs mesures simples seraient toutefois susceptibles d'améliorer la maîtrise des coûts de gestion (budgets et fonctions support). La connaissance des moyens dont disposent les différents services d'une ambassade est de nature à dissiper les idées fausses. Il faut non seulement préconiser la tenue d'une conférence d'orientation budgétaire locale annuelle, mais l'encourager en pratique en établissant des canevas que les postes n'auront plus qu'à suivre, et en imposant une transparence symétrique.

Lors de la mise en place des crédits, l'ambassadeur, ordonnateur secondaire unique depuis le 1^{er} janvier 1997, est normalement informé des délégations faites aux services présents dans son pays de résidence et dont les chefs sont ordonnateurs secondaires délégués. Cependant, il s'avère qu'il n'intervient pas dans le processus de demande et de négociation des crédits des différents ministères, ce qui revient à le mettre devant le fait accompli.

Il me paraît donc important que l'ambassadeur s'exprime dès les demandes de crédits, comme c'est déjà le cas aujourd'hui du préfet vis-à-vis des services ministériels placés sous son autorité. Les conférences d'orientation budgétaire deviendraient alors une instance effective d'arbitrage de l'ensemble des demandes de crédits.

Deux actions sont possibles à cette fin :

- instituer la règle selon laquelle les demandes de crédits des différents services ministériels doivent être faites à l'administration centrale concernée sous-couvert de l'ambassadeur, de la même manière que les services placés sous l'autorité des préfets communiquent leurs demandes de crédits à leurs ministères sous couvert de celui-ci (dans ce cas, une instruction du Premier ministre suffit) ;
- écrire dans un texte réglementaire (par un décret modifiant le décret du 1^{er} juin 1979 relatif aux pouvoirs des ambassadeurs) que les projets de budget des services à l'étranger sont soumis pour avis à l'ambassadeur (cette disposition figure pour le ministère de l'Intérieur dans l'article 23 du décret du 29 avril 2004 relatif aux pouvoirs des préfets).

Proposition n° 19 : modifier le décret du 1^{er} juin 1979 afin de clarifier les responsabilités de l'ambassadeur, ordonnateur secondaire unique sur le modèle de celles confiées aux préfets par l'article 23 du décret du 29 avril 2004.

Si cette proposition était mise en œuvre, la conférence d'orientation budgétaire annuelle deviendrait une véritable instance de pilotage local de l'allocation des moyens par pays alors qu'elle n'est aujourd'hui, je le rappelle, qu'un moyen d'information de l'ambassadeur. Pour la bonne efficacité de notre dispositif, il serait souhaitable d'y associer les opérateurs de l'action extérieure, notamment les bureaux de l'Agence française de développement, sur une base volontaire compte tenu de leurs statuts propres.

Proposition n° 20 : inviter les opérateurs aux conférences d'orientation budgétaire réformées des postes.

Exploiter les potentialités des documents de politique transversale

Un nouveau document budgétaire se prête particulièrement à ce que la concertation interministérielle soit facilitée : il s'agit du document de politique transversale (DPT) sur les moyens de l'action extérieure de l'État qui, dans le cadre de la nouvelle procédure budgétaire, retracera l'ensemble des moyens actuellement décrits dans le rapport annuel du CIMEE en les plaçant dans une perspective de performance et de coordination

prescrite par la LOLF. Un deuxième DPT portera sur les moyens de l'aide publique au développement, le ministère des Affaires étrangères ayant été désigné comme chef de file de l'un et de l'autre.

Proposition n° 21 : organiser une réunion annuelle d'examen par le Comité interministériel des moyens de l'État à l'étranger (CIMEE) rénové et élargi dans les conditions ci-dessus précisées et le Comité interministériel pour la coopération internationale et le développement (CICID) des Documents de politique transversale (DPT) avant le dépôt du projet de loi de finances, cette réunion devant donner lieu à une lettre de cadrage du Premier ministre aux ministres sur les moyens de leur action extérieure et de l'aide publique au développement.

Les conditions de l'efficacité du dispositif de la France à l'étranger

On ne peut traiter de cette question ni suggérer des pistes d'amélioration pour l'avenir, si l'on ne prend pas la mesure préalable du déséquilibre profond, géographique et fonctionnel, qui affecte aujourd'hui la répartition des moyens mobilisés au service de l'action de la France à l'étranger.

C'est à partir de ce constat que les solutions pour une plus grande efficacité de l'action de la France à l'étranger peuvent être envisagées.

Indications concernant l'ampleur des déséquilibres géographiques dans la répartition des moyens de la France à l'étranger et propositions pour y remédier

Indications concernant l'ampleur des déséquilibres

L'analyse de la répartition des moyens mobilisés au service de l'action extérieure de la France révèle un déséquilibre profond entre les orientations régulièrement rappelées par le président de la République, notamment pour tout ce qui concerne l'action de la France dans les pays émergents et les moyens publics rassemblés au service de cette action.

L'analyse comparée des deux tableaux 7 et 8 qui totalisent l'ensemble des dépenses de fonctionnement du dispositif français (hors opérateurs publics et hors crédits d'intervention) respectivement dans les pays de l'Union européenne et dans onze pays émergents représentant 50 % de la population du monde, est, de ce point de vue, très éclairante.

Ces tableaux mettent en évidence le fait que la France engage pour les dépenses de personnel et de fonctionnement de ses réseaux à l'étranger (hors établissements publics et hors crédits d'intervention) 220 millions d'euros dans les vingt-quatre pays de l'Union, et 136 millions dans les onze pays émergents, dont la liste et le poids démographique sont précisés dans le tableau correspondant.

Rapportés aux effectifs, les chiffres contenus dans ces tableaux font également apparaître un déséquilibre d'une ampleur comparable : près de 5 500 agents dans les vingt-quatre pays de l'Union européenne, recrutés locaux compris, et seulement un peu plus de 1 900 dans les onze pays émergents cités.

Tableau 7 : les moyens de la France dans l'Union européenne. Parts respectives des moyens de l'État consacrés aux quatorze anciens et aux vingt-quatre pays de l'Union européenne par rapport au reste du monde
(en nombre d'agents, en dépenses de rémunération et de fonctionnement et en pourcentage ; les valeurs (rémunération et fonctionnement) sont exprimées en milliers d'euros)

	Effectifs			Total expa- triés	Effectifs		Effectifs totaux	Rémunérations			Total rémuné- rations	Fonction- nement	Total titre III
	Cat. A	Cat. B	Cat. C		RL ¹	VI ²		A	B	C			
Quatorze pays de l'Union européenne	585	281	457	1 323	1 674	116	4 436	108 059,143	28 974,921	1 950,797	138 984,861	38 788,414	177 773,275
Union européenne à quatorze/total	9,94 %	10,05 %	8,18 %	9,27 %	16,11 %	18,24 %	11,21 %	9,76 %	24,86 %	14,57 %	11,24 %	9,19 %	10,72 %
Reste du monde	5 302	2 516	5 133	12 951	8 719	520	22 190	998 785,703	87 572,137	11 437,353	1 097 795,193	383 483,801	1 481 278,994
Reste du monde/total	90,06 %	89,95 %	91,82 %	90,73 %	83,89 %	81,76 %	88,79 %	90,24 %	75,14 %	85,43 %	88,76 %	90,81 %	89,28 %
Total	5 887	2 797	5 590	14 274	10 393	636	25 303	1 106 844,846	116 547,058	13 388,150	1 236 780,054	422 272,215	1 659 052,269
Vingt-quatre pays de l'Union européenne	708	326	528	1 562	2 193	141	5 458	135 448,267	33 508,317	2 463,763	171 420,347	47 844,179	219 264,526
Union européenne à vingt-quatre/total	12,03 %	11,66 %	9,45 %	10,94 %	21,10 %	22,17 %	13,79 %	12,24 %	28,75 %	18,40 %	13,86 %	11,33 %	13,22 %
Reste du monde	5 179	2 471	5 062	12 712	8 200	495	34 119	971 396,579	83 038,741	10 924,387	1 065 359,707	374 428,036	1 439 787,743
Reste du monde/total	87,97 %	88,34 %	90,55 %	89,06 %	78,90 %	77,83 %	86,21 %	87,76 %	71,25 %	81,60 %	86,14 %	88,67 %	86,78 %
Total	5 887	2 797	5 590	14 274	10 393	636	25 303	1 106 844,846	116 547,058	13 388,15	1 236 780,054	422 272,215	1 659 052,269

1. RL : recrutés locaux.

2. VI : volontaire internationaux.

Tableau 8 : **coûts de fonctionnement du dispositif français dans les onze pays émergents cités par le président de la République** (en milliers d'euros)

Pays	Popu- lation (en millions)	Personnels titulaires				VI		RL			Tous personnels		Total titre III	
		Effectifs			Coût A+B+C	Effectifs VI	Coût VI	Effectifs RL	Ratio titu./RL	Coût RL	Effectif total	Dépenses totales de personnel	Frais de fonction- nement	Coût total de fonction- nement
		A	B	C										
Afrique du Sud	48	24	13	15	6 271,167	6	120,559	65	0,80	503,854	123	6 895,580	1 986,311	8 881,891
Argentine	39	19	12	23	6 492,678	2	42,000	59	0,92	1 541,133	115	8 075,811	1 098,544	9 174,355
Brésil	184	46	23	38	13 578,941	13	301,511	155	0,69	2 421,352	275	16 301,804	2 462,79	18 764,594
Chili	15	14	10	12	3 440,241	5	71,566	62	0,58	550,521	103	4 062,328	787,057	4 849,385
Chine	1 265	40	23	43	13 429,593	21	436,527	106	1,00	1 201,160	233	15 067,280	4 156,192	19 223,472
Corée	48	19	8	9	6 224,415	10	327,315	60	0,60	1 074,844	106	7 626,574	1 359,434	8 986,008
Inde	1 050	37	19	32	11 059,441	15	289,831	170	0,52	691,148	273	12 040,420	2 974,140	15 014,560
Indonésie	212	17	8	16	4 886,004	7	177,576	176	0,23	298,693	224	5 362,273	1 219,639	6 581,912
Mexique	104	30	11	21	9 837,255	9	224,926	122	0,51	1 185,548	193	11 247,729	2 835,565	14 083,294
Philippines	78	8	7	12	3 948,548	2	44,388	35	0,77	193,513	64	4 186,449	653,255	4 839,704
Russie	145	60	31	41	16 661,996	12	187,858	53	2,49	1 850,360	197	18 700,214	4 772,108	25 689,800
Total	3 188	314	165	262	95 830,280	102	2 224,100	1 063	0,70	11 512,130	1 906	109 566,462	24 305,035	136 088,975
<i>Total monde</i>	<i>6 424</i>	<i>5 887</i>	<i>2 797</i>	<i>5 590</i>	<i>1 106 845</i>	<i>636</i>	<i>13 388</i>	<i>10 393</i>	—	<i>116 547,1</i>	<i>25 303</i>	<i>1 236 780,054</i>	<i>422 272,215</i>	<i>1 659 052,269</i>
Pays émergents/total	49,63 %	5,33 %	5,90 %	4,69 %	8,66 %	16,04 %	16,61 %	10,23 %	—	9,88 %	5,07 %	8,86 %	5,76 %	8,20 %

Même si, dans cette analyse comparée des moyens indiqués dans les tableaux ci-dessus, on doit prendre en considération la différence de coût de rémunération des recrutés locaux ainsi que du coût de fonctionnement selon que l'on se trouve dans un pays de l'Union européenne ou dans les pays émergents cités, le déséquilibre ainsi observé est considérable. Il appelle à l'évidence une réflexion renouvelée sur une meilleure répartition des moyens de la France dans les zones concernées, en fonction des enjeux que représentent pour l'avenir et pour notre action dans le monde, les onze pays émergents mentionnés.

Les propositions pour un rééquilibrage global de nos moyens à l'étranger

L'OCDE et la ZSP¹ accueillent 66 % de nos effectifs dans 83 pays –, les 34 % de personnels restant se répartissant dans 78 pays qui constituent des catégories hétérogènes d'intérêt. **C'est dire que nous concentrons 66 % de nos effectifs dans des pays développés et du champ de coopération.** Au contraire, nous consacrons *11 % des effectifs expatriés, 11 % de tous les crédits de fonctionnement, 21 % des recrutés locaux et 22 % des volontaires internationaux à l'Union européenne*, ces moyens se répartissant globalement dans un rapport de 1 à 5 entre les dix nouveaux États membres – d'une part et les quatorze anciens membres d'autre part. Ce même rapport est valable pour l'ensemble des administrations.

Par ailleurs, et comme les tableaux ci-dessus le révèlent, *seuls 8,2 % des crédits du titre III et 5,07 % de l'ensemble des effectifs sont à destination des plus importants pays émergents représentant la moitié de la population mondiale.*

L'analyse comparée de ces chiffres et des deux déséquilibres principaux observés entre, l'affectation de nos ressources² dans les quatorze pays de l'Union avant l'élargissement et dans les dix nouveaux États membres, d'une part, et celui tiré de l'analyse comparée de l'ensemble des moyens de la France dans les vingt-quatre pays membres de l'Union et dans les onze pays émergents cités dans le tableau, d'autre part, appellent deux séries de décisions : celle de l'allègement global de notre dispositif dans les pays de l'ancienne Union européenne à quinze ; celle d'un redéploiement résolu vers les pays émergents.

Les perspectives d'intégration dans l'Union européenne devant être soutenues et un allègement de notre dispositif recherché, notamment du fait que l'Union constitue dorénavant un marché domestique où se développe une citoyenneté européenne, c'est à un redéploiement de nos moyens vers les nouveaux États membres, d'une part, vers la Communauté des États indépendants, et au premier chef la Russie, d'autre part, ainsi que vers les grands pays émergents des autres zones du monde, qu'il faut procéder rapidement et résolument.

Proposition n° 22 : alléger globalement le dispositif dans les pays de l'ancienne Union européenne à quinze ; procéder à des redéploiements vers les pays émergents.

Les postes à compétences multiples

Ma mission a débuté, en avril 2004, au moment où les services gestionnaires du ministère des Affaires étrangères et du ministère de l'Économie s'accordaient pour juger que l'expérience des postes mixtes consulaires/économiques n'était guère concluante et qu'il pouvait y être mis fin progressivement. Ainsi, sur les six postes concernés, seuls Atlanta, Houston

(1) Zone de solidarité prioritaire (55 pays principalement en Afrique Subsaharienne, au Moyen-Orient, au Maghreb, dans les Caraïbes et dans la péninsule indochinoise).

(2) Ce déséquilibre dans la répartition des moyens de la France entre les quatorze pays les plus anciens dans l'Union et les dix nouveaux membres demeure patent, même si l'on pondère cette observation en considérant le poids démographique respectif des quatorze pays et des dix nouveaux membres.

et Bombay devraient survivre, Vancouver, Miami et Osaka étant de nouveau divisés en services ministériels.

Une remise en cause du principe des postes à compétences multiples aussi rapidement sans qu'une analyse attentive des résultats observés ait été conduite me paraît très inopportune. Je persiste à penser que cette initiative des postes à compétences multiples doit être poursuivie et élargie, y compris au plan culturel notamment, en veillant bien à ce que les responsables choisis pour animer de telles missions aient le profil qui convient et que, ici aussi, des objectifs soient fixés et les résultats obtenus analysés.

De tels postes ne supposent pas un équilibre entre les effectifs dirigés, mais un intérêt mutuel à exploiter, soit l'existence d'un consulat général pour mieux assurer une présence territoriale dans le champ économique, soit l'existence d'une mission économique, soit des intérêts culturels importants, pour maintenir une présence consulaire. Du fait du relatif désengagement territorial opéré par le ministère de l'Économie dans certains pays, ces postes du champ économique pourraient concerner davantage de titulaires du ministère des Affaires étrangères, qui se verraient ainsi insérés, avec les outils nécessaires au sein du dispositif d'information partagée du réseau du ministère de l'Économie. Dans le même esprit, pour la sélection des consuls honoraires, priorité devrait être donnée aux relais économiques, notamment aux responsables de chambres de commerce.

Par ailleurs, dans le cadre de sa stratégie ministérielle de réforme, le Quai d'Orsay a entrepris un exercice de réorganisation de la carte consulaire, pour décharger d'une grande partie de leurs activités d'administration consulaire certains consulats généraux ou consulats au bénéfice d'un *back office* centralisé (en Allemagne, Berlin pour l'état civil, Francfort pour la délivrance des visas) et pour réorienter les missions des chefs de poste vers la promotion de nos intérêts. L'ouverture de ces « consulats d'influence », principalement localisés dans l'Union européenne, fait l'objet de réticences ou d'appréhensions des autorités locales concernées, et des communautés françaises qui redoutent souvent le développement de l'administration électronique et le désengagement des services français. Pour autant, de telles initiatives me paraissent devoir être résolument poursuivies.

Les téléprocédures et l'usage des nouvelles technologies peuvent en effet permettre de rationaliser et d'améliorer les services rendus aux citoyens français expatriés.

Trois niveaux peuvent à cet égard être considérés :

- celui du site internet du consulat, qui décrit et explique le rôle et les fonctions assumés par celui-ci. L'objectif est, à cet égard, de mieux faire comprendre les services rendus et d'en améliorer la perception ;
- celui du téléchargement des documents administratifs et des formulaires divers (demandes de pièces liées à l'état civil, de formulaires de cartes d'identité, de passeports...). L'objectif est ici de faire gagner du temps aux demandeurs concernés, et d'alléger la charge pesant sur les personnels du consulat ;
- celui de la dématérialisation complète des documents pour aboutir, après vérification par les services concernés, à la délivrance du titre ou de la pièce soit sous la forme d'un fichier numérique imprimable, soit par l'envoi du document à son destinataire selon les voies habituelles.

Proposition n° 23 : rénover et étendre le concept de poste mixte en favorisant les associations multiples « consulaire/culturel », « consulaire/économique », « consulaire/influence politique » en fonction de la situation et des attentes locales. Généraliser la pratique des téléprocédures et l'usage des nouvelles technologies.

Un dispositif moins rigide

Deux autres voies d'adaptation de notre dispositif doivent être explorées : des postes de forme classique mais recentrés sur nos priorités ; des formules plus « innovantes » de très petits postes.

Dans le cas des représentations diplomatiques et consulaires classiques mais recentrées sur nos priorités, on maintient un poste mais en adaptant son format aux missions prioritaires. Cette adaptation peut prendre deux formes principales : la suppression d'un service dont les enjeux pour notre pays ne justifient pas l'existence (par exemple, fermeture de la mission économique à La Paz) ; la fusion (par exemple cumul des fonctions de numéro 2 et de conseiller culturel au Bangladesh). C'est ce raisonnement qui est déjà appliqué dans le cas des « consulats d'influence » pour lesquels la mission de relations publiques est jugée prioritaire par rapport au travail administratif et consulaire, et dont les effectifs sont ajustés en conséquence.

La formule des très petits postes est déjà présente dans le dispositif français à l'étranger. Ce mode d'organisation doit être approfondi, notamment en développant la coopération régionale et en faisant davantage appel à des recrutés locaux. Un tel choix constitue la contrepartie nécessaire au maintien d'un réseau diplomatique dense préconisé par la mission.

Proposition n° 24 : en fonction des missions prioritaires traduites dans les instructions à l'ambassadeur et dans le plan d'action de la France dans le pays concerné, adapter le format de nos représentations par la suppression, la fusion ou le redéploiement de services ou de fonctions. Approfondir les modes d'organisation dans les très petits postes.

Un meilleur ancrage territorial

Le recours plus important aux recrutés locaux est variable selon les administrations et les ratios entre agents titulaires et recrutés locaux peuvent même différer sensiblement à l'intérieur d'un même réseau, comme cela s'observe aux États-Unis, par exemple entre Los Angeles et San Francisco.

On note par ailleurs une différence assez nette entre le ministère de l'Économie, qui confie volontiers des postes de responsabilité intermédiaire à des agents locaux, et le ministère des Affaires étrangères qui cantonne généralement ses recrutés locaux dans des tâches d'exécution. La question est sensible du point de vue syndical mais doit être posée partout où elle est pertinente, c'est-à-dire principalement dans les pays de l'OCDE où des fonctions d'attaché de presse, d'attaché culturel ou de responsable d'établissement culturel peuvent être confiées sans inconvénient, bien au contraire, à des recrutés locaux.

Une telle politique aurait pour effet de revaloriser les fonctions exercées par des recrutés locaux et, dans bien des cas, de dynamiser le réseau par une meilleure insertion dans le tissu local. Elle permettrait également de redéployer des emplois vers des fonctions où la présence d'agents expatriés est indispensable, pour des raisons de technicité ou de sécurité (par exemple les services des visas) et où l'insuffisance du nombre d'agents, notamment dans les pays où existe une très forte pression migratoire, est patent.

La mise en œuvre de la politique ainsi suggérée suppose que les grilles de salaires fassent l'objet d'une adaptation et d'une harmonisation, et que les chefs de poste aient une plus grande latitude dans le recrutement d'agents locaux.

Proposition n° 25 : en vue de mieux insérer le réseau dans le tissu local et de redéployer les emplois d'expatriés vers les fonctions essentielles, procéder à un inventaire systématique et sans tabou des fonctions non strictement diplomatiques pouvant être confiées à des agents de recrutement local ; donner au chef de poste, dans le cadre d'un plafond d'emplois, une grande latitude dans le recrutement des agents locaux à l'intérieur d'une grille définissant le niveau des rémunérations et les conditions d'emploi, identiques à situations égales pour l'ensemble des recrutés locaux dans un même poste.

Si l'on se place dans une perspective dynamique et dans l'optique d'un maillage optimal de notre réseau, quels sont les moyens envisageables pour établir ou renforcer notre présence là où cela est jugé utile ?

Sauf exceptions (par exemple, reconnaissance éventuelle de la Corée du Nord, indépendance du Monténégro ou retour à la normale en Somalie), il n'est guère concevable d'ouvrir ou de rouvrir de nouvelles ambassades. **En revanche, diverses formes alternatives de représentation sont envisageables dans les cas où nous souhaiterions établir une présence** : outre le rapprochement avec un partenaire européen pour « colocaliser » dans un premier temps, pour ouvrir des ambassades communes lorsque les réformes institutionnelles les auront rendues possibles, un « bureau d'ambassade » comme en Gambie, un attaché de coopération technique, comme à Timor Est, une antenne de la mission économique (comme à Nagoya au Japon), une antenne du service culturel animée par un attaché de coopération pour le français comme en Russie (Rostov), en Pologne (Poznan, Wroclaw) ou au Brésil (Porto Alegre), une antenne du service scientifique comme à Bangalore, constituent autant d'exemples de ce que peuvent être les formes alternatives de notre présence à l'étranger.

Comme le montre l'exemple chinois, l'Alliance française est sans doute le meilleur moyen de maillage d'un territoire, à condition toutefois d'en conserver un contrôle suffisant. Dans un monde qui s'urbanise de plus en plus, la présence de la France et notamment sa présence culturelle, ses actions en matière éducative et de diffusion de notre langue, doivent de plus en plus se développer dans les grands centres urbains.

L'analyse du tableau présentant les 414 villes du monde de plus d'un million d'habitants, présenté en annexe, fait d'abord apparaître un maillage territorial très dense : la France est présente, sous une forme ou une autre, dans les trois quarts de ces villes. Notre présence s'appuie sur des modalités diversifiées, grâce notamment aux alliances françaises (1 035 alliances françaises dans le monde pour un coût budgétaire assez modéré de 36 millions d'euros, au regard des enjeux et des résultats obtenus), aux conseillers du commerce extérieur, aux agences consulaires, à des établissements éducatifs, culturels... (ou à l'ensemble simultanément dans cinquante et une villes).

S'agissant des agences consulaires, la France dispose d'un réseau de quelque 520 agences consulaires qui renforcent, pour un coût très modique (1,25 M d'euros), le maillage territorial de notre pays à travers le monde. Toutefois, ce réseau d'agents consulaires, vice-consuls ou consuls honoraires, composé généralement de personnalités dévouées et jouissant d'un indéniable rayonnement local, ne me semble pas suffisamment valorisé. Par ailleurs, le système actuel de défraiement paraît aujourd'hui totalement inadapté.

En premier lieu, il importe de déterminer avec précision ce qui est attendu des consuls honoraires dont les missions vont de la représentation occasionnelle à l'exercice de la protection consulaire en passant par des tâches de *lobbying* commercial ou d'autres missions que leur impose l'évolution de notre législation (par exemple l'obligation de comparution personnelle pour les demandeurs de passeport).

Les réseaux des consuls honoraires, comme ceux des consuls, doivent être animés, à l'occasion notamment de réunions annuelles organisées selon les cas par l'ambassade ou le consulat général dont ils relèvent ou encore selon une politique plus active de reconnaissance de l'action de nos agents consulaires les plus dynamiques. Les frais de transports et de séjour qu'ils engagent à cette occasion devraient être systématiquement pris en charge par le ministère des Affaires étrangères. Par ailleurs, au quotidien, l'animation du réseau des consuls honoraires suppose que ces derniers aient accès aux informations ouvertes diffusées par voie électronique par les administrations représentées à l'étranger.

Le système de défraiement des consuls honoraires constitue effectivement une source de frustration pour nombre d'entre eux. Ils déplorent bien souvent le retard avec lequel leur est versée, *ex post*, une subvention « pour insuffisance de recettes », dont le montant est évalué sur rapport du chef de la circonscription consulaire mais qui, la plupart du temps, est inférieure aux frais réels engagés par les consuls honoraires. Pour que cette subvention soit versée plus rapidement, il serait nécessaire d'en modifier la nature juridique : l'instauration d'une avance sur recettes pourrait se faire par voie de circulaire. Il pourrait même être opportun

de créer une « indemnité représentative de fonctions », ce qui supposerait de modifier le décret n° 76-548 du 16 juin 1976 relatif aux consuls généraux, consuls et vice-consuls honoraires et aux agents consulaires, l'article 4 de ce texte disposant que « ceux-ci ne bénéficient d'aucun traitement ».

S'agissant des établissements culturels, l'une des principales caractéristiques du réseau français, c'est leur très forte densité dans les autres pays de l'Union européenne (70, dont 56 centres et instituts sur un ensemble de 187 établissements dans le monde) qui explique en partie des lacunes dans des grandes villes du monde.

Les failles dans notre dispositif concernent essentiellement dans les pays suivants, les agglomérations de plus d'un million d'habitants : la Chine (38 villes), l'Inde (23 villes), les États-Unis (8 villes), la Russie (7 villes) et, à un degré moindre, des pays très peuplés et ayant sur leur territoire de fortes concentrations urbaines comme l'Indonésie, le Pakistan, le Nigeria, l'Ukraine...

Toutes ces villes ne constituent pas forcément des enjeux. L'Alliance française est l'instrument qui nous permet de mailler des pays continents et des puissances émergentes : l'Inde, depuis quelque temps déjà ; de manière croissante la Chine et la Russie où, pour des raisons politiques, nous ne pouvions être présents jusqu'à une date récente. C'est dans ces pays (ainsi qu'en Corée, au Brésil, au Mexique et au Nigeria) qu'on trouve des Alliances assurant à elles seules la représentation française. Il est à cet égard évident que le choix des agents chargés de les diriger est particulièrement important.

Proposition n° 26 : augmenter la gamme des formes de représentation pour compléter notre maillage territorial dans les pays à fort potentiel de développement ; assurer à l'Alliance française des moyens complémentaires pour lui permettre de se développer dans un certain nombre de grandes villes du monde situées dans les pays émergents.

Propositions n° 27 : établir une « doctrine d'emploi » des consuls honoraires ; animer leurs réseaux ; relier les agences consulaires à une partie du réseau informatique ; à défaut d'augmenter la subvention qui leur est versée, remplacer celle-ci par une avance sur recettes, voire une indemnité représentative de fonctions. Cf. annexe – remarques sur la modification de l'article 4 du décret 76-548 du 16 juin 1976.

Le constat du déséquilibre « fonctionnel » dans la répartition des moyens de la France à l'étranger et les propositions pour y remédier

Le constat du déséquilibre « fonctionnel » dans la répartition des moyens de la France à l'étranger

Alors que, globalement, nos réseaux à l'étranger ne sont plus appelés à se développer, une réflexion s'impose donc sur l'actuelle répartition des effectifs et d'éventuels redéploiements. À cet égard, le cadre d'analyse pertinent est moins celui des différentes administrations que celui offert par la notion, plus transversale, de « métiers ». Sur la base des informations mises à sa disposition, la mission s'est efforcée de quantifier la part relative des différents métiers de notre réseau international. Une approche plus fine serait certainement nécessaire, par exemple pour distinguer les métiers de la diffusion culturelle et ceux du développement, ou, dans les consulats, les métiers au service de la communauté française et ceux dévolus aux visas. À ce stade, cette approche se heurte toutefois à la nature encore rudimentaire des systèmes d'information sur les ressources humaines.

Tableau 9 : **expatriés et recrutés locaux toutes catégories et tous ministères confondus**

Métier	% dans le monde
Diplomatique	9,00 %
Presse communication	2,60 %
Culturel (y compris établissements)	17,28 %
Scientifique	3,70 %
Développement	8,13 %
Administration des Français	3,92 %
Visas	1,77 %
Défense, armement, coopération militaire	5,00 %
Fonctions support du MAE (gestion, logistique, sécurité, chiffre) et des trésoreries ¹	30,20 %
Économique, financier et agricole	12,10 %
Social	0,20 %
Sécurité intérieure	1,80 %
Autres (transports, équipements, attachés fiscaux, douaniers, magistrats de liaison, etc.)	4,30 %

1. Il n'a été possible d'isoler la fonction support que pour le ministère des Affaires étrangères et pour les trésoreries ; il faudrait certainement appliquer un ratio (1/3 ?) aux autres métiers pour en défalquer la fonction support.

Le tableau ci-dessus met en évidence plusieurs éléments :

– La **fonction diplomatique** *stricto sensu* représente moins de 10 % de l'effectif total.

– **Ce qui, dans ce même tableau, frappe par ailleurs, c'est la part des métiers de la culture et du développement**, de loin au premier rang, mais qui serait encore plus considérable si y étaient ajoutés les assistants techniques ainsi que les agents relevant de l'Agence pour l'enseignement français à l'étranger. La réflexion doit donc porter en tout premier lieu sur les moyens consacrés à notre réseau de coopération culturelle et d'aide au développement. La mission s'est par ailleurs interrogée sur la disproportion entre les dépenses de personnel relevant de ce domaine (quelque 310 M d'euros) et les crédits d'intervention mis à la disposition des postes (215 M d'euros). Quoique la mission n'ignore pas que de tels crédits puissent être complétés par les ressources tirées des manifestations culturelles, le recours au mécénat, les activités de formation, de diffusion de la langue française, la vente de publications etc., force est de constater que la réalité est sur ce point extrêmement contrastée selon le niveau de richesse du pays partenaire.

– Dans la décennie 80, la **DREE**, favorisée par des créations d'emplois par centaines au titre de la politique de soutien au commerce extérieur, a ouvert des missions économiques jusque dans les plus petites ambassades. Divers facteurs conduisent à réduire rapidement le nombre des implantations : les engagements de réduction des effectifs ; la recherche de l'efficacité ; les exigences de qualité ; les facilités du travail à distance ; la multiplication des spécialistes régionaux. Dans ces conditions, les plus petites missions économiques devraient disparaître ou être réduites au statut d'antennes, souvent dotées uniquement d'agents de recrutement local. Là où les implantations sont maintenues ou développées, un recours accru aux recrutés locaux représente en effet une piste pour une plus grande efficacité, le réseau du ministère de l'Économie étant notoirement en décalage par rapport à ceux des pays comparables sur ce point.

– Le bouleversement de l'environnement géostratégique, outre la multiplication des opérations extérieures, a provoqué une relance de l'action internationale du ministère de la Défense. Traditionnellement portée par les représentations bilatérales, celle-ci a évolué

vers une présence renforcée dans les organismes multinationaux tels que l'OTAN et depuis quelques années l'Union européenne. La montée en puissance de notre présence effective à l'OTAN appellera la création de 150 postes. Parallèlement, dans le cadre de la politique européenne de sécurité et de défense, ce sont environ vingt postes qui seront créés. Dans le même temps, les conditions de nos relations militaires avec nos principaux partenaires se sont notablement modifiées. Le canal quasi exclusif que représentait le poste d'attaché de défense a été complété par de nombreux contacts directs d'état-major à état-major. De plus, un grand nombre d'échanges de stagiaires ou d'élèves dans les écoles ont été initiés, en particulier avec les pays européens. Les créations nouvelles de postes d'attaché de défense, liées notamment à l'éclatement de l'URSS au début des années 1990, avaient été gagées par des redéploiements au sein du réseau. Soumise aux contraintes budgétaires générales de l'État, la défense réalise l'essentiel de sa montée en puissance à l'OTAN et à l'Union européenne sous enveloppe de ses ressources. En particulier, elle poursuit le réaménagement de son dispositif des postes d'attaché de défense et d'attaché d'armement, en opérant un nouveau prélèvement de 61 postes sur un total de 445 à ce jour. Cette réduction de près de 15 % ajoutée à celle de 10 % effectuée entre 1995 et 2002 a contraint à une rationalisation de ce réseau qui se poursuit.

– S'agissant de la sécurité intérieure, un élargissement géographique considérable s'est réalisé depuis 1990 avec une présence nouvelle ou renforcée en Europe de l'Est, en Amérique du Sud et en Asie : 64 délégations et 11 antennes intervenant dans 90 pays avec la perspective d'y inclure 7 pays supplémentaires.

– Ce que le tableau ci-dessus, basé sur la répartition des métiers, met enfin en évidence, c'est l'importance des moyens consacrés aux fonctions support qui, d'une certaine manière, constituent la partie la moins opérationnelle de notre réseau à l'étranger, et invite à entreprendre immédiatement sur ce point un effort de réduction des effectifs consacrés aux fonctions support par une mutualisation des moyens notamment.

Propositions pour remédier au déséquilibre « fonctionnel » dans la répartition des moyens de la France à l'étranger

• La réorganisation du réseau culturel, éducatif et de coopération

Quand on considère l'action culturelle de la France à l'étranger en donnant à cette formulation son acception la plus large, c'est-à-dire en y incluant les actions de diffusion et de promotion culturelle proprement dites, les opérations de coopération scientifique et technique, l'enseignement du français à l'étranger, les actions de promotion et de soutien à l'étranger des enseignements supérieurs en France ainsi que l'aide publique au développement, plusieurs constatations s'imposent : l'ampleur du dispositif et sa répartition inégale dans le monde, (déjà mentionnée ci-dessus au titre de la répartition géographique), la multiplication des intervenants, la faiblesse des instruments de pilotage et d'évaluation.

Il est donc essentiel de donner visibilité et cohérence à notre action culturelle.

De nombreuses personnalités auditionnées par la mission ont déploré le caractère illisible de notre dispositif de coopération et d'action culturelle. Il est vrai que la complexité se constate d'abord à Paris, au sein de la DGCID et des autres administrations en charge de l'action culturelle, éducative et de coopération, avant de se répercuter dans nos réseaux à l'étranger.

L'éclatement des responsabilités à Paris

Même si le ministère des Affaires étrangères assume une responsabilité prééminente en matière culturelle, éducative et de coopération, il est loin d'être le seul intervenant dans ces différents domaines :

– en matière d'*aide au développement*, les responsabilités sont partagées au sein d'une mission interministérielle « Aide au développement » entre le Quai d'Orsay et Bercy, qui exercent en outre (avec les DOM-TOM) la tutelle de l'Agence française de développement (AFD) ; d'autres établissements publics interviennent également : c'est le cas de l'Institut

de recherche pour le développement (IRD) et le Centre de coopération internationale en recherche agronomique pour le développement (CIRAD), notamment ;

- dans le domaine de *l'action et de la diffusion culturelle*, le ministère des Affaires étrangères est en situation de quasi-monopole, à travers sa Direction générale de la coopération internationale et du développement (DGCID) et de ses opérateurs spécialisés : l'Association française d'action artistique (AFAA) ; l'Association pour la diffusion de la pensée française (ADPF), notamment ;

- *les établissements scolaires à l'étranger* sont principalement gérés par l'Agence pour l'enseignement français à l'étranger (AEFE) et certains d'entre eux par la Mission laïque française ;

- *la promotion de la langue française* est du ressort du Quai d'Orsay mais aussi de l'Alliance française, subventionnée à hauteur de 36 M d'euros ;

- *la promotion de la science française et les coopérations universitaires en matière de recherche* sont largement du ressort du ministère des Affaires étrangères, et aussi du ministère de la Recherche ainsi que de plusieurs grands organismes comme le CNRS, l'INSERM, l'INRA etc. ;

- *l'audiovisuel extérieur* est éclaté entre plusieurs opérateurs de radio et de télévision (RFI ; TV5, CFI) subventionnés par le ministère des Affaires étrangères ;

- *la promotion à l'étranger de l'enseignement supérieur français* se fait à travers EduFrance, groupement d'intérêt public financé par le ministère des Affaires étrangères et le ministère de l'Éducation nationale, l'accueil des étudiants en France étant du ressort respectif d'EGIDE et du CNOUS.

Ce dernier domaine est particulièrement illustratif de la complexité du dispositif français.

Ainsi, comme il est dit, EduFrance est chargée de promouvoir l'enseignement supérieur français à l'étranger ; Egide de remplir une mission d'accueil des personnes concernées, et le CNOUS d'assumer une responsabilité dans l'accès des étudiants au bénéfice des œuvres universitaires.

Dans la réalité la situation est beaucoup plus complexe :

EduFrance, chargée de la promotion de l'enseignement supérieur français à l'étranger, et qui s'appuie à cet effet sur des délégués permanents présents à l'étranger, se charge aussi partiellement d'organiser l'accueil de certaines catégories d'étudiants (élèves d'écoles d'ingénieur par exemple).

Egide et le CNOUS, quant à eux, se répartissent à parts égales l'accueil des 22 000 étudiants étrangers boursiers du Gouvernement français, mais qui ne représentent qu'environ 10 % du total des étudiants étrangers inscrits dans les établissements d'enseignement supérieur français.

S'agissant en revanche de l'accueil des étudiants étrangers non boursiers du Gouvernement français, ni boursiers de leur propre Gouvernement, il n'est pas organisé de façon spécifique.

Une telle situation n'est pas favorable à la promotion de l'enseignement supérieur français à l'intention d'étudiants venant de pays développés et qui s'attendent à trouver en France des conditions d'accueil analogues à celles que réservent aux étudiants étrangers les universités américaines, britanniques, canadiennes, australiennes...

La faible proportion d'étudiants inscrits dans les universités françaises venant de ces pays, s'explique en grande partie par l'absence d'accueil, les mauvaises conditions de logement qui leur sont proposées et l'insuffisance des services universitaires dédiés aux étudiants étrangers.

Le Conseil national pour le développement de la mobilité internationale des étudiants, que préside le professeur Élie Cohen, que la mission a longuement auditionné, a proposé une stratégie de développement de la mobilité internationale des étudiants et un ensemble de mesures destinées à développer l'attractivité de l'enseignement supérieur français que la mission fait siennes.

La régionalisation de l'offre de formation française à l'étranger par grands ensembles identifiés (Rhônes-Alpes, PACA, Midi-Pyrénées, Île-de-France), en liaison avec les bureaux d'Edufrance à l'étranger, la responsabilisation des établissements d'enseignement supérieur dans le choix et l'accueil des étudiants étrangers, l'implication des régions dans le financement des logements proposés aux étudiants, y compris étrangers, sont apparus à la mission comme les moyens d'apporter à l'insuffisante attractivité de l'enseignement supérieur français des solutions à recommander pour l'avenir.

Par ailleurs, une participation aux frais de scolarité pourrait être demandée aux étudiants étrangers qui disposent des ressources nécessaires, moyennant l'amélioration de l'accueil, du logement et du soutien.

La mission propose, enfin, d'étendre l'expérience menée depuis quelques années en Chine sous la forme des Centres d'évaluation linguistiques et académiques (CELA) qui permettent, dans le contexte d'une forte demande, de procéder, sur place, à la vérification de l'authenticité des titres et à une orientation des candidatures.

Propositions n° 28 : régionaliser l'offre de formation d'enseignement supérieur à l'étranger.

Responsabiliser les régions et les établissements d'enseignement supérieur dans l'accueil des étudiants étrangers.

Veiller à ce que les établissements chargés de la promotion et de l'accueil demeurent dans la stricte logique de leurs missions :

- promotion des études : Edufrance ;***
- accueil et suivi des étudiants étrangers en France inscrits dans des cycles d'études : le CNOUS ;***
- accueils autres : EGIDE.***

Étendre dans les pays à fort potentiel de développement humain la formule des centres d'évaluation linguistique et académique (CELA).

La diversité des intervenants sur le terrain

La complexité parisienne se reflète sur le terrain par une multiplicité d'intervenants :

- dans le domaine de l'aide au développement***, interviennent les services d'action culturelle et de coopération (SCAC), les antennes de l'AFD et parfois les bureaux de l'IRD (vingt-cinq dans le monde) et du CIRAD (une vingtaine dans le monde) ;
- dans le domaine de l'action et de la diffusion culturelles***, coexistent les SCAC, les centres et instituts culturels dépendant du ministère des Affaires étrangères, les alliances françaises, et, dans le cas spécifique de l'Italie, l'Académie française de Rome (Villa Médicis) sous la tutelle du ministère de la Culture ;
- la promotion de la langue française*** est assurée par les SCAC, les centres et instituts culturels et les 1 070 établissements des alliances françaises répartis dans 130 pays, avec, dans certains d'entre eux, coexistence de ces différentes institutions ;
- la promotion de la science française et les coopérations universitaires et en matière de recherche*** sont le fait des SCAC ou, dans les grands pays, des missions pour la science et la technologie ; les bureaux (une dizaine dans le monde) et laboratoires du CNRS, les instituts de recherche en sciences sociales du ministère des Affaires étrangères (vingt-sept dans le monde), les établissements relevant du ministère de l'Éducation nationale, de l'Enseignement supérieur et de la Recherche (École française d'Athènes ; École française de Rome ; Casa de Velasquez ; Institut français d'archéologie orientale du Caire ; l'École française d'Extrême-Orient) participent également de cette même mission.

Cette extrême diversité des organismes en charge de l'action culturelle et de coopération de la France dans le monde présente de nombreux inconvénients : lourds coûts de structure, redondance des actions (entre les centres culturels et les alliances françaises, entre

l'IRD et le CIRAD...), absence de visibilité (paradoxale compte tenu de l'importance que revêt ce secteur dans notre action extérieure), difficulté de l'évaluation.

Cette même multiplicité des structures explique probablement aussi que l'un des moyens pour assurer la pratique du français dans des pays où l'enseignement de notre langue est obligatoire dès la deuxième ou troisième année d'études primaires (Maghreb), à savoir la formation sur place à la pratique de notre langue des enseignants locaux, soit, à ce jour, très insuffisamment explorée.

Certains grands partenaires agissent de façon différente en centralisant leurs interventions dans un ou deux établissements, l'un dédié à la coopération culturelle et éducative au sens large, l'autre à l'aide au développement. Tel est le cas de la Grande-Bretagne (avec le *British Council* et le DFID), de l'Allemagne (avec le Goethe Institut et la GTZ) ou du Japon (avec la Japan Foundation et la JICA).

Pour remédier à la situation ci-dessus décrite et donner à l'ensemble de notre dispositif culturel, éducatif et de coopération une meilleure cohérence, je propose deux solutions :

- dans un premier temps inviter l'ensemble des établissements à inscrire leur action dans le cadre des orientations stratégiques arrêtées par les instances nationales dont la création est proposée par la mission (Conseil de l'action extérieure) ou dont la réactivation est demandée (CIMEE) ; demander aux ministères de tutelle de prendre des dispositions effectives pour que ces orientations se traduisent dans les contrats pluriannuels ou plans d'orientation stratégique, conclus entre les administrations centrales et ces établissements ; dans l'esprit de la LOLF, obtenir de ces derniers des informations annuelles sur les résultats obtenus par rapport aux orientations définies ;
- engager par ailleurs une réflexion sur la rationalisation de notre dispositif ; cette proposition s'inscrit dans la logique de la réforme de l'État qui vise à recentrer, en l'espèce, l'action du ministère des Affaires étrangères sur la définition stratégique et à confier l'exécution des opérations à un acteur principal, à l'image de ce qui se fera dans le domaine de l'aide au développement lorsque les conclusions du CICID du 20 juillet 2004 et du 18 mai 2005, répartissant les tâches entre le Quai d'Orsay et l'AFD, auront été mises en œuvre.

L'étude approfondie de cette possibilité de réforme pourrait être soumise à l'examen du Conseil de l'action extérieure de la France et du CIMEE. Un projet de texte figure en annexe.

Proposition n° 29 : dans l'immédiat, renforcer le pilotage central des établissements publics opérant à l'étranger ; généraliser le conventionnement avec l'État (contrat d'objectifs et de moyens, contrat d'établissement, convention-cadre...) laissant ensuite à ces établissements une plus grande latitude d'action.

Dans la suite du rapport du sénateur Duvernois, mettre à l'étude la création d'une agence pour la diffusion et la promotion de la culture française à l'étranger.

Proposition n° 30 : rationaliser le dispositif des instituts de recherche du MAE à l'étranger en cherchant à multiplier les synergies, à donner plus de lisibilité à notre action internationale et à orienter les travaux de ces instituts vers des analyses régionales utilisables par l'ensemble des postes situés dans la région concernée.

Par ailleurs, l'Agence pour l'enseignement français à l'étranger, dont l'action est unanimement appréciée dans le monde, est placée, depuis la définition de la nouvelle nomenclature budgétaire du Quai d'Orsay, dans une situation ambiguë : elle relève du programme « Français à l'étranger et étrangers en France » sans perdre sa vocation de relais d'influence culturel et éducatif puissant de la France et de la francophonie dans le monde, c'est-à-dire en continuant *de facto* à avoir une activité complémentaire de celle de la Direction générale de la

coopération internationale et du développement. Il est vrai que la loi du 6 juillet 1990 lui confie plusieurs missions :

- assurer à l'étranger le service public d'éducation pour les enfants français ;
- contribuer au rayonnement de la langue et de la culture françaises en particulier par l'accueil d'élèves étrangers ;
- participer au renforcement des relations de coopération entre les systèmes éducatifs français et étrangers ;
- aider les familles à supporter les frais de scolarité, notamment par l'octroi de bourses aux enfants français ;
- promouvoir les résultats des élèves étrangers par l'octroi de bourses d'excellence.

Faut-il à cet égard maintenir l'AEFE dans le programme « Français à l'étranger et étrangers en France » du ministère des Affaires étrangères ? La question vaut d'être posée car c'est en fait l'internationalisation de l'action de cette agence qui constitue sa force pour notre diplomatie culturelle. Il faut éviter de la renationaliser.

• La réallocation des moyens de l'action économique et commerciale de la France à l'étranger

Depuis la décennie 80 pendant lesquelles elle a été favorisée par des créations d'emplois par centaines au titre de la politique de soutien au commerce extérieur, la DREE a ouvert des missions économiques dans toute l'Europe, jusque dans les plus petits postes.

Quoique cette direction ait fait des efforts pour réduire ses effectifs expatriés, cette évolution ne s'est pas accompagnée d'une réallocation géographique dans les pays prioritaires. Aujourd'hui, 28,45 % des effectifs de cette administration restent placés en Europe occidentale, centrale et orientale. Par ailleurs, le tableau ci-dessous montre que, comparativement à nos grands partenaires et concurrents commerciaux européens, les coûts de fonctionnement des services du MINEFI affectés au soutien du commerce extérieur apparaissent très élevés par rapport aux crédits d'intervention :

Tableau 10 : **tableau comparatif des dispositifs d'appui aux exportations et à l'investissement dans les principaux pays européens**

	France (2004)	Grande-Bretagne ¹ (Budget 2004-2005)	Italie (2004)	Espagne (2004)	Allemagne (2004)
I Coût global pour l'État ²	169 M €	408 M € (283 M £)	210 M €	241 M €	146 M €
Répartition entre :					
– fonctionnement	143 M €	258 M € (225 M € pour Trade UK et 33 M € pour Invest UK)	124 M € (112 M € ICE et 12 M € SI)	65 M € (32 M € ICES, 30 M € ambassades, 3 M € CCI)	63 M € (Invest in Germany, BFAI et AHK, qui sont les CCI à l'étranger)
– interventions	26 M € dont 14 M € UBIFRANCE 12 M € AFII	150 M € (111 M € pour Trade UK, 10 M € pour Food from Britain et Cereal Authority, et 29 M € pour Invest UK)	86 M € (73 M € ICE et 13 M € SI)	176 M € (172 M € ICES, 4 M € Food from Spain)	83 M € (programme AUMA des foires et salons, énergies renouvelables, agro)

1. Le taux de change euro/livre retenu est de 0,6940, soit le taux en vigueur au 28 octobre 2004.

2. En France le périmètre inclut UBIFRANCE et la partie « commerciale » du réseau du MINEFI à l'étranger (estimation du contrôle de gestion), l'agro-alimentaire (Sopexa) et l'AFII.

Le tableau ci-dessus met en évidence deux indications intéressantes :

– La première qui révèle que, contrairement à une idée reçue, les autres grands pays européens (Grande-Bretagne, Italie, Espagne et à un moindre degré l'Allemagne) affectent à la promotion de leur commerce extérieur une part importante d'argent public (la Grande-Bretagne étant de ce point de vue celle qui, proportionnellement à son budget, affecte à ce dispositif la part la plus importante).

– La seconde porte sur la répartition entre les dépenses de fonctionnement et les crédits réservés à l'intervention. Ici encore apparaît la spécificité française qui réserve à son fonctionnement 85 %, contre 63 % en Grande-Bretagne, 59 % en Italie, 27 % en Espagne et 43 % en Allemagne.

La situation ainsi décrite et la part absorbée par la France dans les dépenses de fonctionnement de son réseau à l'extérieur, tiennent très largement à la part élevée des effectifs expatriés du MINEFI, notamment dans les pays de l'Union européenne et plus particulièrement encore dans les quatorze pays membres avant l'élargissement.

Cette observation a déjà été faite dans les développements qui mettent en évidence les déséquilibres géographiques de la répartition des moyens de la France à l'étranger. Le tableau ci-dessus présenté ne fait que confirmer cette analyse.

La réaffectation de personnels dans des pays extérieurs à l'Union européenne et à fort potentiel de développement économique constitue donc une nécessité ; de même que le recours plus généralisé à des recrutés locaux dans ces pays constitue un objectif, les expatriés ayant pour fonction principale d'encadrer et d'animer un large réseau de recrutés locaux.

Proposition n° 31 : créer, maintenir ou développer dans les pays à fort potentiel de développement économique un réseau de soutien au développement du commerce extérieur en recourant, pour partie, à des effectifs réaffectés à partir de l'Union européenne et en s'appuyant sur des agents recrutés localement en proportion plus importantes, le réseau du MINEFI étant, sur ce point, en décalage par rapport aux réseaux de pays comparables.

Au-delà des observations qui précèdent sur l'inégale répartition géographique des moyens affectés par l'État au développement du commerce extérieur, et des conséquences à en tirer pour aller vers une meilleure répartition, une autre constatation s'impose : la promotion du commerce extérieur est le fait d'une pluralité d'acteurs : en France, les chambres de commerce et d'industrie, les directions régionales du commerce extérieur, les collectivités territoriales, les organisations professionnelles ; à l'étranger les missions économiques, les chambres de commerce françaises à l'étranger.

UBIFRANCE (l'Agence française pour le développement international des entreprises) a été créée en février 2004 pour encadrer les prestations des missions économiques aux petites et moyennes entreprises, en définissant la tarification et les produits délivrés par celles-ci.

Alors que le ministère de l'Économie, des Finances et de l'Industrie distingue dorénavant dans ce cadre les missions « régaliennes » de ses agents de leurs actions « commerciales » soutenues par UBIFRANCE, je me suis interrogé sur l'utilité de confier à cette dernière agence l'entière responsabilité de la promotion des échanges extérieurs des PME.

L'analyse approfondie des activités actuelles du réseau des missions économiques fait apparaître que l'identification de missions « régaliennes » et « commerciales » n'est pas susceptible de déboucher sur une répartition de tous les agents entre des fonctions distinctes. Certes la fonction « prestations facturables » peut s'identifier, tout spécialement lorsque la géographie la souligne (Milan, Düsseldorf, New York, Montréal, peut-être Sao Paulo et Rio),

mais elle ne rend pas compte de la totalité des activités dédiées au soutien de la présence des entreprises françaises sur les marchés.

Par ailleurs, s'agissant du noyau purement commercial d'appui au commerce courant et aux PME, les comparaisons internationales montrent que, sauf en Allemagne et en Autriche, les pays distinguent le réseau extérieur sous statut diplomatique (unitaire au Royaume-Uni et en Italie, pluriministériel en France, en Espagne ou aux États-Unis) et les agences chargées de la politique correspondante (ICEX en Espagne, ICE en Italie, UK T & I en Grande-Bretagne, UBIFRANCE). Dans le cas allemand, le dispositif est celui des chambres de commerce et ne relève pas d'une agence tête de réseau.

Après que la question a été largement débattue, je n'ai pas retenu, à ce jour, l'idée d'une séparation systématique et généralisée du « régalien » et du « commercial » au sein des missions économiques, ni comme moyen d'assurer une meilleure intégration des agents chargés du « régalien » au sein des ambassades, ni comme un moyen de mieux promouvoir notre commerce extérieur.

En revanche, je propose que cette séparation du régalien et du commercial soit expérimentée dans les quatorze « anciens » pays membres de l'Union selon un schéma que je développe dans le troisième chapitre de ce rapport qui traite de la dynamique européenne, en confiant à UBIFRANCE un rôle accru pour le développement commercial dans les quatorze pays concernés, et en fixant à cet établissement public des objectifs de résultat.

Proposition n° 32 : mieux distinguer les moyens alloués respectivement aux missions régaliennes et de soutien commercial des missions économiques.

Proposition n° 33 : fixer à UBIFRANCE des objectifs de résultats plus affirmés, en particulier dans les quatorze « anciens » pays de l'Union.

Des contrats de performance et de moyens pour les services publics.

La gestion budgétaire de la DREE repose sur des contrats avec la direction du budget qui lui ont assuré une certaine stabilité de ses ressources. Par ailleurs, la DREE a mis en place une politique de qualité sous certification extérieure, l'AFAQ, pour toutes les prestations commerciales du réseau. Cette action a nécessité une mise à plat intégrale de l'ensemble des procédures, selon le principe « *décrire ce que l'on fait, faire selon cette description* ». Cette politique a permis l'instauration de procédures homogènes, largement issues des meilleures pratiques, dans un réseau pourtant traditionnellement très « artisanal ». Une politique de facturation des services a été développée, à cette occasion, à la fois pour assurer une certaine mesure de l'utilité des prestations et pour restituer aux missions économiques une part des revenus éditoriaux ou d'autres prestations commercialisées par UBIFRANCE.

L'analyse attentive de ces politiques de gestion mises en œuvre par le MINEFI conduisent la mission à recommander qu'elles soient, *mutatis mutandis*, également entreprises par le réseau du ministère des Affaires étrangères pour les actions dont celui-ci a la charge, dans les métiers de la DGCID et du consulaire notamment.

Proposition n° 34 : étendre les contrats d'objectifs et de moyens à l'ensemble du dispositif public de la France à l'étranger.

- **La mutualisation des fonctions support, instrument de rationalisation et de réduction des coûts**

Tableau 11 : expatriés et recrutés locaux toutes catégories et tous ministères confondus

Métier	% dans le monde
Diplomatique	9,00 %
Presse communication	2,60 %
Culturel (y compris établissements)	17,28 %
Scientifique	3,70 %
Développement	8,13 %
Administration des Français	3,92 %
Visas	1,77 %
Défense, armement, coopération militaire	5,00 %
Fonctions support du MAE (gestion, logistique, sécurité, chiffre) et des trésoreries ¹	30,20 %
Économique, financier et agricole	12,10 %
Social	0,20 %
Sécurité intérieure	1,80 %
Autres (transports, équipements, attachés fiscaux, douaniers, magistrats de liaison, etc.)	4,30 %

1. Il n'a été possible d'isoler la fonction support que pour le ministère des Affaires étrangères et pour les trésoreries ; il faudrait certainement appliquer un ratio (1/3 ?) aux autres métiers pour en défalquer la fonction support.

Le tableau ci-dessus, déjà examiné à propos de la répartition fonctionnelle des moyens mobilisés respectivement au titre des métiers culturels, scientifiques et de développement, ainsi que des métiers économiques, principalement, met en évidence la part importante que représente les fonctions support du MAE (gestion, logistique, sécurité, chiffre) et des trésoreries, dans l'ensemble des moyens mobilisés (30,2 %).

C'est donc dans cette partie, qui est la moins opérationnelle pour l'action de la France à l'étranger, que doit se porter l'effort de mutualisation des moyens.

Cette mutualisation doit concerner les structures de gestion administrative et comptable des postes, d'une part, et inspirer la politique immobilière de la France à l'étranger, d'autre part.

Le regroupement des structures de gestion

Le regroupement des structures de gestion des différents services du ministère des Affaires étrangères (chancellerie, SCAC, consulat) en Services administratifs et financiers (SAF) uniques, a pour objectif de rationaliser les moyens humains et matériels de gestion et d'en harmoniser les règles.

Ce mouvement, initié à la suite de la fusion du ministère des Affaires étrangères et du ministère de la Coopération est en phase de généralisation. Ainsi, par exemple, les sept services gestionnaires présents jusqu'en 2004 en Belgique (ambassade bilatérale, consulats généraux et représentations permanentes) doivent être fusionnés dès 2005 dans une structure unique.

La mise en œuvre de la LOLF contribue à renforcer cette politique. En effet, la logique du budget-pays s'accompagne de la suppression de la qualité d'ordonnateur secondaire délégué des consuls généraux.

L'application de la LOLF amène ainsi nécessairement à repenser l'organisation des services gestionnaires locaux en vue de leur centralisation au sein d'un pôle de compétences placé au niveau de l'ambassade. La régie de l'ambassade doit ainsi être reconfigurée en conséquence. Dans ces conditions, et pour autant que le permettent les systèmes de communication et l'environnement local (état du système bancaire, pratiques, délais et modes de règlement...), la majeure partie des crédits des consulats généraux (loyers, paye des recrutés locaux) pourra être gérée par le service administratif et financier de l'ambassade. Les consulats généraux conserveront une compétence résiduelle en la matière et disposeront d'une régie de recettes, ainsi que d'une régie de dépenses qui doit permettre de procéder au paiement des dépenses de proximité.

L'effet de la suppression de la qualité d'ordonnateur secondaire délégué pour les chefs de poste consulaire pourra être mesuré en 2005 grâce à la mise en pratique de cette mesure, et à titre expérimental depuis 2004, dans les pays qui font partie de l'expérimentation budget-pays LOLF ¹, ainsi qu'aux États-Unis pour trois consulats généraux ².

Ce mouvement de réforme est évidemment bienvenu.

Je préconise qu'il soit étendu à l'ensemble des administrations présentes dans les postes.

Actuellement en effet, les services de l'État à l'étranger comptent 856 ordonnateurs secondaires délégués !

Une telle situation est évidemment coûteuse en temps et en personnels, et elle est encore plus injustifiée lorsque le montant des crédits à gérer est faible. Il est nécessaire de mettre un terme à une telle situation.

Proposition n° 35 : supprimer la qualité d'ordonnateur secondaire délégué pour les chefs de service gérant un montant de crédits inférieur à un seuil à déterminer après concertation interministérielle.

Une nouvelle étape devrait aussi être franchie à travers la fusion des services gestionnaires ministériels : la situation actuelle, dans laquelle chaque ministère dispose de ses propres services gestionnaires, souvent sous-occupés, est génératrice de coûts inutiles.

Un service administratif et financier interministériel gèrerait ainsi les crédits de plusieurs ordonnateurs secondaires (l'ambassadeur et les ordonnateurs secondaires délégués).

Une telle fusion des SAF pourrait se faire grâce à une **délégation de gestion**. Le décret n° 2004-1085 du 14 octobre 2004 en offre dorénavant la possibilité : cette dernière permet en effet de gérer des crédits inscrits dans des programmes différents, sans transfert de ces crédits d'un programme à l'autre. La délégation de gestion peut se faire à la fois au niveau central ou déconcentré, en France ou à l'étranger.

Cette mesure s'accompagne d'un fort enjeu de ressources humaines, les services administratifs et financiers interministériels pouvant regrouper, sous l'autorité de l'ambassadeur, des agents relevant de différents ministères. Je pense à cet égard notamment à certains agents des trésoreries à l'étranger dont la réforme du réseau est concomitante à celle de la procédure comptable.

Pour que les réformes ci-dessus proposées deviennent rapidement effectives, et au-delà des mesures de réorganisation que leur mise en œuvre nécessite, il est indispensable que les chefs de poste soient eux-mêmes sensibilisés à l'importance des questions administratives,

(1) Albanie, Allemagne, Chine, Espagne, Hongrie, Italie, Madagascar, Royaume-Uni, Suisse et Tunisie.

(2) Washington, La Nouvelle Orléans et Miami.

financières et comptables, et s'impliquent personnellement dans la mise en place de la nouvelle organisation proposée.

Cela suppose par ailleurs qu'à l'avenir, les chefs de poste, avant que de rejoindre une affectation, soient formés à ces questions administratives, financières et comptables. Cela nécessite enfin que dans les plus grands postes, un agent de grade élevé issu ou non du corps diplomatique assume les fonctions de secrétaire général un peu par analogie avec l'organisation des préfectures en France.

Proposition n° 36 : créer des services administratifs et financiers uniques pour chaque poste à l'étranger en mutualisant les personnels des différentes administrations.

La simplification des procédures comptables informatiques serait elle-même génératrice de grandes économies de gestion. À cet égard, le ministère des Affaires étrangères et le ministère de l'Économie, des finances et de l'industrie ont développé un outil informatique de gestion (COREGE) dont l'utilisation par les services tiers peut être envisagée.

Proposition n° 37 : généraliser l'utilisation du système informatique COREGE.

Par ailleurs, chaque administration a développé un système autonome de contrôle de gestion dans la perspective de l'entrée en vigueur de la LOLF. Nulle mesure de la performance collective ne pourra aboutir si les systèmes de contrôle de gestion des différentes administrations ne sont pas convergents.

Proposition n° 38 : poser les bases d'une cohérence des systèmes de contrôle de gestion ministériels.

Proposition n° 39 : inciter les ambassadeurs à faire de la conférence d'orientation budgétaire l'occasion de partager les indicateurs de résultats de l'exercice écoulé qui éclaireront les demandes de crédits pour l'année à venir et alimenteront les secrétariats des Documents de politique transversale (DPT).

Suggérer le regroupement des structures de gestion, c'est également, pour l'un des domaines majeurs de l'activité consulaire, se poser la question de savoir s'il est, ou non, opportun de donner à la délivrance des visas une autonomie de fonction.

L'autonomie de la fonction de délivrance des visas

En termes quantitatifs, la délivrance des visas concerne principalement nos consulats dans les pays d'Afrique de l'Ouest, de Russie et de Chine. En effet sur les deux millions de visas délivrés en 2004, trois pays du Maghreb (Algérie, Maroc, Tunisie), la Russie et la Chine représentent au total près de 40 % de l'ensemble des visas délivrés ; si l'on y ajoute les pays de l'Afrique de l'Ouest, l'ensemble additionné dépasse 50 % du total des visas émis.

La mission a eu l'occasion de prendre la mesure de cette situation au cours d'un déplacement au Maroc où elle a constaté que l'existence de six consulats ne se justifiait, pour une large part, que par la délivrance de visas.

La tâche que représente cette délivrance est harassante ; elle est exercée dans des conditions matérielles souvent très difficiles par les agents affectés à cette mission. La situation dans ce secteur se caractérise par ailleurs, et notamment dans les pays mentionnés ci-dessus, par

une très grande difficulté à faire face, dans de bonnes conditions, à la demande, alors même que la délivrance des visas est une source non négligeable de recettes de chancellerie (près de 79 millions d'euros en 2004).

Il convient, par ailleurs, de mentionner que le relevé des données biométriques prescrit par la nouvelle loi sur l'immigration va, dans un proche avenir, faire peser une charge plus lourde encore sur les consulats du fait de la comparution personnelle systématique que les nouvelles dispositions prescrivent.

Une telle situation doit être analysée au regard des enjeux très importants que constitue la fonction consulaire de délivrance des visas : en effet, les conditions d'accueil dans les consulats sont un élément d'attractivité pour les personnes dont le séjour en France est souhaité (chefs d'entreprise, responsables et représentants des activités culturelles, étudiants et chercheurs, touristes...).

Dans le même temps, la maîtrise du risque migratoire impose aux consulats une extrême vigilance, un discernement et un strict encadrement des agents chargés d'instruire les demandes de visas, ainsi qu'une implication personnelle des consuls, de leurs adjoints et de tous les agents en charge de l'instruction des demandes.

Pour donner aux consulats les moyens de leur action dans ce domaine – rapidité dans la délivrance des visas pour ceux dont le séjour en France est souhaité, examen minutieux des demandes présentées de la part de personnes qui peuvent présenter un risque migratoire – il est tout à fait indispensable de renforcer les moyens attribués aux services consulaires, en particulier dans les pays ci-dessus désignés.

Pour atteindre cet objectif, deux voies sont possibles :

- réallocation rapide de moyens aux consulats surchargés en fonction d'un ratio nombre de demandes de visas/nombre d'agents chargés d'en traiter, avec les ajustements qu'impose la situation particulière de certains pays ;
- externalisation de cette fonction à un établissement public placé sous la double tutelle du MAE et du ministère de l'Intérieur, et doté d'une autonomie financière.

L'expérience conduite depuis juin 2000 au Royaume-Uni avec la création de « UK visas », organisme qui, sous la tutelle conjointe des ministères de l'Intérieur et des Affaires étrangères, est chargé de la délivrance des visas en liaison avec les missions diplomatiques et consulaires britanniques, est apparue digne d'intérêt à la mission. « UK visas » est autofinancé par les recettes tirées des visas. En poussant à son terme la logique de la LOLF, qui a créé une action « Instruction des demandes de visas » au sein du programme « Français de l'étranger et étrangers en France », la mission recommande de mettre à l'étude l'externalisation de la délivrance des visas à un établissement public placé sous la double tutelle des ministères des Affaires étrangères et de l'Intérieur, et doté de l'autonomie budgétaire.

Cette création présenterait l'avantage d'affecter les recettes tirées des visas à l'amélioration des conditions d'accueil dans les consulats et de donner à ceux-ci les moyens de traiter de façon plus opportune les demandes émanant de personnes que la France souhaite accueillir et enfin de traiter d'une manière plus efficace les difficultés créées par le risque migratoire.

La mission a par ailleurs constaté que le dispositif de délivrance des visas et de lutte contre l'immigration irrégulière gagnerait à une meilleure coordination entre les services consulaires, les préfectures en France, et, dans un certain nombre de cas, les autorités judiciaires. Cette constatation milite également en faveur d'un renforcement des moyens consulaires dans les pays à partir desquels existe un fort risque migratoire.

Proposition n° 40 : mettre à l'étude la création d'un établissement public conventionné chargé de l'instruction des demandes de visas.

Les regroupements immobiliers

Ils constituent l'une des clés d'une meilleure organisation de la représentation de la France à l'étranger et peuvent permettre des économies substantielles.

De ce point de vue, la situation constatée par la mission lors de ses déplacements et à partir des informations qu'elle a recueillies, met en évidence qu'en dépit de l'intérêt que l'inspection générale des Affaires étrangères a depuis longtemps porté à cette question et des mesures précises qu'elle a préconisées pour favoriser ou organiser ces regroupements dans plusieurs pays (à Londres où la France a huit implantations, en ce non compris les établissements d'enseignement ; à Rome, onze implantations) peu de progrès sont perceptibles.

En porte témoignage le fait que pour ne s'en tenir qu'à la seule Union européenne, nos implantations ne sont regroupées que dans trois capitales (Berlin, Varsovie, Tallinn) et que les missions économiques disposent de sites propres dans dix-neuf des vingt-cinq pays de l'Union.

Tout cela est extrêmement coûteux.

Pourtant l'unité de lieu permettrait non seulement des économies d'échelle mais aurait aussi un impact sur les modes de travail des équipes. L'exemple de la représentation permanente à Bruxelles est à cet égard probant, tout comme le projet de regroupement immobilier du ministère des Affaires étrangères souhaité par M. Michel Barnier.

La mise en œuvre d'une politique volontariste de regroupement immobilier dans les postes nécessite une impulsion forte au niveau central.

Deux options sont ouvertes pour l'exercice de cette responsabilité :

– Réformer le mandat de la Commission interministérielle des opérations immobilières de l'État à l'étranger, créée par le décret n° 64-276 du 24 mars 1964, aujourd'hui limité à l'examen des conditions financières dans lesquelles sont réalisées les opérations « d'acquisition, d'échange et de prise à bail d'immeubles par l'État français dans tous les pays étrangers ainsi que les projets d'aliénation, d'affectation et de location de biens immobiliers » ; la Cour des comptes a rendu un rapport récent sur le sujet. La réforme du mandat de la Commission interministérielle devrait veiller à laisser aux chefs de poste une latitude de négociation, par exemple, lors de la prise à bail d'un local nécessaire à l'action de la France à l'étranger dans le cadre des enveloppes financières ouvertes à cet effet. L'attention de la mission a été en effet appelée sur le fait que l'avis préalable de la commission nationale avant toute conclusion de bail prive les postes d'une réelle marge d'initiative et de négociation et peut aboutir au résultat inverse de l'objectif recherché du fait des retards liés à la multiplicité d'avis à recueillir avant que de passer convention.

– La difficulté du sujet et la constatation qu'en dépit des rappels réguliers sur la nécessité de ces regroupements immobiliers des représentations de la France à l'étranger, peu de progrès ont été enregistrés, conduisent la mission à suggérer par ailleurs de mettre à l'étude la création d'un établissement public administratif de gestion patrimoniale des biens de l'État à l'étranger. La technicité du sujet n'a pas permis à la mission d'aller au-delà de cette recommandation.

Proposition n° 41 : procéder à des regroupements immobiliers en première priorité dans les pays de l'Union européenne, où les coûts de location des immeubles sont les plus élevés.

Proposition n° 42 : mettre à l'étude la création d'un établissement public administratif de gestion patrimoniale des biens de l'État à l'étranger aux objectifs et moyens clairement circonscrits par une convention avec la tutelle.

La mise en cohérence des réseaux administratifs et de communication

La mise en cohérence des réseaux administratifs

Faire cesser les doublons

Si une meilleure insertion des services dépendant du ministère de l'Économie, des Finances et de l'Industrie dans le travail diplomatique vise d'ores et déjà à doter les ambassades de véritables pôles économiques et commerciaux, la question se pose de l'éventuel rattachement à ces regroupements d'attachés spécialisés aujourd'hui dépendant directement de l'ambassadeur et faisant doublon avec des missions remplies en tout ou partie dans les missions économiques.

Deux cas font contraste à cet égard : les attachés agricoles relevant du ministère de l'Agriculture (MAAPAR), sans perdre leur identité ni leurs responsabilités propres ont fait l'objet d'un protocole entre la DREE et le MAAPAR, permettant leur insertion fonctionnelle dans un secteur agricole qui peut regrouper comme à Madrid, au sein de la mission économique, l'attaché agricole et les spécialistes du secteur d'appartenance DGTPE ou UBIFRANCE. À l'inverse, le récent développement d'un réseau limité d'attachés du ministère en charge des Transports est source de tensions et de difficultés, notamment faute d'une coopération suffisante avec les secteurs « transports » des missions économiques.

Proposition n° 43 : passer entre le ministère des Affaires étrangères, le ministère de l'Économie, des Finances et de l'Industrie et les autres ministères techniques concernés (domaines des transports et des affaires sociales notamment) des conventions pour supprimer les doublons fonctionnels.

En matière militaire, trois réseaux doivent être distingués : celui des attachés de défense, celui des attachés d'armement, tous deux dépendant du ministère de la Défense, celui des missions de coopération militaire, relevant du ministère des Affaires étrangères depuis sa fusion avec le ministère de la Coopération en 1998. Les relations entre ces deux administrations sont considérées comme bonnes.

Pour faciliter la lisibilité externe et le fonctionnement du dispositif du ministère de la Défense dans les ambassades où existent à la fois, attaché de défense et attaché d'armement, il faut, sans remettre en cause la spécificité des actions menées par chacun, rapprocher ces services et tirer un plus grand parti des mutualisations possibles de moyens.

Proposition n° 44 : rapprocher les postes d'attaché de défense et les postes d'attaché d'armement.

Remettre en cause le principe du maintien d'un poste d'attaché d'armement quand les résultats commerciaux sont insatisfaisants.

Généraliser l'adaptation continue du dispositif des attachés d'armement aux perspectives commerciales ou de coopération dans les pays concernés, et aux résultats obtenus.

Le réseau du ministère de l'Économie, des Finances et de l'Industrie

Décidée en 2002, la fusion des réseaux de la DREE, du Trésor, de la Direction générale des impôts et de la Direction générale des douanes repose sur deux principes : une « déspecialisation », avec des missions économiques couvrant l'essentiel du monde (159 missions économiques dans 116 pays plus 10 organisations internationales) ; un maillage régional sous la forme de 25 circonscriptions relevant de chefs des services économiques. Cette fusion

n'a pas encore produit tous ses effets : la « déspecialisation » des missions économiques n'est pas complète. De fait elle ne porte que sur les principaux pays, les plus petites missions économiques étant davantage organisées sur le modèle DREE classique ; des attachés spécialisés exercent leurs compétences dans plusieurs pays (trésor, douanes, fisc) ; aux États-Unis et au Royaume-Uni les binômes conseiller économique et commercial/conseiller financier sont encore en place ; l'intégration effective des attachés fiscaux et douaniers reste largement à faire. L'intégration des directions de la prévision, du trésor et de la DREE au sein de la Direction générale du trésor et des politiques économiques (DGTPE) vient conforter la fusion des réseaux.

Proposition n° 45 : mener la fusion des réseaux du ministère de l'Économie, des Finances et de l'Industrie à son terme.

La recherche d'une efficacité accrue et l'utilisation des outils informatiques intégrateurs ont permis le développement d'une spécialisation sectorielle des agents des missions économiques qui peuvent s'affranchir de leur rattachement géographique. L'exemple du réseau des missions économiques aux États-Unis fait ainsi apparaître qu'une part dominante de l'activité des missions s'inscrit dans une démarche sectorielle, l'agent tête de réseau du secteur étant de fait le donneur d'ordres d'agents placés en principe sous l'autorité d'un chef de mission économique géographique, au point que la mission a constaté, au moins à Los Angeles, Miami et Atlanta qu'il devenait difficile de considérer les missions économiques comme des entités autonomes dès lors qu'elles n'avaient plus de moyens disponibles pour une approche territoriale de proximité. Cette spécialisation s'exerce aussi dans le cadre de réseaux mondiaux ou régionaux, divers agents des missions économiques pouvant ainsi relever d'une animation assurée par un agent tête de réseau au risque d'échapper à l'autorité de leur chef de mission économique (CME).

Il va de soi qu'une telle spécialisation sectorielle nuit à une approche de proximité qui renforcerait notre maillage territorial.

Proposition n° 46 : clarifier les modes d'action sectoriel et géographique des missions économiques ; réserver l'appellation de mission économique aux implantations disposant encore de capacités d'action territoriale suffisantes, les autres devenant des antennes ; évaluer conjointement, entre le ministère des Affaires étrangères et le ministère de l'Économie, des Finances et de l'Industrie, le potentiel dédié par le ministère de l'Économie à une approche territoriale de son champ de compétences.

À plusieurs reprises au cours de leurs déplacements sur le terrain, les membres de la mission ont constaté d'une part que les chefs de poste se plaignent souvent du manque de disponibilité des missions économiques et, que, d'autre part, les chefs de mission économique (CME) et leurs collaborateurs considèrent les demandes des chefs de poste comme excessives et quelquefois redondantes. À cela s'ajoute le fait que les CME considèrent que les demandes de rédaction de télégrammes constituent une contrainte lourde, dont la pertinence ne leur paraît pas toujours évidente et qui vient s'ajouter aux tâches préalablement programmées en liaison avec leurs administrations centrales.

Proposition n° 47 : mieux faire converger les attentes des CME, chefs de service économique, ambassadeurs, consuls généraux et consuls à l'égard des missions économiques en intégrant dans les programmations de celles-ci les ressources nécessaires pour répondre aux demandes des chefs de poste. Au vu de leur utilisation par le réseau diplomatique, évaluer ultérieurement la pertinence de ces ressources.

La mise en cohérence des moyens de communication

Les sites internet des postes

À l'étranger, les ambassades et les consulats, les missions économiques, les établissements culturels, les écoles, ont ouvert des sites internet ces dernières années sans réelle coordination et sans que l'animation et la mise à jour de ces sites soient optimales. Des passerelles existent la plupart du temps entre eux sous la forme de liens hypertextes, mais pas toujours de manière immédiatement identifiable. Si le site de l'ambassade est souvent le fédérateur des autres sites, il me semble souhaitable, au moins dans les grands pays, de donner une présentation plus attractive de la présence française sur l'internet grâce à la création de « portails », à l'image de celui ouvert par l'ambassade de France à Pékin (« La France en Chine ») ou les autorités britanniques au Japon (*UK now*). Une circulaire du Premier ministre pourrait demander au ministère des Affaires étrangères de coordonner cette nouvelle présentation qui, au demeurant, aurait pour impact de fédérer les frais de conception et d'animation des sites actuels.

Proposition n° 48 : encourager la création de portails internet rénovés et interministériels.

Les intranets et messageries électroniques

Chaque administration a en fait développé pour son réseau à l'étranger son propre réseau de communication et les intranets présentent des différences assez sensibles : ainsi « Odyssée » (MINEFI) est aussi un outil de travail collaboratif disposant d'une base de données documentaire, tandis que « Diplonet » (MAE) est un portail intranet classique.

Au ministère des Affaires étrangères, la stratégie ministérielle de réforme prévoit de favoriser le travail collaboratif par la création, sur le modèle d'« Odyssée », d'une base documentaire disponible en mode web depuis l'intranet. Cette base permettra l'accès à des documents non classifiés défense, issus de différents supports : notes, messages archivés de la messagerie professionnelle, télégrammes non classifiés.

Toujours au ministère des Affaires étrangères, la situation est très insatisfaisante en termes d'intranets des postes. Les deux seuls intranets connus, ceux de l'ambassade de France à Washington et de la représentation permanente auprès de l'Union européenne, ont été mis en place de façon artisanale et ont un contenu limité ; celui de Washington n'est d'ailleurs pas accessible depuis l'ensemble du réseau américain. Un réel effort s'impose donc à cet égard dans les pays à réseau diversifié (ambassade, consulats et agences consulaires, établissements culturels et scolaires, centres de recherche etc.).

La question du dialogue entre les systèmes a déjà fait l'objet de discussions entre le ministère des Affaires étrangères et la DREE. Aujourd'hui, le ministère des Affaires étrangères dispose dans le monde de 180 accès à « Odyssée ». À l'inverse, le ministère de l'Économie et des Finances ne dispose pas d'accès à « Diplonet ».

Pour leur part, les messageries communiquent entre elles dans les conditions ordinaires mais sans protection de sécurité. La mise en place, à partir de 2005, au ministère des Affaires étrangères, d'une nouvelle messagerie professionnelle devrait améliorer la situation. En effet, le chiffrement des messages permettra des échanges sécurisés avec des partenaires hors ministère des Affaires étrangères, sous réserve d'une installation préalable sur les postes de travail concernés.

Je constate également que les autres administrations représentées à l'étranger ne sont pas associées à ces premiers efforts de rapprochements informatiques.

Proposition n° 49 : renforcer la collaboration entre administrations sur l'échange électronique de données ne nécessitant pas un haut degré de protection (exemples du SIRH¹, d'ACCORD).

Proposition n° 50 : créer des passerelles entre intranets et bases documentaires ministériels.

D'une façon plus générale, il convient de souligner qu'un audit récent des systèmes d'information du ministère des Affaires étrangères a mis en évidence qu'un effort d'investissement très significatif doit être accompli pour mettre les systèmes à niveau : les dépenses du MAE en ce domaine sont très en deçà de celles des grands pays occidentaux. Alors que la France consacre 3,5 % de son budget à l'entretien de ses réseaux, les Américains y consacrent 13 % et les Hollandais et les Britanniques 8 %. L'effort à entreprendre pour mettre à niveau les systèmes d'information du MAE est donc considérable et doit être réalisé de façon urgente.

J'ai eu l'occasion de constater personnellement à quel point le travail des diplomates, notamment de ceux qui sont en fonction à la représentation permanente à New York était rendu très compliqué par le fait qu'ils n'ont pas accès à internet depuis leur poste de travail alors qu'au Département d'État américain, les agents l'utilisent comme une source quotidienne d'information.

Mes interlocuteurs, et notamment les plus jeunes d'entre eux qui ont acquis une vraie expertise dans l'utilisation des réseaux informatique, m'ont clairement indiqué qu'ils ne comprennent pas pour quelles raisons des questions aussi simples que celle de l'accès à internet depuis leur poste de travail ne sont toujours pas résolues.

Proposition n° 51 : faire un effort significatif et urgent d'investissement dans les réseaux informatiques et de communication au ministère des Affaires étrangères.

Proposition n° 52 : donner à bref délai un accès internet depuis leur ordinateur de bureau aux diplomates.

Le télégramme diplomatique

Je rappelle qu'il est le vecteur principal de la communication gouvernementale à l'égard des plus hautes autorités de l'État depuis l'étranger et qu'à ce titre il est au premier chef concerné par le constat de carence issu de l'audit réalisé sur les systèmes d'information du Quai d'Orsay à la demande du ministre des Affaires étrangères.

Les avantages techniques principaux du télégramme sont sa sécurité, sa rapidité, sa traçabilité et sa fiabilité de transmission, les modalités de son archivage et la possibilité de servir simultanément un grand nombre de destinataires, tant parmi les responsables gouvernementaux (Élysée, Matignon, ministères), que dans les assemblées parlementaires ou dans les postes.

On reproche couramment au télégramme diplomatique son caractère formel, les rigidités de son utilisation bureautique, la relative lenteur de sa diffusion aux ministères et organismes non dotés d'une station de télédistribution et le monopole de signature de l'ambassadeur.

(1) Système d'information en ressources humaines.

Il est vrai que le télégramme tel qu'il est actuellement conçu et utilisé pose un triple problème :

- le premier tient à la diversité des informations véhiculées, allant de questions administratives banales aux analyses les plus confidentielles ;
- le second tient à la dérive à laquelle cèdent trop de chefs de postes croyant que leur performance sera évaluée en fonction de l'abondance de leur correspondance télégraphique ;
- le troisième tient à la réticence de nombreux chefs de service à utiliser le télégramme, considéré comme un détour inutile dans leur correspondance avec leurs interlocuteurs parisiens.

Dans ma lettre du 29 juillet 2004, par laquelle je présentais l'état de mes premières réflexions, j'avais déjà insisté sur le fait que le télégramme diplomatique pour demeurer crédible devait être cantonné aux questions confidentielles ou d'importance et que tous les problèmes administratifs et de gestion courante devaient quant à eux être traités par correspondance normale ou par méls. Je voyais à cette proposition un double intérêt : tout d'abord alléger la charge des administrations centrales qui, destinataires de ces flux de télégrammes mêlant l'essentiel et l'accessoire, sont astreintes à un travail de lecture et de classement fort contraignant et très coûteux en temps, sans relation directe avec l'intérêt du contenu de ces télégrammes dans beaucoup de cas. Je voyais également à cette proposition un deuxième intérêt, celui de redonner une véritable signification aux télégrammes demandés par l'ambassadeur à l'ensemble des chefs de service opérant dans le pays où il est accrédité, sachant que ces télégrammes, précisément parce qu'ils portent sur des questions jugées importantes par l'ambassadeur, auront une véritable portée.

Les observations que j'ai pu faire sur le terrain lors de mes déplacements à l'étranger depuis le mois de juillet 2004 – date de l'envoi de l'état de mes premières réflexions – jusqu'à ce jour, me confortent dans l'analyse que j'avais présentée : le télégramme diplomatique moyen essentiel d'information des responsables gouvernementaux (Élysée, Matignon, ministères) et des assemblées, doit être strictement cantonné aux questions confidentielles et à celles qui peuvent revêtir pour l'information de leurs destinataires une importance réelle.

La mise en place d'un nouvel outil de rédaction et de consultation des télégrammes diplomatiques a été décidée par le ministre des Affaires étrangères en 1999. Ce nouvel outil, conçu dans le cadre du projet « SCHUMAN », devrait remplacer d'ici l'été 2006 les trois applications informatiques utilisées actuellement : la première pour l'adressage, le chiffrement, le déchiffrement, l'édition ; la deuxième pour la rédaction et la validation électronique en *workflow* ; la troisième pour la consultation sur écran et l'archivage.

Le futur système sera accessible sur le poste de travail de chaque agent impliqué dans le processus de correspondance diplomatique (non classifiée défense). Tout en offrant un haut degré de sécurité, il présentera une ergonomie améliorée (minuscules, caractères gras, ajout de pièces jointes etc.) et des fonctionnalités plus riches (notamment la possibilité de traiter à plusieurs, depuis plusieurs sites, des projets de télégrammes). Le projet inclut en outre la création d'une base de données centralisée, accessible à partir des postes de travail du ministère des Affaires étrangères et de ses partenaires interministériels.

Proposition n° 53 : faire du télégramme rénové et cantonné à sa fonction essentielle dans le cadre du projet « SCHUMAN » un véritable outil de communication interministériel sur les sujets nécessitant confidentialité, sécurité et rapidité de la transmission.

La dynamique européenne

Dans ma lettre de mission, il est indiqué que les « *enseignements tirés du fonctionnement de la représentation permanente de la France auprès de l'Union européenne pourront aider la mission dans ses propositions visant à rationaliser l'organisation des services de la France à l'étranger, à en assurer l'unité, à en accroître l'efficacité et à en optimiser les coûts* » ; par ailleurs, dans le cadre des propositions attendues sur le format et l'organisation de notre représentation à l'étranger, il m'a été demandé d'étudier de manière spécifique notre dispositif bilatéral dans l'Union européenne.

Deux idées principales sous-tendent, à cet égard, la lettre de mission : la spécificité européenne par rapport au reste du monde ; l'organisation de la Représentation permanente de la France auprès de l'Union européenne (RPUE), présentée comme source d'inspiration pour l'organisation de nos représentations bilatérales dans les pays de l'Union.

Quoique ce sujet ait fait l'objet d'un certain nombre d'études et de rapports au cours des années récentes, il mérite d'être réexaminé à la lumière de l'élargissement à vingt-cinq, qui renouvelle les conditions et la nature de la dimension bilatérale de nos relations avec l'ensemble de nos partenaires européens. Par ailleurs, l'élargissement introduit une différenciation encore plus forte au sein de notre réseau dans l'Union (entre anciens et nouveaux membres, entre « grands » et « petits » pays etc.). Comme nous l'avons déjà vu ci-dessus (chapitre 2), l'allocation de nos moyens dans l'Union entre nouveaux et anciens États membres me semble mal équilibrée.

Il convient tout d'abord d'analyser le format de notre représentation dans les pays membres de l'Union.

Il faut ensuite examiner quelles conséquences nous devons dégager de la spécificité européenne dans l'organisation et le fonctionnement de notre réseau au sein de l'Union européenne.

Quelles conséquences enfin convient-il de tirer de notre appartenance à l'Union européenne, des convictions européennes de la France, du rôle pionnier que notre pays a rempli dans la construction de cette union et de la mise en place de partenariats renforcés dans les pays tiers ?

Le format de notre dispositif dans les pays de l'Union européenne

Comparaison avec nos partenaires européens

Le tableau ci-après rassemble les données sur la représentation (ambassades, consulats de plein exercice, établissements culturels) des pays de l'Union européenne dans les autres pays de l'Union. Il appelle les commentaires suivants :

- seuls les « grands pays » (Allemagne, Espagne, France, Italie, Royaume-Uni), auxquels il faut ajouter les Pays-Bas, disposent d'une ambassade dans tous les autres pays de l'Union ;
- toutefois, nombre de pays plus petits sont très largement représentés : 4 (dont 2 nouveaux membres, Hongrie et République Tchèque) le sont auprès de 23 pays, 2 auprès de 22, 1 auprès

de 21, 4 auprès de 20, ce qui illustre une volonté largement partagée d'être politiquement présents ¹ ;

– s'agissant des consulats, la France est en cinquième position, à quasi-égalité avec l'Allemagne, après l'Italie, l'Espagne, le Royaume-Uni et le Portugal, les deux premiers et le quatrième étant des pays d'émigration ancienne ;

– en revanche, la France se distingue nettement sur le plan culturel avec un nombre d'établissements très supérieur à tous les autres (49 % de plus que l'Italie, 44 % de plus que le Royaume-Uni, 40 % de plus que l'Allemagne). Cette singularité française serait encore renforcée si l'on considérait les établissements scolaires, non comptabilisés dans ce tableau faute de comparaison possible avec les structures des partenaires fort différentes.

Tableau 12 : comparaison des dispositifs des pays de l'Union européenne dans les autres pays de l'Union
(en nombre d'ambassades, de consulats et d'établissements culturels)

Pays	Ambassades	Consulats de plein exercice	Établissements culturels
Allemagne	24	20	42
Autriche	22	5	14
Belgique	23	9	-
Chypre	17	-	-
Danemark	22	15	11
Espagne	24	29	19
Estonie	20	-	-
Finlande	22	3	6
France	24	22	69 ¹
Grèce	20	18	1
Hongrie	23	9	10
Irlande	21	2	1
Italie	24	32	35
Lettonie	18	-	-
Lituanie	19	-	-
Luxembourg	12	-	-
Malte			
Pays-Bas	24	13	1
Pologne	20	21	12
Portugal	17	26	5
Royaume-Uni	24	28	38
Slovaquie	20	7	7
Slovénie	18	4	-
Suède	23	3	1
République Tchèque	23	8	13

1. Dont cinquante-six centres et instituts culturels.

Source : sites internet des ministères des Affaires étrangères.

(1) À noter l'argumentaire des Pays-Bas : « *As EU integration continues, Dutch bilateral missions in the other member states might be supposed to have less and less to do. In fact, the opposite is true. They still need to be capable of analysing the host country's political situation, without which their bulletins would lack the necessary insight. And if the Netherlands were to reduce the capacity of these bilateral missions, it would find it harder both politically and administratively to explain its policies and if necessary make them acceptable* ».

Le format de nos représentations dans les pays de l'Union

Tableau 13

Pays	Nombre d'agents	Crédits d'intervention MAE (en M€)	Nombre de services hors MAE	Ratio expatriés MAE/effectif total (hors consulats)	Nombre de consulats (hors sections consulaires ¹⁾)
Allemagne	409	22,4	10	49 %	6
Autriche	118	4,5	6	60 %	0
Belgique	168	4,3	6	43 %	3
Chypre	31	0,5	3	67 %	0
Danemark	65	1,7	4	60 %	0
Espagne	343	23,7	9	38 %	4
Estonie	28	0,8	3	58 %	0
Finlande	49	1,3	2	60 %	0
Grèce	117	5,5	5	57 %	1
Hongrie	76	7,4	4	58 %	0
Irlande	52	1,1	2	67 %	0
Italie	304	14,2	9	50 %	3
Lettonie	36	1,6	2	69 %	0
Lituanie	36	1,1	2	65 %	0
Luxembourg	32	0,6	1	69 %	1
Malte	24	0,1	1	80 %	0
Pays-Bas	116	3,0	8	51 %	1
Pologne	173	7,6	8	53 %	1
Portugal	116	5,5	4	59 %	1
Royaume-Uni	295	0,2	11	48 %	2
Slovaquie	67	2,4	3	64 %	0
Slovénie	29	0,9	2	75 %	0
Suède	85	2,1	5	71 %	0
République Tchèque	100	6,3	5	52 %	0
RPUE	168	—	14	35 %	—

1. Le coût de l'activité consulaire des ambassades à section consulaire est évalué par le ministère des Affaires étrangères à 14 % du coût total de celles-ci pour ce même ministère.

Observation : en dépit de plusieurs relances auprès des représentations diplomatiques en France, ainsi que des administrations centrales du Royaume-Uni, d'Allemagne, d'Italie et d'Espagne, la mission n'a pas pu rassembler des éléments suffisamment précis pour permettre une comparaison utile entre le format des représentations de ces quatre pays dans les autres états de l'Union avec celles de la France.

Tableau 14 : **évaluation du coût de fonctionnement du service public consulaire dans l'Union européenne**

	2000			2 001			2 002			2 003		
	Remun. tot.*	Fct. total**	Effectif total	Remun. tot.*	Fct. total**	Effectif total	Remun. tot.*	Fct. total**	Effectif total	Remun. tot.*	Fct. total**	Effectif total
Total Union européenne à vingt-cinq	30 188 400	6 078 868		30 599 040	6 488 895		31 491 337	6 346 180		31 370 599	6 311 382	
Total titre III	36 267 268		656	37 087 935		638	37 837 517		658	37 681 981		613
Coût de la fonction consulaire dans l'Union européenne à vingt-cinq en % du coût total du réseau consulaire MAE	44,68 %			44,32 %			44,24 %			42,61 %		

* Charges totales de personnel (expatriés plus recrutés locaux plus indemnités de changements de résidence).

** Crédits délégués et déconcentrés (hors crédits centraux mis en œuvre pour le compte des postes).

Le détail par poste est présenté en annexe.

- Ces divers tableaux appellent les commentaires suivants :
- ils font, tout d’abord, apparaître une forte hétérogénéité entre « grands » (Allemagne, Espagne, Italie, Royaume-Uni), « moyens grands » (Autriche, Belgique, Pays-Bas, Pologne, Portugal, République Tchèque), « moyens petits » (Danemark, Finlande, Hongrie, Irlande, Slovaquie, Suède) et « petits » (tous les autres) ;
 - mesuré par le ratio effectifs expatriés du MAE/total des effectifs expatriés, le degré d’interministérialité dans les pays de l’Union est fort (plus le chiffre est faible, plus le poste est interministériel) : 59 % pour le MAE dans les pays de l’Union européenne par rapport à la moyenne mondiale qui s’établit à 73 % ; mais ce degré d’interministérialité est lui-même assez disparate : de manière générale, plus le pays est ancien dans l’Union, plus les administrations sont présentes (c’est ainsi dans l’ancienne « Europe des six » que nous sommes le plus interministériel avec une quasi parité entre services du MAE et autres services) ;
 - même si l’on prend en compte le poids démographique respectif des pays concernés et le contenu des échanges entre la France et ces divers États, les moyens mis à la disposition des postes sont très disparates : ainsi, par exemple, le rapport est de l’ordre de 1 à 200 entre Chypre et l’Allemagne ; les quatre pays les mieux dotés (Allemagne, Espagne, Italie et Royaume-Uni) disposent, quant à eux, de 53 % des crédits d’intervention.

- Les principales conclusions qui se dégagent des éléments ci-dessus sont donc :
- qu’il ne peut y avoir de modèle uniforme au sein de l’Union, ce qui a des incidences fortes sur les questions d’organisation ;
 - que la carte de nos implantations consulaires est sans doute aujourd’hui mieux répartie à la suite des redéploiements engagés par le ministère des Affaires étrangères, mais que, compte tenu du coût de ce réseau dans les différents pays de l’Union, il faut poursuivre activement les redéploiements ;
 - que la carte de nos implantations culturelles, quant à elle, appelle de façon urgente une rationalisation et une évolution vers des formes nouvelles d’action culturelle fondées davantage sur le partenariat ;
 - que les effectifs des missions économiques qui représentent respectivement 460 agents dans les quatorze anciens pays de l’Union et 113 dans les dix nouveaux pays doivent être mieux répartis au sein de l’Union élargie et, pour une large part, redéployés en dehors de l’Union.

Conséquences à tirer de la spécificité européenne dans l’organisation du réseau français en Europe et dans la mise en place de nouveaux modes d’action

- La spécificité du dispositif dans l’Union européenne tient à sa double fonction :
- animation de la relation bilatérale dans toutes ses dimensions ;
 - suivi de la construction européenne et de ses interactions avec les dossiers bilatéraux.

Cette spécificité a quelquefois conduit à recommander que les postes bilatéraux dans les pays de l’Union soient organisés sur le modèle de la Représentation permanente auprès de l’Union européenne (RPUE).

La mission ne fait pas sienne cette recommandation, compte tenu de l’intérêt renouvelé des relations bilatérales au sein de l’Union.

L’intérêt renouvelé des relations bilatérales

Dans un contexte d’intégration croissante, l’utilité des postes bilatéraux a été parfois mise en doute.

Tous nos ambassadeurs, interrogés en 2002-2003, ont souligné que l'extension des compétences dévolues à l'Union n'était pas susceptible, à terme prévisible, de mener à la dissolution des relations bilatérales. Au contraire. L'intégration européenne transforme les affaires intérieures de chacun des États membres en objets de négociations diplomatiques multilatérales, affectant directement nos propres intérêts : comme le rappelle l'un de nos ambassadeurs, « *les inflexions de la politique budgétaire de tel d'entre eux, les modifications de la politique d'immigration d'un autre, le respect par tous des règles du marché unique nous concernent directement* ». S'il y a une spécificité européenne, c'est l'imbrication croissante entre la dimension européenne et la dimension bilatérale. Celle-ci suppose donc que les postes bilatéraux continuent à mener une mission d'observation et d'analyse des évolutions intérieures des pays de l'Union et de leurs implications sur nos intérêts bilatéraux, mais aussi **un travail permanent d'analyse, d'explication, de conviction et d'influence**. Il serait en effet paradoxal de renoncer à notre capacité de connaître de manière approfondie des partenaires avec lesquels nos relations sont chaque jour, plus étroites. Ce travail est rendu encore plus important depuis l'élargissement à vingt-cinq, qui rend nécessaire la formation de majorités ou de minorités de blocage dans les instances de décision de l'Union.

Par ailleurs, l'intégration européenne ne remet pas en cause dans leur principe les fonctions classiques de représentation des intérêts français (tant auprès des autorités que des médias, des milieux d'affaires, du grand public etc.), non plus que les activités de services (soutien des communautés françaises, des opérateurs économiques, des touristes etc.). L'exercice de ces fonctions doit toutefois s'adapter au contexte européen.

La répartition par métiers

Le tableau suivant permet de visualiser la répartition de nos effectifs par métiers (expatriés de toutes catégories et recrutés locaux) dans les pays de l'Union européenne et dans le monde. Il en ressort principalement que la fonction diplomatique *stricto sensu* a atteint une limite basse en Europe et que la fonction économique, commerciale et financière y est sensiblement plus développée que dans le reste du monde.

Tableau 15

Fonction	% dans le total dans pays de l'Union européenne	% dans le monde
Diplomatique	7,6 %	9,0 %
Presse communication	3,0 %	2,6 %
Culturelle et scientifique (y compris établissements)	22,0 %	21,6 % ¹
Consulaire	15,0 %	13,0 %
Fonction support MAE (gestion, logistique, sécurité, chiffre, résidences) plus trésoreries	22,6 %	30,2 %
Défense et armement	5,3 %	5,0 % ²
Économique, financière et agricole	17,4 %	12,1 %
Sociale	0,5 %	0,2 %
Sécurité intérieure	2,3 %	1,8 %
Autres (transports, équipements, attachés fiscaux, douaniers, magistrats de liaison, etc.)	4,25 %	4,3 %

1. Pour le monde, les effectifs comprennent également les agents en charge des questions de développement.
2. Pour le monde, les effectifs militaires incluent les missions de coopération militaire.

Une action culturelle à repenser

Une part importante de notre action en Europe est absorbée par les établissements culturels, dont la justification, en l'état, sauf peut-être dans les nouveaux États membres, est de

plus en plus difficile à établir. Pour les pays de l'Union, le coût de ces établissements s'élève à 42,4 M d'euros (20,2 M d'euros de subventions de fonctionnement et 22,2 M d'euros de salaires d'agents expatriés), soit 40 % du total mondial. Si, avec un taux de recouvrement de 95 %, les cours de langue française trouvent à peu près leur équilibre, les activités culturelles en revanche sont lourdement déficitaires (taux de recouvrement de 38 % pour une moyenne mondiale de 47 %), ce qui tend à montrer que ces dernières peinent à trouver leur public dans des villes européennes riches de leur offre culturelle. Quant aux cours de langue, les résultats ne mesurent que le rapport entre charges et produits et ne tiennent pas compte du coût du personnel expatrié, ni du coût de l'immobilier (souvent vétuste et appelant des travaux importants). Par ailleurs, quand bien même ils seraient autofinancés, ces cours ne touchent qu'un public limité, non autrement ciblé, et l'enjeu, pour la langue française, se situe davantage dans les systèmes scolaires et universitaires, qu'il faut continuer d'appuyer (un lecteur dans une université vaut mieux – et coûte moins cher – qu'un directeur des cours d'un centre culturel).

Les questions de fond sont donc les suivantes :

– Pourquoi avons-nous autant d'établissements culturels en Europe alors que nous n'en avons pratiquement pas dans le reste du monde développé (sauf au Japon ou en Corée, dont la culture est certes plus éloignée) ?

– Comment justifier une dépense aussi importante, surtout si on la compare aux crédits d'intervention dans le domaine culturel et linguistique (6 M d'euros, soit un rapport de 1 à 3,3 entre les crédits culturels et les seules subventions de fonctionnement des établissements) ?

Même si une rationalisation du réseau a été engagée (quelques fermetures, quelques fusions avec des consulats comme à Porto ou Hambourg), une réforme plus radicale s'impose. Sans renoncer à une action culturelle ambitieuse (déjà assurée en partie par les lycées français qui, en Europe, comptent 43 % de nationaux du pays ou de pays tiers dans leurs effectifs), **nous pourrions, dans un premier temps, dans l'Europe des « quinze » car la situation sera différente pendant encore quelque temps dans les nouveaux pays membres, abandonner progressivement la formule actuelle des centres culturels, faire assurer les cours de français par les alliances françaises et/ou le marché, et nous tourner vers la création de fondations « sans murs »,** mode d'action que nous privilégions déjà aux États-Unis, qui y fonctionnent de façon assez exemplaire, et qui a pour intérêt d'associer de nombreux partenaires locaux à l'ensemble des actions culturelles de la France dans le pays concerné.

Cette suggestion me paraît d'autant plus s'imposer que la généralisation du processus de Bologne va conduire les universités européennes à développer davantage encore les partenariats existants (échanges d'étudiants et de professeurs, séjours prolongés d'étudiants européens dans des établissements partenaires de celui où ils sont principalement inscrits en France) et que la généralisation du processus LMD (licence, maîtrise, doctorat), qui est actuellement opérationnel en France, va encore accélérer. Ce qui est vrai des universités et des grandes écoles commerciales ou d'ingénieurs, l'est aussi des grandes institutions culturelles et scientifiques françaises (académies, musées, orchestres symphoniques, compagnies théâtrales et de ballets, opéras, etc.).

De plus en plus, tous ces établissements développent avec leurs homologues européens ou les institutions qui s'en rapprochent, des partenariats actifs dans des lieux plus divers, mieux répartis géographiquement, plus décentralisés et souvent plus attractifs que les bâtiments institutionnels. Le rôle de ces derniers, et de leurs responsables, doit donc être repensé dans cette perspective : **moins de moyens dédiés à l'animation de lieux clos, plus de temps et d'énergie consacrés au développement des partenariats et à la diffusion culturelle en dehors des services ou des établissements culturels.** Notre ambassade en Italie a déjà ouvert la voie en suscitant la création, en 2004, d'une fondation franco-italienne pour les échanges artistiques, sans toutefois remettre en cause, à ce jour, l'existence des instituts culturels de Milan, Turin, Naples ou Palerme. Il conviendrait d'aller jusqu'au bout de cette logique en intégrant la totalité de notre action culturelle dans des fondations de ce type et en faisant assurer l'enseignement de la langue française par les Alliances françaises et/ou le marché.

Proposition n° 54 : abandonner progressivement la formule actuelle des centres culturels dans les pays de l'Europe des « quinze » et créer, en partenariat, des fondations pour les échanges artistiques, culturels, intellectuels et universitaires.

L'action consulaire à rationaliser

La mission a déjà eu l'occasion de constater, de manière générale, le niveau très élevé des services offerts à nos compatriotes à l'étranger, quelquefois même dans des domaines contestables, comme, par exemple, celui de l'aide à la recherche d'emploi dans le pays étranger. Ce constat ne vaut-il pas encore plus pour nos communautés établies dans les pays de l'Union, compte tenu des progrès de l'intégration européenne et des services que les Français sont en droit d'obtenir des autorités locales ?

Une première conséquence, bienvenue, vient d'en être tirée avec la fin, à partir de janvier 2005, de l'exercice des attributions notariales dans les pays de l'Union (et dans l'espace économique européen). Plusieurs indices montrent la bonne intégration de nos communautés (qui comptent en moyenne 36 % de binationaux, un peu plus -41 % – dans les pays où nous avons des consulats de plein exercice) ; comme en Amérique du Nord, ces communautés s'immatriculent peu dans les consulats ; par rapport à d'autres régions du monde, elles comptent peu d'allocataires des comités consulaires pour la protection et l'action sociale (9 % du total mondial) ou de bourses scolaires (12 % du total mondial). De ce fait, l'activité principale de nos consulats est liée à l'état civil (43 % des actes dans le monde) et à la délivrance de passeports (41 % des passeports délivrés dans le monde).

À cette question s'ajoute celle souvent évoquée du « surdimensionnement » du réseau consulaire en Europe. Même si le tableau ci-après montre que le réseau consulaire français en Europe gère presque une moitié des immatriculés dans le monde, il ne faut pas, compte tenu de la proximité géographique notamment, renoncer à poursuivre la réforme, déjà engagée en Allemagne, en Belgique ou en Espagne, consistant à centraliser résolument les services consulaires dans des postes pivots (*back office*), à généraliser l'utilisation des nouvelles technologies dans les conditions déjà définies à la proposition n° 23 du présent rapport et à développer la fonction d'influence des autres postes (même s'ils conservent une activité consulaire marginale de *front office*), notamment dans les capitales régionales ou d'États fédérés.

Tableau 16

Consulats	% coût total du personnel	Coût total du fonctionnement du réseau	% des immatriculés dans le monde
Vingt-trois consulats hors capitales dans les pays de l'Union européenne	4 %	4,5 %	34 %
Sections consulaires d'ambassade dans les pays de l'Union européenne	Inclus dans coût de l'ambassade	Inclus dans coût de l'ambassade	16 %
Soixante-treize autres consulats dans le monde	18 %	19 %	50 %

La même critique peut être émise sur le réseau des agences consulaires, particulièrement dense dans les pays de l'Union, comme le montre le tableau ci-dessous.

Cependant, compte tenu de la faiblesse de son coût, ce réseau mérite certainement que la carte en soit révisée mais qu'il ne soit pas pour autant radicalement remis en cause ; et ce d'autant plus que nos compatriotes se déplaçant en masse dans les autres pays européens et en particulier dans ceux situés au Sud, les consuls honoraires peuvent être pour des touristes en difficulté un relais efficace venant compléter heureusement l'action de nos postes consulaires.

Tableau 17

Zone géographique	Nombre d'agences	
Union européenne	197	38,55 %
Reste de l'Europe	26	5,08 %
Amériques	168	32,87 %
Afrique	63	12,32 %
Asie	37	7,24 %
Océanie	20	3,91 %

Proposition n° 55 : poursuivre la réforme consulaire autour de postes pivots centralisant l'essentiel des services consulaires et en développant la fonction d'influence des autres consulats. Inscrire dans ce cadre le développement des téléprocédures.

L'action économique et commerciale à réorienter

Plus encore qu'ailleurs dans le monde, il est légitime, dans les pays de l'Union européenne, de se poser la question de la distinction à opérer entre activités régaliennes et celles de soutien aux entreprises puisque ces dernières opèrent désormais et depuis longtemps maintenant sur un marché unique.

Le ministère de l'Économie continue de consacrer des moyens importants à cette région du monde (24 % de ses expatriés sont en poste dans les vingt-quatre pays de l'Union, répartis dans une proportion de 1 à 5 entre les dix nouveaux États membres et les « quatorze » anciens). L'Union européenne offre un champ idéal pour expérimenter, de manière progressive, en commençant par les « quatorze » membres anciens, une nouvelle organisation de notre action économique :

- aux missions économiques, les tâches régaliennes, le rôle de conseil de l'ambassadeur pour le suivi de l'évolution économique et financière du pays d'implantation, la rédaction des télégrammes informant les autorités centrales des grandes tendances affectant l'économie et les finances publiques du pays de résidence, l'appui à l'ambassadeur dans l'action de relais de nos intérêts auprès des autorités locales ;
- à UBIFRANCE, en partenariat au plan national avec les directions régionales du commerce extérieur, les organisations professionnelles, les organismes bancaires et avec les chambres de commerce et d'industrie d'une part, et en collaboration active avec les chambres de commerce et d'industrie françaises à l'étranger, existantes ou à développer, et avec les conseillers du commerce extérieur présents dans les pays concernés, d'autre part, l'accompagnement commercial dans les quatorze pays les plus anciens de l'Union européenne, des entreprises françaises qui veulent y développer leurs exportations ou y créer de nouvelles implantations.

Les personnels des missions économiques et commerciales concernées qui sont à ce jour tout particulièrement affectés au développement des entreprises françaises dans les quatorze pays qu'il faudra identifier, devront, bien entendu, dans des conditions et dans des proportions à déterminer, être mis à la disposition d'UBIFRANCE.

Cette évolution que je préconise a fait l'objet d'intenses discussions au sein de la mission. Elle n'est pas le reflet de la position unanime de ses membres, et a même fait l'objet des plus expresses réserves de l'un d'entre eux.

Pour autant, cette proposition me paraît se situer dans la logique même du marché unique, d'une part, et des missions dévolues au nouvel établissement public UBIFRANCE chargé de développer, à l'étranger, la présence des entreprises françaises, et notamment des PME/PMI, d'autre part.

Cette évolution devra faire l'objet d'un accord à définir entre UBIFRANCE d'une part, le MINEFI et l'ensemble des acteurs du réseau (DRCE, CCI, chambres de commerce et d'industrie françaises à l'étranger...) et le ministère des Affaires étrangères.

À partir de l'expérience ainsi entreprise dans les quatorze pays concernés de l'Union européenne et des résultats qui auront été observés, notamment en terme de développement d'un partenariat public/privé, il conviendra de se poser la question de savoir si ce dispositif doit être étendu à d'autres pays, dans quels délais, et à quelles conditions.

Proposition n° 56 : faire de l'Europe le lieu d'une expérimentation sur la distinction entre le régalién et l'accompagnement commercial, et confier à UBIFRANCE, en partenariat avec d'autres organisations, la responsabilité du développement commercial des entreprises françaises dans les quatorze pays sièges de cette expérimentation.

Quel mode d'organisation pour le suivi des dossiers européens ?

Au-delà des nouveaux modes d'action bilatérale, se pose la question du modèle d'organisation à adopter pour le traitement, dans les ambassades, des dossiers européens. Dans le cadre de réflexions récentes, plusieurs propositions ont été faites : les plus ambitieuses plaident pour une organisation des postes européens calquée sur celle de la représentation permanente auprès de l'Union européenne (RPUE), en « pôles de compétences » interministériels ; les plus modestes, celles qui ont été finalement retenues, préconisaient la création de « cellules européennes », instances de concertation et d'information composées des chefs de services et/ou des agents en charge des dossiers européens.

Les observations que la mission a pu faire sur le terrain, dans nos postes européens comme à la RPUE, m'amènent à considérer qu'aucune de ces formules n'est vraiment satisfaisante.

La généralisation du modèle de la RPUE relèverait d'un contresens, à la fois sur ce que l'on doit raisonnablement attendre des postes européens et sur ce qu'ils sont en mesure de faire. En effet, ni Paris, ni la RPUE n'attendent des postes qu'ils soient des acteurs de la négociation européenne. Même si l'information des postes s'est considérablement améliorée, notamment grâce au rôle pivot joué par les « correspondants européens » et par la diffusion de nombreux documents parisiens, ces correspondants ne seront jamais en position d'influer véritablement dans une négociation multilatérale dont le déroulement et la chronologie leur échappent.

En revanche, et ceci n'appelle pas une nouvelle organisation des services, il est indispensable de parvenir à la diffusion d'une information plus ciblée et plus stratégique de la part de Paris (SGCI et DCE) et de la RPUE sur les grands enjeux européens, et, de la part des postes, sur les motivations profondes des positions nationales défendues à Bruxelles. Ce ciblage de l'information peut se faire soit à l'occasion de réunions plus fréquentes des chefs de postes et des correspondants européens, à Paris ou à Bruxelles, au début de chaque présidence, soit par des notes et télégrammes de synthèse, plus utiles que l'énorme correspondance sur les questions européennes que reçoivent aujourd'hui les postes. À la suite du déplacement effectué par la mission à Bruxelles et des entretiens que celle-ci a eus à la RPUE, il nous est apparu que l'action des ambassadeurs dans les pays de l'Union européenne auprès des autorités nationales des pays dans lesquels ils sont accrédités, serait grandement facilitée par quelques mesures simples : envoi aux ambassades en début de présidence d'une note établissant le calendrier et les thèmes des principales réunions prévues, et, en fin de présidence, d'un récapitulatif des principales dispositions adoptées ; envoi aux ambassadeurs de fiches de synthèses tout particulièrement avant et après les conseils.

Plusieurs ambassadeurs en poste dans les pays de l'Union nous ont assuré que ces récapitulatifs leur seraient très utiles.

Par ailleurs, en dehors des grands postes et, sans doute, des « moyens grands », la grande majorité de nos ambassades ne dispose ni de la taille critique pour adopter le modèle de la RPUE, ni souvent, de véritables spécialistes des questions européennes.

D'un autre côté, les « cellules européennes » en place dans la plupart de nos postes sont une formule minimaliste mais qui, dans les postes les moins bien dotés, se heurte aux mêmes contraintes que supposerait un fonctionnement calqué sur celui de la RPUE. Qu'est-ce qu'une « cellule européenne » à Nicosie ou même à Helsinki sinon la réunion des chefs de service sur un ordre du jour européen ?

Proposition n° 57 : mieux cibler les flux d'information à adresser aux ambassades des pays de l'Union pour obtenir des éclairages sur les positions défendues par les autorités nationales des pays, et relayer nos positions auprès de celles-ci. Organiser une meilleure information des postes par la Représentation permanente auprès de l'Union européenne (RPUE).

Les rapprochements entre partenaires européens

L'intégration des politiques dans l'Union

Les statistiques rappelées ci-dessus sur les principales activités consulaires dans l'Union européenne prouvent combien l'intégration communautaire, et le recours aux autorités locales pour les citoyens européens dans le cadre de fonctions administratives relevant du droit des personnes, est de nature à permettre d'alléger notre dispositif voire, à terme, de rendre obsolète la fonction consulaire au sein de l'Union.

Les mutualisations hors de l'Union

Les coopérations avec nos partenaires européens, surtout l'Allemagne, ne sont pas nouvelles mais elles devraient être plus systématiques en attendant la création du futur service européen d'action extérieure.

Ces coopérations prennent la forme de colocalisations d'ambassades (comme à Almaty, entre la France, l'Allemagne et le Royaume-Uni, ou à Abuja), l'accueil d'une antenne diplomatique française par un partenaire (au Malawi avec l'Allemagne), l'hébergement de guichets par un consulat (la France accueille des agents consulaires britanniques à Casablanca), la colocalisation d'établissements culturels (Ramallah, Palerme, Glasgow) ou scolaires (Manille, Taipei), l'accueil d'un attaché culturel (les Allemands hébergent un Français à Herat) etc. Une impulsion nouvelle a été donnée par le quatrième Conseil des ministres franco-allemand (Berlin, 26 octobre 2004) qui a décidé le lancement de projets pilotes de mise en réseau de nos services à l'étranger. Les deux ministres des Affaires étrangères sont convenus de se fixer pour perspective la réalisation de trois colocalisations diplomatiques (Maputo, Yaoundé, Tbilissi), trois colocalisations consulaires (Melbourne, Bakou ou un autre poste de la CEI, Bangalore), d'une colocalisation culturelle (Moscou), d'instructions communes pour cinq capitales (Nouakchott, Accra, Lilongwe, Astana, Maputo). La mission ne peut que se réjouir de ces développements prometteurs et souhaiter qu'ils débouchent, lorsque les circonstances s'y prêteront, sur une politique encore plus ambitieuse. Pour cela, la mise en place d'une petite structure dédiée au sein du ministère des Affaires étrangères (par exemple auprès du secrétaire général) serait de nature à assurer un suivi attentif de ces projets et à fédérer l'action des différentes directions concernées.

Proposition n° 58 : poursuivre résolument dans la voie de partenariats renforcés avec les États membres de l'Union européenne.

La fonction de délivrance des visas me paraît se prêter particulièrement bien à une intégration renforcée de notre réseau avec celui de nos partenaires, ou de certains d'entre eux dans le cadre de groupes pionniers, aux fins d'optimiser les coûts de fonctionnement tout comme d'arriver à mieux coordonner la nécessaire vigilance européenne à l'égard de l'immigration clandestine.

Il faut de ce point de vue faire jouer les complémentarités des réseaux et, à cette fin, obtenir davantage de souplesse dans les possibilités de représentation croisée, la réglementation européenne étant actuellement trop rigide sur ce point puisqu'elle n'offre une possibilité de représentation pour la délivrance des visas qu'en l'absence, dans le pays, d'une mission de l'État membre concerné.

Pour aboutir au résultat que je préconise, il me paraît utile que, sans plus tarder, les rigidités de la réglementation européenne qui s'opposent à ce jour à l'évolution proposée soient levées et que les actions nécessaires soient entreprises en ce sens.

Nos grands partenaires étant confrontés aux mêmes exigences de réforme que la France, nous aurions avantage à proposer une démarche commune sur ce sujet, et sans attendre le résultat de celle-ci, suggérer sans plus tarder une mise en commun des moyens de délivrance des visas.

Proposition n° 59 : mutualiser les prestations de service public et faire jouer la complémentarité des réseaux en matière de délivrance de visas notamment.

Les conséquences de la création du service européen d'action extérieure

Le traité établissant la Constitution pour l'Europe prévoit l'institution d'un ministre des Affaires étrangères de l'Union, également vice-président de la Commission, s'appuyant sur un Service européen d'action extérieure (SEAE), ayant des compétences en matière de Politique extérieure et de sécurité commune (PESC) et de Politique européenne de sécurité et de défense (PESD). La mission s'est donc interrogée sur les conséquences, pour notre réseau, de l'émergence de ce nouvel outil de la politique étrangère de l'Union.

Dans ses entretiens à Bruxelles, elle a été frappée par les divergences de vue opposant les représentants des institutions sur le format que devrait prendre le SEAE : le secrétaire général adjoint du Conseil a mis devant la mission l'accent sur les difficultés d'harmonisation des « deux casquettes » du futur ministre, et s'est montré partisan d'un service diplomatique européen limité à la création d'un organe stratégique comparable au *National Security Council* américain ; un proche conseiller de M. Prodi a pour sa part souhaité qu'un service diplomatique intégré soit créé.

Dans ce contexte d'incertitude, il m'apparaît difficile d'anticiper avec précision les conséquences pour notre réseau diplomatique, même si l'on peut penser qu'à terme, la mise en place du SEAE nous permettra de réduire la « voilure » dans des pays ne constituant pas pour la France un véritable enjeu bilatéral.

La perspective de création du SEAE me paraît toutefois justifier que le ministère des affaires étrangères se prépare d'ores et déjà à y consacrer une partie de ses ressources humaines. Il convient donc d'identifier dès maintenant des agents de qualité, motivés par cette nouvelle perspective européenne et maîtrisant au moins deux langues étrangères.

Par ailleurs, le traité prévoyant que le SEAE sera « composé de fonctionnaires des services compétents du secrétariat général du Conseil et de la Commission ainsi que de personnel détaché des services diplomatiques nationaux », le MAE doit aussi se préparer à gérer, sous un statut unique, les fonctionnaires que la France affectera au SEAE.

Proposition n° 60 : mettre en œuvre une politique volontariste d'identification d'une filière européenne de ressources humaines et de développement des compétences linguistiques.

Proposition n° 61 : définir le statut national unique sous lequel le ministère des Affaires étrangères gèrera et affectera les personnels français au SEAE.

Conclusion

Au moment de conclure ce long travail d'analyse qui m'a été demandé, et au-delà des recommandations nombreuses développées dans le présent rapport, je voudrais insister plus particulièrement sur quelques points.

Tout d'abord, sur notre réseau diplomatique. J'ai, dès les observations préliminaires, indiqué à quel point, et après une longue réflexion à ce sujet, la mission s'est convaincue qu'il y aurait plus de désavantages que d'avantages à le réduire.

Mais le réseau n'est pas seulement constitué de nos ambassades ; il l'est aussi comme le montrent les nombreuses illustrations et cartes figurant en annexe, par un ensemble beaucoup plus vaste (consulats, instituts ou centres culturels, missions commerciales et antennes économiques, alliances françaises, Maisons de la France, consuls honoraires et conseillers du commerce extérieur, antennes des opérateurs publics intervenant à l'étranger, établissements d'enseignement français à l'étranger, réseaux des anciens élèves et boursiers...).

C'est cet ensemble qui doit, tout d'abord, être mieux coordonné, et que, par ailleurs, les chefs de postes doivent identifier et animer pendant leur mission dans le pays où ils sont accrédités pour en faire les éléments diversifiés de la présence française à l'étranger. Les pratiques sont de ce point de vue très contrastées : certains établissements organisent eux-mêmes un suivi très attentif de leurs anciens élèves étrangers, qu'ils soient ou non boursiers : c'est par exemple le cas de l'Institut national des sciences appliquées de Lyon (INSA), c'est également celui du Collège des ingénieurs à Paris en charge du programme « Copernic » et qui assure efficacement un suivi attentif des anciens boursiers ; c'est encore celui de l'Institut d'études politiques de Paris qui a, au cours des cinq dernières années, beaucoup développé son réseau international, ou de l'École nationale d'administration qui à travers des associations locales suit les parcours des anciens élèves étrangers de l'ENA.

Pour autant, l'organisation d'un tel suivi des étudiants ou élèves étrangers ayant effectué une scolarité en France ne constitue pas la règle.

Pour que l'objectif ci-dessus rappelé de coordination et de suivi de l'ensemble des réseaux de la France à l'étranger soit bien assuré, deux conditions doivent être remplies :
– qu'une marge d'initiative beaucoup plus grande soit laissée aux chefs de poste dans l'animation des dispositifs ;
– qu'un investissement considérable dans la mise en cohérence de l'ensemble des réseaux informatiques sans laquelle aucun effort sérieux d'animation générale du dispositif ne pourra être véritablement conduit, soit rapidement entrepris.

Les responsables que les membres de la mission et moi-même avons rencontrés à l'occasion de nos déplacements, et tout particulièrement les jeunes diplomates, attendent avec beaucoup d'impatience que ces investissements en matière de réseaux et leur mise en cohérence soient rapidement mis en œuvre.

Ensuite, s'agissant de la LOLF et des conséquences à en tirer, elles doivent constituer une occasion privilégiée de lier les priorités affichées dans le plan d'action de la France que le chef de poste, et l'ensemble des services qui relèvent de son autorité, sont chargés de mettre en œuvre, avec les résultats obtenus.

Cela suppose dans les postes un effort considérable à conduire en termes de gestion publique et notamment dans la mise en œuvre d'indicateurs fins qui, élaborés en concertation avec l'ensemble des chefs de services présents dans les pays étrangers, permettront de mettre en évidence et de comparer les résultats quantitatifs et qualitatifs recherchés, d'une part, et obtenus à l'issue de l'année budgétaire, d'autre part.

Un vigoureux effort de formation à la gestion de l'ensemble des agents et une nouvelle organisation confiant à un responsable dans chaque poste important le soin de synthétiser l'ensemble de ces indicateurs, devront être entrepris.

La mission n'a pas intégré dans ses analyses, sauf de façon très ponctuelle, une éventuelle réforme à conduire dans l'organisation centrale des administrations qui interviennent à l'étranger, puisque cette question n'entrait pas dans le champ de ses compétences, et quoique, à plusieurs reprises, des interlocuteurs de la mission aient souligné la corrélation qu'ils établissaient entre leurs propositions de réforme et le fonctionnement des administrations centrales.

* * *

Il demeure que si, comme je le souhaite, les propositions de créer un Conseil de l'action extérieure de la France et de revitaliser le CIMEE sont retenues, si les redéploiements géographiques proposés sont mis en œuvre, si les nouveaux ensembles régionaux identifiés comme lieux à privilégier dans l'action de la France à l'étranger sont considérés, si l'expérimentation suggérée d'aller vers un partenariat pour l'action culturelle en Europe est admise, si le rôle nouveau qui pourra y être confié à UBIFRANCE est accepté... une nouvelle organisation des administrations centrales devra être mise en place : renforcement du rôle et des moyens du secrétariat général du Quai d'Orsay, renforcement du rôle et des moyens des directions géographiques du MAE, mise en place, dans les administrations ayant des établissements opérant à l'étranger, d'une organisation apte à définir, en liaison avec ces derniers, leurs grandes orientations stratégiques, conséquences à tirer par le ministère de l'Économie, des Finances et de l'Industrie, de la distinction à opérer entre les agents affectés aux missions régaliennes et ceux chargés d'aider au développement et au renforcement économique de la présence à l'étranger des entreprises françaises...

Autant d'évolutions à considérer.

Annexes

Composition de la mission

Raymond-François LE BRIS, préfet honoraire, président de la mission

Daniel JOUANNEAU (*jusqu'en juillet 2004*), inspecteur général des Affaires étrangères, ambassadeur de France au Canada (*depuis août 2004*)

Jean-Claude POIMBŒUF, inspecteur des Affaires étrangères, (*à compter de juillet 2004*)

Bertrand SCHNEITER, inspecteur général des Finances

Général Louis LE MIERE, contrôleur général des Armées

Yves GOUNIN, maître des requêtes au Conseil d'État

Alexis ANDRES, conseiller des Affaires étrangères, rapporteur de la mission (*jusqu'en juillet 2004*), premier secrétaire à l'ambassade de France au Vietnam

Denis DOUVENEAU, responsable de la mission de la modernisation au ministère des Affaires étrangères, rapporteur de la mission (*à compter de juillet 2004*)

Laurent CALMETTES, secrétaire des Affaires étrangères, adjoint au responsable de la mission de la modernisation, secrétariat de la mission et coordination

Liste des personnes rencontrées ou auditionnées (de mars à décembre 2004)

Conseil économique et social

Jacques Dermagne, président

Membres du Gouvernement

Nicolas Sarkozy, ministre d'État, ministre de l'Économie, des Finances et de l'Industrie

François Fillon, ministre de l'Éducation nationale, de l'Enseignement supérieur et de la Recherche

Dominique de Villepin, ministre de l'Intérieur, de la Sécurité intérieure et des Libertés locales

Michèle Alliot-Marie, ministre de la Défense

Michel Barnier, ministre des Affaires étrangères

Renaud Dutreil, ministre de la Fonction publique et de la Réforme de l'État

Renaud Donnedieu de Vabres, ministre de la Culture et de la Communication

François d'Aubert, ministre délégué à la Recherche

Claudie Haigneré, ministre déléguée aux Affaires européennes

Xavier Darcos, ministre délégué à la Coopération, au Développement et à la Francophonie

Dominique Bussereau, secrétaire d'État au Budget et à la Réforme budgétaire

Léon Bertrand, ministre délégué au Tourisme

François Loos, ministre délégué au Commerce extérieur

Éric Wörth, secrétaire d'État à la Réforme de l'État, auprès du ministre de la Fonction publique et de la Réforme de l'État

Élus

André Ferrand, sénateur des Français de l'étranger

Claude Girault, conseiller de l'assemblée des Français de l'étranger, San Francisco

Marie-Claire Guilbaud, conseiller de l'assemblée des Français de l'étranger, Canberra

Alain Juppé, député, ancien maire de Bordeaux

Pierre Lequiller, député des Yvelines, membre de la Commission des Affaires étrangères, président de la délégation de l'Assemblée nationale pour l'Union européenne

John Mac Coll, conseiller de l'assemblée des Français de l'étranger, Canberra

Édouard Mayoral, conseiller de l'assemblée des Français de l'étranger, San Francisco

Gérard Michon, conseiller de l'assemblée des Français de l'étranger, San Francisco

Xavier de Villepin, sénateur des Français de l'étranger

Serge Vinçon, sénateur, président de la Commission des Affaires étrangères, de la défense et des forces armées

Présidence de la République

Maurice Gourdault-Montagne, conseiller diplomatique et sherpa

Philippe Massoni, chargé de mission auprès du président de la République, secrétaire général du Conseil de sécurité intérieure

Services du Premier ministre

Michel Boyon, directeur de cabinet du Premier ministre

Serge Degallaix, conseiller diplomatique et pour les affaires stratégiques

Pascale Andréani, conseillère auprès du Premier ministre pour les affaires européennes, secrétaire générale du Comité interministériel pour les questions de coopération économique

Ministère de l'Éducation nationale, de l'Enseignement supérieur et de la Recherche

Michel Bauderon, attaché scientifique en Chine

Jean Luc Clément, directeur des relations internationales du Centre national de la recherche scientifique

Élie Cohen, professeur à l'université Paris-Dauphine, président du Conseil national pour le développement de la mobilité internationale

Yves Daudet, professeur à l'université Panthéon-Assas

Jean-Luc Domenach, professeur IEP de Paris

Marc Fumaroli, professeur au Collège de France, membre de l'Académie française

Jean Grandière, proviseur adjoint du lycée La Pérouse – San Francisco

Gilles Josef, proviseur du lycée Condorcet à Sydney

Marc Lamy, attaché universitaire en Chine

Daniel Vitry, directeur des relations internationales au ministère de l'Éducation nationale

Ministère de l'Intérieur, de la Sécurité intérieure et des Libertés locales

Bertrand Landrieu, préfet de la région Île-de-France, préfet de Paris, président de l'association des membres du corps préfectoral

M. Blasco, attaché de sécurité intérieure en Algérie

Christophe Dewas, attaché de sécurité intérieure en Allemagne

Frédéric Ejarque, attaché de sécurité intérieure au Maroc

Jacques Franquet, chef du Service de coopération technique internationale de la police

Gérard Massot, attaché de sécurité intérieure en Turquie

Philippe Thévenard, attaché de sécurité intérieure à Budapest

Arnaud Teyssier, directeur du Centre d'études et de prospective

Ministère de l'Emploi, du Travail et de la Cohésion sociale

Jean François Fitou, délégué aux affaires européennes et internationales

Jean-Pierre Contis, conseiller pour les affaires sociales au Maroc

Ministère de la Défense

Général Henri Bentegeat, chef d'état-major des armées

Pierre Brochand, directeur général de la sécurité extérieure

Colonel Pierre-Jean Arbod, attaché de défense à Ankara

Colonel Dupouy, attaché de sécurité intérieure à Ottawa

Capitaine de vaisseau Casenave-Père, attaché de défense à Ottawa

Lieutenant-Colonel André Valette, attaché de défense adjoint à Alger

François-Xavier Deniau, sous-directeur de la stratégie, direction générale de la sécurité extérieure

Général Roger Duburg, directeur adjoint, délégation aux affaires stratégiques

Paul Eznack, attaché d'armement en Turquie

Colonel Jean-Pierre Habart, attaché de défense, chef de la mission de coopération militaire et de défense au Maroc

Olivier Lenfant, attaché de défense au Japon

Gérard Latour, service de défense et d'armement en Australie

Laurent Giovachini, directeur de la coopération et des affaires industrielles

Nicolas Maffert, sous-directeur de la coopération et des affaires industrielles

Général Mantel, chef de la mission militaire en Allemagne

Jean-Paul Panie, délégation générale pour l'armement, directeur des relations internationales

Bernard Paquelier, directeur général du service des anciens combattants

Marc Perrin de Brichambaut, directeur chef de la délégation aux affaires stratégiques

Général Michel Tralaün, attaché de défense à Rome

Général Vinchon, responsable de la mission militaire à Washington

Ministère de la Justice

Claudine Jacob, magistrat de liaison

Daniel Lecrubier, conseiller justice et affaires intérieures, Représentation permanente près l'Union européenne

Isabelle Toulemonde, chef du service des affaires européennes et internationales

Yves Rabineau, magistrat de liaison au Maroc

Ministère des Affaires étrangères

Pierre Vimont, directeur de cabinet du ministre des Affaires étrangères

Jean Pierre Lafon, secrétaire général du ministère des Affaires étrangères

François Alabrune, consul général de France à Québec

Gilles Andréani, directeur de Centre d'analyse et de prévision

Bruno Aubert, ministre conseiller au Maroc

Brigitte Baley, secrétaire général à l'ambassade de France à Washington

Richard Barbeyron, Consul général de France à Rio

Xavier Barès, conseiller culturel à Ottawa

François Barry Martin-Delongchamps, directeur des Français à l'étranger et des étrangers en France

Élisabeth Barsacq, premier conseiller à l'ambassade de France en Turquie

Frédéric Beraha, conseiller de coopération et d'action culturelle en Chine

Christian Berlinet, consul général de France à Montréal

Sylvie Bermann, ambassadrice, représentante permanente au Comité politique et de sécurité de l'Union européenne, représentante permanente de la France auprès de l'UEO

Élisabeth Beton-Delegue, conseiller du ministre

Claude Blanchemaison, directeur général de la coopération internationale et du développement

Jérôme Bloch, directeur de l'Institut culturel de Florence

Olivier Boasson, conseiller culturel adjoint, New York

Jean Mathieu Bonnel, consul adjoint à Shangai

Delphine Borione, conseiller culturel, ambassade de France en Italie

Cyril Bouyeure, premier conseiller à Varsovie

Alain Bourdon, directeur de l'Institut français à Istanbul

Corinne Breuze, consule générale de France à Casablanca

Gilles Briatta, ministre conseiller à l'ambassade de France en Italie

Michel Chanoux, secrétaire général à l'ambassade de France en Chine

Roland Celette, attaché culturel à Washington

Hubert Colin de Verdière, ambassadeur de France en Algérie, ancien secrétaire général du ministère des Affaires étrangères

M. Colleu-Dumond, conseiller culturel à l'ambassade de France en Allemagne

Érik Colombeau, chef administration et ressources humaines au Japon

Dominique de Combes de Nayves, ambassadeur de France en Hongrie

Jack Cowan, consul honoraire à Seattle

Thierry Dana, directeur d'Asie et d'Océanie

M. Daugeilh, chargé de coopération technique à Alger

Jean-Pierre Debaere, conseiller de coopération et d'action culturelle à Ankara

Jean-Yves Defay, consul général de France à Vancouver

Jacques Delfosse, chef de l'antenne de l'équipement du MAE au Maroc

Laurent Delahousse, consul général de France à Sydney

Frédéric Desagneaux, consul général de France à San Francisco

Jean-François Dobelle, ambassadeur, représentant permanent de la France à l'OACI à Montréal

Nicolas Duclos, ministre conseiller, représentant permanent adjoint, ONU, New York

Jean-Paul Dumont, consul général de France à Alger

Delphine Dupré, attachée scientifique à Vancouver

Bernard de Montferrand, ambassadeur de France au Japon

Jean-François Desmazières, directeur des affaires financières et budgétaires

Dominique Dubois, attaché de coopération universitaire à Pékin

Gérard Errera, ambassadeur de France au Royaume-Uni

Philippe Étienne, directeur général de la coopération internationale et du développement

Claudine Fisher, consule honoraire à Portland

Pierre Fournier, directeur de l'Institut franco-japonais du Kansai

François Frankel, consul adjoint à Istanbul

Bernard Garcia, ambassadeur de France en Turquie

Christine Gaudaire, chef du service administrative et financier à Varsovie

Jean-Michel Gausso, directeur des Amériques et des Caraïbes

Jean-René Gehant, premier conseiller, conseiller culturel, Washington

Jean de Gliniasty, ambassadeur de France au Brésil

Roland Gøldner, conseiller culturel à Québec

M. de Grailly, consul général de France à Wuhan

Nicolas de La Grandville, deuxième conseiller à la représentation permanente de la France auprès de l'Union européenne

Claudia Greene, consule honoraire à Salt-Lake City

Stéphane Grumbach, conseiller adjoint pour la science et la technologie à Pékin

Jean-François Laborie, vice-consul à Boston

Philippe Guelluy, ambassadeur de France en Chine

Serge Guyomard, consul adjoint, Algérie

Patrick Henault, ambassadeur de France en Australie

Loïc Hennekinne, ambassadeur de France en Italie

Dominique Homa, consul général de France à Buenos Aires

Claude Hudelot, attaché culturel en Chine

Florence Jeanblanc-Rissler, ministre conseillère pour les affaires économiques et commerciales, représentation permanente près l'Union européenne

Paul Jean-Ortiz, deuxième conseiller à l'ambassade de France à Pékin

M. Jégo, chargé de coopération éducative en Algérie

Antoine Joly, délégué pour l'action extérieure des collectivités locales

Bruno Joubert, directeur d'Afrique et de l'océan Indien

Anne Vidal de La Blache, conseillère des Affaires étrangères, ambassade de France en Espagne

Jean-Marc Laforêt, consul général de France à Sao Paulo

Emmanuel Lebrun-Damiens, chargé de mission auprès du directeur des affaires financières

Patricia Lee, consule honoraire à Honolulu

Stanislas Lefebvre de Laboulaye, secrétaire général adjoint, directeur pour les affaires politiques et de sécurité

Hervé Le Mansec, consul honoraire à San José

Daniel Lequertier, inspecteur général des Affaires étrangères

Jean-David Levitte, ambassadeur de France aux États-Unis

Francis Lott, ambassadeur de France en Argentine

Alain Le Roy, directeur des affaires économiques et financières

Jean-Baptiste Main de Boissière, direction des affaires économiques et financières, délégué général pour l'intelligence économique, responsable de la mission

Henri Mahe, consul adjoint à Osaka

Fabienne Mansencal, attachée culturelle

Isabelle Marquez, consule adjoint, chef de chancellerie, à Pékin

Claude Martin, ambassadeur de France en Allemagne

Nadine Mas, chef de chancellerie à Vancouver

Pierre Menat, ambassadeur de France en Pologne

Jean Louis Mucchielli, conseiller culturel au Japon

Alain Nahoum, chargé de mission auprès du directeur d'Asie et d'Océanie

Romain Nadal, conseiller de presse et de communication, ambassade de France en Espagne

M. Paquelier directeur de l'Institut français de Casablanca

Frédéric Paruta, attaché de presse à Montréal

Jean-Christophe Peaucelle, consul général de France à Istanbul

Christophe Penot, deuxième conseiller à l'ambassade de France au Canada

Bernard Petit, consul adjoint, chef de chancellerie, chef de la section consulaire à Varsovie

Bruno Perdu, consul général de France à Rabat

M. Pierre, conseiller culturel à Alger

Stanislas Pierret, directeur de l'Institut français de Budapest

Denis Pietton, ministre conseiller à l'ambassade de France aux États-Unis

Jean Poncet, conseiller culturel à Canberra

Jean-Yves Potel, conseiller de coopération et d'action culturelle à Varsovie

Antoine Pouillieute, directeur général de l'administration

Bernard Regembal, consul adjoint chef de chancellerie à Wuhan

Guy Ribes, consul adjoint à Alger

Xavier Rose, conseiller de coopération et d'action culturelle à Buenos Aires

Carole Scipion, attachée de coopération et d'action culturelle à Vancouver

Claire Saillard, attachée de coopération pour le français

Fabrice de Saint Étienne, chef du service administratif et financier unique (SAFU) à Tokyo

Jean Rochereau de la Sablière, ambassadeur, représentant permanent de la France auprès de l'ONU

Jean Sarrazin, conseiller pour la science et la technologie à Ottawa

Olivier Schrameck, ambassadeur de France en Espagne

Thierry Schwartz, adjoint du conseiller de coopération en Chine

Pierre Seillan, deuxième conseiller à l'ambassade de France en Australie

François Senemaud, chef de service de la stratégie, des moyens et de l'évaluation à la DGCID

Pierre Sellal, représentant permanent de la France auprès de l'Union européenne

Guy Serieys, conseiller de coopération et d'action culturelle au Maroc

Jean Marie Schuh, consul général de France à Shanghai

Jean-François Terral, directeur de l'Europe continentale

Jean-Pierre Thebault, ministre conseiller économique au Japon

Thierry Vankerk-Hoven, consul général de France à Boston

Edgar Wawrzyniak, secrétaire général de la chancellerie diplomatique à Rabat

Jane Wheaton, consule honoraire à Sacramento

Philippe Zeller, directeur général de l'administration

Ministère délégué à la Coopération, au Développement et à la Francophonie

Éric Fournier, directeur adjoint du cabinet

Ministère de l'Économie, des Finances et de l'Industrie

Gilles Grapinet, directeur du cabinet du ministre de l'Économie, des Finances et de l'Industrie

Claude Archambault, trésorier payeur général pour l'étranger

David Appia, ministre conseiller, chef des services économiques, chef de la mission économique à Rome

Laurence Aubry, responsable de l'antenne de l'AFII au Japon

Alban Aucoin, chef du service affaires économiques à Bruxelles

Jean-Yves Bajon, ministre conseiller pour les affaires économiques au Japon

Gilles Baudouin, chef des services économiques au Canada, chef de la mission économique à Ottawa

Philippe Baudric, conseiller économique, Budapest

Patrick Berger, chef des services économiques au Brésil, chef de la mission économique de Brasilia

Alain Bezard, adjoint au chef de la mission économique de Casablanca

Jean-François Boittin, ministre conseiller pour les affaires économiques et commerciales à Washington

Marc Bouteiller, chef de la mission économique à Montréal

Philippe Brunel, adjoint au chef de la mission économique pour l'élargissement

Agnès Clancier, adjointe au chef de la mission économique en Australie

Nathalie Coppinger, chef des services économiques Cône Sud, chef de la mission économique de Buenos Aires

Marie-France Derbier, mission économique de Vancouver

Pierre-Mathieu Duhamel, directeur du budget

Hélène Eyssartier, direction du budget, sous-directrice

Régis Franz, trésorier à Alger

Chantal Garnier, chef de la mission économique de Rio

Jean-Antoine Giansily, chef de la mission économique à Istanbul

François-Marie Girard, trésorier au Maroc

Florence Jeanblanc-Risler, chef du service de la politique commerciale à Bruxelles

Jean-Pierre Laboureux, chef des services économiques, chef de la mission économique à Berlin

Pierre Lablanquie, conseiller financier à Alger

Franky Lemezo, représentant de l'AFII à Palo Alto

Pierre Letocart, ministre conseiller, chef des services économiques en Chine, chef de la mission économique de Pékin

Jean Leviol, chef de la mission économique en Australie

Olivier Louis, chef des services économiques, chef de la mission élargissement à Varsovie

Pierre Lubek, inspecteur général des finances

Philippe Mady, président de la section australienne des conseillers du commerce

Gérard Mahieux, trésorier adjoint à Alger

Claude Martin-Vaskou, chef de la mission économique de Sao Paolo

Jacques Mistral, ministre conseiller financier à Washington

Daniel Maître, chef de la mission économique au Maroc

Pierre Moraillon, directeur des relations économiques extérieures

Franck Mordacq, directeur de la réforme budgétaire

Pierre Mourlevat, chef des services économiques en Turquie

Xavier Musca, directeur du Trésor

Paul de Oliveira, adjoint au chef de la mission économique au Japon

Vincent Perrin, mission économique en Chine

Jean Pierre Salaun, trésorier à l'ambassade de France en Chine

Édouard Sicat, chef de la mission économique à Varsovie

Ministère de l'Équipement, des Transports, de l'Aménagement du territoire, du Tourisme et de la Mer

Charles Barbier, directeur général de la Maison de la France à Montréal

Bruno Fareniaux, directeur du Tourisme

Philippe Mahrer, directeur du collège des ingénieurs

Paul Schwach, directeur des affaires économiques et internationales

Jean-Louis Velut, conseiller maritime au Maroc

Ministère de l'Agriculture, de l'Alimentation, de la Pêche et de la Ruralité

Jean-Marc Bournigac, chef du pôle agricole de Bruxelles

Bruno Hot, directeur des politiques économiques et internationales

Jean-Jacques Benezit, sous-directeur en charge des échanges internationaux

Jean-Marc Bournigal, chef du service des affaires agricoles à Bruxelles

Ministère de l'Écologie et du Développement durable

Henri Luc Thibault, chef du service des affaires internationales

Ministère de la Culture et de la Communication

Henri Loyrette, président directeur du Musée du Louvre

Benoît Paumier, chef du département des affaires internationales

Didier Selles, administrateur général du Musée du Louvre

Entreprises

Groupe Accord, **Paul Dubrule**, coprésident fondateur du Groupe Accord, **Christophe Karaoglanian**

AXA, **Michel Pinault**, directeur des relations institutionnelles

Bouygues, **M. Cotte**, directeur

Établissement Jean-Marc Brocard, **Jean-Marc Brocard**, président

Dassault Industrie, **Bruno Cottet**, directeur général international

EADS, **Denis Véret**, responsable France

Les Échos, **Françoise Crouigneau**, rédactrice en chef au journal *Les Échos*, chargée de dossiers internationaux

Hermès, **Christian Blankaert**, vice-président, **Patrick Thomas**, directeur général

KBL, **M. Desgeorges**, président du conseil de surveillance

Radio France, **Jean-Paul Cluzel**, président

Radio France Internationale, **Antoine Schwarz**, président directeur général

Cabinet Roland Berger, **Christophe Angoulvant**, *Partner*

Groupe Suez, **Yves Thibault de Silguy**, directeur général

Tekelec Airtronic, **Jean-Claude Asscher**, président

Temex, **Jean-Yves Courtois**, président

Thales, **Denis Ranque**, président, **Jean-Paul Perrier**, directeur général, **Philippe Roger**, conseiller du président

TV5, **Serge Adda**, président directeur général

Les membres de la mission ont également, à l'occasion de leurs déplacements, rencontré de nombreux chefs d'entreprises françaises installés dans les différents pays visités. La liste de ces interlocuteurs n'est pas détaillée.

Établissements publics – groupements d'intérêt public – instituts divers

Thierry Audric, Edufrance

Claire-Lise d'Autry, directrice de l'Alliance française de Shanghai

Charles Barbier, Maison de la France à Montréal

Pierre Barroux, président de la chambre de commerce et d'industrie française à Pékin

Thierry Baudier, directeur général de la Maison de la France

Patrick Benhamou, directeur de la Maison de la France en Australie

Jean-François Bernardin, président de l'assemblée des chambres françaises de commerce et d'industrie

Maryse Bossière, directrice de l'Agence pour l'enseignement français à l'étranger

Bertrand Calmy, directeur de l'Alliance française à Canberra

Serge Calabre, directeur général de l'Institut de recherche et de développement

Jean-Michel Chasseriaux, directeur des affaires internationales à l'Institut de recherche et de développement

Christophe Duday, directeur général de la chambre de commerce et d'Industrie française en Australie

Clara Gaymard, présidente de l'Agence française pour les investissements internationaux

Jean-François Girard, président de l'Institut de recherche pour le développement

Thomas Horn, président du *board* de l'Alliance française de San Francisco

Jean Claude Jacq, secrétaire général de l'Alliance française

Bill King, président de la chambre franco-américaine de Seattle

Professeur Michel Le Bras, directeur de l'Institut de médecine tropicale

Benoît Lesaffre, directeur général du Centre de coopération internationale en recherche agro-nomique pour le développement

Jean Némó, président du Centre français pour l'accueil et les échanges internationaux

Valérie Nicolas, directrice de l'Alliance française de Sydney

Jean-Noël Petit, directeur adjoint de l'Alliance française de Shanghai

Bernard Ramanantsoa, directeur du Groupe HEC

Jean-Michel Severino, directeur général de l'Agence française de développement

Jacques Soulas, directeur général du Centre national des œuvres universitaires et scolaires

Jean-Pierre Trotignon, directeur général de l'Agence française pour le développement international des entreprises

Edmond Viviani, directeur des relations internationales à la chambre de commerce et d'industrie de Paris

Associations et syndicats

Gérard Alzar, représentant de la Confédération générale du travail

Serge Bellanger, président de l'Union des chambres de commerce et d'industrie à l'étranger

Pascal Boniface, directeur de l'Institut des relations internationales et stratégiques

Bernard Boidin, représentant syndical DREE

Bruno Durieux, président du Comité national des conseillers du commerce extérieur

Claude Dimont-Mellac, directeur général de Promosalons

Hervé de Frescheville, président du Comité de gestion de l'école française à Shanghai

Marc Gentilini, président de la Croix-Rouge

Brahim Guenatir, président de l'association des anciens élèves de l'INSA de Lyon

Dominique Maupin, représentant syndical DREE

Olivier Mellerio, président du Comité Colbert

François Perigot, président du MEDEF international

Olivier Poivre d'Arvor, directeur de l'Association française d'action artistique

Bruno Tessier, représentant syndical DREE

Mesdames et Messieurs les représentants des syndicats du ministère des Affaires étrangères

Messieurs les représentants des syndicats de l'expansion économique à l'étranger

Personnalités de la société civile

Hubert Védrine, ancien ministre des Affaires étrangères

Jean-Jacques Annaud, réalisateur

Omar Benabderrahmane, PDG « Alfa tube » à Annaba

Amina Benkhedda, assistante à l'Institut aéronautique de Blida

M. Castano, producteur

Jacques Lanxade, amiral, ancien ambassadeur de France en Tunisie

Annick de Kermadec, présidente de la chambre de commerce de Shanghai

Organisations internationales

Serge Abou, conseiller principal dans le cabinet de M. Prodi

Pierre de Boissieu, secrétaire général adjoint du Conseil européen

Michèle Gendreau Massalou, rectrice de l'Agence universitaire de la francophonie

Personnalités étrangères

Danielle Arcand, université « Simon Fraser » à Vancouver

Boutros Boutros-Ghali, ancien secrétaire général des Nations unies

Boris Bianchieri, ancien secrétaire général de la Farnesina

M. Brünjes, directeur de la politique économique étrangère au ministère fédéral de l'Économie en Allemagne

Michele Cesentino, inspecteur général adjoint, Farnesina, ministère italien des Affaires étrangères

M. Meliton Cordona, ambassadeur chargé de la réforme des services extérieurs du MAE espagnol

Juan Pablo de Laglesia, secrétaire général du ministère des Affaires étrangères à Madrid

Lambertino Dini, vice-président du Sénat italien

Abdou Diouf, secrétaire général de l'Organisation internationale de la francophonie

M^{me} Fauquenoy, université « Simon Fraser » à Vancouver

Simon Fraser, directeur de la stratégie au FCO à Londres

Lino Gutierrez, ambassadeur des États-Unis en Argentine

Martin Hatfull, ministre conseiller de l'ambassade du Royaume-Uni au Japon

Ross Hornby, sous-ministre canadien chargé de la *Revue de Politique Étrangère*

Sir Michael Jay, secrétaire général du *Foreign and Commonwealth Office*

Docteur Klaus Peter Klaiber, ambassadeur d'Allemagne en Australie

Friderich Ludwig Löhr, ministre conseiller d'Allemagne à Pékin

Luigi Mazzella, ministre italien de la Fonction publique

Diego Miñiz, directeur général du service extérieur, ministère des Affaires étrangères espagnol

Andrea Meloni, chef de l'unité d'analyse et de programmation, Farnesina

Maurizio Enrico Serra, directeur de l'Institut diplomatique, Farnesina, ministère italien des Affaires étrangères

Giselle Sansom-Verremont, sous-ministre adjointe pour les Ressources humaines au ministère des Affaires étrangères canadien

Hans Peter Schiff, directeur général de l'administration, *Auswaärtiges Amt*

M. Schnelle, directeur de la coopération culturelle, *Auswaärtiges Amt*

Rolf Schumacher, ambassadeur d'Allemagne en Argentine

Richard Stewart, député libéral canadien, chargé des affaires francophones auprès du Premier ministre de Colombie britannique

Alessandro Vattani, inspecteur général des Affaires étrangères à la Farnesina

M. le ministre conseiller de l'ambassade d'Espagne en Argentine

M. l'ambassadeur d'Italie en Argentine

M. l'ambassadeur d'Allemagne en Australie

Tableau récapitulatif des propositions

Liste des propositions

N°	Intitulé	Page
1	Revoir l'organisation des réunions régionales, en les rendant plus interministérielles, en les faisant traiter davantage de sujets transversaux	23
2	Systématiser les travaux conjoints des postes sur une base sous-régionale	23
3	Positionner des conseillers de coopération régionale dans des villes sièges d'organisations régionales : Bangkok, siège de la Commission des Nations unies pour l'Asie et le Pacifique et de l' <i>Asian Institute of Technology</i> ; Santiago du Chili, siège de la Commission des Nations unies pour l'Amérique latine	23
4	Confier une mission régionale aux instituts de recherches en sciences sociales et humaines dont les analyses et les travaux sont, à ce jour, très sous exploités. C'est le cas à Bangkok (Asie du Sud-Est), Hong Kong (monde chinois), New Delhi (sous-continent indien), Istanbul (Balkans, Anatolie et Caucase), Lima (études andines), Prague (Europe centrale), Tachkent (Asie centrale), Tunis (Maghreb). Par ailleurs, inciter fortement ces mêmes instituts à orienter également leurs travaux vers le monde contemporain.	24
5	Organiser des réunions régionales entre ambassadeurs et chefs de missions économiques sur la base des circonscriptions du MINEFI	24
6	Développer les pôles thématiques régionaux sur une base interministérielle en y associant les partenaires européens intéressés	25
7	S'assurer que les lettres de mission des attachés aux accréditations multiples ou des attachés régionaux définissent avec précision les services attendus dans chaque pays. Associer systématiquement les attachés régionaux aux réunions régionales. Leur donner les moyens matériels d'exercer leur mission	26
8	Sauf exception, limiter à trois le nombre de pays couverts par un attaché régional	27
9	Rapatrifier à Paris les fonctions support régionales actuellement exercées en Europe	27
10	Réunir ponctuellement des conseils restreints sur l'action extérieure de la France, en fonction des impulsions de politique internationale souhaitées par le Président de la République	32
11	Réunir le CIMEE dans les conditions du décret n° 94-108 du 5 février 1994 et élargir son champ à l'ensemble des opérateurs de l'État à l'étranger (voir texte en annexe)	35
12	Renforcer le pilotage central des établissements publics opérant à l'étranger ; généraliser le conventionnement avec l'Etat (contrat d'objectifs et de moyens, contrat d'établissement, convention-cadre,...) laissant ensuite à ces établissements une plus grande latitude d'action	35
13	Étendre les dispositions du décret n° 79-433 du 1 ^{er} juin 1979 aux antennes des établissements publics à l'étranger, en tenant compte de la nature juridique de chacun d'entre eux ; prévoir que l'ambassadeur siège ès qualités aux conseils d'administration d'établissements relevant d'autres ministères	35
14	Définir des « profils de poste » pour les ambassadeurs et, en fonction des compétences recherchées, diversifier les sources de recrutement	35
15	Ouvrir les métiers techniques de la culture et de la promotion commerciale à des professionnels du secteur, dont certains recrutés localement pour relayer l'action de la France	36
16	Élaborer pour chaque pays, sous la responsabilité de l'ambassadeur, un « plan d'action de la France » faisant l'objet d'une large concertation interministérielle et intégrant les programmations des administrations techniques et des principaux opérateurs représentés dans le pays. Assortir ce plan d'une lettre de mission signée du ministre des Affaires étrangères, destinée à l'ambassadeur, précisant les objectifs assignés et les résultats attendus ainsi que les critères retenus pour l'évaluation	37

N°	Intitulé	Page
17	Systématiser le visa pour avis des ambassadeurs sur les programmes proposés par les services aux directions centrales et ministères dont ils dépendent, et mettre en place une participation de ces services à la préparation des programmes d'action de l'ambassade	37
18	Associer les missions économiques à l'élaboration de la programmation locale en matière de coopération et de développement, comme l'institution d'une mission interministérielle budgétaire sur l'aide publique au développement y invite	37
19	Modifier le décret du 1 ^{er} juin 1979 afin de clarifier les responsabilités de l'ambassadeur, ordonnateur secondaire unique sur le modèle de celles confiées aux préfets par l'article 23 du décret du 29 avril 2004	38
20	Inviter les opérateurs aux conférences d'orientation budgétaire réformées des postes	38
21	Organiser une réunion annuelle d'examen par le Comité interministériel des moyens de l'Etat à l'étranger (CIMEE) rénové et élargi dans les conditions ci-dessus précisées et le Comité interministériel pour la coopération internationale et le développement (CICID) des Documents de politique transversale (DPT) avant le dépôt du projet de loi de finances, cette réunion devant donner lieu à une lettre de cadrage du Premier ministre aux ministres sur les moyens de leur action extérieure et de l'aide publique au développement	39
22	Alléger globalement le dispositif dans les pays de l'ancienne Union européenne à quinze ; procéder à des redéploiements vers les pays émergents	42
23	Rénover et étendre le concept de poste mixte en favorisant les associations multiples « consulaire/culturel », « consulaire/économique », « consulaire/influence politique » en fonction de la situation et des attentes locales. Généraliser la pratique des téléprocédures et l'usage des nouvelles technologies	43
24	En fonction des missions prioritaires traduites dans les instructions à l'ambassadeur et dans le plan d'action de la France dans le pays concerné, adapter le format de nos représentations par la suppression, la fusion ou le redéploiement de services ou de fonctions. Approfondir les modes d'organisation dans les très petits postes	44
25	En vue de mieux insérer le réseau dans le tissu local et de redéployer les emplois d'expatriés vers les fonctions essentielles, procéder à un inventaire systématique et sans tabou des fonctions non strictement diplomatiques pouvant être confiées à des agents de recrutement local ; donner au chef de poste, dans le cadre d'un plafond d'emplois, une grande latitude dans le recrutement des agents locaux à l'intérieur d'une grille définissant le niveau des rémunérations et les conditions d'emploi, identiques à situations égales pour l'ensemble des recrutés locaux dans un même poste	44
26	Augmenter la gamme des formes de représentation pour compléter notre maillage territorial dans les pays à fort potentiel de développement ; Assurer à l'Alliance française des moyens complémentaires pour lui permettre de se développer dans un certain nombre de grandes villes du monde situées dans les pays émergents	46
27	Établir une « doctrine d'emploi » des consuls honoraires ; animer leurs réseaux ; relier les agences consulaires à une partie du réseau informatique ; à défaut d'augmenter la subvention qui leur est versée, remplacer celle-ci par une avance sur recettes, voire une indemnité représentative de fonctions. Cf. en annexe – remarques sur la modification de l'article 4 du décret 76-548 du 16 juin 1976 p. 124	46
28	Régionaliser l'offre de formation d'enseignement supérieur à l'étranger ; responsabiliser les régions et les établissements d'enseignement supérieur dans l'accueil des étudiants étrangers ; veiller à ce que les établissements chargés de la promotion et de l'accueil demeurent dans la stricte logique de leurs missions : – promotion des études : Edufrance ; – accueil et suivi des étudiants étrangers en France inscrits dans des cycles d'études : le CNOUS ; – accueil autre : EGIDE. Étendre dans les pays à fort potentiel de développement humain la formule des centres d'évaluation linguistique et académique (CELA)	50
29	Dans l'immédiat, renforcer le pilotage central des établissements publics opérant à l'étranger ; généraliser le conventionnement avec l'État (contrat d'objectifs et de moyens, contrat d'établissement, convention-cadre...) laissant ensuite à ces établissements une plus grande latitude d'action ; Dans la suite du rapport du sénateur Duvernois, mettre à l'étude la création d'une agence pour la diffusion et la promotion de la culture française à l'étranger	51

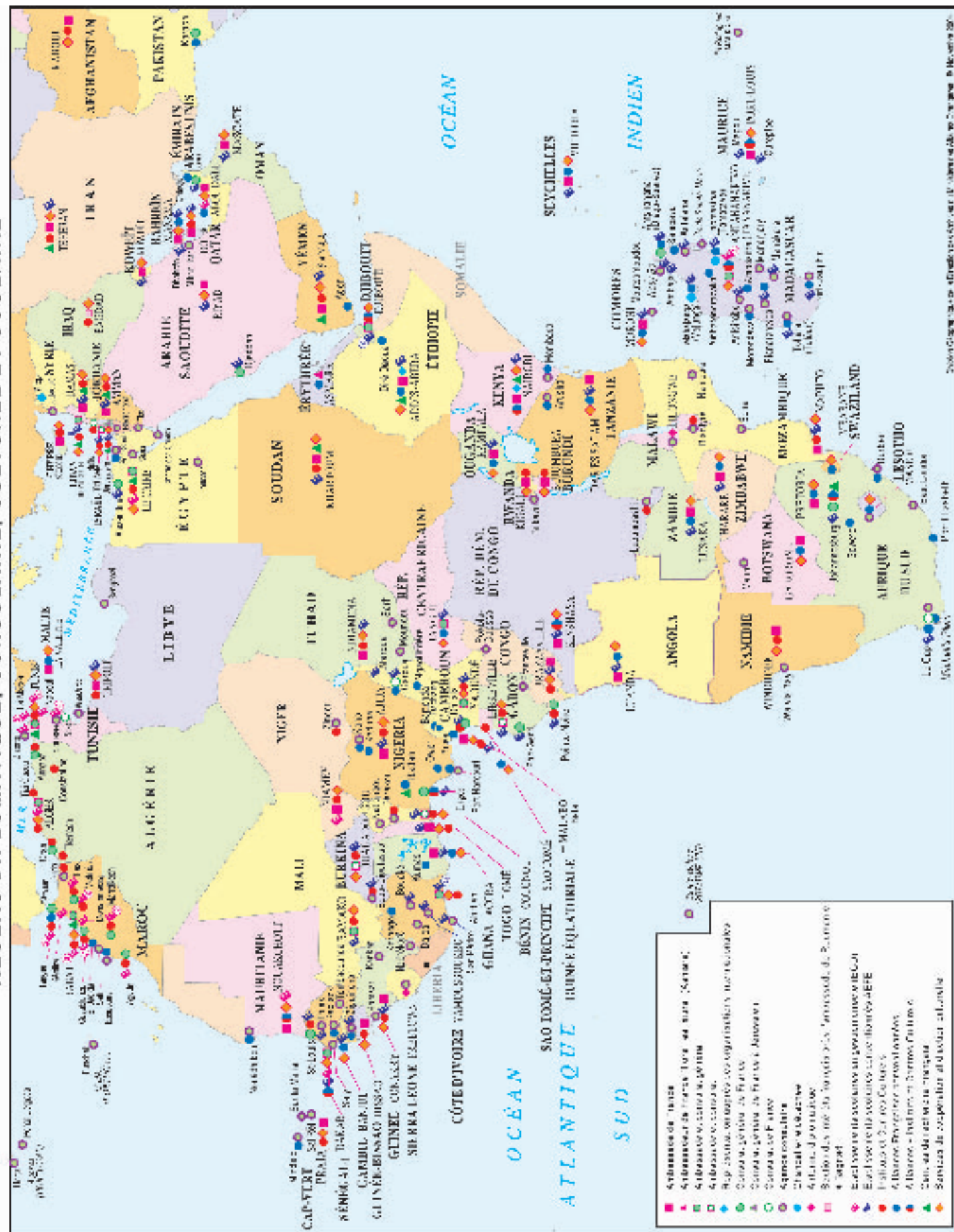
N°	Intitulé	Page
30	Rationaliser le dispositif des instituts de recherche du MAE à l'étranger en cherchant à multiplier les synergies, à donner plus de lisibilité à notre action internationale et à orienter les travaux de ces instituts vers des analyses régionales utilisables par l'ensemble des postes situés dans la région concernée	51
31	Créer, maintenir ou développer dans les pays à fort potentiel de développement économique un réseau de soutien au développement du commerce extérieur en recourant, pour partie, à des effectifs réaffectés à partir de l'Union européenne et en s'appuyant sur des agents recrutés localement en proportions plus importantes, le réseau du MINEFI étant, sur ce point, en décalage par rapport aux réseaux de pays comparables	53
32	Mieux distinguer les moyens alloués respectivement aux missions régaliennes et de soutien commercial des missions économiques	54
33	Fixer à UBIFRANCE des objectifs de résultats plus affirmés, en particulier dans les quatorze « anciens » pays de l'Union	54
34	Étendre les contrats d'objectifs et de moyens à l'ensemble du dispositif public de la France à l'étranger	54
35	Supprimer la qualité d'ordonnateur secondaire délégué pour les chefs de service gérant un montant de crédits inférieur à un seuil à déterminer après concertation interministérielle	56
36	Créer des services administratifs et financiers uniques pour chaque poste à l'étranger en mutualisant les personnels de différentes administrations	57
37	Généraliser l'utilisation du système informatique COREGE	57
38	Poser les bases d'une cohérence des systèmes de contrôle de gestion ministériels	57
39	Inciter les ambassadeurs à faire de la conférence d'orientation budgétaire l'occasion de partager les indicateurs de résultats de l'exercice écoulé qui éclaireront les demandes de crédits pour l'année à venir et alimenteront les secrétariats des DPT	57
40	Mettre à l'étude la création d'un établissement public conventionné chargé de l'instruction des demandes de visas	58
41	Procéder à des regroupements immobiliers en première priorité dans les pays de l'Union européenne, où les coûts de location des immeubles sont les plus élevés	59
42	Mettre à l'étude la création d'un établissement public administratif de gestion patrimoniale des biens de l'État à l'étranger aux objectifs et moyens clairement circonscrits par une convention avec la tutelle	59
43	Passer entre le ministère des Affaires étrangères, le ministère de l'Économie, des Finances et de l'Industrie et les autres ministères techniques concernés (domaines des Transports et des Affaires sociales notamment) des conventions pour supprimer les doublons fonctionnels	60
44	Rapprocher les postes d'attaché de défense et les postes d'attaché d'armement. Remettre en cause le principe du maintien d'un poste d'attaché d'armement quand les résultats commerciaux sont insatisfaisants. Généraliser l'adaptation continue du dispositif des attachés d'armement aux perspectives commerciales ou de coopération dans les pays concernés, et aux résultats obtenus	60
45	Mener la fusion des réseaux du ministère de l'Économie, des Finances et de l'Industrie à son terme	61
46	Clarifier les modes d'action sectoriel et géographique des missions économiques ; réserver l'appellation de mission économique aux implantations disposant encore de capacités d'action territoriale suffisantes, les autres devenant des antennes ; évaluer conjointement, entre le ministère des Affaires étrangères et le ministère de l'Économie, des Finances et de l'Industrie, le potentiel dédié par le ministère de l'Économie à une approche territoriale de son champ de compétences	61
47	Mieux faire converger les attentes des CME, chef de service économique, ambassadeurs, consuls généraux et consuls à l'égard des missions économiques en intégrant dans les programmations de celles-ci les ressources nécessaires pour répondre aux demandes des chefs de poste. Au vu de leur utilisation par le réseau diplomatique, évaluer ultérieurement la pertinence de ces ressources	61
48	Encourager la création de portails internet rénovés et interministériels	62
49	Renforcer la collaboration entre administrations sur l'échange électronique de données ne nécessitant pas un haut degré de protection (exemples du SIRH ¹ , d'ACCORD)	63
50	Créer des passerelles entre intranets et bases documentaires ministériels	63

N°	Intitulé	Page
51	Faire un effort significatif et urgent d'investissement dans les réseaux informatiques et de communication au ministère des Affaires étrangères	63
52	Donner à bref délai un accès internet depuis leur ordinateur de bureau aux diplomates	63
53	Faire du télégramme rénové et cantonné à sa fonction essentielle dans le cadre du projet « SCHUMAN » un véritable outil de communication interministériel sur les sujets nécessitant confidentialité, sécurité et rapidité de la transmission	64
54	Abandonner progressivement la formule actuelle des centres culturels dans les pays de l'Europe des « quinze » et créer, en partenariat, des fondations pour les échanges artistiques, culturels, intellectuels et universitaires	74
55	Poursuivre la réforme consulaire autour de postes pivots centralisant l'essentiel des services consulaires et en développant la fonction d'influence des autres consulats. Inscrire dans le développement des téléprocédures	75
56	Faire de l'Europe le lieu d'une expérimentation sur la distinction entre le régalién et l'accompagnement commercial, et confier à UBIFRANCE, en partenariat avec d'autres organisations, la responsabilité du développement commercial des entreprises françaises dans les 14 pays sièges de cette expérimentation	76
57	Mieux cibler les flux d'information à adresser aux ambassades des pays de l'Union pour obtenir des éclairages sur les positions défendues par les autorités nationales des pays, et relayer nos positions auprès de celles-ci. Organiser une meilleure information des postes par la Représentation permanente auprès de l'Union européenne (RPUE)	77
58	Poursuivre résolument dans la voie de partenariats renforcés avec les États membres de l'Union européenne	77
59	Mutualiser les prestations de service public et faire jouer la complémentarité des réseaux en matière de délivrance de visas notamment	78
60	Mettre en œuvre une politique volontariste d'identification d'une filière européenne de ressources humaines et de développement des compétences linguistiques	79
61	Définir le statut national unique sous lequel le ministère des affaires étrangères gèrera et affectera les personnels français au SEAE	79

1. Système d'information en ressources humaines.

Cartes du réseau diplomatique, consulaire, culturel et scolaire

RÉSEAU DIPLOMATIQUE, CONSULAIRE, CULTUREL ET SCOLAIRE



RÉSEAU DIPLOMATIQUE, CONSULAIRE, CULTUREL ET SCOLAIRE

Alaska (États-Unis)
Canada
États-Unis
Mexique
Guatemala
Salvador
Nicaragua
Costa Rica
Panama
Jamaïque
Honduras
Cuba
République dominicaine
Sainte-Lucie
Barbade
Trinité-et-Tobago
Venezuela
Colombie
Équateur
Pérou
Bolivie
Paraguay
Chili
Uruguay
Argentine
Brésil

Océan Atlantique
Océan Pacifique
Océan Arctique

■ Ambassade de France
■ Ambassade et consulat général
● Représentation auprès des organisations internationales
● Consulat général de France
○ Consulat de France
● Agence Consulaire
● État membre de l'Organisation pour la Sécurité et la Coopération en Europe (OSCE)
● État membre de l'Organisation pour la Sécurité et la Coopération en Europe (OSCE)
● Institut et Centre Culturels
● Ateliers Français pour les Jeunes
● Ateliers Français pour les Jeunes
● Centre de recherche Française
● Services de coopération et d'action culturelle

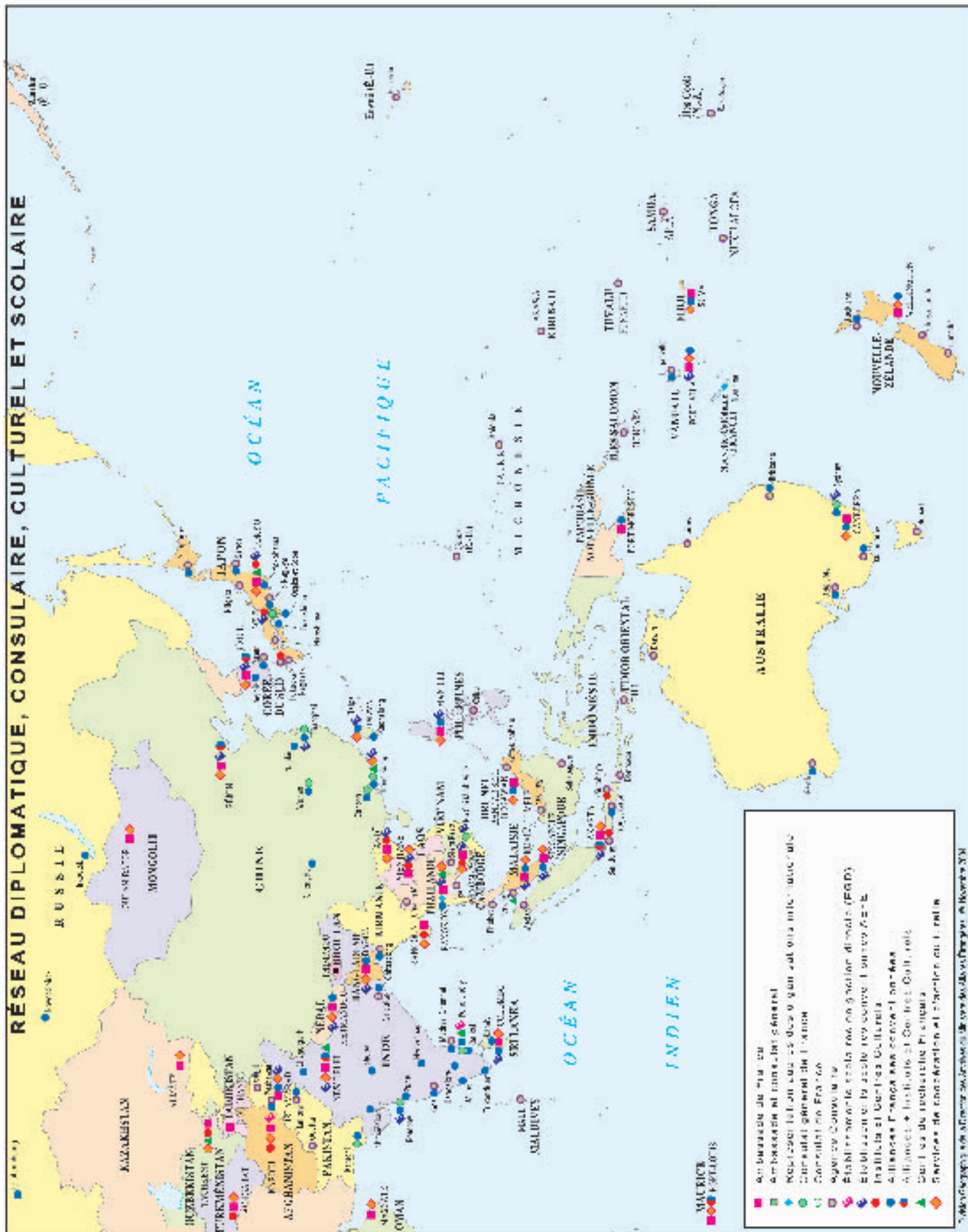
Carte de l'Amérique du Nord, du Centre et du Sud, montrant le réseau diplomatique, consulaire, culturel et scolaire de la France.

RÉSEAU DIPLOMATIQUE, CONSULAIRE, CULTUREL ET SCOLAIRE

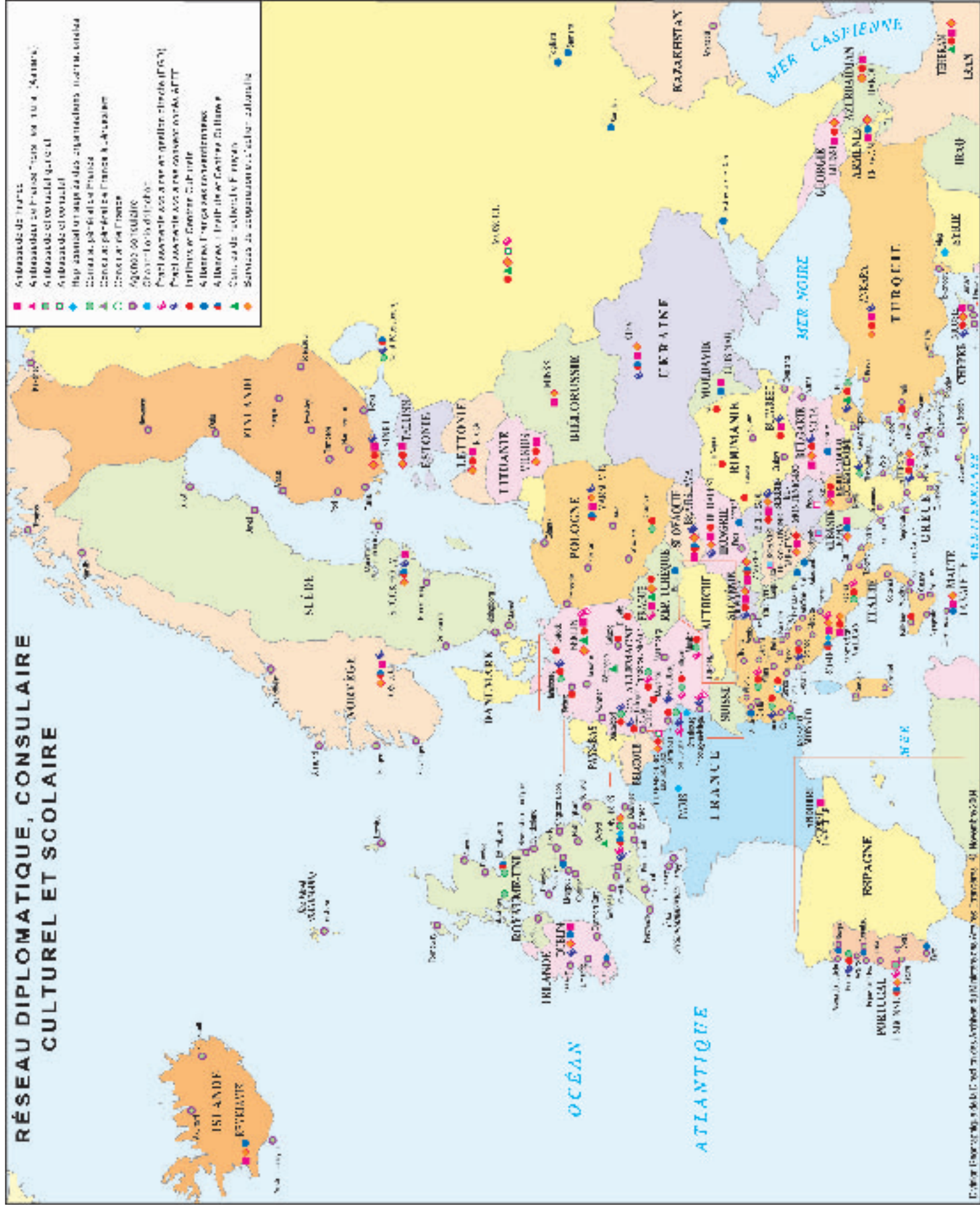
- Ambassade de France
- Ambassade et consulat général
- Représentation auprès des organisations internationales
- Consulat général de France
- Consulat de France
- ◇ Agence Consulaire
- ◆ Établissement scolaire en gestion directe (EED)
- ◆ Établissement scolaire conventionné AEFE
- ◆ Institut d'Enseignement Culturel
- ◆ Ateliers Français pour les jeunes
- ◆ Ateliers + Instituts et Centres Culturels
- ◆ Centre de recherche Française
- ◆ Services de coopération et d'action culturelle

Tout le réseau est accessible sur le site Internet du Ministère des Affaires Étrangères : www.diplomatie.gouv.fr

RÉSEAU DIPLOMATIQUE, CONSULAIRE, CULTUREL ET SCOLAIRE



1. Identify the main purpose of the document.

[illegible]

© 2004 Pearson Education, Inc. All rights reserved. This publication is protected by copyright. No part of this publication may be reproduced, stored in a retrieval system, or transmitted, in any form or by any means, electronic, mechanical, photocopying, recording, or by any information storage or retrieval system, without permission in writing from Pearson Education, Inc.

RÉSEAU DIPLOMATIQUE, CONSULAIRE CULTUREL ET SCOLAIRE



Rechtschreibung nicht über die Grenze der Schweiz hinausgehen, da keine Grenze.

RÉSEAU DIPLOMATIQUE, CONSULAIRE CULTUREL ET SCOLAIRE



Projets de textes

Décret relatif au Conseil de l'action extérieure de la France

Le président de la République ;

Sur le rapport du Premier ministre et du ministre des Affaires étrangères ;

Vu la Constitution, notamment ses articles 37 et 14 ;

Vu le décret n° 76-990 du 2 novembre 1976 fixant les attributions du secrétaire général du ministère des Affaires étrangères ;

Le Conseil des ministres entendu ;

Décrète :

Article 1^{er}

Le Conseil de l'action extérieure de la France est présidé par le président de la République. Il comprend le Premier ministre, le ministre des Affaires étrangères, le ministre de l'Intérieur, le ministre de la Défense, le ministre chargé de l'Économie et des Finances, le ministre de l'Éducation nationale, le ministre chargé de la Culture et le ministre chargé de l'Écologie, le ministre chargé du Commerce extérieur, le ministre chargé des Affaires européennes, le ministre chargé de la Coopération.

Les ministres chargés des Affaires sociales, le garde des Sceaux, ministre de la Justice, les ministres chargés des Transports, de l'Aménagement du territoire, de la Fonction publique, de l'Agriculture, de l'Outre-Mer, des Sports, du Budget participent au Conseil de l'action extérieure de la France s'ils sont intéressés par un point figurant à son ordre du jour.

D'autres ministres peuvent être appelés à siéger au Conseil selon les questions inscrites à son ordre du jour.

Le secrétaire général du Gouvernement et le secrétaire général de la Défense nationale sont également membres du Conseil de l'action extérieure de la France.

L'ordre du jour du Conseil est arrêté par le président de la République.

Article 2

Le Conseil de l'action extérieure de la France examine les orientations de la politique à mener dans le domaine de l'action extérieure ; il propose ces orientations au président de la République. Il s'assure de la cohérence des actions menées par les différents ministères.

Article 3

Le secrétariat du Conseil de l'action extérieure de la France est tenu par le secrétaire général du ministère des Affaires étrangères.

Le secrétaire général conduit, en liaison avec les départements ministériels intéressés, les travaux préparatoires aux réunions du Conseil. Il prépare les relevés de décisions et suit l'exécution des décisions prises.

Le secrétaire général anime les groupes constitués, en tant que de besoin, avec le concours des ministères intéressés, afin d'instruire les questions susceptibles d'être inscrites à l'ordre du jour du Conseil ou d'assurer l'application de ses délibérations.

Décret portant création du Comité d'analyse et d'orientation de la politique extérieure

Le président de la République ;

Vu le décret n° du relatif au Conseil de l'action extérieure de la France ;

Décète :

Article 1^{er}

Il est créé auprès du président de la République un Comité d'analyse et d'orientation de la politique extérieure.

Le comité a pour mission d'éclairer les choix du président de la République, par l'analyse et la confrontation des points de vue, lorsque les décisions à prendre présentent des enjeux liés à la politique extérieure.

Le Comité examine les questions qui lui sont soumises par le président de la République ainsi que celles dont il juge utile de se saisir.

Article 2

Le Comité est présidé par le président de la République ou par un président délégué qu'il désigne.

Il est composé de personnalités choisies en raison de leur compétence, qui sont nommées pour un mandat de cinq ans renouvelable.

Le secrétaire général du ministère des Affaires étrangères et le commissaire au Plan sont membres de droit du Comité.

Des experts peuvent être invités à participer aux travaux du Comité.

Article 3

Les membres du Comité sont tenus au secret sur les débats auxquels ils ont participé et sur les informations auxquelles ils ont eu accès dans le cadre de leurs travaux.

Article 4

Le Comité peut faire appel à la collaboration des administrations de l'État intéressées par ses travaux. Il peut également passer commande de travaux ou d'études à des organismes extérieurs à l'administration.

Décret modifiant le décret n° 94-108 du 5 février 1994 portant création d'un comité interministériel des moyens de l'État à l'étranger

Le Président de la République ;

Sur le rapport du Premier ministre, du ministre des Affaires étrangères ;

Vu le décret n° 79-433 du 1^{er} juin 1979 relatif aux pouvoirs des ambassadeurs et à l'organisation des services de l'État à l'étranger ;

Vu le décret n° 94-108 du 5 février 1994 portant création d'un comité interministériel des moyens de l'État à l'étranger ;

Vu le décret n° du relatif au conseil sur l'action extérieure de la France ;

Le Conseil des ministres entendu ;

Décète :

Article 1^{er} – À l'intitulé et aux articles 1^{er} et 2 du décret du 5 février 1994 susvisé, les mots « *moyens de l'État* » sont remplacés par les mots « *moyens publics* [ou : administratifs] ».

Article 2 – L'article 2 du décret du 5 février 1994 susvisé est modifié ainsi qu'il suit : le premier alinéa est remplacé par les dispositions suivantes : « *Le comité interministériel des moyens publics de l'État à l'étranger met en œuvre les orientations fixées par le président de la République. Il veille à l'adéquation des moyens de l'État et des opérateurs publics aux priorités de l'action extérieure de la France et en assure l'évaluation* ».

Au 2°, après les mots « *services de l'État* » sont ajoutés les mots « *et des opérateurs publics* ¹ ».

Au 3°, après les mots « *services de l'État* » sont ajoutés les mots « *et des opérateurs publics* ».

Le 3° est complété par les mots suivants : « *au vu notamment des conclusions des conférences d'orientation budgétaire qui lui sont transmises* ».

(1) Le terme « opérateurs publics » n'est pas usuel.

Mais il permet d'englober à la fois les établissements publics, les personnes morales de droit public (GIE/GIP), les antennes à l'étranger des collectivités locales – dont il n'est pas évident que les actions engagées puissent et doivent être examinées dans le cadre du CIMEE alors qu'existe d'autres enceintes telles la CNCD, et que le principe d'autonomie des collectivités locales serait mis à mal – et probablement aussi les organismes privés chargés d'une mission de service public (association, société anonyme).

Une autre solution serait de parler de « services administratifs », l'administration englobant, on le sait, à la fois l'État, les établissements publics et les organismes privés chargés d'une mission de service public.

Décret portant création de l'Agence immobilière de l'État à l'étranger

Le Premier ministre ;

Sur le rapport du ministre des Affaires étrangères et du ministre de l'Économie, des Finances et de l'Industrie ;

Vu le Code du domaine de l'État ;

Vu le Code des marchés publics ;

Vu la loi n° 85-704 du 12 juillet 1985 modifiée relative à la maîtrise d'ouvrage publique et à ses rapports avec la maîtrise d'œuvre privée ;

Vu le décret du 25 octobre 1935 relatif au contrôle financier des offices et établissements publics autonomes de l'État ;

Vu le décret n° 53-1227 du 10 décembre 1953 relatif à la réglementation comptable applicable aux établissements publics nationaux à caractère administratif ;

Vu le décret n° 62-1587 du 29 décembre 1962 modifié portant règlement général sur la comptabilité publique ;

Vu le décret n° 79-153 du 26 février 1979 relatif à la durée des fonctions des présidents et de certains dirigeants des établissements publics de l'État, des entreprises nationalisées et sociétés nationales et de certains organismes publics ;

Vu le décret n° 90-437 du 28 mai 1990 fixant les conditions et les modalités de règlement des frais occasionnés par les déplacements des personnels civils sur le territoire métropolitain de la France lorsqu'ils sont à la charge des budgets de l'État, des établissements publics nationaux à caractère administratif et de certains organismes subventionnés ;

Vu le décret n° 92-681 du 20 juillet 1992 relatif aux régies de recettes et aux régies d'avance des organismes publics, modifié par le décret n° 92-1368 du 23 décembre 1992 ;

Le Conseil d'État (section des finances) entendu ;

Décète :

TITRE I^{er} MISSIONS DE L'AGENCE

Article 1^{er} – Il est créé un établissement public national à caractère administratif dénommé Agence immobilière de l'État à l'étranger et placé sous la tutelle du ministre des Affaires étrangères. Le siège de cet établissement est à Paris.

Article 2 – L'Agence a pour mission d'assurer, à la demande et pour le compte de l'État, tout ou partie des attributions, telles qu'elles sont définies par les articles 3 et 6 de la loi du 12 juillet 1985 susvisée, de la maîtrise d'ouvrage des opérations de location, de construction, d'aménagement, de réhabilitation, de restauration, de gros entretien, de réutilisation ou de vente d'immeubles appartenant à l'État.

L'État peut confier à l'Agence la réalisation d'études préalables à ces opérations.

L'Agence peut assurer, à titre onéreux, à la demande et pour le compte d'établissements publics ou d'organismes privés chargés d'une mission de service public, des prestations de même nature que celles définies au premier alinéa.

L'Agence peut exercer une activité de conseil dans les domaines mentionnés au premier alinéa.

Article 3 – Pour l'accomplissement de ses missions, l'agence peut notamment :

1) acquérir des biens, meubles ou immeubles ;

- 2) réaliser ou faire réaliser par des personnes, publiques ou privées, des études, recherches ou travaux ;
- 3) conclure avec l'État des conventions de gestion des biens, meubles ou immeubles, nécessaires à la réalisation des travaux ;
- 4) acquérir ou exploiter tout droit de propriété intellectuelle.

Article 4 – Pour les immeubles affectés à l'État, les opérations mentionnées au premier alinéa de l'article 2 sont confiées à l'Agence par une convention de mandat conclue entre celle-ci et le ministre des Affaires étrangères ainsi que, le cas échéant, le ministre dont dépend le service auquel l'immeuble est affecté.

Pour les immeubles affectés ou remis en dotation à un établissement public de l'État, la convention est conclue entre l'Agence, d'une part, et le ministre des Affaires étrangères, l'établissement public concerné et le ministre qui exerce la tutelle sur cet établissement, d'autre part.

TITRE II ORGANISATION ADMINISTRATIVE

Article 5 – L'Agence est administrée par un conseil d'administration qui comprend, outre le président :

- 1) Sept membres de droit :
 - a) le directeur général de l'administration du ministère des Affaires étrangères ou son représentant ;
 - b) le chef du service de l'équipement du ministère des Affaires étrangères ou son représentant ;
 - c) le directeur général du trésor et de la politique économique du ministère de l'Économie, des Finances et de l'Industrie ou son représentant ;
 - d) le directeur du budget ou son représentant ;
 - e) le directeur des relations internationales et de la coopération du ministère de l'Éducation nationale ou son représentant ;
 - f) le secrétaire général de l'administration du ministère de la Défense ou son représentant ;
 - g) le directeur général de l'administration du ministère de la Culture ou son représentant ;
- 2) Quatre personnalités désignées en raison de leurs compétences ou de leurs fonctions par arrêté interministériel des ministres des Affaires étrangères et de l'Économie, des Finances et de l'Industrie.
- 3) Deux représentants du personnel de l'établissement élus dans les conditions fixées par arrêté du ministre des Affaires étrangères.

Article 6 – Les membres du conseil d'administration autres que les membres de droit sont nommés pour une durée de trois ans renouvelable. En cas de vacance d'un siège pour quelque cause que ce soit, un autre membre est nommé dans les mêmes conditions pour la durée du mandat restant à courir.

Le président et les membres du conseil d'administration ne peuvent prendre ou conserver aucun intérêt ni occuper aucune fonction dans les entreprises traitant avec l'agence pour des marchés de travaux, de fournitures et de prestations de services, ni assurer des prestations pour ces entreprises.

À l'exception du président de l'Agence, les membres du conseil d'administration ne sont pas rémunérés. Toutefois, ils bénéficient des indemnités de déplacement et de séjour prévues par le décret du 28 mai 1990 susvisé.

Article 7 – Le conseil d'administration se réunit au moins deux fois par an, sur convocation de son président qui fixe l'ordre du jour.

Le conseil est en outre convoqué par le président à la demande du ministre des Affaires étrangères ou du tiers de ses membres. Dans ce cas, la séance a lieu dans un délai de deux mois à compter de la demande. Les questions dont le ministre des Affaires étrangères ou le tiers des membres du conseil demandent l'examen sont inscrites de droit à l'ordre du jour.

Le conseil d'administration ne peut valablement délibérer que si la moitié au moins des membres sont présents. Si ce quorum n'est pas atteint, le conseil est à nouveau convoqué avec le même ordre du jour dans un délai de huit jours. Il délibère alors valablement quel que soit le nombre des membres présents.

Les délibérations sont prises à la majorité des voix des membres présents. En cas de partage égal des voix, la voix du président est prépondérante.

Le directeur général, le contrôleur financier et l'agent comptable, ainsi que toute personne dont le conseil ou son président souhaite recueillir l'avis, assistent aux séances avec voix consultative.

Article 8 – Le conseil d'administration règle par ses délibérations les affaires de l'agence. Il délibère notamment sur :

- 1) les orientations de l'établissement public et son programme d'activités ;
- 2) le budget et ses modifications ;
- 3) le compte financier et l'affectation du résultat de l'exercice ;
- 4) les principes de tarification des prestations mentionnées au troisième alinéa de l'article 2 et de rémunération des activités mentionnées au quatrième alinéa de cet article ;
- 5) le rapport annuel d'activité ;
- 6) l'organisation générale des services ;
- 7) les projets de conventions mentionnées au 3° de l'article 3 et à l'article 4 et les projets de contrats portant sur les activités mentionnées au quatrième alinéa de l'article 2 ;
- 8) les projets d'achat ou de prise à bail d'immeubles, et pour les biens dont l'agence est propriétaire, les projets de vente et de baux ;
- 9) les dons et legs ;
- 10) l'exercice des actions en justice et les transactions ;
- 11) les conditions générales de passation des marchés ;
- 12) les prises, extensions et cessions de participations et les créations de filiales ;
- 13) l'approbation des concessions.

Le conseil d'administration arrête son règlement intérieur.

Pour les matières énumérées aux 9) et 10), le conseil d'administration peut déléguer ses pouvoirs au président de l'établissement dans les limites qu'il détermine.

Article 9 – Les délibérations du conseil d'administration mentionnées aux 5), 6) et 10) de l'article précédent sont exécutoires de plein droit si le ministre des affaires étrangères n'y fait pas opposition dans les quinze jours qui suivent la réception du procès-verbal de séance.

Les délibérations mentionnées aux 1), 2), 4), 7), 8), 9) et 13) de l'article précédent deviennent exécutoires de plein droit si le ministre des Affaires étrangères et le ministre chargé du Budget n'y font pas opposition dans les quinze jours qui suivent la réception du procès-verbal de séance.

Les délibérations relatives aux 3), 11) et 12) du même article doivent, pour devenir exécutoires, faire l'objet d'une approbation expresse du ministre des Affaires étrangères, du ministre chargé du Budget et, dans la limite de ses attributions, du ministre chargé de l'Économie.

Article 10 – Le président de l'Agence est nommé par décret, sur proposition des ministres des Affaires étrangères et de l'Économie, des Finances et de l'Industrie.

Il dirige l'établissement. À ce titre :

- 1) il prépare les délibérations du conseil d'administration et en assure l'exécution ;
- 2) il a autorité sur l'ensemble des personnels, dont il assure le recrutement et l'affectation dans les différents services ;
- 3) il est ordonnateur des recettes et des dépenses de l'établissement ;
- 4) il conclut les contrats, conventions et marchés ;
- 5) il peut prendre, sous réserve de l'accord du contrôleur financier et d'une ratification par le conseil d'administration lors de sa plus proche séance, les décisions de modification du budget qui ne comportent ni augmentation du montant total des dépenses, ni accroissement des effectifs, ni diminution du montant total des recettes, ni virements de crédits entre la section

de fonctionnement et la section des opérations en capital, ou entre les chapitres des dépenses de personnels et les chapitres des dépenses de matériel ;
6) il représente l'établissement en justice et dans tous les actes de la vie civile.

Il peut déléguer sa signature au directeur général et aux chefs de service.

Article 11 – Le directeur général de l'établissement est nommé par arrêté interministériel des ministres des Affaires étrangères et de l'Économie, des Finances et de l'Industrie, sur proposition du président. Il assiste celui-ci dans ses fonctions.

TITRE III RÉGIME FINANCIER

Article 12 – Les opérations financières et comptables de l'établissement sont effectuées conformément aux dispositions des décrets du 10 décembre 1953 et du 29 décembre 1962 susvisés.

L'établissement est soumis au contrôle économique et financier de l'État institué par le décret du 25 octobre 1935 susvisé.

Les attributions du contrôleur financier et les modalités d'exercice de son contrôle sont fixées par arrêté conjoint du ministre des Affaires étrangères et du ministre de l'Économie, des Finances et de l'Industrie.

Le contrôleur financier est nommé par arrêté du ministre chargé de l'Économie, des Finances et de l'Industrie.

Article 13 – L'agent comptable de l'établissement est nommé par arrêté conjoint du ministre des Affaires étrangères et du ministre chargé du Budget.

Article 14 – Les ressources de l'établissement comprennent :

- 1) les subventions, avances, fonds de concours ou contributions attribués par l'État, les établissements publics et par toutes autres personnes ;
- 2) le produit des prestations de services mentionnées au troisième alinéa de l'article 2 et des activités mentionnées au quatrième alinéa de cet article ;
- 3) le produit des concessions ;
- 4) le produit des participations ;
- 5) le produit des aliénations ;
- 6) les dons et legs ;
- 7) les produits de la gestion des biens de son patrimoine ;
- 8) d'une manière générale, toutes les recettes autorisées par les lois et règlements.

Article 15 – Les dépenses de l'établissement comprennent :

- 1) les frais de personnel ;
- 2) les frais de fonctionnement ;
- 3) les frais d'études ;
- 4) les frais d'équipement ;
- 5) les impôts et contributions de toute nature ;
- 6) de manière générale, toutes les dépenses nécessaires à l'activité de l'établissement.

Article 16 – Des régies d'avances et de recettes peuvent être créées auprès de l'établissement dans les conditions prévues par le décret du 20 juillet 1992 susvisé.

TITRE IV DISPOSITIONS TRANSITOIRES ET FINALES

Article 17 – Jusqu'à la première élection des représentants du personnel, qui aura lieu dans un délai de six mois à compter de la date de publication du présent décret, le conseil d'administration siège valablement avec les seuls membres mentionnés aux 1) et 2) de l'article 5.

Les membres élus mentionnés au 3) de l'article 5 siègent dès leur élection ; leur mandat prend fin à la même date que celui des personnalités mentionnées au 2) de cet article.

Remarque :

L'article 34 de la Constitution dispose que le législateur fixe les règles concernant « la création de catégories d'établissements publics ».

En l'espèce toutefois, l'intervention du législateur n'est pas nécessaire, car l'Agence dont la création est proposée « *est comparable à d'autres établissements publics nationaux qui exercent des missions comparables* » (CE 11 octobre 1985, Syndicat général de la recherche agronomique et autres, *AJDA* 1985 p. 743), tels que l'établissement public de maîtrise d'ouvrage des travaux culturels ou l'agence de maîtrise d'ouvrage des travaux du ministère de la Justice.

Décret portant création d'une Agence pour la délivrance des visas

Le Premier ministre ;

Sur le rapport du ministre des Affaires étrangères et du ministre de l'Intérieur, de la Sécurité intérieure et des Libertés locales ;

Vu la convention du 19 juin 1990 d'application des accords de Schengen du 14 juin 1985 ;

Vu le Code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile ;

Vu le décret du 25 octobre 1935 relatif au contrôle financier des offices et établissements publics autonomes de l'État ;

Vu le décret n° 47-77 du 13 janvier 1947 modifié relatif aux attributions des chefs de poste consulaire et des chefs de mission diplomatique en matière de passeport et de visa ;

Vu le décret n° 53-1227 du 10 décembre 1953 relatif à la réglementation comptable applicable aux établissements publics nationaux à caractère administratif ;

Vu le décret n° 62-1587 du 29 décembre 1962 modifié portant règlement général sur la comptabilité publique ;

Vu le décret n° 79-153 du 26 février 1979 relatif à la durée des fonctions des présidents et de certains dirigeants des établissements publics de l'État, des entreprises nationalisées et sociétés nationales et de certains organismes publics ;

Vu le décret n° 90-437 du 28 mai 1990 fixant les conditions et les modalités de règlement des frais occasionnés par les déplacements des personnels civils sur le territoire métropolitain de la France lorsqu'ils sont à la charge des budgets de l'État, des établissements publics nationaux à caractère administratif et de certains organismes subventionnés ;

Vu le décret n° 92-681 du 20 juillet 1992 relatif aux régies de recettes et aux régies d'avance des organismes publics, modifié par le décret n° 92-1368 du 23 décembre 1992 ;

Vu le décret n° 2000-1093 du 10 novembre 2000 instituant une commission de recours contre les décisions de refus de visa d'entrée en France ;

Le Conseil d'État (section des finances) entendu ;

Décète :

TITRE I^{er} MISSIONS DE L'AGENCE

Article 1^{er} – L'Agence des visas est un établissement public national à caractère administratif. Il est placé sous la tutelle du ministre des Affaires étrangères. Il a son siège à Paris.

Article 2 – Elle est chargée d'instruire les demandes de visas déposées auprès des missions diplomatiques ou des postes consulaires par des étrangers souhaitant entrer en France.

Elle reçoit les demandes de visas, les étudie, indique aux chefs de mission diplomatique ou aux chefs de poste consulaire compétents le sens de la décision que ces demandes appellent.

Elle transmet aux autorités diplomatiques ou consulaires ou aux services du ministère des Affaires étrangères les informations utiles à l'examen des recours dont la commission instituée par le décret du 10 novembre 2000 susvisée est éventuellement saisie.

TITRE II ORGANISATION ADMINISTRATIVE

Article 3 – L'Agence est administrée par un conseil d'administration qui comprend, outre le président :

- 1) Sept membres de droit :
 - a) trois représentants du ministère des Affaires étrangères ;
 - b) deux représentants du ministère de l'Intérieur ;
 - c) un représentant du ministère des Affaires sociales ;
 - d) un représentant du ministère de l'Économie, des Finances et de l'Industrie.
- 2) Quatre personnalités désignées en raison de leurs compétences ou de leurs fonctions par arrêté interministériel des ministres de l'Intérieur et des Affaires étrangères.
- 3) Deux représentants du personnel de l'établissement élus dans les conditions fixées par arrêté du ministre des Affaires étrangères.

Article 4 – Les membres du conseil d'administration autres que les membres de droit sont nommés pour une durée de trois ans renouvelable. En cas de vacance d'un siège pour quelque cause que ce soit, un autre membre est nommé dans les mêmes conditions pour la durée du mandat restant à courir.

Le président et les membres du conseil d'administration ne peuvent prendre ou conserver aucun intérêt ni occuper aucune fonction dans les entreprises traitant avec l'agence pour des marchés de travaux, de fournitures et de prestations de services, ni assurer des prestations pour ces entreprises.

À l'exception du président de l'Agence, les membres du conseil d'administration ne sont pas rémunérés. Toutefois, ils bénéficient des indemnités de déplacement et de séjour prévues par le décret du 28 mai 1990 susvisé.

Article 5 – Le conseil d'administration se réunit au moins deux fois par an, sur convocation de son président qui fixe l'ordre du jour.

Le conseil est en outre convoqué par le président à la demande du ministre des Affaires étrangères ou du tiers de ses membres. Dans ce cas, la séance a lieu dans un délai de deux mois à compter de la demande. Les questions dont le ministre des Affaires étrangères ou le tiers des membres du conseil demandent l'examen sont inscrites de droit à l'ordre du jour.

Le conseil d'administration ne peut valablement délibérer que si la moitié au moins des membres sont présents. Si ce quorum n'est pas atteint, le conseil est à nouveau convoqué avec le même ordre du jour dans un délai de huit jours. Il délibère alors valablement quel que soit le nombre des membres présents.

Les délibérations sont prises à la majorité des voix des membres présents. En cas de partage égal des voix, la voix du président est prépondérante.

Le directeur général, le contrôleur financier et l'agent comptable, ainsi que toute personne dont le conseil ou son président souhaite recueillir l'avis, assistent aux séances avec voix consultative.

Article 6 – Le conseil d'administration règle par ses délibérations les affaires de l'Agence. Il délibère notamment sur :

- 1) les orientations de l'établissement public et son programme d'activités ;
- 2) le budget et ses modifications ;
- 3) le compte financier et l'affectation du résultat de l'exercice ;
- 4) le rapport annuel d'activité ;
- 5) l'organisation générale des services ;
- 6) les projets de conventions mentionnées au 3° de l'article 3 et à l'article 4 et les projets de contrats portant sur les activités mentionnées au quatrième alinéa de l'article 2 ;
- 7) les dons et legs ;
- 8) l'exercice des actions en justice et les transactions.

Le conseil d'administration arrête son règlement intérieur.

Article 7 – Les délibérations du conseil d'administration sont exécutoires de plein droit si le ministre des Affaires étrangères n'y fait pas opposition dans les quinze jours qui suivent la réception du procès-verbal de séance.

Article 8 – Le président de l'Agence est nommé par décret en Conseil des ministres, sur proposition des ministres des Affaires étrangères et de l'Intérieur.

Il dirige l'établissement. À ce titre :

- 1) il prépare les délibérations du conseil d'administration et en assure l'exécution ;
- 2) il a autorité sur l'ensemble des personnels, dont il assure le recrutement et l'affectation dans les différents services ;
- 3) il est ordonnateur des recettes et des dépenses de l'établissement ;
- 4) il conclut les contrats, conventions et marchés ;
- 5) il peut prendre, sous réserve de l'accord du contrôleur financier et d'une ratification par le conseil d'administration lors de sa plus proche séance, les décisions de modification du budget qui ne comportent ni augmentation du montant total des dépenses, ni accroissement des effectifs, ni diminution du montant total des recettes, ni virements de crédits entre la section de fonctionnement et la section des opérations en capital, ou entre les chapitres des dépenses de personnels et les chapitres des dépenses de matériel ;
- 6) il représente l'établissement en justice et dans tous les actes de la vie civile.

Il peut déléguer sa signature au directeur général et aux chefs de service.

Article 9 – Le directeur général de l'établissement est nommé par arrêté interministériel des ministres des Affaires étrangères et de l'Intérieur, sur proposition du président. Il assiste celui-ci dans ses fonctions.

TITRE III RÉGIME FINANCIER

Article 10 – Les opérations financières et comptables de l'établissement sont effectuées conformément aux dispositions des décrets du 10 décembre 1953 et du 29 décembre 1962 susvisés.

L'établissement est soumis au contrôle économique et financier de l'État institué par le décret du 25 octobre 1935 susvisé.

Les attributions du contrôleur financier et les modalités d'exercice de son contrôle sont fixées par arrêté conjoint du ministre des Affaires étrangères et du ministre de l'Économie, des Finances et de l'Industrie.

Le contrôleur financier est nommé par arrêté du ministre de l'Économie, des Finances et de l'Industrie.

Article 11 – L'agent comptable de l'établissement est nommé par arrêté conjoint du ministre des Affaires étrangères et du ministre chargé du Budget.

Article 12 – Les ressources de l'établissement comprennent :

- 1) les subventions, avances, fonds de concours ou contributions attribués par l'État, les établissements publics et par toutes autres personnes ;
- 2) le produit des prestations de services mentionnées au premier alinéa de l'article 2 ;
- 3) les dons et legs ;
- 4) les produits de la gestion des biens de son patrimoine ;
- 5) D'une manière générale, toutes les recettes autorisées par les lois et règlements.

Article 13 – Les dépenses de l'établissement comprennent :

- 1) les frais de personnel ;
- 2) les frais de fonctionnement ;
- 3) les impôts et contributions de toute nature ;
- 4) de manière générale, toutes les dépenses nécessaires à l'activité de l'établissement.

Article 14 – Des régies d’avances et de recettes peuvent être créées auprès de l’établissement dans les conditions prévues par le décret du 20 juillet 1992 susvisé.

TITRE IV DISPOSITIONS TRANSITOIRES ET FINALES

Article 15 – Jusqu’à la première élection des représentants du personnel, qui aura lieu dans un délai de six mois à compter de la date de publication du présent décret, le conseil d’administration siège valablement avec les seuls membres mentionnés aux 1) et 2) de l’article 5.

Les membres élus mentionnés au 3) de l’article 5 siègent dès leur élection ; leur mandat prend fin à la même date que celui des personnalités mentionnées au 2) de cet article.

Remarque :

À la différence de l’Agence immobilière de l’État à l’étranger, l’agence des visas n’exercera pas une activité analogue à aucun autre établissement public existant.

Aussi, sa création supposera-t-elle nécessairement l’intervention du législateur.

Celle-ci pourrait prendre la forme de l’insertion d’un article L. **211-1-1** dans le **Code de l’entrée et du séjour des étrangers et du droit d’asile**¹ ainsi rédigé : « *Les demandes de visas présentées aux autorités diplomatiques et consulaires sont instruites par l’agence des visas. Pour l’exercice de ces missions, l’agence des visas peut recruter des agents non titulaires sur des contrats à durée déterminée.*

Un décret en Conseil d’État détermine l’organisation de l’agence, les conditions de son fonctionnement et de son administration ainsi que les règles de sa gestion financière et comptable ».

Le dispositif qui est ici présenté n’a fait l’objet d’aucune discussion par le groupe de travail.

L’option choisie par le rédacteur de la présente note est de laisser aux autorités diplomatiques et consulaires le pouvoir de délivrer ou de refuser le visa. L’agence se borne à instruire la demande. La dotation du pouvoir de prendre formellement une décision poserait de délicates questions juridiques.

(1) Ce Code entrera en vigueur le 1^{er} mars 2005 et se substituera notamment aux dispositions de l’ordonnance n° 45-2658 du 2 novembre 1945 relative aux conditions d’entrée et de séjour des étrangers en France.

La modification du décret de 1979 : extension aux opérateurs publics

Remarque :

Eu égard à la diversité des opérateurs publics à l'étranger (établissements publics, GIP, GIE, associations, société anonyme) et au problème spécifique posé par les bureaux de certaines collectivités locales à l'étranger, il n'est pas possible d'étendre *erga omnes* le décret de 1979.

L'extension des dispositions du décret de 1979 à l'ensemble des opérateurs publics à l'étranger ne peut passer que par une modification « au cas par cas » des décrets organisant le fonctionnement de tel ou tel opérateur :

L'extension au cas par cas du décret de 1979 à tel ou tel opérateur à l'étranger variera selon la nature juridique de celui-ci.

– S'agissant des établissements publics, qu'ils soient à caractère administratif (Académie de France à Rome, OMI, AEFÉ), industriel et commercial (UBIFRANCE, AFD) ou scientifique, culturel et professionnel (Casa Velazquez, École française de Rome, École française d'Extrême-Orient), une modification réglementaire suffit consistant à insérer un article ainsi rédigé : « *L'action des bureaux de l'établissement public à l'étranger relève de la mission de coordination et d'animation assurée en application de l'article 3 du décret du 1^{er} juin 1979 par l'ambassadeur* » (décret AFII) ¹.

– S'agissant des GIP (Edufrance) et des GIE (Maison de la France), une modification de leur convention constitutive est nécessaire. En général, elle suppose l'accord des membres du groupement, notamment des ministres exerçant la tutelle.

– S'agissant des associations de la loi de 1901 (alliances françaises) ou des sociétés anonymes (Sopexa), il faut une modification de leurs statuts qui doit, en général, être acceptés par l'assemblée générale des sociétaires/actionnaires.

(1) Une extension du décret de 1979 aux seuls établissements publics est également possible en modifiant ledit décret. Cette proposition, radicale, pourrait avoir votre préférence car son « effet d'affichage » serait plus grand. La modification du décret de 1979 pourrait prendre la forme de l'insertion d'un article 10 bis ainsi rédigé : « *L'ambassadeur exerce à l'égard des bureaux [ou : des antennes] des établissements publics situés dans sa circonscription les mêmes compétences que celles qui figurent aux articles 3 à 10 du présent décret* ».

La modification du décret n° 76-548 du 16 juin 1976 sur les consuls honoraires

Remarques :

Il avait été proposé de modifier sur les points suivants le régime des consuls honoraires :

– Établir au sein de la DFAE une « doctrine d'emploi » des agences consulaires.
Cette proposition n'appelle aucune mesure réglementaire, sinon l'édiction par le MAE (DFAE/SFE) d'instructions se substituant à celles du 15 février 2001.

– Pour améliorer la circulation de l'information, les agences consulaires doivent être mises en réseau informatique.
Cette proposition n'appelle aucune mesure réglementaire.

– Organiser une réunion annuelle des consuls honoraires pour laquelle les frais de transports engagés par les consuls sont pris en charge par le MAE.
Cette proposition n'appelle aucune mesure réglementaire.

– À défaut d'augmenter la subvention qui leur est versée, remplacer celle-ci par une avance sur recettes, voire une indemnité représentative de fonctions.
Une modification de l'article 4 du décret n° 76-548 du 16 juin 1976, sans être strictement nécessaire – le versement d'une telle indemnité ne méconnaîtrait la prohibition de toute rémunération – pourrait, en terme d'affichage, être opportune. Le premier alinéa de cet article serait complété par les dispositions suivantes : « *Ils perçoivent en outre une indemnité représentative de fonctions* ».

– Couvrir les consuls honoraires par une assurance pour les dommages qu'ils pourraient causer ou dont ils seraient susceptibles d'être victimes.
Cette proposition n'appelle aucune mesure réglementaire.

– Étendre à la carte des agences consulaires le mandat de la commission consultative chargée d'étudier l'établissement et la mise en œuvre de la carte diplomatique et consulaire.
On peut se demander si cette commission, déjà compétente pour se prononcer sur « la carte diplomatique et consulaire » (article 1^{er} de l'arrêté du ministre des Relations extérieures en date du 7 juin 1985, *BO* n° 11, juillet 1985) ne l'est pas déjà pour proposer des modifications de la carte des agences consulaires.

Évaluation du coût du fonctionnement du service public consulaire dans l'Union européenne

	2000			2 001			2 002			2 003		
	Remun. tot.*	Fct. total**	Effectif total	Remun. tot.*	Fct. total**	Effectif total	Remun. tot.*	Fct. total**	Effectif total	Remun. tot.*	Fct. total**	Effectif total
Total Union européenne à vingt-cinq	30 188 400	6 078 868		30 599 040	6 488 895		31 491 337	6 346 180		31 370 599	6 311 382	
Total titre III	36 267 268		656	37 087 935		638	37 837 517		658	37 681 981		613
Coût de la fonction consulaire dans l'Union européenne à vingt-cinq, en % du coût total du réseau consulaire MAE	44,68 %			44,32 %			44,24 %			42,61 %		

Détails par poste :

Type de poste***	Ville	2000			2 001			2 002			2 003		
		Remun. tot.*	Fct. total**	Effectif total	Remun. tot.*	Fct. total**	Effectif total	Remun. tot.*	Fct. total**	Effectif total	Remun. tot.*	Fct. total**	Effectif total
Sect. consul.	Berlin	951 117	329 434	17	927 907	300 117	17	935 257	299 249	19	1 084 002	298 388	18
Consgene	Dusseldorf	875 217	191 869	16	818 772	181 335	16	807 456	212 892	17	820 519	182 970	16
Consgene	Frankfort Sur Le Main	930 930	455 489	22	1 050 140	384 963	20	1 013 244	386 462	20	1 080 666	389 876	20
Consgene	Hambourg	925 277	146 520	20	858 946	142 910	19	682 859	125 709	18	1 007 930	120 553	20
Consgene	Munich	1 091 890	273 224	19	1 297 455	277 105	20	1 172 084	244 695	20	1 120 852	243 113	18
Consgene	Sarrebruck	752 969	163 999	13	761 785	146 518	13	793 051	167 487	14	763 784	150 107	14
Consgene	Stuttgart	1 016 967	272 421	27	1 312 292	327 421	25	1 407 048	296 446	26	1 396 868	350 106	25
Sect. consul.	Vienne	319 188	80 268	7	327 233	84 488	6	364 170	64 292	7	393 882	78 666	7
Consgene	Anvers	568 489	76 371	11	256 718	122 861	11	325 594	94 711	12	270 235	86 721	10
Consgene	Liège	577 281	87 704	13	188 093	98 771	11	372 154	83 989	12	408 320	88 270	13
Consgene	Bruxelles	1 944 507	337 378	44	2 185 609	294 075	42	2 574 777	294 491	48	2 307 132	260 144	43
Sect. consul.	Prague	389 871	69 420	6	392 318	71 684	8	414 639	93 076	8	395 624	80 517	8
Sect. consul.	Sofia	270 818	37 425	6	284 099	38 937	6	305 204	30 951	5	318 340	35 410	5
Sect. consul.	Nicosie	166 709	48 399	3	152 924	47 147	3	154 397	42 614	3	159 059	47 161	3
Sect. consul.	Copenhague	227 645	68 990	4	261 569	69 783	5	254 285	70 588	6	264 531	75 368	5
Consgene	Barcelone	1 210 418	295 148	30	1 212 343	377 021	27	1 174 140	380 071	25	1 253 305	381 696	27
Consgene	Bilbao	721 887	117 361	13	718 923	161 352	11	739 622	166 954	11	756 854	176 848	13

Consgene	Seville	662 507	120 776	16	709 498	181 657	17	709 417	188 721	16	797 773	173 561	17
Chanc	Alicante	611 493	160 995	16	453 786	3 038	13	505 542	2 440	14	112 208	0	8
Consgene	Madrid	974 200	152 975	26	1 113 188	420 278	26	1 280 990	402 232	36	1 581 367	362 175	31
Sect. consul.	Helsinki	207 681	41 262	5	219 581	39 302	4	234 920	38 380	5	236 576	45 699	4
Sect. Consul.	Tallin	133 744	27 273	3	141 362	20 136	3	121 544	18 312	2	152 701	21 149	3
Consgene	Londres	3 566 470	416 267	82	3 586 710	434 374	77	3 802 124	510 446	78	3 610 280	547 446	68
Consgene	Edimbourg & Glasgow	955 931	116 712	11	851 431	113 996	15	687 036	96 687	13	750 955	100 746	13
Consgene	Athenes****	765 816	95 555	21	726 604	112 344	19	728 675	149 061	20	432 403	104 968	8
Consgene	Salonique	234 304	75 055	6	264 558	85 772	6	464 432	112 719	8	328 097	101 469	7
Sect. consul.	Budapest	334 662	54 501	7	348 668	51 009	7	372 704	49 015	9	380 210	49 273	6
Sect. consul.	Dublin	216 060	46 994	5	247 004	53 777	5	255 537	48 854	5	256 899	57 715	5
Sect. consul.	Reykjavik	66 233	18 716	1	80 102	14 642	2	74 096	17 954	1	88 888	19 109	1
Sect. consul.	Rome	675 119	162 971	14	663 036	162 263	15	664 738	128 836	15	769 593	155 878	15
Consgene	Milan	999 652	306 274	24	1 039 184	306 800	26	831 996	294 714	22	986 988	311 924	20
Consgene	Naples	658 340	180 397	12	560 129	157 523	13	631 558	171 123	13	634 228	146 738	13
Consgene	Turin & Gènes	965 531	217 846	19	966 147	234 976	19	833 540	249 563	18	805 594	247 826	17
Sect. consul.	Riga	176 522	59 727	4	184 612	60 676	3	206 571	59 086	3	180 716	56 777	3
Sect. consul.	Vilnius	133 570	24 510	4	217 388	26 052	4	228 819	24 221	3	224 161	26 210	4
Cons	Luxembourg	335 068	7 469	11	346 622	7 642	11	480 637	7 499	12	400 101	7 187	11
Sect. consul.	La Valette	72 471	27 351	3	86 892	23 079	2	93 145	17 389	2	105 519	19 089	3
Sect. consul.	Oslo	229 286	40 735	4	226 183	47 445	4	255 191	41 270	4	237 984	47 355	4
Sect. consul.	La Haye	263 065	60 674	6	299 404	72 640	6	282 083	65 914	6	346 105	58 285	6
Consgene	Amsterdam	1 364 832	124 952	20	1 293 499	201 967	20	1 261 833	125 926	21	1 019 178	140 738	21
Sect. consul.	Varsovie	439 268	93 068	10	474 356	121 220	9	541 204	108 544	10	554 918	120 137	9
Consgene	Cracovie	600 975	135 045	14	737 008	139 989	15	682 907	115 267	16	729 361	114 973	15
Consgene	Lisbonne	612 007	66 171	16	605 494	53 288	15	609 217	48 261	14	645 480	26 200	15
Consgene	Porto	366 920	74 790	12	536 517	86 317	12	495 824	79 910	12	507 548	77 359	12
Sect. consul.	Ljubljana	173 235	22 288	2	162 433	20 654	3	155 657	23 915	3	163 527	26 882	2
Sect. consul.	Stockholm	302 946	59 162	6	280 308	71 511	5	295 319	57 983	5	306 205	61 244	5
Sect. consul.	Bratislava	149 311	36 937	5	170 211	38 040	4	214 103	37 262	4	223 132	37 358	4

pour mémoire, hors Union européenne à vingt-cinq

Type de poste***	Ville	2000			2 001			2 002			2 003		
		Remun. tot.*	Fct. total**	Effectif total	Remun. tot.*	Fct. total**	Effectif total	Remun. tot.*	Fct. total**	Effectif total	Remun. tot.*	Fct. total**	Effectif total
Sect. consul.	Andorre-La-Vieille	106 448	24 855	2	146 014	19 587	3	142 746	17 564	2	100 280	23 632	2
Consigne	Monaco	686 528	253 907	17	703 613	172 729	18	817 847	142 669	20	782 722	176 102	18
Sect. consul.	Cite du-Vatican	205 466	46 011	4	179 857	48 214	4	194 563	44 887	4	207 663	75 111	4
Sect. consul.	Berne	383 499	91 091	6	408 658	96 230	7	412 957	81 647	7	401 898	61 712	7
Consigne	Genève	2 863 179	412 512	55	3 359 402	531 845	58	3 419 136	507 854	54	3 661 731	1 715 544	57
Consigne	Zurich	898 848	444 408	17	920 411	506 601	17	924 450	499 703	17	1 092 346	320 991	18

* Charges totales de personnel (expatriés plus recrutés locaux plus indemnités de changements de résidence).

** Crédits délégués et déconcentrés (hors crédits centraux mis en œuvre pour le compte des postes).

*** L'activité consulaire des ambassades à section consulaire est estimée à 14 % du total du poste, d'après les constatations faites par le ministère des Affaires étrangères.

**** Les données 2003 concernant le consulat général d'Athènes (fermé en 2003) ont été calculées sur la base de 14 % de celles de l'ambassade à Athènes.

Tableau des 414 villes du monde de plus d'un million d'habitants

extrait du site www.populationdata.net/palmaresvilles.html

Villes		Pays	a	Population aires urbaines
Carte des plus grandes villes du monde (agglomérations)				
Tokyo	A	Japon	1	33 413 000
Mexico	A	Mexique	2	21 701 925
New York	CG + RP	États-Unis	3	21 199 865
Séoul	A	Corée du Sud	4	20 156 800
Sao Paulo	CG	Brésil	5	19 194 100
Djakarta	A	Indonésie	6	18 206 700
Osaka-Kyoto-Kobé	CG mixte	Japon	7	17 646 900
Delhi	A	Inde	8	17 367 300
Bombay (Mumbai)	CG mixte	Inde	9	17 340 900
Los Angeles	CG	États-Unis	10	16 895 945
Le Caire	A	Égypte	11	16 244 700
Calcutta	AC + AF	Inde	12	14 362 546
Buenos Aires	A	Argentine	13	14 235 106
Manille	A	Philippines	14	14 140 000
Moscou	A	Russie	15	12 622 400
Shanghai	CG	Chine	16	12 190 000
Rio de Janeiro	CG	Brésil	17	11 629 629
Téhéran	A	Iran	18	11 475 100
Paris		France	19	11 367 193
Ruhr	CG (Dusseldorf)	Allemagne	20	11 291 100
Karachi	CG	Pakistan	21	10 807 800
Dacca	A	Bangladesh	22	10 546 897
Istanbul	CG	Turquie	23	10 301 400
Londres	A	Royaume-Uni	24	10 229 219
Lagos	CG	Nigeria	25	9 529 700
Pékin	A	Chine	26	9 376 200
Bangkok	A	Thaïlande	27	9 308 924
Chicago	CG	États-Unis	28	9 157 540
Kinshasa-Brazzaville	A	République démocratique du Congo – Congo Brazzaville	29	8 915 800
Nagoya	AC + AF	Japon	30	8 657 000
Hong Kong (Xianggang)	CG	Hong Kong (Chine)	31	8 291 200
Lima	A	Pérou	32	8 113 000

Villes		Pays	a	Population aires urbaines
Carte des plus grandes villes du monde (agglomérations)				
Taipei	IFT	Taiwan	33	7 871 966
Bagdad	A	Iraq	34	7 748 164
Washington-Baltimore	A	États-Unis	35	7 608 070
Johannesburg	CG	Afrique du Sud	36	7 130 277
Chongqing		Chine	37	7 039 400
San Francisco	CG	États-Unis	38	7 039 362
Bogota	A	Colombie	39	6 920 000
Tianjin		Chine	40	6 809 500
Shenyang		Chine	41	6 594 500
Madras	A + AF	Inde	42	6 424 624
Philadelphie	AC	États-Unis	43	6 188 463
Ho Chi Minh Ville	CG	Vietnam	44	6 063 400
Santiago	A	Chili	45	6 061 185
Saint-Petersbourg		Russie	46	5 881 100
Boston		États-Unis	47	5 819 100
Lahore	AC + AF	Pakistan	48	5 756 100
Khartoum	A	Soudan	49	5 717 300
Bangalore	AF	Inde	50	5 686 844
Hyderabad	AF	Inde	51	5 533 640
Detroit	AC	États-Unis	52	5 456 428
Miami-West Palm Beach	CG	États-Unis	53	5 326 990
Guangzhou (Canton)	CG	Chine	54	5 279 600
Dallas	AC	États-Unis	55	5 221 801
Toronto	CG	Canada	56	5 101 600
Belo Horizonte	AC + AF	Brésil	57	5 100 559
Madrid	A + CG	Espagne	58	5 078 100
Houston	CG mixte	États-Unis	59	4 669 571
Singapour-Johor Bahru	A	Singapour – Malaisie	60	4 642 000
Alexandrie	CG	Égypte	61	4 541 100
Ahmadabad	AF	Inde	62	4 519 278
Wuhan	CG	Chine	63	4 496 500
Harbin		Chine	64	4 493 100
Rangoon	A	Birmanie	65	4 344 100
Pusan	AC + AF	Corée du Sud	66	4 298 300
San Diego-Tijuana	AC	États-Unis – Mexique	67	4 281 900
Abidjan	A	Côte d'Ivoire	68	4 259 500
Fukuoka-Kitakyushu	AC + AF	Japon	69	4 193 600
Atlanta	CG mixte	États-Unis	70	4 112 198
Sydney	CG	Australie	71	4 085 600
Berlin	A	Allemagne	72	4 064 108
Milan	CG	Italie	73	4 051 500
Alger	A	Algérie	74	4 020 400
Guadalajara	AC + AF	Mexique	75	3 945 000
Bandung	AC + CCF	Indonésie	76	3 875 000

Villes		Pays	a	Population aires urbaines
Carte des plus grandes villes du monde (agglomérations)				
Barcelone	CG	Espagne	77	3 871 400
Porto Alegre	AC + ACPF	Brésil	78	3 815 447
Pune	AF	Inde	79	3 755 525
Ibadan	IR + AF	Nigeria	80	3 755 300
Riyadh	A	Arabie Saoudite	81	3 724 100
Surabaya	AC + CCF	Indonésie	82	3 722 300
Kuala Lumpur	A	Malaisie	83	3 688 200
Naples	CG	Italie	84	3 620 300
Kano	AC + AF	Nigeria	85	3 617 200
Montréal	CG	Canada	86	3 607 150
Monterrey	AC + AF	Mexique	87	3 589 200
Ankara	A	Turquie	88	3 582 000
Seattle	AC	États-Unis	89	3 554 760
Rome	A	Italie	90	3 552 600
Caracas	A	Venezuela	91	3 517 300
Melbourne	AC + F	Australie	92	3 466 542
Recife	CG	Brésil	93	3 466 214
Tashkent	A	Ouzbékistan	94	3 457 500
Nairobi	A	Kenya	95	3 398 700
Casablanca	CG	Maroc	96	3 397 000
Birmingham		Royaume-Uni	97	3 365 991
Chittagong	AC + AF	Bangladesh	98	3 361 244
Chengdu	AF	Chine	99	3 353 200
Kiev	A	Ukraine	100	3 296 100
Athènes	A	Grèce	101	3 274 392
Hambourg	CG culturel	Allemagne	102	3 260 700
Phœnix	AC	États-Unis	103	3 251 876
Pyongyang	pas de relations diplo.	Corée du Nord	104	3 222 000
Dalian		Chine	105	3 221 200
Brasilia	A	Brésil	106	3 199 451
Salvador	AC + AF	Brésil	107	3 183 327
Fortaleza	AC + AF	Brésil	108	3 164 225
Le Cap	C	Afrique du Sud	109	3 086 612
Nanjing	AF	Chine	110	3 062 900
Hangzhou		Chine	111	3 038 100
Tel-Aviv – Jaffa	A	Israël	112	3 025 500
Medan	AC	Indonésie	113	3 008 600
Medellin	AC + AF	Colombie	114	2 994 400
Taegu		Corée du Sud	115	2 991 700
Xian	AF	Chine	116	2 988 400
Minneapolis	AC + AF	États-Unis	117	2 968 806
Cleveland	AC	États-Unis	118	2 945 831
Curitiba	AC + AF	Brésil	119	2 930 772

Villes		Pays	a	Population aires urbaines
Carte des plus grandes villes du monde (agglomérations)				
Zibo		Chine	120	2 914 600
Saint-Domingue	A	République Dominicaine	121	2 860 700
Surat		Inde	122	2 811 466
Cali	AC + AF	Colombie	123	2 800 600
Durban	AC + AF	Afrique du Sud	124	2 751 193
Jeddah	CG	Arabie Saoudite	125	2 745 000
Kaohsiung	AF	Taiwan	126	2 743 279
Changchun		Chine	127	2 717 900
Francfort	CG	Allemagne	128	2 717 800
Addis Abeba	A	Éthiopie	129	2 716 200
Luanda	A	Angola	130	2 710 900
La Havane	A	Cuba	131	2 709 500
Kanpur		Inde	132	2 690 486
Amman	A	Jordanie	133	2 677 500
Bruxelles	A	Belgique	134	2 666 011
Esfahan (Ispahan)		Iran	135	2 652 300
Katowice		Pologne	136	2 643 800
Puebla	AC + AF	Mexique	137	2 632 900
Rawalpindi-Islamabad	A	Pakistan	138	2 614 600
Lisbonne	A	Portugal	139	2 612 300
Saint Louis	AC	États-Unis	140	2 603 607
Budapest	A	Hongrie	141	2 590 600
Hanoï	A	Vietnam	142	2 584 800
Denver	AC + AF	États-Unis	143	2 581 506
Guayaquil	AC + AF	Equateur	144	2 559 300
Qingdao		Chine	145	2 536 700
Stuttgart	CG	Allemagne	146	2 529 675
Accra	A	Ghana	147	2 525 800
Guatemala	A	Guatemala	148	2 508 400
Dar es Salaam	A	Tanzanie	149	2 497 940
Alep	CD	Syrie	150	2 492 100
Campinas	AC + AF	Brésil	151	2 483 594
Manchester	AC + AF	Royaume-Uni	152	2 482 352
Izmir	AC + CCF	Turquie	153	2 479 500
Dakar	A	Sénégal	154	2 476 400
Jinan		Chine	155	2 463 700
San Juan	AC + AF	Porto Rico	156	2 450 292
Colombo	A	Sri Lanka	157	2 436 318
Anshan		Chine	158	2 423 200
Tampa	AC	États-Unis	159	2 395 997
Damas	A	Syrie	160	2 381 800
Pittsburgh	AC	États-Unis	161	2 358 695
Tripoli	A	Libye	162	2 357 800
Copenhague – Malmö	A	Danemark – Suède	163	2 347 113

Villes		Pays	a	Population aires urbaines
Carte des plus grandes villes du monde (agglomérations)				
Munich	CG	Allemagne	164	2 341 700
Harare	A	Zimbabwe	165	2 331 400
San Salvador	A	El Salvador	166	2 302 948
Lucknow		Inde	167	2 266 933
Portland	AC	États-Unis	168	2 265 223
Sapporo	AC + AF	Japon	169	2 253 200
Faisalabad		Pakistan	170	2 247 700
Bucarest	A	Roumanie	171	2 210 751
Kaboul	A	Afghanistan	172	2 206 300
Varsovie	A	Pologne	173	2 201 900
Zhengzhou		Chine	174	2 180 000
Bakou	A	Azerbaïdjan	175	2 139 000
Vancouver	CG mixte	Canada	176	2 134 300
Nagpur		Inde	177	2 122 965
Taichung		Taiwan	178	2 116 534
Leeds	AC	Royaume-Uni	179	2 079 217
Mashad		Iran	180	2 061 100
Port-au-Prince	A	Haïti	181	2 048 364
El Paso-Ciudad Juárez		États-Unis – Mexique	182	2 030 600
Koweït	A	Koweït	183	2 024 800
Glasgow	AF	Royaume-Uni	184	2 006 340
Niznij Novgorod	AF	Russie	185	2 001 600
Cincinnati	AC	États-Unis	186	1 979 202
Kunming		Chine	187	1 962 900
Beyrouth	A	Liban	188	1 939 600
Guiyang		Chine	189	1 933 800
Belem	AC + AF	Brésil	190	1 916 982
Taiyuan		Chine	191	1 902 500
Lanzhou		Chine	192	1 898 000
Maracaibo	AC + AF	Venezuela	193	1 889 000
Gujranwala		Pakistan	194	1 875 700
Barranquilla	AC + AF	Colombie	195	1 870 700
Conakry	A	Guinée	196	1 851 800
Stockholm	A	Suède	197	1 850 467
Haiphong		Vietnam	198	1 849 600
Vienne (Wien)	A	Autriche	199	1 838 225
Lusaka	A	Zambie	200	1 808 800
Sacramento	AC	États-Unis	201	1 796 857
Chungli		Taiwan	202	1 786 399
Shantou		Chine	203	1 785 200
Sanaa	A	Yémen	204	1 778 900
Goiânia	AF	Brésil	205	1 776 588
Kansas City	AC	États-Unis	206	1 776 062
Valencia		Venezuela	207	1 758 700

Villes		Pays	a	Population aires urbaines
Carte des plus grandes villes du monde (agglomérations)				
Quito	A	Équateur	208	1 753 500
Montevideo	A	Uruguay	209	1 747 982
Liverpool	AC	Royaume-Uni	210	1 743 166
Mossoul		Iraq	211	1 739 000
Lille-Courtrai		France – Belgique	212	1 727 525
Belgrade	A	Serbie-Monténégro	213	1 723 450
Minsk	A	Belarus	214	1 718 900
Ascencion	A	Paraguay	215	1 717 712
Shijiazhuang		Chine	216	1 714 500
Patna		Inde	217	1 707 429
Salt Lake City	AC	États-Unis	218	1 702 450
Donetsk		Ukraine	219	1 699 500
Antananarivo	A	Madagascar	220	1 693 800
Maputo	A	Mozambique	221	1 691 313
Milwaukee		États-Unis	222	1 689 572
Pretoria	A	Afrique du Sud	223	1 682 701
Tunis	A	Tunisie	224	1 660 300
Kharkov		Ukraine	225	1 657 400
Lyon		France	226	1 648 216
Orlando	AC	États-Unis	227	1 644 561
Qiqihar		Chine	228	1 643 200
Taejon	AF	Corée du Sud	229	1 643 100
Hiroshima	AC	Japon	230	1 641 400
Indore		Inde	231	1 639 044
Rabat	A	Maroc	232	1 636 600
Nanchang		Chine	233	1 633 500
Brisbane	AC + AF	Australie	234	1 627 535
Turin	CG	Italie	235	1 617 600
La Mecque (Djeddah)	CG	Arabie Saoudite	236	1 614 800
La Paz	A	Bolivie	237	1 612 500
Cordoba	AC + AF	Argentine	238	1 607 647
Indianapolis	AC	États-Unis	239	1 607 486
Palembang		Indonésie	240	1 599 100
San Antonio	AC	États-Unis	241	1 592 383
Dammam	AC	Arabie Saoudite	242	1 590 300
Dubai	CG	Émirats Arabes Unis	243	1 570 800
Norfolk	AC	États-Unis	244	1 569 541
Las Vegas	AC	États-Unis	245	1 563 282
Changsha		Chine	246	1 559 200
Santos	AC + AF	Brésil	247	1 555 859
Mannheim		Allemagne	248	1 553 967
Semarang		Indonésie	249	1 550 000
Managua	A	Nicaragua	250	1 547 673
Fuzhou		Chine	251	1 546 200

Villes		Pays	a	Population aires urbaines
Carte des plus grandes villes du monde (agglomérations)				
Samara	AF	Russie	252	1 542 100
Columbus		États-Unis	253	1 540 157
Jilin		Chine	254	1 535 800
Sheffield		Royaume-Uni	255	1 533 888
Manaus	AC + AF	Brésil	256	1 527 314
San José	A	Costa Rica	257	1 527 298
Vitoria		Brésil	258	1 517 582
Marseille		France	259	1 516 340
Luoyang		Chine	260	1 510 800
Kaduna	AF	Nigéria	261	1 510 300
Dandong-Sineuiju		Chine-Corée du Nord	262	1 506 700
Kampala	A	Ouganda	263	1 504 400
Bouaké	AC	Côte d'Ivoire	264	1 500 000
Charlotte	AC	États-Unis	265	1 499 293
Vadodara		Inde	266	1 492 398
Tangshan		Chine	267	1 492 100
Douala	A	Cameroun	268	1 490 500
Kwangju		Corée du Sud	269	1 474 000
Leon		Mexique	270	1 470 800
Novosibirsk	AF	Russie	271	1 460 400
Bhopal	AF	Inde	272	1 454 830
Baotou		Chine	273	1 454 700
Nanning		Chine	274	1 454 700
Coimbatore		Inde	275	1 446 034
Tbilisi	A	Géorgie	276	1 442 400
Huainan		Chine	277	1 440 800
Valence	AC + CCF	Espagne	278	1 406 600
Iekaterinburg	AF	Russie	279	1 400 900
Ningbo		Chine	280	1 399 700
Hyderabad du Sind		Pakistan	281	1 398 300
Yaoundé	A	Cameroun	282	1 395 200
Ludhiana		Inde	283	1 395 053
Datong		Chine	284	1 392 900
Rosario	AC + AF	Argentine	285	1 392 456
Ouagadougou	A	Burkina-Faso	286	1 391 520
Dniepropetrovsk		Ukraine	287	1 387 500
Perth	AC + AF	Australie	288	1 381 993
Urumqi		Chine	289	1 379 900
Prague	A	République tchèque	290	1 379 106
Tegucigalpa	A	Honduras	291	1 375 600
Gaza	CCF	Palestine – Israël – Égypte	292	1 363 200
Kochi		Inde	293	1 355 406
Hefei		Chine	294	1 350 800
Monrovia		Libéria	295	1 348 900

Villes		Pays	a	Population aires urbaines
Carte des plus grandes villes du monde (agglomérations)				
Volgograd		Russie	296	1 348 000
Newcastle	AC	Royaume-Uni	297	1 347 674
Multan		Pakistan	298	1 344 200
Oshogbo		Nigeria	299	1 344 000
Nouvelle-Orléans	CG	États-Unis	300	1 337 726
Bassorah		Iraq	301	1 337 000
Visakhapatnam		Inde	302	1 329 472
Bamako	A	Mali	303	1 323 200
Agra		Inde	304	1 321 410
Sendai	AC + AF	Japon	305	1 314 800
Jerevan	A	Arménie	306	1 307 800
N'Djamena	A	Tchad – Cameroun	307	1 304 700
Bursa		Turquie	308	1 288 900
Khulna		Bangladesh	309	1 287 987
Rostov	ACPF	Russie	310	1 281 600
Handan		Chine	311	1 276 800
Ujung Pandang		Indonésie	312	1 275 000
Okayama		Japon	313	1 274 900
Changwon-Masan		Corée du Sud	314	1 268 200
Toluca	AF	Mexique	315	1 253 017
Greensboro-Winston-Salem		États-Unis	316	1 251 509
Austin	AC	États-Unis	317	1 249 763
Daqing		Chine	318	1 246 900
Tcheliabinsk		Russie	319	1 245 900
Douai-Lens-Béthune-Valenciennes		France	320	1 241 800
Mogadisho		Somalie	321	1 234 800
Port Harcourt	AF + AC	Nigeria	322	1 233 500
Tainan		Taiwan	323	1 233 383
Nashville		États-Unis	324	1 231 311
Cebu	AC	Philippines	325	1 223 500
Andana		Turquie	326	1 219 900
Tabriz		Iran	327	1 213 400
Shizuoka		Japon	328	1 213 300
Varanasi (Benares)		Inde	329	1 211 749
Porto	CG	Portugal	330	1 210 700
Southampton		Royaume-Uni	331	1 204 586
Katmandou	A	Népal	332	1 203 100
Omsk		Russie	333	1 197 900
Santa Cruz	AC + AF	Bolivie	334	1 196 100
Davao		Philippines	335	1 195 000
Madurai		Inde	336	1 194 665
Providence	AC	États-Unis	337	1 188 613
Raleigh-Durham		États-Unis	338	1 187 941

Villes		Pays	a	Population aires urbaines
Carte des plus grandes villes du monde (agglomérations)				
Benxi		Chine	339	1 184 600
Hartford	AC	États-Unis	340	1 183 110
Helsinki	A	Finlande	341	1 178 800
Sofia	A	Bulgarie	342	1 178 100
Shiraz		Iran	343	1 176 400
Almaty	A	Kazakhstan	344	1 176 100
Buffalo	AC	États-Unis	345	1 170 111
Phnom Penh	A	Cambodge	346	1 169 800
Anvers	CG	Belgique	347	1 169 093
Meerut		Inde	348	1 167 399
Torreón	AC + AF	Mexique	349	1 161 200
Saratov	ACPF	Russie	350	1 157 400
Ulsan		Corée du Sud	351	1 155 400
Nashik		Inde	352	1 152 048
Tanjungkarang		Indonésie	353	1 150 000
Sao Luis	AC + AF	Brésil	354	1 147 874
Mandalay		Birmanie	355	1 147 400
Wuxi		Chine	356	1 139 900
Maracay	AC	Venezuela	357	1 138 000
Lubumbashi	AC	République démocratique du Congo	358	1 138 000
Bengbu		Chine	359	1 137 400
Memphis	AC	États-Unis	360	1 135 614
Séville	CG	Espagne	361	1 135 600
Ottawa	A	Canada	362	1 132 200
Mbuji-Mayi		République démocratique du Congo	363	1 130 500
Peshawar	AC + AF	Pakistan	364	1 123 200
Dublin	A	Irlande	365	1 122 600
Benghazi		Libye	366	1 121 400
Ufa		Russie	367	1 120 300
Xuzhou		Chine	368	1 120 100
Jabalpur		Inde	369	1 117 200
Natal	AC + AF	Brésil	370	1 110 203
Kazan		Russie	371	1 108 200
Hannovre	AC	Allemagne	372	1 106 100
Jamshedpur		Inde	373	1 101 804
Jacksonville	AC	États-Unis	374	1 100 491
Saarbrück-Forbach	C	Allemagne-France	375	1 099 200
Jérusalem	CG	Israël – Palestine	376	1 098 900
Rochester		États-Unis	377	1 098 201
Odessa		Ukraine	378	1 098 000
Adélaïde	AC + AF	Australie	379	1 096 585
Hamamatsu		Japon	380	1 094 600
Mataram		Indonésie	381	1 094 400

Villes		Pays	a	Population aires urbaines
Carte des plus grandes villes du monde (agglomérations)				
Amsterdam	CG	Pays-Bas	382	1 091 338
Asansol		Inde	383	1 090 171
Grand Rapids		États-Unis	384	1 088 514
Oklahoma City	AC	États-Unis	385	1 083 346
Benin		Nigeria	386	1 082 100
Zurich		Suisse	387	1 081 664
Auckland	AC + AF	Nouvelle-Zélande	388	1 079 304
MacAllen-Reynosa		États-Unis – Mexique	389	1 078 100
Panama	A	Panama	390	1 071 700
Freetown		Sierra Leone	391	1 070 200
Rotterdam	AC + AF	Pays-Bas	392	1 069 356
Dhanbad		Inde	393	1 064 357
Perm		Russie	394	1 062 100
Maceio	AC	Brésil	395	1 051 576
Barquisimeto	AC	Venezuela	396	1 051 100
Allahabad		Inde	397	1 049 579
Hohhot		Chine	398	1 049 500
Nelson Mandela (Port Elizabeth)	AC + AF	Afrique du Sud	399	1 047 671
Jixi		Chine	400	1 047 400
Haifa	C	Israël	401	1 039 000
Pinang	AC	Malaisie	402	1 033 700
Dresden	CCF	Allemagne	403	1 030 800
Onitsha		Nigeria	404	1 030 100
Louisville	AC	États-Unis	405	1 025 598
Calgary	AC + AF	Canada	406	1 016 600
Amritsar		Inde	407	1 011 327
Vijayawada		Inde	408	1 011 152
Nuremberg	AC	Allemagne	409	1 010 751
Lodz	AC	Pologne	410	1 009 141
Mendoza	AC + AF	Argentine	411	1 009 100
Brême	AC + CCF	Allemagne	412	1 008 900
Ogbomosho		Nigeria	413	1 008 200
Ahvaz		Iran	414	1 004 700
Voronez		Russie	415	1 003 900
Rajkot		Inde	416	1 002 160

Sigles : A : ambassade ; AC : agence consulaire ; ACPF : attaché de coopération pour le française ; AF : Alliance française (dirigée par un agent détaché) ; C : consulat ; CCF : centre culturel français ; CG : consulat général ; CG : consulat général mixte (MAE/DREE) ; CG culturel : consulat général à compétence culturelle ; IFT : Institut français de Taïpei ; IR : Institut de recherches dépendant du MAE ; RP : Représentation permanente.