



Inspection générale
des finances
N° 2013-M-060-02

Inspection générale
des affaires étrangères
N° 245 / INS

RAPPORT

MISSION D'ÉVALUATION DE L'ORGANISATION ET DU PILOTAGE DES RÉSEAUX À L'ÉTRANGER

Établi par

FRANÇOIS AUVIGNE

**Inspecteur général des
finances**

Loïc HENNEKINNE

Ambassadeur de France

XAVIER DRIENCOURT

**Inspecteur général des
affaires étrangères**

VICTOIRE PAULHAC

LAURE BECQ

CHARLES TROTTMANN

Inspecteurs des finances

PATRICK LACHAUSSÉE

**Inspecteur des affaires
étrangères**

- NOVEMBRE 2013 -

RÉSUMÉ

Conformément à la lettre de mission en date du 21 mai 2013, et dans le cadre de la modernisation de l'action publique (MAP), une mission d'évaluation de l'organisation et du pilotage des réseaux français à l'étranger a été conduite entre mai et septembre 2013.

L'objectif principal de la mission était ainsi d'**évaluer la cohérence du déploiement des réseaux de l'État et des opérateurs comme celle de leurs missions à l'étranger, ainsi que la manière dont l'ensemble de ces réseaux assure la mise en œuvre coordonnée des priorités politiques**, afin de donner à l'action publique française toute son efficacité, notamment dans un contexte de finances publiques fortement contraintes.

À cet égard, **la période récente a vu se développer plusieurs tendances dans le sens d'une meilleure efficacité et efficience de l'action publique à l'étranger :**

- ◆ en premier lieu, la plupart des réseaux de l'État à l'étranger ont connu, dans les dix dernières années, une diminution de leurs implantations ou une réduction des formats de représentation et des effectifs associés. Au total, **entre 2008 et 2012, on observe ainsi une baisse de plus de 6 % des effectifs présents à l'étranger**. Toutefois, le maintien du principe d'universalité d'une part, et l'existence de fortes pesanteurs historiques ou de gestion d'autre part, ont limité la capacité de réorganisation des réseaux. Ensuite, il convient de noter que ces réductions n'ont pas été partagées à part égale entre État et opérateurs ou AFD (ces derniers ayant vu croître leurs effectifs sur la même période de plus de 11 %) ;
- ◆ ensuite, le contexte de réduction des moyens a conduit les différents ministères à rechercher des pistes de mutualisation, notamment par la mise en place au 1^{er} janvier 2011 de services communs de gestion ou le regroupement dans certains postes de différents services sur une même implantation immobilière ;
- ◆ enfin, la création en 2009 du Comité des réseaux internationaux de l'État à l'étranger (CORINTE) constitue un progrès, dans le sens d'un meilleur partage de l'information sur des problématiques intéressant les différents réseaux.

Si l'ensemble de ces démarches marque une étape dans l'optimisation de l'efficacité de l'action publique française à l'étranger, **force est néanmoins de constater que les réseaux de l'État et de ses opérateurs demeurent encore gérés de façon cloisonnée**.

Les stratégies d'implantation des différents réseaux à l'étranger ne font l'objet que d'une faible concertation entre les différentes parties prenantes concernées, chacun des réseaux pilotant ses services à l'étranger principalement en fonction de ses propres priorités et contraintes.

Ensuite, en dépit de la mise en œuvre des services communs de gestion (SCG) en 2011, de nombreuses tâches de gestion demeurent effectuées par chacun des réseaux pour son propre compte.

Enfin, les synergies métier sont encore trop rarement développées, notamment dans les domaines de l'action culturelle, éducative, scientifique et économique, pour lesquels l'« effet réseau » qui pourrait naître de la présence de plusieurs acteurs français reste insuffisamment développé.

Rapport

Dans un contexte de réduction des moyens disponibles, il importe de développer une plus grande transversalité de l'action publique française à l'étranger, ainsi qu'une meilleure adéquation des moyens aux enjeux. Pour ce faire, la mission identifie quatre pistes complémentaires qui font l'objet de propositions détaillées (cf. rapport de synthèse) :

- ◆ **la recherche d'une meilleure adéquation de la présence française à l'évolution des enjeux.** Pour ce faire, il convient que l'ensemble des réseaux établisse –de façon concertée dans le cadre du CORINTE - une définition précise et hiérarchisée des missions de ses services à l'étranger conditionnant les ouvertures et fermetures d'implantations, ainsi que l'allocation des moyens au sein des postes au regard des enjeux du pays concerné. A cet égard, la mission considère que toute nouvelle réduction d'effectifs doit être gagée à l'avenir par une réduction du champ des missions dévolues aux services. Une revue du partage des compétences entre administrations centrales et réseaux à l'étranger, ainsi que l'abandon de certaines fonctions, devraient notamment permettre d'avancer dans cette réflexion ;
- ◆ **une poursuite plus ambitieuse de la mutualisation et de la simplification des procédures relatives aux fonctions support** sur le modèle des démarches engagées ou d'ores et déjà mises en œuvre par nos principaux partenaires étrangers. La mission considère que les efforts engagés doivent être poursuivis et accélérés, notamment en accroissant le champ de compétence des SCG (dans le secteur des achats, de l'immobilier, des ressources humaines, de l'informatique et de l'interprétariat notamment) et en rendant obligatoire le recours au SCG pour les services de l'État. Les opérateurs devraient par ailleurs être associés aux efforts de mutualisation s'agissant des fonctions support non financières. La simplification des procédures et la dématérialisation dans les domaines consulaire et financier notamment, ainsi que le développement des nouvelles technologies devraient par ailleurs permettre d'optimiser la gestion des fonctions support et de procéder à des réallocations de moyens en conséquence ;
- ◆ **un pilotage interministériel et décloisonné du déploiement des réseaux français à l'étranger ;** pour ce faire, il importe de confier au CORINTE au niveau central un rôle plus décisionnaire et stratégique, sous la présidence du Premier ministre, s'agissant des stratégies d'implantation des différents services à l'étranger. En parallèle, le rôle d'animation des différents services, y compris des opérateurs de l'État, par l'ambassadeur au niveau local, doit être réaffirmé, afin d'assurer une meilleure cohérence de la présence et de l'action des réseaux français à l'étranger ;
- ◆ **l'intégration des opérateurs dans l'ensemble des démarches d'optimisation de l'action publique à l'étranger.** Ces derniers doivent en effet être plus systématiquement associés aux efforts de mutualisation des fonctions support dans les domaines non financiers, mais aussi et surtout au développement de synergies métier, afin d'accroître l'efficacité de l'action publique française à l'étranger.

SOMMAIRE

INTRODUCTION.....	1
1. SUR LA PÉRIODE 2008-2012, L'UNIVERSALITÉ DE LA PRÉSENCE FRANÇAISE À L'ÉTRANGER A ÉTÉ PRÉSERVÉE AU PRIX D'UNE RÉDUCTION DES EFFECTIFS PRÉSENTS DANS LA PLUPART DES POSTES ET D'UNE INSUFFISANTE MODULARITÉ.....	3
1.1. Si le nombre d'implantations de l'État n'a que faiblement diminué, une contraction significative des effectifs de l'État à l'étranger a été menée sans effet toutefois sur l'évolution de la masse salariale	3
1.2. Sur la même période, la dynamique de croissance de la présence des opérateurs de l'État à l'étranger vient relativiser ces efforts	4
1.3. En dépit de quelques redéploiements, les zones de forte présence historique française restent les plus largement représentées	5
1.4. Plusieurs pistes doivent être mises en œuvre pour optimiser la carte de la présence française à l'étranger.....	7
1.4.1. <i>L'étendue des missions assumées par les réseaux à l'étranger peut être réexaminée.....</i>	<i>8</i>
1.4.2. <i>La présence française à l'étranger doit être modulée en fonction des priorités.....</i>	<i>9</i>
1.4.3. <i>La subsidiarité entre les réseaux peut encore être développée, afin d'adapter la présence française aux enjeux locaux.....</i>	<i>11</i>
2. LA PÉRIODE RÉCENTE A VU LE DÉVELOPPEMENT DE SYNERGIES ENTRE LES DIFFÉRENTS RÉSEAUX, QUI AGISSENT ET DEMEURENT GÉRÉS DE MANIÈRE ENCORE TROP CLOISONNÉE.....	12
2.1. Si des démarches de mutualisation ont été initiées avec succès entre les services de l'État à l'étranger, ceux-ci demeurent encore gérés de façon trop distincte	12
2.2. Des pistes de mutualisations et d'économies doivent être développées afin d'accroître l'efficacité et la valeur ajoutée de l'action publique française à l'étranger	13
2.2.1. <i>L'effort de mutualisation des fonctions support et d'harmonisation des règles de gestion des différents réseaux doit être poursuivi et amplifié.....</i>	<i>13</i>
2.2.2. <i>Plusieurs pistes d'économies doivent être mises en œuvre afin d'optimiser l'action publique française à l'étranger.....</i>	<i>15</i>
3. LE PILOTAGE DES MOYENS DES RÉSEAUX DE L'ÉTAT À L'ÉTRANGER DOIT ÊTRE RÉNOVÉ DANS LE SENS D'UNE PLUS GRANDE TRANSVERSALITÉ AU SERVICE DE L'EFFICACITÉ DE L'ACTION FRANÇAISE À L'ÉTRANGER.....	18
3.1. Le rôle du comité des réseaux internationaux de l'État à l'étranger (CORINTE) doit être renforcé	18
3.1.1. <i>Le CORINTE, qui permet un partage de l'information entre ses membres, ne joue qu'incomplètement son rôle dans la définition et le pilotage des moyens de l'État à l'étranger.....</i>	<i>18</i>
3.1.2. <i>Le CORINTE doit devenir une instance de discussion stratégique et de pilotage des moyens des réseaux à l'étranger.....</i>	<i>19</i>

3.2. Au niveau local, malgré la mise en place des plans d'action d'ambassade, le pilotage des réseaux demeure encore trop cloisonné ; le rôle d'animation de l'ambassadeur pourrait être réaffirmé et les synergies métier renforcées	20
3.2.1. <i>L'action des réseaux de l'État à l'étranger est trop souvent exercée de manière cloisonnée, y compris lorsque les missions et métiers sont proches.....</i>	<i>20</i>
3.2.2. <i>Les synergies métier doivent être renforcées et le rôle d'animation de l'ambassadeur réaffirmé</i>	<i>21</i>
CONCLUSION.....	23
LISTE DES PROPOSITIONS.....	24

INTRODUCTION

Par lettre de mission en date du 21 mai 2013, le ministre des affaires étrangères, le ministre de l'économie et des finances et la ministre du commerce extérieur ont confié à Messieurs Loïc Hennekinne, ambassadeur de France, Xavier Driencourt, chef de l'inspection générale des affaires étrangères (IGAE) et François Auvigne, inspecteur général des finances (IGF), **une mission d'évaluation de l'organisation et du pilotage des réseaux français à l'étranger**, avec l'appui d'une équipe conjointe de l'IGAE et de l'IGF (M. Patrick Lachaussée, conseiller des affaires étrangères, M^{mes} Victoire Paulhac, Laure Becq et M. Charles Trottmann, inspecteurs des finances).

Cette mission s'intègre dans le processus de modernisation de l'action publique (MAP). Un comité de pilotage, dont la présidence est assurée par le ministère des affaires étrangères (MAE), a ainsi été réuni le 24 juin 2013, afin de présenter les objectifs de la mission, et le 22 novembre 2013 pour restituer les principales conclusions de la mission (cf. support de présentation en annexe).

Conformément à la lettre de mission, la mission a procédé à une **évaluation de l'organisation et du pilotage de l'ensemble des réseaux de l'État à l'étranger, réseaux ministériels¹ et réseaux des opérateurs disposant de bureaux à l'étranger²**, dans un souci de décloisonnement des différents réseaux.

Pour ce faire, **la mission a rencontré les principales parties prenantes concernées** (cf. liste détaillée en annexe) : cabinets des ministres concernés par l'évaluation, administrations centrales et opérateurs disposant d'un réseau à l'étranger, des représentants actuellement en poste au sein des réseaux (ambassadeurs, chefs de service, ...), des représentants d'autres administrations étrangères (britannique, allemande, américaine, canadienne et espagnole) et du service européen d'action extérieure (SEAE). **Des déplacements thématiques ont par ailleurs été organisés** aux mois de juillet et septembre 2013 à Genève, Bruxelles, Berlin, Londres, Bamako et Alger. Enfin, **des questionnaires à vocation comparative ont été adressés à six postes** (Londres, Berlin, Washington, Ottawa, Pékin, Tokyo) afin d'identifier des bonnes pratiques étrangères pouvant nourrir la réflexion.

¹ A savoir ceux du ministère des affaires étrangères (MAE), du ministère de l'économie et des finances (services économiques, attachés douaniers, attachés fiscaux), du ministère de l'intérieur (services de sécurité intérieure-SSI), du ministère de la défense (attachés de défense), du ministère de la justice (magistrats de liaison) et du ministère chargé des affaires sociales (conseillers des affaires sociales- CAS).

² Les opérateurs dans le champ de la mission sont ainsi les suivants : l'agence pour l'enseignement français à l'étranger (AEFE), l'agence française pour les investissements internationaux (AFII), Atout France, Campus France, le commissariat à l'énergie atomique (CEA), le centre de coopération internationale en recherche agronomique pour le développement (CIRAD), le centre national de la recherche scientifique (CNRS), l'Institut français, l'institut de recherche pour le développement (IRD), l'Office français de l'immigration et de l'intégration (OFII), Ubifrance, ainsi que l'agence française pour le développement (AFD).

Rapport

La présente synthèse reprend les principales observations de la mission. Si l'État a entrepris des efforts significatifs de rationalisation de ses effectifs à l'étranger sur la dernière décennie, le maintien du principe d'universalité, la croissance des effectifs de certains opérateurs ainsi que l'existence de pesanteurs historiques ont freiné la démarche de réorganisation des réseaux à l'étranger (première partie). A l'avenir, seule une réflexion sur les missions des réseaux à l'étranger ainsi que le développement de plus grandes synergies entre eux – dans la poursuite des démarches de mutualisation engagées - permettront de poursuivre ces efforts de rationalisation (deuxième partie). Enfin, le pilotage des différents réseaux de l'État et de ses opérateurs gagnerait à être assuré de façon plus transversale dans un souci d'efficacité et de décloisonnement de l'action publique à l'étranger (troisième partie).

Elle est accompagnée de quatre chapitres :

- ◆ cartographie des réseaux français à l'étranger (chapitre I) ;
- ◆ synergies et mutualisations (chapitre II) ;
- ◆ modalités de pilotage des réseaux (chapitre III) ;
- ◆ comparaisons internationales (chapitre IV).

La liste des personnes rencontrées, ainsi que la lettre de mission et la présentation de conclusions de la mission au comité de pilotage, figurent en annexe au présent rapport.

1. Sur la période 2008-2012, l'universalité de la présence française à l'étranger a été préservée au prix d'une réduction des effectifs présents dans la plupart des postes et d'une insuffisante modularité

Avec 163 ambassades bilatérales et 16 représentations multilatérales, la France dispose du second réseau diplomatique mondial, derrière les États-Unis et devant la Chine³.

1.1. Si le nombre d'implantations de l'État n'a que faiblement diminué, une contraction significative des effectifs de l'État à l'étranger a été menée sans effet toutefois sur l'évolution de la masse salariale

Du fait de la tradition d'universalité de la diplomatie française, le ministère des affaires étrangères (MAE) dispose d'un réseau étoffé d'implantations⁴ (ambassades, représentations permanentes, consulats, antennes diplomatiques) permettant d'assurer une représentation de la France dans 192 pays.

Si le principe d'universalité a été réaffirmé dans le cadre du Livre blanc sur la politique étrangère et européenne de la France (juillet 2008), de la révision générale des politiques publiques (RGPP), et récemment par le ministre des affaires étrangères⁵, il est aujourd'hui communément admis qu'universalité ne signifie pas pour autant uniformité ou exhaustivité.

Toutefois, force est de constater que **le maintien de ce principe a eu pour conséquence une faible évolution de la cartographie des implantations du MAE sur la période considérée, au prix d'une réduction des effectifs présents dans la plupart des postes sous l'effet des contraintes budgétaires**. Le nombre d'implantations du Quai d'Orsay est ainsi demeuré identique sur la période 2008-2012 avec l'ouverture de sept postes et un nombre de fermetures équivalent, soit un solde nul⁶.

Dans le même temps, la plupart des autres réseaux ministériels - sur lesquels ne pèse pas la contrainte de l'universalité - ont procédé entre 2008 et 2012 à une réduction du nombre de leurs implantations à l'étranger, soit sous l'effet de réformes touchant leurs missions (tel est le cas des services économiques dans le cadre de la création d'Ubifrance, dont le nombre a été réduit de 26), soit du fait des contraintes budgétaires (à titre d'exemple, réduction de neuf services de sécurité intérieure).

En l'absence de réduction significative du nombre d'implantations françaises à l'étranger, **les efforts de contraction de la présence française ont porté sur les effectifs des réseaux de l'État à l'étranger, sans effet significatif sur la masse salariale**. Les effectifs des réseaux de l'État présents à l'étranger ont ainsi connu une baisse de 11 % entre 2008 et 2012, hors effet liés à la dévolution de compétences à Ubifrance, avec néanmoins des variations importantes entre les taux d'effort des différents réseaux (cf. chapitre I).

³ Le classement retenu ici additionne **les ambassades bilatérales et les représentations multilatérales**. Si l'on s'en tient aux seules ambassades bilatérales, la Chine est le deuxième réseau diplomatique devant la France, avec 164 ambassades bilatérales, soit une de plus que la France.

⁴ 392 implantations au total pour le Ministère des affaires étrangères.

⁵ Cf. intervention du ministre des affaires étrangères au comité technique ministériel des 15 et 16 mai 2013.

⁶ N'ont pas été pris dans le décompte les transformations de nature de postes au nombre de 15 sur la période.

Rapport

L'ensemble du réseau du Quai d'Orsay a réduit ses effectifs de presque 11 % sur la période, soit une diminution de 1 386 ETP. Toutefois, au sein de ce ministère, les efforts ont essentiellement porté sur les missions culturelles et de coopération, dont les effectifs ont été réduits de -21,7 %, contre respectivement -5,1 % pour le réseau diplomatique et les fonctions supports et -4,2 % pour le réseau consulaire.

Il convient toutefois de préciser que ces efforts importants sont à nuancer, d'une part par la croissance dans la même période des effectifs des opérateurs (cf. *infra*), d'autre part, par l'augmentation des effectifs militaires déployés à l'étranger au sein des organisations internationales, notamment en conséquence de la décision de réintégrer en 2009 le commandement des forces intégrées de l'OTAN. Ainsi, si les effectifs des services des attachés de défense⁷ ont diminué sur la période de 53 ETP, ceux affectés au sein du commandement intégré de l'OTAN ont augmenté de 583 ETP entre 2008 et 2012, soit une augmentation de 530 personnels militaires déployés à l'étranger sur la période.

Par ailleurs, malgré la diminution des effectifs présents dans les réseaux de l'État à l'étranger (hors effectifs déployés dans les organisations internationales), **la masse salariale afférente aux effectifs de l'État à l'étranger a continué de progresser sur la période (+ 5 % entre 2008 et 2012)**. Une telle évolution s'explique en partie⁸ par le fait que les contraintes budgétaires interministérielles portent sur le nombre d'ETP rémunérés et non sur une enveloppe de masse salariale, ce qui peut engendrer des effets pervers (réduction en priorité des agents de droit local dont le coût budgétaire est pourtant moindre) et par les effets du glissement vieillesse technicité (GVT) accrus au MAE du fait du nombre de cadres.

Enfin, il convient de noter qu'un effort significatif de rationalisation du parc immobilier a été réalisé au cours des dernières années, en particulier par le ministère des affaires étrangères. Ainsi, entre 2006 et 2012, 152 biens immobiliers occupés par le ministère des affaires étrangères ont été vendus pour un montant total de 307,1 M€, soit près de 7 % de la valeur totale du parc immobilier à l'étranger (cf. chapitre II). La politique de rationalisation du parc immobilier engagée devrait se poursuivre au cours des années à venir. Ainsi, pour la période 2013-2014, 90 biens potentiellement cessibles ont été identifiés, pour un montant attendu des ventes de 249 M€.

1.2. Sur la même période, la dynamique de croissance de la présence des opérateurs de l'État à l'étranger vient relativiser ces efforts

Les opérateurs présents à l'étranger ont connu une dynamique de croissance entre 2008 et 2012 qui contraste avec les efforts de rationalisation engagés par les réseaux de l'État.

En premier lieu, et à l'exception d'Atout France et du CIRAD, **on constate une augmentation du nombre d'implantations des opérateurs**, selon des proportions variables en fonction des opérateurs concernés. A titre d'exemple, le nombre d'implantations de l'AEFE a augmenté de 28 entre 2008 et 2012, soit une augmentation de 6 % de son réseau ; dans le même temps, l'AFII a ouvert six nouvelles implantations, soit un accroissement de 35 % du nombre de ses implantations.

⁷ Effectifs gérés dans le cadre du programme 144.

⁸ S'agissant du MAE, le rapport de la Cour des comptes relatif à l'évolution du réseau diplomatique français depuis 2007 paru en octobre 2012 avance également d'autres facteurs, notamment l'évolution des contextes locaux (parité monétaire et prix locaux) et les évolutions du compte d'affectation spéciale (CAS) « pensions » qui a connu une progression du taux de contribution.

Rapport

En second lieu, les effectifs des opérateurs présents à l'étranger ont connu une progression de 11,5 % sur la période, correspondant à une hausse de 1,4 % une fois prise en compte la création d'Ubifrance, laquelle contraste avec la baisse de 11 % des effectifs des réseaux ministériels à l'étranger⁹. En particulier, on observe une hausse de 21 % des effectifs de l'AFD à l'étranger.

Enfin, la tendance à l'augmentation de la masse salariale s'observe de façon encore renforcée chez les opérateurs avec une augmentation moyenne d'environ 42 % entre 2008 et 2012, à périmètre de missions constant.

Au final, l'ensemble des effectifs des réseaux français à l'étranger (État, opérateurs et AFD) a diminué de 6,3 % sur la période, la diminution des effectifs des réseaux ministériels étant partiellement compensée par une augmentation des effectifs des opérateurs et de l'AFD (cf. tableau 1).

Tableau 1 : Évolution des effectifs des réseaux français à l'étranger (réseaux ministériels, opérateurs et AFD) sur la période 2008-2012

Réseaux	Effectifs globaux					Évolution des effectifs sur la période en nombre	Variation sur la période en %
	2008	2009	2010	2011	2012		
Total réseaux ministériels	14 694,50	13 685,50	13 127,50	12 586,50	12 253,50	-2 441,00	-16,61
Total opérateurs et AFD	8 645,30	9 260,70	9 670,10	9 592,37	9 611,70	966,40	11,18
Effectifs totaux (réseaux ministériels et opérateurs, y/c AFD)	23 339,80	22 946,20	22 797,60	22 178,87	21 865,20	-1 474,60	-6,32

Source : Données recueillies auprès des administrations centrales et des opérateurs. Calculs mission.

1.3. En dépit de quelques redéploiements, les zones de forte présence historique française restent les plus largement représentées

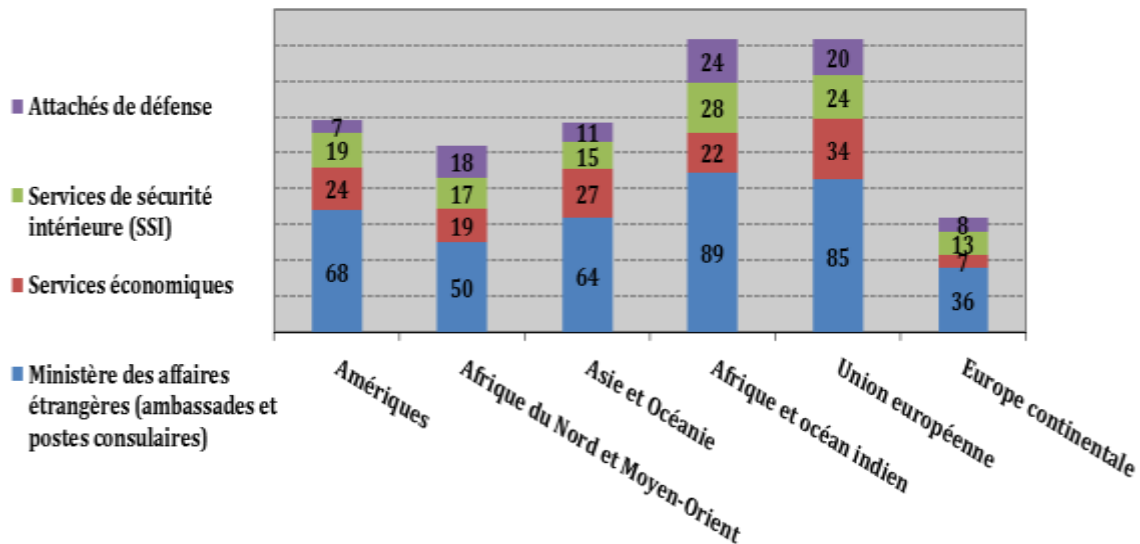
En dépit d'un effort de rééquilibrage vers les grands émergents dans les années récentes (cf. chapitre I), les zones de forte présence historique française restent à l'heure actuelle celles dans lesquelles la présence française demeure la plus importante, en implantations comme en effectifs. Ainsi, qu'il s'agisse des réseaux de l'État ou des opérateurs, la présence française est surtout marquée dans l'Union européenne et sur le continent africain, ces deux zones représentant plus de 59 % des implantations françaises à l'étranger (cf. graphique ci-dessous).

⁹ La baisse des effectifs des réseaux ministériels entre 2008 et 2012 est de 16,61 % sur la période, ce qui correspond à une baisse de 11 % une fois neutralisés les transferts de mission à Ubifrance.

Rapport

Ainsi, s'agissant du MAE, si un redéploiement relatif des effectifs a été effectué, les zones Afrique et Océan indien (-14 %) et Europe (-10 %) connaissant une plus forte réduction que la zone Asie (-1 %) et la présence dans les pays émergents progressant (+11 % en Chine, +14 % en Inde), ces évolutions sont toutefois demeurées très inférieures aux objectifs fixés en 2006, à savoir, une augmentation de 1 500 ETP dans les pays émergents.

Graphique 1 : Nombre d'implantations par zones géographiques des principaux réseaux ministériels (en termes d'effectifs) en 2012



Source : Données recueillies auprès des différents ministères. Calculs mission.

Cette difficulté à assurer une plus grande modularité de la présence française à l'étranger tient à l'existence de plusieurs facteurs de pesanteur :

- ◆ il existe tout d'abord des **pesanteurs historiques** liées à l'importance des relations bilatérales liées à une histoire commune rendant difficile la contraction de la présence française dans les pays de notre zone d'influence historique (Afrique du Nord et Afrique francophone notamment) ;
- ◆ ensuite, pour certains réseaux, **les règles de gestion des ressources humaines et l'application mécanique du droit de la fonction publique à l'étranger agissent comme un frein à la modularité** (cf. chapitre I). Pour le réseau du MAE, les redéploiements d'effectifs lorsqu'ils existent ne sont opérés qu'au fur et à mesure des départs des postes : cette situation rend difficile la modularité du réseau, en particulier en temps de crise, et nécessite que des formules *ad hoc* soient imaginées au cas par cas pour répondre à des situations d'urgence ;
- ◆ **le poids de certains groupes d'intérêt peut également constituer un obstacle à l'évolution de la cartographie des implantations françaises.** Tel est notamment le cas en matière consulaire dans le cadre du renforcement des instances de représentation des Français de l'étranger opéré depuis 2012. A cet égard, la création de conseillers consulaires prévue par la loi du 22 juillet 2013¹⁰ sera certainement de nature à rendre encore plus difficile la rationalisation nécessaire des missions et des implantations des consulats, et apparait, en ajoutant un niveau supplémentaire de représentation, contraire à la simplification recherchée de notre organisation administrative.

¹⁰ Loi n°2013-659.

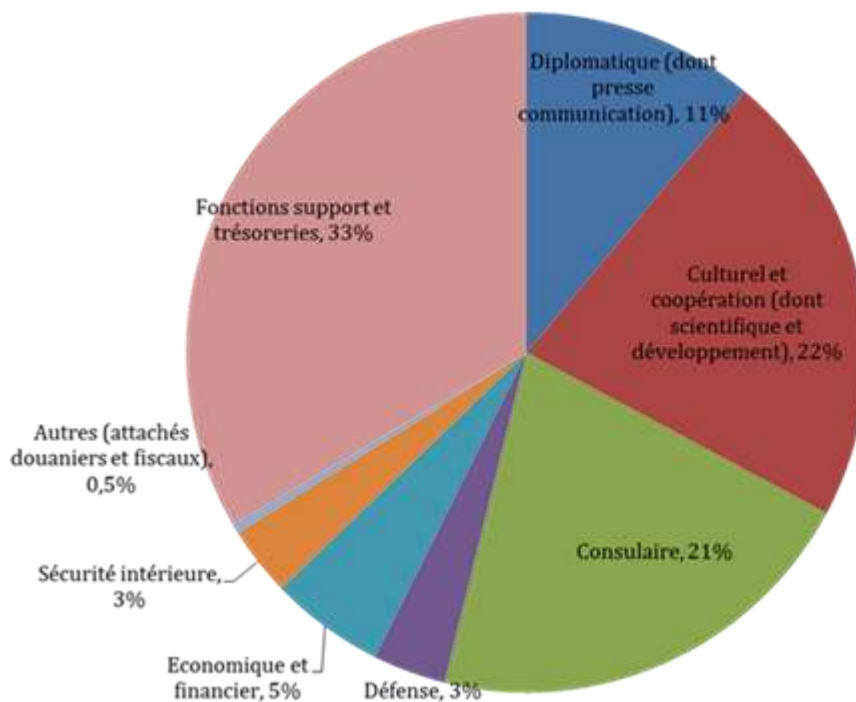
1.4. Plusieurs pistes doivent être mises en œuvre pour optimiser la carte de la présence française à l'étranger

Aujourd'hui, la ventilation par grands types de mission des effectifs des différents réseaux ministériels montre que les effectifs à l'étranger se concentrent principalement sur les missions suivantes :

- ◆ les fonctions support (dont trésoreries), ces tâches représentant 33 % des effectifs des réseaux ministériels à l'étranger ;
- ◆ les missions culturelles et de coopération, lesquelles concentrent 22 % des effectifs (après une réduction d'effectifs de -24 % sur la période 2008-2012) ;
- ◆ les fonctions consulaires, qui occupent 21 % des effectifs (avec une baisse de -6 % sur la période 2008-2012).

A l'inverse, la mission diplomatique au sens large (comprenant les fonctions de presse et communication notamment) ne pèse que pour 11 % des effectifs (cf. graphique ci-dessous). Aussi, **les principaux efforts de réallocation et d'optimisation de la présence française doivent-ils être concentrés sur les tâches qui occupent aujourd'hui encore le plus grand nombre d'agents, ou pour lesquelles des simplifications de procédure ou des mutualisations peuvent le plus aisément être imaginées.**

Graphique 2 : Ventilation des effectifs des réseaux de l'État à l'étranger par mission en 2012



Source : Données communiquées par les administrations centrales. Calculs mission.

Par ailleurs, au vu des efforts de rationalisation de la présence française et des baisses d'effectifs déjà enregistrées par les réseaux français à l'étranger au cours des dernières années, il apparaît qu'à l'avenir, **toute nouvelle diminution d'effectifs doit être articulée avec une réduction des missions des postes à l'étranger.**

Dans le même temps, il est nécessaire de **développer une plus grande subsidiarité entre les réseaux**, ainsi que de favoriser une meilleure adaptabilité de la présence française à l'étranger.

Rapport

1.4.1. L'étendue des missions assumées par les réseaux à l'étranger peut être réexaminée

Le périmètre des missions réalisées par les services de l'État à l'étranger pourrait évoluer. Tel est en particulier le cas dans le domaine consulaire, la France offrant à ses ressortissants à l'étranger un niveau de service largement supérieur à celui que proposent tous nos autres partenaires (cf. chapitre IV).

Tableau 2 : Compétences exercées par les consulats de six pays européens

	France	Pays-Bas	Espagne	Allemagne	Royaume-Uni	Belgique	Italie
Passeport							
CNI							
Dressé d'actes d'état-civil							
Transcription d'actes d'état-civil							
Nationalité							
Affaires militaires (JDC)							
Notariat							
Légalisations							
Sécurité des ressortissants							
Détenus							
Protection des mineurs							
Comité consulaire pour la protection et l'action sociale							
Caisse des français de l'étranger							
Emploi et formation							
Rapatriements							
Bourses							
Adoption							
Élections							
Tarification des prestations							



Mission exercée



Mission exercée à titre résiduel



Mission non exercée

Source : Mission, d'après MAE.

Proposition n° 1 : Supprimer certaines missions réalisées par les consulats, en particulier :

- ◆ le notariat ;
- ◆ l'organisation de la journée défense et citoyenneté (JDC) à l'étranger ;
- ◆ le contrôle des permis de conduire délivrés hors d'Europe avant leur échange avec un permis français ;
- ◆ la délivrance des cartes nationales d'identité (CNI).

La suppression de ces activités ne présentant pas une nécessité (délivrance de CNI par exemple) ou une grande efficacité (exemple des auditions avant mariage, qui représentent une tâche chronophage pour les consulats) pourrait permettre de rationaliser, dans une certaine mesure, l'activité des services consulaires et de procéder à des redéploiements de personnels (notamment au profit des services des visas).

Rapport

Par ailleurs, à moyen terme, il paraît légitime de s'interroger sur l'opportunité de maintenir une protection consulaire intégrale dans les pays de l'Union européenne, l'acquis communautaire devant permettre d'assurer dans chacun des pays de l'Union l'existence d'un état de droit, d'un système social et d'une capacité de gestion des crises d'un niveau satisfaisant.

Enfin, sous réserve d'expertise complémentaire, et sur le modèle de ce qui est pratiqué par la plupart de nos partenaires étrangers, une tarification de la délivrance de certaines prestations dans le domaine consulaire devrait être envisagée (cf. chapitre IV).

1.4.2. La présence française à l'étranger doit être modulée en fonction des priorités

Afin d'assurer une présence française adéquate aux enjeux et modulée en fonction des priorités, **il convient d'approfondir les réflexions en cours destinées à assurer une meilleure adéquation des moyens des postes aux enjeux et à leurs missions.**

La distinction des ambassades en trois catégories¹¹ suite au Livre blanc précité a constitué une première étape. Pour autant, il s'avère que cette démarche n'a été suivie que de peu d'effet, les missions et les moyens associés aux différentes catégories d'ambassades n'ayant pas fait l'objet d'une définition claire. Ainsi, aujourd'hui, aucune distinction ne peut être établie entre les « postes à missions élargies » et les « postes à missions prioritaires ». Il convient de noter par ailleurs que les pouvoirs publics continuent le plus souvent de s'attendre à trouver la même offre et qualité de service dans l'ensemble du réseau.

En conséquence, **la réduction des effectifs opérée au cours des dernières années n'a pas correspondu à une allocation des ressources fondée sur une analyse et une priorisation des missions.**

Par ailleurs, rares sont les réseaux¹² qui ont défini une stratégie d'implantation de leurs services fondée sur une analyse objective et multicritères permettant de justifier des ouvertures et des fermetures de poste. Une telle analyse permettrait pourtant, pour les réseaux économiques et consulaires notamment, ainsi que pour les réseaux des opérateurs, de disposer d'outils leur permettant de définir une véritable stratégie d'implantation et de dimensionnement de leurs réseaux à l'étranger.

A titre d'exemple, pour le réseau consulaire, les données telles que le nombre de visas délivrés ou le nombre de ressortissants inscrits pourraient être retenues comme indicateur de dimensionnement, voire de localisation du réseau. Enfin, pour les services économiques des données telles que le produit intérieur brut du pays, son taux de croissance ou le volume des échanges commerciaux (réalisé ou estimé de façon prospective) pourraient par exemple être utilisées. Cette réflexion devrait être approfondie par chacun des réseaux, en lien avec le comité permanent du CORINTE (cf. partie III).

Dès lors, à l'avenir, **il importe que les réseaux adoptent une démarche destinée à optimiser leur stratégie de déploiement à l'étranger :**

- ◆ d'une part, **par la définition de critères - réseau par réseau - permettant de justifier de l'ouverture ou de la fermeture de services ;**
- ◆ d'autre part, **par l'identification et la définition des missions des différents services et postes.**

¹¹ Postes à missions élargies (au nombre de 40 dont 8 dits de format d'exception), postes à missions prioritaires (au nombre de 94) et postes de présence diplomatique (au nombre de 32).

¹² Cette démarche a été conduite à titre d'exemple, lors de la dernière vague de la dévolution du réseau de la DG Trésor à Ubifrance afin de disposer d'une grille d'analyse des opportunités pour l'installation de bureaux Ubifrance.

Proposition n° 2 : Afin d'accentuer l'effort de rééquilibrage de la présence française à l'étranger, optimiser et rationaliser les stratégies de déploiement des réseaux à l'étranger, par l'identification pour chacun des réseaux de critères permettant de justifier les ouvertures et fermetures de services

L'allocation des moyens des différents services devrait résulter de cette analyse des missions, sur le modèle de la réflexion conduite au cours de l'année 2013 au sein du MAE pour les plus petits postes (postes dits « de présence diplomatique à effectifs très réduits ») destinée à revoir le périmètre des missions qui leur sont confiées au regard des effectifs disponibles¹³, et d'en tirer les conséquences nécessaires sur les demandes adressées aux différents types de postes.

Une telle démarche¹⁴ est mise en œuvre en Allemagne depuis 2002 (cf. chapitre IV), l'allocation des effectifs à l'étranger étant couplée avec la fixation d'objectifs et de priorités annuelles pour les chefs de missions diplomatiques, afin de garantir l'adéquation entre les ressources disponibles et les objectifs assignés. Par ailleurs, depuis 2012, cet exercice de planification est réalisé conjointement pour l'administration centrale et les postes à l'étranger, ce qui permet d'arbitrer, en fonction des priorités stratégiques fixées sur certaines zones du monde, entre le renforcement de l'administration centrale et celui des postes.

Proposition n° 3 : Conduire une réflexion portant sur une meilleure définition des missions des postes et services à l'étranger de manière à allouer les ressources adéquates en fonction des enjeux, sur le modèle de la réflexion d'ores et déjà conduite par le MAE pour les plus petits postes

Par ailleurs, force est de constater que sur la période 2008-2012, la réduction des effectifs s'agissant du MAE a porté principalement sur les postes ayant les effectifs les moins importants, lesquels ont fourni le taux d'effort relatif le plus significatif en terme de réduction de personnels.

Ainsi les postes de présence diplomatique (soit les plus petits) ont perdu 15 % de leurs effectifs, contre 8 % pour les postes à missions élargies. Il est pourtant aisé d'imaginer que ce sont là où les effectifs sont les plus importants que les plus grandes synergies et économies de personnels peuvent être absorbées.

Proposition n° 4 : Poursuivre les efforts de réallocation géographique des moyens vers les pays émergents ou jugés d'importance stratégique, notamment en accroissant les efforts de réduction d'effectifs consentis par les postes les mieux dotés

Enfin, il convient de noter que les effectifs dédiés au métier strictement politique¹⁵ ne représentent au final, pour l'ensemble des réseaux de l'État à l'étranger, que quelques centaines d'agents dont les effectifs sont restés relativement stables sur la période. La faiblesse du « cœur politique » des réseaux de l'État à l'étranger (à titre d'exemple, 21 des 27 ambassades présentes en Union européenne ont un format politique restreint à un ambassadeur et deux collaborateurs) rend difficile toute tentative de réallocation d'ampleur des moyens.

¹³ Rapport de M. René Roudaut, chargé de mission auprès du secrétaire général du Quai d'Orsay, juin 2013.

¹⁴ Démarche dite de « Globalplanung » ou planification globale.

¹⁵ Effectifs que l'on peut grossièrement approcher par le nombre de personnels de catégorie A en poste à l'étranger appartenant au programme 105.

Rapport

Pour cette raison, **il convient de s'assurer de l'allocation optimale de ces moyens**, à travers notamment la recherche de la meilleure articulation entre les administrations centrales (directions géographiques du MAE, mais également directions thématiques, comme la direction des affaires stratégiques, de sécurité et du désarmement -ASD- ou la direction des Nations unies, des organisations internationales, des droits de l'homme et de la francophonie -NUOI-), les autres administrations partenaires (directions européennes ou internationales et directions en charge des affaires stratégiques d'autres ministères, ainsi que le secrétariat général des affaires européennes -SGAE-), les partenaires institutionnels et les ambassades à l'étranger.

A titre d'exemple, le suivi de la politique intérieure ou des positions dans les négociations communautaires ou internationales de certains pays pourraient faire l'objet d'une meilleure articulation entre les différents services concernés, à Paris comme à l'étranger.

Proposition n° 5: Veiller à assurer la meilleure articulation des tâches entre les administrations centrales et les postes à l'étranger s'agissant du travail politique (à titre d'exemple, le suivi de la politique intérieure ou des positions dans les négociations communautaires de certains pays), dans un souci d'optimisation des moyens

1.4.3. La subsidiarité entre les réseaux peut encore être développée, afin d'adapter la présence française aux enjeux locaux

Plusieurs initiatives ont été prises depuis le début des années 2000 afin de développer la subsidiarité entre les réseaux français à l'étranger, en permettant que l'un des réseaux assume des missions pour le compte d'un autre qui n'est pas ou plus représenté. A titre d'exemple, dans dix pays, les fonctions de directeur de l'AFII sont exercées par le chef du service économique ; à Stuttgart, Hambourg et Düsseldorf, les services consulaires ont vocation à être fermés, mais la fonction de consul sera assurée par le directeur de l'antenne de l'Institut français sur place dans les deux premiers cas, par le directeur d'Ubifrance dans le dernier cas. De même, une convention entre la DG Trésor et l'AFD organise une forme de subsidiarité entre les missions des deux entités dans certains pays d'Afrique, d'Asie centrale et d'Asie du Sud-est.

Si ces formes de subsidiarité permettent de maintenir une présence française, y compris avec une quasi fonction politique, dans des villes qui ont une importance politique ou économique forte, tout en rationalisant les moyens alloués (notamment budgétaires et immobiliers), **elles demeurent actuellement faiblement développées et nécessitent en tout état de cause, pour réussir, une allocation cohérente des moyens, notamment s'agissant des moyens permettant d'accomplir la mission de représentation** (résidence, frais de représentation), **ainsi que les formations nécessaires pour les agents concernés.** Les lettres de mission des agents concernés doivent par ailleurs être co-rédigées par les différentes administrations centrales concernées.

Cette solution paraît en tout état de cause prometteuse :

- ◆ pour les pays «à réseau», où les implantations françaises sont présentes dans de nombreuses villes ;
- ◆ pour les pays dont la capitale économique est distincte de la capitale politique. Dans ce cas, un rapprochement plus systématique pourrait être envisagé entre les services économiques ou d'Ubifrance et les consulats généraux implantés dans la capitale économique.

Proposition n° 6 : Développer la subsidiarité entre les réseaux de l'État à l'étranger, en particulier entre les réseaux consulaire, culturel et de soutien aux entreprises, en définissant clairement en amont le périmètre des missions assumées par un réseau pour le compte d'un autre et en y allouant les moyens et formations nécessaires à l'exercice effectif de ces missions

2. La période récente a vu le développement de synergies entre les différents réseaux, qui agissent et demeurent gérés de manière encore trop cloisonnée

2.1. Si des démarches de mutualisation ont été initiées avec succès entre les services de l'État à l'étranger, ceux-ci demeurent encore gérés de façon trop distincte

Plusieurs démarches positives de mutualisation ont été engagées dans la période récente afin de décroiser les différents réseaux, s'agissant de l'exercice des fonctions support. Ainsi, la création des services communs de gestion (SCG)¹⁶ au 1^{er} janvier 2011, constitue un progrès important dans la mutualisation des fonctions support à l'étranger. Leur mise en place doit contribuer à servir trois objectifs :

- ◆ gagner en efficacité, en rassemblant au sein d'un même service des fonctions éparses¹⁷, parfois assumées par un agent concurremment à d'autres missions ;
- ◆ réaliser des économies d'échelle ;
- ◆ favoriser l'harmonisation des procédures entre les services de l'État à l'étranger.

Si la mise en place des SCG est un pas important dans la mise en commun des fonctions support, force est néanmoins de constater que, d'un point de vue quantitatif, le gain net global pour l'État généré par la mutualisation des fonctions support n'a pas été mesuré.

Par ailleurs, **le périmètre des SCG demeure encore limité**. D'une part, il exclut certains acteurs, les opérateurs de l'État et les établissements à autonomie financière (EAF) ne recourant pas aux SCG, sauf pour la gestion des personnels titulaires dans le cas des EAF. D'autre part, certaines tâches ou fonctions sont encore assumées par chacun des différents réseaux de l'État, soit qu'elles aient été laissées en dehors du périmètre des SCG (comme le support informatique ou l'interprétariat), soit que les services soient réticents à s'engager pleinement dans la mutualisation (tel est notamment le cas pour le secteur des achats, la mutualisation des parcs de véhicules ou le maintien de régies dans certains services économiques).

¹⁶ Les SCG succèdent aux services administratifs et financiers uniques (SAFU) et aux services administratifs et financiers uniques à vocation interministérielle (SAFUI) mis en place à partir de 2005 au sein des postes à l'étranger.

¹⁷ Fonctions support financières, gestion administrative des agents de droit local, logistique, relations protocolaires...

Rapport

Aujourd'hui, force est de constater qu'**en dépit de la mise en œuvre des SCG, les réseaux demeurent gérés de façon cloisonnée, ce qui nuit à leur coordination** :

- ◆ en premier lieu, **les budgets assignés aux réseaux à l'étranger sont fractionnés et gérés séparément par les différents services et opérateurs**. Au niveau central, ils ne font pas l'objet d'une version transversale claire (une différence d'un montant de 6,04 Md€ existe ainsi entre les données issues du Comité interministériel des réseaux internationaux de l'État (CORINTE) et les données du document de politique transversale (DPT) présenté au Parlement s'agissant du montant total des dépenses engagées par l'État à l'étranger). Au niveau local, la fragmentation des moyens entre programmes limite la capacité de pilotage budgétaire de l'ambassadeur, les « budgets-pays », élaborés par les SCG demeurant un simple outil de présentation, et non un outil de budgétisation ;
- ◆ ensuite, en dépit des avancées que constitue la mise en œuvre de la commission interministérielle pour l'immobilier de l'État à l'étranger (CIM), **chacun des réseaux continue à gérer son patrimoine immobilier de façon cloisonnée, sans que ne soit définie de stratégie immobilière interministérielle par pays** ; par ailleurs, il convient de noter que le périmètre de compétence de cette commission recouvre uniquement les biens dont l'État est propriétaire ou occupant, à l'exclusion des opérateurs ;
- ◆ **la gestion des ressources humaines est assumée séparément par chacun des réseaux, selon des procédures distinctes, et ne fait pas l'objet d'une coordination entre les différents services et opérateurs de l'État** : la stratégie et le taux de recours aux agents de droit local, les rémunérations perçues par les différents agents à l'étranger comme les règles de remboursement des frais de mission demeurent très variables d'un service de l'État à l'autre, les divergences étant encore plus fortes entre les services de l'État d'une part et les opérateurs de l'autre. Cette situation, outre les tensions sociales non négligeables qu'elle peut susciter, constitue un frein matériel aux synergies et mutualisations envisageables entre les différents réseaux ;
- ◆ enfin, **les systèmes d'information demeurent distincts, ce qui est facteur de cloisonnement de l'information et de multiplication des coûts**. A cet égard, le lancement du système d'information interministériel « Diplomatie » en cours de déploiement devrait améliorer la situation sans résoudre totalement les problèmes existants, certains des réseaux de l'État ayant d'ores et déjà fait part de leur souhait de maintenir des canaux de transmission de l'information indépendants et parfois en partie redondants.

2.2. Des pistes de mutualisations et d'économies doivent être développées afin d'accroître l'efficacité et la valeur ajoutée de l'action publique française à l'étranger

2.2.1. L'effort de mutualisation des fonctions support et d'harmonisation des règles de gestion des différents réseaux doit être poursuivi et amplifié

Afin de poursuivre les avancées récentes en matière de mutualisation, **la mission formule plusieurs recommandations destinées à décloisonner et à optimiser l'efficacité de l'action de l'État à l'étranger, tant dans l'exercice des missions des différents réseaux, que dans la gestion de leurs fonctions support**.

En ce qui concerne la gestion des fonctions support, les tâches confiées aux SCG comme leur champ de compétence, méritent d'être élargis, de même que les compétences confiées à la CIM. De façon parallèle, il convient d'avancer dans l'harmonisation des procédures de gestion des différents réseaux.

Proposition n° 7 : Poursuivre l'effort de mutualisation des fonctions support au sein des SCG, en accroissant les tâches qui leur sont confiées et en rendant obligatoire le recours aux SCG pour les services de l'État. Pour les fonctions support non financières, il convient d'envisager l'extension de leur périmètre de compétence à certains opérateurs de l'État (notamment Ubifrance, l'AFII, Atout France) et aux EAF. Dans le même temps, les outils à disposition des SCG devraient être développés et la professionnalisation des agents renforcée afin de leur permettre de mener à bien leurs missions.

Le périmètre de compétence des SCG pourrait utilement être élargi dans les domaines suivants : achats, gestion financière, gestion immobilière, gestion des agents de droit local, gestion des parcs de véhicules, traduction et interprétariat, maintenance et achats de composants informatiques.

Dans tous ces domaines, il pourrait être envisagé que **le recours au SCG devienne, pour les services de l'État à l'étranger, non plus une simple faculté mais une obligation** (allant de pair notamment avec la suppression des régies au sein du réseau des services économiques).

Les SCG pourraient par ailleurs, sans modification substantielle de leur mode d'action, fournir sous forme d'offre de services aux opérateurs de l'État présents à l'étranger l'ensemble des prestations de services support non financiers (gestion des ressources humaines, logistique, achats...), en vue de favoriser dans ces domaines l'harmonisation des procédures et la mutualisation des moyens.

Enfin, **dans les pays disposant encore aujourd'hui de plusieurs SCG, il convient de procéder à une fusion des structures existantes** sur le modèle du SCG de Bruxelles par exemple qui agit pour le compte de quatre ambassades et représentations multilatérales.

Le renforcement des outils à disposition des SCG (annuaires de référents ministériels, outils de gestion des stocks et des parcs de véhicule ...) comme l'harmonisation des procédures de gestion entre les différents ministères, seraient de nature à faciliter l'exercice des missions des SCG.

De même, la professionnalisation des agents des SCG gagnerait à être poursuivie (notamment sur certaines fonctions comme la gestion financière ou l'immobilier par exemple) à travers une meilleure valorisation des fonctions de gestion dans le parcours de carrière des agents, notamment de catégorie A, ainsi que le renforcement de la formation des agents de droit local sur les missions des SCG.

De telles extensions de compétence supposent de modifier en conséquences les textes régissant les compétences des SCG et de procéder au transfert des effectifs vers les SCG des ETP correspondant à ces missions

Proposition n° 8 : Renforcer la coordination interministérielle de la politique immobilière de l'État à l'étranger, en favorisant partout où cela est possible les colocalisations de services, en élargissant le périmètre de compétence de la CIM aux opérations immobilières des opérateurs de l'État et en prévoyant l'élaboration, pour les pays où l'État et ses opérateurs disposent d'un parc immobilier important, de schémas pluriannuels de stratégie immobilière (SPSI) pays validés en CIM. Dans le même temps, professionnaliser les procédures de gestion immobilière à l'étranger.

Le renforcement de la coordination interministérielle en matière de politique immobilière à l'étranger doit s'accompagner d'une nécessaire professionnalisation des procédures de gestion immobilière à l'étranger. Cette dernière pourrait être menée :

- ◆ en attribuant clairement au SCG la compétence d'évaluation et de suivi des opérations immobilières ;
- ◆ en assurant la montée en compétence des agents dans ce domaine, à travers la mise en place de formations et d'outils spécifiques.

Rapport

Dans le même temps, il convient de définir des modalités soutenables de financement de l'entretien du parc immobilier de l'État à l'étranger, notamment dans la perspective de l'expiration des dérogations applicables aux produits des cessions de l'immobilier à l'étranger au 31 décembre 2014.

Enfin, afin de renforcer la coordination interministérielle de la politique immobilière de l'État à l'étranger, le président de la CIM pourrait être invité à siéger aux réunions du CORINTE (cf. partie III), consacrées aux questions immobilières et d'implantations.

Proposition n° 9: Harmoniser les règles applicables en matière de gestion des ressources humaines, notamment s'agissant du recours aux agents de droit local, aux rémunérations à l'étranger et au remboursement des frais de voyages et missions pour les personnels des services et opérateurs de l'État à l'étranger. A titre expérimental, une enveloppe de crédits pourrait être déléguée à certains chefs de poste pour la rémunération des agents de droit local (ADL).

La mission recommande que soit élaboré un cadre salarial unique pour la rémunération des agents de droit local de l'ensemble des services de l'État à l'étranger, comme cela existe le plus souvent pour les diplomaties étrangères étudiées par la mission (cf. chapitre IV). Un cadre commun avec les opérateurs, ayant vocation à converger avec la grille salariale prévue pour les ADL de l'État, devrait également être adopté.

A terme, le niveau de rémunération devrait ainsi être identique dans un pays donné, à compétence et responsabilités égales, pour tous les services l'État, de même que les modalités d'évaluation et d'évolution des salaires.

Par ailleurs, cette réflexion pourrait être étendue à l'harmonisation de la rémunération des agents expatriés à l'étranger, en particulier pour ceux occupant des fonctions d'exécution dont le contenu est similaire dans les différents réseaux (assistantes, gestionnaires...).

Il conviendra néanmoins naturellement de veiller à ce que l'ensemble de ces chantiers d'harmonisation ne débouche pas sur un alignement des salaires à la hausse, difficilement imaginable dans le contexte actuel des finances publiques.

Enfin, afin de dépasser les rigidités inhérentes à l'application d'une grille unique, une expérimentation pourrait être mise en place, dans quelques postes, permettant de déléguer à l'ambassadeur une enveloppe globale pour la rémunération des ADL. Moyennant certaines règles (nettement plus souples que le cadre salarial actuel), la rémunération des ADL pourrait ainsi être modulée en fonction du mérite et du niveau de responsabilité. Cette expérimentation pourrait concerner, dans un premier temps, les seuls ADL relevant du MAE, et être étendue, dans un second temps, à l'ensemble des ADL des services de l'État.

2.2.2. Plusieurs pistes d'économies doivent être mises en œuvre afin d'optimiser l'action publique française à l'étranger

Afin d'optimiser la présence française à l'étranger, **il convient qu'une réflexion systématique soit menée sur la valeur ajoutée de la réalisation de certaines fonctions par nos implantations à l'étranger plutôt qu'en France** (le coût du personnel expatrié étant supérieur à celui travaillant en France).

Par ailleurs, **la dématérialisation et la simplification de certaines procédures notamment dans les domaines consulaire et financier pourraient permettre d'alléger la charge de travail des réseaux à l'étranger de tâches chronophages à faible valeur ajoutée.**

Rapport

Enfin, la pertinence d'un recours plus important aux agents de droit local, lorsque les conditions locales le permettent, doit être examinée, de même que l'externalisation de certaines tâches, sous réserve dans ces deux cas de la réalisation d'études d'impact comparant le coût effectif des différentes solutions.

La mission recommande ainsi que soit favorisé au maximum, lorsque cela est possible, l'exercice de tâches depuis la France. Tel pourrait notamment être le cas des fonctions support informatiques (d'autant que se développent en parallèle la dématérialisation et l'assistance à distance), de certaines fonctions financières par la dématérialisation et le développement du paiement centralisé, mais également – sous réserve d'expertise complémentaire – de l'exercice de certaines tâches en matière d'état civil (transcription d'actes notamment). En fonction des domaines, ces tâches pourraient être effectuées depuis Nantes s'agissant du MAE et des fonctions financières ou depuis Paris (notamment en privilégiant la proximité d'un aéroport international).

Proposition n° 10 : S'interroger sur la répartition de certaines compétences entre nos postes à l'étranger et les administrations centrales (à Paris ou à Nantes). En particulier :

- ◆ **la carte des fonctions support informatiques du MAE comme du réseau de la DG Trésor devrait être revue avec la création à moyen terme d'une plateforme de soutien à proximité d'un aéroport parisien (en lieu et place des CRASIC et des agents de la DG Trésor dédiés au support informatique à l'étranger) ;**
- ◆ **la carte des trésoreries devrait évoluer et la centralisation des paiements être développée ;**
- ◆ **la possibilité de réaliser depuis la France certaines tâches en matière d'état civil (transcription d'actes notamment) doit faire l'objet d'une expertise plus poussée.**

A titre d'exemple, et s'agissant du paiement des dépenses, la plus grande partie des dépenses des postes demeure aujourd'hui payée directement à l'étranger, alors que certaines dépenses, prévisibles ou récurrentes, pourraient aisément être payées directement depuis la France. Le paiement depuis la France permettrait pourtant :

- ◆ de réaliser des économies d'échelle, en concentrant les paiements sur une plateforme centralisée ;
- ◆ et de substituer des agents d'administration centrale à des agents expatriés, diminuant ainsi le coût de gestion et permettant d'envisager la fermeture des seize trésoreries existantes et la reprise de leurs fonctions, pour partie par une régie diplomatique et pour partie par la plateforme de paiement.

Plusieurs pays étrangers (notamment les États-Unis et le Royaume-Uni) ont ainsi concentré la réalisation des transactions financières pour leurs postes à l'étranger sur un ou deux grands centres financiers (cf. chapitre IV).

Sur l'ensemble de ces champs (informatiques et financiers notamment), il convient par ailleurs que les conséquences des évolutions technologiques soient plus directement prises en compte dans l'allocation des moyens humains concernés.

Proposition n° 11 : Poursuivre et intensifier les efforts en matière de dématérialisation et de simplification des procédures, notamment dans les domaines consulaire et financier

Plusieurs pistes concrètes devraient ainsi faire l'objet de développement dans les meilleurs délais. Dans le domaine consulaire, il s'agit de poursuivre diligemment :

- ◆ le développement d'un nouveau système d'information des visas, permettant de dématérialiser au maximum le processus de demande et de confection des visas ; ce mouvement de dématérialisation doit s'accompagner d'une simplification de la réglementation en matière de visas, notamment de long séjour¹⁸ ;
- ◆ le projet de création d'un système d'archivage électronique pour les postes diplomatiques et consulaires ;
- ◆ le développement des télé-services pour les Français à l'étranger.

L'exercice de la fonction financière doit par ailleurs être optimisé, à court terme, par la dématérialisation des actes de gestion et de la transmission des pièces-justificatives (lesquelles ne sont à l'heure actuelle pas permises par le logiciel de gestion¹⁹) ainsi que par la centralisation des paiements, et à moyen terme, en étendant progressivement dans les postes à l'étranger l'utilisation d'une version simplifiée de l'application informatique CHORUS en vigueur en France (« CHORUS formulaire »).

A titre comparatif, un projet pilote vient d'être lancé en Allemagne (cf. chapitre IV) afin d'étudier la possibilité de mettre en place une plateforme financière centralisée, qui serait chargée de réaliser les paiements à distance et d'assumer la fonction comptable pour l'ensemble des postes de la zone SEPA (Single European Payment Agency – espace unique de paiement européen).

L'ensemble de ces mesures devrait permettre non seulement de simplifier l'exercice des missions à l'étranger, mais également d'envisager des diminutions d'effectifs sur les tâches concernées.

Proposition n° 12 : Accroître quand cela est pertinent le recours aux agents de droit local, en conduisant une analyse approfondie de l'opportunité et du coût comparatif de l'emploi d'un expatrié et d'un ADL en fonction des zones géographiques

Les ministères et opérateurs de l'État recourent en effet à l'emploi d'agents de droit local (ADL) selon des logiques différentes, sans que l'opportunité comparée de l'emploi d'un expatrié ou d'un ADL fasse nécessairement l'objet d'une analyse juridique et économique.

Une telle analyse gagnerait à être conduite de manière approfondie, par pays, prenant en compte à la fois le niveau moyen des salaires et l'état de la législation sociale du pays, mais également les coûts de déménagement des agents expatriés, afin de cibler les pays où zones géographiques où le recours aux ADL gagnerait à être développé, et ceux, au contraire, où il paraîtrait préférable de le stabiliser, voire de le diminuer.

Afin que le recours aux ADL demeure attractif, il convient toutefois de veiller à ce que le droit du travail français ne soit pas superposé aux droits locaux existants.

Proposition n° 13 : Accroître le recours à l'externalisation pour la réception des demandes de visas, et expertiser la possibilité de développer l'externalisation pour la réception des demandes de documents d'identité (passeport notamment)

¹⁸ Il existait ainsi à la fin de l'année 2012, 137 types de visas de long séjour, contre 97 en 2005.

¹⁹ Les dépenses de l'Etat à l'étranger sont effectuées à partir de l'application COREGE, déployée en 1996, qui ne présente pas les mêmes fonctionnalités que l'application CHORUS en vigueur sur le territoire métropolitain.

Rapport

S'agissant des visas, la mission recommande de poursuivre l'ouverture de centres externalisés dans les pays présentant des flux importants de demandeurs de visas. En particulier, l'ouverture de centres externalisés de réception des demandes de visas dans des villes ne disposant pas de poste consulaire doit être envisagée (sous réserve de contrôles réguliers du prestataire), notamment dans les pays étendus où la demande de visas est forte, comme la Chine ou la Russie.

La possibilité d'externalisation devrait également être envisagée s'agissant de la réception des demandes de passeport, à l'instar des réflexions en cours au Royaume-Uni (cf. chapitre IV).

3. Le pilotage des moyens des réseaux de l'État à l'étranger doit être rénové dans le sens d'une plus grande transversalité au service de l'efficacité de l'action française à l'étranger

Si des progrès importants ont été accomplis au cours des dernières années en matière de pilotage des réseaux de l'État à l'étranger (depuis l'administration centrale comme au niveau local), **force est de constater que chacune des administrations continue de piloter son propre réseau de manière indépendante, notamment s'agissant des décisions d'implantations et de fermetures des services à l'étranger.** L'optimisation de l'action française à l'étranger nécessite que soit à l'avenir développé un pilotage transversal et coordonné des réseaux de l'État à l'étranger.

3.1. Le rôle du comité des réseaux internationaux de l'État à l'étranger (CORINTE) doit être renforcé

3.1.1. Le CORINTE, qui permet un partage de l'information entre ses membres, ne joue qu'incomplètement son rôle dans la définition et le pilotage des moyens de l'État à l'étranger

La création du CORINTE en 2008 constitue une évolution positive par rapport au comité interministériel des moyens de l'État à l'étranger (CIMEE), institué en 1994 pour assurer un suivi des moyens de l'État à l'étranger, qui ne s'était quasiment jamais réuni.

Il convient de noter que le CORINTE en tant que tel (*i.e.* au niveau ministériel) ne s'est jamais réuni depuis sa création. La réunion de son comité permanent (au niveau technique), deux fois par an, constitue en revanche un lieu d'information des différentes administrations disposant d'un réseau à l'étranger. Des sujets d'intérêt commun (réforme des plans d'action d'ambassade, mise en place du portail « Diplomatie », dématérialisation et simplification des procédures comptables, projet d'harmonisation de la réglementation relative aux voyages et missions...) font ainsi l'objet de présentations – mais rarement de discussions.

Pour autant, **les choix d'implantation et le déploiement des moyens de l'État à l'étranger font – au mieux – l'objet d'une information *a posteriori*.** Ainsi, alors que le CORINTE est compétent pour définir les orientations relatives à l'implantation des services de l'État à l'étranger, **dans la pratique chaque ministère organise et définit ses implantations en fonction de ses objectifs et de ses contraintes.** Le CORINTE se limite en effet à établir une cartographie, purement descriptive et *a posteriori*, des différentes implantations des réseaux à l'étranger. Celle-ci n'est pas utilisée comme un outil d'évaluation de l'allocation des moyens français à l'étranger, ni comme un document qui pourrait servir de base à une discussion entre les membres du CORINTE en vue de la définition d'une stratégie d'implantation des réseaux à l'étranger.

Pourtant, la fermeture d'un service ou la suppression de personnels pouvant avoir des conséquences directes sur le fonctionnement général de l'ensemble des services de l'État et notamment des chancelleries diplomatiques, il est impératif que toute modification de la cartographie des installations françaises à l'étranger fasse l'objet d'une concertation bien en amont, afin de pouvoir en mesurer toutes les conséquences en terme d'organisation, de transfert de coût, de personnels et de moyens techniques.

Par ailleurs, alors même que le décret de 2009 le prévoit, **les opérateurs ne sont pas associés – sauf une exception²⁰ - aux réunions du comité permanent.**

3.1.2. Le CORINTE doit devenir une instance de discussion stratégique et de pilotage des moyens des réseaux à l'étranger

La mission formule plusieurs recommandations destinées à renforcer le rôle du CORINTE dans le pilotage des réseaux de l'État et de ses opérateurs à l'étranger.

A titre d'exemple, la création d'une telle instance de pilotage stratégique en charge de l'allocation des moyens à l'étranger a été mise en place en 2000 au Canada (cf. chapitre IV), dans le cadre du comité sur la représentation à l'étranger (CORA)²¹, lequel organise en amont une coordination très étroite des stratégies de déploiement entre le ministère des affaires étrangères et les autres ministères.

Proposition n° 14 : Faire du CORINTE une instance de discussion stratégique et de pilotage des moyens des réseaux de l'État à l'étranger, compétente en matière de définition et d'évaluation de la stratégie d'implantation des services français à l'étranger

Pour définir les orientations relatives aux implantations à l'étranger, il importe de doter le CORINTE d'une cartographie prévisionnelle de l'ensemble des réseaux.

Pour ce faire, le comité permanent doit devenir un lieu d'échange au sein duquel la stratégie d'implantation des différents services sur une période triennale serait exposée. Ainsi, chaque administration devrait présenter en N-1 une cartographie prévisionnelle de l'évolution de ses implantations à trois ans. De même, les administrations exerçant la tutelle d'opérateurs disposant d'un réseau à l'étranger exposeraient les prévisions et stratégies d'implantation à trois ans de ces opérateurs.

Cette démarche validée lors de la réunion annuelle du CORINTE permettrait de doter la France d'une véritable stratégie d'implantation de ses réseaux à l'étranger, y compris ceux des opérateurs et de l'AFD, laquelle sera de nature à favoriser le développement des mutualisations et synergies métier entre les différents services français présents à l'étranger et dans un même pays.

Proposition n° 15 : Prévoir une réunion annuelle du CORINTE sous la présidence du Premier ministre, destinée à valider les choix stratégiques relatifs au déploiement des réseaux y compris s'agissant des opérateurs et d'allocation des moyens à l'étranger

Proposition n° 16 : Associer de manière plus fréquente et souple les opérateurs aux réunions du comité permanent du CORINTE

²⁰ Pour la première fois depuis la création du CORINTE, certains opérateurs (AEFE, Ubifrance, AFII) ont pu assister, le 20 juin 2013, à une réunion du comité permanent en raison du sujet lié à la sécurisation des implantations figurant à l'ordre du jour.

²¹ Lequel comprend l'ensemble des administrations concernées, ainsi que des partenaires extérieurs depuis 2010.

Rapport

Les opérateurs devraient être associés aux réunions du comité permanent de façon plus souple et fréquente, notamment lorsque les sujets évoqués ont un impact sur les services français implantés à l'étranger (en particulier sur les aspects de sécurité, de mutualisations, de colocalisation des implantations ou d'harmonisation des procédures de gestion).

Enfin, un lien plus étroit devrait être établi entre le secrétariat permanent du CORINTE, les directions géographiques du MAE et les chefs de poste, notamment au moment de la prise de fonction des ambassadeurs et des discussions relatives au plan d'action d'ambassade (cf. *infra*), afin de permettre à chaque ambassadeur de disposer d'une vision transversale complète des services de l'État et des opérateurs présents dans son pays de résidence.

La mission considère ainsi que le CORINTE jouera ainsi pleinement son rôle par la réunion de ses différentes instances, sur la base d'un découpage clair de leurs attributions respectives.

3.2. Au niveau local, malgré la mise en place des plans d'action d'ambassade, le pilotage des réseaux demeure encore trop cloisonné ; le rôle d'animation de l'ambassadeur pourrait être réaffirmé et les synergies métier renforcées

3.2.1. L'action des réseaux de l'État à l'étranger est trop souvent exercée de manière cloisonnée, y compris lorsque les missions et métiers sont proches

Le dispositif des plans d'action d'ambassade, qui succède aux plans d'action des ambassadeurs, comme la création de pôles de compétence interministériels (lorsqu'ils existent), constituent au niveau local un des outils à la disposition de l'ambassadeur pour assurer la coordination et l'animation des services à l'étranger.

Pour autant, **force est de constater que dans certains domaines d'action, les synergies métier demeurent insuffisamment développées, ce qui nuit à l'efficacité et à la cohérence de l'action française.** Ainsi, l'action culturelle, éducative et scientifique, comme l'action économique, font intervenir chacune un grand nombre d'acteurs à l'étranger (ambassades, services de l'État, opérateurs), sans que des synergies suffisantes ne soient toujours dégagées entre ces acteurs, les réseaux se superposant dans la plupart des postes, sans toujours travailler ensemble.

A titre d'exemple, rares sont les pays où l'on constate l'existence d'un « effet réseau » suffisant entre l'AEFE, l'Institut français, les alliances françaises et l'AFD s'agissant de l'action éducative. **Les synergies entre les différentes composantes du dispositif culturel et éducatif français demeurent insuffisamment structurées, et inégalement développées selon les pays :**

- ♦ dans certains pays, les établissements d'enseignement français fonctionnent de manière largement indépendante des instituts français, alors même que des synergies pourraient aisément être imaginées et que ces deux entités sont placées sous l'autorité du conseiller pour la coopération et l'action culturelle. Ainsi, il demeure rare que les établissements mettent leurs locaux à disposition des instituts pour l'organisation de cours de langue française pour adulte (cours du soir), ou pour la tenue de manifestations culturelles, même si de bonnes pratiques en la matière ont pu être constatées dans certains pays (Tunisie, Liban, Espagne...);
- ♦ la coordination dans le déploiement des réseaux entre Alliance française et Instituts français demeure insuffisamment développée. Ceci peut entraîner dans certaines villes des redondances en matière d'offre de cours de langue et d'animation culturelle française, voire créer une concurrence entre l'Institut français et l'Alliance française pour l'obtention de fonds issus du mécénat ou de recettes de cours ;

Rapport

- ◆ les liens gagneraient à être renforcés entre les établissements français à l'étranger et les conseillers scientifiques, dans la mesure où les lycées français pourraient représenter un vivier important pour l'attractivité scientifique et universitaire française, et où les enseignants, notamment dans les disciplines scientifiques, pourraient utilement contribuer à l'activité des SCAC dans ce domaine ;
- ◆ la coopération entre les instituts français et les instituts de recherche (IRD, CIRAD, CNRS) est inégalement dynamique selon les pays ;
- ◆ la coordination entre les SCAC et les agences locales de l'AFD pose des difficultés, en particulier dans les domaines de la santé et de l'éducation qui ont été dévolus à l'AFD en 2006. Dans le domaine de la santé, malgré la dévolution, les SCAC conservent une action et continuent d'animer un réseau d'experts techniques internationaux (ETI). Dans le domaine de l'éducation, l'AFD n'est compétente que pour l'éducation primaire et secondaire, l'éducation supérieure et la recherche demeurant de la compétence des SCAC, ce qui peut s'avérer facteur de complexité sur le terrain. Dans de nombreux pays, la coopération entre les acteurs relevant du SCAC et de l'AFD est insuffisante, ce qui entraîne un manque de clarté et une perte d'efficacité.

De la même manière, **les différents acteurs (services économiques, opérateurs, AFD, chambres de commerce et d'industrie françaises à l'étranger) pouvant participer de l'action économique font l'objet d'une coordination qui gagnerait à être renforcée.** Chaque acteur agit aujourd'hui conformément aux objectifs fixés par l'agence ou ministère auquel il appartient. Le rôle de coordination incombe au chef de service économique, sous l'autorité de l'ambassadeur. Toutefois, plusieurs ambassadeurs et chefs de services économiques rencontrés par la mission indiquent que cette coordination peut s'avérer difficile, notamment avec les services d'Ubifrance et de l'AFII, ou dans certains pays, avec les représentants de l'AFD.

Il en résulte une triple difficulté :

- ◆ pour les partenaires extérieurs, notamment les entreprises, la multiplicité et l'absence de coordination entre les acteurs est facteur de confusion ;
- ◆ pour la cohérence de l'action économique de l'État, dans la mesure où de nombreuses problématiques sont transversales à l'action de ces agences, et nécessitent un appui à haut niveau, par le chef de service économique ou l'ambassadeur ;
- ◆ pour le développement de synergies entre les différents services de l'État. En particulier, les synergies entre les services et opérateurs chargés des questions économiques et les services chargés des questions scientifiques (IRD, CIRAD, CNRS, conseillers scientifiques) sont considérées comme trop faibles par les interlocuteurs de la mission, alors même que leur expertise pourrait être utilement valorisée.

3.2.2. Les synergies métier doivent être renforcées et le rôle d'animation de l'ambassadeur réaffirmé

Si le renforcement de la coordination entre les services par la mise en place d'outils dédiés est nécessaire, **force est de constater que les compétences managériales et relationnelles des différents chefs de poste, ainsi que des différents chefs de service, sont des éléments prépondérants pour assurer une mise en synergie des différents acteurs de l'État à l'étranger.**

Cet aspect devrait être pris en compte de manière plus importante dans les choix d'affectation et de nomination et dans les formations des chefs de poste et de services, notamment en réitérant auprès des chefs de poste leur rôle d'animation transversale des différents services et en précisant l'étendue de leurs compétences s'agissant des opérateurs, ce dernier point étant parfois méconnu des chefs de postes de taille moyenne ou petite.

Le développement des échanges et mobilité entre les différentes administrations disposant d'un réseau permettrait certainement également de fluidifier les relations et synergies entre les différents réseaux.

Proposition n° 17 : Assurer une prise en compte plus systématique des compétences managériales, relationnelles et de la capacité à animer un réseau interministériel dans les nominations, formations et instructions données aux chefs de poste

La mission formule par ailleurs plusieurs propositions destinées à renforcer les outils à disposition de l'ambassadeur dans ses fonctions d'animation et de coordination des réseaux français à l'étranger (cf. chapitre III).

Il convient en effet de développer partout où cela est pertinent un « effet réseau » destiné à utiliser au mieux les synergies permises par la présence de plusieurs services de l'État ou de ses opérateurs à l'étranger, notamment dans les domaines de l'action culturelle, scientifique, éducative et économique.

Le rôle d'animation de l'ambassadeur pourrait par ailleurs encore être réaffirmé notamment vis-à-vis des opérateurs, dans le respect de leur autonomie de gestion et du rôle de pilotage exercé par leurs tutelles, dans un souci d'optimisation de l'efficacité de l'action publique à l'étranger.

Proposition n° 18 : Développer au maximum, sous l'impulsion de l'ambassadeur au niveau local et par un pilotage plus unifié au niveau central, la mise en réseau des différents services de l'État et de ses opérateurs à l'étranger, notamment dans les domaines d'action présentant des adhésions fortes, afin de démultiplier l'impact de l'influence française à l'étranger

A titre d'exemple, la coopération opérationnelle entre les SCAC/Instituts français, l'AEFE, les alliances françaises et l'AFD pourrait être renforcée dans les domaines de la coopération éducative, de la santé, de l'apprentissage du français,...

Il en va de même s'agissant de l'action économique où un renforcement de la coordination des différents acteurs peut aisément être imaginé entre service économique, service scientifique et technique, opérateurs du champ économique (Ubifrance, Atout France, AFII) et du champ scientifique (IRD, CIRAD, CNRS).

A cet égard, le plan stratégique pour les services économiques (2013-2018) de la DG Trésor comporte un axe de travail visant à doter les services économiques des relais et leviers nécessaires à leurs missions et notamment « la définition avec les opérateurs sous tutelle d'un *modus operandi* permettant aux CSE d'assumer pleinement leur rôle de pilote de l'ensemble des acteurs publics locaux dans le domaine économique ».

Pour ce faire, il apparaît souhaitable que soit mis en place un pilotage plus coordonné de ces différents réseaux par les administrations centrales de tutelle.

Enfin, la mise en réseau des acteurs est naturellement d'autant plus complexe que le nombre d'acteurs est important et leur autonomie d'action grande (tel est notamment le cas des opérateurs). Pour cette raison, et dans un souci de coordination de l'action publique à l'étranger, **la mission n'est pas favorable au rattachement (en cours d'expérimentation) des Instituts français à l'étranger à l'établissement public parisien Institut français, lesquels deviendraient ainsi des bureaux d'un opérateur (et non plus des services de l'État).**

Proposition n° 19 : Assurer une cohérence entre les plans d'action d'ambassade et les lettres de mission des différents chefs de service de l'État et de ses opérateurs

Les lettres de mission devraient être transmises à l'ambassadeur, pour avis, s'agissant des chefs de service nouvellement nommés, et pour information s'agissant des directeurs locaux des opérateurs, dans un souci de plus grande transparence et afin d'assurer la cohérence de l'ensemble des outils de pilotage et des orientations des réseaux à l'étranger.

CONCLUSION

Les réseaux français à l'étranger ont connu de fortes évolutions dans les années récentes, notamment sous l'effet des contraintes budgétaires : réduction des effectifs et efforts de mutualisation ont ainsi été développés.

Pour autant, le maintien du principe d'universalité d'une part, le cloisonnement des réseaux d'autre part, n'ont permis d'envisager que des évolutions à la marge de la présence française à l'étranger. **A l'avenir, l'optimisation de l'action publique à l'étranger doit nécessairement passer par quatre pistes complémentaires :**

- ◆ **une définition précise et hiérarchisée des missions des différents services à l'étranger conditionnant l'allocation des moyens** ; à cet égard, la mission considère que toute nouvelle réduction d'effectifs doit être gagée par une réduction du champ des missions dévolues aux services. Une revue du partage des compétences entre administrations centrales et réseaux à l'étranger, ainsi que l'abandon de certaines fonctions, devraient notamment permettre d'avancer dans cette réflexion ;
- ◆ **une poursuite plus ambitieuse de la mutualisation et de la simplification des procédures relatives aux fonctions support** sur le modèle des démarches engagées ou d'ores et déjà mises en œuvre par nos principaux partenaires ;
- ◆ **un pilotage interministériel et décloisonné du déploiement des réseaux français à l'étranger**, sous l'impulsion d'un CORINTE auquel serait confié un rôle décisionnaire au niveau central, et des ambassadeurs au niveau local ;
- ◆ **l'intégration des opérateurs dans l'ensemble des démarches d'optimisation de l'action publique à l'étranger.**

A Paris, le 25 novembre 2013



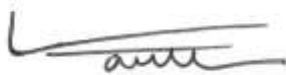
François AUVIGNE
Inspecteur général des
finances



Loïc HENNEKINNE
Ambassadeur de France



Xavier DRIENCOURT
Inspecteur général des
affaires étrangères



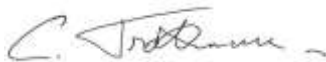
Victoire PAULHAC



Laure BECQ



Patrick LACHAUSSÉE
Inspecteur des affaires
étrangères



Charles TROTTMANN
Inspecteurs des finances

LISTE DES PROPOSITIONS

Proposition n° 1 : Supprimer certaines missions réalisées par les consulats, en particulier :

- ◆ le notariat ;
- ◆ l'organisation de la journée défense et citoyenneté (JDC) à l'étranger ;
- ◆ le contrôle des permis de conduire délivrés hors d'Europe avant leur échange avec un permis français ;
- ◆ la délivrance des cartes nationales d'identité (CNI).

Proposition n° 2 : Afin d'accentuer l'effort de rééquilibrage de la présence française à l'étranger, optimiser et rationaliser les stratégies de déploiement des réseaux à l'étranger, par l'identification pour chacun des réseaux de critères permettant de justifier les ouvertures et fermetures de services

Proposition n° 3 : Conduire une réflexion portant sur une meilleure définition des missions des postes et services à l'étranger de manière à allouer les ressources adéquates en fonction des enjeux, sur le modèle de la réflexion d'ores et déjà conduite par le MAE pour les plus petits postes

Proposition n° 4 : Poursuivre les efforts de réallocation géographique des moyens vers les pays émergents ou jugés d'importance stratégique, notamment en accroissant les efforts de réduction d'effectifs consentis par les postes les mieux dotés

Proposition n° 5 : Veiller à assurer la meilleure articulation des tâches entre les administrations centrales et les postes à l'étranger s'agissant du travail politique (à titre d'exemple, le suivi de la politique intérieure ou des positions dans les négociations communautaires de certains pays), dans un souci d'optimisation des moyens

Proposition n° 6 : Développer la subsidiarité entre les réseaux de l'État à l'étranger, en particulier entre les réseaux consulaire, culturel et de soutien aux entreprises, en définissant clairement en amont le périmètre des missions assumées par un réseau pour le compte d'un autre et en y allouant les moyens et formations nécessaires à l'exercice effectif de ces missions

Proposition n° 7 : Poursuivre l'effort de mutualisation des fonctions support au sein des SCG, en accroissant les tâches qui leur sont confiées et en rendant obligatoire le recours aux SCG pour les services de l'État. Pour les fonctions support non financières, il convient d'envisager l'extension de leur périmètre de compétence à certains opérateurs de l'État (notamment Ubifrance, l'AFII, Atout France) et aux EAF. Dans le même temps, les outils à disposition des SCG devraient être développés et la professionnalisation des agents renforcée afin de leur permettre de mener à bien leurs missions.

Proposition n° 8 : Renforcer la coordination interministérielle de la politique immobilière de l'État à l'étranger, en favorisant partout où cela est possible les colocalisations de services, en élargissant le périmètre de compétence de la CIM aux opérations immobilières des opérateurs de l'État et en prévoyant l'élaboration, pour les pays où l'État et ses opérateurs disposent d'un parc immobilier important, de schémas pluriannuels de stratégie immobilière (SPSI) pays validés en CIM. Dans le même temps, professionnaliser les procédures de gestion immobilière à l'étranger.

Proposition n° 9 : Harmoniser les règles applicables en matière de gestion des ressources humaines, notamment s'agissant du recours aux agents de droit local, aux

Rapport

rémunérations à l'étranger et au remboursement des frais de voyages et missions pour les personnels des services et opérateurs de l'État à l'étranger. A titre expérimental, une enveloppe de crédits pourrait être déléguée à certains chefs de poste pour la rémunération des agents de droit local (ADL).

Proposition n° 10 : S'interroger sur la répartition de certaines compétences entre nos postes à l'étranger et les administrations centrales (à Paris ou à Nantes). En particulier :

- ◆ la carte des fonctions support informatiques du MAE comme du réseau de la DG Trésor devrait être revue avec la création à moyen terme d'une plateforme de soutien à proximité d'un aéroport parisien (en lieu et place des CRASIC et des agents de la DG Trésor dédiés au support informatique à l'étranger) ;
- ◆ la carte des trésoreries devrait évoluer et la centralisation des paiements être développée ;
- ◆ la possibilité de réaliser depuis la France certaines tâches en matière d'état civil (transcription d'actes notamment) doit faire l'objet d'une expertise plus poussée.

Proposition n° 11 : Poursuivre et intensifier les efforts en matière de dématérialisation et de simplification des procédures, notamment dans les domaines consulaire et financier

Proposition n° 12 : Accroître quand cela est pertinent le recours aux agents de droit local, en conduisant une analyse approfondie de l'opportunité et du coût comparatif de l'emploi d'un expatrié et d'un ADL en fonction des zones géographiques

Proposition n° 13 : Accroître le recours à l'externalisation pour la réception des demandes de visas, et expertiser la possibilité de développer l'externalisation pour la réception des demandes de documents d'identité (passeport notamment)

Proposition n° 14 : Faire du CORINTE une instance de discussion stratégique et de pilotage des moyens des réseaux de l'État à l'étranger, compétente en matière de définition et d'évaluation de la stratégie d'implantation des services français à l'étranger

Proposition n° 15 : Prévoir une réunion annuelle du CORINTE sous la présidence du Premier ministre, destinée à valider les choix stratégiques relatifs au déploiement des réseaux y compris s'agissant des opérateurs et d'allocation des moyens à l'étranger

Proposition n° 16 : Associer de manière plus fréquente et souple les opérateurs aux réunions du comité permanent du CORINTE

Proposition n° 17 : Assurer une prise en compte plus systématique des compétences managériales, relationnelles et de la capacité à animer un réseau interministériel dans les nominations, formations et instructions données aux chefs de poste

Proposition n° 18 : Développer au maximum, sous l'impulsion de l'ambassadeur au niveau local et par un pilotage plus unifié au niveau central, la mise en réseau des différents services de l'État et de ses opérateurs à l'étranger, notamment dans les domaines d'action présentant des adhérences fortes, afin de démultiplier l'impact de l'influence française à l'étranger

Proposition n° 19 : Assurer une cohérence entre les plans d'action d'ambassade et les lettres de mission des différents chefs de service de l'État et de ses opérateurs

Rapport

Tableau 3 : Tableau récapitulatif de l'ensemble des propositions du rapport

	Proposition	Parties prenantes concernées	Avantages attendus	Calendrier de mise en œuvre	Références dans le rapport
1	<p>Supprimer certaines missions réalisées par les consulats, en particulier :</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ le notariat ; ▪ l'organisation de la journée défense et citoyenneté (JDC) à l'étranger ; ▪ le contrôle des permis de conduire délivrés hors d'Europe avant leur échange avec un permis français ; ▪ la délivrance des cartes nationales d'identité (CNI). <p>▪ Revoir la tarification des prestations délivrées par les consulats afin de mieux refléter leur coût réel, en réduisant en particulier le périmètre des prestations délivrées à titre gratuit.</p>	<ul style="list-style-type: none"> ▪ MAE ▪ Ministère de l'intérieur 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Économies de fonctionnement ▪ Gains en ETP ▪ Augmentation des recettes 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 2014 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Chapitre II (3.3)
2	<p>Afin d'accentuer l'effort de rééquilibrage de la présence française à l'étranger, optimiser et rationaliser les stratégies de déploiement des réseaux à l'étranger par l'identification pour chacun des réseaux de critères permettant de prioriser les ouvertures et fermetures de services</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Établir une classification des implantations en fonction des missions identifiées permettant à l'État et aux opérateurs de mieux structurer leurs réseaux ▪ Mieux associer les directeurs géographiques du MAE dans la répartition et le déploiement des effectifs de leurs zones ▪ Accroître la modularité du réseau en cas de crise par une meilleure coordination entre les services civils et militaires 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ MAE ▪ Ministères et opérateurs disposant de réseaux à l'étranger 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Modularité du réseau ▪ Rationalisation des implantations 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 2014 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Chapitre I (2.2.4 et 2.3)

Rapport

	Proposition	Parties prenantes concernées	Avantages attendus	Calendrier de mise en œuvre	Références dans le rapport
3	<p>Conduire une réflexion portant sur une meilleure définition des missions des postes et services à l'étranger de manière à allouer les ressources adéquates en fonction des enjeux, sur la modèle de la réflexion d'ores et déjà conduite par le MAE pour les plus petits postes</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Dans les pays à postes multiples, renforcer les mutualisations entre les différentes ambassades, notamment lorsqu'il existe dans une même ville plusieurs représentations bilatérales et multilatérales. ▪ Développer la coopération avec le SEAE dans les pays où la France entretiendra un poste de présence diplomatique à effectifs très réduits. Pourraient en particulier être envisagés : <ul style="list-style-type: none"> • la colocalisation immobilière ; • le partage d'analyse politique ; • le partage de la revue de presse. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ MAE ▪ Ministères et opérateurs disposant de réseaux à l'étranger 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Modularité du réseau ▪ Meilleure allocation des ressources aux missions et aux enjeux 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 2014 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Chapitre I (2.3) ▪ Chapitre II (2.1.3.) ▪ Chapitre II (4.3)
4	<p>Poursuivre les efforts de réallocation géographique des moyens vers les pays émergents ou jugés d'importance stratégique, notamment en accroissant les efforts de réduction d'effectifs consentis par les postes les mieux dotés</p>	<ul style="list-style-type: none"> ▪ MAE ▪ Ministères et opérateurs disposant de réseaux à l'étranger 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Modularité du réseau 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 2014 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Chapitre I (2.2.1)
5	<p>Veiller à assurer la meilleure articulation des compétences entre les administrations centrales et les postes à l'étranger s'agissant du travail politique, dans un souci d'optimisation des moyens</p>	<ul style="list-style-type: none"> ▪ MAE 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Adéquation des moyens 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 2014 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Chapitre I (2.3)
6	<p>Développer la subsidiarité entre les réseaux de l'État à l'étranger, en particulier entre les réseaux consulaire, culturel et de soutien aux entreprises, en définissant clairement en amont le périmètre des missions assumées par un réseau pour le compte d'un autre et en y allouant les moyens nécessaires à l'exercice effectif de ces mission.</p>	<ul style="list-style-type: none"> ▪ MAE ▪ Ministère des finances 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Modularité accrue ▪ Économie de moyens 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 2013 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Chapitre II (1.1.3.)

Rapport

	Proposition	Parties prenantes concernées	Avantages attendus	Calendrier de mise en œuvre	Références dans le rapport
7	<p>Poursuivre l'effort de mutualisation des fonctions support au sein des SCG, en accroissant les tâches qui leur sont confiées et en rendant obligatoire le recours aux SCG pour les services de l'État. Pour les fonctions support non financières, il convient d'envisager l'extension de leur périmètre de compétence à certains opérateurs de l'État (notamment Ubifrance, l'AFII, Atout France) et aux EAF. Dans le même temps, les outils à disposition des SCG devraient être développés et la professionnalisation des agents renforcée afin de leur permettre de mener à bien leurs missions.</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Étudier la possibilité de mettre en place, à moyen terme, un programme support interministériel pour les moyens de fonctionnement des administrations à l'étranger, s'inspirant du programme 333 portant les moyens mutualisés des administrations déconcentrées. ▪ Poursuivre la mutualisation des parcs de véhicules entre les services et opérateurs de l'État à l'étranger. ▪ Poursuivre l'effort de mutualisation des fonctions support au sein des SCG, notamment dans les domaines : <ul style="list-style-type: none"> • des achats ; • de la gestion financière ; • de la gestion immobilière ; • de la gestion des agents de droit local ; • de la gestion des parcs de véhicules ; • de la traduction et de l'interprétariat ; • de la maintenance et des achats de composants informatiques. ▪ Poursuivre la suppression des régies d'avance, notamment au sein du réseau des services économiques. ▪ Dans les pays disposant aujourd'hui de plusieurs SCG, fusionner les structures existantes. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ MAE ▪ Ministères et opérateurs disposant de réseaux à l'étranger ▪ Direction du Budget 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Rassembler les moyens pour favoriser la mutualisation ▪ Optimiser l'utilisation des moyens ▪ Économies de gestion 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 2014 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Chapitre II (1.2.1.) ▪ Chapitre II (1.2.3) ▪ Chapitre II (2.1.1.)

Rapport

	Proposition	Parties prenantes concernées	Avantages attendus	Calendrier de mise en œuvre	Références dans le rapport
8	<p>Renforcer la coordination interministérielle de la politique immobilière de l'État à l'étranger, en favorisant partout où cela est possible les colocalisations de services, en élargissant le périmètre de compétence de la CIM aux opérations immobilières des opérateurs de l'État et en prévoyant l'élaboration, pour les pays où l'État et ses opérateurs disposent d'un parc immobilier important, de schémas pluriannuels de stratégie immobilière (SPSI) pays validés en CIM. Dans le même temps, professionnaliser les procédures de gestion immobilière à l'étranger.</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Doter les programmes support (105 ou 309) des crédits budgétaires nécessaires à la réalisation des dépenses d'entretien du parc immobilier du Ministère des affaires étrangères. ▪ Développer les colocalisations avec nos partenaires européens, en particulier dans les pays où la France souhaite maintenir un effectif diplomatique très réduit. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ MAE ▪ Direction du Budget ▪ Ministères et opérateurs disposant de réseaux à l'étranger 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Favoriser les économies de moyens et les mutualisations ▪ Renforcer la démarche de rationalisation du parc dans les grands pays ▪ Garantir le maintien en état du parc immobilier 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 2014 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Chapitre II (1.2.2.) ▪ Chapitre II (2.1.2.) ▪ Chapitre II (4.1.)
9	<p>Harmoniser les règles applicables en matière de gestion des ressources humaines, notamment s'agissant du recours aux agents de droit local, aux rémunérations à l'étranger et au remboursement des frais de voyages et missions pour les personnels des services et opérateurs de l'État à l'étranger. A titre expérimental, une enveloppe de crédits pourrait être déléguée à certains chefs de poste pour la rémunération des agents de droit local (ADL).</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Favoriser, dans la mesure des possibilités offertes par le droit local, des contrats limités dans le temps et renouvelables. Ceci permettrait d'offrir aux postes la flexibilité nécessaire pour adapter les profils à l'évolution des besoins et pour entretenir la motivation des agents. ▪ Élaborer un cadre salarial unique et obligatoire pour la rémunération des agents de droit local de l'ensemble des services de l'État à l'étranger, et un cadre salarial commun avec les opérateurs ayant vocation à converger. ▪ Renforcer la politique de formation des agents de droit local. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ MAE ▪ Ministères et opérateurs disposant de réseaux à l'étranger 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Rendre plus juste la politique de rémunération ▪ Favoriser la motivation des agents ▪ Expérimenter une flexibilité accrue dans la gestion salariale ▪ Garantir le développement et le maintien des compétences des agents 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 2014 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Chapitre II (1.2.4.)

Rapport

	Proposition	Parties prenantes concernées	Avantages attendus	Calendrier de mise en œuvre	Références dans le rapport
10	<p>S'interroger systématiquement sur la répartition des compétences entre nos postes à l'étranger et les administrations centrales (à Paris ou à Nantes). En particulier :</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ la carte des fonctions support informatiques du MAE comme du réseau de la DG Trésor devrait être revue avec la création à moyen terme d'une plateforme de soutien à proximité d'un aéroport parisien (en lieu et place des CRASIC et des agents de la DG Trésor dédiés au support informatique à l'étranger) ; ▪ la carte des trésoreries devrait évoluer et la centralisation des paiements être développée ; ▪ la possibilité de réaliser depuis la France certaines tâches en matière d'état civil (transcription d'actes notamment) doit faire l'objet d'une expertise plus poussée. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ MAE ▪ DG Trésor ▪ DGFIP ▪ TGE 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Économie d'ETP ▪ Économie de masse salariale ▪ Économie de moyens de fonctionnement 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 2014 à 2016 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Chapitre II (2.2.2.)
11	<p>Poursuivre et intensifier les efforts en matière de dématérialisation et de simplification des procédures, notamment dans les domaines consulaire et financier.</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ A court terme, dans l'attente d'une réforme de l'architecture de paiement à l'étranger, mettre en place une solution technique permettant la dématérialisation des actes de gestion et de la transmission des pièces-jointes sous COREGE. ▪ Conduire une mission spécifique sur la réforme des procédures de gestion et de paiement des pensions à l'étranger, notamment dans les anciens protectorats et territoires sous administration française. ▪ Poursuivre et achever dans les meilleurs délais le développement d'un nouveau système d'information des visas, permettant de dématérialiser au maximum le processus de demande et de confection des visas. ▪ Simplifier la réglementation en matière de visas de long séjour, notamment en supprimant ou fusionnant certains types de visas. ▪ Poursuivre et achever dans les meilleurs délais le projet de création d'un système d'archivage électronique pour les postes diplomatiques et consulaires. ▪ Poursuivre le développement des téléservices pour les français de l'étranger. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ MAE ▪ AIFE ▪ TGE ▪ SRE ▪ Ministère de l'intérieur 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Économies de fonctionnement ▪ Économies d'ETP ▪ Amélioration des conditions de travail des agents ▪ Amélioration du service aux usagers 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 2013 à 2016 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Chapitre II (2.2.2.) ▪ Chapitre II (3.1.1.) ▪ Chapitre II (3.1.2.)

Rapport

	Proposition	Parties prenantes concernées	Avantages attendus	Calendrier de mise en œuvre	Références dans le rapport
12	<p>Accroître quand cela est pertinent le recours aux agents de droit local, en conduisant une analyse approfondie de l'opportunité et du coût comparatif de l'emploi d'un expatrié et d'un ADL en fonction des zones géographiques</p>	<ul style="list-style-type: none"> ▪ MAE 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Favoriser le recours aux ADL là où il permet vraiment de faire des économies de masse salariale 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 2013 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Chapitre II (1.2.4.)
13	<p>Accroître le recours à l'externalisation pour la réception des demandes de visas, et expertiser la possibilité de développer l'externalisation pour la réception des demandes de documents d'identité (passeport notamment)</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Rechercher, pour tous les projets d'externalisation du traitement des demandes de visas, le partage de centres d'externalisation avec des pays partenaires de l'espace Schengen. ▪ Confier la délivrance de visas français à d'autres pays de l'espace Schengen, dans les pays où la France souhaite réduire sa présence consulaire. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ MAE ▪ Ministère de l'intérieur 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Augmentation de la capacité de traitement des visas ▪ Amélioration des conditions de travail des agents ▪ Économies d'ETP ▪ Modularité accrue du réseau 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 2013 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Chapitre II (3.2.) ▪ Chapitre II (4.2.)

Rapport

	Proposition	Parties prenantes concernées	Avantages attendus	Calendrier de mise en œuvre	Références dans le rapport
14	<p>Faire du CORINTE une instance de discussion stratégique et de pilotage des moyens des réseaux de l'État à l'étranger, compétente en matière de définition et d'évaluation de la stratégie d'implantation des services français à l'étranger</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Demander à chacune des administrations de présenter en N-1 une cartographie prévisionnelle de l'évolution de ses implantations à trois ans ; ▪ Inviter le Président de la commission interministérielle de la politique immobilière de l'État (CIM) aux réunions du CORINTE consacrées aux questions immobilières et d'implantations ; ▪ Adresser aux membres du CORINTE, dans le cadre de l'étude d'impact, tout nouveau texte (de niveau législatif ou réglementaire) ayant des conséquences directes ou indirectes sur les réseaux à l'étranger ; ▪ fiabiliser et enrichir la réalisation du rapport sur l'état des moyens de l'action extérieure de la France 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Membres permanents du CORINTE ▪ Secrétariat permanent du CORINTE ▪ Ministères et opérateurs disposant de réseaux à l'étranger 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Vision transversale de la présence française à l'étranger 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 2013 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Chapitre III (2.2.1)
15	<p>Prévoir une réunion annuelle du CORINTE sous la présidence du Premier ministre, destinée à valider les choix stratégiques relatifs au déploiement des réseaux y compris s'agissant des opérateurs et d'allocation des moyens à l'étranger</p>	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Membres permanents du CORINTE ▪ Secrétariat permanent du CORINTE 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Renforcement du rôle du CORINTE comme instance décisionnelle 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 2013 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Chapitre III (2.2.1)
16	<p>Associer de manière plus fréquente et plus souple les opérateurs aux réunions du comité permanent du CORINTE</p>	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Membres permanents du CORINTE ▪ Secrétariat permanent du CORINTE 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Vision transversale des réseaux français à l'étranger ▪ Définition d'une stratégie globale de la présence française à l'étranger 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 2013 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Chapitre III (2.2.1)

Rapport

	Proposition	Parties prenantes concernées	Avantages attendus	Calendrier de mise en œuvre	Références dans le rapport
17	<p>Assurer une prise en compte plus systématique des compétences managériales, relationnelles et de la capacité à animer un réseau interministériel dans les nominations, formations et instructions données aux chefs de poste</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Renforcer la mobilité des agents entre les administrations disposant de réseaux à l'étranger 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ MAE ▪ Ministères et opérateurs disposant de réseaux à l'étranger 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Meilleure compréhension des missions des autres ministères au plan local 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 2013 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Chapitre III (1.3)
18	<p>Développer au maximum, sous l'impulsion de l'ambassadeur au niveau local et par un pilotage plus unifié au niveau central, la mise en réseau des différents services de l'État et de ses opérateurs à l'étranger, notamment dans les domaines d'action présentant des adhérences fortes, afin de démultiplier l'impact de l'influence française à l'étranger.</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Renforcer la coopération opérationnelle entre les SCAC et l'AFD, en particulier dans les domaines de la santé et de l'éducation. ▪ Renforcer les liens entre les établissements scolaires français à l'étranger et les services chargés de la coopération éducative et universitaire. ▪ Renforcer la coordination dans le déploiement des réseaux de l'Alliance française et de l'Institut français, afin de limiter les situations de concurrence entre les deux institutions. ▪ Définir avec les opérateurs économiques un <i>modus operandi</i> permettant aux CSE/R, sous l'autorité de l'ambassadeur, d'assumer pleinement leur rôle de pilote de l'ensemble des acteurs publics locaux compétents dans le domaine économique (en particulier Ubifrance et l'AFII, mais également la Sopexa, les conseillers du commerce extérieur, les représentants des régions...) 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ MAE ▪ DG Trésor ▪ AFD ▪ AEFE ▪ Alliance française ▪ Opérateurs économiques 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Meilleure coordination de l'action de l'État à l'étranger 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 2013 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Chapitre II (1.1.1.) ▪ Chapitre II (1.1.2.)

Rapport

	Proposition	Parties prenantes concernées	Avantages attendus	Calendrier de mise en œuvre	Références dans le rapport
19	<p>Assurer une cohérence entre les plans d'action d'ambassade et les lettres de mission des différents chefs de service de l'État et de ses opérateurs</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Formaliser dans les plans d'action d'ambassade les modalités d'organisation des pôles de compétences existants et leur activité ; ▪ Favoriser les missions conjointes entre l'Inspection générale des affaires étrangères et l'Inspection générale du Trésor ▪ Préciser par voie de circulaire interprétative que, si l'article 3 du décret du 1er juin 1979 ne fait pas référence aux opérateurs, ses dispositions s'appliquent à ces derniers. Veiller par ailleurs, à l'occasion de la modification des statuts des opérateurs ou lors de la création d'un nouvel opérateur disposant d'un réseau à l'étranger à faire référence au décret du 1er juin 1979 et insérer un article spécifique prévoyant que l'action de ces services « s'exerce dans le cadre de la mission de coordination et d'animation assurée, en application de l'article 3 du décret du 1er juin 1979, par l'ambassadeur, chef de la mission diplomatique » ; 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ MAE ▪ Ministères et opérateurs disposant de réseaux à l'étranger 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Donner aux ambassadeurs les moyens de disposer et conduire une action coordonnée et transversale des services de l'État à l'étranger 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 2013 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Chapitre III (1.1.) ▪ Chapitre III (1.2.)