

N° 272

# SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2005-2006

---

---

Annexe au procès-verbal de la séance du 22 mars 2006

## RAPPORT D'INFORMATION

FAIT

*au nom de la commission des Finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la Nation (1) sur la **simplification de la gestion des ambassades,***

Par M. Adrien GOUTEYRON,

Sénateur.

---

*(1) Cette commission est composée de : M. Jean Arthuis, président ; MM. Claude Belot, Marc Massion, Denis Badré, Thierry Foucaud, Aymeri de Montesquiou, Yann Gaillard, Jean-Pierre Masseret, Joël Bourdin, vice-présidents ; M. Philippe Adnot, Mme Fabienne Keller, MM. Michel Moreigne, François Trucy, secrétaires ; M. Philippe Marini, rapporteur général ; MM. Bernard Angels, Bertrand Auban, Jacques Baudot, Mme Marie-France Beaufils, MM. Roger Besse, Maurice Blin, Mme Nicole Bricq, MM. Auguste Cazalet, Michel Charasse, Yvon Collin, Philippe Dallier, Serge Dassault, Jean-Pierre Demerliat, Eric Doligé, Jean-Claude Frécon, Yves Fréville, Paul Girod, Adrien Gouteyron, Claude Haut, Jean-Jacques Jégou, Roger Karoutchi, Alain Lambert, Gérard Longuet, Roland du Luart, François Marc, Michel Mercier, Gérard Miquel, Henri de Raincourt, Michel Sergent, Henri Torre, Bernard Vera.*

---

Affaires étrangères.



## SOMMAIRE

Pages

<b>AVANT - PROPOS</b> .....	5
<b>LES PRINCIPALES OBSERVATIONS ET PRÉCONISATIONS DE VOTRE RAPPORTEUR SPÉCIAL</b> .....	9
<b>I. LES CONDITIONS SONT-ELLES RÉUNIES POUR RATIONALISER LA GESTION DU RÉSEAU FRANÇAIS À L'ÉTRANGER ?</b> .....	11
<b>A. LES OUTILS DE MODERNISATION PROPOSÉS PAR LA LOLF SONT-ILS EN ŒUVRE DANS LE RÉSEAU FRANÇAIS À L'ÉTRANGER ?</b> .....	12
1. <i>Les constats positifs relevés dans la mise en place de la LOLF à l'étranger</i> .....	12
2. <i>Des difficultés informatiques dans les premiers jours de la LOLF</i> .....	13
3. <i>Des oublis majeurs : performance et fongibilité des crédits</i> .....	14
<b>B. POURQUOI LA GESTION DES CRÉDITS EST-ELLE AUSSI ÉMIETTÉE À L'ÉTRANGER ?</b> .....	21
1. <i>Chaque ministre est son propre ministre des affaires étrangères !</i> .....	21
2. <i>589 ordonnateurs secondaires à l'étranger</i> .....	23
3. <i>Des enveloppes de crédits de fonctionnement pourtant très limitées</i> .....	25
<b>C. QUELLES SONT LES CONSÉQUENCES LIÉES À UNE GESTION INADAPTÉE DES CRÉDITS DE FONCTIONNEMENT À L'ÉTRANGER ?</b> .....	26
1. <i>Le cloisonnement dans la gestion des crédits de fonctionnement</i> .....	26
2. <i>Les incohérences provoquées par l'indépendance des décisions de gestion</i> .....	28
3. <i>Les surcoûts liés à la gestion des crédits à l'étranger</i> .....	28
<b>II. LA MODERNISATION DE LA GESTION DES CRÉDITS D'ACTION EXTÉRIEURE PASSE PAR UNE RATIONALISATION DES FONCTIONS SUPPORT À L'ÉTRANGER</b> .....	31
<b>A. L'ÉQUATION BUDGÉTAIRE DE L'ACTION EXTÉRIEURE DE L'ETAT : RÉFORMER, POUR ÉVITER DES COUPES DANS DES MISSIONS « ESSENTIELLES »</b> .....	31
1. <i>Un budget préempté par les actions multilatérales</i> .....	32
2. <i>La conséquence : une réduction concomitante de la « voilure » du Quai d'Orsay</i> .....	35
3. <i>Des progrès de gestion récents à souligner</i> .....	37
<b>B. LA MISE EN ŒUVRE DES SERVICES ADMINISTRATIFS ET FINANCIERS UNIQUES : UNE APPROCHE ENCORE TRÈS PRUDENTE</b> .....	38
1. <i>L'introduction dans certains postes de secrétaires généraux : une réforme d'une     ampleur limitée</i> .....	39
2. <i>L'application de la circulaire relative aux services administratifs et financiers     uniques (SAFU)</i> .....	39
3. <i>La portée du récent audit relatif aux SAFU</i> .....	42
<b>C. LES PRÉCONISATIONS DE VOTRE RAPPORTEUR SPÉCIAL : APPLIQUER LE PRINCIPE DE FONGIBILITÉ DANS LES POSTES, À L'ÉTRANGER</b> .....	44
1. <i>Au niveau local, des structures de gestion uniques, dirigées par un secrétaire général</i> .....	44
2. <i>Au niveau central, la création éventuelle d'un programme « support », dans le cadre     d'une mission interministérielle</i> .....	45
3. <i>Les conditions de réussite de la réforme</i> .....	45

<b>ANNEXE 1 : LISTE DES PROGRAMMES CONCOURANT À LA POLITIQUE TRANSVERSALE « ACTION EXTÉRIEURE DE L'ETAT »</b> .....	47
<b>ANNEXE 2 : LES AUTRES CONSTATATIONS FAITES PAR VOTRE RAPPORTEUR SPECIAL LORS DE SES DÉPLACEMENTS EN AFRIQUE DU SUD ET A LONDRES</b> .....	49
<b>EXAMEN EN COMMISSION</b> .....	55

## AVANT - PROPOS

La LOLF est totalement entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2006. Comme tous les membres de la commission des finances du Sénat, votre rapporteur spécial a souhaité vivre les premiers moments de la mise en œuvre de la LOLF pour la mission le concernant, relative à l'« action extérieure de l'Etat ». Il a porté son attention sur les structures déconcentrées, et s'est ainsi intéressé au déploiement de la loi organique, non dans les seuls services du Quai d'Orsay, mais plus globalement, dans le réseau français à l'étranger (ambassades, consulats, centres culturels, missions économiques, service de coopération technique internationale de police, attachés de défense et d'armement, autres services de l'Etat à l'étranger). Cette approche est conforme au document de politique transversale « Action extérieure de l'Etat »<sup>1</sup>, annexé au projet de loi de finances initiale pour 2006, véritable préfiguration de ce que pourrait être une mission interministérielle.

Outre des auditions organisées avec M. Antoine Poullieute, directeur général de l'administration du ministère des affaires étrangères et ses principaux collaborateurs, et avec une partie de l'équipe chargée de réaliser un audit de modernisation sur les services administratifs et financiers uniques (SAFU), votre rapporteur spécial a souhaité se rendre dans différents postes à l'étranger, pour des **missions de contrôle très courtes, visant la qualité de la gestion des crédits, en particulier de fonctionnement, à l'étranger**. En application de l'article 57 de la LOLF, votre rapporteur spécial s'est ainsi rendu à Londres, en janvier 2006, à Madrid, en février 2006, et en Afrique du Sud, à Johannesburg, Pretoria et au Cap, en mars 2006. Les observations formulées au ministre des affaires étrangères à l'issue de ces déplacements sont jointes au présent rapport d'information<sup>2</sup>.

Deux récentes missions à Athènes et Berlin, au mois de mai 2006, lui ont permis de confirmer les premières constatations qui avaient fait l'objet d'une communication devant votre commission des finances, le 22 mars 2006.

---

<sup>1</sup> <http://alizer.finances.gouv.fr/budget/plf2006/jaunes/pdf/DPTAE.pdf>

<sup>2</sup> Cf annexe 2.

*La LOLF peut-elle produire une modernisation des administrations ?*

La préoccupation de votre rapporteur spécial était de voir si la LOLF était de nature à produire la modernisation de l'administration à laquelle beaucoup nos concitoyens aspirent. Au cours de ses déplacements à l'étranger, il a souhaité poser une question : **la nouvelle « constitution budgétaire » est-elle réellement de nature à produire une modernisation et une rationalisation de la gestion des services ?**

S'il a constaté un certain nombre de points positifs dans la mise en œuvre de la LOLF depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2006, parmi lesquels l'implication personnelle des ambassadeurs, une prise en main des aspects comptables et une mise à disposition des crédits dans le réseau français à l'étranger globalement satisfaisante, votre rapporteur spécial note à ce stade, pour s'en préoccuper, **une absence, la logique de performance, et un oubli, la fongibilité des crédits.**

Ces deux aspects, performance et fongibilité, figurent pourtant parmi les aspects les plus novateurs de la LOLF. La fongibilité des crédits permet en effet aux gestionnaires de dégager des gains de productivité, et de les récompenser en leur permettant d'affecter une partie de ces gains dans l'amélioration du fonctionnement de leur service.

**En l'absence de toute possibilité de mettre en œuvre, dans le réseau de l'action extérieure à l'étranger, la fongibilité en matière de crédits de fonctionnement, les conditions n'apparaissent pas réunies pour tirer parti de la LOLF et moderniser les structures déconcentrées à l'étranger en réalisant des gains de productivité.**

L'impossibilité apparaît technique : le cloisonnement dans la gestion entre les 589 ordonnateurs secondaires à l'étranger (31 programmes sur 133 sont représentés, parfois pour des actions d'un volume budgétaire limité) empêche d'atteindre une masse critique de crédits de fonctionnement sur laquelle une action de rationalisation aurait un sens. Cette impossibilité masque, selon votre rapporteur spécial, des égoïsmes administratifs d'un autre âge : **on peine à imaginer pourquoi la réussite de la stratégie d'un ministère à l'étranger, dans le domaine de la coopération civile ou militaire, du développement des échanges économiques, de la lutte contre le terrorisme, serait obérée dès lors que celui-ci confierait la gestion de ses crédits de fonctionnement (fournitures, locaux, téléphone, recours aux prestations d'interprétariat, d'agence de voyage, d'agence bancaire etc...) à une structure professionnalisée et spécialisée, compétente pour l'ensemble des crédits de fonctionnements, dans un poste donné, et pour toutes les questions de gestion transversales (« back office » ou soutien : ressources humaines, immobilier, achats, véhicules etc...).**

Comme le remarquait M. Philippe Douste-Blazy, ministre des affaires étrangères, lors de l'examen au Sénat du projet de loi de règlement pour 2004, *« le maintien de gestions séparées pour tous les ordonnateurs secondaires délégués de l'Etat à l'étranger me paraît singulièrement anachronique : tenir autant de comptabilités séparées, devenues plus complexes dans le cadre du nouveau plan comptable, et ce uniquement pour des crédits de fonctionnement que chaque administration s'entête à vouloir gérer par-devers elle, constitue un défi au bon sens. Je ne vois pas ce que la gestion des quotes-parts de téléphone, de chauffage ou de gardiennage ajoute à la compétence d'un chef de service spécialisé »*.

La conséquence de l'indépendance de gestion des ministères à l'étranger, et l'émiettement des crédits de fonctionnement qui en résulte, est certes budgétaire : **la situation actuelle engendre très clairement des surcoûts. Elle est dès lors aussi, et surtout, éminemment politique.**

***Sans réforme de sa gestion, le Quai d'Orsay risque de subir des coupes budgétaires affectant ses missions essentielles***

La conviction de votre rapporteur spécial est la suivante : **dans un contexte budgétaire contraint, face à la montée des crédits affectés aux actions multilatérales, décidées pour l'essentiel dans le cadre de l'ONU, le ministère des affaires étrangères subira des coupes sur les crédits qui concernent le cœur de métier du Quai d'Orsay - les emplois diplomatiques et les implantations à l'étranger - s'il n'est pas en mesure de réformer suffisamment sa gestion<sup>1</sup>.**

Or votre rapporteur spécial constate que la LOLF, uniquement perçue dans ses aspects les plus complexes par les agents, n'apportera pas d'amélioration dans le fonctionnement du réseau tant que les fonctions « support » n'auront pas été réformées.

L'argument selon lequel la LOLF est entrée en vigueur trop récemment pour pouvoir produire encore ses pleins effets ne paraît pas recevable s'agissant de l'action extérieure de l'Etat : c'est la structure de gestion actuelle des crédits à l'étranger qui empêche l'application de la fongibilité des crédits dans ce qu'elle peut avoir de vertueux pour la modernisation de l'administration.

Votre rapporteur spécial invite en conséquence à la création de secrétaires généraux **uniques** dans chaque poste à l'étranger, recevant dans un budget opérationnel de programme (BOP) la **totalité** des crédits de fonctionnement, qu'il s'agisse du Quai d'Orsay, mais aussi des missions

---

<sup>1</sup> Contrairement à ce que d'aucuns imaginent, les crédits dédiés à l'action extérieure de l'Etat ne baissent pas, mais, faute de dégager des gains de productivités suffisants, le réseau français à l'étranger voit ses marges de manœuvre réduites au profit des actions multilatérales.

économiques et des « petits » services représentés à l'étranger, afin qu'il soit possible de faire jouer dans toute son efficacité le principe de fongibilité des crédits prévu par la LOLF et de faire émerger, enfin, des gains de productivité. Ces crédits seraient abondés du niveau central par un **programme « soutien » regroupant les crédits de fonctionnement (titre 3, donc hors personnel) de tous les ministères à l'étranger**, dans une mission « Action extérieure de l'Etat » devenue dès lors interministérielle.

Les conclusions du récent audit de modernisation sur les services administratifs et financiers uniques<sup>1</sup> (SAFU), présentés en avril 2006, comme la signature d'un contrat de performance pour la période 2006-2008, le 18 avril 2006, entre le secrétaire général du ministère des affaires étrangères et le directeur du budget, constituent du point de vue de votre rapporteur spécial des **éléments encourageants**, car ils entretiennent l'espoir d'une structure administrative unique dans chaque poste à l'étranger.

Néanmoins, votre rapporteur spécial peut craindre au vu de certains des travaux récents engagés à l'initiative du Quai d'Orsay que la réforme reste « au milieu du gué », voire que ses conditions d'exécution, qui nécessitent une action interministérielle, et des difficultés de méthode, n'entraînent un échec, s'agissant du moins des gains de gestion qui doivent être attendus de la mise en place de la LOLF, et d'une gestion rationnelle dans les postes à l'étranger.

C'est pour cette raison que votre commission des finances a souhaité la publication des principales conclusions de votre rapporteur spécial sous la forme du présent rapport d'information.

Il s'agit d'exprimer une **volonté politique forte, celle que les réformes de gestion permettent au Quai d'Orsay de préserver sa capacité d'initiative à l'étranger.**

---

<sup>1</sup> [http://www.performance-publique.gouv.fr/pdf/audit/audit\\_2/rapport-v2-affaires\\_etrangeres-safu.pdf](http://www.performance-publique.gouv.fr/pdf/audit/audit_2/rapport-v2-affaires_etrangeres-safu.pdf)

## LES PRINCIPALES OBSERVATIONS ET PRÉCONISATIONS DE VOTRE RAPPORTEUR SPÉCIAL

Une réforme à la fois locale et globale, s'appuyant sur une « méthode de la réforme »

- *Au niveau local*, des structures de gestion uniques (SAFU interministériels) pour l'ensemble des crédits de fonctionnement à l'étranger, pilotées par un « secrétaire général » ;
- doter ce nouveau secrétariat général d'attributions larges (gestion administrative des expatriés et des recrutés locaux, protocole, biens immobiliers et mobiliers, achats, conseil juridique....) ;
- le secrétaire général n'est pas comptable, mais gestionnaire : il a donc un pouvoir de décision dans la rationalisation des moyens de fonctionnement, sous l'autorité de l'ambassadeur, et du comité de gestion interministériel auquel il rend compte.
- *Au niveau global, ensuite*, nécessité éventuelle de concevoir un programme « support » au sein de la mission « Action extérieure de l'Etat », géré par le Quai d'Orsay, décliné en budget opérationnel de programme au niveau déconcentré, afin de tirer enfin parti du principe de fongibilité des crédits ;
- le corollaire, une mission « Action extérieure de l'Etat » devenue interministérielle, incluant notamment un programme « Missions économiques ».
- *S'agissant de la méthode enfin*, clarification des rôles entre secrétaire général et premier conseiller (le secrétaire général a la plénitude du pouvoir de gestion sous l'autorité de l'ambassadeur) ;
- possibilité de confier la fonction de secrétaire général à des personnels provenant du pôle économique (missions économiques, trésorerie) : recours aux compétences là où elles se situent ;
- préciser les conditions dans lesquelles s'applique la distinction « ordonnateur – comptable (régisseur) » dans ces nouvelles structures de gestion ;
- pour les pays où les implantations sont éclatées, réfléchir aux modalités de paiement des dépenses (cartes de paiement) et de perception des recettes (frais visas) ;
- éviter les créations de postes sous prétexte du regroupement des fonctions de gestion ;
- piloter la réforme depuis Paris, avec une personne dédiée, un inspecteur des affaires étrangères, par exemple (un niveau supérieur, donc, à celui d'un chargé de mission classique), rendant compte directement au secrétaire général du Quai d'Orsay ou à son adjoint.



## I. LES CONDITIONS SONT-ELLES RÉUNIES POUR RATIONALISER LA GESTION DU RÉSEAU FRANÇAIS À L'ÉTRANGER ?

Parmi les leviers de modernisation mis à la disposition du réseau français à l'étranger par le Parlement figure la loi organique du 1<sup>er</sup> août 2001 relative aux lois de finances (LOLF), véritable « boîte à outils » d'une réforme des administrations : elle oblige à formaliser les objectifs attachés à la gestion des crédits, à s'interroger sur la performance de l'action publique et laisse une liberté aux gestionnaires qui les incite davantage que par le passé à réaliser des économies, dès lors que celles-ci peuvent permettre de financer des projets plus prioritaires<sup>1</sup>.

**Encore faut-il que ces outils soient utilisés, voire utilisables.** Or, s'agissant du réseau français à l'étranger, deux outils, répondant au nom de performance et de fongibilité des crédits, apparaissent inopérants.

S'agissant du dernier point, ce sont les structures de gestion qui sont en cause, éclatées, compartimentées, entre une multitude de gestionnaires locaux, alors que **la somme des effectifs des différents ministères présents dans un poste à l'étranger, fut-il celui de Berlin, Londres ou Washington, n'excède jamais celui d'une PME de taille moyenne.**

Selon le document de politique transversale<sup>2</sup> « Action extérieure de l'Etat », annexé au projet de loi de finances pour 2006, seuls deux pays recueillent plus de deux cents agents expatriés, tous services confondus : Allemagne et Etats-Unis. Il convient évidemment d'y rajouter les recrutés locaux. Au total, on recense aux Etats-Unis 697 agents, mais seulement 339 en Belgique, 284 au Royaume-Uni ou 126 en Autriche. Et 39 en Albanie...

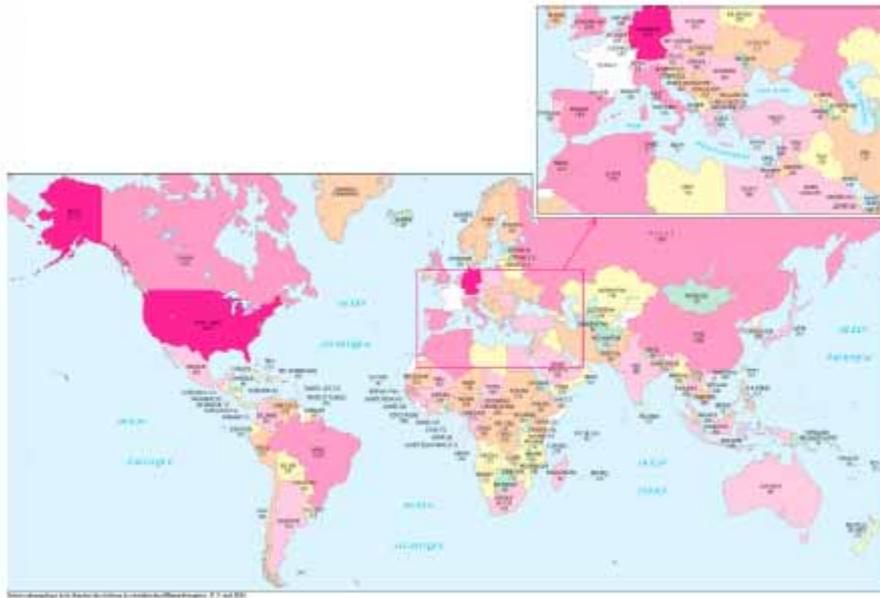
---

<sup>1</sup> A condition que les gains ne soient pas préemptés par l'administration centrale ou « le budget » à d'autres fins...

Il s'agit là d'un enjeu majeur : les agents doivent être intéressés à leurs performances de gestion.

<sup>2</sup> Document présentant une politique publique interministérielle dont la finalité concerne plusieurs programmes relevant de différents ministères et n'appartenant pas nécessairement à une même mission.

### Effectifs des agents expatriés en 2002 (hors recrutés locaux)



Source : comité interministériel des moyens extérieurs de l'Etat (CIMEE)

#### **A. LES OUTILS DE MODERNISATION PROPOSÉS PAR LA LOLF SONT-ILS EN ŒUVRE DANS LE RÉSEAU FRANÇAIS À L'ÉTRANGER ?**

**A la question : « les outils de modernisation proposés par la LOLF sont-ils en œuvre dans le réseau français à l'étranger ? », votre rapporteur spécial est contraint de répondre par la négative.** Il ne s'agit nullement pour lui d'ignorer les efforts réalisés dans la mise en œuvre de la LOLF par l'administration du Quai d'Orsay.

##### **1. Les constats positifs relevés dans la mise en place de la LOLF à l'étranger**

Le ministère des affaires étrangères a joué le jeu de l'expérimentation préalable. Sur le plan comptable, les formations réalisées au cours de l'année 2005 ont manifestement permis aux agents d'être opérationnels dans le nouveau référentiel budgétaire, dès les premiers jours de l'année 2006. Le système informatique, malgré certains défauts relevés par des agents rencontrés par votre rapporteur spécial, a permis de déléguer les crédits vers les ambassades dans des conditions satisfaisantes. Ceci peut être un motif de fierté pour le Quai d'Orsay : tous les ministères ne sont pas parvenus à déléguer aussi rapidement leurs crédits à l'étranger. Ainsi votre rapporteur spécial a-t-il reçu le témoignage d'un agent du SCTIP (service de coopération technique internationale de police) obligé d'avancer, « de sa poche », 7.000 euros correspondant aux frais de fonctionnement de son service, les

crédits correspondants n'ayant été délégués par le ministère de l'intérieur que fin mars 2006.

En outre, il convient de se féliciter de l'implication personnelle des cinq ambassadeurs rencontrés à Athènes, Berlin, Londres, Madrid et Prétoria, dans la mise en œuvre de la LOLF. Ceux-ci ont montré qu'ils en connaissaient les enjeux, et qu'ils les partageaient, ce qui montre que la réforme de l'Etat, dans ses aspects de gestion les plus concrets, peut être portée aujourd'hui de façon résolue.

## **2. Des difficultés informatiques dans les premiers jours de la LOLF**

L'application informatique développée par le Quai d'Orsay pour la gestion des crédits à l'étranger, intitulée COREGE, mise en place au même moment que la LOLF, car conçue pour elle, se révèle à l'usage, selon certains, d'un abord complexe : **la LOLF est parfois assimilée, à tort, mais le mal est fait, à des « cauchemars informatiques ».**

Si l'interface informatique gagnerait à être plus conviviale, il convient néanmoins de relativiser pour partie l'appréciation selon laquelle l'application COREGE ne serait pas facile d'utilisation. Les reproches qui lui sont adressés par les gestionnaires tiennent en partie au **fait qu'elle retrace désormais fidèlement, ce que ne faisaient pas les logiciels précédents, la chaîne budgétaire et comptable prévue par les règles organiques** (engagement, mandatement, liquidation, paiement) alors que, dans les petits postes à l'étranger, ces opérations sont réalisées par les mêmes personnes, qui doivent dès lors s'identifier différemment selon le stade d'exécution de la dépense dans laquelle ils interviennent, en validant « l'écriture » de l'opérateur précédent, qui n'est autre qu'eux-mêmes. **Il y a là matière à réflexion, sinon pour simplifier la chaîne budgétaire et comptable dans les petits postes, du moins pour en alléger la traduction informatique.** Dans sa réponse à l'audit de modernisation portant sur les services administratifs et financiers uniques (SAFU), le ministère des affaires étrangères indique qu'il *« partage le point de vue selon laquelle la séparation des fonctions d'ordonnateur et de comptable est trop rigide dans les petits postes à l'étranger ; des solutions pragmatiques doivent être mises en œuvre là où la même personne accomplit dans la pratique toutes les tâches ; au-delà, il s'agit naturellement d'un problème réglementaire qui relève de la direction générale de la comptabilité publique »*. Votre rapporteur spécial sera sensible aux simplifications proposées aux agents.

Par ailleurs, un certain nombre de personnes rencontrées par votre rapporteur spécial, souhaitant gérer elles-mêmes leurs crédits, ont réclamé, dans plusieurs postes – ainsi, au sein de la chancellerie de Pretoria – un accès au logiciel COREGE. Peu au fait des règles de gestion, peu aguerries aux questions informatiques, non formées par le ministère des affaires étrangères

qui a souhaité, légitimement, concentrer ses efforts, dans l'année de préparation de la LOLF, sur les « vrais gestionnaires », ces personnes connaissent dès lors des difficultés à saisir quotidiennement leurs opérations dans COREGE. **L'anomalie ne tient pas, contrairement à ce que certains propos tenus à votre rapporteur spécial ont parfois laissé entendre, à la complexité de COREGE : elle tient au fait que des personnes dont ce n'est ni le métier, ni la vocation, veulent à toutes forces « gérer », c'est-à-dire « saisir informatiquement » leurs crédits dans une application qui ne leur est pas destinée. Par l'absurde, ces difficultés soulignent encore davantage la nécessité d'une centralisation des écritures comptables, sans qu'il soit nécessaire, à ce stade, d'aborder la question de la gestion des crédits<sup>1</sup>.**

### **3. Des oublis majeurs : performance et fongibilité des crédits**

Outre les difficultés informatiques, votre rapporteur spécial doit malheureusement citer également deux points négatifs dans la mise en place de la LOLF depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2006, autrement plus importants, car ils sont la condition d'une traduction de la LOLF en modernisation concrète des administrations. **De ses missions dans le réseau français à l'étranger, votre rapporteur spécial rapporte en effet une absence : la déclinaison locale d'indicateurs de performance et un oubli : la fongibilité des crédits.**

En ce qui concerne l'analyse relative aux indicateurs de performance, celle-ci se limite aux trois seuls programmes (n° 105 « Action de la France en Europe et dans le monde », n° 151 « Français à l'étranger et étrangers en France » et n° 185 « Rayonnement culturel et scientifique ») de la mission ministérielle « Action extérieure de l'Etat » du Quai d'Orsay<sup>2</sup>. Votre rapporteur spécial n'ignore pas cependant que les missions économiques ont, depuis longtemps, une tradition d'évaluation de leurs performances, dans chacun des postes à l'étranger.

**L'analyse portant sur l'application, au niveau local, du principe de fongibilité, englobe l'ensemble des services de l'Etat à l'étranger.** Votre rapporteur spécial considère en effet que les gestionnaires locaux ont une marge de manœuvre potentielle, hors « contrôle » de l'administration centrale, sur les crédits de fonctionnement ou, plus précisément, de « soutien » (le fameux « back office » anglo-saxon, très étoffé dans les postes à l'étranger, en raison de la distance séparant une ambassade, un consulat, un service de coopération et d'action culturelle, une mission économique, de la métropole).

---

<sup>1</sup> *L'audit de modernisation sur les services administratifs et financiers uniques préconise, sans que cela soit contradictoire, « l'adaptation du logiciel à la réalité des budgets pour la plupart très réduits, le but devant être de le rendre aussi maniable qu'un tableau Excel ».*

<sup>2</sup> *Le quatrième programme « audiovisuel extérieur », introduit en loi de finances initiale pour 2006 à l'initiative du gouvernement, n'a pas de véritables déclinaisons locales, ce qui ne signifie évidemment pas que le projet annuel de performance 2007 ne doit contenir aucun indicateur de performance à son sujet...*

Les effectifs et les redéploiements du réseau sont eux davantage dans le champ de compétence de l'administration centrale.

Pour que des arbitrages soient pertinents au sein des crédits de fonctionnement et qu'une mutualisation des moyens soit possible en matière de fonctions « soutien », il faut que ceci concerne un volume de crédits de fonctionnement suffisant. Ce minimum n'est pas atteint par les seuls crédits du Quai d'Orsay. **La mutualisation des moyens n'a de sens que si tous les services de l'Etat à l'étranger y participent, ensemble, compte tenu de la taille modeste de chaque entité (une PME, parfois une TPE<sup>1</sup>...)**. C'est à cette condition que la LOLF aura véritablement un effet de levier sur la modernisation des administrations déconcentrées à l'étranger.

Cette analyse fondera tous les propos ultérieurs du présent rapport d'information.

*a) L'absence : la déclinaison locale des indicateurs de performance*

Votre rapporteur spécial a constaté au cours de ses entretiens à l'étranger une **absence complète de sensibilisation à la performance**, qui est pourtant au cœur de la démarche de la LOLF. Manifestement, le Quai d'Orsay n'a pas encore souhaité, ou pu, décliner ses indicateurs de performance et de gestion à l'échelon local.

Votre rapporteur spécial considère que ceci méritera d'être souligné à l'occasion de l'examen du projet de loi de règlement pour 2005 et du débat d'orientation budgétaire pour 2007.

Dans un rapport<sup>2</sup> présenté en mars 2006 au comité interministériel d'audit des programmes (CIAP) relatif au programme n° 105, qui regroupe, notamment, les crédits des ambassades, il est souligné que les objectifs présentés dans le projet annuel de performance (PAP) pour 2006 (défendre et représenter à l'étranger les intérêts de la France, construire l'Europe, renforcer la sécurité internationale, promouvoir le multilatéralisme, assurer un service diplomatique de qualité) sont « *clairs et couvrent bien la substance du programme* » mais que, s'agissant des indicateurs de performance, **il manque « un indicateur de la valeur ajoutée du réseau »**. Cette appréciation est partagée par votre rapporteur spécial. S'il comprend la prudence du CIAP qui précise que « *politique étrangère et action diplomatique se prêtent mal à une quantification poussée* », il ne voudrait pas que cette vérité soit un prétexte pour évacuer la notion de performance de l'action des agents du réseau français à l'étranger.

---

<sup>1</sup> Très petite entreprise : moins de vingt salariés.

<sup>2</sup> Rapport n° 2006-AI-R-40-01 relatif au programme n° 105 « action de la France en Europe et dans le monde » de la mission ministérielle « Action extérieure de l'Etat », établi par MM. Bertrand Schneider, inspecteur général des finances, Jean Tenneroni, contrôleur des armées, et Philippe Autié, inspecteur des affaires étrangères, coordonnateur de la mission d'audit.

Il ne peut être d'accord avec la réponse formulée par le responsable du programme n° 105, M. Stanislas de Laboulaye, directeur politique du Quai d'Orsay, au rapport d'audit du CIAP selon laquelle « *le ministère des affaires étrangères cherche à éviter de créer de nouveaux indicateurs de performance mais au contraire à faire fonctionner la maquette établie en 2005-2006* ». Votre rapporteur spécial ne pense pas que les indicateurs présentés dans le projet annuel de performance (PAP) pour 2007 doivent être uniquement ceux qui figuraient dans le document pour 2006, dont il avait indiqué, dans son rapport spécial<sup>1</sup> pour le budget 2006, qu'ils lui paraissaient, pour certains, insatisfaisants. En particulier, il avait regretté l'absence d'indicateurs susceptibles d'être déclinés dans les postes à l'étranger, à l'exception des statistiques de consultation des sites internet des ambassades<sup>2</sup>.

Un *statu quo* pour les indicateurs paraît d'autant moins réaliste que les « indicateurs d'avancement » annexés au contrat de performance pour la période 2006-2008, signé, le 18 avril 2006, par le secrétaire général du ministère des affaires étrangères et le directeur du budget ne sont pas ceux du PAP 2006. Or, s'agissant des contrats de performance signés par la direction générale des impôts et la direction générale de la comptabilité publique avec la direction du budget, les indicateurs sont évidemment harmonisés avec ceux figurant dans le PAP.

**Il paraît donc nécessaire que soient mis en place, en concertation avec les agents en poste à l'étranger, qui ne sont pas tous, loin de là, sensibilisés à la notion de performance, des indicateurs permettant d'évaluer, certes de manière qualitative, l'impact de leur travail.** La direction des ressources humaines du Quai d'Orsay a récemment indiqué à votre rapporteur spécial que les ambassadeurs seraient désormais évalués, par un regard extérieur. Si les ambassadeurs peuvent être évalués, pourquoi leur poste, et plus globalement, le réseau diplomatique, ne pourrait-il pas l'être également ?

Dans ce domaine, il paraît souhaitable que les objectifs et indicateurs puissent faire l'objet de propositions de la part des postes à l'étranger, par exemple sur la base du « plan d'action de l'ambassadeur », document rédigé à chaque prise de poste d'un nouvel ambassadeur, et qui fixe le cap stratégique de l'ambassade. Ceci pourrait éviter certains indicateurs, imposés par des « consultants extérieurs », jugés ridicules par de nombreux agents, comme le « nombre d'articles favorables à la France ».

**Par ailleurs, en ce qui concerne le programme n° 151 « Français à l'étranger et étrangers en France », des indicateurs très concrets pourraient être mis en œuvre, concernant la qualité du service rendu aux Français à l'étranger.** Cette qualité de service peut faire l'objet

---

<sup>1</sup> Rapport général n° 99 (2005-2006), annexe 1 de M. Adrien Gouteyron au nom de la commission des finances du Sénat.

<sup>2</sup> Qui feront l'objet d'une communication prochaine de votre rapporteur spécial devant la commission des finances du Sénat.

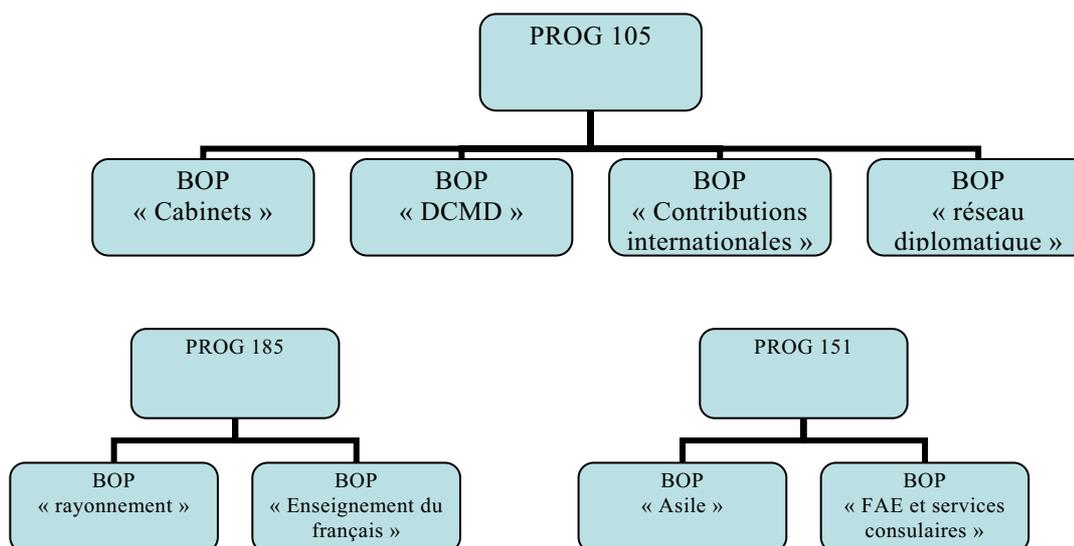
d'engagements, dans le droit fil de la charte « Marianne », et d'une évaluation. En témoigne la présence d'indicateurs de qualité d'accueil, d'appréciation des relations avec les usagers, au sein du programme « gestion fiscale et financière de l'Etat et du secteur public local », de la mission « Gestion et contrôle des finances publiques »<sup>1</sup>, dont le programme n° 151 « Français à l'étranger et étrangers en France » pourrait utilement s'inspirer.

*b) L'oubli : la fongibilité des crédits au niveau déconcentré*

Dans les postes du réseau français à l'étranger qu'il a récemment visités, votre rapporteur spécial **relève un oubli : il s'agit tout simplement de la modernisation de la gestion, via l'application du principe de fongibilité des crédits**, et la possibilité de faire des arbitrages dans les crédits de fonctionnement. La fongibilité des crédits est pourtant considérée comme un des points les plus novateurs de la LOLF, celui qui permet aux gestionnaires de dégager des gains de productivité, et de les récompenser en leur permettant d'affecter une partie de ces gains dans l'amélioration du fonctionnement de leur service.

L'explication de l'absence de la fongibilité au niveau local paraît simple : les budgets opérationnels de programme (BOP) du ministère des affaires étrangères ont tous été « positionnés » au niveau central, ce qui explique que le principe de fongibilité des crédits ne puisse s'appliquer au niveau déconcentré.

**La répartition des trois programmes<sup>2</sup> de la mission « Action extérieure de l'Etat » en un nombre limité de budgets opérationnels de programme (BOP) centraux**



Source : ministère des affaires étrangères

<sup>1</sup> Elle concerne essentiellement la direction générale des impôts et la direction générale de la comptabilité publique dont la relation avec l'usager est au cœur d'une réflexion stratégique.

<sup>2</sup> Hors programme « Audiovisuel extérieur » qui a peu de traduction dans les services déconcentrés.

La mission « Action extérieure de l'Etat » n'a ainsi que des BOP centraux et *a contrario* aucun BOP déconcentré. Or c'est au niveau des BOP que peut s'opérer, en application des règles organiques, la fongibilité asymétrique des crédits, et non au niveau des « unités opérationnelles » (UO) centrales ou locales, qui se voient mettre à disposition des crédits pour engager et liquider la dépense.

Les unités opérationnelles au Quai d'Orsay répondent judicieusement à une « logique pays », ce qui a conduit, début 2006, à déléguer l'ensemble des crédits dans le cadre d'une enveloppe pays, à l'ambassadeur, la qualité d'ordonnateur secondaire étant, de façon cohérente, supprimée pour les consuls généraux. Elles témoignent d'une certaine globalisation de la gestion, mais ne constituent pas, néanmoins, le support logique, en théorie, pour des arbitrages dans les crédits de fonctionnement.

#### Programmes, BOP et UO dans la loi de finances pour 2006

##### Mission « Action extérieure de l'Etat »

- le programme n° 105 "Action de la France en Europe et dans le monde" comporte quatre BOP et quinze UO centrales, dont le BOP « services diplomatiques », chargé de la répartition des crédits en direction de 169 UO locales à l'étranger (les ambassades) ;

- le programme n° 185 "Rayonnement culturel et scientifique" repose sur deux BOP (dont un ne fait que réaliser un transit de crédits vers l'établissement public AEFÉ<sup>1</sup>), cinq UO centrales et 49 UO locales à l'étranger (les conseillers culturels) ;

- le programme n° 151 "Français à l'étranger et étrangers en France" contient deux BOP (dont un ne fait que réaliser un transit de crédits vers l'établissement public OFPRA<sup>2</sup>), 7 UO centrales et 156 UO locales à l'étranger (les consulats).

Le choix du Quai d'Orsay de positionner l'ensemble de ses budgets opérationnels de programme au niveau central résulte d'une analyse raisonnée. Dans les réponses à son questionnaire budgétaire pour 2006, seuls des motifs liés à l'informatique, et aux limites de l'outil COREGE et de « palier 2006<sup>3</sup> » avaient été avancés à votre rapporteur spécial.

L'explication doit être approfondie : si les budgets opérationnels de programme (BOP) ont tous été confiés à des gestionnaires de l'administration centrale, c'est parce que, sur le terrain, dans le réseau français à l'étranger, **la gestion des crédits est extraordinairement émiettée, entre une multiplicité de programmes, rendant toute fongibilité illusoire.**

<sup>1</sup> Agence de l'enseignement français à l'étranger.

<sup>2</sup> Office français de protection des réfugiés et apatrides.

<sup>3</sup> Application informatique transitoire permettant au système informatique budgétaire et comptable ACCORD de passer le cap difficile de la LOLF.

Le cloisonnement entre programme paraît, en première analyse, être le fait tout d'abord de la mission « Action extérieure de l'Etat » qui ne compte pas moins de quatre programmes. Il est vrai que l'introduction du programme « audiovisuel extérieure », sans la présence, en son sein, des crédits dédiés à la chaîne d'information internationale, ne s'imposait pas. Surtout, dans la gestion des crédits délégués à l'étranger, l'étanchéité entre programmes, au sein des petits postes, conduit à des rigidités : le transfert d'une secrétaire inemployée d'un service de presse (programme n° 185) à la chancellerie (programme n° 105) peut constituer une difficulté, là où, auparavant, la gestion des crédits dans le cadre d'une dotation globale apparaissait bien plus simple. Des assouplissements en gestion seraient effectivement les bienvenus. Un arbitrage inter-programmes, par le secrétaire général ou son adjoint, paraît, dans certains cas, souhaitable, lorsqu'une restructuration d'un poste à l'étranger conduit à des difficultés dans le redéploiement des dotations et effectifs entre responsables de programmes.

Certains tirent du constat du cloisonnement, réel, entre programme une autre conclusion : il faudrait réduire le nombre de programmes de la mission « Action extérieure de l'Etat » et fusionner les programmes n° 105 « Action de la France en Europe et dans le monde » et n° 151 « Français à l'étranger et étrangers en France ». Le rapport précité<sup>1</sup> remis au CIAP en mars 2006, repris dans l'avis du CIAP, préconise ainsi la fusion de ces programmes : « *la fusion des deux programmes permettrait de dépasser la difficulté de leur fixer des frontières claires, simples et pertinentes* ». La réponse formulée par le responsable du programme n° 105, M. Stanislas de Laboulaye, directeur politique du Quai d'Orsay, au rapport d'audit du CIAP va dans le même sens : « *concernant spécifiquement les deux programmes 105 et 151, leur séparation nuit à la cohérence de notre déploiement extérieur, en établissant artificiellement une séparation entre le réseau des ambassades et celui des consulats* ».

Votre rapporteur spécial n'est pas pleinement convaincu par les arguments avancés, même s'il appelle de ses vœux une rationalisation du réseau diplomatique et consulaire, notamment en Europe. Il considère que **chacun des programmes correspond à un axe politique majeur, bien identifié, de l'action du Quai d'Orsay : d'une part, le travail d'influence, d'autre part, la protection des Français à l'étranger, l'autorisation de l'entrée des étrangers sur le territoire et la protection des réfugiés (les activités consulaires)**. Certes, les consuls généraux ont une vraie fonction d'influence dans la région où ils résident, mais, sur le plan budgétaire, ils constituent l'infime partie des crédits d'un consulat général dont les effectifs sont quasi exclusivement dédiés à la protection des Français à l'étranger et aux

---

<sup>1</sup> Rapport n° 2006-AI-R-40-01 relatif au programme n° 105 « action de la France en Europe et dans le monde » de la mission ministérielle « action extérieure de l'Etat », établi par MM. Bertrand Schneider, inspecteur général des finances, Jean Tenneroni, contrôleur des armées, et Philippe Autié, inspecteur des affaires étrangères, coordonnateur de la mission d'audit.

visas. En outre, réunir les deux programmes conduirait à poser la question du rattachement de l'OFPRA, voire de la gestion des visas, à une autre mission, sans doute du ministère de l'intérieur, car on ne peut considérer que l'entrée et le séjour des étrangers sur le territoire soient pleinement du domaine de ce rôle d'influence. Une mission interministérielle « immigration » pourrait ainsi voir le jour. Le Quai d'Orsay souhaite-t-il s'orienter vers cette direction ?

De manière plus fondamentale, ce n'est pas, comme on pourrait le croire de prime abord, l'existence d'une pluralité de programmes relevant du Quai d'Orsay à l'étranger qui pose problème dans l'application de la LOLF et empêche d'en tirer parti en terme de modernisation. D'ailleurs, le Quai d'Orsay compte désormais un seul ordonnateur secondaire par pays : l'ambassadeur.

Certes, une programmation des évolutions dans le réseau diplomatique et consulaire est indispensable. Elles ne relèvent néanmoins pas seulement d'un responsable de programme, aussi éminent soit-il. Les choix sont faits au plus haut niveau politique. Ils devraient prochainement être formalisés dans une directive nationale d'orientation s'agissant de la classification des ambassades selon leurs missions et ont vocation à être validés dans le cadre des réunions que pourrait prochainement tenir le Comité interministériel des moyens de l'Etat à l'étranger (CIMEE)<sup>1</sup>.

**En revanche, mieux gérer les crédits de fonctionnement des services de l'Etat à l'étranger constitue un objectif à portée des gestionnaires locaux, si on leur en donne la possibilité.** Cette possibilité n'existe pas, car ces crédits ne sont pas regroupés dans une enveloppe budgétaire unique, qui serait constitutive à la fois d'un programme « support » au niveau central, issu lui-même de crédits provenant de différents programmes ministériels, et d'un budget opérationnel de programme au niveau local. C'est la raison pour laquelle la fongibilité, dans les premiers mois de la LOLF, manque à l'appel. Le Quai d'Orsay aurait certes pu constituer, seul, un programme « soutien »<sup>2</sup>, mais celui-ci n'aurait sans doute pas eu la masse critique suffisante, et n'aurait, surtout, pas pu conduire à une véritable rationalisation de la gestion des moyens de l'Etat à l'étranger.

**Trop émiettés, les crédits de l'Etat à l'étranger ne sont dès lors pas gérés, du moins au sens de la LOLF.**

---

<sup>1</sup> Qui ne s'est plus réuni depuis juillet 1997.

<sup>2</sup> Ou fusionner l'ensemble de ces programmes pour reproduire la dotation globale dont bénéficiaient certains postes avant la LOLF. Mais est-ce conforme à la LOLF de ne pas orienter les crédits selon des axes stratégiques présentés devant le Parlement ?

## ***B. POURQUOI LA GESTION DES CRÉDITS EST-ELLE AUSSI ÉMIETTÉE À L'ÉTRANGER ?***

D'où vient l'émiettement, sur le terrain, dans la gestion des crédits ? Il provient de la présence d'une multiplicité de ministères à l'étranger, gérant de manière indépendante des crédits de fonctionnement d'un montant parfois symbolique.

### **1. Chaque ministre est son propre ministre des affaires étrangères !**

De très nombreux ministères sont présents à l'étranger. On compte ainsi 785 implantations de ministères à l'étranger, dont « seulement » 156 ambassades et 98 postes consulaires, hors sections consulaires en ambassade. **Les missions économiques (169) sont plus nombreuses que les ambassades.**

D'une certaine manière, dans le même temps que, selon M. Jean-François Copé, ministre délégué au budget et à la réforme de l'Etat, avec la LOLF, « *chaque ministre devient son propre ministre du budget* », chaque ministre est devenu **son propre ministre des affaires étrangères, d'où une présence très forte de la quasi-totalité des services de l'Etat à l'étranger.**

#### **De nombreux ministères sont représentés à l'étranger**

	<b>Europe occidentale PECO et NEI</b>	<b>Asie et Océanie</b>	<b>Afrique du Nord et Moyen Orient</b>	<b>Amérique du Nord et du Sud</b>	<b>Afrique du Sud du Sahara</b>	<b>Total</b>
<b>Ambassades</b>	48	25	18	26	39	<b>156</b>
<b>Postes consulaires<sup>21</sup></b>	30	10	19	20	19	<b>98</b>
<b>Missions et services économiques</b>	54	31	23	34	27	<b>169</b>
<b>Autres implantations du minéfi</b>	25	6	7	10	14	<b>62</b>
<b>Bureaux de la DATAR</b>	7	5		4		
<b>Autres ministères</b>	113	37	44	40	50	<b>284</b>
<b>Total</b>	<b>277</b>	<b>114</b>	<b>111</b>	<b>134</b>	<b>149</b>	<b>785</b>

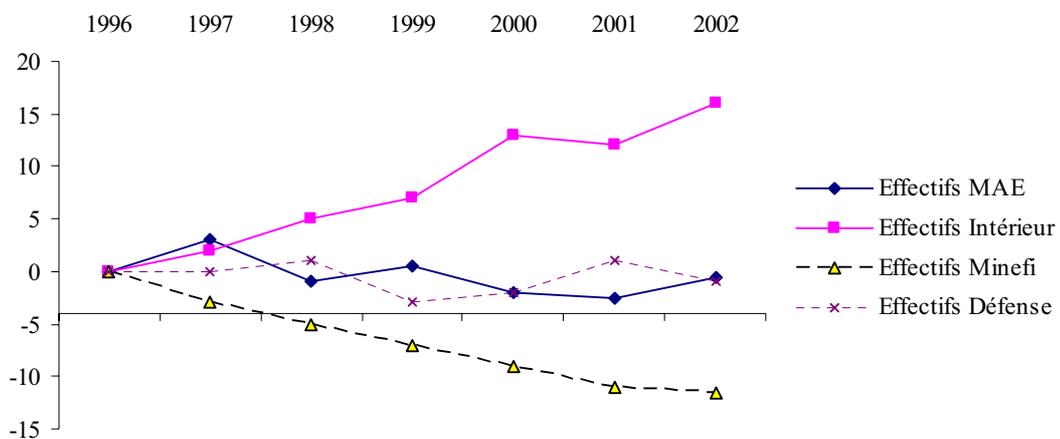
Source : enquête de la mission de modernisation sur les réseaux de l'Etat à l'étranger – janvier 2004

<sup>21</sup> 126 ambassades comptent, en outre, une section consulaire.

L'ambassadeur a souvent affaire à des entités se considérant comme autonomes, répondant avant tout à leur ministère. Plutôt que d'avoir une structure « en râteau » où l'ambassadeur pourrait faire appel à de petites cellules techniques, spécialisées, émanant des différents ministères, mais selon les besoins identifiés par le représentant de l'Etat à l'étranger, les ambassades sont structurées en « services », induisant des hiérarchies et des filtres entre l'ambassadeur et les compétences sectorielles auxquelles il souhaite faire appel.

#### Evolution des principaux réseaux français à l'étranger entre 1996 et 2002

(base de référence 1996, en %)

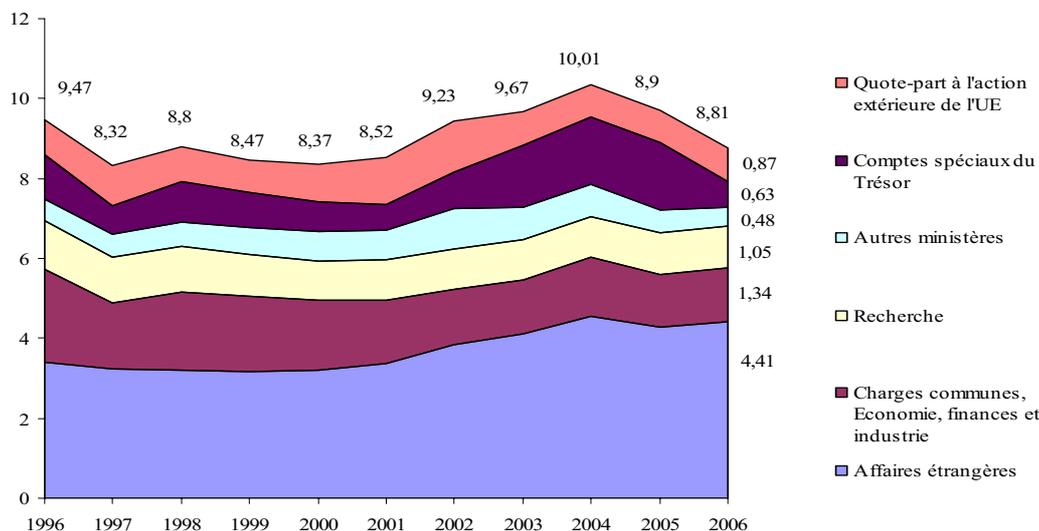


Source : rapport relatif à l'organisation et au fonctionnement des services de l'Etat à l'étranger de M. Raymond-François Le Bris, 2005

**Il n'est donc pas étonnant que le ministère des affaires étrangères ne gère que 50 % des crédits destinés à l'action extérieure de la France.**

### Crédits dédiés à l'action extérieure de l'Etat (hors aide publique au développement)

(en milliards d'euros)



Source : document de politique transversale annexé au projet de loi de finances pour 2006

Le document de politique transversale « Action extérieure de l'Etat », qui regroupe l'ensemble des missions et programmes dédiés à cette politique, ne recense **pas moins de 18 missions, sur un total de 34, et 31 programmes, sur un total de 133, prenant part, à un titre ou à un autre, à l'action de la France dans le monde**<sup>22</sup>. Encore ces chiffres ne tiennent-ils pas compte des programmes qui concourent à l'aide au développement.

## 2. 589 ordonnateurs secondaires à l'étranger

Pour autant, la multiplicité des programmes et des structures présentes à l'étranger entraîne-t-elle une multiplicité des gestionnaires ?

La réponse est positive. L'Etat compte ainsi 589 ordonnateurs à l'étranger<sup>23</sup>, dont 411 hors Quai d'Orsay, et donc autant de gestionnaires, pour 161 pays couverts par le réseau de l'action extérieure, soit une moyenne de 3,7 par pays.

<sup>22</sup> Cf annexe 1.

<sup>23</sup> Encore le Quai d'Orsay a-t-il supprimé « de manière vertueuse » la qualité d'ordonnateur secondaire délégué pour les consuls généraux.

**589 ordonnateurs à l'étranger, pour 161 pays couverts par le réseau de l'action extérieure**

	<b>Nombre d'ordonnateurs secondaires</b>	<b>Nombre d'ordonnateurs secondaires délégués</b>	<b>Total</b>
Ministère des affaires étrangères	170	0	<b>170</b>
Ministère de l'agriculture et de la pêche		3	<b>3</b>
Ministère de l'économie, des finances et de l'industrie		179	<b>179</b>
Ministère de l'intérieur et de l'aménagement du territoire		104	<b>104</b>
Ministère de la justice		3	<b>3</b>
Services généraux du Premier ministre		2	<b>2</b>
Ministère de l'équipement, des transports, de l'aménagement du territoire, du tourisme et de la mer		4	<b>4</b>
Ministère de l'emploi, de la cohésion sociale et du logement		15	<b>15</b>
Ministère de la défense	8	101	<b>109</b>
<b>Total</b>	<b>178</b>	<b>411</b>	<b>589</b>

*Source : ministère des affaires étrangères*

Dans les postes les plus importants, on compte un nombre de gestionnaires très significatif : 13 à Berlin, 12 à Londres, 10 à Madrid.

Chacune de ces personnes, conseiller financier, attaché douanier, conseiller pour les affaires sociales, magistrat de liaison, gère elle-même ses crédits. Certaines se sont montrées intéressées par une gestion plus centralisée des crédits, comme les petites représentations à l'étranger, d'autres moins, comme un certain nombre, mais pas tous, de représentants de missions économiques.

**Trois implantations particulièrement pourvues en structures de gestion  
Chacun de ces agents gère lui-même ses crédits**

<b>Berlin = 13 agents gestionnaires<sup>24</sup></b>	<b>Londres = 12 agents gestionnaires</b>	<b>Madrid = 10 agents gestionnaires</b>
Ambassadeur de France	Ambassadeur de France	Ambassadeur de France
Conseiller financier	Ministre conseiller pour les affaires financières	Conseiller financier
Chef de la mission économique	Chef de la mission économique	Chef de la mission économique
Attaché douanier	Chef de la mission économique	Attaché douanier
Attaché fiscal	Attaché douanier	Attaché fiscal
Attaché de défense	Attaché fiscal	Attaché de défense
Attaché d'armement	Attaché de défense	Attaché d'armement
Attaché de sécurité intérieure	Attaché d'armement	Conseiller pour les affaires sociales
Conseiller pour les affaires sociales	Attaché de sécurité intérieure	Attaché de sécurité intérieure
Conseiller pour les affaires agricoles	Officier de liaison (ministère de l'intérieur)	Conseiller pour l'équipement et les transports
Conseiller pour l'équipement et les transports	Conseiller pour les affaires sociales	
Magistrat de liaison	Conseiller maritime (ministère des transports)	
Chargé de mission de l'antenne permanente de la commission pour l'indemnisation		

*Source : ministère des affaires étrangères*

### **3. Des enveloppes de crédits de fonctionnement pourtant très limitées**

Que gèrent ces ordonnateurs secondaires « délégués » (seul l'ambassadeur est ordonnateur secondaire) ?

Très souvent des petites sommes : le conseiller pour l'équipement et les transports dispose ainsi à Madrid de 23.000 euros par an. Le service de

<sup>24</sup> La qualité d'ordonnateur secondaire de beaucoup n'a pas empêché, depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2006, une délégation de la gestion des crédits dans COREGE, dans un grand nombre de cas.

coopération technique international de police (SCTIP) d'Athènes, qui dispose de trois agents, dont deux expatriés, a un budget annuel de 30.000 euros. L'attaché de défense français à Athènes gère 80.000 euros.

**Les crédits gérés sont exclusivement des crédits de fonctionnement.** Il s'agit de payer des fournitures, de faire face à des frais de déplacement, de représentation, de louer des locaux.

En général, chaque « chef de service » à l'étranger recrute par ailleurs une secrétaire et/ou un chauffeur recrutés locaux : **il est donc de facto employeur local, pour le compte de l'Etat, sans connaître un droit du travail par nature différent de celui applicable en France, mais pas nécessairement moins complexe.**

### ***C. QUELLES SONT LES CONSÉQUENCES LIÉES À UNE GESTION INADAPTÉE DES CRÉDITS DE FONCTIONNEMENT À L'ÉTRANGER ?***

Les différents « chefs de service », placés sous l'autorité hiérarchique de l'ambassadeur, mais totalement autonomes pour leurs crédits, sont placés en situation de « gestionnaires. Or ces « gestionnaires », bien souvent, n'ont pas de compétence particulière pour gérer des crédits, et cela est normal, car ce n'est pas leur métier. Ils se trouvent obligés, faute de gestion centralisée par la chancellerie, de saisir eux-mêmes leurs écritures comptables dans l'application informatique COREGE, pourtant considérée comme complexe par les spécialistes, ainsi que cela a déjà été relevé.

Il semble dès lors que deux termes s'appliquent à la gestion concrète des crédits dans le réseau français à l'étranger : **cloisonnement et indépendance.**

Ces deux termes masquent parfois de forts égoïsmes administratifs, liés à des antagonismes historiques entre ambassades et missions économiques par exemple.

#### **1. Le cloisonnement dans la gestion des crédits de fonctionnement**

Au cours de ses déplacements, votre rapporteur spécial a noté une absence de cohérence des règles de gestion des recrutés locaux. Il a remarqué qu'il n'y avait que rarement des « pools » de voitures, pas d'obligation de mener une politique immobilière commune. Une note de l'inspection générale des finances de juin 2005 a fait valoir, par ailleurs, que, à Washington, les fournitures de bureau, les prestations d'entretien ou les leçons d'anglais faisaient l'objet de plus de 10 commandes séparées. A Madrid, au contraire, il a été indiqué à votre rapporteur spécial qu'un seul marché, pour l'ensemble des services, était passé s'agissant des fournitures de bureau, mais cela est le fruit de bonnes volontés individuelles et non d'une politique de gestion.

**Sur le plan informatique, par voie de conséquence, on remarque le même cloisonnement.** On ne compte ainsi pas moins de trois applications de gestion à l'étranger : COREGE, pour le Quai d'Orsay, CIRCE, pour les missions économiques, et ASTREE/NDL pour le réseau des trésoreries. **Ces trois applications ont été développées de manière quasi simultanées.** Au 1<sup>er</sup> janvier 2006, il n'existait aucune interface entre les trois applications, ce qui obligeait certains agents à des ressaisies fastidieuses. Plus que jamais, la préconisation du rapport d'information de votre commission des finances sur l'informatisation de l'Etat<sup>25</sup>, visant à mettre en place un pilotage des projets informatiques, est d'actualité.

**Deux systèmes informatiques redondants à l'étranger**

COREGE	CIRCE
Développé par le Quai d'Orsay	Développé par la DGTPE
outil automatisé de traitement de l'intégralité de la chaîne de la dépense et de la recette à l'étranger	Outil automatisé de gestion
<b>fonctionnalités</b>	
<ul style="list-style-type: none"> <li>- gestion : programmation du budget ; engagement juridique ; tableau de bord de suivi (crédits reçus, montants engagés, mis en paiement, payés, etc.) ;</li> <li>- comptabilité budgétaire : tous mouvements comptables (crédits, opérations, engagement comptable, liquidation, mandat, etc.) ;</li> <li>- comptabilité de la régie diplomatique : dépenses/recettes ;</li> <li>- interface avec ACCORD via NDL.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- gestion : programmation du budget, engagement juridique ; tableau de bord de suivi ;</li> <li>- est paramétré en fonction des contraintes de gestion d'un service unique, la DGTPE., pour lequel il a été conçu ;</li> <li>- travaille de manière autonome sans interconnexion avec Accord et NDL.</li> </ul>

Les incohérences ont heureusement quelques limites : lorsque les différents services de l'Etat partagent leurs locaux, ce qui n'est pas toujours le cas, il existe systématiquement des conventions de répartition des charges de téléphone, d'eau et d'électricité, afin que chacun ne gère pas son propre abonnement. Ces conventions de répartition de charges sont extrêmement précises : celle de Londres prévoit ainsi une clef de répartition des frais de location de la ligne ADSL (internet) selon le pourcentage de postes connectés par service.

<sup>25</sup> « Pour un Etat en ligne avec tous les citoyens ». Rapport d'information n° 422 (2003-2004) de M. Jean Arthuis au nom de la commission des finances du Sénat.

## 2. Les incohérences provoquées par l'indépendance des décisions de gestion

De cet émiettement dans la gestion des crédits à l'étranger résultent des absurdités. Au titre des absurdités figurent la solitude des petits services face aux problèmes de gestion complexes (contentieux du droit du travail<sup>26</sup>, immobilier...), l'absence de taille critique des fonctions administratives à l'étranger, qui ne permet pas l'emploi de compétences de bon niveau, et, enfin, selon la note précitée de l'inspection générale des finances, le sous-emploi de certains personnels de chancellerie affectés aux tâches administratives et financières.

L'indépendance dans les décisions de gestion conduit inévitablement, en outre, à des **choix de localisation des services fréquemment divergents**, à des régimes de congés et des conditions salariales différents pour les recrutés locaux, dans un même poste, alors que l'employeur est identique, l'Etat français, et en l'occurrence de petite taille, pour le pays concerné.

## 3. Les surcoûts liés à la gestion des crédits à l'étranger

Au titre des surcoûts, il convient de citer ceux liés à des **achats dispersés**<sup>27</sup>, à l'absence de mutualisation du parc automobile, et surtout les doublons dans les fonctions « supports », notamment entre les missions économiques et le Quai d'Orsay. Dans la continuité du travail de l'inspection générale des finances, votre rapporteur spécial a calculé le pourcentage des effectifs de l'Etat affectés aux fonctions « supports » à l'étranger. Les pourcentages rejoignent ceux calculés dans le cadre de l'audit de modernisation relatif au service administratif et financier unique (SAFU) remis en avril 2006.

Pour l'Afrique du Sud, ce pourcentage atteint 11,8 %. **En moyenne, le pourcentage des effectifs consacrés aux tâches administratives à l'étranger est supérieur à 10 %, alors que pour les entreprises françaises, le pourcentage des effectifs affectés aux fonctions « support » à l'étranger est plutôt de 5 à 6 %.** Certes, les entreprises privées n'ont pas à supporter la rigueur de la distinction entre ordonnateur et comptable et les surcoûts de structure qui en découlent. Il semble néanmoins possible, s'agissant de l'Etat, de réduire les pourcentages de 2 points, à condition d'une réforme ambitieuse.

---

<sup>26</sup> Votre rapporteur spécial, préoccupé par le volume financier de ces contentieux, a ainsi récemment écrit au ministre des affaires étrangères pour connaître le nombre de contentieux en droits du travail enregistrés par les postes à l'étranger et le risque financier maximum auquel la France pourrait être exposée.

<sup>27</sup> Plutôt que de souscrire de manière groupée à un service bancaire, ce qui permettrait à certains services de bénéficier des conditions tarifaires avantageuses consenties à ceux d'entre eux (les centres culturels) qui disposent d'une trésorerie importante, chaque service de l'Etat peut avoir une banque distincte. Il en est ainsi, par exemple, des services de l'Etat à Athènes.

**Le poids des fonctions support (« back office ») à l'étranger**

	Les chiffres de l'audit de modernisation			Le constat de votre rapporteur spécial
	Etats-Unis <sup>28</sup>	Autriche	Albanie	Afrique du Sud
Effectifs affectés à la gestion administrative et financière du MAE (1)	59,5	8,0	2,3	7,0
Effectif total du MAE (2)	483,1	94,0	26,0	62,0
Pourcentage des effectifs du MAE affectés à des tâches « support » (1)/(2)	12,1 %	8,5 %	8,8 %	11,3 %
Effectifs totaux affectés à la gestion administrative et financière (3)	84,1	13,1	4,3	11
Effectif total dans le pays de résidence (4)	697,1	126,0	39	93
Pourcentage des effectifs de l'Etat affectés à des tâches « support » (3)/(4)	12,1 %	10,4 %	11,0 %	11,8 %

*Source : audit de modernisation sur les SAFU, constat de votre rapporteur spécial lors de son contrôle de l'ambassade de France en Afrique du Sud*

L'inspection générale des finances, dans sa note de juin 2005 relative aux services administratifs et financiers unifiés à l'étranger, avait considéré qu'un regroupement des seuls fonctions administratifs et financières pourrait permettre d'économiser jusqu'à 150 emplois<sup>29</sup>.

\*

\*\*

**A ce stade, le sentiment de votre rapporteur spécial est le suivant : la LOLF ne changera rien dans le réseau français à l'étranger tant que les fonctions « support » n'auront pas été réformées. Votre rapporteur spécial formule ainsi un regret : que la réforme budgétaire et comptable ait précédé la réforme des administrations. Il faut s'attaquer d'urgence à celle-ci : cela passe dans les réseaux français à l'étranger par une rationalisation « réelle » de la fonction « support ».**

<sup>28</sup> Les chiffres ont fait l'objet, depuis la note de l'inspection générale des finances, d'une correction à la hausse s'agissant des postes à l'étranger disposant d'une trésorerie qui n'avaient pas été inclus à l'origine dans le calcul.

<sup>29</sup> L'audit de modernisation ne trouve plus qu'un peu plus de 70 emplois susceptibles d'être économisés, chiffre faible qui laisse craindre une réforme « au milieu du gué ».



## II. LA MODERNISATION DE LA GESTION DES CRÉDITS D'ACTION EXTÉRIEURE PASSE PAR UNE RATIONALISATION DES FONCTIONS SUPPORT À L'ÉTRANGER

Votre rapporteur spécial ne peut se satisfaire d'une LOLF dont les effets seraient purement comptables. Il considère que les agents publics ne pourront se l'approprier que s'ils sont invités à utiliser les outils de gestion et de modernisation qu'elle met à leur disposition. C'est évidemment une priorité, qui conduit votre rapporteur spécial à penser que la mise en place de services administratifs et financiers uniques interministériels doit intervenir rapidement.

### *A. L'ÉQUATION BUDGÉTAIRE DE L'ACTION EXTÉRIEURE DE L'ÉTAT : RÉFORMER, POUR ÉVITER DES COUPES DANS DES MISSIONS « ESSENTIELLES »*

L'équation financière du Quai d'Orsay, dans la période actuelle de discipline budgétaire est simple : **compte tenu du poids croissant des crédits affectés aux actions multilatérales, qu'il s'agisse de contributions volontaires ou obligatoires, toute insuffisance ou retard dans la modernisation de la gestion se traduit par des coupes dans le cœur de métier du Quai d'Orsay : les implantations diplomatiques et les emplois de diplomates.** C'est ce que traduit la réduction du coût de structure, passé en six ans de 33 % du budget du Quai d'Orsay à moins de 25 % : les effectifs diminuent, à mesure que certains postes consulaires ou culturels sont fermés, **sans pour autant que toutes les possibilités de gains de productivité sur le « back office » du ministère aient été complètement explorées sur la période.**

L'équation financière du Quai d'Orsay dans une période de discipline budgétaire

*de + en + de crédits affectés au multilatéral  
(exemple de la montée en puissance  
des opérations de maintien de la paix,  
fonds SIDA de l'ONU...)*

*pas (encore) assez de modernisation  
de la gestion  
(exemple dans le passé de la gestion de  
l'immobilier, pas encore de couverture  
du risque de change)*



*Le risque de faire porter le poids de l'effort financier sur le cœur de métier du Quai d'Orsay : les implantations diplomatiques et les emplois de diplomates.*

## 1. Un budget préempté par les actions multilatérales

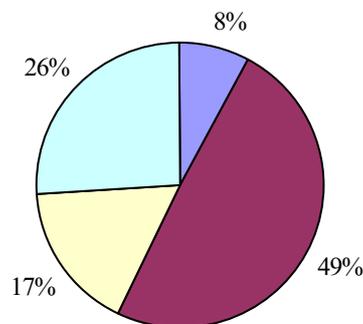
Malgré des crédits globalement en augmentation depuis 10 ans, même si un ralentissement de la progression du budget des affaires étrangères est clairement perceptible de longue date, les agents du Quai d'Orsay ont le sentiment que les dotations qu'ils ont à gérer diminuent. Du point de vue de votre rapporteur spécial, ceci est dû à la part majeure prise par les contributions « volontaires » ou « obligatoires » versées aux organisations internationales pour des actions multilatérales.

Les effets budgétaires de ces contributions se font essentiellement sentir sur le programme n° 105 « Action de la France en Europe et dans le monde » où elles sont imputées sur 3 actions : l'action 2 « Action européenne », l'action 3 « Régulation de la mondialisation » et l'action 4 « Contribution à la sécurité internationale » qui contient les Opérations de Maintien de la Paix (OMP)<sup>1</sup>.

Le montant total des contributions internationales s'est élevé dans le projet de loi de finances pour 2006 à 527,51 millions d'euros, ce qui représente 37 % des crédits du programme n° 105.

La répartition de ce montant entre les actions est la suivante :

### Répartition des contributions internationales du programme n° 105 par action



- Contributions aux organisations européennes
- Contributions pour la régulation de la mondialisation
- Autres contributions à la sécurité internationale
- OMP

Source : ministère des affaires étrangères

<sup>1</sup> Il s'agit des opérations de maintien de la paix décidées par le Conseil de sécurité de l'ONU. La France finance, mais n'intervient pas militairement. Lorsqu'elle intervient, il s'agit d'opérations extérieures (OPEX) prises, elles, en charge par le ministère de la défense. Actuellement au nombre de 15, les OMP concernent 73.000 personnels en uniforme (12.400 en 1996).

La quasi-totalité des contributions du programme n° 105 sont dites obligatoires puisque les contributions volontaires<sup>1</sup> ne représentent que 0,9 % de l'ensemble des contributions. Il convient de cependant relativiser le terme « obligatoire », qui fonde une demande du responsable du programme n° 105, M. Stanislas de Laboulaye, directeur politique du Quai d'Orsay, à sortir les crédits affectés aux opérations des maintiens de la paix du périmètre de son programme ou même de la mission « action extérieure de l'Etat » : il considère que ces crédits, difficilement prévisibles, qui étaient évaluatifs sous le régime de l'ordonnance organique du 2 janvier 1959, s'imposent à lui et sont susceptibles d'amputer ses marges de manœuvre budgétaires.

Une prévision sincère des crédits constitue une exigence formulée par votre rapporteur spécial dans le cadre de l'examen du projet de loi de finances pour 2006.

Il convient, certes, de prémunir, par un accord de gestion contractualisé dans le cadre du contrat de modernisation signé par le secrétaire général du ministère des affaires étrangères et le directeur du budget, les crédits des ambassades bilatérales<sup>2</sup> contre une forte augmentation des OMP en cours d'année.

Toutefois, **il ne paraît pas cohérent de « sortir » ces crédits du programme n° 105**, car ils participent directement au rayonnement politique de la France, sont décidés par le conseil de sécurité de l'ONU dont la France est membre permanent, constituent un axe de la diplomatie française actuelle faite d'une préférence marquée pour le multilatéral. Le responsable de programme participe, en outre, directement ou indirectement à la négociation à l'ONU.

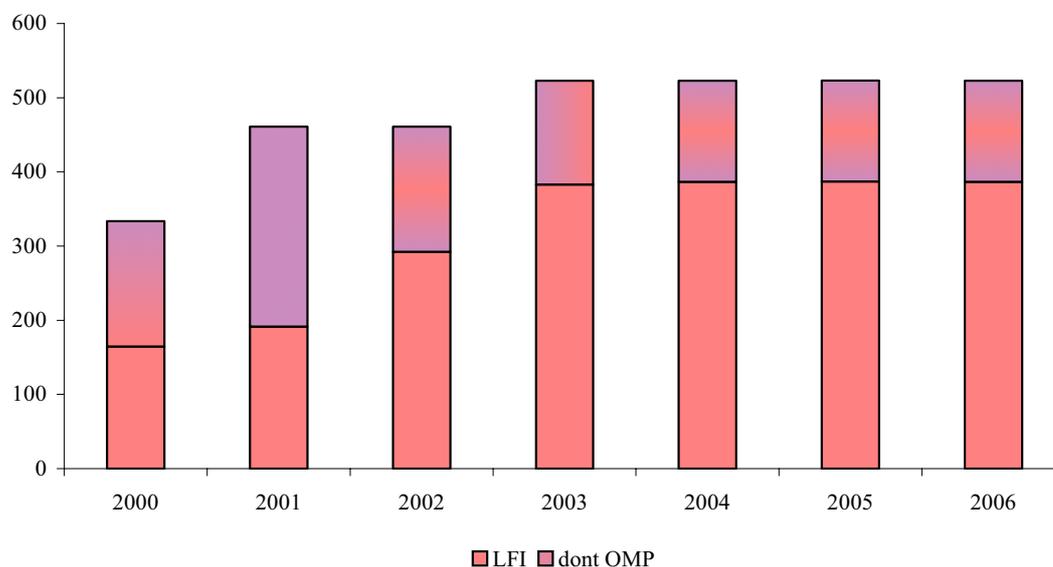
---

<sup>1</sup> Elles sont davantage imputées sur le programme n° 209 « solidarité à l'égard des pays en développement » de la mission interministérielle « aide publique au développement » : fonds SIDA, etc...

<sup>2</sup> Ambassade entre la France et un pays étranger.

### Contributions obligatoires de la France aux organisations internationales<sup>1</sup>

(en millions d'euros)



Source : ministère des affaires étrangères

Il n'empêche néanmoins que le poids budgétaire des crédits affectés au multilatéral, et en particulier aux OMP, est préoccupant : le budget total des OMP pour la période du 1<sup>er</sup> juillet 2005 au 30 juin 2006 est de 5,4 milliards de dollars, alors qu'il n'était que de 840 millions de dollars en 1999/2000. La contribution française aux OMP devrait être, selon le responsable du programme n° 105 de l'ordre de 412 millions de dollars, soit environ 344 millions d'euros.

C'est sur cette estimation que votre rapporteur spécial avait estimé lors de l'examen du projet de loi de finances pour 2006<sup>2</sup> que les crédits inscrits au titre des contributions de la France aux opérations de maintien de la paix (OMP) de l'ONU, **136,22 millions d'euros**, « *fixés de manière forfaitaire, au niveau des crédits de la loi de finances initiale pour 2005* » ne correspondaient pas aux crédits qui seront effectivement dépensés en 2006, et qui s'établissent à plus de **249 millions de dollars**, et ce hors prise en compte des budgets complémentaires soumis à l'approbation du conseil de sécurité de l'ONU qui, selon le contrôleur financier du ministère, porteraient la contribution de la France à **360 millions de dollars**. **En inscrivant un montant aussi sous-évalué dans le projet de loi de finances pour 2006, le ministère a commis une erreur manifeste d'appréciation.**

<sup>1</sup> Pour 2005, il ne s'agit que des crédits inscrits en loi de finances initiale, bien-en deçà des crédits effectivement nécessaires.

<sup>2</sup> Rapport général n° 99 (2005-2006), annexe 1 de M. Adrien Gouteyron au nom de la commission des finances du Sénat.

Il convient de signaler que le budget 2005 en ce qui concerne les OMP était également sous-évalué : un décret d'avance<sup>35</sup> a ainsi, en fin d'année 2005, augmenté les crédits pour l'année 2005 de 93 millions d'euros...

## 2. La conséquence : une réduction concomitante de la « voilure » du Quai d'Orsay

En dix ans, le ministère des affaires étrangères a connu une diminution de ses effectifs de l'ordre de 11 %, tendance qui devrait être poursuivie dans le rapport<sup>36</sup> de modernisation prévu pour la période 2006-2008<sup>37</sup>.

### Evolution du plafond d'emplois du ministère des affaires étrangères prévu dans le contrat de modernisation 2006-2008

ETPT <sup>38</sup>	2006	2007	2008	Total
Titulaires et CDI à l'administration centrale	- 51	-29	-35	-115
Titulaires et CDI à l'étranger	-27	6	3	-18
CDD et volontaires internationaux	-149	-174	-120	-443
<i>Dont transferts assistants techniques au GIP « France coopération Internationale »</i>	<i>-91</i>	<i>-129</i>	<i>-100</i>	<i>-320</i>
Militaires	0	-34	-51	-98
Recrutés locaux des services diplomatiques et consulaires	-8	-39	-51	-98
<b>Total</b>	<b>-235</b>	<b>-270</b>	<b>-234</b>	<b>-739</b>
Plafond d'emplois ministériel inscrit au PAP, en ETPT	16.720	16.450	16.216	- 3 % entre 2006 et 2008 <b>(hors assistants techniques : - 1,6 %)</b>

Source : contrat de modernisation 2006-2008

Cette réduction des effectifs n'est pas préoccupante à condition qu'elle touche pour l'essentiel les fonctions support et non l'action stratégique du ministère. Dans le passé, rien ne permet d'assurer que ceci a été le cas. **Le sentiment des agents est au contraire celui d'une « réduction de la voilure », d'une réduction du réseau diplomatique, consulaire et culturel,**

<sup>35</sup> Décret d'avance n° 2005-1479 du 1<sup>er</sup> décembre 2005.

<sup>36</sup> Cf annexe 2.

<sup>37</sup> Le ministère des affaires étrangères devrait néanmoins bénéficier d'un taux de retour de 50 % de la masse salariale associée à chaque catégorie d'emplois, hors catégorie des assistantes techniques.

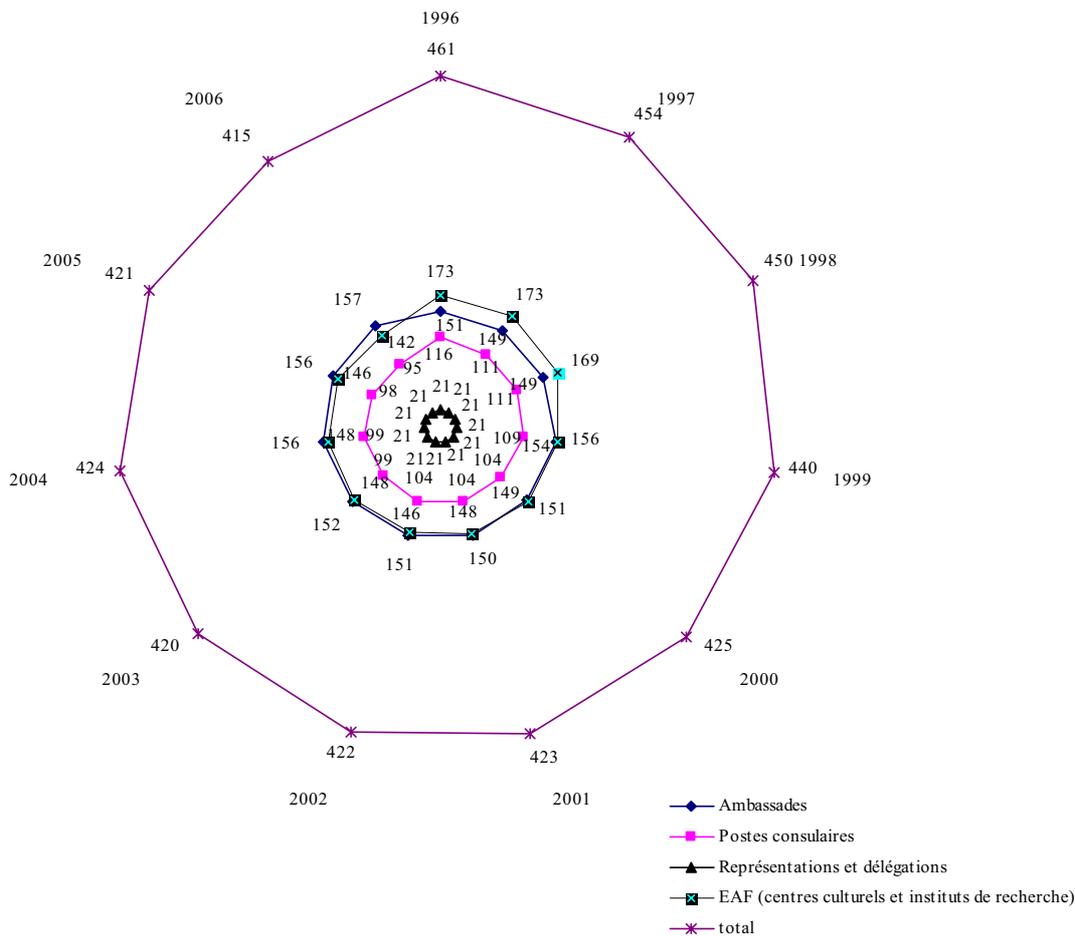
<sup>38</sup> Equivalent temps plein travaillé.

**en fonction de la contrainte budgétaire, sans réflexion stratégique suffisante sur les redéploiements à opérer au sein du réseau, pour passer d'une « diplomatie d'héritage à une diplomatie d'avenir »<sup>39</sup>.**

Entre 1996 et 2006, le nombre d'implantations du Quai d'Orsay à l'étranger est passé de 461 à 415. En raison de la création de plusieurs Etats sur la période, le nombre d'ambassades a augmenté, passant de 151 à 157. En revanche, le nombre de centres culturels est passé de 173 à 142, tandis que les postes consulaires baissaient également, de 116 à 95.

**Un redéploiement du réseau peut être justifié : encore ne doit-il pas être subi pour de seules raisons budgétaires.**

Evolution du réseau du Quai d'Orsay depuis 1996



Source : ministère des affaires étrangères

<sup>39</sup> Selon les termes employés par le directeur général de l'administration lors de son audition par la commission des finances le 11 avril 2006.

### 3. Des progrès de gestion récents à souligner

Dans une lettre conjointe du 25 avril 2005, le ministre des affaires étrangères et le ministre délégué au budget et à la réforme de l'Etat ont souhaité que leurs services négocient un **contrat de modernisation visant à associer à une programmation pluriannuelle des crédits, garantissant aux gestionnaires une certaine visibilité budgétaire, des engagements en termes de réforme de l'administration, sur lesquels le Quai d'Orsay pouvait obtenir un intéressement, bien sûr en termes financiers.**

Il y avait là, de la part du ministère des affaires étrangères, une volonté, bienvenue, de ne plus subir les arbitrages budgétaires et de s'engager dans une démarche de réforme dont il pourrait, enfin, être récompensé.

**Il est ainsi le premier ministère à signer via son secrétaire général un tel contrat avec la direction du budget.** Jusqu'à présent, une telle démarche n'avait été proposée qu'à des directions de Bercy (direction générale des impôts, direction générale de la comptabilité publique, direction des relations économiques extérieures (ex-DREE, fusionnée au sein de la DGTPE...).

Votre rapporteur spécial avait appelé à une telle démarche, dont l'aboutissement correspond en grande partie à ses vœux, même si certains objectifs relatifs aux SAFU (mais qui ne concernent pas que le seul Quai d'Orsay) paraissent, ce qui fera l'objet de développements ultérieurement dans le rapport, encore trop timorés.

La démarche de modernisation de la gestion de l'immobilier de l'Etat à l'étranger, comme celle des ressources humaines, qui se préoccupe notamment de la diminution et du repyramidage des effectifs de l'encadrement supérieur, paraissent confortées.

En contrepartie d'une diminution, cette fois assumée clairement par le Quai d'Orsay, de certaines implantations culturelles en Europe, et de la masse salariale, le ministère des affaires étrangères bénéficie de quatre avancées : un retour de 50 % sur les économies de masse salariale, le rebasage des OMP, pour au moins 50 millions d'euros en 2007<sup>40</sup>, un retour de 100 % sur les ventes de l'immobilier à l'étranger et affectation de 50 % du produit des recettes de visa au Quai d'Orsay.

**Il paraît indispensable que les indicateurs d'avancement du contrat de modernisation se retrouvent, pour les plus importants, dans le projet annuel de performance 2007.**

---

<sup>40</sup> Le Parlement n'est évidemment pas partie prenante au contrat de modernisation. Il n'est pas certain que le principe de sincérité prévu par la LOLF, et que votre rapporteur spécial a rappelé avec force à l'occasion de l'examen du projet de loi de finances pour 2006, ait vocation à s'appliquer de manière graduelle. Le Conseil constitutionnel aura sans doute à se prononcer sur ce sujet un jour ou l'autre.

**B. LA MISE EN ŒUVRE DES SERVICES ADMINISTRATIFS ET FINANCIERS UNIQUES : UNE APPROCHE ENCORE TRES PRUDENTE**

**Des avancées ont été accomplies par le Quai d'Orsay dans la rationalisation de la gestion administrative et financière à l'étranger.** L'ambassadeur gère désormais, en ce qui concerne la mission « Action extérieure de l'Etat », un budget pays ; la condition d'ordonnateur secondaire délégué a été supprimée pour les consuls généraux : tous ces éléments permettent un certain regroupement des crédits de fonctionnement.

Par ailleurs, **une circulaire du 18 juillet 2005 a été publiée afin que soient mis en place des services administratifs et financiers uniques (SAFU) à l'étranger au sein du ministère des affaires étrangères.** Des expérimentations ont été menées dans cinq postes, dont Londres.

Dans la mesure où les premiers services administratifs et financiers uniques ne concernent que le Quai d'Orsay, un audit de modernisation a été lancé afin d'envisager une éventuelle extension aux autres ministères. Ses conclusions ont été rendues en avril 2006.

**Néanmoins, les premiers éléments mis à la disposition de votre rapporteur spécial apparaissent décevants.** Comme les secrétaires généraux qui en constituent une version avancée, les chefs de services administratifs et financiers unifiés paraissent avoir des attributions, en gestion, assez peu étendues. Les perspectives de rationalisation des crédits de fonctionnement reposent sur le bon vouloir de chacun : elles sont donc aujourd'hui en réalité limitées. En outre, **l'augmentation de la productivité des services administratifs et financiers se heurte à des blocages, se traduisant en demandes de création de postes nouveaux, à l'opposé du but de la réforme.**

Dès lors, l'audit de modernisation rendu sur le sujet paraît timoré. D'une part, il évoque des gains en emplois (71 emplois) si faibles qu'ils conduisent à s'interroger sur l'intérêt de la réforme, telle qu'elle est proposée. D'autre part, il invite à « *dissocier les tâches de décision des tâches de gestion* ». Si cette proposition peut rassurer des services réfractaires à une gestion interministérielle des crédits de fonctionnement, elle est porteuse d'une réforme « au milieu du gué », qui risque d'être décevante en termes de modernisation des administrations. **Un SAFU ne doit évidemment pas interférer avec les missions exercées par les agents. Il n'a pas de droit de regard sur leur action. S'il n'a donc pas vocation à décider de l'opportunité d'un déplacement d'un agent ou d'un recrutement d'un employé local, il doit en revanche être pleinement décisionnaire sur les conditions pratiques du recrutement, ou sur le recours à telle ou telle compagnie aérienne. La modernisation de l'Etat ne se fait pas à la carte.**

## **1. L'introduction dans certains postes de secrétaires généraux : une réforme d'une ampleur limitée**

Il existe des précédents dans la volonté de faire mieux en matière de gestion des crédits à l'étranger.

Le décret n° 91-388 du 23 avril 1991 a créé des dispositions statutaires relatives à l'emploi de secrétaire général de chancellerie diplomatique. En application de son article 2, « *le secrétaire général de chancellerie diplomatique est placé sous l'autorité directe du chef de mission diplomatique ; il assiste celui-ci dans les matières administratives et financières et peut recevoir délégation de pouvoirs en ces matières* ».

L'arrêté du 18 août 1998 fixe la liste des missions diplomatiques au sein desquelles est institué un emploi de secrétaire général de chancellerie diplomatique. Ces missions sont au nombre de six : Etats-Unis, Japon, Russie, représentation permanente auprès de l'Union européenne, Maroc et Grande-Bretagne.

Les fonctions de secrétaire général sont toujours restées en deçà des attributions incombant à un secrétaire général de préfecture. Leur périmètre d'action est resté limité à la chancellerie. La suppression de la qualité d'ordonnateur secondaire délégué pour les consuls généraux n'a pas entraîné de modification du décret de 1991. Malgré leurs très grandes compétences, les secrétaires généraux de chancellerie, qui sont des chefs de services administratifs et financiers aux responsabilités significatives, n'ont pas compétence pour les questions transversales importantes : ainsi, à Londres, ce n'est pas le secrétaire général qui gère le dossier de la rationalisation de l'immobilier du Quai d'Orsay mais le premier conseiller.

De même, le premier conseiller a vocation à représenter l'ambassadeur dans les négociations paritaires, le secrétaire général ayant davantage un rôle d'exécution que de responsabilité sur les questions de personnel.

Si l'on ajoute que ce sont aujourd'hui les consuls qui représentent l'administration des domaines à l'étranger et ont donc vocation à prendre en charge les dossiers de ventes immobilières, on doit considérer que les secrétaires généraux de chancellerie, et demain sans doute les responsables de SAFU, ont un champ de compétence trop restreint par rapport à ce qu'exige une rationalisation de la gestion des crédits de fonctionnement à l'étranger.

## **2. L'application de la circulaire relative aux services administratifs et financiers uniques (SAFU)**

La circulaire du 18 juillet 2005 du directeur général de l'administration du Quai d'Orsay a appelé à la mise en place de services administratifs et financiers uniques (SAFU) dont elle définit les attributions.

Le chef de service administratif et financier devient le référent unique à l'échelle du pays pour toutes les problématiques de gestion. Ses attributions sont *a priori* très larges, **à la réserve toutefois qu'elles ne concernent que la gestion des crédits du ministère des affaires étrangères**. Elles sont, selon la circulaire, de deux ordres : ordre administratif et ordre financier.

Sur le plan administratif, un SAFU a vocation à se préoccuper de la gestion du personnel (y compris, par exemple, les congés des expatriés et la grille de rémunération des recrutés locaux), des questions protocolaires et de la gestion des biens immobiliers et mobiliers, des achats. Il est le référent juridique de l'ensemble des services de l'ambassade.

Sur le plan financier, le SAFU assiste l'ambassadeur et les chefs de service dans la programmation budgétaire, exécute la dépense et assure le secrétariat de la conférence d'orientation budgétaire annuelle de l'automne.

Lors de ses déplacements, votre rapporteur spécial a le plus souvent retiré l'impression que le SAFU était fondamentalement cantonné au rôle d'exécutant, certes désormais unique, de la dépense, les fonctions de gestion étant, pour une part, fragmentées, entre les chefs de service, pour une autre part, assumées par d'autres, à Londres, comme dans d'autres postes par le premier conseiller, à Athènes par le consul s'agissant des questions immobilières.

Dès son déplacement de janvier 2006 à Londres, votre rapporteur spécial a ainsi eu des craintes quant à la portée réelle de la réforme « SAFU » en cours qui l'ont conduit à réaliser son propre travail sur la problématique du regroupement des fonctions « supports » à l'étranger.

Il a remarqué, à Pretoria et à Berlin, que, même au sein du Quai d'Orsay, existaient encore des **responsables administratifs concurrents de celui de la chancellerie** : le service culturel dispose ainsi de son propre secrétaire général.

S'agissant d'une extension souhaitable de la réforme aux autres ministères, il a noté une **très vive résistance des missions économiques sur le sujet** : celles-ci sont en train de créer leurs propres SAFU pour les crédits du pôle économique à l'étranger (missions économiques, conseillers financiers, attachés douaniers). **On pourrait ainsi avoir, dans quelques mois, à l'étranger, coexistence de deux SAFU...**

Selon le Quai d'Orsay toutefois, quelques SAFU sont d'ores et déjà opérationnels.

Au Royaume-Uni, un certain nombre de tâches administratives et financières des services de coopération et d'action culturelle et des consulats généraux de Londres et d'Edimbourg ont progressivement été transférées au SAFU de l'ambassade. C'est surtout le transfert des fonctions comptables des centres culturels vers la trésorerie de Londres qui a permis de prendre

conscience d'un équilibre financier délicat<sup>41</sup> et d'imaginer des mesures permettant d'apurer la situation.

En Belgique, le SAFU de l'ambassade bilatérale a progressivement pris en charge des missions auparavant exercées par les consulats (Bruxelles, Liège et Anvers) et les représentations permanentes (UE, OTAN et COPS<sup>42</sup>). **Selon les télégrammes diplomatiques dont votre rapporteur spécial a obtenu communication, ce transfert n'est pas allé sans difficulté.** Les échanges ont porté sur les attributions du SAFU, le niveau local ayant tendance à marquer sa préférence pour une gestion décentralisée, ce qui n'aurait pas manqué de vider le terme « unique » de son sens, puis sur un inévitable besoin de personnel supplémentaire...

En Autriche, le SAFU de l'ambassade bilatérale centralise désormais la plupart des tâches administratives et financières de l'ensemble des représentations en Autriche. La qualité d'ordonnateur secondaire du représentant permanent auprès de l'Office des Nations-Unies et des organisations internationales et du représentant permanent auprès de l'OSCE a en outre été supprimée à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2006, et « l'ambassadeur bilatéral » a reçu l'ensemble des délégations de ces postes, qui seront désormais gérées par le SAFU.

Aux Etats-Unis, le SAFU de l'ambassade à Washington gère les délégations de l'ensemble des consulats généraux des Etats-Unis, à l'exclusion, à ce stade, de celui de New York. Les tâches administratives et financières lui sont progressivement transférées.

Enfin, au Liban, le SAFU de l'ambassade bilatérale centralise désormais l'ensemble des tâches administratives et financières du service de coopération et d'action culturelle (SCAC) et du consulat général. **C'est évidemment un point de départ obligé pour les SAFU que de reprendre les fonctions des « secrétaires généraux » des SCAC.**

**En termes d'économies de personnel, les premières expériences sont très décevantes.** A ce stade, seul Vienne a permis un gain net d'emploi (1 actuellement, et sans doute un deuxième à la faveur des mutations de l'été 2006). En Afrique du Sud, la question du « renforcement » du SAF a clairement été évoquée devant votre rapporteur spécial.

Les difficultés dans la constitution des premiers SAFU, dont le nombre est étonnamment réduit par rapport aux prescriptions de la circulaire du 18 juillet 2005 qui appelle à une généralisation des SAFU, ne doivent pas amener à revoir la réforme à la baisse. En revanche, la question du pilotage de la réforme, et celle du rythme des modifications, somme toutes limitées qui sont demandées, doivent être posées.

De ce point de vue, le contrat de modernisation du Quai d'Orsay pour la période 2006-2008 paraît peu volontariste. Il définit des indicateurs

---

<sup>41</sup> Cf annexe 2 du présent rapport d'information.

<sup>42</sup> Comité politique et de sécurité.

pertinents relatifs à la mise en place de structures de gestion uniques à l'étranger (évolution du nombre d'ordonnateurs secondaires délégués à l'étranger, évolution du nombre de SAFU ministériels, évolution du nombre de SAFU interministériels expérimentaux ou définitifs), mais les objectifs cibles paraissent peu ambitieux. **Ainsi, le nombre de SAFU ministériels, c'est-à-dire limités au Quai d'Orsay, passerait de 35 au 31 décembre 2005 à 156, couvrant ainsi la totalité des ambassades, au 31 décembre 2008, soit trois ans après.** S'agissant d'une réforme qui n'est que l'amorce timide, mais nécessaire, d'une mutualisation de la gestion des moyens de fonctionnement de l'Etat à l'étranger, il y a de quoi craindre les effets d'une certaine lenteur sur la motivation des autres départements ministériels.

Par ailleurs, le Quai d'Orsay s'engage dans son contrat de modernisation à une maîtrise de ses fonctions de soutien, notamment de la fonction « achat ». Or il ne se fixe un objectif d'économies, sur la période 2006-2008, de 5 % (soit 2,5 millions d'euros sur 46 millions d'euros de crédits en 2005) que pour l'administration centrale, alors que celle-ci ne représente que 45 % des achats du ministère et que la rationalisation des achats, à l'étranger, paraît être un objectif prioritaire des SAFU, du moins du point de vue de votre rapporteur spécial. **Votre rapporteur spécial craint ainsi que les SAFU ne constituent qu'une réforme des fonctions comptables à l'étranger, et non des fonctions supports des services déconcentrés de l'Etat à l'étranger.**

### **3. La portée du récent audit relatif aux SAFU**

L'audit de modernisation sur les services administratifs et financiers uniques<sup>43</sup> (SAFU), remis en avril 2006, s'est fondé pour l'essentiel sur un travail de l'inspection générale des finances de juin 2005 qu'il a approfondi, précisé, et corrigé, notamment sur les gains en effectifs à atteindre de la réforme.

L'audit de modernisation a surtout revu à la baisse, par rapport à la note de l'inspection générale des finances, l'impact des SAFU sur une diminution des effectifs « support » dans les autres services de l'Etat que ceux du Quai d'Orsay, au ministère de la défense essentiellement. Il justifie ce nouveau calcul en précisant que les pays à implantations multiples sont en nombre limité, ce que tend à démentir le nombre d'ordonnateurs secondaires à l'étranger.

---

<sup>43</sup> [http://www.performance-publique.gouv.fr/pdf/audit/audit\\_2/rapport-v2-affaires\\_etrangeres-safu.pdf](http://www.performance-publique.gouv.fr/pdf/audit/audit_2/rapport-v2-affaires_etrangeres-safu.pdf)

**Les économies d'emplois qui seraient issues de la mise en œuvre  
des propositions de l'audit de modernisation, comparées au calcul de l'inspection des  
finances**

<b>Administration</b>	<b>Nombre d'ETPT économisés</b>	
	Note de l'inspection des finances (juin 2005)	Audit de modernisation (avril 2006)
Ministère des affaires étrangères	48	55
Direction générale du trésor et de la politique économique (DGTPE)	10	25
Ministère de la défense	13	55
<b>Total</b>	<b>71</b>	<b>135</b>

*Source : note de l'inspection générale des finances (juin 2005) et audit de modernisation (avril 2006)*

Dans sa réponse à l'audit, le ministère des affaires étrangères avertit par ailleurs que « *les réductions d'effectifs qu'on peut attendre des SAFU doivent être évaluées avec prudence ; même si les redondances sont progressivement éliminées, on constate que les transferts de charges vers les SAFU ne dégagent pas autant d'ETP que prévu ; les effectifs en cause sont souvent trop modestes* ».

Cette précision est bienvenue : les agents chargés des tâches de gestion dans les autres services de l'Etat à l'étranger que ceux du Quai d'Orsay sont rarement spécialisés. Ils assurent le plus souvent une autre fonction, de secrétariat, de sécurité ou autre.

C'est pour cela que votre rapporteur spécial préfère évoquer la centralisation des fonctions « support », qui peuvent s'étendre, si besoin, aux tâches de secrétariat, qui lui paraît une réforme plus prometteuse sur le plan de la modernisation des services déconcentrés, que la seule création de services administratifs et financiers.

S'agissant de ces derniers, il faut par ailleurs tenir compte du fait qu'un SAF peut momentanément voir son travail alourdi, après transfert des tâches de gestion des autres ministères, car il ne dégage pas immédiatement de gains de productivité.

Enfin, il convient de ne pas trop se focaliser sur les seuls économies en termes d'effectifs pour apprécier l'utilité des SAFU : l'essentiel est ailleurs, comme le rappelle l'audit de modernisation : dans la mutualisation, la rationalisation et la gestion unique des moyens de fonctionnement.

**C. LES PRÉCONISATIONS DE VOTRE RAPPORTEUR SPÉCIAL :  
APPLIQUER LE PRINCIPE DE FONGIBILITÉ DANS LES POSTES, À  
L'ÉTRANGER**

A condition d'une initiative ambitieuse et rapide en termes d'adaptation des structures de gestion, il paraît, au terme de plusieurs missions de contrôle budgétaire, à votre rapporteur spécial que la LOLF est porteuse de gains de productivité.

La réforme doit néanmoins être ambitieuse. Elle est possible. C'est à Berlin que votre rapporteur spécial a rencontré le premier secrétaire général conforme à ses vues. Celui-ci, diplomate de carrière, numéro trois de l'ambassade, a de véritables attributions de secrétaire général, même si certains crédits et certaines responsabilités lui échappent encore. Du fait de la localisation unique des services de l'Etat à Berlin, 1,2 million d'euros de crédits de fonctionnement font l'objet d'une gestion centralisée.

**1. Au niveau local, des structures de gestion uniques, dirigées par un secrétaire général**

Compte tenu de la réalité des postes à l'étranger, et des difficultés rencontrées dans la mise en place des SAFU, votre rapporteur spécial plaide pour une réforme rapide. Si les réformateurs du Quai d'Orsay doivent rencontrer des obstacles, autant que la réforme soit d'envergure !

Au niveau local, il paraît indispensable de créer des structures de gestion uniques (SAFU interministériels) pour **l'ensemble** des crédits de soutien à l'étranger (hors titre 2<sup>44</sup>), pilotées par un « secrétaire général ». Il ne paraît pas souhaitable d'attendre la mise en place des SAFU ministériels pour entrer dans la phase interministérielle : elle seule permettrait de dégager de véritables gains de productivité en emplois et en crédits de fonctionnement.

Quels seraient les services rendus par le secrétaire général ?

De ce point de vue, la circulaire du 18 juillet 2005, devenue interministérielle, constitue un très bon point de départ, à condition qu'elle soit effectivement appliquée. Il est souhaitable de doter ce nouveau secrétariat général d'attributions très larges (gestion administrative des expatriés et des recrutés locaux, protocole, biens immobiliers et mobiliers, achats, conseil juridique....).

Pour votre rapporteur spécial, les contentieux en droit du travail, tout comme l'hétérogénéité des grilles salariales des recrutés locaux, pourraient être réduits si la responsabilité de la gestion des ressources humaines était vraiment centralisée au sein du SAFU, sous l'autorité de l'ambassadeur.

---

<sup>44</sup> On pourrait néanmoins imaginer que les emplois de « chauffeur » ou de « secrétaire », qui correspondent fondamentalement à des activités « soutien » soient de la compétence du futur secrétaire général.

Si votre rapporteur spécial préfère le terme de « secrétaire général » à celui de chef de SAFU, c'est pour souligner l'opportunité de faire de lui un véritable responsable administratif, doté d'un véritable pouvoir de décision, sous l'autorité de l'ambassadeur. En ce qui concerne les crédits de fonctionnement, les précautions de l'audit de modernisation, qui invitent, à dissocier « décision et gestion », conduisent en effet à prendre le risque d'une réforme au milieu du gué. Il retient néanmoins **deux idées fortes de l'audit : celui d'une association étroite du « comité de gestion » à la marche du SAFU et celui d'un SAFU au service de ses « clients », l'ensemble des services de l'Etat à l'étranger.**

## **2. Au niveau central, la création éventuelle d'un programme « support », dans le cadre d'une mission interministérielle**

Les SAFU ne pourront véritablement « gérer » les crédits de fonctionnement que si la « nomenclature LOLF » est adaptée, car celle-ci définit les « unités de gestion » au sein desquelles la fongibilité des crédits est possible.

Au niveau central, il faut donc **concevoir, soit une action au sein du programme n° 105, soit un programme « support », regroupant la plupart des crédits de fonctionnement des services de l'Etat présents à l'étranger.** Ce programme à vocation interministérielle, dont le responsable pourrait être, soit le directeur général de l'administration du ministère des affaires étrangères, soit, s'il fallait affirmer sa vocation interministérielle, une personnalité hors hiérarchie du Quai d'Orsay, comme un ambassadeur n'ayant pas dans l'immédiat d'affectation, figurerait au sein de la mission « Action extérieure de l'Etat », géré par le Quai d'Orsay. Il serait décliné en budgets opérationnels de programme au niveau déconcentré, afin de tirer parti du principe de fongibilité des crédits.

Le corollaire de ce nouveau programme paraît être la création d'une mission « Action extérieure de l'Etat » devenue interministérielle, incluant un programme « missions économiques ».

## **3. Les conditions de réussite de la réforme**

Pour que cette réforme réussisse, certaines précautions doivent, enfin, être prises.

Il faut d'abord un pilotage de la réforme depuis Paris, avec une personne dédiée, chargée de mission auprès du directeur secrétaire général du Quai d'Orsay, d'autorité (poste à durée déterminée correspondant à un profil d'inspecteur des affaires étrangères). Il convient de **clarifier ensuite, dans les ambassades, les rôles entre le futur secrétaire général et le premier conseiller, qui est normalement chargé de la gestion de l'ambassade, ainsi que, dans certains cas, avec le consul sur les questions domaniales.**

Votre rapporteur spécial recommande **d'agir de manière pragmatique, en confiant la fonction de secrétaire général, le cas échéant, à des personnels provenant du pôle économique (missions économiques, trésorerie)**. Il faut en effet recourir aux compétences là où elles se situent.

Il paraît souhaitable par ailleurs de clarifier quelques points techniques, par exemple les conditions dans lesquelles s'applique la distinction « ordonnateur – comptable (régisseur) » dans ces nouvelles structures de gestion.

Enfin, il convient de veiller à ce que la création du secrétariat général se fasse, dès le départ, à effectifs quasi constants, afin d'éviter les ouvertures de postes qui ne manqueront pas d'être demandés par les postes à l'étranger. Les gains en emplois viendront au bout de quelques mois, une fois que le service sera définitivement organisé. Tel est bien, en effet, l'objectif « réformiste » de la LOLF !

**ANNEXE 1 :**  
**LISTE DES PROGRAMMES CONCOURANT À LA**  
**POLITIQUE TRANSVERSALE « ACTION EXTÉRIEURE DE**  
**L'ETAT »**

**Le document de politique transversale « Action extérieure de l'Etat »**  
**18 missions représentées à l'étranger sur un total de 34**  
**31 programmes sur un total de 133<sup>45</sup>**

<b>Programmes concourant à la politique transversale</b>	<b>Missions</b>
Action de la France en Europe et dans le monde	Action extérieure de l'Etat
Rayonnement culturel et scientifique	Action extérieure de l'Etat
Audiovisuel extérieur	Action extérieure de l'Etat
Français à l'étranger et étrangers en France	Action extérieure de l'Etat
Administration territoriale	Administration générale et territoriale de l'Etat
Valorisation des produits, orientation et régulation des marchés	Agriculture, pêche, forêt et affaires rurales
Mémoire, reconnaissance et réparation en faveur du monde combattant	Anciens combattants, mémoire et liens avec la Nation
Création	Culture
Transmission des savoirs et démocratisation de la culture	Culture
Environnement et prospective de la politique de défense	Défense
Préparation et emploi des forces	Défense
Développement des entreprises	Développement et régulation économiques
Coordination du travail gouvernemental	Direction de l'action du Gouvernement
Conduite et pilotage des politiques environnementales et développement durable	Ecologie et développement durable
Conduite et pilotage de la politique de justice et organismes rattachés	Justice
Presse	Médias

<sup>45</sup> Ceci ne prend évidemment pas en compte les programmes concourant à la politique transversale « aide au développement ».

**Le document de politique transversale « Action extérieure de l'Etat » (suite)**

<b>Programmes concourant à la politique transversale</b>	<b>Missions</b>
Chaîne d'information internationale	Médias
Stratégie en matière d'équipement	Politique des territoires
Tourisme	Politique des territoires
Aménagement du territoire	Politique des territoires
Formation supérieure et recherche universitaires	Recherche et enseignement supérieur
Orientation et pilotage de la recherche	Recherche et enseignement supérieur
Recherches scientifiques et technologies pluridisciplinaires	Recherche et enseignement supérieur
Recherche spatiale	Recherche et enseignement supérieur
Police nationale	Sécurité
Gendarmerie nationale	Sécurité civile
Coordination des moyens de secours	Sécurité civile
Coordination et conduite des politiques sanitaires et sociales	Solidarité et intégration
Sport	Sport, jeunesse et vie associative
Jeunesse et vie associative	Sport, jeunesse et vie associative
Stratégie économique et financière et réforme de l'Etat	Stratégie économique et pilotage des finances publiques

**ANNEXE 2 :**  
**LES AUTRES CONSTATATIONS FAITES PAR VOTRE**  
**RAPPORTEUR SPECIAL LORS DE SES DÉPLACEMENTS EN**  
**AFRIQUE DU SUD ET A LONDRES**

**I. COURRIER EN DATE DU 16 JANVIER 2006 À L'ISSUE DE LA MISSION DE VOTRE RAPPORTEUR SPÉCIAL À LONDRES**

Monsieur le Ministre,

A l'issue d'une mission de contrôle de vos services diplomatiques, consulaires et culturels à Londres que j'ai conduite, en application de l'article 57 de la LOLF, les 10 et 11 janvier derniers, je souhaite vous faire part de la **vive inquiétude que m'inspire la situation financière des centres culturels français de Londres et d'Édimbourg.**

Selon les informations que j'ai recueillies sur place, le fonds de roulement de l'institut français de Londres a fondu très rapidement, en quelques mois, passant de 90 jours à 20 jours aujourd'hui, ce qui est évidemment très nettement insuffisant.

La détérioration constatée, si elle est due dans une certaine mesure à une baisse de recettes enregistrée après les attentats de juillet dernier, aurait été très nettement aggravée par une insuffisante maîtrise des charges de personnel. Il convient de s'interroger pour savoir, par exemple, si les rémunérations des « recrutés locaux » ont vocation à évoluer, ou non, de la même manière que la grille des expatriés, ou si, dans le cas où les activités d'enseignement du français ne trouveraient pas leur équilibre financier, il n'y a pas lieu de les réduire, compte tenu du nombre important d'acteurs publics ou privés proposant des cours de langues dans une métropole internationale comme Londres. Recettes et dépenses doivent être mises en regard les unes des autres.

Il faut s'inquiéter du retard avec laquelle la situation financière de l'institut a pu être appréhendée avec précision, en raison d'une certaine confusion entre les activités relevant du service de coopération et d'action culturelle et celles relatives au centre culturel, avant que la trésorerie de l'ambassade ne devienne agent comptable des établissements culturels au Royaume-Uni. On peut dès lors se demander, à l'aune de cet exemple, qui masque peut-être d'autres situations difficiles dans d'autres pays, si le statut actuel des centres

culturels à l'étranger est réellement adapté aux contraintes de bonne gestion ou si une évolution n'est pas souhaitable.

Je serais très heureux de connaître les voies du redressement financier qui pourraient être mises en œuvre à Londres par vos services.

S'agissant du centre culturel français d'Edimbourg, qui intervient certes dans un contexte dont la tradition francophile est attestée, ses déficits financiers chroniques peuvent conduire à s'interroger sur le bon dimensionnement de notre réseau culturel à l'étranger. Je serais heureux de savoir si une réflexion est en cours à ce sujet, compte tenu des enseignements contenus dans le rapport « Le Bris ».

Dans l'attente de précisions qui dissiperont sans nul doute les craintes relatives à la situation financière des centres culturels français à l'étranger, je vous prie de croire, Monsieur le Ministre, à l'assurance de ma haute considération.

Adrien Gouteyron

Sénateur de la Haute-Loire

Rapporteur spécial des  
crédits des affaires étrangères

## **II. COURRIER EN DATE DU 7 MARS 2006 ADRESSÉ À L'ISSUE DE LA MISSION DE VOTRE RAPPORTEUR SPÉCIAL EN AFRIQUE DU SUD ET RESTÉ SANS RÉPONSE AU 1<sup>ER</sup> JUIN 2006**

Monsieur le Ministre,

J'ai effectué, du 27 février au 2 mars dernier, en application de l'article 57 de la LOLF, une mission de contrôle de vos services diplomatiques, consulaires et culturels en Afrique du Sud. Ce pays a, en raison de son influence sur le continent africain, une importance toute particulière pour notre diplomatie. Puissance émergente, dont la classe moyenne noire se développe, l'Afrique du Sud a vocation à développer ses relations d'affaires, mais aussi de tourisme, avec notre pays. Il n'est ainsi pas étonnant que la fréquence des vols entre Paris et Johannesburg se soit accrue au cours des derniers mois.

Au cours de mon séjour dans le pays, je me suis intéressé en particulier à la **situation des consulats du Cap et de Johannesburg**. Il faut souligner la politique active d'amélioration de l'accueil des demandeurs de visa, et de raccourcissement des délais d'obtention de ces documents, menée par nos postes consulaires. Leur volume d'activité est réel (30.000 visas par an à Johannesburg, plus de 10.000 au Cap, en forte croissance). Les délais de délivrance sont réduits, de l'ordre de 48 heures : la demande émane en quasi-totalité de personnes de nationalité sud-africaine, pour des motifs d'affaires ou de tourisme, et pour des durées de séjour courtes ; le risque migratoire est quasi-nul. **Aussi me suis-je interrogé sur les raisons qui conduisent notre pays à conserver une obligation de visa pour les sud-africains**, alors que les Français se rendant en Afrique du Sud pour des courts séjours bénéficient d'une absence de formalités, et de la gratuité d'un visa qui leur est délivré immédiatement, à la sortie de l'avion, à l'aéroport d'arrivée. J'ajoute que la perspective d'introduction d'un visa biométrique va poser d'indéniables difficultés aux demandeurs : environ 40 % de la demande passe aujourd'hui par des agences de voyage. **Bref, est-il opportun d'imposer à un pays, qui ne présente pour la France aucun risque migratoire, avec lequel il est nécessaire d'être, sur un plan politique, aussi proche que possible, une obligation qui risque, avec le visa biométrique, de nuire à notre relation d'affaires, et surtout à notre tourisme ?** Je n'ignore pas qu'une telle initiative doit être instruite en concertation avec nos partenaires de l'espace Schengen, mais la France s'honorerait à faire une telle proposition, et à la faire connaître.

Je ne voudrais évidemment pas que le maintien de l'obligation de visa apparaisse comme un moyen de préserver les effectifs des consulats à leur niveau actuel, ou qu'il permette d'éviter toute évolution ultérieure. La décision d'imposer ou de supprimer une obligation de visa doit, bien entendu, être prise sans considération des recettes significatives que l'activité « visa » occasionne, mais uniquement pour des raisons politiques.

Dans mon esprit, **si l'obligation de visa de court séjour devait être supprimée, l'intérêt des deux consulats dont nous disposons en Afrique du Sud, dans une perspective de rayonnement, ne s'en trouverait pas réduit.** Il me semble que d'autres pistes de rationalisation de la gestion peuvent être approfondies, en priorité, plutôt que de réduire le réseau dans une région d'une importance majeure pour nos intérêts. La réduction du réseau a, dans certaines régions du monde, un effet négatif sur la motivation de nos agents qui voient parfois au Quai d'Orsay la tentation de « réduire la voile ».

**Ceci ne signifie pas néanmoins qu'une rationalisation de l'implantation du consulat général de Johannesburg ne doive être envisagée.** La proximité entre Johannesburg et Pretoria, l'existence de locaux vacants, de large dimension, au sein de notre nouvelle chancellerie, la nécessité de concevoir des services administratifs et financiers unifiés, militent pour un transfert du consulat général de Johannesburg à Pretoria, qui serait d'autant plus simple à réaliser que l'obligation de visa de court séjour serait supprimée. J'ajoute qu'une « maison des Français » pourrait être installée dans les locaux de la mission économique de Johannesburg, la résidence du consul général étant conservée à des fins de réception.

J'aurais l'occasion de présenter les conclusions des missions que j'ai conduites à Londres, Madrid et en Afrique du Sud dans les premiers mois de l'année 2006 le 22 mars prochain, devant la commission des finances du Sénat. Je souhaite que cette communication, qui donnera lieu à la publication d'un rapport, présenté à la presse, soit l'occasion de conforter la démarche de services administratifs et financiers unifiés que vous avez engagée, et qui fait aujourd'hui l'objet d'un audit des inspections des finances et des affaires étrangères. Je m'efforcerai, sur ce point, de souligner l'ambition d'une démarche qui doit être menée jusqu'au bout, avec méthode, mais avec détermination. **La question qui nous est posée est en effet la suivante : la mise en place de la LOLF à l'étranger répond-elle à l'objectif de simplicité et de rationalisation de la gestion posé par le législateur ?**

A ce sujet, la loi de finances pour 2006 a posé le **principe d'une couverture du risque de change du Quai d'Orsay par l'agence France Trésor**, essentiellement en ce qui concerne les opérations de maintien de la paix décidées par l'ONU. Le plein effet de ces opérations de couverture du risque de change ne peut avoir lieu que si les versements à l'ONU sont davantage regroupés que cela est le cas aujourd'hui. Je serais heureux de savoir si une telle démarche a déjà été engagée par votre ministère.

Je vous prie de croire, Monsieur le Ministre, à l'assurance de ma haute considération.

Adrien Gouteyron

Sénateur de la Haute-Loire

Rapporteur spécial des  
crédits des affaires étrangères



## EXAMEN EN COMMISSION

Au cours d'une séance tenue le mercredi 22 mars 2006 sous la présidence de **M. Jean Arthuis, président**, la commission a entendu une **communication** de **M. Adrien Gouteyron, rapporteur spécial**, sur la **simplification** de la **gestion des ambassades**.

Procédant à l'aide d'une vidéo-projection, **M. Adrien Gouteyron** a indiqué que, la LOLF étant entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2006, il avait souhaité, comme tous les membres de la commission des finances, vivre les premiers moments de la mise en œuvre de la nouvelle « Constitution financière », en organisant, en ce qui concernait la mission « Action extérieure de l'Etat », les auditions et les déplacements nécessaires. Il a précisé avoir voulu vérifier si la LOLF était de nature à produire la modernisation de l'administration à laquelle beaucoup aspiraient, en demandant à ses interlocuteurs, au cours de ses déplacements à l'étranger, si la mise en place de la LOLF dans le réseau français à l'étranger avait permis d'en simplifier et d'en moderniser la gestion.

Il a regretté que, s'agissant du réseau français à l'étranger, tel ne soit pas le cas, et a indiqué que sa communication visait à en expliquer les raisons, et à montrer dans quelles conditions la LOLF pourrait avoir des effets positifs sur la gestion des services déconcentrés à l'étranger.

Il a souhaité évoquer tout d'abord plusieurs points positifs, constatés lors de ses missions à l'étranger, à Londres, à Madrid et en Afrique du Sud (à Johannesburg et au Cap) en soulignant qu'en début d'année, les crédits avaient été délégués aux ambassades de manière rapide, dans des conditions globalement satisfaisantes. Il a observé que les changements de nomenclature comptable paraissaient maîtrisés par les agents, grâce aux efforts de formation du ministère des affaires étrangères. Il s'est, par ailleurs, félicité de l'implication personnelle des trois ambassadeurs rencontrés à Londres, Madrid et Pretoria, dans la mise en œuvre de la LOLF.

Il a néanmoins cité deux points négatifs, ainsi qu'un oubli majeur, dans la mise en place de la LOLF, expliquant tout d'abord que l'application informatique développée pour la gestion des crédits à l'étranger, intitulée COREGE, se révélait, à l'usage, d'un abord complexe, la LOLF étant parfois assimilée à des « cauchemars informatiques ». Il a, par ailleurs, regretté une absence complète de sensibilisation à la performance de la part des personnels en poste à l'étranger, alors que la performance était au cœur de la démarche de la LOLF, constatant que, manifestement, le Quai d'Orsay n'avait pas encore souhaité décliner ses indicateurs de performance et de gestion sur le plan local.

Il a ensuite évoqué l'oubli majeur, dans l'application de la LOLF au sein du réseau français à l'étranger, celui de la modernisation de la gestion, via l'application du principe de fongibilité des crédits et la possibilité d'arbitrer dans les crédits de fonctionnement. Il a rappelé que la fongibilité des crédits

était pourtant considérée comme un des points les plus novateurs de la LOLF, celui qui permettait aux gestionnaires de dégager des gains de productivité et de les récompenser en permettant d'affecter une partie de ces gains à l'amélioration du fonctionnement de leur service.

Il a fait remarquer que l'absence de la fongibilité au niveau local tenait au fait que les budgets opérationnels de programme (BOP) du ministère des affaires étrangères avaient tous été « positionnés » au niveau central, ce qui expliquait que le principe de fongibilité des crédits ne pouvait s'appliquer au niveau déconcentré. Il a jugé que l'explication devait être approfondie, montrant que, si les budgets opérationnels de programme avaient tous été confiés à des gestionnaires de l'administration centrale, il en était ainsi parce que, sur le terrain, dans le réseau français à l'étranger, la gestion des crédits était extraordinairement émiettée et cloisonnée entre une multiplicité de programmes, rendant toute fongibilité illusoire.

Il s'est demandé d'où venait, sur le terrain, l'émiettement dans la gestion des crédits, rappelant, tout d'abord, que de nombreux ministères étaient présents à l'étranger. On dénombrait ainsi 785 implantations de ministères à l'étranger, dont « seulement » 156 ambassades et 98 consulats. Il a souligné que les missions économiques, au nombre de 169, étaient plus nombreuses que les ambassades, indiquant qu'il n'était donc pas étonnant que le ministère des affaires étrangères ne gère que 50 % des crédits destinés à l'action extérieure de la France.

Il a noté que le document de politique transversale (DPT) « Action extérieure de l'Etat », qui regroupait l'ensemble des missions et programmes dédiés à cette politique, ne recensait pas moins de 18 missions, sur un total de 34, et 31 programmes, sur un total de 133, expliquant en outre que ces chiffres ne tenaient pas compte des programmes qui concouraient à l'aide publique au développement.

Il a répondu positivement à la question de savoir si la multiplicité des programmes et des structures présentes à l'étranger entraînait une multiplicité des gestionnaires, soulignant que la France avait 589 ordonnateurs à l'étranger, et donc autant de gestionnaires, pour 161 pays couverts par le réseau de l'action extérieure, soit une moyenne de 3,7 par pays. Il a souligné que, dans les postes les plus importants, on comptait un nombre de gestionnaires significatif : 13 à Berlin, 12 à Londres, 10 à Madrid. Il a, en effet, indiqué que chacune des personnes détachées par un ministère, conseiller financier, attaché douanier, conseiller pour les affaires sociales, magistrat de liaison, gérait elle-même ses crédits.

Il s'est interrogé sur la pertinence de cette situation, observant que les crédits gérés étaient souvent d'un montant limité, le conseiller pour l'équipement et les transports disposant, ainsi, à Madrid d'un budget de 23.000 euros par an, que ces crédits étaient exclusivement des crédits de fonctionnement, puisqu'il s'agissait de payer des fournitures, de faire face à des frais de déplacement, de représentation, de louer des locaux. Il a enfin fait

valoir que les « gestionnaires », qui bien souvent, n'avaient pas de compétence particulière pour gérer des crédits, car ce n'était pas leur métier, se trouvaient obligés, faute de gestion centralisée par la chancellerie, de saisir eux-mêmes leurs écritures comptables dans l'application informatique « COREGE », pourtant considérée comme complexe par les spécialistes.

Il a expliqué que « l'absurde avait heureusement quelques limites », notant que lorsque les différents services de l'Etat partageaient leurs locaux, ce qui n'était pas toujours le cas, il existait systématiquement des conventions de répartition des charges de téléphone, d'eau et d'électricité, afin que chacun ne gère pas uniquement son propre abonnement.

Pour le reste, il lui a semblé que deux termes s'appliquaient à la gestion concrète des crédits dans le réseau français à l'étranger : cloisonnement et indépendance, ces deux termes masquant parfois de forts égoïsmes administratifs, liés à des antagonismes historiques entre ambassades et missions économiques, par exemple. Il a indiqué avoir noté, au cours de ses déplacements, une absence de cohérence des règles de gestion des recrutés locaux, observant qu'il n'y avait pas nécessairement de « pools » de voitures, pas d'obligation de mener une politique immobilière commune. Il a fait remarquer qu'un rapport de l'Inspection générale des finances de juin 2005 avait noté qu'à Washington, les fournitures de bureau, les prestations d'entretien ou les leçons d'anglais faisaient l'objet de plus de 10 commandes séparées. Il a expliqué qu'à Madrid, au contraire, un seul marché, pour l'ensemble des services, avait été passé s'agissant des fournitures de bureau, mais que cela était le fruit d'initiatives individuelles, et non d'une politique de gestion interministérielle.

Il a expliqué que, sur le plan informatique, par voie de conséquence, on remarquait le même cloisonnement, et que l'on ne comptait ainsi pas moins de trois applications de gestion à l'étranger : COREGE, pour le Quai d'Orsay, CIRCEE, pour les missions économiques, et ASTREE/NDL pour le réseau comptable. Il a regretté que ces trois applications aient été développées de manière indépendante, mais pourtant quasi simultanément, notant de plus, qu'au 1<sup>er</sup> janvier, il n'existait aucune interface entre les trois applications, ce qui obligeait certains agents à des ressaisies fastidieuses. Il a jugé que, plus que jamais, la préconisation du rapport d'information de M. Jean Arthuis sur l'informatisation de l'Etat, visant à mettre en place un pilotage des projets informatiques, était d'actualité.

**M. Adrien Gouteyron** a considéré que, l'émiettement dans la gestion des crédits à l'étranger entraînait des « absurdités » et des surcoûts, citant, au titre des « absurdités », la solitude des petits services face aux problèmes de gestion complexes (contentieux du droit du travail, immobilier...), l'absence de taille critique des fonctions administratives à l'étranger, qui ne permettait pas l'emploi de compétences de bon niveau, et, enfin, selon le rapport précité de l'Inspection générale des finances, le sous-emploi de certains personnels de chancellerie affectés aux tâches administratives et financières. Au titre des surcoûts, il a énuméré ceux liés à des achats dispersés, à l'absence de

mutualisation du parc automobile, et surtout les doublons dans les fonctions « supports », notamment entre les missions économiques et le Quai d'Orsay. Dans la continuité du travail de l'Inspection générale des finances, il a indiqué avoir calculé le pourcentage des effectifs de l'Etat affectés aux fonctions « supports » à l'étranger, précisant que, pour l'Afrique du Sud, ce pourcentage atteignait 11,8 %, et, qu'en moyenne, le pourcentage des effectifs consacrés aux tâches administratives à l'étranger était de l'ordre de 10 %, alors que pour les entreprises françaises, le pourcentage des effectifs affectés aux fonctions « support » à l'étranger était plutôt de 5 à 6 %. Il a jugé qu'il semblait possible, s'agissant de l'Etat, de réduire les pourcentages de 2 points, à condition de mener une réforme ambitieuse. Il a, en effet, fait remarquer que la LOLF ne changerait rien dans le réseau français à l'étranger tant que les fonctions « support » n'auraient pas été réformées, regrettant que la réforme budgétaire et comptable ait précédé la réforme des administrations. Il a précisé que l'équation financière du Quai d'Orsay dans une période de nécessaire discipline budgétaire était simple : compte tenu du poids croissant des crédits affectés aux actions multilatérales, toute insuffisance ou retard dans la modernisation de la gestion se traduisait par des coupes dans le cœur de métier du Quai d'Orsay, les implantations diplomatiques et les emplois de diplomates.

Il a tenu à souligner que des progrès récents avaient certes été accomplis par le Quai d'Orsay dans la rationalisation de la gestion administrative et financière à l'étranger, expliquant que l'ambassadeur gérait désormais, en ce qui concernait la mission « Action extérieure de l'Etat », un budget pays, que la condition d'ordonnateur secondaire délégué avait été supprimée pour les consuls généraux, tous ces éléments permettant un certain regroupement des crédits de fonctionnement. Il a indiqué, par ailleurs, qu'une circulaire du 18 juillet 2005 avait mis en place des services administratifs et financiers uniques (SAFU) à l'étranger, que des expérimentations avaient été menées dans cinq postes, dont Londres. Dans la mesure où ces services administratifs et financiers uniques ne concernaient que le Quai d'Orsay, un audit de modernisation avait été lancé afin d'envisager une éventuelle extension aux autres ministères. Il a évalué à une fourchette entre 100 et 150 le nombre d'emplois pouvant ainsi être économisés dans le réseau français à l'étranger.

**M. Adrien Gouteyron** a cependant exprimé des craintes, soulignant une très vive résistance des missions économiques sur le sujet, alors que celles-ci étaient en train de créer leurs propres « services administratifs et financiers uniques » (SAFU) pour les crédits du pôle économique à l'étranger (missions économiques, conseillers financiers, attachés douaniers). Il a considéré l'éventualité d'avoir, dans quelques mois, à l'étranger, la coexistence de deux SAFU. Il a indiqué, en outre, avoir remarqué à Pretoria, qu'existaient encore, même au sein du Quai d'Orsay, des responsables administratifs concurrents de celui de la chancellerie, le service culturel disposant ainsi de son propre secrétaire général. Enfin, il a montré que, même

là où existaient des secrétaires généraux de chancellerie, qui étaient des chefs de services administratifs et financiers aux responsabilités significatives, ceux-ci n'avaient pas compétence pour les questions transversales importantes. Il a ainsi précisé qu'à Londres, il n'incombait pas au secrétaire général de gérer le dossier de la rationalisation de l'immobilier du Quai d'Orsay, mais au premier conseiller.

Compte tenu de cette réalité, il a préconisé plusieurs mesures :

- au niveau local, la création de structures de gestion réellement uniques, des SAFU interministériels, pour l'ensemble des crédits de fonctionnement à l'étranger, pilotées par un « secrétaire général », doté d'attributions larges (gestion administrative des expatriés et des recrutés locaux, protocole, biens immobiliers et mobiliers, achats, conseil juridique...);

- au niveau global, la conception d'un programme « support », regroupant la plupart des crédits de fonctionnement des services de l'Etat présents à l'étranger, figurant au sein de la mission « Action extérieure de l'Etat », géré par le Quai d'Orsay et décliné en budgets opérationnels de programme au niveau déconcentré, afin de tirer parti du principe de fongibilité des crédits. Il a fait valoir que le corollaire de ce nouveau programme paraissait être la création d'une mission « Action extérieure de l'Etat » devenue interministérielle, incluant un programme « missions économiques ».

Il a appelé à prendre certaines précautions pour que ces réformes puissent réussir, appelant ainsi à :

- un pilotage de la réforme depuis Paris, avec une personne spécialement en charge de mission auprès du directeur général de l'administration du Quai d'Orsay ;

- une clarification, dans les ambassades, des rôles entre le futur secrétaire général et le premier conseiller, qui était normalement chargé de la gestion de l'ambassade ;

- un recours aux compétences, pour la fonction de secrétaire général, là où elles étaient, en faisant appel, le cas échéant, à des personnels provenant du pôle économique (missions économiques, trésorerie) ;

- une résolution de quelques points techniques, comme, par exemple, les conditions dans lesquelles s'appliquait la distinction « ordonnateur – comptable (régisseur) » dans ces nouvelles structures de gestion.

Il a enfin appelé à veiller à ce que la création du secrétariat général se fasse à effectifs quasi constants, afin d'éviter les ouvertures de postes qui ne manqueraient pas d'être demandées par les postes à l'étranger.

Un débat s'est ensuite engagé.

**M. Jean Arthuis, président**, a félicité le rapporteur spécial pour la grande qualité de son travail, qui montrait, selon lui, qu'il ne suffisait pas de mettre en œuvre « administrativement » la nouvelle « Constitution financière »

pour que celle-ci produise une amélioration de la gestion, et que l'inadaptation des outils informatiques, comme le cloisonnement des crédits, pouvaient neutraliser les bienfaits de la LOLF. Il a donc souhaité que M. Adrien Gouteyron puisse faire la même présentation devant la commission des affaires étrangères du Sénat, si celle-ci le souhaitait.

En réponse à **M. Maurice Blin, M. Adrien Gouteyron** a indiqué qu'il avait mené son travail de contrôle en application de l'article 57 de la LOLF, parallèlement à la mission d'audit lancée par M. Jean-François Copé, ministre délégué au budget et à la réforme de l'Etat, et menée par une équipe mixte composée de représentants de l'Inspection générale des finances et de l'Inspection générale des affaires étrangères. Il avait été, par ailleurs, amené à rencontrer, à Londres, des responsables du « Foreign Office », qui lui avaient fait part de leurs difficultés à mesurer la performance de leur administration. Ils avaient cependant montré une certaine avance sur la France dans la rémunération au mérite. Il a jugé, enfin, que les mesures d'économies qui s'imposaient au Quai d'Orsay ne pouvaient se résumer, de manière trop simple, par des fermetures de postes diplomatiques ou consulaires, même si certaines implantations consulaires en Europe pouvaient, le cas échéant, être remises en cause. Il fallait davantage chercher des gains de productivité dans la modernisation de la gestion, par l'application du principe de fongibilité des crédits.

En réponse à **M. Paul Girod, M. Adrien Gouteyron** a fait valoir que les gains pouvant résulter de ses préconisations étaient liés, d'une part, à une réduction de 100 à 150 emplois, et d'autre part, à des économies résultant de la mutualisation des achats et de certaines fonctions au niveau déconcentré.

Il s'est enfin montré d'accord avec **M. Jean-Jacques Jégou** pour considérer que la LOLF était utilisée comme un « bouc émissaire » facile pour la rigueur budgétaire ou les difficultés informatiques que vivaient certaines administrations, regrettant que si la formation à la LOLF avait bien pris en compte les aspects comptables, il n'en était pas de même pour la philosophie de la gestion qui devait en résulter.

La commission a enfin, à l'unanimité, donné acte à **M. Adrien Gouteyron de sa communication et en a autorisé la publication sous la forme d'un rapport d'information.**