



N° 3620

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

ONZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 20 février 2002.

RAPPORT D'INFORMATION

DÉPOSÉ

en application de l'article 146 du Règlement

PAR LA COMMISSION DES FINANCES, DE L'ÉCONOMIE GÉNÉRALE ET DU PLAN ⁽¹⁾

sur

le réseau diplomatique et le rôle des ambassadeurs

ET PRÉSENTÉ

PAR M. YVES TAVERNIER,

Député.

(1) La composition de cette commission figure au verso de la présente page.

Corps diplomatique et consulaire.

Commission des finances, de l'économie générale et du Plan

La *Commission des finances, de l'économie générale et du Plan* est composée de : M. Henri Emmanuelli, *président* ; M. Michel Bouvard, M. Jean-Pierre Brard, M. Yves Tavernier, *vice-présidents* ; M. Pierre Bourguignon, M. Jean-Jacques Jégou, M. Michel Suchod, *secrétaires* ; M. Didier Migaud, *Rapporteur Général* ; M. Maurice Adevah-Poeuf, M. Philippe Auberger, M. François d'Aubert, M. Dominique Baert, M. Jean-Pierre Balligand, M. Gérard Bapt, M. François Baroin, M. Alain Barrau, M. Jacques Barrot, M. Christian Bergelin, M. Éric Besson, M. Augustin Bonrepaux, M. Jean-Michel Boucheron, Mme Nicole Bricq, M. Christian Cabal, M. Jérôme Cahuzac, M. Thierry Carcenac, M. Gilles Carrez, M. Henry Chabert, M. Jean-Pierre Chevènement, M. Didier Chouat, M. Alain Claeys, M. Charles de Courson, M. Christian Cuvilliez, M. Arthur Dehaine, M. Yves Deniaud, M. Michel Destot, M. Patrick Devedjian, M. Laurent Dominati, M. Tony Dreyfus, M. Jean-Louis Dumont, M. Daniel Feurtet, M. Pierre Forgues, M. Dominique Frelaut, M. Gérard Fuchs, M. Gilbert Gantier, M. Jean de Gaulle, M. Hervé Gaymard, M. Louis Guédon, M. Jacques Guyard, M. Pierre Hériaud, M. Edmond Hervé, M. Jean-Louis Idiart, Mme Anne-Marie Idrac, M. Jean-Pierre Kucheida, M. Marc Laffineur, M. Jean-Marie Le Guen, M. Maurice Ligot, M. François Loos, M. Alain Madelin, Mme Béatrice Marre, M. Pierre Méhaignerie, M. Louis Mexandeau, M. Gilbert Mitterrand, M. Jean Rigal, M. Gilles de Robien, M. Alain Rodet, M. José Rossi, M. Nicolas Sarkozy, M. Gérard Saumade, M. Philippe Séguin, M. Georges Tron, M. Jean Vila, M. Kofi Yamgnane.

SOMMAIRE

	Pages
INTRODUCTION	7
PREMIÈRE PARTIE : L'AMBASSADEUR.....	11
I.– UNE IMAGE FLOUE	11
A.– UN CONTEXTE NOUVEAU	12
B.– LA MULTIPLICATION DES CONCURRENTS	13
1.– Les concurrents administratifs	13
2.– Les autres concurrents.....	16
C.– LA CARRIÈRE DÉVALORISÉE	18
1.– Une image désuète.....	18
2.– Le recours à des non-diplomates.....	19
3.– Une pyramide des âges défavorable.....	20
II.– UN RÔLE DE PLUS EN PLUS COMPLIQUÉ.....	21
A.– DES MISSIONS DE PLUS EN PLUS NOMBREUSES ET COMPLEXES.....	21
1.– La représentation.....	22
2.– La négociation.....	24
3.– L'information.....	26
4.– La protection des Français à l'étranger	28
B.– DES DOMAINES D'INTERVENTION DE PLUS EN PLUS ÉTENDUS	29
1.– La politique	31
2.– Les affaires militaires et de police.....	31
3.– L'économie	32
4.– La culture et l'enseignement	34
5.– La coopération et le développement	36

III.– UNE MODERNISATION NÉCESSAIRE.....	36
A.– DES AMÉLIORATIONS SENSIBLES	37
1.– La rationalisation des moyens.....	37
2.– La régulation de la mobilité.....	38
a) <i>La mobilité géographique</i>	38
b) <i>La mobilité fonctionnelle</i>	40
3.– La rationalisation des rémunérations et indemnités	41
a) <i>Les règles générales</i>	41
b) <i>La rémunération des ambassadeurs</i>	42
B.– DES PROGRÈS À ACCOMPLIR	43
1.– Enrichir l'information de l'ambassadeur	43
2.– Former et évaluer.....	45
a) <i>La formation initiale et continue</i>	45
b) <i>L'évaluation</i>	47
3.– Ouvrir le recrutement.....	49
a) <i>La relative étroitesse du recrutement et le déroulement des carrières</i>	49
b) <i>Favoriser l'échange d'expériences</i>	52
c) <i>Assouplir le passage entre fonctions consulaires et diplomatiques</i>	53
d) <i>Prévoir une intégration du corps de l'expansion économique dans le corps diplomatique ?</i>	54
e) <i>Assurer une éthique rigoureuse et transparente</i>	48
4.– Privilégier la mission de l'ambassadeur.....	48
a) <i>Rappeler que l'ambassadeur remplit une fonction avant d'occuper un rang</i>	48
b) <i>Réaffirmer la place de l'ambassadeur à la tête des services extérieurs</i>	49
DEUXIÈME PARTIE : L'AMBASSADE ET LE CONTRIBUABLE.....	63
I.– LE RÉSEAU DIPLOMATIQUE ET CONSULAIRE.....	63
A.– UN RÉSEAU À VOCATION UNIVERSELLE	63
1.– Des justifications substantielles	63
2.– Des implantations nombreuses et diversifiées.....	65
a) <i>Un réseau vaste</i>	65
b) <i>Un réseau hétérogène</i>	66
c) <i>Le rôle des agences consulaires</i>	67
3.– Un réseau comparable à celui de nos principaux partenaires	71
4.– Un coût élevé à relativiser	76
B.– UN RÉSEAU EN MOUVEMENT	80
1.– Un réseau vivant	81

a) <i>De nombreux mouvements</i>	81
b) <i>L'exemple malheureux de la fermeture du consulat de Melbourne</i>	87
2.– L'expérience des « postes mixtes »	90
3.– La question des ambassades bilatérales	91
C.– UN RÉSEAU MODERNISÉ.....	93
1.– La naissance d'une culture de gestion	93
2.– La réforme des procédures budgétaires et comptables	94
a) <i>La réforme de la préparation des budgets des postes</i>	94
b) <i>La réforme comptable</i>	95
3.– La globalisation et la déconcentration des crédits	97
a) <i>La globalisation</i>	97
b) <i>La déconcentration</i>	101
4.– La rénovation de la politique immobilière	106
5.– L'amélioration de la communication	108
II.– LA NÉCESSAIRE ADAPTATION	109
A.– LA FIXATION DE RÈGLES D'ÉVOLUTION DU RÉSEAU.....	109
1.– Une classification transparente du réseau	110
2.– L'examen systématique d'une coopération européenne	111
B.– LA MISE EN PLACE D'UNE POLITIQUE DE COMMUNICATION PLUS OFFENSIVE	113
1.– La communication externe.....	113
2.– La communication interne.....	114
C.– LA VALORISATION DU TRAVAIL DE L'INSPECTION GÉNÉRALE	116
D.– LE RENFORCEMENT DU COMITÉ INTERMINISTÉRIEL DES MOYENS DE L'ÉTAT À L'ÉTRANGER.....	117
E.– L'AMÉLIORATION DE LA GESTION	120
1.– Le renforcement des postes.....	120
2.– La création d'un pôle de gestion unique	121
3.– La mise en place d'indicateurs de résultat.....	123

F.– SORTIR DU DIALOGUE STÉRILE AVEC LES FINANCES.....	126
1.– Nouer un véritable dialogue	126
2.– Affirmer la compétence du ministère des affaires étrangères dans le domaine économique international.....	128
3.– Éviter les comparaisons trompeuses entre réseaux.....	129
CONCLUSION	132
EXAMEN EN COMMISSION	134
ANNEXES	138

INTRODUCTION

La révolution culturelle s'est-elle arrêtée aux portes du Quai d'Orsay ? De tous les ministères, celui des affaires étrangères serait le plus inapte à l'ouverture sur le monde qui bouge, celui de la société civile, des milieux d'affaires, des ONG et, naturellement, des journalistes.

C'est dans ce style que le journal *Le Monde* a publié, en avril 2001, trois longs articles pour fustiger la diplomatie française présentée comme l'institution la plus ringarde de la République ⁽¹⁾. Le jugement est sans appel : l'impéritie des diplomates n'a d'égal que leur bêtise et leur suffisance ! Si l'on en croit le journaliste, les diplomates dépassés et incapables ... livreraient la France à la risée de tous. À cet égard, le Kosovo aurait révélé l'extraordinaire sclérose d'une bureaucratie d'un autre âge.

Sous les lambris dorés de leur hôtel parisien, les gens du « Quai » formeraient une caste dont l'incurie le disputerait à l'inefficacité. Ainsi, au cœur de Paris, survivrait le « Jurassic Park » de l'administration française, hériter du temps où le représentant de la cour de Versailles faisait bonne figure à la cour du roi de Prusse.

Seul émergeant de ce monde en catalepsie, le ministre des affaires étrangères et son cabinet, îlot de lucidité, acteurs volontaires mais trop souvent impuissants.

La grande faute du Quai d'Orsay serait de ne pas s'inspirer de la culture et des valeurs du monde anglo-saxon. Les diplomates britanniques et américains sauraient, mieux que nuls autres, être au service de ce qui compte « *le business et les droits de l'homme* ». À l'heure de la mondialisation, elles ne reconnaissent au politique, qualifié de « diplomatie pure » qu'un rôle secondaire.

Les articles du *Monde* « surfent » sur les thèmes à la mode. L'économie déterminerait les rapports de force entre les États et façonnerait les relations internationales. Un bon ambassadeur serait un bon représentant de commerce, apportant un soutien logistique important aux entreprises de son pays. La vente de trois Airbus et d'un TGV le placerait au hit parade de la profession.

Cette façon de voir n'est pas très éloignée de celle qui anime le ministère de l'économie et des finances. Elle sous-tend les critiques récurrentes qu'il adresse à son homologue des affaires étrangères. Les directions du Trésor et du budget dénoncent volontiers « l'amateurisme », « la légèreté », « le manque de rigueur » du monde des diplomates.

Il est vrai que l'impérieuse volonté de Bercy à vouloir tout orienter et à vouloir tout contrôler s'étend à toutes les administrations françaises. Elle atteint toutefois une rare vivacité dès qu'il s'agit des affaires étrangères.

⁽¹⁾ « Quai d'Orsay : la réforme ! la réforme ! », « La disparition de la coopé », « Tout changer pour ne rien changer », *Le Monde* des 25, 26 et 27 avril 2001.

Querelles administratives ou variante technocratique de la lutte des classes ? L'observateur est parfois interloqué par la tonalité des relations entre les deux grands corps de l'État. Au nom des valeurs «bourgeoises» de la rigueur comptable et de la recherche constante des économies, les financiers dénoncent le laxisme d'une administration soupçonnée de cultiver les mœurs aristocratiques de ses origines. Celle-ci rétorque qu'elle a en charge la place de la France sur la scène internationale et que son action est contrariée par l'esprit étroit des «boutiquiers» du budget !

À l'évidence, ce débat particulièrement irritant révèle l'affrontement de deux cultures qui éprouvent beaucoup de difficultés à dialoguer. Le débat budgétaire est révélateur des incompréhensions qui nuisent incontestablement à l'image et à l'action de la France sur la scène internationale.

Dans un budget de l'État à croissance modérée, celui des affaires étrangères, jugé non prioritaire, connaît des tensions d'une assez forte intensité.

Au cours de la période 1994-1998, il a été amputé de 8 % de ses effectifs et sa part dans les dépenses publiques n'a cessé de diminuer. Certes, ses moyens ont été stabilisés au cours des deux derniers exercices mais, avec 1,37 % du budget global, il est parmi les derniers de la classe.

Le poids des agriculteurs, des transporteurs routiers ou des conducteurs de trains sur la vie politique française est infiniment plus important que celui de nos agents dans les pays étrangers. Aussi ces derniers sont-ils tout naturellement en première ligne lorsque s'abat la rigueur budgétaire. Ils n'ont guère les moyens de se faire entendre, même en cas de grande nécessité.

Naturellement, le débat n'est pas abordé en ces termes. Le ministère des Finances affirme donner aux affaires étrangères les moyens de ses objectifs. Seule une gestion contestable expliquerait les difficultés.

Les services de la direction du budget sont, à cet égard, sans le moindre état d'âme. Au cœur des griefs se situe l'importance de notre réseau diplomatique, consulaire et de nos centres culturels. Comparée aux autres pays, la France aurait trop d'ambassades, de consulats et de centres de diffusion de sa langue et de sa culture.

Il est reproché au ministère des affaires étrangères de ne pas « sabrer » assez dans son dispositif, de faire preuve d'inertie et de conservatisme. Jamais dans le débat n'apparaissent les finalités. La défense du siège de délégué permanent au Conseil de sécurité des Nations Unies aurait-elle une incidence sur l'importance de notre diplomatie, jugée trop planétaire par les comptables ? Les consulats britanniques rendent-ils les mêmes services que leurs homologues français ? Est-il raisonnable que les Français à l'étranger puissent disposer d'autant de services pour répondre à leurs besoins ?

Curieusement, les critiques de Bercy se font plus discrètes dès qu'il s'agit de son propre service de relations internationales. Le réseau des postes d'expansion économique, devenus depuis le 1^{er} janvier dernier « missions économiques », est comparable à celui des ambassades, le nombre de fonctionnaires y est parfois supérieur et le niveau des rémunérations est généralement plus élevé. Et pourtant, la direction des relations extérieures du ministère des finances a droit aux lauriers que ne peut espérer son homologue du Quai d'Orsay. Ce jeu de ping-pong ne peut qu'irriter profondément la commission des Finances de l'Assemblée nationale, et tout particulièrement son Rapporteur pour les affaires étrangères. La place de la France dans le monde, les moyens mis en œuvre au service de nos intérêts politiques, économiques, sociaux, nos objectifs stratégiques ne peuvent pas être arrêtés en fonction de simples comptes d'épiciers.

Dire que la France a trop d'ambassades ou de centres culturels exige d'abord que l'on s'interroge sur leurs fonctions, sur leurs objectifs. On en revient à des questions simples : à quoi sert un ambassadeur, un consul général, un conseiller commercial dans le monde d'aujourd'hui ? À quoi servent nos contributions volontaires aux agences des Nations Unies ? La France doit-elle continuer à être l'un des plus mauvais contributeurs au PNUD ou à l'UNICEF ? Tant qu'il n'aura pas été répondu clairement à ces questions, les débats budgétaires resteront byzantins et stériles.

Voilà pourquoi votre Rapporteur spécial a décidé, depuis trois ans, de choisir un thème significatif de notre action extérieure, de l'étudier, de l'approfondir afin d'apprécier la pertinence des moyens accordés en fonction des objectifs assignés.

En 1999, les services des visas de nos consulats ont fait l'objet d'un premier rapport. Il a été ainsi observé que les services qui accueillent une partie importante des étrangers voulant découvrir la France, sont les parents pauvres de toutes nos administrations hors les frontières. Poste sensible par nature, le guichet des visas dans nos consulats est tenu, dans les trois quarts des cas, par des non-professionnels, sous-payés et sans la moindre perspective professionnelle. Il arrive parfois qu'aucun Français n'officie dans ces lieux qui constituent pourtant l'une des principales vitrines de notre pays.

Il est apparu, à l'évidence, que la sous-administration, le manque de personnel et de moyens étaient préjudiciables à nos intérêts et à notre image. Plus grave, ils pourraient être source de corruption et de scandale. Depuis la publication du rapport, une légère amélioration des dotations budgétaires a été engagée. Elle est loin de répondre à nos besoins.

Le rapport sur la francophonie, réalisé en 2000, a montré l'inquiétant décalage entre les discours et la réalité. Seul l'extraordinaire dévouement des personnels chargés de la culture et de l'enseignement du français permet de combler les graves lacunes budgétaires. Le remarquable réseau des alliances françaises compense l'indifférence, voire le mépris qu'affichent trop souvent les entreprises françaises à l'égard de notre langue. Là encore, la France de la Révolution et des droits de l'homme déçoit, faute de moyens, ceux qui veulent croire en elle.

Le présent rapport tente de faire le point, objectivement, sur notre réseau diplomatique et consulaire. Seuls les États-Unis ont plus d'ambassades que la France et seule l'Italie nous devance pour le nombre de consulats. Est-ce légitime ? Est-ce justifié ? La critique est particulièrement vive sur la densité et la diversité de notre représentation dans les pays européens. Est-il normal d'avoir autant de consulats en Allemagne et en Espagne ⁽²⁾ ? La volonté d'être présent partout ne nous interdit-elle pas d'être forts où cela serait nécessaire ? La quantité ne nuit-elle pas à la qualité et à l'efficacité ? L'argent public serait-il mieux employé dans le cadre d'un réseau plus compact, opérant des regroupements régionaux et mettant en œuvre une plus grande synergie entre les différentes administrations ?

À ces questions, le rapport tente d'apporter des éléments de réponse en utilisant, par métonymie, l'ambassadeur pour le métier de diplomate et l'ambassade pour notre réseau diplomatique et consulaire.

⁽²⁾ Six consulats généraux en Allemagne (Düsseldorf, Francfort, Hambourg, Munich, Sarrebruck, Stuttgart) et quatre consulats généraux (Madrid, Barcelone, Bilbao, Séville) et deux antennes consulaires (Alicante et Malaga) en Espagne.

PREMIÈRE PARTIE

L'AMBASSADEUR

Une des premières images qui peut survenir lorsqu'on pense aux ambassadeurs est celle du tableau de Hans Holbein, conservé à la National Gallery de Londres : le *Double portrait de Jean de Dinteville et Georges de Selve*, dit «*Les ambassadeurs* ». On y voit deux gentilshommes entourés de tous les objets nécessaires à un humaniste du début du XVI^{ème} siècle, un humaniste qui est à la fois courtisan, astronome, musicien, géographe, mathématicien, amateur des belles lettres, esthète. Voilà une image qui persiste : l'ambassadeur serait resté un amateur éclairé et dilettante, ayant assez de culture pour tenir une conversation brillante dans n'importe quel salon doré et assez de savoir-vivre pour représenter dignement la France en toute circonstance.

Cette image, si elle était vérifiée, ne correspondrait plus aux nécessités du temps, à la diversification et à l'exigence d'efficacité de l'action extérieure. Les négociations seraient devenues trop spécialisées et la représentation doit s'effacer devant l'action. Et Albert de Broglie, qui considérait que la diplomatie était ce que la civilisation avait imaginé de mieux pour empêcher la force de présider seule aux rapports internationaux, se trouverait démenti par la persistance des conflits. Nos ambassadeurs seraient devenus inutiles et resteraient coûteux pour les deniers publics et «*les corps diplomatiques, qui ne sont plus en rapport avec le système de la nouvelle société, ne servent souvent qu'à troubler les cabinets auprès desquels ils sont accrédités, et à nourrir leurs maîtres d'illusions* »⁽³⁾. Voilà, à traits à peine forcés, dépeinte l'opinion que se font certains, en particulier au ministère des finances, du métier de diplomate.

Cette manière de voir mérite examen. La représentation de l'ambassadeur reste décalée par rapport à une réalité qui a profondément changé. Les stéréotypes ont la vie dure. Aussi convient-il de remettre en perspective l'évolution récente du métier de diplomate, de souligner les réels efforts qui ont été entrepris par le ministère des affaires étrangères pour y répondre et de relever les manques éventuels de la pratique diplomatique française.

I.- UNE IMAGE FLOUE

Comme le souligne Stendhal, «*Les ambassadeurs sont une espèce à part, marquée par des singularités très tranchées, et ces singularités sont encore rehaussées par la situation et le caractère personnel et politique du souverain qui les envoie ou qui les reçoit* »⁽⁴⁾. Cette singularité s'est renforcée avec les changements intervenus au siècle dernier, changements caractérisés notamment par l'apparition de nouveaux acteurs sur la scène internationale et par l'intérêt moindre que représente la Carrière.

⁽³⁾ Chateaubriand, *Essai sur la littérature anglaise*, Paris, Garnier, 1861.

⁽⁴⁾ *Les ambassadeurs*, 1828, paru dans *Voyages en Italie*, Paris, Gallimard, page 1251.

A.— UN CONTEXTE NOUVEAU

Le statut classique du diplomate date du XIX^{ème} siècle. À partir du congrès de Vienne, les statuts des diplomates sont fixés, les immunités définies. Les méthodes de travail sont organisées : instructions au départ, correspondance diplomatique régulière, rapports de fin de mission. L'écrit devient le support usuel des relations entre diplomates. L'ambassade bilatérale devient le prototype de la structure diplomatique. L'Europe reste le centre du monde.

Mais, rapidement, la figure du monde devient de plus en plus plastique et indéchiffrable. Déjà en 1926, Jules Cambon relevait que : *« De tout temps, les chefs de Gouvernement ont eu tendance à négocier eux-mêmes. Cette tendance commence à devenir une habitude. Les ministres sont, en quelque sorte, talonnés par les impatiences toujours grandissantes de l'opinion publique et ils se déplacent aisément. »*⁽⁵⁾

Depuis la seconde guerre mondiale, une série d'organisations mondiales est mise en place dans le domaine politique, économique, juridique, qui modifie la souveraineté étatique. Les inégalités entre États s'accroissent au fur et à mesure que des territoires de plus en plus nombreux acquièrent la souveraineté. La circulation des capitaux, tout comme le sous-développement, devient un fait majeur de la scène internationale, caractérisée par une combinaison entre de nombreux petits États et des organisations mondiales faibles. Les négociations multilatérales deviennent la norme. Parallèlement, le nombre d'acteurs s'accroît : associations civiles, entreprises multinationales.

Les méthodes de travail se transforment. Le modèle classique du télégramme s'efface. Le télégraphe est entré au ministère des affaires étrangères en 1857. Les télégrammes et les dépêches se sont progressivement multipliés. Les télégrammes sont devenus de plus en plus longs et de plus en plus nombreux. La dépêche se hâte lentement par la valise. L'ultime développement est marqué par l'Intranet.

Le multilatéral constitue sans doute l'une des atteintes majeures à la diplomatie traditionnelle, incarnée par l'ambassadeur accrédité auprès d'un État. Le mode d'organisation du travail qu'impliquent les grandes réunions multilatérales semble renvoyer ce personnage de la scène internationale aux oubliettes, pour lui substituer des équipes de négociations pluridisciplinaires, s'adaptant en permanence au format requis par le sujet inscrit à l'ordre du jour. Tous les domaines sont aujourd'hui « multilatéralisés » : la science, la culture, la santé, l'économie, la résolution des crises. La diplomatie multilatérale offre des possibilités d'influence sans équivalent dans la diplomatie bilatérale, à condition que les positions soient préparées de manière cohérente. L'interministériel doit fonctionner parfaitement, la qualité des négociateurs doit être reconnue, la présence doit être organisée, les engagements financiers dans l'organisation considérée doivent être réels, le discours doit être identifiable.

⁽⁵⁾ M. Jules Cambon, *Le diplomate*, Paris, Hachette, 1926, page 118.

Ainsi, il semble qu'au temps où les avions relient en quelques heures les continents les uns aux autres, et où les nouvelles peuvent être transmises d'une extrémité du monde à l'autre de manière quasi instantanée, les ambassadeurs ont un rôle d'autant plus secondaire à jouer que les gouvernements sont en contact permanent les uns avec les autres. Pour certains, c'est précisément en raison des conditions nouvelles dans lesquelles se déroulent aujourd'hui les relations internationales que le rôle de l'ambassadeur est plus important que jamais.

B.- LA MULTIPLICATION DES CONCURRENTS

Le ministère des affaires étrangères n'a plus le monopole de l'action extérieure. L'ambassade bilatérale ne constitue plus l'archétype de la structure d'action extérieure. En premier lieu, le XX^{ème} siècle a été marqué par une nouveauté importante : le développement du multilatéralisme et la multiplication des envoyés spéciaux et ambassadeurs extraordinaires chargés d'une mission spécifique. Ces développements se sont produits au sein même du ministère des affaires étrangères. En deuxième lieu, les administrations ont développé leurs propres services internationaux, dont l'action empiète parfois sur celle menée par les services des affaires étrangères et les postes diplomatiques. Enfin, l'apparition sur la scène internationale de nouveaux acteurs, tels que les grandes entreprises ou des organisations de solidarité internationale, vient compliquer l'action de nos postes.

1.- LES CONCURRENTS ADMINISTRATIFS

Votre Rapporteur spécial l'a montré dans son rapport sur la francophonie ⁽⁶⁾, pour ne prendre qu'un exemple, les acteurs et les niveaux administratifs ont tendance à se multiplier dans l'action extérieure.

Les moyens d'action extérieure irriguent en partie le réseau administratif français à l'étranger, recouvrant 18 catégories d'implantations (ambassades, postes consulaires, missions de coopération, postes d'expansion économique, agences financières du Trésor, attachés douaniers, *etc.*) avec un total de 763 services sur un ensemble de 161 pays. Ce réseau est lui-même relayé par d'autres réseaux institutionnels tels que celui de l'Agence française de développement ou celui des établissements scolaires liés juridiquement à l'Agence pour l'enseignement français à l'étranger ou encore celui des alliances françaises, centres et instituts culturels.

Ces réseaux « parallèles » se sont multipliés. Depuis le début des années cinquante, la plupart des ministères se sont dotés de services internationaux qui, progressivement, ont pris de l'importance et ont contribué à la politique étrangère. Ces réseaux apparaissent parfois concurrents. Pour ne prendre que quelques exemples, on pourra s'étonner que des sous-commissions éducatives aux commissions mixtes aient été

⁽⁶⁾ Yves Tavernier, *Du global à l'universel, les enjeux de la francophonie, Assemblée nationale, XI^{ème} législature, document n° 2592, 21 septembre 2000.*

organisées directement par la délégation aux relations internationales et à la coopération (DRIC) du ministère de l'éducation nationale, sans concertation avec les services du ministère des affaires étrangères.

De la même façon, dans des pays où le réseau culturel est dense et étendu, comme en Espagne par exemple, il apparaît que les personnels issus du ministère de la culture tendent à conduire une politique relativement indépendante des orientations fixées par l'ambassade et marquée du sceau de leur ministère d'origine.

En effet, outre le ministère des affaires étrangères et l'ancien ministère de la coopération, tous les ministères ou presque ont développé, directement ou indirectement, une action dans le domaine de la coopération. Les ministères de l'agriculture, de l'intérieur, de la justice, de l'équipement, de la fonction publique, conduisent depuis longtemps une coopération importante avec leurs homologues étrangers. Par exemple, le ministère de la fonction publique a créé, en 1998, au sein de la direction générale de la fonction publique, une mission des affaires européennes et internationales (MAEI), chargée de développer la coopération administrative, en concertation avec le secrétariat général du comité interministériel sur les questions de coopération économique européenne (SGCI) et avec les autres ministères. Elle s'appuie pour ce faire, notamment, sur l'Institut international d'administration publique, fusionné récemment avec l'École nationale d'administration, et sur le Centre des études européennes de Strasbourg, sur lesquels elle exerce une tutelle. Les directions de la coopération internationale du ministère de l'environnement et du ministère des affaires sociales engagent également des actions, dans le cadre en particulier de forums internationaux sur le développement durable, le développement social et la pauvreté. Il convient de relever que chaque ministère entretient des relations étroites avec des opérateurs techniques, mandataires des administrations, à l'exemple de l'ADEPTA pour le ministère de l'agriculture, de l'ISTED pour celui de l'équipement, la SOFREMI et Eurodouanes pour celui de l'intérieur, le SCTIP pour la police, l'ADETEF pour le ministère des finances ou encore le GIP-Inter pour les affaires sociales ⁽⁷⁾.

La fin de la guerre froide a provoqué une montée en puissance de ce qu'on appelle la diplomatie de défense, marquée par le développement de liens de coopération étroite avec les armées des pays de l'ex-bloc soviétique et par l'engagement de moyens militaires dans la prévention ou la gestion de crises politico-militaires, en relation étroite avec l'action diplomatique et les interventions des acteurs non étatiques. Le ministère français de la défense, dans ce contexte, a multiplié, comme ses homologues européens et américains, ses capacités d'expertise et de soutien international. C'est dans cette logique que fut créée, en 1992, une délégation aux affaires stratégiques, que certains assimilent à un « *ministère des affaires étrangères en miniature* » ⁽⁸⁾.

⁽⁷⁾ ADEPTA : Association pour le développement des équipements et technologies agricoles et agroalimentaires françaises. ISTED : Institut des sciences et des techniques de l'équipement et de l'environnement pour le développement. SOFREMI : Société française pour l'exportation de matériel et de systèmes de sécurité. SCTIP : Service de coopération technique internationale de la police. ADETEF : Association pour le développement des échanges en technologie économique et financière.

⁽⁸⁾ M. François Heisbourg, « Défense-diplomatie : de la puissance à l'influence », dans MM. Roger Fauroux et Bernard Spitz, Notre État, Paris, 2000.

Le ministère de l'économie, des finances et de l'industrie occupe, par le biais des actions de la direction des relations économiques extérieures et du Trésor, une place particulière. Ses liens privilégiés avec l'Agence française de développement le placent également dans une position de premier plan. Ainsi, depuis le début du siècle dernier (1903), le ministère de l'économie a développé un réseau à l'étranger visant à promouvoir le commerce extérieur de la France, structure qui est devenue, dans certains pays, relativement autonome par rapport à l'ambassade. Le Trésor gère plus de crédits que l'ancien ministère de la coopération, par les contributions de notre pays à l'aide multilatérale en application des traités internationaux. Les principales banques bénéficiaires des concours du Trésor sont la Banque africaine de développement, la Banque interaméricaine de développement et la Banque internationale pour la reconstruction et le développement. Parmi les fonds spécialisés, notre pays contribue au Fonds pour l'environnement mondial, au Fonds unifié de développement, au Fonds asiatique de développement et à la Facilité d'ajustement structurel renforcé. Le Trésor suit également la gestion de la dette multilatérale, qui obéit à plusieurs options, déterminées lors des réunions des pays industrialisés à Toronto (1988), Londres (1991), Naples (1994), Lyon (1996) et Cologne (1999).

Ainsi, l'attrait de la carrière diplomatique a décliné en proportion du recul du rôle du Quai d'Orsay sur la scène interministérielle. À mesure que se développait l'autonomie des ministères techniques, de leurs services internationaux, voire de leurs attachés spécialisés, et que se restreignait le champ d'intervention et d'initiative du ministère des affaires étrangères, le travail des diplomates, vu de l'extérieur, perdait de son intérêt et de sa séduction. L'idée se répandait qu'il était possible à un ancien élève de l'École nationale d'administration d'orienter sa carrière vers les activités internationales ailleurs qu'au ministère des affaires étrangères.

2.- LES AUTRES CONCURRENTS

Les ambassadeurs montrent les limites de leur action au fur et à mesure que s'affirme le poids grandissant des acteurs non étatiques – sociétés, médias, groupes de pression – sur la scène internationale.

Dans l'exercice de sa mission d'information, l'ambassadeur se trouve concurrencé par les médias. Bénéficiant de moyens matériels et d'un accès privilégié aux informations, certains journalistes exercent par leur audience une influence directe sur la décision politique. Les journalistes de l'Agence France Presse à Washington sont plus nombreux que les diplomates de l'ambassade de France. Les grandes entreprises mènent leurs projets, non plus au rythme des télégrammes mais à coup de courriers électroniques et de déplacements de leurs présidents pour rencontrer des chefs d'État sans que les ambassadeurs n'en soient toujours préalablement informés, alors même que le Président de la République ne manque pas d'emmener des chefs d'entreprise dans ses déplacements officiels.

L'action des acteurs non étatiques tend à être exaltée à outrance, reléguant l'action classique des réseaux diplomatiques dans une image d'aimable mais impuissante gesticulation. Il suffit, pour s'en convaincre, de constater avec quel empressement les organisations internationales telles que le Fonds monétaire international ou la Banque mondiale soignent leur communication en direction des organisations non gouvernementales occidentales ⁽⁹⁾. Les médias s'intéressent plus à Davos qu'à l'assemblée générale des Nations Unies. Les bailleurs de fonds et les grands investisseurs privés remplacent le diplomate. Dans un article intitulé «La diplomatie sans diplomates», un diplomate américain pouvait déplorer cette situation.

Dans le dernier article de la série sur le ministère des affaires étrangères publiée par *Le Monde* en avril 2001, l'auteur développe une longue comparaison entre les «*maîtres d'hôtel*» et «*bureaucrates*» tamponneurs de visas du Quai d'Orsay et les «*héros modernes*» que seraient les membres des organisations non gouvernementales. Un diplomate, ancien haut responsable d'une ONG importante, l'a souligné à l'occasion du débat ouvert au sein du ministère des affaires étrangères sur ces articles : «*Certes les ONG possèdent une capacité de réaction rapide, une gestion souple et des personnels extrêmement motivés mais leurs moyens restent, sauf très rares exceptions, dépendant des grands donateurs (donc avec une indépendance parfois bradée) et si les succès sont nombreux, l'histoire récente ne manque pas non plus d'exemples d'échecs (par contraste singulièrement peu médiatisés). L'ONG n'est pas une panacée, elle peut être manipulée, mal gérée, suivre des lignes politiques, idéologiques ou humanitaires fluctuantes et il faut se garder de penser que la " geste humanitaire " des grandes figures emblématiques des années 70 et 80, est poursuivie avec autant de certitude (peut-être avec raison) par les jeunes cadres des ONG d'aujourd'hui. Celles-ci sont plutôt maintenant une niche de pré-emploi et servent des projets plus utilitaristes qu'humanitaires.*»

C'est dans ce contexte que le ministère des affaires étrangères souhaite «*être, au cœur de l'État, le ministère pilote de l'action extérieure (la " tour de contrôle ")*» et «*offrir, par sa vision globale des affaires du monde, un éclairage d'ensemble sur celles-ci ainsi que des services concurrents à tous ceux qui se tournent vers lui*» ⁽¹⁰⁾. Voilà des objectifs ambitieux qui semblent de plus en plus difficiles à atteindre. Le chef de mission diplomatique n'a plus les moyens de monopoliser la représentation de la France à l'étranger comme en témoigne l'appropriation d'une partie de la préparation des sujets de négociations diplomatiques par l'ensemble des ministères.

⁽⁹⁾ Yves Tavernier, Fonds monétaire international, Banque mondiale : « Pour faire plaisir à Wall Street » ?, *Assemblée nationale, XI^{ème} législature, n° 3478, 19 décembre 2001.*

⁽¹⁰⁾ *Réponse au questionnaire budgétaire de la commission des Finances sur le projet de loi de finances pour 2002.*

C.— LA CARRIÈRE DÉVALORISÉE

La Carrière n'est plus ce qu'elle était. Les qualités que doit réunir un ambassadeur s'il veut être à la hauteur de sa charge sont infinies. Dans *Le parfait ambassadeur* de 1642, Juan Antonio Vera Zuiga y Figueroa, énumère les dons nécessaires pour remplir ces fonctions : « *C'est une charge qui ne reçoit de comparaison avec aucune autre de la République : il n'y en a point où toutes ces qualités soient plus nécessaires : la confiance, la loyauté, l'industrie, la vertu, la bonne extraction, la richesse, l'expérience aux affaires, la vivacité d'esprit et le courage* ». Pour faire face à un tel déluge de qualités, il faut recruter des agents exceptionnels, qui n'ont plus aujourd'hui l'impression d'être reconnus comme tels.

1.— UNE IMAGE DESUETE

L'image classique du diplomate mondain a la vie dure. M. de Callières, dans *De la manière de négocier avec les souverains*, soulignait en 1716 tous les attributs de la charge : « *Pour soutenir la dignité attachée à ces emplois, il faut que celui qui en est revêtu, soit libéral et magnifique, mais avec choix et avec dessein ; que la magnificence paroisse dans son train, dans la livrée et dans le reste de son équipage ; que la propreté, l'abondance, et même la délicatesse, règne sur sa table : qu'il donne souvent des fêtes et des divertissements aux principales personnes de la Cour où il se trouve, et au Prince même, s'il est d'humeur à y prendre part, qu'il tâche entrer dans les parties de divertissements, mais d'une manière agréable et sans le contraindre, et qu'il y apporte toujours un air ouvert, complaisant, honnête et un désir continuel de lui plaire.* »⁽¹¹⁾

Le ministère des affaires étrangères, qui est à l'origine de la notion même de carrière administrative, n'attire plus autant que par le passé. Les héros de roman ne proclament plus « *La carrière diplomatique m'eût agréé pour la considération dont elle est entourée ; l'espoir de devenir ambassadeur et de représenter mon pays dans les cours étrangères m'eût souri* »⁽¹²⁾. Cela fait longtemps que le déclin de la Carrière est annoncé. Nombreux sont ceux qui le font remonter aux lendemains de la seconde guerre mondiale : les chancelleries ne sont pas parvenues à empêcher la déflagration mondiale, l'Europe n'est plus le centre du monde, la diplomatie secrète est prohibée dans les discours, la Société des nations peine à s'imposer faute de soutiens américains, les ministres se déplacent plus facilement, communiquent directement avec leurs homologues. Roger Peyrefitte décrit, par la voix de ses héros, un état d'esprit un peu désabusé : « *Un autre temps viendra, qu'il faudra sortir de l'écurie ou de la cuisine pour être diplomate. Nous vivons les derniers beaux jours de la Carrière. La guerre de 1914 lui a porté un grand coup et elle ne résistera pas à la prochaine. (...) Nous avons (...) un rôle de négociation : désormais, tout se traite dans nos ministères ou dans des conférences qui nous échappent. Nous avons, enfin, un rôle de représentation :*

⁽¹¹⁾ M. François de Callières, *De la manière de négocier avec les souverains : de l'utilité des négociations, du choix des ambassadeurs et des envoyez, et des qualitez necessaires pour réussir dans ces emplois, Amsterdam, 1716, page 25.*

⁽¹²⁾ Anatole France, *La vie en fleur, 1932.*

c'est à peu près le seul qui nous reste, à condition de le remplir. Somme toute, je ne suis pas très éloigné des idées du colonel, qui voudrait supprimer les ambassadeurs. »⁽¹³⁾

Le personnel a parfois le sentiment que le métier diplomatique est de moins en moins reconnu pour ce qu'il est, au sein de l'administration et dans l'opinion, et qu'il n'a plus qu'un rôle marginal dans l'État, ce que les réactions aux articles publiés dans *Le Monde* en avril 2001 ont confirmé. Ce constat n'est pas valable pour la France seule. Aux États-Unis, un rapport récent, rendu par une commission indépendante, relevait même le « *profond état de délabrement* » du Département d'État et soulignait que les « *étudiants n'étaient plus attirés par les affaires étrangères, que le Département d'État n'était plus synonyme de carrière valorisante et qu'il ne disposait plus, comme par le passé, des meilleures et des plus brillantes des recrues* »⁽¹⁴⁾.

Le public et l'administration française conservent du diplomate une image désuète, celle d'un privilégié, dilettante et mondain. La modernisation du métier diplomatique, qui exige non seulement la maîtrise d'un ensemble de pratiques internationales spécifiques, mais aussi celle de connaissances techniques élevées et variées, dans le domaine de l'économie, des sciences, des techniques et des relations culturelles, passe largement inaperçue.

Cette image de désuétude, entretenue parfois par la morgue de certains diplomates en mal d'« aristocratie », fait fi des réelles contraintes pesant sur les agents diplomates en poste. Leur dévouement ne peut être mis en doute. Leur fonction nécessite une disponibilité qui dépasse le cadre de la vie professionnelle et qui doit être de « tous les instants ». Leur famille se trouve elle-même impliquée – et c'est particulièrement vrai pour les chefs de poste –, souvent au prix de difficiles renoncements professionnels de la part du conjoint, dans les déracinements successifs comme dans les obligations de représentation. Trop souvent ignorés sont les contraintes familiales, les risques physiques, les conditions de vie particulières des pays en développement, les situations de guerre internationale ou civile qui forment parfois la toile de fond de la vie quotidienne du diplomate. Avec raison, Harold Nicolson, diplomate et écrivain britannique, relevait que « *l'art de la diplomatie, comme l'aquarelle, avait beaucoup souffert de la fascination qu'elle exerçait sur l'amateur* ».

2.– LE RECOURS A DES NON-DIPLOMATES

La vieille notion de Carrière est bouleversée, dans la pratique et dans la perception qu'en ont les agents du ministère, par le recours à des non-diplomates, voire à des non-fonctionnaires, pour assurer des fonctions de haute responsabilité. Dans leur immense majorité, les agents de carrière, sans contester d'ailleurs que des ambassadeurs

⁽¹³⁾ M. Roger Peyrefitte, *Les ambassades*, Paris, Flammarion, 1951, page 183.

⁽¹⁴⁾ MM. Franck Carlucci et Ian J. Brzezinski, State Department Reform, Report of an Independent Task Force Cosponsored by the Council on Foreign Relations and the Center for Strategic and International Studies, février 2001, et Senate Foreign Relations Committee, Compte rendu de l'audition du 28 février 2001, 107th Congress, Washington, US Government Printing Office, 2001.

non professionnels pouvaient se révéler aussi bons ou meilleurs que des diplomates de métier, se sont émus de pratiques qui revenaient à nier leur professionnalisme et donnaient à penser qu'ils n'étaient pas dignes d'accéder aux emplois supérieurs.

Les gouvernements de la Cinquième République ont tous nommé un certain nombre de non-diplomates à des postes d'ambassadeurs sans susciter d'émotion particulière. Il n'y a rien là que de conforme aux textes selon lesquels les ambassadeurs font partie, comme par exemple les directeurs d'administration centrale, des hauts fonctionnaires dont la nomination est laissée « à la discrétion » du Gouvernement. Rien non plus que de conforme à une tradition utilisée en général avec modération et plongeant ses racines dans l'histoire même de la diplomatie.

En revanche, il n'est pas justifiable, au regard des habitudes françaises, de recourir à ces facilités par pure faveur ou de manière trop fréquente et encore moins d'ouvrir la voie à l'intégration dans la fonction publique des bénéficiaires de telles mesures ; dans son esprit, et même dans sa lettre, la réglementation spécifique d'ailleurs que l'accès d'un non-fonctionnaire à un emploi laissé à la décision du Gouvernement ne crée aucun droit à la titularisation de l'intéressé. L'abrogation de la loi permettant l'intégration dans le corps des ministres plénipotentiaires de non-fonctionnaires ayant exercé les fonctions de chef de mission diplomatique pendant six mois a évidemment été accueillie avec soulagement par les agents du Quai.

Un trouble de même nature a été soulevé par l'introduction en 1983 dans le statut des agents diplomatiques et consulaires d'une disposition ouvrant un tour extérieur supplémentaire, dans ledit corps des ministres plénipotentiaires, en faveur de personnalités n'appartenant pas à la fonction publique et ayant une expérience, définie de manière très floue, des affaires internationales. La réforme de 1983 a fait figure d'anomalie, car rien ne garantissait qu'elle ne fût mise en œuvre qu'au profit de personnalités strictement qualifiées.

3.— UNE PYRAMIDE DES AGES DEFAVORABLE

La stratification si particulière qui a amené dans les effectifs du ministère des affaires étrangères, successivement, des agents issus de la Résistance, puis des différents cadres d'outre-mer pèse lourdement sur la pyramide des âges et des grades. Faute de postes de responsabilité en nombre suffisant, les plus anciens des diplomates ne peuvent tous être employés au niveau que justifierait leur grade. Mais cet encombrement restreint également les perspectives d'avancement et d'accession à des fonctions de responsabilité des agents plus jeunes, qui sont sensiblement moins bien lotis à cet égard que leurs homologues des autres administrations. C'est ainsi que seuls 40 % des ministres plénipotentiaires et conseillers de première classe avaient moins de 60 ans, que la moyenne d'âge des ambassadeurs se situait à 58 ans, celle des sous-directeurs (emplois budgétaires et fonctionnels) à 47 ans, et que l'âge moyen des agents inscrits au tableau d'avancement à la première classe du grade de conseiller au titre de 1987 était, toutes origines confondues, de 50 ans.

En 2001, la situation n'avait guère progressé. La moyenne d'âge des ministres plénipotentiaires, corps qui comprenait 220 hommes et 14 femmes, atteignait 58 ans et 3 mois. 77 % du corps avait plus de 55 ans. Le corps des conseillers des affaires étrangères, qui comptait 724 agents, avait une moyenne d'âge de 46 ans et un mois. La moyenne d'âge s'élevait à 59 ans et 10 mois pour les conseillers hors classe (74 emplois). Le signe du vieillissement de ces corps est à rechercher également dans le nombre important de départs à la retraite qui sera enregistré à partir de 2006, soit dans moins de quatre ans⁽¹⁵⁾. Le nombre de candidats susceptibles de postuler pour un emploi d'ambassadeur augmente tandis que le nombre d'ambassade s'est stabilisé. Sensible quand on parle de l'attrait de la carrière, ce problème l'est tout autant pour ceux qui servent déjà le ministère des affaires étrangères.

II.- UN RÔLE DE PLUS EN PLUS COMPLIQUÉ

A-t-on encore besoin d'ambassadeur aujourd'hui ? Nombreux sont ceux qui s'interrogent sur l'utilité d'entretenir «à grands frais»⁽¹⁶⁾ des diplomates, dont le rôle apparaît superfétatoire. Aux ambassadeurs installés en permanence dans des résidences somptueuses, dont le train de vie obère le budget et semble anachronique, seraient substitués des émissaires, sélectionnés avec le plus grand soin, que l'on dépêcherait avec un objectif précis, suivant les circonstances, et qui recourraient, pendant leur mission temporaire, à l'assistance des conseillers techniques qu'ils trouveraient sur place.

La définition de Condillac apparaît limitative : « *Un ambassadeur est un homme envoyé dans une cour, d'abord pour y représenter avec faste, ensuite pour y traiter des affaires s'il en survient, enfin pour rendre compte de ce qu'il observe, supposé que les ministres qui l'ont envoyé veulent être instruits. C'est un espion autorisé par le droit des gens* »⁽¹⁷⁾. Aujourd'hui « *le jeu n'est plus entre partenaires bien connus, dans un cadre familial : l'évolution rapide des sociétés et des nations, des sciences et des techniques exige une sorte de reprise continue de la vie internationale... L'administration des affaires étrangères, c'est l'administration des situations imprévues et l'imprévu peut naître n'importe où : son régime est celui de l'urgence inattendue et du télégramme.* » La description est un peu lyrique mais reflète assez la multiplication des fonctions dévolues aux ambassadeurs et l'extension de leur domaine d'intervention et fait mentir la présomption d'inutilité des diplomates.

A.- DES MISSIONS DE PLUS EN PLUS NOMBREUSES ET COMPLEXES

C'est le décret n° 79-433 du 1^{er} juin 1979 relatif aux pouvoirs des ambassadeurs et à l'organisation des services de l'État à l'étranger qui fixe le cadre d'activité et les différentes composantes de la mission. L'ambassadeur extraordinaire et plénipotentiaire de la République française est le représentant de la France à l'étranger ; il

⁽¹⁵⁾ Pour les ministres plénipotentiaires, progression indiciaire de 250 en 2006 à partir d'une base 100 en 2001.

⁽¹⁶⁾ Le budget des affaires étrangères ne représente pourtant que 1,37 % du budget de l'État en 2002.

⁽¹⁷⁾ Condillac, Dictionnaire des synonymes.

assure ainsi une fonction traditionnelle telle qu'elle résulte de la pratique internationale depuis l'implantation permanente des ambassadeurs au XVI^{ème} siècle.

Ses pouvoirs se fondent sur deux actes qui confèrent sa qualité : sa nomination et son accréditation. En application de la Constitution, l'ambassadeur est nommé par décret en Conseil des ministres. Cette nomination fait de lui le dépositaire de l'autorité de l'État d'envoi dans le pays d'accueil mais n'est pas suffisante ; ce n'est qu'après la présentation de ses lettres de créance qu'il acquiert la pleine capacité à exercer ses fonctions.

1.- LA REPRESENTATION

La mission de représentation de l'ambassadeur apparaît souvent comme celle d'un ambassadeur en représentation. M. Georges Pompidou a pu ainsi railler, à l'occasion d'une conférence de presse, « *l'exercice permanent de la tasse de thé et des petits gâteaux des diplomates d'hier* ». L'écrivain australien Morris West justifie l'exercice en en soulignant les extrêmes contraintes : « *Les cocktails de l'ambassade sont un mal nécessaire du métier. Ils mettent à l'épreuve la mémoire, la courtoisie, l'estomac et les pieds, engendrent le scandale et la jalousie féminine. (...) Mais personne n'a découvert de meilleur cadre pour ce curieux échange d'allusions, de sous-entendus, d'avertissements discrets, de négociations marginales, qui constitue le langage secret de la diplomatie.* »⁽¹⁸⁾

Cette mission de représentation a été déterminante à l'origine, lorsqu'une ambassade constituait, sauf cas exceptionnel, l'unique moyen de communication entre États souverains. Ainsi, l'ambassadeur de France à la cour d'Angleterre pouvait faire dissoudre, en 1608, une troupe de théâtre parce que le roi de France Henri IV apparaissait dans une pièce⁽¹⁹⁾ en pleine dispute avec sa maîtresse. L'ambassadeur représentait le pouvoir central français auprès du pouvoir central étranger.

Cette mission de représentation a évolué sur trois plans : l'étendue du champ des personnes représentées, le contenu des politiques représentées et l'éventail des personnes auprès desquelles s'exerce cette représentation.

Selon les termes du décret du 1^{er} juin 1979, l'ambassadeur reste le représentant de l'État. Cette mission doit être renforcée. Elle englobe désormais la coordination des interventions des diverses administrations lorsqu'elles ont une incidence sur la conception ou l'exécution de la politique étrangère de la France, afin d'assurer leur cohérence. Cette mission est d'autant plus importante que les acteurs sont toujours plus nombreux sur la scène internationale. Tous les ministères se sont dotés de services internationaux. À cet égard, à l'instar du préfet, l'ambassadeur représente le gouvernement et chacun des ministres et joue donc le rôle d'intermédiaire entre les services de sa mission et les départements ministériels dont ils relèvent.

⁽¹⁸⁾ M. Morris West, *L'ambassadeur*, 1965.

⁽¹⁹⁾ *The Conspiracy of Biron, de Chapman, rival de Shakespeare.*

Il est vrai que la qualité même des relations avec un pays dépendra dans une mesure non négligeable de la personnalité de l'ambassadeur. Certains en font même le seul responsable des relations entre la France et le pays auprès duquel il est accrédité ; les ministres passent, l'ambassadeur reste ⁽²⁰⁾. D'où l'importance de son choix.

L'ambassadeur continue d'être l'intermédiaire obligatoire entre deux gouvernements, le sien et celui auprès duquel il est accrédité. Les instructions existent, mais ne portent pas sur des affaires d'une importance insignifiante et sont, parfois, tellement balancées qu'elles se prêtent à toutes les interprétations possibles. Dans la grande majorité des cas, l'ambassadeur pourra agir sous sa seule et unique responsabilité.

Cette mission de représentation des ambassadeurs peut se trouver affaiblie par le développement des contacts directs entre dirigeants et experts. Il est plus que jamais indispensable que les ambassades se tournent vers des interlocuteurs plus divers et représentent la France non seulement auprès des instances dirigeantes de l'État considéré, mais aussi auprès des responsables de la formation de l'opinion : représentants élus sur un plan national ou local – peut-on ainsi imaginer qu'un ambassadeur de France en Allemagne ou en Italie ignore les responsables régionaux ? –, organismes professionnels, universités, entreprises, associations.

La représentation de la France signifie également la promotion de son image dans les médias, qui apparaît aujourd'hui aussi indispensable que l'analyse des informations et la préparation des décisions. Cette image de la France doit intégrer non seulement la culture classique, l'art et les belles lettres, mais également des domaines aussi divers que l'économie, le tourisme, l'audiovisuel ou les nouvelles technologies. Selon une formule américaine, l'ambassadeur est devenu le « *premier agent publicitaire non spécialisé* ».

L'explosion des relations internationales tant bilatérales que multilatérales élargit considérablement la mission de représentation de nos ambassades et de nos consulats. Ils ne sont plus seulement les représentants de l'État ; ils deviennent une administration au service de la nation et de toutes ses composantes. Les entreprises à la recherche de marchés, les collectivités territoriales engagées dans une action extérieure, les Français qui se rendent à l'étranger ou y résident font largement appel à notre réseau diplomatique et consulaire et doivent pouvoir compter sur ses avis, son aide et ses interventions.

La mise en œuvre du Traité sur l'Union européenne a ajouté une mission supplémentaire aux chefs de poste : ils sont chargés d'intensifier la coopération avec les autres représentations des États membres de l'Union européenne et la délégation de la Commission. Cette coopération est vaste : politique, culturelle, elle peut aussi être

⁽²⁰⁾ M. Albert Chambon, *Mais que font donc ces diplomates entre deux cocktails ?*, Paris, Éditions A. Pedone, 1983.

administrative et consulaire, un citoyen d'un État membre non représenté dans son pays de résidence pouvant demander assistance et protection à une représentation de l'Union.

2.- LA NEGOCIATION

Cette fonction est au cœur de la mission traditionnelle de l'ambassadeur. Richelieu l'avait déjà théorisé : *« Les États recevant tant d'avantages des négociations continuelles, lorsqu'elles sont conduites avec prudence, il n'est pas possible de le croire si on ne le sait pas par expérience. J'avoue que je n'ai connu cette vérité que cinq ou six ans après que j'ai été employé dans le maniement des affaires. Mais j'en ai maintenant tant de certitude que j'ose dire hardiment que négocier sans cesse, ouvertement ou secrètement, en tout lieu, encore même qu'on en reçoive pas un fruit présent et que celui qu'on en peut attendre à l'avenir ne soit pas apparent, est chose du tout nécessaire pour le bien des États. Je puis dire avec vérité avoir vu de mon temps changer tout à fait de face les affaires de la France (...) pour avoir, sous l'autorité du Roi, fait pratiquer ce principe... Celui qui négocie toujours trouve enfin un instant propre à venir à ses fins et, quand même il ne le trouverait pas..., par le moyen de ses négociations, il est averti de ce qui se passe dans le monde, ce qui n'est pas de petite conséquence pour le bien des États... Il faut agir en tout lieu et, ce qui est bien à remarquer, selon l'humeur et par moyens convenables à la portée de ceux avec lesquels on négocie. »*⁽²¹⁾

La vie internationale actuelle est marquée par une forte augmentation du nombre des négociations, ainsi que par la diversification des domaines abordés. Une part grandissante de l'activité diplomatique est consacrée à cette tâche, qu'il s'agisse de participer aux discussions sur les affaires stratégiques ou technologiques, à des conférences réunies dans le cadre des Nations Unies ou dans celui de la coopération européenne. Si l'activité de négociation s'accroît, la négociation directe échappe de plus en plus en aux représentations bilatérales. Un nombre croissant de sujets est débattu dans des enceintes internationales, qu'elles soient mondiales ou régionales. Depuis le Congrès de Vienne en 1815, la négociation multilatérale est devenue un métier à part entière, laissé aux mains de professionnels. Les pourparlers ne sont plus le monopole des souverains ou même des seuls ambassadeurs. Des nuées de fonctionnaires veulent désormais contrôler que les intérêts de leur État sont bien respectés.

L'accroissement du nombre des négociations portant sur des matières techniques conduit à une modification de la nature de l'activité diplomatique : elles portent sur l'économie, les finances, l'environnement, la santé, l'action humanitaire, la lutte contre le trafic de drogue ou le blanchiment d'argent sale. Ces sujets requièrent des compétences spécialisées et, souvent, des acteurs non étatiques. Nombre de ces négociations aboutissent aujourd'hui à des résultats qui influent sur la vie quotidienne des individus et des entreprises. Elles font plus que régir les relations entre États ; elles ont une traduction pratique immédiate. Tel est le cas, par exemple, des négociations européennes, qui

⁽²¹⁾ Cardinal de Richelieu, Testament politique.

conduisent souvent à l'adoption de normes directement applicables dans l'ordre juridique des États membres.

Cette évolution requiert une vigilance accrue. Le ministère des affaires étrangères doit participer aux réunions et assurer ou contrôler la signature des accords. Comme il est normal, de nombreux ministères voient leur implication dans les négociations internationales croître à mesure que se développe la technicité de celles-ci. Mais il importe que le Quai d'Orsay soit en mesure de faire entendre sa voix et de coordonner l'action interministérielle. La cohérence des interventions extérieures est un impératif qui s'impose à tous.

3.- L'INFORMATION

La troisième grande mission classique des ambassadeurs en particulier et du réseau diplomatique en général est une mission d'information. Elle sera d'autant mieux exercée que l'ambassadeur dispose d'un réseau étendu et varié. Les progrès des communications, la multiplication des sources d'information, l'instantanéité de la diffusion des événements pourraient la rendre obsolète.

Traditionnellement, la correspondance diplomatique, des « dépêches » de l'Ancien Régime aux « télégrammes » chiffrés de l'époque contemporaine, alimente de manière continue le ministère et contribue de façon décisive à la définition même de notre politique étrangère. Le réseau doit aider à la préparation des décisions en fournissant l'analyse politique qu'il est seul à même d'offrir. Il a donc avantage à diversifier ses propres sources d'information, en faisant appel aux hommes d'affaires, aux coopérants, aux expatriés lors de leur passage en France et aux émigrés présents sur le territoire français, en participant à des colloques internationaux ou en maintenant des contacts avec les universités et les centres de recherche (en particulier en Europe et aux États-Unis).

Une grande partie du travail diplomatique consiste à observer les réactions de l'opinion aux événements qui se déroulent en France. Ainsi, la tâche des ambassadeurs de France en Australie et en Nouvelle-Zélande a été rendue particulièrement ardue par l'annonce, par le Président de la République, de la reprise des essais nucléaires dans le Pacifique en 1995 et 1996.

L'information politique doit être recherchée dans des milieux variés. Il est plus aisé de rendre compte de l'ensemble des réalités d'un pays quand le cercle des contacts est élargi vers tous ceux qui, à des titres divers, influent ou influenceront sur la politique étrangère et sont des analystes plus libres dans leurs propos que les interlocuteurs officiels. Il serait également utile de les recevoir plus largement en France, en organisant pour eux des programmes de visites. Dans ces domaines, force est de reconnaître que le Quai d'Orsay a pris du retard sur certains de ses homologues étrangers, qui, mieux organisés, y consacrent d'importants moyens.

La qualité de l'information technique recueillie par le ministère des affaires étrangères est bonne. Il lui appartient de saisir toute la variété des domaines affectés par le

mouvement général d'internationalisation et d'en tirer les conséquences en ce qui concerne la formation de ses personnels et l'accueil des compétences extérieures.

Les postes semblent aujourd'hui éprouver des difficultés à trier l'information, qui apparaît en excès. Les services de presse des ambassades se sont pourtant considérablement étoffés. Les diplomates doivent donc être armés, *a priori*, pour réaliser une sélection pertinente, ce qui implique, en particulier, de connaître de manière suffisamment approfondie le pays d'affectation. Cette nécessité, qui a toujours existé, s'avère de plus en plus importante. Il ne s'agit plus de discerner qui, parmi les courtisans, exerce le plus d'influence auprès du souverain.

4.- LA PROTECTION DES FRANÇAIS A L'ETRANGER

Il est traditionnellement de la mission des représentations diplomatiques de se préoccuper des droits et des intérêts de leurs nationaux. À l'origine, cette mission s'est principalement entendue de la protection des intérêts en matière de commerce et de navigation, visant à instaurer plus de liberté dans ces domaines. Elle s'est progressivement élargie à la recherche du respect général des droits des ressortissants de l'État représenté. Un décret en Conseil d'État n° 91-152 du 7 février 1991 est venu préciser les attributions notariales des chefs de mission diplomatique.

L'ambassadeur, figure de la France à l'étranger, a ainsi pour fonction de veiller sur ses concitoyens dans le pays auprès duquel il est accrédité. Il arrive que ce soutien nécessite qu'il donne de sa personne. L'un des exemples les plus fameux se trouve bien sûr dans les soins apportés, sans relâche, par Paul Claudel aux Français touchés par les tremblements de terre de 1923, à Tokyo et à Yokohama. Il arrive parfois que l'ambassade ou le consulat fasse figure, pour le Français de passage, d'agence de voyage à sa libre et entière disposition. Il suffit, à ce titre, de rappeler les demandes exprimées, en octobre 1887, au consul de France à Beyrouth par Arthur Rimbaud, alors à Aden, qui souhaitait avoir des informations sur le moyen de se procurer des baudets au Proche-Orient.

Le diplomate joue un rôle non négligeable de protection des ressortissants français, installés ou de passage. Ainsi, peut-on évoquer Flaubert qui, souhaitant obtenir un laissez-passer pour tout l'Empire ottoman, n'a d'autre ressource que d'écrire à l'ambassadeur de France à Constantinople⁽²²⁾. Tous les voyageurs ne sont pas aussi prestigieux, mais tous ont droit à la même protection. Le touriste en perdition n'est pas un cas rare. L'instruction faite aux ambassadeurs de s'assurer en personne de l'actualisation, par télégramme et aussi Rapporteur spécial nécessaire (jusqu'à plusieurs fois par jour en cas de crise), des fiches «conseils aux voyageurs» mises en ligne sur le site Internet du ministère participe de la modernisation de cette mission.

La gestion des communautés françaises installées n'est pas moins délicate. Elles sont souvent traversées d'antagonismes exacerbés par l'éloignement que l'ambassadeur est appelé parfois à arbitrer. La multiplication des échanges, alliée à la facilité des déplacements et des communications, a entraîné d'importants mouvements de

(22) Gustave Flaubert, *Lettre du Caire au docteur Jules Cloquet, datée du 15 janvier 1850.*

personnes qui ont eu pour effet de développer et de banaliser cette mission. Celle-ci continue cependant de marquer fortement la tradition diplomatique française, qui fait, plus que d'autres, une large part à la défense des intérêts des citoyens et maintient un réseau consulaire très dense pour répondre à leurs besoins. Le souci de conquérir de nouveaux marchés, la passation de contrats et la réalisation d'investissements donnent à cette tâche une dimension économique importante.

L'actualité conduit à donner une acuité nouvelle au problème de la protection des nationaux. Les déplacements ne s'effectuent pas toujours sans risques, les zones d'insécurité persistent ou s'étendent, tandis que la règle de droit est inégalement respectée. De façon plus nette encore, le terrorisme et les prises d'otages démontrent, s'il en était besoin, l'importance de la mission confiée dans ce domaine à nos représentants.

B.- DES DOMAINES D'INTERVENTION DE PLUS EN PLUS ÉTENDUS

Le rôle de l'ambassadeur devient plus économique, plus financier, voire plus culturel. Il doit se rapprocher de plus en plus du caméléon auquel La Bruyère le comparait. Il organise la présence française plus qu'il ne suit les instructions purement politiques, qui ont souvent perdu la précision qu'elles pouvaient avoir à l'époque des « mémoires pour servir d'instruction ».

L'AMBASSADEUR EST UN CAMÉLÉON

« Le plénipotentiaire est un caméléon, est un Protée. Semblable quelquefois à un joueur habile, il ne montre ni humeur ni complexion, soit pour ne point donner lieu aux conjectures ou se laisser pénétrer, soit pour ne rien laisse échapper de son secret par passion ou par faiblesse. Quelquefois aussi il sait feindre le caractère le plus conforme aux vues qu'il a et aux besoins où il se trouve, et paraître tel qu'il a intérêt que les autres croient qu'il est en effet. Ainsi dans une grande puissance, ou dans une grande faiblesse qu'il veut dissimuler, il est ferme et inflexible, pour ôter l'envie de beaucoup obtenir ; ou il est facile, pour fournir aux autres les occasions de lui demander, et se donner la même licence. Une autre fois, ou il est profond et dissimulé, pour cacher une vérité en l'annonçant, parce qu'il lui importe qu'il l'ait dite, et qu'elle ne soit pas crue ; ou il est franc et ouvert, afin que lorsqu'il dissimule ce qui ne doit pas être su, l'on croie néanmoins qu'on n'ignore rien de ce que l'on veut savoir, et que l'on se persuade qu'il a tout dit. De même, ou il est vif et grand parleur, pour faire parler les autres, pour empêcher qu'on ne lui parle de ce qu'il ne veut pas ou de ce qu'il ne doit pas savoir, pour dire plusieurs choses indifférentes qui se modifient ou qui se détruisent les unes les autres, qui confondent dans les esprits la crainte et la confiance, pour se défendre d'une ouverture qui lui est échappée par une autre qu'il aura faite ; ou il est froid et taciturne, pour jeter les autres dans l'engagement de parler, pour écouter longtemps, pour être écouté quand il parle, pour parler avec ascendant et avec poids, pour faire des promesses ou des menaces qui portent un grand coup et qui ébranlent. Il s'ouvre et parle le premier pour, en découvrant les oppositions, les contradictions, les brigues et les cabales des ministres étrangers sur les propositions qu'il aura avancées, prendre ses mesures et avoir la réplique ; et dans une autre rencontre, il parle le dernier, pour ne point parler en vain, pour être précis, pour connaître parfaitement les choses sur quoi il est permis de faire fond pour lui ou pour ses alliés, pour savoir ce qu'il doit demander et ce qu'il peut obtenir. Il sait parler en termes clairs et formels ; il sait encore mieux parler ambigument, d'une manière enveloppée, user de tours ou de mots

équivoques, qu'il peut faire valoir ou diminuer dans les occasions, et selon ses intérêts. Il demande peu quand il ne veut pas donner beaucoup ; il demande beaucoup pour avoir peu, et l'avoir plus sûrement. Il exige d'abord de petites choses, qu'il prétend ensuite lui devoir être comptées pour rien, et qui ne l'excluent pas d'en demander une plus grande ; et il évite au contraire de commencer par obtenir un point important, s'il l'empêche d'en gagner plusieurs autres de moindre conséquence, mais qui tous ensemble l'emportent sur le premier. Il demande trop, pour être refusé, mais dans le dessein de se faire un droit ou une bienséance de refuser lui-même ce qu'il sait bien qu'il lui sera demandé, et qu'il ne veut pas octroyer : aussi soigneux alors d'exagérer l'énormité de la demande, et de faire convenir, s'il se peut, des raisons qu'il a de n'y pas entendre, que d'affaiblir celles qu'on prétend avoir de ne lui pas accorder ce qu'il sollicite avec instance ; également appliqué à faire sonner haut et à grossir dans l'idée des autres le peu qu'il offre, et à mépriser ouvertement le peu que l'on consent de lui donner. Il fait de fausses offres, mais extraordinaires, qui donnent de la défiance, et obligent de rejeter ce que l'on accepterait inutilement ; qui lui sont cependant une occasion de faire des demandes exorbitantes, et mettent dans leur tort ceux qui les lui refusent. Il accorde plus qu'on ne lui demande, pour avoir encore plus qu'il ne doit donner. Il se fait longtemps prier, presser, importuner sur une chose médiocre, pour éteindre les espérances et ôter la pensée d'exiger de lui rien de plus fort ; ou s'il se laisse fléchir jusques à l'abandonner, c'est toujours avec des conditions qui lui font partager le gain et les avantages avec ceux qui reçoivent. Il prend directement ou indirectement l'intérêt d'un allié, s'il y trouve son utilité et l'avancement de ses prétentions. Il ne parle que de paix, que d'alliances, que de tranquillité publique, que d'intérêt public ; et en effet il ne songe qu'aux siens, c'est-à-dire à ceux de son maître ou de sa république. Tantôt il réunit quelques-uns qui étaient contraires les uns aux autres, et tantôt il divise quelques autres qui étaient unis. Il intimide les forts et les puissants, il encourage les faibles. Il unit d'abord d'intérêt plusieurs faibles contre un plus puissant, pour rendre la balance égale ; il se joint ensuite aux premiers pour la faire pencher, et il leur vend cher sa protection et son alliance. Il sait intéresser ceux avec qui il traite ; et par un adroit manège, par de fins et de subtils détours, il leur fait sentir leurs avantages particuliers, les biens et les honneurs qu'ils peuvent espérer par une certaine facilité, qui ne choque point leur commission ni les intentions de leurs maîtres. Il ne veut pas aussi être cru imprenable par cet endroit ; il laisse voir en lui quelque peu de sensibilité pour sa fortune : il s'attire par là des propositions qui lui découvrent les vues des autres les plus secrètes, leurs desseins les plus profonds et leur dernière ressource ; et il en profite. Si quelquefois il est lésé dans quelques chefs qui ont enfin été réglés, il crie haut ; si c'est le contraire ; il crie plus haut, et jette ceux qui perdent sur la justification et la défensive. Il a son fait digéré par la cour, toutes ses démarches sont mesurées, les moindres avances qu'il fait lui sont prescrites ; et il agit néanmoins, dans les points difficiles et dans les articles contestés, comme s'il se relâchait de lui-même sur-le-champ, et comme par un esprit d'accommodement ; il ose même promettre à l'assemblée qu'il fera goûter la proposition, et qu'il n'en sera pas désavoué. Il fait courir un bruit faux des choses seulement dont il est chargé, muni d'ailleurs de pouvoirs particuliers, qu'il ne découvre jamais qu'à l'extrémité, et dans les moments où il lui serait pernicieux de ne les pas mettre en usage. Il tend surtout par ses intrigues au solide et à l'essentiel, toujours prêt de leur sacrifier les minuties et les points d'honneur imaginaires. Il a du flegme, il s'arme de courage et de patience, il ne se lasse point, il fatigue les autres, et les pousse jusqu'au découragement. Il se précautionne et s'endurcit contre les lenteurs et les remises, contre les reproches, les soupçons, les défiances, contre les difficultés et les obstacles, persuadé que le temps seul et les conjonctures amènent les choses et conduisent les esprits au point où on les souhaite. Il va jusques à feindre un intérêt secret à la rupture de la négociation, lorsqu'il désire le plus ardemment qu'elle soit continuée ; et si au contraire il a des ordres précis de faire les derniers efforts pour la rompre, il croit devoir, pour y réussir, en presser la continuation et la fin. S'il survient un grand événement, il se raidit ou il se relâche selon qu'il lui est utile ou préjudiciable ; et si par une grande prudence il sait le prévoir, il presse et il temporise selon que l'État pour qui il travaille en doit craindre ou espérer ; et il règle sur ses besoins ses conditions. Il prend conseil du temps, du lieu, des occasions, de sa puissance ou de sa faiblesse, du génie des nations avec qui il traite, du tempérament et du caractère des personnes avec qui il négocie. Toutes ses vues, toutes ses maximes, tous les raffinements de sa politique tendent à

une seule fin, qui est de n'être point trompé, et de tromper les autres. »

La Bruyère, *Les caractères ou les mœurs de ce siècle*

1.– LA POLITIQUE

La mission de l'ambassadeur est d'abord politique. De sa fonction traditionnelle d'envoyé du monarque et de porteur de sa parole, il conserve le rôle d'émissaire personnel du chef de l'État. Sa principale fonction est, sous l'autorité du ministre des affaires étrangères, de mettre en œuvre la politique extérieure de la France. Il doit savoir nouer des relations avec les vrais décideurs dans l'État auprès duquel il est accrédité.

Il doit promouvoir personnellement les valeurs de la démocratie française : paix, justice redistributive, pluralisme culturel, liberté individuelle, et s'inscrire dans un modèle de relations internationales situé entre l'anarchie et la centralisation telle que la République mondiale de Kant. La défense des droits de l'homme constitue un élément essentiel de cette fonction.

C'est lui qui sera en première ligne lorsqu'il faudra porter un message désagréable aux autorités politiques d'un pays ou lorsque l'action de son pays fait l'objet de critiques dans le pays auprès duquel il est accrédité. Ainsi, l'ambassadeur de France en Australie a dû faire face à de violentes manifestations anti-françaises à l'occasion de la reprise des essais nucléaires dans le Pacifique. Avant lui, l'ambassadeur de France en Nouvelle-Zélande avait dû affronter les conséquences de l'opération « Rainbow Warrior ». C'est en cas de crise que la présence de l'ambassadeur s'avère primordiale pour la défense de nos intérêts. Un bon ambassadeur peut faire beaucoup pour surmonter des quiproquos et entreprendre un travail pédagogique à l'égard des gouvernants, mais aussi de l'opinion publique.

2.– LES AFFAIRES MILITAIRES ET DE POLICE

Liée à la mission politique se trouve la mission militaire de l'ambassadeur. En vertu de l'article 3 du décret du 1^{er} juin 1979, l'ambassadeur coordonne et anime l'action de la mission militaire. Il est plus ou moins appelé à traiter de ces questions suivant la nature du gouvernement auprès duquel il est accrédité. Il joue également un rôle en matière de vente de matériel militaire, ce qui constitue une part d'une autre de ses missions.

Cette fonction est mieux connue sans doute que celle relative à la sécurité intérieure. Les affaires de police ont pris une dimension internationale grandissante en raison de l'accroissement des flux criminels transfrontières et de l'augmentation des besoins en forces de police liée à la multiplication des États souverains. Un ambassadeur ne peut pas ne pas s'en soucier et doit prendre en considération l'action menée par les agents du service de coopération technique internationale de police (SCTIP) placés auprès des ambassades. Les missions du SCTIP ont été fixées par le décret n° 61-1374 du

14 décembre 1961, par l'arrêté du 1^{er} septembre 1994, par l'instruction du ministère des affaires étrangères relatives aux attachés de police du 9 mai 1995, par l'instruction technique du directeur général de la police nationale du 30 avril 1996 et, enfin, par l'arrêté du 22 juillet 1996 portant règlement général d'emploi de la police nationale.

Chargées de mettre en œuvre la politique étrangère de la France en matière de sécurité intérieure, de coordonner et d'animer les travaux d'experts menés dans le cadre de la coopération institutionnel, les délégations du SCTIP à l'étranger sont dirigées par un fonctionnaire de police du corps de conception et de direction ou du corps de commandement et d'encadrement, un «attaché de police», placé sous l'autorité directe de l'ambassadeur. Il fait partie du personnel diplomatique au sens de la convention de Vienne du 18 avril 1961 et bénéficie à ce titre des privilèges et immunités diplomatiques. Représentant la direction générale de la police nationale et l'ensemble des directions et services qui la composent, il est plus particulièrement investi de la double mission de conseiller de l'ambassadeur et d'interlocuteur technique des autorités locales de police. Il ne peut sortir du ressort territorial dont il a la charge sans l'autorisation préalable de l'ambassadeur et du chef du SCTIP.

On voit, dans ce statut, combien il peut être difficile pour un ambassadeur de suivre l'ensemble des activités des attachés spécialisés, dont les fonctions sont nombreuses : définition et propositions des programmes de coopération policière ; mise en œuvre, suivi et évaluation de ces programmes ; transmission aux services concernés de la police nationale des informations intéressant la sécurité intérieure de la France, présentation et explication de la politique de sécurité française, soutien logistique aux missions des fonctionnaires du ministère de l'intérieur et de la justice en déplacement dans le pays d'affectation ; participation à la mission d'assistance à la communauté française résidente ; concours à la promotion de l'industrie française dans le domaine des équipements de sécurité.

3.- L'ECONOMIE

Si la diplomatie politique a pour objectif d'assurer la paix permanente et le maintien de la sécurité politique internationale, la diplomatie économique a pour mission identique d'être le moyen de négociation des conditions de l'ordre économique international lié au risque de guerre économique entre les États. La mission économique de l'ambassadeur n'est pas nouvelle. Il faut ainsi se souvenir de Paul Claudel, consul à Fuchou, qui travailla activement pour assurer une influence maximale aux sociétés françaises dans sa circonscription consulaire. La défense des intérêts économiques, si elle n'a jamais été totalement absente de la mission des réseaux diplomatiques, prend aujourd'hui une dimension beaucoup plus affirmée.

En effet, l'économie tend à occuper le devant de la scène diplomatique et les négociations internationales échappent peu à peu aux diplomates de la tradition. Dans ce contexte, les services des ambassades viennent en support de l'initiative privée et il n'est par rare qu'il soit demandé à l'ambassadeur d'organiser au bénéfice de chefs d'entreprise

des rendez-vous avec les plus hautes autorités du pays. La prise en compte par les réseaux diplomatiques de la défense des intérêts économiques prend des formes différentes selon qu'elle s'exerce dans un pays réservant un rôle central à l'État dans les projets d'infrastructure ou d'industrialisation ou, au contraire, dans un pays largement ouvert aux échanges extérieurs et au libre jeu du marché. Dans les deux cas, on attendra de la représentation diplomatique qu'elle dispose d'une connaissance approfondie de l'économie du pays concerné, de ses structures et de ses décideurs, publics ou privés.

Il a été souvent reproché à la France de délaïsser ses entreprises exportatrices, alors que d'autres pays, au premier rang desquels les États-Unis – qui ont longtemps semblé suivre en ce domaine la formule lancée par le président Calvin Coolidge « *L'affaire de l'Amérique, c'est les affaires* »⁽²³⁾ – confiaient à leur ambassadeur un rôle éminent de représentant de commerce. Dans cette logique, les États-Unis investissent en amont de l'établissement de relations économiques. Ainsi ont-ils ouvert, dans plusieurs grandes villes françaises, des « postes de présence américaine », dont les titulaires, constitués en petite équipe d'avant-garde, ont pour seule mission de se faire connaître et d'entrer en contact avec la génération montante des économies régionales.

La conquête de marchés à l'exportation constitue dans la plupart des pays un objectif qui justifie que les pouvoirs publics soient sollicités. Si les grands groupes multinationaux mènent souvent leur action en toute indépendance, de nombreuses entreprises ont besoin d'être soutenues dans leur démarche. Ce soutien peut revêtir diverses formes : la mise à disposition d'un système d'aide ou de garanties financières, des informations sur l'accès aux marchés étrangers et les positions concurrentielles ou, simplement, la promotion de leurs produits.

La question du traitement des questions économiques par le ministère des affaires étrangères se pose de manière plus large. Comme l'a relevé votre Rapporteur dans ses rapports sur le Fonds monétaire international et la Banque mondiale⁽²⁴⁾, le ministre des affaires étrangères apparaît comme absent des positions prises par la France au sein des conseils d'administration de ces grandes institutions financières internationales, décisions pourtant fondamentales pour l'orientation des relations entre États et sur la position de chacun sur l'échiquier. Ainsi, le ministre de l'économie et, de manière souvent subsidiaire, le ministre chargé de la coopération, semblent chargés de définir ce que souhaite la France sur des questions aussi importantes que la lutte contre le blanchiment d'argent sale ou le traitement de la dette des pays les plus pauvres. C'est cette même évolution qui a valu à l'ancien sous-secrétaire d'État américain aux finances, M. Larry Summers, le surnom de « *Kissinger moderne* ».

⁽²³⁾ « *After all, the chief business of the American people is business* », 17 janvier 1924, cité dans Claude Moore Fuess, Calvin Coolidge : Man from Vermont, Westport, 1976, page 358.

⁽²⁴⁾ M. Yves Tavernier, Fonds monétaire international, Banque mondiale : vers une nuit du 4 août ?, Assemblée nationale, XI^{ème} législature, n° 2801, 13 décembre 2000 et Fonds monétaire international, Banque mondiale : « Pour faire plaisir à Wall Street » ?, n° 3478, 19 décembre 2001.

4.- LA CULTURE ET L'ENSEIGNEMENT

Les relations entre culture et diplomatie sont anciennes : Du Bellay à Rome, Jean-Jacques Rousseau à Venise. Très tôt, l'ambassadeur a eu des fonctions de promotion des échanges culturels entre la France et le pays dans lequel il était accrédité. On peut ainsi mentionner les efforts réalisés par Paul Claudel, alors ministre de France au Brésil, en faveur de la signature d'une convention franco-brésilienne, en septembre 1917, sur les échanges littéraires, scientifiques et techniques.

Néanmoins, la culture ne devint réellement une arme diplomatique qu'après la seconde guerre mondiale. Entre les deux guerres, elle était limitée à un seul bureau, le service des œuvres. Peu à peu, elle a pris de l'importance ; la direction générale des relations culturelles, scientifiques et techniques a occupé une place grandissante et la France a créé des instituts, des lycées, des écoles, a détaché des enseignants.

Si certaines fonctions ont disparu, comme celle de pourvoir à l'enrichissement des collections des musées nationaux, la conduite d'une stratégie d'influence ne saurait aujourd'hui négliger la dimension culturelle, c'est-à-dire l'affirmation de sa présence par l'intermédiaire d'une langue, de valeurs ou de références. Les réseaux diplomatiques constituent à ce titre le vecteur privilégié de l'action culturelle à l'étranger et permettent également de développer l'action scientifique et technique. Le rayonnement d'un pays passe aussi par l'envoi d'artistes à l'étranger ou l'accueil d'artistes étrangers qui, de retour dans leur pays, peuvent susciter des désirs d'échanges culturels chez leurs concitoyens. Il se traduit en outre par la production d'événements artistiques majeurs. Il participe de la diplomatie d'influence. Il faut promouvoir tous les arts, les anciens, les nouveaux, les plastiques, les musicaux, tous les enseignements, les généraux et les techniques, les scientifiques et les littéraires, les secondaires et les supérieurs. Il arrive que l'ambassadeur se fasse impresario ; il contacte l'artiste directement, trouve le moyen d'assurer son voyage, de découvrir le lieu où il peut intervenir, prend en charge la publicité, entre en contact avec la presse. Dans les pays en développement, il doit assurer non seulement la promotion de la culture française, mais également celle du pays auprès duquel il est accrédité. C'est vrai également en matière d'archéologie. Notre collègue Yves Dauge a relevé quelles difficultés rencontrait l'exercice de cette mission culturelle ⁽²⁵⁾. La gestion du réseau des 151 centres et instituts culturels, auxquels il convient d'ajouter les alliances françaises, dont un ambassadeur ne peut se désintéresser, révèle suffisamment l'importance des structures dont disposent les chefs de poste en matière culturelle.

La notion même de culture s'est étendue. Il suffit, pour en témoigner, de signaler l'importance prise par les questions audiovisuelles et la création, relativement récente, d'attachés audiovisuels dans les postes, tandis que les crédits affectés à cette matière ont connu une progression continue, en fort contraste avec l'évolution générale des crédits dévolus au Quai d'Orsay.

Les questions scolaires, depuis le développement de l'enseignement français à l'étranger et la multiplication des établissements, occupent de plus en plus nos ambassadeurs. Pour s'en convaincre, on peut se référer à quelques exemples emblématiques, tels que le problème lancinant du lycée franco-éthiopien Guébré Mariam à Addis-Abeba ou la question plus ponctuelle du lycée franco-australien de Canberra, établissement public de droit australien passé récemment de la « tutelle » de l'Agence française pour l'enseignement à l'étranger à celle de la direction générale de la coopération internationale et du développement (DGCID) du ministère des affaires étrangères. Dans ce

⁽²⁵⁾ M. Yves Dauge, Rapport sur les centres culturels français à l'étranger, *Assemblée nationale, XI^{ème} législature, document n° 2924, 7 février 2001.*

dossier, il est apparu que l'ambassadeur devait fortement s'investir pour expliquer, sur place, à la fois aux interlocuteurs australiens et aux enseignants et parents d'élèves, une modification décidée à Paris, loin des tensions sociales qu'une telle décision provoque nécessairement. Ainsi, l'ambassadeur n'est pas amené à négocier que dans les grandes réunions internationales et doit se faire médiateur en toutes circonstances. Les mouvements qui ont secoué le réseau de l'enseignement français à l'étranger ces dernières années et qui ont abouti à une réforme du statut du personnel⁽²⁶⁾ ont mobilisé l'attention des ambassadeurs dans de nombreux pays.

En matière d'enseignement supérieur, il s'agit d'attirer des étudiants étrangers, puis de former les élites locales. Les références culturelles et économiques acquises par ces élites durant leurs études les conduiront à nouer des contacts avec des réseaux qu'elles pourront solliciter au cours de leur parcours professionnel, ces derniers pouvant, de leur côté, chercher à fidéliser ces contacts. La participation au financement de projets de recherche procède du même esprit.

5.- LA COOPERATION ET LE DEVELOPPEMENT

Une mission relativement nouvelle est apparue, celle de développeur. Cette fonction a pris une importance particulière avec la réforme de la coopération engagée depuis 1998. Elle dépasse la seule fonction d'animateur de la coopération technique qui, pourtant, est déjà presque sans limite, allant de l'agriculture aux mines, en passant par les pêcheries et la planification. C'est le développement d'une « *diplomatie de solidarité* ». Le directeur général de la coopération internationale et du développement, M. Bruno Delaye, a été amené à préciser, à l'occasion de la présentation du premier rapport d'activité de sa direction, que « *la diplomatie, ce n'est pas seulement des communiqués officiels, des rencontres entre gouvernants, des conférences internationales ; c'est un immense travail de fourmi au service de l'influence de la France dans le monde et de la solidarité avec ceux qui ont moins de chance que nous* ».

III.- UNE MODERNISATION NÉCESSAIRE

Définies par les usages, les missions classiques des ambassadeurs et du réseau diplomatique, menacées par le développement des activités internationales de nombre de ministères et par la progression du multilatéral, appellent une modernisation.

⁽²⁶⁾ Décret n° 202-22 du 4 janvier 2002 relative à la situation administrative et financière des personnels des établissements français à l'étranger et arrêtés du 4 janvier 2002 relatifs au classement dans les différentes catégories d'indemnités et au temps de séjour des personnels expatriés et résidents des établissements d'enseignement français à l'étranger.

A.— DES AMÉLIORATIONS SENSIBLES

En 1998, un programme d'action en cinquante et une mesures ⁽²⁷⁾ a été défini pour améliorer la politique du personnel. Les principaux axes de ce programme concernaient : les modernisations statutaires, telle la fusion des corps de catégorie A entreprise dans le cadre de la réforme de la coopération ou la réforme du corps des chiffreurs ; l'amélioration des processus d'affectation dans le sens d'une plus grande prévisibilité ; la formation des agents ; l'évaluation et diverses mesures de plus grande équité dans le domaine social.

1.— LA RATIONALISATION DES MOYENS

De grands progrès ont été accomplis dans nos postes. Insensiblement, mais résolument, les actions du Trésor et celles du ministère des affaires étrangères « nouvelle formule » ont été rapprochées. L'ambassadeur, à qui le célèbre arrêté du 22 messidor an VII attribue par délégation du ministre le monopole des relations de la France à l'étranger, a vu son autorité réaffirmée. Cette tendance doit être poursuivie. Sur le modèle du préfet de région qui est naturellement amené à coiffer l'ensemble des actions déconcentrées de l'État sur le territoire régional afin de leur assurer une cohérence, l'ambassadeur doit devenir de manière pleine et entière le coordonnateur de l'ensemble des actions déconcentrées de l'État à l'étranger.

Futur ordonnateur secondaire unique, l'ambassadeur pourra se voir attribuer, après avis du comité des projets du Fonds de solidarité prioritaire, une dotation de crédits destinés au financement de micro-projets de développement à caractère social, culturel ou de lutte contre la pauvreté. De manière générale, en tant que chef de poste, il dispose d'un pouvoir réel de décision et de faire sur place les dépenses nécessaires. Le conseiller de coopération et d'action culturelle sera chargé de mettre en œuvre la politique voulue par le chef de poste et sera normalement nommé ordonnateur délégué. Par la réforme comptable, la chaîne de décision retrouvera une certaine cohérence.

Au-delà du seul ambassadeur, les diplomates bénéficient de l'amélioration des règles de gestion du personnel. Le lien entre l'affectation et la formation a été systématisé grâce aux stages d'immersion linguistique, à la mise en place d'un stage de « sensibilisation à la gestion d'un poste diplomatique et à l'administration consulaire » pour des agents partant sur des fonctions de numéro deux en ambassade ou de chef de service, et grâce au développement des formations à l'institution de formation à l'administration consulaire de Nantes, tandis qu'une formation au management et à la gestion des ressources humaines a été instaurée pour les agents en charge des affectations.

⁽²⁷⁾ Voir l'état d'avancement de ce programme, réalisé à 80 %, en annexe du présent rapport.

Annoncé dans le programme pluriannuel de modernisation, validé en mars 1999, un bilan professionnel a été instauré. Sur une base volontaire, il s'adresse aux agents de catégorie A, après dix ou quinze ans de carrière à l'administration centrale. Plus d'une quarantaine de bilan ont été réalisés depuis avril 2000. Sur ce fondement, des contrats de formation pour tous les agents rentrant de l'étranger sont en cours d'élaboration, ce qui permettra de faciliter la mobilité des agents.

2.- LA REGULATION DE LA MOBILITE

La mobilité peut être entendue de deux manières : la mobilité géographique et la mobilité fonctionnelle (à l'intérieur du réseau, à l'extérieur du ministère des affaires étrangères).

a) La mobilité géographique

Les problèmes de durée dans un poste sont importants. Celle-ci a tendance à augmenter. Apparaissent des phénomènes que certains observateurs appellent « incrustation ». Il faut trouver un juste milieu entre le passage éclair et l'enracinement léthifère. Paul Claudel relevait qu'une *« des critiques les plus fréquentes et les moins injustifiées qui sont adressées aux consuls français porte sur la fréquence des mutations dont ils sont l'objet »*.

Demandant, en 1902, à ne pas être relevé de ses fonctions de consul à Fuchou, dans le Fukien, il précisera : *« Je vais au bout du monde, dans un poste obscur, dans un coin perdu où je suis à peu près privé de tout commerce avec des êtres civilisés. Au bout de longues années d'un travail pénible, j'arrive à faire de ce poste, où les efforts de mes prédécesseurs n'avaient abouti qu'à la création d'un cimetière, un point capital pour notre action en Chine et où des intérêts français considérables sont désormais engagés. Au moment où je vous avoue la satisfaction de voir mon travail porter ses fruits, brusquement, sans préparation, j'apprends que je suis envoyé ailleurs, et que désormais j'aurai à employer mon activité (à Hong-Kong) à la compilation de rapports commerciaux et à l'expédition hebdomadaire d'informations frelatées, tristement recueillies dans les colonnes de la presse locale. »* Outre les problèmes de mobilité, ces lignes évoquent également des différences dans les tâches qu'un diplomate aura à accomplir selon la taille du poste et le pays dans lequel il se trouve. Votre Rapporteur spécial insiste sur ce point : on ne peut que difficilement comparer le travail d'un ambassadeur à Washington à celui d'un ambassadeur à Maputo. Dans certains postes, il est plus difficile de pénétrer les réseaux de gouvernement. Le responsable diplomatique ou consulaire a alors besoin de temps.

Peut-être serait-il profitable de rétablir l'obligation, instituée par M. Claude Cheysson puis abrogée, de passer par un pays difficile avant d'accéder à un poste de haut niveau ? N'avoir connu que les couloirs de l'ambassade de France à Berlin et les salles de

réunion des Nations Unies à New York ne suffit sans doute pas pour avoir une vue d'ensemble de la multiplicité des situations rencontrées dans chaque poste.

La classification des postes en des catégories bien déterminées, sur le fondement de plusieurs critères objectifs au-delà des seuls critères de conditions de vie (zones A, B et C)⁽²⁸⁾, pourrait faciliter la construction de parcours professionnel marqué au sceau de la diversité et de l'enrichissement permanent.

b) La mobilité fonctionnelle

Les échanges avec l'extérieur, notamment la mobilité des personnels, sont une source d'enrichissement, encore sous-exploitée. 10 % des agents du ministère de catégorie A servent dans des administrations et organismes extérieurs, tandis que 15 % des fonctionnaires qui y travaillent sont issus d'autres ministères. L'effort dans ce domaine doit être intensifié, en surmontant des blocages qui perdurent. La signature d'accords d'échanges avec le ministère de la justice, le secrétariat général de la défense nationale, l'Agence française de développement ou le Centre d'études et de recherches internationales constitue, de ce point de vue, un exemple à suivre. Il convient de relever cependant qu'au 1^{er} juillet 2001, 52 % des membres du corps des conseillers avaient effectué leur mobilité statutaire.

Il faut noter que les demandes de mobilité au ministère des affaires étrangères n'émanent qu'exceptionnellement de jeunes fonctionnaires des grands corps ou des administrations prestigieuses, dont, pourtant, l'apport serait fort précieux. Selon le ministère, cette tendance est confortée par sa position relativement mauvaise s'agissant du montant des primes versées aux agents en poste à l'administration centrale.

Un problème particulier mérite d'être soulevé à ce stade de l'analyse : celui de l'éventuelle reconversion d'agents qui ont été ambassadeurs – ou non d'ailleurs – et qui, avant même la fin de leur carrière, ne se voient pas proposer de diriger un autre poste ou bien une direction importante au ministère. Contrairement à ce qui existe dans d'autres pays, en particulier en Grande-Bretagne où, il est vrai, les ambassadeurs sont à la retraite à soixante ans au lieu de soixante-cinq ans en France, peu d'anciens ambassadeurs, voire aucun, peuvent espérer trouver un emploi, par exemple, dans une grande entreprise, une université ou un important organisme. Ainsi, le poste d'ambassadeur est vécu comme un achèvement et non comme un moyen de voir rebondir son parcours professionnel et d'enrichir son expérience aux fins d'être employé dans une structure autre que le ministère des affaires étrangères. **Une réflexion sur la reconversion des diplomates, à l'heure où la pyramide des âges s'avère particulièrement défavorable, mériterait d'être entreprise.**

⁽²⁸⁾ L'arrêté du 13 juillet 2000 fixe la répartition en trois zones des postes diplomatiques et consulaires. La zone A comprend les postes où les conditions de vie sont particulièrement rigoureuses (Albanie, Algérie, Niger, Ouzbékistan, Tchad...), la zone B les pays où les conditions sont réputées difficiles en raison notamment du climat ou des contraintes quotidiennes (Afrique du Sud, Jamaïque, Jérusalem, Liban...) et la zone C tous les autres pays.

3.- LA RATIONALISATION DES REMUNERATIONS ET INDEMNITES

a) Les règles générales

Des éléments de plus grande équité et de plus grande rationalité ont été introduits dans les rémunérations et indemnités. Le régime des rémunérations à l'étranger est fixé par le décret n° 67-290 du 28 mars 1967, qui a été modifié à trois reprises, en 1993, 1995 et 2001. Son application fait l'objet d'arrêtés spécifiques pour chaque ministère employant des agents à l'étranger. Les deux principaux, s'agissant du ministère des affaires étrangères, sont datés du 28 mars 1967 pour les personnels diplomatiques et consulaires titulaires et du 1^{er} juillet 1996 pour les personnels détachés auprès du ministère pour exercer dans les services d'action culturelle et de coopération de nos ambassades.

La rémunération principale est constituée du traitement indiciaire, dont le montant varie en fonction de l'indice hiérarchique correspondant au grade de l'agent concerné, et d'une indemnité de résidence.

Cette dernière varie en fonction du statut, de l'emploi occupé (30 groupes d'emploi) et du pays d'affectation (197 grilles, certains pays pouvant disposer de barèmes différents selon la ville). L'éventail des groupes au sein de chaque pays permet de classer l'ensemble des fonctions remplies par les agents du ministère, mais également par l'ensemble des autres ministères qui expatrient des personnels. L'indemnité, destinée à compenser les charges liées aux fonctions exercées, aux conditions d'exercice de ces fonctions et aux conditions locales d'existence, revêt un caractère forfaitaire. Cette notion de forfait constitue un avantage en termes de gestion. L'indemnité est ainsi réputée dédommager l'agent de l'ensemble des charges et sujétions liées à l'expatriation, telles que le coût de la vie et du logement, les charges de représentation, le maintien d'une double résidence en France et à l'étranger. Tout avantage en nature susceptible d'être consenti aux autres agents, tel que la mise à disposition d'un logement, se traduit par un abattement sur le total des émoluments. Les rémunérations étant liquidées en euros, l'indemnité de résidence est ajustée chaque trimestre pour prendre en compte les variations des taux de change et des prix.

Cette rémunération est complétée par des avantages familiaux et subit des retenues diverses. Le supplément familial est égal à 10 % de l'indemnité de résidence perçue par l'agent. Quant aux majorations familiales pour enfant à charge, elles sont calculées sur le fondement de coefficients, fixés par pays. Ces coefficients sont majorés en fonction de l'âge de l'enfant (+ 25 % pour les enfants de dix à quinze ans et + 50 % pour les enfants âgés entre 15 et vingt et un ans). Les retenues opérées correspondent aux cotisations sociales et à la prise en compte, soit de la fourniture du logement, soit de la situation administrative de l'agent (par exemple, abattement de 50 % de l'indemnité de résidence pendant la période du congé de mutation).

b) La rémunération des ambassadeurs

Comme les autres agents de l'État à l'étranger, les ambassadeurs perçoivent une rémunération principale composée du traitement indiciaire afférent à leur grade et une indemnité de résidence, variable selon le pays, ainsi que les avantages familiaux que sont le supplément familial et les majorations familiales pour enfant à charge.

Le traitement de grade est différent pour chaque ambassadeur, car il est fonction de l'indice détenu par l'agent en question. Il s'élève par exemple en traitement brut à 3.516,23 euros pour un conseiller des affaires étrangères hors classe au deuxième échelon (indice majoré 820), à 4.776,98 euros pour un ministre plénipotentiaire de 1^{ère} classe (hors échelle C 1^{er} échelon), et jusqu'à 6.432,12 euros pour les personnes ayant la qualité d'Ambassadeur de France (hors échelle G).

Les ambassadeurs perçoivent l'indemnité de résidence du groupe 1, le plus élevé. Comme pour les autres agents, les indemnités de résidence des ambassadeurs évoluent chaque trimestre selon les variations des changes et des prix locaux afin de maintenir constant leur pouvoir d'achat. Les pourcentages d'ajustement sont publiés au *Journal officiel*. On notera ainsi qu'au 1^{er} juin 2001, l'ambassadeur de France aux États-Unis percevait, par mois, 10.182 euros au titre de l'indemnité de résidence, tandis que son collègue en Birmanie percevait 17.300 euros, son collègue en Angola 17.675 euros et son collègue de Chypre 6.639 euros ⁽²⁹⁾. Notons que les chefs de poste diplomatique, en vertu de l'article 15 du décret de 1967, bénéficient de la gratuité du logement en raison de l'importance des tâches de représentation qui leur incombent. Au 1^{er} janvier 2001, 176 résidences – dont on rappellera qu'elles constituent avant tout un outil de travail – leur étaient affectées, dont 131 en propriété de l'État et 45 en location.

Les majorations familiales pour enfant à charge, qui sont les mêmes quelle que soit la fonction occupée, varient, pour un enfant de plus de quinze ans, de 639 euros en Andorre, à Chypre ou en Tunisie, à 1.426 euros à New York.

Les ambassadeurs subissent les mêmes catégories de retenues que celles appliquées aux autres agents, qu'ils soient en poste ou en France. La retenue pour pension civile, appliquée sur le traitement indiciaire, atteint 7,85 %. La participation au financement de la protection sociale est assurée par la contribution sociale généralisée (CSG), assise sur 95 % du montant brut du traitement, de l'indemnité de résidence et, le cas échéant, du supplément familial et des majorations familiales (depuis le 1^{er} janvier 1998, taux de 7,5 %) et par la contribution pour le remboursement de la dette sociale, assise sur les mêmes revenus d'activité que la CSG avec un taux de 0,5 %. Conformément aux dispositions du décret n° 97-1268 du 29 décembre 1997, une indemnité exceptionnelle, non soumise à retenue pour pension, est servie aux agents dont la rémunération mensuelle de l'année courante, nette de cotisations maladie et de CSG aux taux appliqués au 1^{er} janvier 1998, est inférieure à la même rémunération annuelle affectée des taux de cotisations maladie et

⁽²⁹⁾ Le barème des indemnités du groupe 1, pour tous les pays, est publié en annexe du présent rapport.

de CSG appliqués au 31 décembre 1996. La participation au financement de l'indemnisation-chômage est assurée par la contribution de solidarité pour les travailleurs privés d'emploi. Elle représente 1% des rémunérations (hors majorations familiales et déduction faite de la retenue pour pension civile), plafonnées à quatre fois le montant du plafond de la sécurité sociale.

B.- DES PROGRÈS À ACCOMPLIR

La dimension politique de l'action extérieure doit primer. D'où l'importance, pour le ministère des affaires des étrangères, de nouer des contacts plus étroits avec les parlementaires, au-delà des seules questions budgétaires. C'est dans cette logique que se développe la « diplomatie parlementaire ». Mais les préjugés sont tenaces et les diplomates se méfient des parlementaires, comme certains parlementaires doutent de l'utilité des diplomates. Il suffit pour s'en convaincre de rappeler les tensions qui sont nées, chez les diplomates, des initiatives internationales prises par le Parlement européen ces dernières années. Certains semblent regretter⁽³⁰⁾ « *l'entrée du politique dans les grands débats de la vie internationale* », qui relèguerait la profession de diplomate, opinion qui n'a pu qu'encourager votre Rapporteur spécial dans la volonté d'examiner le rôle de l'ambassadeur.

1.- ENRICHIR L'INFORMATION DE L'AMBASSADEUR

Des instructions écrites sont remises à chaque ambassadeur avant son départ en poste. Elles sont désormais accompagnées de développement sur la politique étrangère et de sécurité commune et sur le rôle du chef de poste dans ce contexte. Normalement, est organisée une réunion d'information générale qui regroupe des représentants de tous les ministères et qui succède à une série d'entretiens préparatoires au sein de l'administration (jusqu'à une cinquantaine). Suit une réunion plus restreinte autour du secrétaire général ou du secrétaire général adjoint, réunion au cours de laquelle intervient, dans la mesure du possible, le titulaire précédent du poste. Conscientieux, l'ambassadeur pourra prendre l'attache des parlementaires qui s'intéressent au pays d'accréditation (présidents de groupes d'amitié, membres des commissions permanentes) et multiplier les contacts dans les milieux professionnels (chambres de commerce...) et de l'entreprise.

Cette prise de contact avec le pays doit se poursuivre en permanence lorsque l'ambassadeur est en poste. La modernisation de la fonction d'information passe nécessairement par une ouverture des postes à l'ensemble des éléments qui composent une société, au-delà des seuls cercles officiels.

Deux situations se présentent : les pays où la masse d'informations est telle que les postes doivent opérer, au préalable, un tri et s'attacher aux sources les plus fiables et les pays peu ouverts et/ou qui pratiquent le filtrage systématique des informations. Dans ce dernier cas, les postes doivent à la fois mener une mission de recherche d'informations

⁽³⁰⁾ M. Christian Graeff, « *Le métier de diplomate d'hier à demain* », Pouvoirs, n° 88, 1999.

et une politique d'analyse, qui requiert des spécialistes et des personnels qui connaissent bien le terrain. À cet égard, il paraît avéré que le ministère des affaires étrangères dispose de moins en moins d'experts. Il possède pourtant un réseau très riche de centres de recherche (cf. liste *infra*) qui mériterait d'être revalorisé et utilisé de manière plus soutenue. De la même manière, le ministère des affaires étrangères pourrait, pour son plus grand profit, nouer des relations plus profondes avec l'Institut national des langues et civilisations orientales (INALCO) et engager une politique active de recrutement en son sein. L'établissement lui-même aurait besoin d'être restructuré et ses moyens renforcés. À l'heure où la mondialisation appelle une protection de la diversité culturelle, la France serait bien inspirée de soutenir et de développer un tel instrument. Rien de tel, pour dialoguer avec les partenaires étrangers, que de pratiquer leur langue, et ce d'autant plus qu'elle est rare. Notre message sur le multilinguisme y gagnerait en crédibilité.

LES ÉTABLISSEMENTS ET INSTITUTS DE RECHERCHE À L'ÉTRANGER

PAYS D'IMPLANTATION	CENTRES
Afrique du Sud	Institut français d'Afrique du Sud (Johannesburg)
Allemagne	Centre Marc Bloch (Centre de recherches en sciences sociales)
Allemagne	Mission historique française en Allemagne (Göttingen)
Bolivie, Pérou, Équateur, Colombie	Institut français d'études andines (La Paz, Lima, Quito, Bogota)
Chine	Centre d'études français sur la Chine contemporaine (Hong-Kong)
Égypte	Centre d'études et de documentation économique, juridique et sociale (Le Caire)
Égypte	Centre franco-égyptien d'étude des temples de Karnak
Éthiopie	Centre français d'études éthiopiennes (Addis-Abeba)
Inde	Centre de sciences humaines (New Delhi)
Inde	Institut français de Pondichéry
Iran	Institut français de recherches en Iran (Téhéran)
Israël	École biblique et archéologique française de Jérusalem
Israël	Centre de recherche français de Jérusalem
Italie	Centre Jean Bérard (Naples)
Japon	Maison franco-japonaise (Tokyo)
Jordanie, Liban, Syrie	Institut français d'archéologie du Proche-Orient
Kenya, Nigeria, Zimbabwe	Institut français de recherche en Afrique (Nairobi, Ibadan, Harare)
Maroc, Tunisie	Institut de recherche sur le Maghreb contemporain (Rabat, Tunis)
Mexique, Guatemala, Honduras	Centre français d'études mexicaines et centraméricaines (Mexico, Guatemala, Tegucigalpa)
Ouzbékistan	Institut français d'études sur l'Asie centrale (Tachkent)
République tchèque	Centre français de recherche en sciences sociales (Prague)
Royaume-Uni	Maison française d'Oxford
Soudan	Section française de la direction des antiquités et des musées

	nationaux du Soudan (Khartoum)
Syrie	Institut français d'études arabes de Damas
Turquie	Institut français d'études anatoliennes (Istanbul)
Yémen	Centre français d'études yéménites (Sanaa)

Source : ministère des affaires étrangères.

En dehors des institutions de recherche françaises à l'étranger, il peut être utile de fréquenter les innombrables instituts de recherche en relations internationales qui ne manquent pas de développer des activités enrichissantes, en particulier dans les pays développés. Votre Rapporteur spécial a pu ainsi apprécier l'implication, par le biais d'interventions régulières, de l'ambassadeur de France en Nouvelle-Zélande dans les activités universitaires spécialisées dans les relations internationales. Ce type d'action permet de diffuser la vision française de la politique étrangère et de percevoir, avec plus de pertinence, les tendances suivies par la politique du pays d'accréditation. Certaines invitations non officielles méritent ainsi de ne pas être négligées.

Ces questions revêtent une importance particulière dans le domaine du développement et de la coopération internationale, la France en général, et le ministère des affaires étrangères en particulier, ayant du mal à faire entendre leur voix et leur spécificité, comme votre Rapporteur spécial a eu l'occasion de le constater dans ses différents rapports sur le Fonds monétaire international et la Banque mondiale qui exercent, dans ce secteur, une impulsion décisive ⁽³¹⁾.

Mieux utiliser les postes signifie aussi les décloisonner en leur confiant parfois des responsabilités régionales. De nouveaux pays sont, par la force des choses, des observatoires privilégiés : ainsi en va-t-il de la Turquie pour l'Iran, de Chypre pour le Liban, du Mexique pour les États voisins, de l'Autriche pour les pays de l'Est. La société internationale n'étant guère divisible, il y a intérêt à ne pas s'en tenir strictement à des divisions géographiques qui peuvent faire obstacle à la compréhension des interactions entre les phénomènes observés.

L'ambassadeur, dans sa mission d'information, doit trouver sa place entre le spécialiste du renseignement et le journaliste professionnel et faire de son poste une « super » agence de presse spécialisée.

2.- FORMER ET EVALUER

a) La formation initiale et continue

Jusqu'à très récemment, il n'existait pas à proprement parler de structure spécialisée de formation permanente. Rares étaient les postes permettant d'élargir ou de parfaire sa formation ; en tout état de cause, ils n'étaient pas situés en France : le Centre

⁽³¹⁾ Yves Tavernier, Fonds monétaire international, Banque mondiale : vers une nuit du 4 août ?, *Assemblée nationale, XI^{ème} législature, n° 2801, 13 décembre 2000* et Fonds monétaire international, Banque mondiale : « Pour faire plaisir à Wall Street » ?, n° 3478, 19 décembre 2001.

de politique de sécurité de Genève, le Center for European Studies de Harvard. Rares pourtant sont les pays développés qui n'ont pas d'établissement dédié à la formation de leurs diplomates. En France même, les policiers ont l'Institut des hautes études de la sécurité intérieure, les militaires l'Institut des hautes études de défense nationale, les magistrats l'École nationale de la magistrature et les préfets l'Institut des hautes études d'aménagement du territoire. Quant à la formation initiale, un jeune diplomate sorti de l'École nationale d'administration et affecté à l'ambassade de France à Washington aura reçu peu ou prou la même formation internationale que son collègue délégué à la mission économique par le ministère des finances.

C'est pourquoi il faut se féliciter de la mise en place récente d'un Institut diplomatique. La première session a été organisée du 14 mai au 13 juillet 2001 dans les locaux de l'École Militaire et a accueilli vingt agents du ministère des affaires étrangères et quelques auditeurs externes sélectionnés parmi les cadres d'autres ministères, les entreprises, la presse ou l'université. Il conviendrait d'étoffer les activités de ce nouvel instrument. De la même façon, on peut saluer la création récente d'un Institut de formation aux activités consulaires installé à Nantes. On est loin du projet de Torcy, qui émit l'idée, en 1712, de créer une académie diplomatique de manière à former les fils de famille aux choses des relations internationales, académie qui n'eut qu'une existence brève.

Des formations spécifiques pour les chefs de poste devraient être organisées, en particulier en matière de politique d'accueil, d'appréhension de la société française dans son ensemble, dans le domaine de la gestion des ressources humaines et le travail en équipe. La culture de la relation interpersonnelle consubstantielle à l'exercice de la diplomatie d'influence, le culte du secret qui entoure nécessairement certains contacts et la confidentialité qui est exigée, parfois peut-être au-delà du nécessaire, pour la transmission des informations, contribuent à entretenir une atmosphère de non-dit. Ainsi, « *la nature même de leur activité ne prépare guère les diplomates à exercer leur autorité de manière participative, ni à travailler en équipe* »⁽³²⁾.

La question de la formation linguistique se pose évidemment avec acuité. Là encore apparaît le dilemme entre polyvalence et spécialisation. On sait le parti qu'un ambassadeur de France peut tirer de son éloquence dans la langue du pays auprès duquel il est accrédité. Le succès est garanti dans les prestations télévisées. Pour ce qui est des principales langues étrangères d'usage courant, le problème apparaît simple. Les cours de perfectionnement répondent parfaitement à la demande. Plus complexe est la question des langues dites « rares ». Dès la fin du XVII^{ème} siècle, la France avait installé à Péra un séminaire où des enfants pouvaient apprendre le turc chez des Capucins. Plus tard, sous la Convention, fut fondée l'École des langues orientales vivantes, devenue depuis l'Institut national des langues et civilisations orientales (INALCO), qui forme une bonne partie des futurs diplomates du cadre d'Orient. Leur nombre reste cependant relativement restreint. La **Grande-Bretagne**, pour sa part, complète ses cours théoriques par des stages sur le

⁽³²⁾ Bernard Brunhes, Monique Teissier-Garcin, Anne Chatauret, Nathalie Weil, La gestion du ministère des affaires étrangères, diagnostic et propositions, 1^{er} août 1990.

terrain ; en outre, et c'est là un exemple intéressant, elle **gratifie d'indemnités spéciales ses agents servant dans un pays dont ils ont appris la langue.**

b) L'évaluation

Dès son programme pluriannuel de modernisation, validé en mars 1999, le ministère des affaires étrangères prévoyait d'établir un bilan des compétences de ses cadres après dix ans de carrière. Mais le bilan de compétences ne peut être assimilé à une évaluation. Il relève plus de l'outil de gestion prévisionnelle des emplois que de l'instrument d'appréciation relative des chefs de poste.

Sans conteste, l'emploi d'ambassadeur nécessite les plus grandes qualités. La contrepartie d'une sévère sélection doit être recherchée dans l'organisation d'une évaluation fine des pratiques de chacun des chefs de poste, éloignés du ministère. Il apparaît souvent difficile de juger de l'action d'un ambassadeur. Dans l'état actuel, comment distinguer celui qui ne sort de son ambassade que pour accueillir les hôtes de marque auxquels il fera la meilleure impression par son obligeance et sa courtoisie de celui qui ne cesse de parcourir le pays auprès duquel il est accrédité, ne ménageant ni son temps ni ses efforts pour multiplier les contacts, au détriment parfois de l'accueil de délégations venues de France ?

Aujourd'hui, l'évaluation s'articule de façon toujours plus systématique autour de plusieurs exercices précis, codifiés par une circulaire-cadre du secrétaire général du Quai d'Orsay en date du 6 janvier 1994, complétée, notamment, par une note du secrétaire général en date du 25 octobre 2001 : des instructions élaborées au plan interministériel avant leur départ en poste ; un plan d'action qu'ils rédigent durant la première année de leur séjour et qu'ils viennent présenter au ministère ; un rapport de fin de mission, enfin, dont le caractère synthétique et rigoureux doit se référer aux objectifs qu'ils ont eux-mêmes définis. En effet, dans une note interne, il est relevé que *« malgré de nombreux rappels, une majorité des rapports de fin de mission continuent à manquer leur objectif faute pour leurs auteurs de respecter les instruction en la matière. Trop souvent encore, les rapports de fin de mission s'apparentent davantage à des notes générales à prétention encyclopédique, à des compilations de contributions hétérogènes, voire à des exercices auto-hagiographiques. Les chefs de poste concernés privent ainsi le Département d'un instrument essentiel d'appréciation de notre action et de préparation de l'avenir. »*

L'inspection générale participe de ce travail d'évaluation lors des missions qu'elle effectue systématiquement, sur une base quinquennale. Après une étude du dossier de l'intéressé avant leur départ, les inspecteurs s'attachent à recueillir sur place un maximum d'avis et de jugements sur sa performance, consultant ses collaborateurs à tous niveaux, les principaux représentants de la communauté française, ses collègues étrangers, ainsi que de nombreux interlocuteurs de son pays de résidence ; ils analysent par ailleurs son travail politique, économique et culturel, et jugent de la qualité de son action de représentation ou de communication, de la valeur de ses contacts, de sa connaissance du

terrain ainsi que des problèmes fondamentaux du pays. Ils apprécient enfin sa capacité à coordonner l'activité des différents services de l'ambassade, ses aptitudes à la gestion du personnel ainsi que sa maîtrise des affaires administratives, financières et consulaires.

Certains préconisent d'aller plus loin en tentant, par exemple, de mesurer la présence sur le terrain et dans les médias, l'appréciation d'un échantillon d'hommes d'affaires, la qualité de la correspondance, de recueillir le jugement des personnels. Les diplomates britanniques sont évalués annuellement et cette évaluation conditionne dans une certaine mesure l'évolution de leur rémunération.

3.- OUVRIR LE RECRUTEMENT

a) La relative étroitesse du recrutement et le déroulement des carrières

Le fait que parmi les plus éminents et anciens diplomates on compte un fils de tanneur et un enfant trouvé – respectivement Pierre Jeannin et le cardinal d'Ossat, émissaires de Henri IV – ne saurait masquer le caractère traditionnellement aristocratique – au sens propre, puis avec l'avènement de la République, au sens figuré – du recrutement diplomatique. La somme croissante des qualifications exigées a nécessité de professionnaliser la carrière, sans pour autant que le choix du Prince s'en trouve contraint. Pendant longtemps, les seuls progrès consistèrent à fixer des conditions de titres pour l'accès aux postes vacants. Ainsi, le Premier Empire réserva-t-il les nominations de secrétaires d'ambassade ou de légation aux auditeurs du Conseil d'État justifiant d'un an au moins d'assiduité ; le Second exigea une licence en droit pour les attachés surnuméraires de l'administration centrale et les attachés libres dans les postes. Il fallut attendre la Troisième République pour que soit instauré, en 1877, un système de concours pour la carrière diplomatique d'une part et la carrière consulaire d'autre part. Les épreuves écrites et orales étaient complétées par des stages de caractère plus personnel, devant un jury composé d'agents du ministère, facilitant la cooptation. Théoriquement ouverts à tous candidats justifiant de titres universitaires requis, ces concours supposaient en pratique plusieurs années de préparation à l'École libre des sciences politiques, de la même façon que l'Institut d'études politiques de Paris fournit aujourd'hui une partie non négligeable des candidats. La rigueur du concours resta cependant largement tempérée par un recrutement latéral des «attachés autorisés», en stage dans une ambassade, pouvant au bout d'un an passer un examen spécial, où comptaient pour beaucoup les notes du chef de poste. L'ensemble favorisait les candidats d'origine aisée et lestés d'utiles recommandations.

Si le recrutement au sein de classes sociales privilégiées se justifiait à une époque où les affaires étrangères, dans presque tous les pays du monde, étaient aux mains d'oligarchies, la démocratisation de la politique extérieure comme intérieure nécessitait celle, inévitable, du corps diplomatique. Il est indéniable que l'institution du recrutement par l'École nationale d'administration favorisa une certaine «démocratisation» du corps, sans pour autant permettre une représentation sociologique très diversifiée. Si la particule d'Ancien Régime ou acquise de plus fraîche date n'est plus requise, elle ne nuit pas forcément.

Désormais, la démocratisation du corps des affaires étrangères est liée à celle du recrutement de l'ENA, qui se caractérise par une très forte distorsion entre la structure par origine sociale de sa population d'élèves et celle de la société française. D'une part, le public, qui au terme des filtrages successifs du cursus scolaire et universitaire, parvient au concours d'entrée est déjà très typé ; d'autre part, le concours accroît encore la prédominance des catégories sociales supérieures. Le concours interne d'entrée à l'ENA

ou le troisième concours constituerait un mode de diversification des recrutements et d'ouverture.

Mais les statistiques montrent, entre 1946 et 1995, que sur 394 diplomates recrutés à la sortie de l'ENA, 70,6 % étaient issus du concours externe, 24,1 % du concours interne et 0,5 % du troisième concours. À titre de comparaison, la proportion de conseillers de l'expansion économique entrés à l'ENA (162 sur la même période) par le concours externe tombe à 59,3 % contre 33,3 % par le concours interne. De ce point de vue, le corps diplomatique se situe entre les grands corps et les inspections générales⁽³³⁾.

D'où l'importance d'assurer des recrutements parallèles et de favoriser les promotions internes. Il faut également relever le faible nombre de femmes chefs de poste. En septembre 2001, il y avait 3 femmes à la tête de représentation permanente sur 17 postes, 12 femmes ambassadrices sur 154 ambassadeurs et 11 femmes consules sur 99 postes consulaires «autonomes»⁽³⁴⁾. À ce titre, on ne peut que saluer le lancement d'un plan d'amélioration de l'accès des femmes aux emplois ou postes d'encadrement supérieur. Mais, il faut préciser que, conformément à la circulaire du Premier ministre du 6 mars 2000, les emplois supérieurs pour lesquels les nominations sont laissées à la décision du Gouvernement ou faites en Conseil des ministres n'ont pas été pris en compte. Il s'agit des ambassadeurs et des représentants ainsi que des directeurs occupant des emplois fonctionnels.

Aujourd'hui, abstraction faite des recrutements par la voie de l'École nationale d'administration, pour les corps de catégorie A, les conseillers des affaires étrangères du cadre d'Orient (ancien concours de secrétaires des affaires étrangères du cadre d'Orient) sont recrutés par la voie de deux concours, à titre externe à hauteur des deux tiers des emplois offerts et à titre interne à hauteur du tiers. Le nombre de places offertes au concours externe de secrétaire des affaires étrangères cadre général et cadre d'Orient (ancien concours de secrétaire adjoint) ne peut être inférieur à 50 % du nombre total de places des deux concours.

Les éléments extérieurs au corps diplomatique y sont parfois reçus avec froideur, toujours avec curiosité. Et comme Saint-Simon reprochait à Louis XIV d'embourgeoiser les hauts emplois, certains regrettent que les autorités gouvernementales songent parfois à porter leurs regards en dehors de la Maison pour distinguer un futur ambassadeur, jusqu'à confondre esprit de corps et esprit de castes. Or, il est bon, comme dans toute administration, d'«oxygéner» les services et de favoriser l'échange d'expériences, ainsi que M. Hubert Védrine l'a souligné à plusieurs reprises. Aujourd'hui, parmi les chefs de missions diplomatiques, seuls cinq ambassadeurs n'appartiennent pas au corps des ministres plénipotentiaires (un membre de la Cour des comptes, deux membres du Conseil d'État, un conseiller de tribunal administratif et un inspecteur général de l'agriculture). Parmi l'ensemble des chefs de poste consulaire, quatre seulement n'appartiennent pas au corps diplomatique ; il s'agit des conseillers commerciaux placés à

⁽³³⁾ M. Jean-Michel Eymeri, *La fabrique des énarques*, Paris, *Economica*, 2001, page 210.

⁽³⁴⁾ C'est-à-dire hors sections consulaires d'ambassade.

la tête des postes mixtes affaires étrangères-direction des relations économiques extérieures.

La promotion par changement de corps est directement liée au volume des recrutements. Elle est calculée par référence aux nominations (ou titularisations) après concours (externe et interne confondus) selon les corps. Ainsi, il y a six nominations au tour extérieur après neuf titularisations pour l'accès au corps des conseillers des affaires étrangères, mais sept après neuf titularisations à titre transitoire pendant la période 2000-2004 ; la proportion est de une nomination au tour extérieur après cinq titularisations pour l'accès au corps des secrétaires des affaires étrangères.

La promotion par changement de grade est différente selon les statuts et les catégories. Pour les corps des ministres plénipotentiaires et des conseillers, la promotion de grade s'effectue exclusivement par tableau d'avancement. Pour les autres cadres A, la promotion de grade résulte à titre principal de l'examen professionnel et, à titre subsidiaire, du choix.

b) Favoriser l'échange d'expériences

On pourrait imaginer, comme aux États-Unis, que le concours d'entrée du ministère des affaires étrangères soit ouvert à tous sous seule condition d'âge – encore que celle-ci soit très largement appréciée puisque l'examen de *Foreign Service Officer* est ouvert à toute personne âgée de 20 à 59 ans. Si cela permet une plus grande diversité des compétences, cela ne résout pas tout et un rapport récent, réalisé par une commission indépendante dirigée par l'ancien secrétaire d'État américain à la défense, M. Franck Carlucci, pouvait regretter « *une formation inadéquate* » des fonctionnaires du Département d'État⁽³⁵⁾. Et c'est sans compter le tiers des ambassadeurs qui sont désignés en remerciement de leurs services électoraux. Il reste qu'il convient de relativiser ces nominations « politiques » qui ne concernent que les grandes ambassades et de rappeler que les postes secondaires et les chancelleries comptent nombre d'agents expérimentés et qui ne changent pas⁽³⁶⁾.

Le tour extérieur a été « codifié » : les nominations de ministres plénipotentiaires, ouvrant vocation aux fonctions d'ambassadeur, peuvent intervenir, depuis 1983, soit en faveur d'un fonctionnaire n'appartenant pas au cadre diplomatique, soit au bénéfice d'une personnalité extérieure à la fonction publique « *pouvant justifier d'une expérience internationale* », après qu'est intervenu un nombre déterminé de nominations de diplomates de carrière. Le quota légal actuel est d'une nomination extérieure pour six internes. Il y a quinze ans, le rapport était d'une pour douze.

Certaines expériences montrent qu'il n'est pas absurde de penser que l'appel à des ambassadeurs et à des personnalités, dont la diplomatie n'est pas la profession d'origine, ne vise pas exclusivement à empêcher les diplomates de carrière d'accéder au stade suprême de la Carrière. D'anciens militaires ou d'anciens syndicalistes, voire –

⁽³⁵⁾ MM. Franck Carlucci et Ian J. Brzezinski, *State Department Reform, Report of an Independent Task Force Cosponsored by the Council on Foreign Relations and the Center for Strategic and International Studies*, février 2001.

⁽³⁶⁾ Voir M. Jules Cambon, *Le diplomate*, Paris, Hachette, 1926, page 62.

provocation ultime – d’anciens conseillers commerciaux peuvent faire d’excellents diplomates, qui ont su développer des réseaux originaux et utiles à la défense des intérêts français. Ils ont parfois un sens politique plus prononcé, appréhendent les rapports de force avec plus d’acuité, ne représentent pas seulement la « France éternelle », mais également la France d’aujourd’hui, gouvernée par telle ou telle orientation idéologique, celle choisie par les électeurs et non par une administration qui se sentirait indépendante des choix politiques définis par le Gouvernement, parce que sûre de son histoire et persuadée de sa pérennité. Il ne suffit plus pour un diplomate de se faire accepter par ses collègues des autres représentations, mais également par la population, par les forces vives d’une société.

Jules Cambon l’a souligné en son temps : *«À une certaine hauteur, l’unité des intérêts de l’État apparaît et s’impose. Les particularités professionnelles s’effacent : les horizons s’élargissent ; les points de vue se confondent. Toutes les routes qui conduisent à ces sommets s’y rejoignent. Qu’on ait servi son pays dans l’armée, dans les cours de justice, dans la haute administration, on y a pu acquérir l’expérience des hommes et le sentiment du bien de l’État. De tous les apprentissages diplomatiques, il n’en est pas qui vaille la pratique des grandes affaires. »*

c) Assouplir le passage entre fonctions consulaires et diplomatiques

La dichotomie entre corps diplomatiques et corps consulaires, si elle n’existe plus fonctionnellement, existe encore dans la culture et, partiellement, dans le profil des carrières. En résumé, pour devenir ambassadeur, il vaut mieux avoir commencé sa carrière dans la chancellerie d’une grande capitale européenne que vice-consul au centre de la Chine. La polyvalence doit être promue. Depuis longtemps, cette séparation des carrières fait l’objet de critiques.

Auguste Vivien, en 1859, relevait ainsi que *«Nos affaires extérieures sont confiées à deux ordres d’agents, entre lesquels les règlements et les usages établissent une séparation presque absolue. Le corps diplomatique et le corps consulaire, organisés parallèlement, sont entièrement distincts. À notre avis, ce divorce doit cesser. Plus les nations se rapprochent par des alliances commerciales et industrielles, plus la politique se lie étroitement au commerce, et plus le commerce à son tour, dans ses accidents si variés, a des rapports intimes avec la politique. Dans ce développement des relations internationales, il n’est pas plus permis à un agent consulaire d’ignorer l’histoire des traités, qu’à un ministre politique d’être étranger aux questions de douanes et de tarifs. Des préjugés de corps repoussent cette assimilation, mais elle est juste et nécessaire : une fois admise, elle simplifierait beaucoup de difficultés, et permettrait d’asseoir cette branche du service sur des bases plus larges. »*⁽³⁷⁾

⁽³⁷⁾ Auguste Vivien, *Études administratives*, Paris, Guillaumin, 1859, page 200.

Ce qui a pu être fait avec les anciens agents de la coopération doit pouvoir être fait avec ceux des consulats. Les agents qui font leur carrière dans les consulats jouent un rôle essentiel. Dans son éloge de M. Reinhard devant l'Académie des sciences morales, Talleyrand rappelait avec justesse l'ampleur de leur tâche et l'importance de leurs fonctions : *«Leurs attributions sont variées à l'infini. Ils sont dans le cas d'exercer dans l'étendue de leur arrondissement, vis-à-vis de leurs compatriotes, les fonctions de juge, d'arbitre, de conciliateur ; souvent, ils sont officiers de l'état-civil ; ils remplissent l'emploi de notaire, quelquefois celui d'administrateur de la marine ; ils surveillent et constatent l'état sanitaire. Ce sont eux, qui, par leurs relations habituelles, peuvent donner une idée juste et complète de la situation du commerce, de la navigation et de l'industrie particulière au pays de leur résidence.»*⁽³⁸⁾

d) Prévoir une intégration du corps de l'expansion économique dans le corps diplomatique ?

Serpent de mer de la vie administrative, la question de la fusion des corps diplomatique et de l'expansion économique cristallise les différences de culture.

Des raisons de fond s'opposeraient à une telle fusion. Il y a besoin, dans les ambassades, d'un « agent commercial » au service des exportateurs français et qui puisse faire des études du marché local, identifier les acheteurs potentiels et les réseaux d'influence, donner des avis sur les opérations susceptibles de bénéficier des garanties COFACE, participer à la promotion des exportations françaises et aider à régler les éventuels contentieux privés. Ces fonctions ne relèveraient pas des relations diplomatiques et seraient de nature strictement commerciale. Elles peuvent être exercées d'ailleurs par des personnes privées relevant des chambres de commerce – c'est le cas pour l'Allemagne. Par ailleurs, une opération de fusion de ce genre poserait des problèmes statutaires complexes. Les agents du corps des attachés et conseillers commerciaux en milieu de carrière y trouveraient plus d'inconvénients, en termes de rémunération et de responsabilités, que d'avantages. De plus, il resterait à résoudre le problème des agents contractuels de haut niveau (353 personnes) qui représentent la majorité des effectifs de l'expansion économique. Dans le même temps, l'arrivée d'un corps à la pyramide fortement déséquilibrée (de nombreux agents sont classés « hors-échelle ») compliquerait singulièrement la gestion du ministère des affaires étrangères, où il existe déjà un sureffectif en personnels susceptibles de briguer des postes de responsabilité.

Mais ces questions mériteraient d'être dépassées au nom de la cohérence de l'action extérieure de la France et de la rationalisation des moyens. Il n'existe chez aucun de nos partenaires importants de distinction administrative et statutaire entre agents diplomatiques et agents commerciaux. L'un des derniers pays à disposer de l'équivalent d'une dualité du type Quai d'Orsay-Quai de Bercy, la Suède, y a renoncé en 1983. Quant à l'Allemagne ou au Royaume Uni, ils ont, avec l'Auswärtiges Amt et le Foreign and Commonwealth Office, une structure unique, faisant une place importante aux agents

⁽³⁸⁾ Charles-Maurice de Talleyrand-Périgord, *Éloge de Reinhard prononcé à l'Institut le 3 mars 1838.*

chargés des affaires commerciales. Une telle intégration présenterait l'avantage de donner aux futurs chefs de poste une expérience concrète des affaires économiques et commerciales. Elle offrirait également aux conseillers commerciaux la possibilité d'accéder plus fréquemment aux fonctions d'ambassadeur.

Une solution intermédiaire pourrait être trouvée dans la fusion à la base, par la création d'un recrutement unique à la sortie de l'École nationale d'administration, du corps de l'expansion économique et du corps des conseillers des affaires étrangères, les agents appartenant au nouveau corps ayant vocation à servir indifféremment dans les postes d'expansion économique ou dans les chancelleries.

e) Assurer une éthique rigoureuse et transparente

Le temps où il était expressément recommandé à l'ambassadeur de ne s'épargner aucune peine et d'agir tous azimuts pour accroître son pouvoir d'influence est révolu. Aucune instruction ne contient plus les conseils avisés prodigués par M. de Callières, dans son *De la manière de négocier avec les souverains* : «*Si l'usage du pays où il se trouve lui donne un libre commerce avec les Dames, il ne doit pas négliger de se les rendre favorables en s'attachant à leur plaisir et à se rendre digne de leur estime, le pouvoir de leurs charmes s'étend souvent jusqu'à contribuer aux révolutions les plus importantes d'où dépendent les plus grands événements ; en réussissant à leur plaire par la magnificence, par la politesse et même par la galanterie, qu'il n'engage pas son cœur.* »⁽³⁹⁾

Représentant de la France, l'ambassadeur doit garantir, pour lui-même et ses collaborateurs, le respect d'une éthique irréprochable. Il est arrivé, par le passé, que certaines irrégularités ou dysfonctionnements n'aient pas été sanctionnés ou l'aient été trop discrètement ou trop tardivement pour avoir valeur d'exemple, ainsi que votre Rapporteur spécial a pu le constater à l'occasion de la mission qu'il a conduite sur les services des visas⁽⁴⁰⁾. Compte tenu des enjeux en termes d'image et de crédibilité, il apparaît opportun, à l'exemple de ce qui a été réalisé en Bulgarie, d'assurer une certaine publicité. Loin de nuire à l'image des affaires étrangères, ce type d'action permet de montrer que l'immunité n'est pas synonyme d'impunité et que le statut de diplomate emporte l'exemplarité.

4.– PRIVILEGIER LA MISSION DE L'AMBASSADEUR

a) Rappeler que l'ambassadeur remplit une fonction avant d'occuper un rang

Avant de constituer un poste, la qualité d'ambassadeur implique l'exercice d'une mission. Loin d'être la récompense d'un parcours professionnel sans faute – voire sans initiative réelle –, la nomination au poste de chef de mission diplomatique s'apparente à un apostolat. Ce ne doit pas être le couronnement de la Carrière, mais l'adéquation, à un

⁽³⁹⁾ M. François de Callières, *De la manière de négocier avec les souverains : de l'utilité des négociations, du choix des ambassadeurs et des envoyez, et des qualités nécessaires pour réussir dans ces emplois, Amsterdam, 1716, page 26.*

⁽⁴⁰⁾ Yves Tavernier, *Les services des visas, parents pauvres des affaires étrangères, Assemblée nationale, XI^{ème} législature, document n° 1803, 8 septembre 1999.*

moment particulier, entre les intérêts de la France dans un pays particulier et une personnalité particulière. Ce n'est pas un dû, c'est une mission de service public.

Croire qu'être ambassadeur aujourd'hui constitue d'abord un rang tel que décrit par tous les manuels du parfait diplomate, c'est confirmer les préjugés qui sous-tendent certaines réactions de l'opinion publique, c'est s'arrêter aux préoccupations quasi obsessionnelles de certains chefs de poste pour l'état de leur résidence – à cet égard, votre Rapporteur spécial saluera la décision récente prise par le ministre des affaires étrangères de n'organiser une visite de la cellule « décoration » du ministère dans telle ou telle résidence qu'une fois tous les cinq ans – et la réussite du 14 juillet, deux sujets qui manquent rarement d'être abordés lors de la visite d'un parlementaire. Si le mythe de l'ambassadeur, grand organisateur de bals et de réceptions, a la vie dure auprès du grand public, il l'a parfois également parmi le personnel diplomatique et transparaît dans certaines vocations.

Si de plus en plus d'ambassadeurs ont intégré ce glissement du rang à la fonction, du poste à la mission, une partie non négligeable d'entre eux restent sur une vision traditionnelle de leur métier et estiment qu'être nommé une fois ambassadeur suppose de l'être jusqu'à la fin de leur carrière et qu'une première nomination les qualifie pour n'importe quel poste. Et cette illusion mérite d'autant plus d'être levée que le nombre de ministres plénipotentiaires grandit, tandis que le nombre d'ambassades s'est stabilisé.

La manière dont les ambassadeurs sont désignés renforce la persistance d'un écart entre la réalité de leur mission et la représentation qu'on en a. En effet, les règles appliquées en matière d'affectations gagneraient à être plus complètes et mieux connues, même si, désormais, les postes à pourvoir sont proposés sur l'Intranet. Il est difficile de percevoir quels critères, même simplificateurs, permettent de qualifier les emplois à pourvoir. En outre, nous avons vu combien les mécanismes d'évaluation sont perfectibles. Le « rapport Picq » de juin 1993 estimait à ce titre que *« pour les chefs de poste, la rumeur tient lieu de jugement. Alors qu'il devrait faire la carrière de ses agents de façon à disposer à tout moment des qualifications dont il a besoin, le Département n'est pas toujours en mesure, faute de critère de jugement objectif, d'apprécier en connaissance de cause l'adéquation des candidats à une fonction déterminée. »*⁽⁴¹⁾

b) Réaffirmer la place de l'ambassadeur à la tête des services extérieurs

En vertu du décret du 1^{er} juin 1979, *« l'ambassadeur, chef de la mission diplomatique, coordonne et anime l'action des services civils et de la mission militaire »*; à ce titre, *« dans les conditions qu'il fixe, l'ambassadeur a communication immédiate de toutes les correspondances échangées entre les services de sa mission et les ministères ou organismes dont ils relèvent. Les responsables des différents services font tenir à l'ambassadeur toutes les informations et études nécessaires à l'accomplissement de sa mission. »* Par ailleurs, il *« peut demander le rappel de tout agent affecté à sa mission et, en cas d'urgence, lui*

⁽⁴¹⁾ Comité sur le rôle et le fonctionnement du ministère des affaires étrangères dirigé par M. Jean Picq, Recommandations pour la réforme du ministère des affaires étrangères, 30 juin 1993, page 26.

donner l'ordre de partir immédiatement. » Dans les textes, l'ambassadeur dispose donc de tous les pouvoirs nécessaires pour diriger l'ensemble des services de son poste.

La pratique apparaît moins évidente. M. Jean Picq, dans son rapport de 1994 sur les responsabilités et l'organisation de l'État, relevait que le « *nombre excessif des intervenants affaiblit l'action extérieure de l'État. Alors que la force d'une action diplomatique dépend essentiellement de sa cohérence, la coordination est très souvent insuffisante.* » Avec les entités dirigées par les conseillers spécialisés, les consulats généraux, les consulats, les instituts, les lycées et les écoles, les grandes ambassades équivalent à des entreprises où les problèmes professionnels et humains se multiplient. Qu'ils viennent de la défense ou des finances, de l'agriculture ou de l'emploi, qu'ils soient expérimentés ou fraîchement débarqués de Paris, les conseillers spécialisés ont parfois tendance à rechercher une autonomie que leur ministère d'origine ne manque d'encourager.

La difficulté que l'ambassadeur éprouve à coordonner l'action de l'ensemble des services qui sont placés sous sa responsabilité n'est ni nouvelle ni propre à la France. Le rapport de M. Franck Carlucci, relatif à la réforme du ministère américain des affaires étrangères, relève ainsi qu'un ambassadeur des États-Unis « *manque de l'autorité nécessaire à la coordination (...) du personnel mis à la disposition de sa mission par d'autres agences* » que le Département d'État ⁽⁴²⁾. Relevons enfin que, plus encore que le réseau français, le réseau américain est constitué d'une multitude d'entités et intègre une multiplicité d'intervenants : ministère de la défense, CIA, ministère du commerce, Trésor, agences de coopération. À titre d'exemple, l'ambassadeur des États-Unis à Paris doit assurer la coordination d'une quarantaine d'agences gouvernementales.

L'ambassadeur doit retrouver son rôle de coordination, déjà rappelé dans un décret de 1979. L'émiettement des structures administratives à l'étranger – chancellerie diplomatique, poste d'expansion économique, agence financière du Trésor, paierie générale, centre culturel, lycées français, écoles françaises, missions de coopération militaire, service du ministère de l'intérieur, antenne de l'Agence française de développement – a été souvent perçu comme un élément de faiblesse de notre politique de coopération, qui manquait, de ce fait, de relais organisés de manière cohérente.

L'ambassadeur devrait être responsable effectivement de l'ensemble des services de l'État dans le pays auprès duquel il est accrédité, y compris d'organismes tels que l'Agence française de développement ; ainsi, lorsque l'Agence a conclu un accord avec le pays partenaire, c'est l'ambassadeur qui devrait le signer et non le responsable de l'établissement ; il ne doit pas se contenter d'être spectateur, ce qui implique qu'on lui donne les pouvoirs idoines. M. Henri Bonnet, ancien ambassadeur de France à Washington, relevait ainsi qu'il devait agir en **chef d'orchestre**, même si « *certaines jouent de tous les instruments, d'autres ne jouent que de la flûte* ». Il doit être averti

⁽⁴²⁾ MM. Franck Carlucci et Ian J. Brzezinski, State Department Reform, Report of an Independent Task Force Cosponsored by the Council on Foreign Relations and the Center for Strategic and International Studies, février 2001.

des affaires politiques, économiques, culturelles, militaires, scientifiques et d'informations traitées dans le pays.

La position des ambassadeurs en poste dans une représentation permanente est à ce titre significative. Dans ce type de poste en effet, le ministère des affaires étrangères reste le maître d'œuvre et l'ambassadeur dispose d'une marge de manœuvre plus grande que dans un poste bilatéral. Il exerce son autorité sur une équipe, par définition, pluridisciplinaire.

Les difficultés de relations, qu'on peut relever dans telle ou telle ambassade, entre l'ambassadeur et son conseiller commercial sont souvent stigmatisées. Elles ne sont pas nouvelles. Ainsi, Albert Chambon relève que «*Le conseiller commercial, parce qu'il représente le sacro-saint ministère des finances – véritable État dans l'État – est l'homme intouchable qui accepte mal la tutelle du chef de la mission diplomatique*»⁽⁴³⁾. Certes, une réforme conduite au début des années 1980 a placé explicitement sous l'autorité de l'ambassadeur tous les fonctionnaires détachés à l'étranger par leur administration d'origine – et donc également les conseillers et attachés commerciaux détachés du ministère des finances. Pour certains, «*pour qu'elle puisse avoir son plein effet, il faudrait qu'à Paris même, une réforme soit accomplie dans le même sens tendant à enlever au ministre des finances l'omnipotence qui reste aujourd'hui la sienne, au sein de nos structures administratives*». *Mutatis mutandis*, notre collègue Alain Barrau n'a pas écrit autre chose, à propos de la politique de coopération, dans son récent rapport d'information⁽⁴⁴⁾.

Mais le rôle de supervision des services économiques par l'ambassadeur ne peut devenir une réalité que si l'on assure aux agents diplomatiques une meilleure formation économique et si l'on veille à une meilleure cohésion des ambassades. Tout ce qui, dans les relations économiques et financières implique des rapports entre États ou une évaluation de caractère politique, doit relever directement de la responsabilité de l'ambassadeur, avec l'appui de ses collaborateurs spécialisés, diplomates proprement dits, conseiller commercial ou conseiller financier.

In fine, le rôle personnel de l'ambassadeur devrait être particulièrement marqué dans les domaines suivants :

- information des autorités politiques locales, en liaison avec le ministère des finances, sur la situation et la politique économique et financière de la France ainsi que sur ses positions à l'égard des grands problèmes internationaux économiques et financiers. Ceci suppose que le chef de poste dispose rapidement d'informations pertinentes dans ce domaine, qui pourraient être fournies par une cellule placée à la direction des affaires économiques et financières ;
- analyse de la situation socio-politique des pays considérés et de ses conséquences possibles sur la situation et la politique économique. Un tel diagnostic, dont seraient destinataires la direction du Trésor et la DREE, apparaît spécialement utile dans les pays socialistes et dans ceux fortement endettés du tiers monde et peut contribuer

⁽⁴³⁾ M. Albert Chambon, *Mais que font donc ces diplomates entre deux cocktails ?*, Paris, Éditions A. Pedone, 1983, page 49.

⁽⁴⁴⁾ M. Alain Barrau, *La réforme de la coopération, premier bilan*, Assemblée nationale, XI^{ème} législature, n° 3283, 26 septembre 2001.

utilement à l'évaluation du «risque pays ». il devrait intervenir notamment avant les négociations financières bilatérales et celles multilatérales impliquant le pays en cause (Club de Paris, FMI) ;

- évaluation sur les projets, qui apparaît utile à la fois en amont, avant un protocole ou une décision de financement affecté à un projet particulier, et en aval, au niveau du suivi de la réalisation du projet, de son impact sur le développement. Cette évaluation est rarement faite et lorsqu'elle existe, les considérations purement politiques l'emportent le plus souvent ;
- participation à la négociation, à la signature et au suivi des accords internationaux, laquelle devrait aller de soi. L'ambassadeur, de même, devrait être associé à la négociation, qu'elle ait lieu sur place ou à Paris, des protocoles financiers. La signature par lui dans son pays de résidence aura toujours un retentissement politique que n'atteindra jamais une cérémonie dans un bureau parisien ;
- intervention lorsque des intérêts économiques français sont en jeu. Le rôle, de l'ambassadeur peut alors être décisif, s'agissant de la promotion des exportations dans des contrats lourds requérant une démarche politique (télécommunications, armements, aéronautique, *etc.*), de la promotion des investissements français quand ils se heurtent à des obstacles suscités par les pouvoirs publics locaux, du règlement des contentieux majeurs ou exemplaires sur des litiges financiers ou commerciaux.

Il découle de tout ce qui précède la question de savoir si l'ambassadeur peut encore jouer un rôle personnel et, dans ce cas, à quelles conditions. La négociation politique de style traditionnel, qui constituait autrefois l'essentiel de ses responsabilités, tend à lui échapper en partie, au moins pour les questions majeures, parfois directement débattues entre les gouvernants. Dans les domaines à caractère culturel, économique, commercial et technique où se développent des formes nouvelles de rapports internationaux, sa responsabilité apparaît plus dispersée, voire même plus diluée. À s'en tenir au critère des apparences, la réponse à la question est clairement négative.

Pourtant, si la distinction entre la politique et les politiques particulières, culturelle, économique, commerciale et technique semble dépassée, alors la compétition internationale dans ces matières spécialisées constitue, en elle-même, un élément politique majeur. Dès lors, l'ambassadeur joue un rôle incomparable, qu'il convient de préserver. Il est le seul qui puisse ne pas résumer l'action extérieure de la France à sa dimension économique, commerciale, technique ou culturelle.

DEUXIÈME PARTIE

L'AMBASSADE ET LE CONTRIBUABLE

L'ambassadeur doit retrouver tout son rôle politique. Cette évolution ne sera utile à nos intérêts que si notre réseau diplomatique s'adapte concurremment. Loin de proclamer *La fin des ambassades*, votre Rapporteur spécial estime nécessaire de leur donner les moyens d'asseoir leur rôle.

Dans un rapport daté de 1990 sur la modernisation de la gestion du ministère des affaires étrangères, un groupe de consultant mené par M. Bernard Brunhes caractérisait ainsi le réseau français : « *Un réseau extraordinaire – le plus complet de tous les pays – couvrant toute la planète, des traditions vénérables heureusement secouées par une volonté de modernisation, une grande variété de missions, un personnel qui, au moins dans les postes, est heureux de son sort et fier d'appartenir à une administration prestigieuse. Mais aussi une faiblesse inattendue dans le maniement des langues étrangères, des lacunes importantes dans la gestion prévisionnelle des personnels, un écart considérable entre les moyens budgétaires et les ambitions affichées, un système de gestion budgétaire et comptable inadapté aux besoins ; et un ministère des affaires étrangères qui n'est pas vraiment en mesure de jouer le rôle de coordination et d'animation qui est le sien.* » Ce qui est était vrai il y a une décennie le reste en partie aujourd'hui. Mais il serait injuste de ne pas tenir compte des très importants efforts de modernisation et d'adaptation qui ont été accomplis depuis lors.

I.- LE RÉSEAU DIPLOMATIQUE ET CONSULAIRE

Les États se sont multipliés ces dernières années. Si lilliputien ou dépeuplé soit-il, chacun a ses ambassadeurs. Les missions diplomatiques ont eu tendance à augmenter en nombre et en volume, à tel point que leur nombre même fait figure de repoussoir budgétaire et justifie toutes les mesures de rigueur imposées aux affaires étrangères. L'activité a augmenté, les effectifs ont crû, les organes internes se sont spécialisés, les structures en charge de l'action extérieure et les tâches se sont globalement diversifiées.

A.- UN RÉSEAU À VOCATION UNIVERSELLE

1.- DES JUSTIFICATIONS SUBSTANTIELLES

La structure et l'extension des réseaux diplomatiques reflètent intimement les objectifs de politique étrangère et les ambitions que le pays affiche sur la scène internationale : recherche d'une influence à l'échelle mondiale et défense d'intérêts dans toutes les régions du monde ou concentration sur une zone régionale ou sur quelques points forts. De ce point de vue, il faut constater que les orientations de la politique extérieure de la France – affirmation d'une vocation à l'universalité, maintien de son rang

dans le monde, souci de la construction européenne, aide au développement et solidarité internationale, francophonie – impliquent de nombreuses exigences.

L'héritage historique, en particulier les liens établis avec des pays anciennement colonisés, ou culturel, tel que la communauté de langue, explique pour une large part la configuration des cartes diplomatiques. Le choix du maintien d'une forte présence diplomatique résulte alors moins d'une stratégie d'investissement sur tel ou tel pays, avec pour perspective des retombées politiques ou économiques à moyen terme, que du constat d'une communauté de destin, forgée par plusieurs décennies de rapports étroits. Encore constate-t-on d'importantes différences d'approche entre anciennes puissances coloniales, le Royaume-Uni, mesurant le coût de ses responsabilités mondiales, s'étant adapté aux nouvelles réalités au travers du Commonwealth alors que la France tentait d'élaborer, avec l'Union française puis la Communauté française, un cadre institutionnel susceptible de maintenir des liens privilégiés avec ses ex-dépendances. L'existence, ou non, d'une forte communauté expatriée – la répartition des implantations diplomatiques et consulaires italiennes est à cet égard révélatrice – et l'étendue des services que l'on entend apporter à cette dernière (services administratifs et sociaux, scolarisation des enfants) influencent directement la dimension des réseaux consulaires et culturels.

La tradition administrative de chaque pays entre elle aussi en ligne de compte, selon qu'elle privilégie l'interventionnisme de l'État et des structures publiques fortes, ou qu'elle laisse une plus large part aux intervenants privés, par exemple, dans le domaine économique, les organismes professionnels ou consulaires, et, dans le domaine culturel, les fondations ou institutions largement financées par des ressources privées. L'organisation de notre réseau diplomatique reflète, assurément, le véritable culte voué depuis plusieurs siècles à l'État en France alors que le Royaume-Uni est plus sensible aux excès du centralisme et privilégie la souplesse d'institutions toujours adaptées et adaptables. Aux États-Unis et en Espagne, la tradition fédérale ou régionale conduit l'État à devoir composer avec les spécificités des diverses régions et populations.

De même, la constitution d'un réseau sera différente selon qu'il a principalement pour vocation de soutenir l'action de l'État, c'est-à-dire d'informer l'échelon gouvernemental et de répercuter ses instructions, ou qu'il prend en compte plus volontiers les besoins et les préoccupations de la société civile : citoyens, entreprises, associations. On mentionnera à ce propos l'intégration récente dans les services du Foreign Office britannique de représentants d'organisations non gouvernementales en vue de lui apporter une vision nouvelle, différente de celle de la diplomatie de carrière. Dans le même esprit, l'appel à des cadres ayant exercé des responsabilités dans le secteur privé pour assumer certaines fonctions relevant du réseau diplomatique est beaucoup plus courant aux États-Unis qu'en France.

Enfin, on oppose traditionnellement la diplomatie anglo-saxonne, empreinte de pragmatisme et très ouverte sur les aspects économiques et commerciaux, à la dominante politique et culturelle de la diplomatie française. Cette vision schématique est souvent

contestée par les diplomates français, tel l'ambassadeur Jacques Andréani s'élevant contre le mythe des « *diplomates de la vieille école qui auraient affiché un mépris de grands seigneurs pour les affaires commerciales* » et assurant n'avoir « *jamais rencontré un seul diplomate de ce type* » au cours de sa carrière. Il est vrai que quels que soient les pays, l'action économique au sens large a toujours constitué un axe important de la diplomatie – par exemple pour s'assurer le contrôle de gisements des matières jugées primordiales et garantir des débouchés pour les productions nationales – et qu'elle absorbe aujourd'hui une part de plus en plus importante de l'activité des représentations à l'étranger. Néanmoins, le réseau diplomatique britannique, dans lequel l'action commerciale relève du Foreign Office, s'implique traditionnellement beaucoup plus franchement dans des actions purement commerciales, telles que l'accueil dans les locaux des ambassades de salons ou d'expositions pour la promotion d'entreprises ou de produits britanniques.

2.– DES IMPLANTATIONS NOMBREUSES ET DIVERSIFIÉES

a) Un réseau vaste

En 1685, la France comptait à l'étranger 11 ambassades permanentes (Rome, Londres, Madrid, La Haye, Vienne, Lisbonne, Munich, Berne, Venise, Copenhague et Constantinople), 3 missions spéciales (Wurtemberg, Palatinat, Mayence) et cinq ministres résidents (Hambourg, Genève, Gênes, Florence et Mantoue). Au XVIII^{ème} siècle, les ambassades permanentes deviennent un fait. Des équipes se créent autour des ambassadeurs. En 1859, la France est représentée à l'étranger par 32 ambassadeurs, ou ministres plénipotentiaires, 50 secrétaires d'ambassade et de légation, 24 consuls généraux, 87 consuls, 14 chanceliers de missions diplomatiques, 39 drogmans et interprètes, et plus de 60 chanceliers de consulats⁽⁴⁵⁾. En 1914, son réseau comprenait 10 ambassades, 32 légations, 36 consulats généraux et 77 consulats. Avant la deuxième guerre mondiale, la France disposait, à l'étranger, de 15 ambassades et de 38 délégations, soit au total 53 missions diplomatiques, et 155 consulats généraux et consulats. En 1961, le réseau était constitué de 94 ambassades, 5 légations, 70 consulats généraux et 110 consulats. Elle comptait 134 ambassades en 1983.

Le réseau diplomatique français est aujourd'hui situé au deuxième rang mondial. La France possède 151 ambassades, dont 43 en Europe, 38 en Afrique, 26 en Amérique, 26 en Asie-Océanie et 18 en Afrique du Nord et au Moyen-Orient. Elle dispose de 105 postes consulaires, dont 99 postes consulaires de plein exercice et 6 chancelleries détachées. Il convient d'ajouter au réseau diplomatique bilatéral 17 représentations et 4 délégations permanentes auprès d'organisations internationales multilatérales⁽⁴⁶⁾. Par ailleurs, trois ambassadeurs sont en mission auprès de l'Érythrée, de la Moldavie et de la Mongolie. La section de l'ambassade d'Italie à Bagdad représente les

⁽⁴⁵⁾ Selon M. Auguste Vivien, *Études administratives*, Paris, Guillaumin, 1859.

⁽⁴⁶⁾ *Commission économique des Nations Unies pour l'Amérique latine et les Caraïbes à Washington, Commission économique et sociale pour l'Asie et le Pacifique à Bangkok, Organisation maritime internationale à Londres et Organisation de l'Unité africaine à Addis-Abeba.*

intérêts français en Irak, tandis qu'un chargé d'affaires pour l'Afghanistan est en résidence à Islamabad. Enfin, deux bureaux de liaison, à Banja Luka et à Pristina, fonctionnent en Bosnie. Le regroupement des services administratifs à l'étranger donne lieu à des postes mixtes entre le ministère des affaires étrangères et le ministère de la culture et de la communication (Alexandrie, Cracovie, La Nouvelle-Orléans, Vancouver) ou celui de l'économie (Osaka, Dubaï, Bombay, Atlanta, Houston, Miami, Vancouver). Le nombre d'agences consulaires, dont les titulaires sont les consuls honoraires, s'élève à 520.

La France ne possède pas d'ambassade dans seulement 31 États, qui apparaissent tous assez exotiques : Antigua-et-Barbuda, Bahamas, Barbade, Belize, Dominique, Gambie, Grenade, Guyana, Îles Cook, Kirghizstan, Kiribati, Lesotho, Liberia, Liechtenstein, Malawi, Maldives, Îles Marshall, Micronésie, Nauru, Palau, Saint-Christophe-et-Niévès, Saint-Martin, Saint-Vincent-et-les-Grenadines, Salomon, Samoa, Sao Tomé-et-Principe, Sierra Leone, Swaziland, Tadjikistan, Tonga et Tuvalu.

Dans les capitales où la France ne dispose pas d'ambassade, elle possède néanmoins des ambassadeurs non résidents qui y sont accrédités, à l'exception de Mogadiscio (Somalie) et de Pyongyang (Corée du Nord). Dans certaines capitales, ont été nommés des chefs de poste « en mission » (cf. *supra*). C'est le cas à Kaboul (Afghanistan), à Asmara (Érythrée), à Chisinau (Moldavie) et à Oulan-Bator (Mongolie). Deux cas particuliers sont à signaler : Bagdad (Irak) où se trouve une section des intérêts français près l'ambassade de Roumanie, et Taipei (Taiwan) avec l'existence d'un Institut français.

Le continent européen (Union européenne, autres pays d'Europe occidentale, centrale et orientale et pays de l'ex-Union soviétique) regroupe près d'un tiers des postes consulaires (73 postes), alors que l'on y compte la moitié des Français immatriculés dans le monde (461.000 sur 890.000). Rapporter ce fait n'est pas innocent : en effet, c'est souvent plus l'importance de la communauté française expatriée qui détermine la création d'un consulat que l'activité du service des visas. Votre Rapporteur spécial estime qu'un équilibre doit être trouvé entre ces deux impératifs dans le redécoupage nécessaire de la carte consulaire.

Les chiffres présentés *supra* sont relativement stables, compte tenu du rythme d'ouvertures et de fermetures de postes observé ces dernières années.

b) Un réseau hétérogène

L'implantation du réseau diplomatique et consulaire français révèle trois zones de concentration : l'Europe, la rive sud du bassin méditerranéen et l'Afrique. L'Europe occidentale représente à elle seule 25 % des postes et 22 % des effectifs des services de l'État à l'étranger, et l'Europe centrale et orientale, 10 % des postes et 9 % des effectifs. L'Afrique subsaharienne accueille 23 % des postes et 24 % des effectifs, tandis que le Maghreb, le reste de l'Afrique du Nord et le Moyen-Orient regroupent 14 % des postes et 15 % des effectifs. Les Amériques (14 % des postes, 16 % des effectifs) et l'Asie-

Océanie (13 % des postes, 15 % des effectifs) ont un poids relatif assez faible dans le réseau administratif à l'étranger.

Outre cette diversité d'implantations, le réseau français se caractérise également par d'importantes différences dans la taille des postes et la nature des tâches qui y sont accomplies. *«De même que, dans les ambassades, il y a une hiérarchie et qu'on ne passe brusquement du poste d'ambassadeur de France au Népal, aussi intéressant et passionnant que soit ce pays, au poste d'ambassadeur de France à Londres, de même il y a une hiérarchie dans les consulats, depuis les consulats dits de seconde classe, dont l'activité se limite à une modeste ville – celle de Tournai ou de Vintimille – jusqu'aux grands consulats généraux, comme ceux de Barcelone ou de New York. Les titulaires de ces consulats généraux sont généralement des agents du grade de ministre plénipotentiaire dont la compétence s'étend à toute une région. Cependant, tous ces diplomates jouent dans la région où ils se trouvent le rôle dévolu à l'ambassadeur dans le pays auprès duquel il est accrédité, et leur concours est précieux à ce dernier. On imagine mal, en effet, comment un ambassadeur pourrait être convenablement informé de la situation politique de sa résidence, et y mener une action efficace sur le plan économique, militaire, culturel, de la presse s'il n'était à même d'agir qu'à partir de la capitale. Notre ambassadeur à Washington dispose, donc, de petits ambassadeurs en la personne des consuls généraux de New York, Boston, Chicago, San Francisco, Philadelphie, Houston, Denver. (...) Aussi bien, chaque fois qu'un consulat est fermé, c'est, donc, l'expansion française, économique, culturelle et autre, qui en souffre. »*⁽⁴⁷⁾

Il n'y a guère de points communs entre le travail d'un ambassadeur de France à Stockholm ou à Moscou et celui de notre représentant à Islamabad ou à Bamako. Outre que le personnel et les moyens dont ils disposent dans les deux cas sont d'importance inégale, en valeur absolue et surtout par rapport à la «consistance» du pays, la nature même de la fonction y diffère. L'un représente, observe, négocie ; l'autre organise et agit. Les représentants permanents nommés auprès d'organisations et de commissions internationales exercent encore un autre type d'activité. Ils n'ont pour interlocuteur, outre leurs contacts avec les délégations étrangères, que l'organisme lui-même, dont le caractère collectif transforme inévitablement la technique de l'intervention. Son secrétariat général ou l'équivalent n'a pas pouvoir de décision et ne représente qu'une somme d'influences. La fonction du représentant permanent se limite presque à la négociation, mais une négociation orale au sein d'organismes collégiaux, et où par conséquent les qualités du parlementaire prévalent souvent sur celles du diplomate. Et plus l'organisme est spécialisé, à l'exemple de l'Organisation de l'aviation civile internationale, plus la représentation permanente compte de techniciens, plus le rôle de coordonnateur du chef de poste s'avère fondamental.

c) Le rôle des agences consulaires

⁽⁴⁷⁾ M. Albert Chambon, *Mais que font ces diplomates entre deux cocktails ?*, Paris, Éditions A. Pedone, 1983, pages 111 et 112

Votre Rapporteur spécial souhaite insister sur l'existence d'une forme de représentation qu'il conviendrait sans doute de développer, afin de réduire la carte consulaire de carrière. Il existe, en effet, parallèlement à ce réseau de postes consulaires de carrière et en périphérie de celui-ci, un important réseau d'environ 520 agences consulaires, qui n'ont généralement pas d'attribution en matière de visas et dont les titulaires, dits « consuls honoraires », ne sont pas des agents de l'État. À titre de comparaison, l'Italie dispose de 506 agences de ce type, dont 6 consulats généraux honoraires, 96 consulats honoraires, 220 vice-consulats honoraires et 184 agences consulaires honoraires.

Exerçant leurs fonctions de manière bénévole, ils n'ont d'ailleurs avec lui, ni lien salarial, ni véritable subordination hiérarchique. Près de 60 % d'entre eux sont de nationalité étrangère, les autres sont français ou binationaux. Ces agences exercent dans le cadre de la circonscription consulaire du poste de rattachement. Leur compétence territoriale se limite généralement à la ville où elles sont implantées ou à ses environs immédiats et, en cas d'insularité, à l'ensemble du territoire de l'île si aucune autre agence du pays d'envoi n'y exerce. Fixées par un décret de 1976, les attributions des agents consulaires se limitent pour l'essentiel à une assistance administrative de base pour les Français résidents ou de passage. Ces compétences sont néanmoins variées et peuvent aller, selon l'expérience ou la nationalité des agents, de la délivrance de certificats de vie ou de résidence à la certification de traductions ou de conformité à l'original de photocopies de documents, de la délivrance de titres de voyage au recueil des procurations de vote des Français, puis à leur transmission aux consuls pour signature. Dans certains ports, les agents consulaires peuvent être dotés d'attributions dans le domaine maritime. Le réseau d'agences consulaires constitue ainsi, sans se substituer à eux, un **utile relais de l'action de nos postes** de carrière.

L'EXEMPLE DES AGENCES CONSULAIRES FRANÇAISES EN AUSTRALIE

Depuis la fermeture du consulat de France à Melbourne, le 31 décembre 2000, le réseau consulaire français en Australie est composé d'un consulat général à Sydney dirigé par un consul général de carrière, compétent pour tout le territoire de l'Australie, et par une série d'agences consulaires :

- l'agence consulaire de Melbourne, dirigée par une consule générale honoraire australienne, est compétente pour l'État du Victoria ;
- l'agence consulaire de Brisbane, dirigée par un consul honoraire australien, est compétente pour l'État du Queensland ;
- l'agence consulaire à Adelaide, dirigée par une consule honoraire franco-australienne, est compétente pour l'État d'Australie méridionale. ;
- l'agence consulaire de Perth, dirigée par un consul honoraire australien, est compétente pour l'État d'Australie occidentale ;
- l'agence consulaire de Hobarth, dirigée par un consul honoraire australien, est compétente pour l'État de Tasmanie ;
- enfin, l'agence consulaire de Darwin, dirigée par un consul honoraire australien, est compétente pour le Territoire du Nord.

La plupart des consuls honoraires louent des bureaux ou réservent des locaux dans leurs propres bureaux professionnels pour l'agence, et emploient une assistante à temps plein, voire, dans le cas de Melbourne et compte tenu de l'importance de l'activité dans cette ville, une deuxième assistante. Ces agences sont ouvertes, à l'exception de celle de Darwin, tous les jours ouvrables, du matin jusqu'au soir, ce qui implique une disponibilité importante. Les attributions des consuls honoraires résident principalement dans la délivrance de certificats de vie ou de résidence, dans la légalisation de signatures ou l'établissement de procurations non notariées. Ils servent également d'intermédiaire entre le consulat général et la communauté française ou la population australienne en transmettant des formulaires et donnant des

renseignements. Ils assistent l'ambassadeur et le consul général dans leurs visites aux personnalités locales, ainsi que le poste d'expansion économique en lui signalant des opportunités d'investissements ou d'affaires pour les entreprises françaises. Ils sont également mis à contribution lors des escales de navires de la Marine nationale.

Leurs dépenses sont partiellement remboursées sous la forme d'une « subvention pour insuffisance de recettes ». À titre d'exemple, l'Agence de Perth n'encaisse que 2.800 francs de droits de chancellerie par an, mais engage des dépenses de 160.000 francs pour la location de ses locaux, le salaire de son assistante et ses frais divers. Le versement de la subvention, lorsqu'elle est décidée et acceptée par Paris – ce qui ne va pas sans difficulté –, n'intervient généralement que début juillet en remboursement des dépenses de l'année précédente justifiées dans un rapport d'activité adressé à Paris le 1^{er} mars au plus tard. En pratique et dans le meilleur des cas, **les agences font l'avance à l'État du coût de leur fonctionnement pendant douze ou dix-huit mois.**

Le montant des subventions accordées par le ministère en 2000 et versées en juillet 2001 s'élevait 32.000 francs pour Adelaide (135.000 francs demandés par l'agence ouverte en septembre 2000), 120.000 francs pour Brisbane, 40.000 francs pour Darwin, 23.000 francs pour Hobart, 50.000 francs pour Melbourne (avance, compte tenu de l'ouverture en février 2001), 128.000 francs pour Perth, soit un total de 393.000 francs.

Par ailleurs, contrairement aux années précédentes, le ministère n'a pas permis au consulat général de prendre en charge les dépenses de déplacement et de séjour des consuls honoraires ou de leurs assistants résultant des deux journées de formation organisées à leur intention à Sydney et à Canberra. En raison de l'insuffisance de ces subventions pour certaines agences, et surtout leur versement tardif, certains consuls honoraires laissent entendre qu'ils ne pourront plus bientôt assurer leur mission. L'un d'entre eux a déjà démissionné avant la fin de son mandat de cinq ans et il apparaît difficile de lui trouver un successeur. Un second a annoncé qu'il ne souhaitait pas être reconduit dans son mandat, qui arrive à échéance en 2003.

Il conviendrait de rémunérer quelque peu ces fonctions ou du moins de ne pas compter sur la fortune personnelle de leur titulaire pour assurer une activité qui est parfois extrêmement prenante, en veillant, au moins, à rembourser les frais engagés et à instituer un système d'avances. Le traitement qui est réservé aux agences consulaires rappelle les pratiques d'Ancien Régime, relevées par exemple par M. de Chateaubriand, alors ministre des affaires étrangères : « *Quoique à cette époque de grandes fortunes patrimoniales suppléassent à l'insuffisance des traitements, on sortait presque toujours accablé de dette d'une ambassade* »⁽⁴⁸⁾. Par ce moyen, on évitera que la prise en charge d'une agence consulaire ne relève de la philanthropie sous prétexte de francophilie, et, inversement, que le titre de consul honoraire de France ne serve qu'à faciliter les affaires personnelles de son titulaire. La situation décrite par l'écrivain hongrois Lajos Zilahy, dans sa fresque sur l'étiollement de l'empire austro-hongrois, ne saurait être à la hauteur de la politique de présence menée par la France : « *Chaque État (...) est représenté par un consul qui, généralement, ne reçoit pas de salaire, mais à qui l'on permet d'apposer l'écusson national à la porte de son appartement, de faire imprimer sur ses cartes de visite des titres éclaboussants, de porter des décorations de dixième ordre et, d'une*

⁽⁴⁸⁾ Chateaubriand, Discours sur le budget du département des affaires étrangères, prononcé à la Chambre des pairs, séance du 7 avril 1823.

manière générale, de donner à la population paisible l'impression qu'ils sont des cuirassés humains »⁽⁴⁹⁾.

Le système actuel de remboursement d'une partie des frais sur réception d'un rapport annuel et décalé dans le temps fait peser sur le consul honoraire, sous le prétexte d'un contrôle hypothétique, des charges de trésorerie que son activité professionnelle ne lui permet pas toujours d'assumer. **Faute d'engager ces moyens, il faudra réduire les fonctions – déjà réduites dans leur champ – des agences consulaires, sous peine de dévaloriser leur travail auprès des communautés françaises concernées et des autorités locales et donc d'entamer l'image de la France, et ce d'autant plus que les consuls honoraires sont souvent des personnalités en vue dans la vie locale et qui y exercent une certaine influence. Dans ces conditions, le remplacement des consulats de carrière par des consulats honoraires peut s'avérer un bien mauvais calcul : ce que la France gagne en crédits budgétaires à un moment donné, elle peut le perdre en termes d'influence pour une longue durée.**

3.– UN RESEAU COMPARABLE A CELUI DE NOS PRINCIPAUX PARTENAIRES

Le niveau actuel du réseau diplomatique et consulaire est, peu ou prou, comparable à celui de nos principaux partenaires, mais les fonctions sont souvent différentes. Le réseau diplomatique et consulaire français est l'un des plus importants. La France est présente presque partout dans le monde, pour des raisons politiques et pour le service de nos communautés à l'étranger.

Elle est ainsi dotée du deuxième réseau diplomatique du monde, derrière celui des États-Unis et devant celui de la Russie, du Royaume-Uni et de l'Italie.

Il faut relever qu'un sein même de l'Union européenne, des pays comme l'Allemagne, l'Espagne ou l'Italie ne connaissent pas les implications spécifiques liées aux relations avec de nombreuses anciennes colonies ou au statut de membre permanent du Conseil de sécurité. Hors l'Europe, un grand pays industriel comme le Japon entretient un réseau diplomatique relativement modeste, employant cinq fois moins d'agents à l'étranger que le réseau français.

⁽⁴⁹⁾ M. Lajos Zilahy, *Les Dukay, Paris, Denoël, 1998, page 211.*

LES PRINCIPAUX RÉSEAUX DIPLOMATIQUES EN 2001

Pays	Nombre d'ambassades bilatérales	Nombre de missions multilatérales	Nombre de postes consulaires (et assimilés)
États-Unis	162	11	80
France	154	17	105
Russie ⁽¹⁾	143	13	221
Royaume-Uni ⁽²⁾	153	16	61
Allemagne ⁽³⁾	141	12	55
Italie	119	12	108

(1) Pour la Russie, le nombre de postes consulaires inclut les sections consulaires d'ambassades (à titre de

comparaison, la France compte plus d'une centaine de sections consulaires).

(2) Il convient d'ajouter 6 sections d'intérêt ou représentations commerciales qui relèvent du Foreign Office.

(3) On peut ajouter à ce réseau 7 autres missions (centres d'information, etc.), qui dépendent de l'Auswärtiges Amt.

Sources : ministère des affaires étrangères de France, Foreign and Commonwealth Office du Royaume-Uni, Department of State des États-Unis, Auswärtiges Amt d'Allemagne, Ministero degli affari esteri d'Italie.

Deuxième par sa taille, le réseau diplomatique français (171 ambassades et représentations permanentes) est légèrement inférieur à celui des États-Unis (173). La comparaison de nos implantations diplomatiques actuelles montre que le nombre de nos ambassades bilatérales (154) est légèrement supérieur à celui de la Grande-Bretagne (153), de l'Allemagne (143) et de l'Italie (119). Si l'on inclut les représentations permanentes la France avec 172 postes se place devant la Grande-Bretagne (169), l'Allemagne (153), la Russie (156) et l'Italie (131) et derrière les États-Unis (173).

De façon générale au cours des dix dernières années et à partir d'implantations diverses du fait de liens historiques particuliers, l'évolution de la carte diplomatique des États-Unis, du Royaume-Uni, de l'Allemagne et de l'Italie a conduit, comme pour la France, vers un même objectif, à savoir un renforcement de la présence dans les États issus de l'ex-URSS et de l'ex-Yougoslavie. L'augmentation des réseaux diplomatiques a eu pour corollaire, chez tous nos partenaires, une diminution du réseau consulaire ou sa stabilisation.

En ce qui concerne le réseau consulaire, la France, avec 105 postes, n'est dépassée que par l'Italie (108 postes consulaires) et se range nettement devant les États-Unis (80), le Royaume-Uni (61) et l'Allemagne (55). La répartition géographique des postes consulaires montre quelques différences. La France dispose d'un nombre supérieur de consulats compte tenu notamment du fait de l'existence de ses consulats généraux dans un certain nombre de capitales. Le réseau français se distingue par sa densité dans les pays du Maghreb et dans les pays d'Afrique francophone où les autres pays sont peu implantés. En Europe, Allemands, Britanniques et Français disposent de réseaux d'importance sensiblement équivalente en réduction depuis quelques années, en particulier dans l'espace de l'Union européenne. Les Britanniques et les Allemands sont moins présents que nous en Afrique subsaharienne et en Afrique francophone.

LE RÉSEAU DIPLOMATIQUE ET CONSULAIRE ITALIEN

Le réseau italien comprenait, au 1^{er} janvier 2001, 122 ambassades, 12 représentations permanentes, 3 délégations auprès d'organismes internationaux, 116 consulats et 93 instituts culturels. Il faut y ajouter 21 services de coopération, ce qui fait un total de missions à l'étranger de 367. Ce total atteignait 370 en 1999 et 378 en 2000. Le nombre d'ambassades est resté stable, celui des consulats est passé de 127 à 116 et celui des instituts culturels a progressé de 86 à 93 sur la même période.

Un tiers des ambassades était concentré en Europe, tandis que les 63 % restant étaient répartis de manière quasiment uniforme sur les quatre autres aires géographiques (14 % en Méditerranée et au Moyen-Orient, 18 % en Afrique subsaharienne, 14 % en Asie-Pacifique, et 17 % en Amérique. La répartition des consulats est plus déséquilibrée : il y avait 60 consulats sur 116 en Europe (71 sur 130 en 1998), 32 en Amérique, 12 en Asie-Pacifique, 9 en Méditerranée et Moyen-Orient et 3 en Afrique subsaharienne. La baisse du nombre total de consulats est principalement due à la fermeture de 11 consulats en Europe depuis quatre ans. Plus de la moitié des instituts culturels (49 sur 93) sont également situés en Europe.

Le ministère italien des affaires étrangères emploie environ 4.800 personnes (5.070 personnes en 1990), dont 960 diplomates et 40 administrateurs civils chargés des affaires administratives. 44 % du personnel travaillant à l'étranger, y compris le personnel recruté localement, est en poste en Europe, 22 % en Amérique, 11 % en Asie-Pacifique, 9 % en Méditerranée et au Moyen-Orient, 8 % en Afrique subsaharienne.

Le budget des affaires étrangères, avec 1,69 milliard d'euros, représente moins de 0,3 % du budget national en 2001, aide au développement comprise. Il en représentait 0,6 % en 1985. À titre de comparaison, le budget du Trésor a augmenté de 80 % depuis 1985, tandis que celui des affaires étrangères baissait de 35 %.

Il faut relever que près de 3,99 millions d'Italiens étaient immatriculés auprès des consulats (environ 1 million de Français vivant à l'étranger sont immatriculés), chiffre en constante augmentation. La moitié vivait en Europe. Ces données expliquent en partie l'importance du réseau consulaire italien sur le continent. Les plus grandes communautés italiennes se trouvent en Allemagne (17,5 %), en Argentine (15,1 %) et en Suisse (13,2 %).

Notre réseau diffère de celui de nos partenaires de par les fonctions que nos postes sont amenés à exercer. La protection consulaire que nous offrons à nos compatriotes résidents ou de passage à l'étranger est, de loin, plus complète et plus contraignante que celle assurée par nos partenaires. La mission culturelle et linguistique que nous menons en faveur de la francophonie crée pour nos postes des obligations et des efforts supplémentaires que ne connaissent pas la plupart de nos partenaires, surtout anglophones. Notre réseau est caractérisé enfin par le fait que les différents métiers diplomatiques sont traités et représentés à l'étranger par des ministères différents. En Europe, en revanche, les réseaux sont sensiblement de même importance.

La Grande-Bretagne compense sa relative faiblesse (61 postes consulaires de plein exercice) par des antennes exclusivement composées de recrutés locaux (25) et un

maillage de consulats honoraires (220, mais 529 pour la France). Son réseau tant consulaire que diplomatique est en expansion depuis 1990 (29 ouvertures pour 1 fermeture). Elle veut renforcer son implantation dans trois zones prioritaires : les pays candidats à l'Organisation du traité de l'Atlantique Nord (OTAN) et à l'adhésion à l'Union européenne, la région de la Caspienne et l'Asie centrale, les pays d'Amérique latine.

LE RÉSEAU DIPLOMATIQUE ET CONSULAIRE BRITANNIQUE

Le réseau britannique est actuellement composé de 153 ambassades, 10 représentations permanentes auprès d'organisations internationales et 226 postes consulaires, dont 58 consulats généraux et 152 consulats. Il emploie pourtant des effectifs limités et décroissants. Entre 1968 et 1993, alors que le nombre de pays couverts passe de 136 à 183, les effectifs du ministère sont réduits de 8.140 à 6.440 agents. En avril 1994, 2.500 personnes sont en poste à l'étranger et 3.800 en Grande-Bretagne. Dans les années 1990, 41 postes sont créés ou rouverts tandis que les effectifs chutent de 11 %. En 1999, le ministère ne compte plus que 5.635 agents, dont 2.295 à l'étranger.

Les créations de postes se poursuivent à un rythme soutenu : on en compte treize au cours de l'année 2000, ce qui porte les créations à 21 entre 1997 et 2000. S'y ajoutent 224 consuls honoraires. Une partie importante des besoins en personnel est pourvue par des recrutés locaux : ils constituent les seuls effectifs de 47 postes, et notamment de 8 des 13 postes créés en 2000. Les créations de postes sont en grande partie liées au développement de la demande de protection consulaire, conséquence de la croissance continue du nombre de voyageurs britanniques. Ils étaient 42 millions en 1995 et 54 millions en 1999 ; ils devraient atteindre 66 millions en 2004. Le coût total des services consulaires devrait ainsi passer de 64 millions de livres (105 millions d'euros) en 2000 à plus de 72 millions de livres (118 millions d'euros) en 2004.

Le budget du ministère est estimé à 1.258 millions de livres (2.062 millions d'euros) pour l'exercice 2000-2001, niveau supérieur aux budgets des quatre exercices précédents. 714 millions de livres (1.170 millions d'euros) constituent les moyens des services et le financement des organisations internationales et des organisations non gouvernementales, qui sont complétés par 96 millions de livres (157 millions d'euros) de moyens en capital ; 133 millions de livres (218 millions d'euros) sont consacrés aux actions de maintien de la paix ; 174 millions de livres (285 millions d'euros) sont versés au service international de la BBC et 138 millions de livres (226 millions d'euros), dont 6 millions de livres (10 millions d'euros) de moyens en capital, bénéficient au British Council.

L'Allemagne a un réseau diplomatique quantitativement identique au nôtre (141) et largement superposable, même s'il est un peu plus étoffé en Asie, mais moins présent en Afrique. Les ouvertures d'ambassades ont été compensées par des fermetures de postes consulaires (Anvers, Göteborg, Douala, Bilbao, Graz, Johannesburg...). Le réseau est globalement en expansion depuis 1990 (40 ouvertures contre 20 fermetures).

LE RÉSEAU DIPLOMATIQUE ET CONSULAIRE ALLEMAND

Le réseau allemand compte, au 1^{er} janvier 2002, 141 ambassades, 12 représentations permanentes auprès d'organisations internationales et 55 postes consulaires, parmi lesquels 49 consulats généraux. S'y ajoutent 345 consulats honoraires. Cette situation est le résultat d'une réduction progressive du nombre des postes : il y avait 146 ambassades, 62 consulats généraux et 8 chancelleries détachées en 1999 et 20 postes supplémentaires en 1990.

Alors que la chute du rideau de fer et l'Unité allemande avaient d'abord conduit à l'ouverture de 40 postes supplémentaires, liée à la volonté de l'Allemagne d'être présente dans les États nouvellement créés en Europe de l'Est et à la nécessité de s'adapter à l'accroissement du flux de touristes allemands à l'étranger (environ 45 millions d'Allemands voyagent chaque année, soit 17 millions de plus qu'avant l'Unité), ces dernières années ont en effet été marquées par une réforme du ministère des affaires étrangères qui visait essentiellement une forte réduction de ses coûts. Son budget a été réduit de 270 millions de mark (135 millions d'euros), soit 7,5 %, entre 1999 et 2000, dans le cadre d'une vaste politique de limitation des dépenses publiques. D'un montant de 3,47 milliards de mark (1,74 milliard d'euros) en 2000, le budget du ministère correspond à 0,72 % du budget de l'État fédéral, contre 1 % en 1960 : c'est le budget proportionnellement le plus faible des quarante dernières années. Le quart des dépenses du ministère est consacré à la participation de l'Allemagne au financement obligatoire des organisations internationales et le tiers à sa politique culturelle.

Les réductions budgétaires ont conduit à des fermetures de postes, mais aussi à des suppressions d'emplois. Ces dernières atteignent 1,5 % à 2 % par an depuis 1993. Les effectifs de personnels permanents sont passés de 5.456 en 1990 à 6.341 en 1994 et 5.536 en 2000 : en 10 ans, ils ont retrouvé leur niveau antérieur à l'Unité. 43 % des ces personnels travaillent en administration centrale. Cette proportion est nettement plus faible pour l'ensemble des personnels, permanents et non permanents, dont seulement 31 % d'un effectif de 8.640 étaient en poste en administration centrale, en 1999.

16 % des personnels étaient en poste en Europe de l'Ouest, 16 % également en Europe de l'Est, ancienne Union soviétique incluse, 10 % en Asie Pacifique, 4 % au Proche et au Moyen Orient, 8 % en Afrique, 6 % en Amérique centrale et du Sud, 5 % en Amérique du Nord. 4 % assuraient la représentation de l'Allemagne dans les organismes multilatéraux. Ils étaient au total 5.850 à l'étranger.

Les réductions budgétaires et d'effectifs doivent être compensées par des gains de productivité permis par une amélioration des structures et du management des personnels, par de nouvelles formes de délégation de responsabilité et un allègement de la hiérarchie, par une meilleure prise en compte des besoins des ressortissants allemands. La réforme du ministère des affaires étrangères vise essentiellement la modernisation de ses services et de ses missions.

Enfin, il est intéressant de noter que la proportion d'agents en poste dans l'administration centrale par rapport à ceux affectés à l'étranger diffère sensiblement d'un pays à l'autre. Si environ 40 % des agents du ministère des affaires étrangères sont en poste dans les services centraux (hors auxiliaires, vacataires et établissements culturels et d'enseignement), ce chiffre est de 60 % au Foreign Office (Royaume-Uni), mais il tombe à 30 % à l'Auswärtiges Amt (République fédérale d'Allemagne).

**TABLEAU DÉTAILLÉ DES RÉSEAUX DIPLOMATIQUES ET CONSULAIRES
FRANÇAIS, BRITANNIQUE, AMÉRICAIN, ALLEMAND, ITALIEN ET ESPAGNOL
(2001)**

Type de postes	Réseau français	Réseau britannique	Réseau américain	Réseau allemand	Réseau italien	Réseau espagnol
Ambassades ⁽¹⁾	154	153	162	141	119	189
Postes consulaires	105	226	80	55	108	96
– Chancelleries détachées	6	3	–	6	–	–
– Consulats généraux	88	58	64	49	70	88
– Consulats	11	152	16	–	32	8
– Vice-consulats	–	13	–	–	6	–
Section d'intérêt national	1	–	1	1	1	–

(1) y compris les ambassadeurs itinérants.

Sources : ministère des affaires étrangères de France, Foreign and Commonwealth Office du Royaume-Uni, Department of State des États-Unis, Auswärtiges Amt d'Allemagne, Ministero degli affari esteri d'Italie et Ministerio de asuntos exteriores d'Espagne.

**EFFECTIFS EMPLOYÉS DANS LES PRINCIPAUX RÉSEAUX DIPLOMATIQUES ET CONSULAIRES
(au 1^{er} septembre 2001)**

Pays	Effectif total	Nombre d'agents en poste à l'étranger
France	9.471	5.522
Allemagne	5.801	3.117
Royaume-Uni	5.436	2.338
Italie	43365	2.629
États-Unis	16.766	6.536

Source : ministère des affaires étrangères

4.– UN COUT ELEVE A RELATIVISER

En 1999, le coût total de fonctionnement, dépenses de personnel comprises, du réseau des services de l'État à l'étranger s'élevait à 1.137,17 millions d'euros, dont 812,69 millions d'euros pour les affaires étrangères (71 % du total) et 218,34 millions d'euros pour le ministère de l'économie, des finances et de l'industrie (15 % du total). Le réseau de la direction des relations économiques extérieures (DREE) représentait à lui seul 127,6 millions d'euros. Le réseau du ministère de la défense coûtait quant à lui 105,13 millions d'euros et celui du ministère de l'intérieur 17,74 millions d'euros.

**COÛT DES SERVICES DE L'ÉTAT À L'ÉTRANGER
(Personnel et fonctionnement)**

(en milliers d'euros)

Ministère	1993	1994	1995	1996	1997	1998 ⁽¹⁾	1999
Affaires étrangères	678.756	769.471	709.898	736.354	757.724	829.701	812.697
Economie, finances et industrie ⁽²⁾	179.653	180.453	165.585	169.255	179.811	178.878	170.737

Défense	77.288	86.167	85.731	92.571	98.352	94.501	105.134
Total <i>(en euros constants)</i>	1.026.712	1.118.336	1.022.748	1.041.958	1.069.708	1.131.510	1.137.167

(1) La progression sensible constatée pour les affaires étrangères résulte à titre principal d'un changement de nomenclature avec le transfert de crédits du titre IV vers le titre III.

(2) Les séries sont incomplètes pour les années 1993 à 1995 au titre des attachés fiscaux et des services de l'industrie.

Source : Comité interministériel des moyens de l'État à l'étranger, Rapport sur les moyens de l'action extérieure de la France en 1999, janvier 2002.

ÉVOLUTION DES EFFECTIFS DE L'ÉTAT EN SERVICE À L'ÉTRANGER

Ministère	1993	1994	1995	1996	1997	1998 ⁽¹⁾	1999
Affaires étrangères	11.256	11.330	10.590	11.020	11.100	10.835	10.642
Economie, finances et industrie ⁽²⁾	2.903	2.785	2.714	2.719	2.649	2.612	2.558
Défense	1.043	1.074	948	977	981	986	974

Source : Comité interministériel des moyens de l'État à l'étranger, Rapport sur les moyens de l'action extérieure de la France en 1999, janvier 2002.

Le réseau des missions économiques (169 en 2001, localisés dans 113 pays) est semblable à celui des ambassades (151 en 2001). En revanche, sa structure par pays s'avère différente. Si ses dix principales implantations, mesurées en termes de coût de fonctionnement, sont situées notamment, comme pour le ministère des affaires étrangères, aux États-Unis et en Allemagne – les entreprises françaises ont-elles vraiment de postes d'expansion dans ce pays ?.

COÛT DES PRINCIPALES IMPLANTATIONS DES SERVICES DE L'ÉTAT À L'ÉTRANGER EN 1999
(coût de personnel et de fonctionnement par État d'implantation)

(en millions d'euros)

Ministère des affaires étrangères		Direction des relations économiques extérieures (ministère de l'économie)		Ministère de la défense		Ministère de l'intérieur	
États-Unis	30,69	États-Unis	9,82	États-Unis	13,62	Colombie	0,70
Allemagne	23,43	Allemagne	5,43	Allemagne	9,41	États-Unis	0,61
Maroc	18,32	Chine	5,39	Grande-Bretagne	5,40	Espagne	0,60
Russie	13,72	Japon	5,15	Italie	2,36	Allemagne	0,57
Japon	13,37	Grande-Bretagne	4,13	Russie	2,28	Pakistan	0,50
Grande-Bretagne	13,20	Brésil	3,03	Espagne	1,91	Brésil	0,49
Italie	11,70	Italie	2,88	Chine	1,26	Côte d'Ivoire	0,48
Brésil	11,35	Russie	2,84	Canada	1,25	Grande-Bretagne	0,47
Espagne	10,96	Espagne	2,57	Arabie Saoudite	1,22	Italie	0,45
Liban	10,88	Canada	2,32	Égypte	1,16	Sénégal	0,44
Canada	10,44	Inde	2,30	Japon	1,13	Pays-Bas	0,44
Chine	10,36	Hong-Kong	2,18	Pakistan	0,95	Liban	0,44
Sénégal	9,67	Mexique	2,01	Brésil	0,93	Salvador	0,39
Madagascar	9,18	Arabie Saoudite	1,99	Thaïlande	1,39	Turquie	0,38
Côte d'Ivoire	9,03	Singapour	1,77	Maroc	0,85	Maroc	0,34
Égypte	8,76	Pologne	1,76	Émirats arabes unis	0,82	Mexique	0,33
Tunisie	8,66	Afrique du Sud	1,76	Turquie	0,78	Cambodge	0,33
Inde	8,41	Taïwan	1,73	Belgique	0,76	Bolivie	0,33
Cameroun	8,21	République de Corée	1,73	Grèce	0,74	Russie	0,32
Suisse	7,81	Vietnam	1,69	Pologne	0,71	Gabon	0,31
Algérie	7,72	Argentine	1,63	Argentine	0,67	Argentine	0,30

Mexique	7,44	Émirats arabes unis	1,61	Israël	0,67	Guinée	0,30
Total	859,51	Total	139,76	Total	89,60	Total	41,26

Source : Comité interministériel des moyens de l'État à l'étranger, 1999.

Les dépenses de personnel représentent 73 % du coût de fonctionnement du réseau des affaires étrangères et 77 % de celui du réseau de la DREE. En 1999, selon les derniers chiffres harmonisés disponibles fournis par le comité interministériel des moyens de l'État à l'étranger (CIMEE), 4.389 agents titulaires des affaires étrangères étaient en poste à l'étranger au lieu de 905 pour les agents de la direction des relations économiques extérieures, un chiffre relativement important compte tenu du caractère restreint des missions accomplies par les postes d'expansion. Si l'on va au-delà des seuls agents titulaires de la DREE, les effectifs atteignaient 1.926 agents, dont 40 % étaient recrutés localement, répartis dans 156 postes d'expansion.

En 1998, près de 14.955 agents travaillaient à l'étranger, qu'il s'agisse de titulaires ou de contractuels de catégorie A, B et C ou d'agents recrutés localement et coopérants du service national. 432 exerçaient en Allemagne, 431 aux États-Unis, 237 au Maroc, 223 au Royaume-Uni, 177 en Italie, 171 en Espagne, 134 en Tunisie, 131 en Russie, 123 au Sénégal. En 1999, le nombre d'agents travaillant à l'étranger avait baissé à 14.630 personnes. Le nombre de personnes travaillant en Allemagne a diminué pour atteindre 329, plaçant ce pays derrière les États-Unis, avec 406 personnes. Le nombre d'agents expatriés en Italie a augmenté à 183 personnes, tout comme dans celui des agents exerçant au Maroc (243).

Le corollaire de la pression budgétaire, pour le ministère des affaires étrangères, s'est traduit par la baisse des effectifs, régulière depuis 1990. Ainsi, sur la période 1993-1997, ont été supprimés 488 emplois. Le nombre de suppressions a été porté à 610 emplois en 1998. Sur la période 1992-1996, les effectifs du ministère diminuaient de 7,51 % alors que ceux de la fonction publique civile augmentaient de 2,67 % ⁽⁵⁰⁾.

Disposer d'un réseau diplomatique développé et performant participe sans conteste, pour tout pays, d'une stratégie de compétitivité globale s'attachant à valoriser sa position politique mais aussi son potentiel économique, scientifique, technique et culturel. Ainsi, son adaptation permanente aux réalités apparaît nécessaire.

B.- UN RÉSEAU EN MOUVEMENT

On reproche souvent au réseau diplomatique et consulaire français de manquer de souplesse et de favoriser la dispersion des actions. C'est, d'une part, ignorer les mouvements relativement nombreux qui sont intervenus depuis plusieurs années, et d'autre part, ne pas tenir compte de certaines expériences innovantes. Il est appelé à évoluer de façon progressive, sans qu'il y ait de plan préétabli de fermeture et d'ouverture de postes.

⁽⁵⁰⁾ Source : *Séries longues sur l'emploi de la direction générale de l'administration et de la fonction publique*, juin 1998.

1.- UN RESEAU VIVANT

a) De nombreux mouvements

La carte a connu une évolution dictée par les événements politiques et des contraintes budgétaires. Il s'agit d'une adaptation constante. Il faut ainsi rappeler qu'entre 1975 et 1986, avant la chute du mur de Berlin, le nombre d'implantations avait été réduit de 18 %.

L'examen des différentes réponses aux questions posées par des parlementaires et relatives aux causes de fermeture de certains consulats tend à montrer que ces deux préoccupations sont souvent difficiles à concilier. Un seul exemple suffira à illustrer cet état de fait, celui de la fermeture de l'antenne consulaire d'Oujda au Maroc, située à la frontière avec l'Algérie ⁽⁵¹⁾ :

« Dans le cadre du remodelage de la carte diplomatique et consulaire, le Département a décidé de la fermeture de l'antenne consulaire à Oujda à la date du 30 mai 1992. L'évolution de la colonie française constatée ces dernières années entraîne une baisse de volume des activités consulaires classiques. Le secteur d'activité susceptible de justifier notre présence à Oujda est celui de la délivrance des visas. Or, il est apparu impossible d'installer le réseau mondial visa à Oujda alors que notre consulat à Fès, en voie de modernisation, pourra, grâce à ce réseau, traiter efficacement l'ensemble des demandes de visas. En outre, la sécurité de l'antenne consulaire à Oujda n'apparaissait plus satisfaisante du fait de l'impossibilité d'utiliser la valise diplomatique et de la suppression de la gratuité des visas qui pose des problèmes de sécurité afférents à la collecte, à la centralisation et au transfert de fonds. »

Se limiter à une perspective stricte d'économies budgétaires aurait été fâcheux pour la justification première de notre réseau diplomatique et consulaire, qui est de servir les intérêts de la France partout dans le monde. De ce fait, l'aménagement de la carte a conduit à des fermetures, mais aussi à des ouvertures de postes, à des redéploiements d'emplois rendus nécessaires par la limitation des effectifs du ministère des affaires étrangères, au renforcement des synergies dans le cadre de la réforme de l'État et à l'expérimentation de formules nouvelles.

Le démembrement de l'URSS, de la Yougoslavie et de la Tchécoslovaquie a conduit la France à réorienter la structure de son implantation à l'étranger au profit du réseau diplomatique (création de 17 ambassades, dont 15 dans cette seule zone, pour trois fermetures entre 1991 et 1994, par redéploiement du réseau existant et avec l'apport de mesures nouvelles en loi de finances 1993) au détriment du réseau consulaire (fermeture, pour la même période, de 30 consulats pour seulement 4 ouvertures). L'effort

⁽⁵¹⁾ Réponse du ministère des affaires étrangères à une question écrite déposée par le sénateur Pierre Biarnes (groupe socialiste) n° 20811 publiée au Journal officiel – Questions du Sénat en date du 16 avril 1992.

d'adaptation du réseau diplomatique et consulaire s'est traduit néanmoins globalement par une diminution de 15 postes en 15 ans (62 fermetures contre 47 ouvertures entre 1981 et 1986, toutes catégories confondues – non compris les ambassadeurs « en mission »).

Le 6 septembre 1996, le précédent ministre des affaires étrangères avait annoncé une nouvelle adaptation du réseau diplomatique et consulaire de la France, se soldant par l'ouverture d'une nouvelle ambassade et d'un consulat, ainsi que par la fermeture de quatre ambassades et de cinq consulats. Après l'ouverture de deux nouvelles représentations diplomatiques en août 1996 en Érythrée et en Mongolie confiées à des ambassadeurs non résidents, une nouvelle ambassade de plein exercice a été installée à Achgabat. Par ailleurs, quatre ambassades ont été fermées : l'ambassade de Kingston était rattachée à Port of Spain ; celle de Freetown au Sierra Leone et celle de Monrovia au Liberia ont été rattachées respectivement à Conakry et Abidjan, tandis que celle de Lilongwe au Malawi dépend depuis lors de Lusaka en Zambie. Le consulat de Canton fermé en janvier 1993 a été rouvert, tandis qu'ont été supprimés les consulats de Florence, désormais rattaché à Rome et Milan, d'Edmonton, rattaché à Vancouver et Toronto, de Honolulu, rattaché à Los Angeles et Port Vila (Vanuatu), et de San Juan de Porto Rico, rattaché à Miami. Le consulat de Mons a été rattaché à Bruxelles.

Quelques aménagements du réseau sont intervenus ultérieurement, en 1997 : transformation du consulat général à Bâle en chancellerie et du consulat de Niamey en section consulaire, ouverture d'une antenne consulaire à Gaborone, fusion des fonctions de consul et de conseiller commercial à Osaka, Houston, Vancouver, et Dubaï en 1998 et fermeture du consulat général à Venise, le 31 décembre, devenu un poste mixte culturel, comme cela sera le cas en 1999 pour Cracovie. En 1998, un bureau d'ambassade, rattaché à Sarajevo, a été créé à Banja Luka (République serbe de Bosnie). Nous avons également ouvert un nouveau consulat général en Chine à Wuhan. Enfin, Gaborone et Majunga sont devenues des chancelleries détachées.

En 1999, l'ambassade de Kingston (Jamaïque) a réouvert, tandis qu'étaient fermés les consulats généraux de Leipzig et de Mayence (Allemagne), ainsi que les chancelleries détachées de Calcutta (Inde), Bâle (Suisse) et Belem (Brésil). Dans presque tous les cas de fermeture de postes, des structures d'accueil sont systématiquement maintenues ou créées (centres culturels, alliances françaises, agences consulaires, *etc.*). En outre, les consulats généraux d'Alicante (Espagne) et de Tamatave (Madagascar) ont été transformés en chancelleries consulaires détachées. Le consulat général de Rome et le consulat de Tokyo ont été transformés en sections consulaires d'ambassade, tandis les consulats généraux d'Alexandrie et de la Nouvelle-Orléans ont été fusionnés avec l'institut culturel. Celui de Bombay a été fusionné avec le poste d'expansion économique.

La carte diplomatique et consulaire change lentement. En 2001, la chancellerie détachée d'Alicante a été transformée en antenne consulaire, celle de Gaborone en ambassade auprès du Botswana et notre poste à Lagos a été reclassé en consulat général après le transfert des services diplomatiques à Abuja, capitale administrative du Nigeria. L'exercice d'adaptation de notre carte diplomatique et

consulaire se heurte à une contradiction de fond. Comment concilier notre statut de puissance nucléaire, membre permanent du Conseil de sécurité, impliquant un maximum de présence de par le monde, avec les restrictions imposées d'année en année par les impératifs budgétaires ? La restructuration se justifie donc, bien souvent, par la réduction des effectifs, ce qui peut avoir, comme l'a montré l'exemple australien (la fermeture du consulat de Melbourne ayant eu pour conséquence d'engorger celui de Sydney, qui n'a pas bénéficié de moyens supplémentaires), de fâcheuses suites. Les incidences financières de ces mouvements sont difficiles à évaluer. Néanmoins, sur la période 1998-2002, le jeu des fermetures, des ouvertures et des transformations s'est traduit par un solde négatif de 1,83 million d'euros sur l'enveloppe globalisée de fonctionnement et de 79,79 millions d'euros au titre de la programmation immobilière (non déduit la vente des immeubles à Leipzig, Mayence et Bonn, qui devrait rapporter 13,86 millions d'euros). Ce résultat est dû principalement aux coûts entraînés par le transfert de l'ambassade de France en Allemagne de Bonn à Berlin et du transfert de l'ambassade de France au Nigeria de Lagos à Abuja.

TABLEAU DES OUVERTURES ET DES FERMETURES D'AMBASSADES ET DE CONSULATS INTERVENUES DEPUIS 1992

Poste ouverture/fermeture
Année 1992
ADEN – Consulat général – fermeture
ALMA-ATA – Ambassade – ouverture
ARLIT – Chancellerie détachée – fermeture
BADEN-BADEN – Consulat – fermeture
BAKOU – Ambassade – ouverture
BOUAKE – Consulat – fermeture
BRATISLAVA – Consulat général – ouverture
DUBAÏ – Chancellerie détachée transformée en Consulat général
EREVAN – Ambassade – ouverture
FRIBOURG – Consulat – fermeture
KABOUL – Ambassade – fermeture provisoire
KIEV – transformation du Consulat général en Ambassade
LJUBLJANA – Ambassade – ouverture
MAYENCE – Chancellerie détachée transformée en Consulat général
MINSK – Ambassade – ouverture
N'DJAMENA – Consulat transformé en section consulaire
OUJDA – Antenne consulaire – fermeture
SFAX – Consulat transformé en chancellerie détachée
TACHKENT – Ambassade – ouverture
TOURNAI – Antenne consulaire – fermeture
TREVES – Chancellerie détachée – fermeture
ZAGREB – transformation du Consulat général en Ambassade
Année 1993
ANDORRE – Viguerie transformée en Ambassade

TABLEAU DES OUVERTURES ET DES FERMETURES D'AMBASSADES ET DE CONSULATS INTERVENUES DEPUIS 1992

Poste ouverture/fermeture
BRATISLAVA – transformation du Consulat général en Ambassade
BRAZZAVILLE – Consulat transformé en section consulaire
BRUXELLES UEO – Représentation permanente ouverture
CANTON – Consulat général – fermeture
GAND – Consulat – fermeture
JAKARTA – Consulat transformé en section consulaire
JERSEY – Consulat – fermeture
KABOUL – Chargé d'affaires en mission
KINSHASA – Consulat transformé en section consulaire
LA HAYE OIAC – Représentation permanente – ouverture
MOGADISCIO – Représentation spéciale
MOGADISCIO – Représentation spéciale – ouverture en janvier
PALMA de MAJORQUE – Consulat – fermeture
SAINT-SÉBASTIEN – Chancellerie détachée – fermeture
SALONIQUE – Consulat général – ouverture
SARAJEVO – Ambassadeur en mission
SKOPJE – Délégué général en mission
TBILISSI – Ambassadeur en mission
VALENCE – Consulat général – fermeture
Année 1994
ACHGABAT – Chargé d'affaires en mission
KIGALI – Ambassade – fermeture
SARAJEVO – Ambassade minimale – ouverture
SKOPJE – Ambassade minimale – ouverture
TBILISSI – Ambassade minimale – ouverture
Année 1995
BAGDAD – Section des intérêts français près l'Ambassade de Roumanie – ouverture
CHISINAU – Chargé d'affaires en mission
KIGALI – Ambassade – réouverture
ORAN et ANNABA – Consulats généraux – mise en sommeil
Année 1996
ACHGABAT – Ambassade – ouverture
ACHGABAT – Ambassadeur en mission
ASMARA – Ambassadeur en mission
CHISINAU – Ambassadeur en mission
EDMONTON – Consulat – fermeture
FLORENCE – Consulat général – transformation en antenne consulaire
FREETOWN – Ambassade – fermeture
HONOLULU – Consulat général – fermeture
KINSTON – Ambassade – fermeture
LILONGWE – Ambassade – fermeture
MONROVIA – Ambassade – fermeture définitive

**TABLEAU DES OUVERTURES ET DES FERMETURES D'AMBASSADES ET DE CONSULATS INTERVENUES
DEPUIS 1992**

Poste ouverture/fermeture
MONS – Consulat général – fermeture
MOSCOU – Section consulaire transformée en Consulat
OULAN BATOR – Ambassadeur en mission
SAN JUAN de PUERTO-RICO – Consulat – fermeture
Année 1997
BÂLE – Consulat général – transformation en chancellerie détachée
CANTON – Consulat général – réouverture
GABORONE – Antenne consulaire – ouverture
NIAMEY – Consulat – fermeture
VENISE et TRIESTE – Consulat général – transformation en consulat honoraire

Année 1998

BÂLE – Consulat général – transformation en chancellerie détachée
BANJA-LUKA – Bureau de liaison – ouverture
CANTON – Consulat général – réouverture
GABORONE – Antenne consulaire – ouverture
NIAMEY – Consulat – fermeture
VENISE et TRIESTE – Consulat général – transformation en consulat honoraire

Année 1999

ALEXANDRIE – Consulat général – transformation en poste mixte affaires étrangères-culture
ALICANTE – Consulat général – transformation en chancellerie détachée
BÂLE – Chancellerie détachée – fermeture
BELEM – Chancellerie détachée – fermeture
BELGRADE – Ambassade – transformation en section d'intérêt
BERLIN – Ambassade – transfert à partir de Bonn
BOMBAY – Consulat général – transformation en poste mixte affaires étrangères-expansion économique
CALCUTTA – Chancellerie détachée-fermeture
KINGSTON-Ambassade – ouverture
LEIPZIG – Consulat général-fermeture
MAYENCE – Consulat général-fermeture
ROME – Consulat général – transformation en section consulaire
TAMATAVE – Consulat général – transformation en chancellerie détachée
TOKYO – Consulat – transformation en section consulaire

Année 2000

ANNABA – Consulat général – réouverture
BELGRADE – Ambassade – réouverture
MELBOURNE – Consulat – fermeture

Année 2001

ABUJA – Ambassade – création
GABORONE – Chancellerie détachée – transformation en ambassade
LAGOS – Ambassade – transformation en consulat général

Année 2002

ALICANTE – Chancellerie détachée – transformation en antenne consulaire (décision prise en 2001)
ORAN – Consulat général – réouverture

Source : ministère des affaires étrangères.

Le Gouvernement a décidé de ne pas procéder à l'adaptation du réseau par le biais de programmes déterminés, source de rigidité dans un contexte international qui change extrêmement rapidement. Il agira désormais au cas par cas, prenant en compte la situation particulière de chaque poste.

Le recours à une formule originale, celle d'ambassadeurs itinérants, a permis de répondre à la double contrainte de la stagnation des moyens et de l'augmentation des besoins. Quatre pays sont concernés par cette novation : la Moldavie depuis juillet 1995, l'Érythrée depuis novembre 1996, l'Afghanistan, où le dernier ambassadeur résident a quitté Kaboul fin 1990 et où un chargé d'affaires a été nommé à partir de 1991, et la Mongolie, où le dernier ambassadeur résident a quitté Oulan-Bator en 1994 et où un

ambassadeur itinérant a été nommé en octobre 1996. Ces ambassadeurs, choisis à un niveau hiérarchique correspondant à celui des chefs de mission en poste fixe, sont placés sur des emplois budgétaires d'ambassadeurs, mais ne sont pas astreints de résider dans leur pays d'affectation et partagent leur temps entre ce dernier et Paris. Les ambassadeurs actuellement en fonction travaillent dans des contextes très divers, qui expliquent la périodicité variable de leur séjour annuel sur place. Ils prennent en charge leurs voyages, leurs frais de séjour, de bureau et de télécommunications et le personnel local qu'ils sont amenés à embaucher. Ils reçoivent une allocation de représentation et, selon les cas, certains matériels peuvent leur être envoyés par le ministère (véhicule, fournitures de bureau...).

Ce type de représentation présente l'avantage d'être peu onéreux pour le contribuable, le coût du poste restant, pour l'essentiel, limité à la rémunération de l'ambassadeur. Il permet également à ce dernier de multiplier les contacts à Paris. Selon le ministère des affaires étrangères, par rapport à un ambassadeur accrédité dans plusieurs pays, l'ambassadeur itinérant peut consacrer tout son temps à un seul pays et éviter ainsi de considérer les problèmes de celui-ci à travers le prisme des autres États.

Il reste que cette formule trouve rapidement ses limites. Les relations de tous ordres entre l'État considéré et la France ne doivent pas être trop denses ; si les résidents français ou les entreprises implantées se multiplient, un poste d'ambassadeur résident s'avère nécessaire. Si les demandes de visas sont nombreuses, le même impératif s'impose.

b) L'exemple malheureux de la fermeture du consulat de Melbourne

La fermeture du consulat général de France à Melbourne, motivé par des dysfonctionnements – qui auraient pu être réglés de manière moins définitive – et par un souci budgétaire, a conduit à reporter la charge importante de ses activités sur le consulat général de Sydney, sans pour autant que les moyens de ce dernier aient été augmentés, ce qui a conduit à une baisse importante de la qualité générale des services offerts et à la mise en place, dans des conditions critiquables, d'une agence consulaire dirigée par une consule honoraire.

Deux phénomènes se sont conjugués pour attirer l'attention des gestionnaires sur le cas du consulat général de Melbourne : la nécessité de trouver des ressources pour gager l'ouverture de consulats dans un autre pays, la baisse significative de l'activité consulaire du poste telle que mesurée par différents indicateurs (nombre de passeports délivrés, nombre d'actes d'état-civil...). Si la première motivation n'appelle pas de critique particulière, en revanche, la seconde mérite un peu plus d'attention. En effet, s'il n'est pas inopportun de se pencher sur des indicateurs d'activité pour justifier ou non l'existence d'un poste, il apparaît malvenu de s'arrêter à ces seuls chiffres et de ne pas en rechercher la cause. Or, dans le cas de Melbourne, deux tendances, de nature conjoncturelle, se sont cumulées pour tirer l'activité du consulat général vers le bas : la

crise économique qui s'est abattue sur la ville et sa région, traditionnellement active dans le secteur secondaire d'une part ; une gestion du poste contestable qui conduisait la communauté française à recourir de moins en moins à ses services d'autre part.

Le premier problème a trouvé sa résolution dans la reconversion de l'État du Victoria dans le secteur tertiaire et le redécollage très sensible de l'économie locale, mouvement qui se traduit par une nouvelle augmentation des effectifs de la communauté française et qui s'accompagne d'un regain d'intérêt, comme dans toute l'Australie, pour tout ce qui est français, ce dont témoigne le dynamisme de l'institut culturel. Le deuxième problème relève de la gestion des ressources humaines et aurait pu être traité par un changement de chef de poste.

Depuis le 1^{er} janvier 2001, après la fermeture effective du consulat de Melbourne, le consulat général de France à Sydney (État de la Nouvelle-Galles du Sud) est compétent pour l'ensemble du territoire australien, soit une surface égale à quatorze fois la France ou équivalente à celle des États-Unis moins l'Alaska. Le consulat général de Sydney administre une communauté française estimée à 50.000 personnes, dont environ 13.000 immatriculés, réparti entre la Nouvelle-Galles du Sud (54 %), le Victoria (25 %), l'Australie occidentale (9 %), l'Australie méridionale (5 %) et le Territoire de la Capitale (3 %).

Globalement, la charge des immatriculés pour Sydney s'est alourdie de 59,4 % en quatre ans et de 5,63 % par rapport à 2000. Si le nombre cumulé des immatriculés à Sydney et Melbourne était supérieur en 2000, cela s'explique par le fait que la fermeture de Melbourne a donné lieu dans le nouveau fichier à de nombreuses radiations automatiques pour cause de non-renouvellement. La légère baisse des binationaux implique une part accrue des expatriés temporaires, dont les exigences consulaires sont plus élevées. Entre 2000 et 2001, le nombre de passeports délivrés a augmenté de 24 %, le nombre de visas a progressé de 23,85 % et celui des actes d'état-civil dressés et transcrits de 12,6 %. Le nombre d'actes notariés a crû de 36,8 %. La correspondance télégraphique cumulée a connu une hausse de 27,25 % à l'arrivée et de 10,12 % au départ. La correspondance écrite à l'arrivée a progressé de 64,5 %.

Dans le même temps, les effectifs du consulat de Sydney sont passés de 19,5 emplois en 2000, dont 13 expatriés, à 18 en 2001, dont 10 expatriés. Si la baisse du nombre d'expatriés s'explique logiquement par l'achèvement des opérations liées aux Jeux Olympiques, en revanche la baisse totale des emplois contribue à placer le consulat dans une position difficile. Il faut indiquer qu'à ce titre, le consulat de Melbourne employait à lui seul 18 personnes en 1999, dont 2 agents expatriés.

ÉVOLUTION DES EFFECTIFS DES POSTES CONSULAIRES EN AUSTRALIE

Postes	1997	1998	1999	2000	2001	1997/2001
Sydney	18,5	19,5	20,5	19,5	17 (*)	- 8,1 %
Melbourne	19	19	18	9,5	-	-
Total	37,5	38,5	38,5	29	17	- 52 %
- dont expatriés	12	13	15	15	10	- 16,7 %

(*) dont 2 agents à mi-temps et un agent en congé de longue maladie.

Source : ministère des affaires étrangères.

Compte tenu de la demande du public, qui n'est satisfaite qu'avec retard ou ne l'est plus du tout, l'accroissement des effectifs s'avérerait utile. Parallèlement, il faut noter que les crédits de représentation ont baissé de manière substantielle, alors même qu'on a assisté à l'élargissement considérable de la circonscription et la multiplication du nombre des agences consulaires. Les deux consuls généraux à Sydney et Melbourne disposaient chacun d'un budget de représentation s'élevant à 180.000 francs en 2000, y compris la dotation pour les manifestations du 14 juillet. La dotation accordée au consul général à Sydney en 2001 a baissé de 11 % par rapport à celle perçue en 2000. Or, le consul doit recevoir les visiteurs français qui passent tous par Sydney, les personnalités australiennes et les représentants de la communauté française.

Toutes choses étant égales par ailleurs, la plupart des pays où il existe plusieurs postes consulaires français de plein exercice ont une communauté française dont l'importance est inférieure à celle qui vit en Australie. 50.000 Français, dont 13.000 immatriculés, vivaient en Australie en 2000. Ils ne sont que 22.660 au Brésil, où il existe quatre consulats, 10.700 en Chine où la France dispose de cinq postes consulaires, 29.700 au Maroc qui compte six consulats. Parmi les postes à circonscription consulaire unique, aucun n'administre une communauté française de dimension supérieure à celle de l'Australie (23.100 Français en Tunisie, 21.630 aux Pays-Bas, 17.930 en Argentine).

De fait, si le consulat de Sydney est parvenu à absorber une partie du surcroît d'activité liée à la fermeture du consulat de Melbourne, soit par des redéploiements, soit par des gains de productivité (liées aux nouvelles technologies et à une mobilisation des ressources humaines), il n'est pas parvenu à le faire entièrement et les services rendus ont été réduits. Les relations entre les usagers et le poste se sont dégradées, au détriment de l'image de la France et de sa capacité d'influence politique, économique ou culturelle. Il pourrait, à moyen terme, s'avérer nécessaire de renoncer à certaines missions. C'est bien ce qui a conduit le ministère des affaires étrangères australien à réduire l'étendue des services rendus dans ses postes, lorsqu'il a été contraint de procéder à la rationalisation de son réseau consulaire.

2.- L'EXPERIENCE DES « POSTES MIXTES »

Il existe aujourd'hui sept postes consulaires mixtes entre la direction des relations économiques extérieures du ministère de l'économie et le ministère des affaires étrangères : Atlanta, Bombay, Houston, Dubaï, Miami, Osaka et Vancouver. Cette expérience d'unicité de chef de poste d'expansion et de consul apporte nécessairement un progrès dans la rapidité d'accès aux décideurs locaux et dans le suivi des principaux dossiers. Ce dispositif offre également la possibilité de récupérer des emplois budgétaires (chefs du poste d'expansion ou du consulat, secrétaire commune, responsable administratif et financier, secrétaire général), même si ces économies peuvent apparaître limitées. Des économies de fonctionnement sont également réalisées (matériel bureautique d'usage collectif, véhicules, téléphones, frais de location).

Mais il faut bien constater que les activités d'expansion économiques ont tendance à prendre le pas lorsque le chef de poste est issu de la DREE. À l'inverse, un chef de poste issu des affaires étrangères aura tendance à privilégier les aspects consulaires et diplomatiques. La preuve de la persistance des deux cultures apparaît dès lors que l'on constate que le chef d'un poste mixte continue de gérer, en parallèle, deux budgets distincts.

La création de postes mixtes avec, en particulier, le ministère de l'économie, doit se développer. C'est sans doute l'un des meilleurs moyens de rapprocher les deux cultures, si différentes, du Quai d'Orsay et de Bercy, afin de dépasser de très nombreuses incompréhensions qui nuisent à l'efficacité de l'action de l'État à l'extérieur de notre territoire et à l'adaptation de notre réseau diplomatique. *«Il n'y a plus de frontières entre l'économie et la diplomatie.»*⁽⁵²⁾

3.- LA QUESTION DES AMBASSADES BILATERALES EN EUROPE

Les postes diplomatiques et consulaires français dans l'Union européenne se trouvent assurément dans la ligne de mire des responsables budgétaires. Ils occupent encore plus de 22 % des effectifs des services de l'État à l'étranger. Quant au réseau commercial (23 missions économiques), malgré des réductions, il apparaît encore surdimensionné compte tenu de la facilité d'accès de nos entreprises aux marchés concernés. À quoi bon entretenir à grands frais des ambassades et des consulats (14 ambassades et 23 consulats généraux) dans des pays avec lesquels les ministères français communiquent directement et où les déplacements sont si aisés ?

TABLEAU COMPARATIF DES IMPLANTATIONS DIPLOMATIQUES ET CONSULAIRES
DANS L'UNION EUROPÉENNE DES PRINCIPAUX PAYS MEMBRES
(2001)

Catégorie d'implantations	Réseau français	Réseau britannique	Réseau allemand	Réseau italien
Ambassades	14	14	14	14
Consulats généraux	23	15	10	22
Consulat	2	59	3	13

Sources : *ministère des affaires étrangères de France, Foreign and Commonwealth Office du Royaume-Uni, Auswärtiges Amt d'Allemagne, Ministero degli affari esteri d'Italie.*

Il faut ce garder de les supprimer trop rapidement. En premier lieu, il faut se souvenir que les États de l'Union européenne n'ont pas cessé d'exister et que la construction européenne a toujours avancé grâce au renforcement des relations bilatérales et aux efforts de compréhension mutuelle. La préparation des négociations multilatérales à Bruxelles peut se nourrir constamment des informations transmises par les représentations bilatérales. L'amélioration de l'information entre ces représentations et notre représentation permanente auprès de l'Union constituée, de ce point de vue, un enjeu essentiel. Ensuite, il existe, dans les pays de l'Union européenne, d'importantes populations françaises, qui ne seront pas toutes satisfaites de voir disparaître les services

(1) M. Hubert Védrine, *Les Échos*, 4 février 1999.

que leur offrent les postes consulaires. Comment pourrait-on défendre la proximité sur le territoire national et la refuser aux Français de l'étranger qui vivent dans les pays de l'Union européenne ?

S'agissant du cas précis de l'Allemagne, souvent brocardé, et des seules activités consulaires, plusieurs phénomènes méritent d'être soulignés. En premier lieu, le ministère des affaires étrangères a fermé six postes consulaires depuis la réunification (Baden-Baden, Fribourg, Trèves, Bonn, Mayence, Leipzig). Le nombre des consuls honoraires, soit cinq (Brême, Hanovre, Sarrelouis, Fribourg, Mannheim), est très inférieur à ce qu'il est dans les autres pays voisins (38 en Espagne, 32 en Italie, 31 au Royaume-Uni). Par ailleurs, plusieurs facteurs contribuent à un alourdissement de la charge de travail des postes, comme dans le reste de l'Union européenne d'ailleurs. Par exemple, les situations de famille sont de plus en plus complexes à établir : la libre circulation des individus, l'ouverture des frontières ou leur perméabilité, les nouveaux modes de vie, les familles recomposées, l'augmentation très sensible du nombre de familles monoparentales, sont autant d'éléments qui compliquent fortement les démarches administratives des usagers. Les législations nationales restent fondamentalement différentes, en particulier en matière d'état-civil. Chaque transcription exige une étude préalable très approfondie du dossier ainsi qu'une connaissance précise des textes, aussi bien français qu'allemands. En outre, l'indispensable montée en puissance des nouvelles technologies induit des tâches nouvelles très nombreuses, à l'instar de l'obligation de répondre aux courriers électroniques, dont le nombre croît à un rythme exponentiel, sans qu'il y ait eu véritablement de diminution sensible des tâches classiques, comme le montre le tableau suivant.

ÉVOLUTION DES ACTIVITÉS CONSULAIRES FRANÇAISES EN ALLEMAGNE

Postes	Immatriculés		État-civil		Bourses		Cartes d'identité et passeports	
	1998	2000	1998	2000	1998	2000	1998	2000
Berlin	5.329	7.124	465	509	26	28	1.604	2.045
Düsseldorf	12.240	13.852	788	825	53	61	2.636	3.078
Francfort	9.292	17.222	553	916	47	46	2.183	3.828
Hambourg	8.620	8.755	596	506	76	77	1.905	2.062
Munich	13.697	14.478	831	830	144	154	2.961	3.660
Sarrebruck	7.707	5.783	398	485	11	17	1.807	1.561
Stuttgart	25.144	22.491	1.707	1.406	39	20	5.068	5.725
Total	82.029	89.705	5.338	5.477	396	403	18.164	21.959

Source : ministère des affaires étrangères.

En résumé, l'approfondissement de l'Union européenne n'affaiblit pas le rôle des ambassades bilatérales, mais elle le modifie profondément. La mise en œuvre des piliers intergouvernementaux fait ainsi de ces ambassades la pièce maîtresse de la capacité française à convaincre les États membres de la justesse de ses analyses et de la pertinence

de ses initiatives. L'ambassadeur de France doit, pour cette raison, organiser une présence continue dans les médias. De la même manière, les ambassades présentes dans les pays concernés par les futurs élargissements jouent un rôle primordial dans la défense de la vision française de l'avenir de l'Union et dans la construction d'alliances futures.

Aujourd'hui, le réseau apparaît relativement stabilisé. Compte tenu des objectifs qui lui sont assignés, les modifications ne peuvent apparaître que marginales. Tous les efforts doivent désormais porter sur sa modernisation.

C.- UN RÉSEAU MODERNISÉ

Longtemps ignorée, voire dédaignée, la fonction de gestion, notamment sous l'effet des contraintes budgétaires, a suscité ces dernières années un intérêt certain au sein du ministère. Désormais pilotée par le comité de management réuni autour du ministre, la modernisation du ministère et des postes connaît depuis cinq ans une accélération notable. Dans les discussions que le ministère des affaires étrangères mène avec le ministère chargé du budget, l'amélioration de cette fonction de gestion prend un relief particulier. C'est pourquoi votre Rapporteur spécial s'attachera à analyser de manière particulière cette dynamique.

1.- LA NAISSANCE D'UNE CULTURE DE GESTION

Les questions de gestion sont au cœur des changements que doivent affronter les réseaux diplomatiques. Et cette question ne concerne pas seulement la France. Les États-Unis, souvent cités en exemple, connaissent eux aussi une crise de gestion de leur appareil diplomatique et consulaire. Les auteurs d'un rapport, rendu public au début de l'année 2001, n'hésitaient pas à rappeler que la gestion par le Département d'État reflétait une histoire ancienne de mauvaise gestion (« *long term mismanagement* »)⁽⁵³⁾.

Le maintien de certaines valeurs de référence attachées à la diplomatie traditionnelle entretient une dichotomie réelle entre les activités nobles par essence et les tâches de gestion, tenues pour ingrates. Les diplomates ont tendance à ne s'intéresser aux problèmes d'organisation et de gestion qu'au moment où les dysfonctionnements constituent un obstacle à leur activité : s'ils réclament des outils de travail fiables et du personnel performant, peu de temps est consacré à l'analyse des problèmes d'intendance dont la résolution est souvent laissée à du personnel frustré d'être voué aux tâches « subalternes » de gestion.

Pourtant, la modernisation n'est pas un mot étranger au ministère des affaires étrangères. Son programme pluriannuel de modernisation, élaboré en application de la circulaire du Premier ministre du 3 juin 1998, a été validé dès le mois de mars 1999. Le ministère s'était déjà engagé dans de très nombreuses réformes. L'enjeu pour lui est d'être

⁽⁵³⁾ MM. Franck Carlucci et Ian J. Brzezinski, State Department Reform, Report of an Independent Task Force Cosponsored by the Council on Foreign Relations and the Center for Strategic and International Studies, février 2001.

plus efficace, plus mobile face à l'évolution du contexte international, et ainsi de jouer à plein son rôle de « tour de contrôle » de l'action extérieure de l'État. Il suffit de rappeler la fusion de la coopération et des affaires étrangères, engagée en 1997 et opérationnelle depuis le 1^{er} janvier 1999. Le budget 2000 fut le premier budget unique. Il a fallu, à l'administration centrale comme dans les postes, fondre en une seule culture d'avenir les traditions des deux anciennes « maisons » et intégrer pleinement toutes les politiques de coopération au sein de l'action diplomatique et la nouvelle direction générale de la coopération internationale et du développement au sein du ministère.

Parallèlement, un comité stratégique a été mis en place autour du ministre des affaires étrangères. Il doit conduire un travail de réflexion et d'orientations prospectives, en s'appuyant notamment sur des contributions articulées entre le centre d'analyse et de prévision et les directions. A été créé un comité de management qui se réunit tous les mois, sous la présidence du ministre. Il a permis d'avancer dans la voie de l'efficacité et de la rationalisation.

2.- LA REFORME DES PROCEDURES BUDGETAIRES ET COMPTABLES

a) La réforme de la préparation des budgets des postes

Les moyens de fonctionnement des postes sont fixés, chaque année, à partir des propositions formulées par les ambassades et les consulats et saisies, depuis 1997, sur une application informatique (GLOBE) qui permet à l'administration centrale d'en faire la synthèse et de procéder à des arbitrages. Pendant longtemps, la procédure de préparation des budgets s'est avérée inflationniste. Le responsable des services administratifs du poste procédait, ligne par ligne, au calcul des variations de dépenses d'un exercice à l'autre. Pour chaque ligne, il prévoyait 80 % pour les dépenses structurelles, 10 % pour les dépenses conjoncturelles et 10 % pour les dépenses impondérables. La demande de budget était adressée à Paris, dans le courant du mois de janvier, sans la lettre de couverture qui permettait de justifier les demandes. Une fois les dotations arrêtées (avril), le solde des crédits accordés était mis en place, sous forme d'enveloppe globalisée. En fonction des disponibilités budgétaires et des priorités, une deuxième tranche de crédits pour équipements et travaux pouvait être déléguée dans le courant de l'été. Par ailleurs, la séparation entre fonctionnement et investissement rigidifiait les masses à la hausse.

Afin d'associer les postes à la détermination de leurs moyens de fonctionnement, la procédure d'élaboration de leurs budgets a été modifiée dès 1999. Le calendrier a été maintenu, mais les postes ont été invités à présenter leurs prévisions de dépenses de fonctionnement courant à partir d'une analyse de l'évolution de leurs consommations sur les trois dernières années, différenciant charges conjoncturelles et structurelles et faisant apparaître les perspectives d'évolution de certaines données locales : tarifs des services publics (énergie, téléphone), prix des biens et services de consommation courante, taux de change. Les opérations relatives aux équipements et aux travaux d'aménagement font désormais l'objet de propositions sur une base pluriannuelle

que le ministère analysera en fonction de sa propre grille de priorités (par exemple : amélioration de l'accueil dans les services des visas, sécurité, ...).

Il propose aux postes de fixer de façon concertée des objectifs en matière de rationalisation de leurs moyens de fonctionnement. Ainsi, certaines demandes de mesures nouvelles, dûment argumentées, peuvent être retenues lorsqu'elles s'accompagneront d'efforts pour réaliser des économies de gestion. De telles économies ont déjà pu être constatées après la mise en place des comités de gestion dans tous les postes, institués dans le cadre du CIMEE, et l'expérimentation dans vingt postes de centres de gestion unique en 1997 et 1998. Un document général, complétant un premier bilan des enseignements à retenir de ce type de structures interministérielles, a été diffusé, afin de faire bénéficier chacun des postes de l'expérience des autres.

b) La réforme comptable

La réforme comptable à l'étranger, menée conjointement par le ministère des affaires étrangères et la direction générale de la comptabilité publique a été engagée à la suite d'un référé de la Cour des comptes en date du 30 janvier 1996 et de la circulaire interministérielle du 27 décembre 1996. Cette réforme a deux objectifs : l'unification du réseau et des procédures comptables et la déconcentration des opérations. Elle repose sur quatre innovations.

En premier lieu, tous les ambassadeurs seront désormais ordonnateurs secondaires de l'ensemble des dépenses de l'État dans leur pays de résidence. Au même titre que les préfets, tous les ambassadeurs (et représentants permanents auprès d'organisations internationales) peuvent assurer la gestion de crédits publics émanant de toutes les administrations agissant à l'étranger. Ils peuvent déléguer cette responsabilité aux consuls généraux, consuls et à leurs proches collaborateurs (numéro deux, conseiller de coopération et d'action culturelle) d'une part, aux chefs de service des autres administrations représentées localement devenus ordonnateurs secondaires délégués, d'autre part. Une transparence totale des informations budgétaires et comptables est assurée afin que l'ambassadeur puisse jouer pleinement ce rôle.

En deuxième lieu, le trésorier-payeur général pour l'étranger devient le comptable unique des opérations de l'État à l'étranger exécutées localement soit par le régisseur diplomatique et consulaire, soit par un trésorier, comptable secondaire, implanté dans certains pays dits à enjeux financiers. En troisième lieu, l'ordonnancement de délégation sera substitué à l'ordonnancement provisionnel et ouvrira à terme la voie à une déconcentration véritable. Cette démarche amplifie et élargit, notamment aux crédits d'intervention, la dynamique engagée par la globalisation des crédits de fonctionnement, en recouvrant, de ce fait, des opérations (versement de subventions, manifestations) pour lesquelles la lisibilité de l'action vis-à-vis des interlocuteurs étrangers est forte. Enfin, les dépenses du Fonds d'aide et de coopération, devenu Fonds de solidarité prioritaire, payées jusqu'à présent par la Caisse française de développement, devenue Agence française de développement, seront introduites dans le circuit du Trésor public. Ce volet a été expérimenté en 1999.

Lancée en 1997 dans sept pays, l'expérimentation a été étendue à une dizaine de nouveaux postes dès 2000. En 2001, la réforme comptable était appliquée dans 98 postes diplomatiques et consulaires implantés dans 43 États. En 2002, elle devrait être généralisée à 43 nouveaux pays.

Par ailleurs, une expérimentation de «budgets pays » a été lancée dans un certain nombre de pays, dans lesquels est déjà mise en œuvre la réforme des structures et des procédures comptables. Cette expérimentation plus approfondie sur la possibilité d'effectuer une seule délégation déconcentrée à l'ambassadeur a été conduite dès 1999 dans certains pays (Allemagne, Maroc, Chine) ; en sa qualité d'ordonnateur secondaire, ce dernier établit un «budget pays » et met en place lui-même les dotations des consulats et consulats généraux de son pays de résidence (par la procédure de subdélégation de crédits), avec possibilité, pendant l'année budgétaire, d'effectuer des transferts entre consulats déficitaires et consulats excédentaires.

Cette procédure contribuera à entraîner une baisse significative des mouvements budgétaires entre les postes et l'administration centrale (remises en fonds libres et mise en place de crédits exceptionnels) et à accélérer la déconcentration vers les ambassades les plus importantes, à charge pour elles d'exercer leurs nouveaux pouvoirs d'arbitrage budgétaire en concertation étroite avec les consulats concernés.

PAYS EXPÉRIMENTANT LA RÉFORME COMPTABLE

Année d'entrée dans la réforme	Pays à comptable secondaire	Pays relevant de la trésorerie générale pour l'étranger
1997	Allemagne ; Burkina Faso	Andorre ; Belgique ; Espagne ; Guinée-Bissao ; Togo
1998	Chine ; Congo ; Maroc ; Sénégal	Cap-Vert ; Équateur ; Indonésie ; Mauritanie
1999	Italie ; Saint-Siège ; Tunisie	Bénin ; Zimbabwe
2000	Etats-Unis	Afrique du Sud ; Cuba ; Éthiopie ; Ghana ; Jérusalem ; Laos ; Liban ; Malaisie ; Vietnam
2001	Espagne ⁽¹⁾	Albanie ; Birmanie ; Bosnie-Herzégovine ; République de Corée ; Kenya ; Macédoine ; Népal ; Nigeria ; Ouganda ; République dominicaine ; Surinam ; Tanzanie ; Vanuatu
2002	Cameroun ; République centrafricaine ; République démocratique du Congo ; Côte d'Ivoire ; Djibouti ; Gabon ; Guinée Conakry ; Madagascar ; Mali ; Niger ; Tchad	Angola ; Botswana ; Brunei ; Burundi ; Cambodge ; Colombie ; Comores ; Costa Rica ; Fidji ; Guatemala ; Guinée équatoriale ; Haïti ; Honduras ; Jamaïque ; Malawi ; Maurice ; Mozambique ; Namibie ; Nicaragua ; Nouvelle-Zélande ; Panama ; Philippines ; Rwanda ; Sainte-Lucie ; Salvador ; Seychelles ; Singapour ; Soudan ; Thaïlande ; Trinité-et-Tobago ; Venezuela ; Zambie

(1) Au 1^{er} janvier 2002, transformation de la régie de Madrid en trésorerie à comptable secondaire.
Source : ministère des affaires étrangères.

3.- LA GLOBALISATION ET LA DECONCENTRATION DES CREDITS

a) La globalisation

La globalisation constitue une condition *sine qua non* de l'unification de la gestion des services de l'État à l'étranger et de la déconcentration. Elle consiste à regrouper les dépenses de fonctionnement sur un article unique et à fixer ainsi une enveloppe de crédits de fonctionnement fongibles. Ses objectifs sont de simplifier l'exécution de la dépense et, lors des opérations de clôture de gestion, de mieux planifier et rationaliser la dépense à l'étranger, grâce aux possibilités de redéploiement des disponibilités dégagées par des mesures de rationalisation, telles que la mise en concurrence, la renégociation des contrats ou le recours à des achats groupés. Ce mouvement de globalisation se situe directement dans l'effort entrepris depuis le début des années quatre-vingt-dix dans le sens de la modernisation de la gestion.

La phase expérimentale qui s'est achevée en 1994 a concerné deux ambassades (Dakar et Bucarest), puis treize autres postes. Elle a été jugée suffisamment probante pour être généralisée, le 1^{er} janvier 1995, à l'ensemble du dispositif diplomatique et consulaire. En 1995, les dépenses de fonctionnement présentant un caractère inéluctable et reconductible d'un exercice sur l'autre (contrats, frais de correspondance, tournées, énergie, etc.) ont été globalisées. Elles ont été regroupées sur les articles 61, 62, 63 et 64 du chapitre 34-98. Les ambassades ont été décomposées en trois sites : résidence,

chancellerie, logements de fonction, tandis qu'une seule enveloppe était réservée pour les consulats.

En 1996, une partie des crédits des services de presse (fonctionnement et frais de représentation), les impôts et taxes, les frais d'études et les honoraires, les achats de mobilier et l'entretien immobilier sont venus s'ajouter à cette enveloppe. En 1997, elle a été étendue aux travaux, aux achats de pièces détachées, d'appareillages électriques et de matériels d'entretien. La gestion de ce type de dépenses méritait d'être rationalisée puisqu'elle était auparavant scindée entre deux services qui déléguaient des crédits selon des procédures distinctes. Au cours de cette même année, les articles 61 à 64 ont été fusionnés dans un article unique 34-98-60 – Dépenses regroupées de fonctionnement des postes diplomatiques, consulaires et culturels. La délégation des crédits par site a été maintenue, mais les ambassades ont pu désormais opérer des transferts entre chancellerie, résidence et logements de fonction sur simple autorisation du service gestionnaire et sans avoir, par conséquent, recours à la procédure de remise en fonds libres. Malgré ces évolutions permises notamment par l'informatisation des budgets des postes, tant au niveau de la prévision budgétaire que du contrôle de gestion, l'enveloppe globalisée a connu deux « gels » successifs consolidés en loi de finances, pour un montant total de 4,5 millions d'euros sur la période 1996-1997.

En 1998, le champ de la globalisation a été de nouveau étendu. Ont été inclus dans l'enveloppe les dépenses d'informatique et de télématique, la documentation des postes, les frais de valise diplomatique, l'achat et le transport de machines et de matériel, les dépenses des services de presse, l'achat de véhicules, la formation linguistique, ainsi qu'une partie des crédits consacrés à l'information des Français de l'étranger. Le total de ces transferts a atteint 8,17 millions d'euros.

Pour certaines dépenses jugées indispensables (prestations de services contractuelles, contrats d'entretien immobilier et travaux supérieurs à 1.067,14 euros), les redéploiements restent soumis à l'accord préalable du Département, qui doit se prononcer dans un délai de dix jours. Dans le cadre de la réforme du dispositif de la coopération, les crédits de fonctionnement des missions de coopération avaient été inscrits dans un article identifié dans la loi de finances pour 1999 (chapitre 33-98, article 52). Depuis la suppression des missions de coopération et d'action culturelle, survenue avec le décret n° 98-1238 du 29 décembre 1998, ces crédits ont donc pu être regroupés avec ceux des ambassades, et donc globalisés.

En effet, en 2000, dans la logique de la fusion des services de la coopération et des services des affaires étrangères, les crédits de fonctionnement des services de coopération et des centres médico-sociaux ont été intégrés dans les budgets des ambassades. La globalisation a été étendue aux locations immobilières (transfert de 20,85 millions d'euros en provenance des articles 34-98, articles 21, 22 et 23), aux dépenses de fonctionnement des missions de coopération militaire et de défense (1,69 million d'euros en provenance du chapitre 42-29, article 30), ainsi qu'aux frais de représentation des conseillers de coopération et d'action culturelle. Cette globalisation, notamment sur le chapitre 34-98, a permis d'amortir une partie de la perte constatée en

2000 en liaison avec l'appréciation du dollar par rapport au franc et évaluée à 6,86 millions d'euros.

En 2001, outre l'expérimentation dans plusieurs postes de l'intégration des frais de déplacement et des frais de représentation des chefs de poste et de leurs collaborateurs, on peut noter que la nomenclature a été adaptée aux progrès de la gestion et plusieurs articles ont été créés au sein du chapitre 34-98 – Matériel et fonctionnement courant, afin de répondre au développement de cette déconcentration et d'introduire, dans la nomenclature, la distinction entre crédits simplement délégués et crédits réellement déconcentrés. Ainsi ont été regroupés sur l'article 21 – Services à l'étranger. Dépenses de fonctionnement et de déplacement les crédits qui étaient inscrits sur deux articles supprimés : les articles 23 – Services à l'étranger. Frais de déplacement et 26 – Services à l'étranger. Agences consulaires. De plus, ont été créés en 30 les articles destinés aux postes ne relevant pas encore de la réforme comptable et appelés à disparaître avec la généralisation de la réforme en 2002 : article 31 – Crédits délégués. Dépenses regroupées de fonctionnement ; article 32 – Crédits délégués pour frais de déplacement ; article 34 – Crédits délégués pour frais de représentation. Les articles en 40 regroupent les crédits destinés aux postes relevant du champ de la réforme comptable : article 41 – Crédits déconcentrés. Dépenses regroupées de fonctionnement ; article 42 – Crédits déconcentrés pour frais de déplacement ; article 43 – Crédits déconcentrés pour dépenses informatiques et de télématiques.

Dans la loi de finances initiale pour 2002, la dotation de la ligne 31-98 article 21 est inscrite, pour partie, sur le nouveau chapitre 37-90 article 23 – Services à l'étranger – Rémunération des personnels de droit local, et, pour le solde, sur les articles 31 et 41 de ce même chapitre, afin d'engager des expérimentations de globalisation élargie. Le ministère des affaires étrangères s'est engagé à transmettre au ministère de l'économie des bilans de gestion du chapitre 37-90, l'objectif étant d'analyser les principales évolutions de la dépense par grandes fonctions (dépenses salariales, dépenses immobilières, dépenses liées à l'activité, dépenses d'informatique...) et les redéploiements de crédits constatés. Une expérience visant à mettre en œuvre cette globalisation des crédits au niveau local a été engagée dans vingt-quatre postes dès le 1^{er} janvier. Ces postes appartiennent au groupe de ceux qui ont déjà intégré la réforme comptable et qui sont soumis, pour la plupart, à de fortes fluctuations de change monétaire.

La création d'un chapitre 42-15 – Coopération internationale et développement correspond à la fusion des anciens chapitres 42-11 et 42-12. La séparation instaurée entre la coopération dite « culturelle et scientifique » (42-11) et celle dite « technique et au développement » (42-12) s'est révélée, à l'usage, artificielle, trompeuse et source de complications pour la gestion quotidienne. La frontière entre les deux champs de coopération que recouvrent ces chapitres n'est pas nette. En effet, au sein d'un même projet peuvent coexister des actions qui relèvent de la coopération technique et d'autres qui relèvent de la coopération culturelle. Par ailleurs, l'assimilation du chapitre 42-11 au budget de l'ancienne direction générale des relations culturelles,

scientifiques et techniques et du chapitre 42-12 aux crédits d'aide publique au développement de l'ancienne direction du développement restait fortement ancrée dans l'esprit de nombreux acteurs, alors que cette distinction est très largement inexacte. Enfin, la gestion des exercices 1999 et 2000 a vu intervenir de nombreux transferts et virements pour ajuster le dispositif budgétaire à la réalité de la coopération, en particulier pour les crédits d'assistance technique et les crédits dévolus aux bourses, missions et invitations. La création du chapitre 42-15, outre une amélioration sensible de la gestion des crédits, a permis d'afficher, sans ambiguïté, la vocation mondiale et globale de la coopération française. La fusion est facilitée par l'identité de structure à l'article des deux chapitres concernés.

ÉVOLUTION DU MONTANT DES CRÉDITS DE FONCTIONNEMENT GLOBALISÉS

(en millions d'euros)

Rubriques	1996	1997	1998	1999	2000 ⁽³⁾	2001 ⁽⁵⁾
Total fonctionnement	92,73	86,94	87,33	95,01	128,70	149,35
Crédits globalisés ⁽¹⁾						
– en valeur	53	50,96	56,97	63,87 ⁽²⁾	85,04 ⁽⁴⁾	86,55 ⁽⁶⁾
– en %	57,2	58,6	65,2	67,2	66	58

(1) L'ancien article 24-98-60 a été scindé en deux articles 24 et 25, ce dernier prenant en compte les crédits déconcentrés mis en place dans les postes d'expérimentation de la réforme des structures et procédures comptables.

(2) Après transfert en gestion de 4,21 millions d'euros (articles 22 et 24), suite à l'extension de la globalisation aux services de coopération et d'action culturelle et aux centres médico-sociaux qui relevaient auparavant du ministère de la coopération.

(3) En 2000, le chapitre 34-98 intègre les crédits de ex-chapitres 34-05 et 34-90.

(4) Élargissement aux locations immobilières et de la direction de la coopération militaire et de défense.

(5) En 2001, le chapitre 34-98 intègre les frais de représentation de l'ex-chapitre 31-12, article 21.

(6) En 2001, consolidation du fonds de concours des droits de chancellerie à hauteur de 2,29 millions d'euros.

Source : ministère des affaires étrangères.

Comme le montre le tableau ci-dessus, les efforts de globalisation ont été soutenus depuis six ans et atteignent sans doute aujourd'hui leur limite. En effet, si les mesures expérimentées en 2002 sont généralisées en 2003, ne resteront plus en dehors du périmètre globalisé que les matériels très spécifiques, informatiques et de sécurité, pour lesquels une expertise de l'administration centrale s'avère indispensable. En outre, il est difficile de chiffrer les économies déjà suscitées par cette réforme de gestion. Dans un contexte budgétaire tendu pour le ministère des affaires étrangères, la globalisation a permis aux postes de définir des priorités et de gérer de manière plus souple l'enveloppe mise à leur disposition. L'intégration de nouvelles dépenses a permis d'étendre leur marge de manœuvre à la satisfaction de la plupart d'entre eux. Les économies réalisées sur le fonctionnement ont pu être recyclées dans le renouvellement du mobilier ou l'entretien des immeubles. De plus, la globalisation des crédits de fonctionnement a entraîné l'application d'une régulation budgétaire à une surface plus grande.

Ainsi, si les efforts de modernisation effectués par le réseau diplomatique et consulaire ont été réels, ils ont été récompensés par une baisse globale des moyens de fonctionnement mis à leur disposition.

b) La déconcentration

L'organisation en postes diplomatiques et consulaires, disséminés sur l'ensemble du globe, dans des contextes locaux extrêmement divers, plaide pour une déconcentration permettant une meilleure adaptation aux contraintes et particularités de chaque implantation.

Aujourd'hui, les budgets des ambassades sont délégués sous une seule autorisation de paiement, pour permettre des transferts de crédits entre sites. Les redéploiements doivent être communiqués à l'administration centrale, notamment par le biais des états trimestriels de suivi de gestion. Pour certaines dépenses jugées indispensables, telles que celles découlant de prestations de service contractuelles, de contrats d'entretien immobilier et de travaux immobiliers, les redéploiements restent soumis à l'accord préalable de l'administration centrale, qui doit répondre dans un délai de dix jours.

Les **crédits de déplacement** ont progressivement fait l'objet d'une délégation, même si les règlements restent centralisés à Paris par le biais d'une « refacturation ». La fusion avec le ministère délégué à la coopération, qui a obligé en 1999 à harmoniser les différents marchés de transport, a donc été l'occasion de réaliser une réforme radicale en confiant aux postes, comme ils en avaient fait la demande, la gestion de leurs crédits de déplacement. Doivent ainsi être délégués dans les ambassades et les consulats retenus pour une expérimentation, dans une perspective de globalisation ultérieure, les crédits destinés à financer les déplacements vers la France (congrés administratifs, appels par ordre, ruptures d'établissement) et les déplacements régionaux qui font actuellement l'objet d'ordres de mission établis par les directions sectorielles concernées par le déplacement (réunions régionales essentiellement).

Depuis le 1^{er} mars 1998, une procédure d'émission délocalisée des titres de transport a été mise en place à titre expérimental. Cette expérience a été menée dès 1999 dans trente-cinq postes diplomatiques ou consulaires. Elle leur a permis de disposer d'un service de proximité et d'optimiser leur budget de déplacement en bénéficiant des tarifs locaux et en faisant jouer la concurrence entre les différentes agences de voyage. Aujourd'hui généralisée, cette procédure concerne environ 160 postes.

Le nombre de pays concernés par le mouvement de déconcentration est passé de vingt à trente au cours de l'exercice 2000. Le nombre d'opérations réalisées dans ce cadre a parallèlement progressé, à l'exemple des voyages accomplis à partir des postes et des actions culturelles menées à l'étranger. En outre, les frais de représentation des chefs de poste, budgétisés, ont également fait l'objet d'une déconcentration. Cette réforme vise à traiter les frais de représentation comme une dépense ordinaire du poste, financée sur délégation de crédits et non plus sous forme d'indemnités assimilées à un élément de rémunération. Expérimentée avec succès dans sept postes pilotes en 1998, elle a été généralisée à l'ensemble des postes à compter du 1^{er} janvier 1999. Elle permet d'introduire une plus grande transparence et un meilleur contrôle de la dépense. L'essentiel des dépenses de représentation est couvert par ce crédit. Une partie est néanmoins, comme dans l'ancien système, laissée à la charge du chef de poste qui la financera sur la part de l'indemnité de résidence qui doit être réservée à cet effet.

POSTES EXPÉRIMENTANT LA DÉCONCENTRATION

Depuis 1997	Depuis 1998	Depuis 1999	Depuis 2000
<p>Allemagne</p> <ul style="list-style-type: none"> – Bonn, ambassade – Berlin, bureau – Düsseldorf consulat général – Francfort, consulat général – Hambourg, consulat général – Leipzig consulat général – Mayence consulat général – Munich consulat général – Sarrebruck consulat général – Stuttgart, consulat général <p>Andorre</p> <ul style="list-style-type: none"> – Andorre, ambassade <p>Belgique</p> <ul style="list-style-type: none"> – Bruxelles, ambassade – Bruxelles, consulat général – Anvers, consulat général – Liège, consulat général – Bruxelles, OTAN – Bruxelles, Union européenne – Bruxelles, UEO <p>Burkina Faso</p> <ul style="list-style-type: none"> – Ouagadougou, ambassade – Service de coopération – Centre médico-social – Mission assistance militaire <p>Espagne</p> <ul style="list-style-type: none"> – Madrid, ambassade – Madrid, consulat général – Alicante, consulat général – Barcelone, consulat général – Bilbao, consulat général – Séville, consulat général <p>Guinée-Bissao</p> <ul style="list-style-type: none"> – Bissao, ambassade – Service de coopération – Centre médico-social <p>Togo</p> <ul style="list-style-type: none"> – Lomé, ambassade – Lomé, consulat général – Service de coopération – Centre médico-social 	<p>Cap-Vert</p> <ul style="list-style-type: none"> – Praia, ambassade – Service de coopération – Centre médico-social <p>Chine</p> <ul style="list-style-type: none"> – Pékin, ambassade – Shanghai, consulat général – Canton, consulat général – Hong-Kong, consulat général – Wuhan, consulat général <p>Équateur</p> <ul style="list-style-type: none"> – Quito, ambassade <p>Indonésie</p> <ul style="list-style-type: none"> – Jakarta, ambassade <p>Maroc</p> <ul style="list-style-type: none"> – Rabat, ambassade – Rabat, consulat général – Agadir, consulat général – Casablanca, consulat général – Fès, consulat général – Marrakech, consulat général – Tanger, consulat général <p>Mauritanie</p> <ul style="list-style-type: none"> – Nouakchott, ambassade – Service de coopération – Centre médico-social <p>Sénégal</p> <ul style="list-style-type: none"> – Dakar, ambassade – Dakar, consulat général – Saint-Louis, consulat général – Service de coopération – Centre médico-social – Mission assistance militaire 	<p>Bénin</p> <ul style="list-style-type: none"> – Cotonou, ambassade – Cotonou, consulat général – Service de coopération – Centre médico-social <p>Italie</p> <ul style="list-style-type: none"> – Rome, ambassade – Rome, consulat général – Milan – Naples – Turin et Gênes – Gênes, bureau – Rome, OAA <p>Tunisie</p> <ul style="list-style-type: none"> – Tunis, ambassade – Tunis, consulat général – Sfax, chancellerie détachée <p>Vatican</p> <ul style="list-style-type: none"> – Rome Saint-Siège <p>Zimbabwe</p> <ul style="list-style-type: none"> – Harare, ambassade 	<p>Afrique du Sud</p> <ul style="list-style-type: none"> – Pretoria, ambassade – Johannesburg, consulat général – Le Cap <p>Cuba</p> <ul style="list-style-type: none"> – La Havanne, ambassade <p>Éthiopie</p> <ul style="list-style-type: none"> – Addis-Abeba, ambassade <p>Ghana</p> <ul style="list-style-type: none"> – Accra, ambassade <p>Jérusalem</p> <ul style="list-style-type: none"> – Jérusalem, consulat général <p>Laos</p> <ul style="list-style-type: none"> – Vientiane, ambassade <p>Liban</p> <ul style="list-style-type: none"> – Beyrouth, ambassade – Beyrouth, consulat général <p>Malaisie</p> <ul style="list-style-type: none"> – Kuala Lumpur, ambassade <p>Vietnam</p> <ul style="list-style-type: none"> – Hanoï, ambassade – Ho Chi Minh-Ville, consulat général

Source : contrôle financier du ministère des affaires étrangères, Rapport sur la gestion 2000.

Dans cette réforme, les **crédits de représentation** sont destinés non seulement au chef de poste mais aussi à ses collaborateurs, exclusion faite des agents des services culturels et des services de presse qui bénéficient par ailleurs d'une dotation similaire. Ces crédits couvriront également les dépenses du 14 juillet. Une répartition indicative de ces quatre sous-enveloppes sera communiquée au chef de poste qui pourra s'en écarter, de sa propre initiative, sauf dans deux cas nécessitant un accord préalable de l'administration centrale : diminution des crédits de l'adjoint et augmentation de l'enveloppe du 14 juillet.

La déconcentration des **crédits de rémunération** des personnels de recrutement local est apparue plus complexe, compte tenu de la nature de ces crédits et des garanties en termes de recrutement, de gestion des carrières et de fin de fonction. Une éventuelle déconcentration, souhaitable dans son principe, supposait cependant une étude préalable approfondie, le cas échéant dans le cadre du CIMEE. Aujourd'hui, les postes recrutent librement dans la limite de leur budget, gèrent directement une enveloppe de crédits déconcentrée destinée aux vacances et aux heures supplémentaires, peuvent, selon leurs besoins, réutiliser localement les crédits qu'ils ont pu économiser et ont la possibilité de récompenser les meilleurs agents par des primes au mérite. En 2002, comme on l'a vu, la globalisation expérimentale des crédits de rémunération des recrutés locaux avec les crédits de fonctionnement facilitera la gestion de ces crédits.

La déconcentration de la gestion peut poser des problèmes. Ainsi, les postes se sont vus délégués des crédits centraux pour assurer le subventionnement, directement sur place, des organisations non gouvernementales, notamment le paiement des personnels. Cette déconcentration s'est accompagnée d'un alourdissement des procédures de gestion pour les postes.

Par ailleurs, la DGCID a d'ores et déjà déconcentré ses crédits d'intervention vers les postes appartenant au champ de la réforme comptable. Ainsi, sur l'article 50 des chapitres 42-11 et 42-12 d'appui local aux projets de coopération, la part des crédits déconcentrés, rapportée au total des crédits ouverts, a représenté respectivement 22 % et 21 % en 1999. À la fin de 2000, ces proportions s'établissaient à 52 % et 48 %. Le montant des crédits déconcentrés sur les chapitres précités auprès des postes s'est élevé à 24,74 millions d'euros depuis le début de l'exercice 2000, contre 7,07 millions d'euros en 1999.

Les crédits déconcentrés ont représenté 33,39 et 30,49 millions d'euros sur les titres III et IV et 20,28 et 2,9 millions d'euros sur les titres V et VI. Si les crédits délégués aux services et aux institutions autonomes sont comptabilisés dans les crédits déconcentrés, alors le montant de ces crédits atteint 0,69 milliard d'euros. Ils comprennent notamment les crédits globalisés de fonctionnement des postes (chapitre 34-98) et des centres culturels (chapitre 37-95), les crédits délégués pour la coopération ou encore les dotations à l'Agence pour l'enseignement français à l'étranger et l'Office français de protection des réfugiés et apatrides (chapitre 36-30).

ÉVOLUTION DU MONTANT DES CRÉDITS DÉCONCENTRÉS

(en millions d'euros)

Rubriques	1997	1998	1999	2000	2001
Nombre de pays	7	15	20	30	43
Nombre de postes	29	50	62	83	99
Titre III	5,40	9,04	13,49	33,43	39,79
Titre IV	0,69	4,19	6,14	25,66	42,20
Total	6,08	13,23	19,64	59,09	81,99

Source : ministère des affaires étrangères.

4.- LA RENOVATION DE LA POLITIQUE IMMOBILIERE

Les correspondances diplomatiques sont pleines des remarques d'ambassadeurs nouvellement nommés qui constatent que les locaux abandonnés par leur prédécesseur sont sordides, inutilisables, trop petits ou trop grands. La résidence devient souvent l'objet de toutes les attentions. C'est un sujet de conversation très souvent prioritaire dans les rencontres avec les parlementaires en mission. Les chiffres corroborent cette impression : en effet, le ministère des affaires étrangères est affectataire d'un parc immobilier de 2,42 millions de mètres carrés. Plus de 75 % du parc sont en pleine propriété, 23 % du parc sont loués et moins de 2 % sont détenus au titre de baux emphytéotiques.

Il dispose d'un seul véritable chapitre d'équipement, le chapitre 57-10 – Équipements administratif et divers, qui finance les opérations d'investissement de l'administration centrale, des services diplomatiques et consulaires, des services de coopération et d'action culturelle, des établissements d'enseignement et des instituts et centres culturels. Il accueille également les crédits destinés à la modernisation des équipements de télécommunications et du chiffre. Après une forte progression en 2000 et une baisse de 22,24 % en 2001, les crédits de paiement pour dépenses immobilières connaîtront, en 2002, une augmentation de 14,7 % passant à 54,12 millions d'euros. Parallèlement, les autorisations de programme seront fixées à 67,84 millions d'euros. Une partie du fonds de concours qui accueillait le produit d'une fraction des sommes perçues au titre des droits de chancellerie a été « budgétisée » dans la loi de finances pour 2001 à hauteur de 9,07 millions d'euros en autorisations de programme et crédits de paiement. Une somme identique a été incluse dans la loi de finances pour 2002. Elle fait désormais partie intégrante des services votés. Ces crédits serviront à poursuivre ou à engager des opérations considérables : construction de la nouvelle ambassade de France à Berlin qui devrait être livrée durant l'été 2002 pour un coût global de 50,5 millions d'euros, reconstruction du lycée français de Milan pour 16,95 millions d'euros, relocalisation du centre culturel français de Tunis pour 9,3 millions d'euros, construction d'une nouvelle ambassade à Tokyo pour 38,2 millions d'euros.

Les dépenses occasionnées par la gestion du parc immobilier sont, dans une certaine mesure, partiellement compensées par le produit des retenues opérées sur le traitement des agents dont le logement est pris en charge par l'État. Ces retenues alimentent un «fonds de concours logements», dont les recettes (10,35 millions d'euros en 2000) sont réparties à 15 % sur le titre III et à 85 % sur le titre V.

Un parc immobilier important, des opérations d'envergure, des crédits budgétaires non négligeables, mais également des critiques sur leur gestion : ainsi, relayant en partie les conclusions d'une mission conjointe de l'inspection des affaires étrangères et de l'inspection générale des finances, le contrôle financier avait émis, dans son rapport sur la gestion 1999, des critiques importantes sur la manière dont le ministère des affaires étrangères gérait ses marchés, y compris ses marchés immobiliers. *« La quasi-absence de mise en concurrence et l'imprécision sur le service émetteur des demandes (administration centrale ou poste) constituent les risques les plus sérieux dans le domaine de la coopération internationale. (...) un audit a été décidé et réalisé par l'inspection des finances et celle du ministère. Sans exprimer de critique grave, il a cependant souligné les faiblesses de la définition des besoins, l'explication souvent sommaire du choix des titulaires, les difficultés à faire entrer l'action d'urgence et la coopération internationale dans le cadre réglementaire et l'insuffisance des fonctions de conseil interne. »* Dans son rapport sur la gestion 2000, le contrôle financier relève encore plusieurs anomalies⁽⁵⁴⁾ : *« Le service de l'immobilier a connu quelques difficultés face aux exigences des règles de passation des marchés ; les travaux à l'Hôtel du ministre en ont donné l'exemple le plus regrettable avec des dépassements des montants initiaux des marchés qui sont de l'ordre de 100 % pour le marché de maîtrise d'œuvre et de 33 % pour les marchés conclus avec les entreprises de travaux. D'une façon générale, les défauts constatés changent peu : la définition imprécise des besoins et les retards dans la procédure restent fréquemment observés. »*

Il faut relever que la politique immobilière tend à devenir **plus rigoureuse et plus transparente**, dans l'optique d'une meilleure programmation des investissements. Le comité de politique immobilière mis en place par le ministre et formé des responsables du ministère, mais aussi de personnalités extérieures, dispose à présent d'une bonne vision des programmes de la prochaine période.

L'effort doit porter à présent sur l'amélioration de la maîtrise des coûts, des concours plus rigoureux, un recours accru et plus efficace aux compétences extérieures et la poursuite de l'informatisation, nécessaire à une meilleure connaissance du patrimoine. L'enjeu est aussi de développer non seulement une politique immobilière, mais une politique architecturale. Les marchés font l'objet d'une attention particulière. Le comité opère les choix entre restauration et construction neuve, étudie le rôle de la politique immobilière dans l'amélioration de l'image de la France, élabore des méthodes pour une meilleure maîtrise financière des opérations.

⁽⁵⁴⁾ Contrôle financier du ministère des affaires étrangères, Rapport sur la gestion 2000, 2001, page 5.

5.- L'AMELIORATION DE LA COMMUNICATION

Le développement d'un réseau Intranet constitue l'une des modernisations les plus remarquables du réseau. Le ministère des affaires étrangères bâtit en effet une infrastructure de communication à l'échelle mondiale, fondée sur l'utilisation de technologies sécurisées et fiables. Autour de ces outils, il a mis en avant une adaptation des méthodes de travail « traditionnelles », avec les objectifs suivants : renforcer les facultés de réaction pour répondre plus efficacement aux situations nouvelles, par une meilleure circulation de l'information *via* l'Intranet et l'étude des circuits de validation ; adapter la correspondance aux exigences de la diplomatie moderne, avec une révision de la forme du télégramme diplomatique et la création de nouveaux outils de communication pour des informations banalisées. Aujourd'hui, 4.000 agents à l'étranger sont reliés à ce réseau interne. 80 postes ont été équipés en 2000 de systèmes intégrés et 97 postes en 2001. L'ensemble du réseau devrait être couvert d'ici à la fin de 2002.

Ainsi, les services et les postes diplomatiques et consulaires seront tous interconnectés. Les logiciels seront réunis sur un serveur unique, qui permettra d'utiliser, sur un même poste, les outils bureautiques classiques, les outils spécifiques au ministère des affaires étrangères, tels que la préparation et la consultation de la correspondance diplomatique non confidentielle, l'informatique consulaire ou les instruments documentaires et de gestion. Sont présentés également sur ce même poste un système de communication unifié, incluant l'Intranet, la diffusion de la presse, une messagerie, la transmission de données chiffrées portant, dans un premier temps sur les fichiers de demandes de visas et, dans un second temps, sur les données comptables et, innovation remarquable, les télégrammes. Les postes diplomatiques et consulaires ont été nombreux à créer un site Internet.

**NOMBRE DES SITES INTERNET DES POSTES DIPLOMATIQUES ET CONSULAIRES
DES PAYS OCCIDENTAUX
(1^{er} janvier 2001)**

État	Ambassades	Consulats	Représentations permanentes	Total
France	101	86	3	190
États-Unis	126	40	7	173
Italie	63	56	8	127
Royaume-Uni	72	20	2	94
Japon	45	43	4	92
Canada	48	18	4	70
Allemagne	53	6	2	61
Espagne	8	5	2	15

Source : unité d'évaluation des politiques du ministère des affaires étrangères d'Italie.

Il faut cependant regretter que le départ des volontaires du service national, souvent utilisés par les ambassades pour la construction et la mise à jour de leur site Internet, s'est traduit, dans nombre de cas, par une baisse de la qualité des sites, en particulier dans les ambassades de taille réduite, dans lesquelles la ressource n'a pas été renouvelée.

Le ministre a décidé la mise en œuvre d'une stratégie de communication en direction des usagers, du public comme des médias. Le comité d'orientation de politique d'information et de communication a été réactivé ; il propose au ministre, à intervalles réguliers, les actions de communication événementielle. Un plan de développement Internet prévoit d'intensifier la communication sur ce média, en particulier avec le développement de l'interactivité, la mise en ligne des informations en temps réel (déclarations du ministre, du porte-parole, dossiers d'actualité, informations sur le ministère, conseils aux voyageurs...) et la généralisation de l'utilisation par les ambassades et consulats.

Il faut également saluer la tenue, depuis 1993, sur la recommandation du rapport dirigé par M. Jean Picq⁽⁵⁵⁾, d'une conférence annuelle des ambassadeurs qui permettent à ceux-ci de prendre conscience de l'unité de la politique à mener, de nouer des contacts et de bénéficier d'une actualisation des instructions.

II.- LA NÉCESSAIRE ADAPTATION

Un observateur attentif relevait récemment⁽⁵⁶⁾ que les fonctions du ministère des affaires étrangères pouvaient se résumer à trois : la définition des intérêts français vis-à-vis de l'étranger ainsi que la coordination de l'action de l'État à l'étranger, la négociation, et la communication, qu'il s'agisse de l'image de la France à l'étranger ou la diffusion de l'information sur l'étranger en France. Pour que le réseau puisse pleinement participer à ces fonctions, qui, on l'a vu à propos des ambassadeurs, ont profondément évolué, des adaptations apparaissent nécessaires.

Le ministre des affaires étrangères, M. Hubert Védrine, lors de la conférence des ambassadeurs, le 28 août 2001, résumait la situation en ces termes : « *Le travail de modernisation et d'adaptation a (...) été incessant au Quai d'Orsay. (...) Dès 1968, le rapport Racine avait relevé la complexité croissante de la politique étrangère. (...) Avons-nous répondu à l'ensemble (des) préoccupations en plus de trente ans ? Avons-nous renversé ou corrigé les mécanismes et les évolutions externes au ministère qui affaiblissent son indispensable rôle ou qui risquent de l'affaiblir ? En grande partie oui, mais pourtant pas assez, pas encore assez.* »

A.- LA FIXATION DE RÈGLES D'ÉVOLUTION DU RÉSEAU

Le ministre des affaires étrangères, M. Hubert Védrine, l'a souligné : « *La France a des intérêts légitimes partout, plus ou moins importants, mais réels. Soit parce qu'elle est présente dans telle ou telle région du monde à travers ses départements ou territoires d'outre-mer, ou du fait de relations anciennes avec tel ou tel pays, soit parce qu'elle exerce une responsabilité globale en tant que membre permanent du Conseil de sécurité, ou en tant que membre du G7/G8, ou en vertu*

⁽⁵⁵⁾ Comité sur le rôle et le fonctionnement du ministère des affaires étrangères dirigé par M. Jean Picq, Recommandations pour la réforme du ministère des affaires étrangères, 30 juin 1993, page 14.

⁽⁵⁶⁾ M. Bernard Adrien, « L'action extérieure de la France : un exemple possible de réforme », Politique étrangère, 2001 (n° 4).

d'une tradition française de proposition sur l'organisation du monde qui remonte au moins à l'après-Grande Guerre avant même la Société des nations, qui a joué un rôle essentiel en 1945-46 et reste vivante. Nous avons sur tous les sujets nos analyses, nos conceptions, des solutions à proposer, que ce soit pour aider la Russie à se transformer en un grand pays moderne, démocratique et pacifique, à partir des ruines de l'Union soviétique, ou pour aborder les multiples problèmes de l'Asie, qu'il s'agisse de l'Asie du Nord, de l'Indonésie, des rapports Inde/Pakistan. »⁽⁵⁷⁾ Puisque telle est l'ambition de la France, les moyens doivent être dimensionnés.

1.- UNE CLASSIFICATION TRANSPARENTE DU RESEAU

La diversité des postes a toujours été reconnue. La monarchie distinguait entre ambassades de cérémonie et ambassades d'obédience. Il faut reconnaître qu'aujourd'hui les ambassades sont, parfois, indiciblement classées entre ambassades « nobles » et ambassades « de devoir », laissant penser que les unes constituent des récompenses, les autres des promesses d'ennui ou d'ennuis. Officiellement, les postes sont classés en fonction des conditions de vie – climat et contraintes particulières –, en zones dites « normales » ou « difficiles » ou « particulièrement rigoureuses ». Il faudrait classer en postes à risques voire à hauts risques.

Au-delà de la prise en compte des seules conditions de vie, il serait utile de définir, par voie législative, des critères qui pourraient, au cas par cas, être déclinés par voie réglementaire et permettre de classer telle ou telle ambassade dans une catégorie emportant un certain nombre de « bénéfices » : primes particulières, sécurisation, durée de la mission... Cette nouvelle classification favoriserait la définition de parcours professionnel plus divers.

Les modes d'évolution du réseau doivent être précisés. Des critères objectifs doivent être définis et, sur le modèle de ce qui existe au Royaume-Uni, être proposés à l'analyse des directeurs géographiques, qui peuvent parfaitement justifier le maintien ou confirmer un projet de fermeture sur le fondement de critères purement politiques. Il serait également intéressant que soit publiée, comme le fait, par exemple, le ministère des affaires étrangères et du commerce extérieur australien, une liste des fonctions remplies et des ministères et organismes gouvernementaux représentées dans chaque poste diplomatique et consulaire. Cette grille d'analyse pourrait ainsi servir de fondement à la construction d'une classification plus fine des ambassades.

⁽⁵⁷⁾ M. Hubert Védrine, *Les cartes de la France à l'heure de la mondialisation*, Paris, Fayard, 2000, page 180.

2.- L'EXAMEN SYSTEMATIQUE D'UNE COOPERATION EUROPEENNE

Dans le mémento du chef de mission diplomatique, publié en 1992, il était rappelé que, conformément à la décision du 28 février 1986, adoptée à l'occasion de l'Acte unique européen, les ambassadeurs doivent veiller à intensifier la coopération avec les autres représentations des États membres et avec la délégation de la Commission dans quasiment tous les domaines : politique (échange d'informations politiques et économiques), administratif et consulaire (mise en commun d'informations sur les problèmes administratifs et pratiques, assistance mutuelle sur le plan matériel, pratique, affaires consulaires), sécurité (échange d'informations et mise au point de plans communs pour le cas de crises locales, communications, mesures diverses de sécurité, aide et assistance aux ressortissants des États membres qui n'ont pas de représentation dans le pays accréditaire), santé, information, culture, solidarité et aide au développement.

De manière périodique, nos partenaires européens mènent le même type de réflexion sur la possibilité de créer une coopération diplomatique entre représentations des États membres de l'Union dans tel ou tel pays. C'est pourquoi, l'analyse de notre réseau devrait systématiquement prendre en compte une telle coopération.

Le spectre de la coopération va de la simple mise en commun de locaux, comme cela se pratique avec succès à Banja Luka (bureau d'ambassade franco-allemand) ou à Almaty (locations en commun), jusqu'à la création éventuelle de missions intégrées. C'est avec les Allemands que nous avons, au cours de ces dernières années, mené le dialogue le plus intense. L'ambassade de France au Cap-Vert a hébergé, pendant quatre ans, sur la base d'un arrangement administratif, le chargé d'affaire allemand. Au départ strictement matérielle, cette coopération se prolonge utilement par un échange d'informations et la définition de certaines actions diplomatiques. Il faut relever que le projet franco-allemand d'ambassade commune en Mongolie s'est vu écarté par le Conseil d'État dans un avis rendu le 27 avril 1989, estimant que « *la souveraineté ne se partage pas* ». La double allégeance, à la France et à un autre pays de l'Union, d'un représentant diplomatique, implique en effet une révision constitutionnelle.

Sur une base aussi concluante, nous devrions, dans le cadre d'une relance de la coopération administrative franco-allemande, réfléchir avec nos partenaires aux prolongements possibles, comme la mise en place de guichets communs pour les visas. En outre, il sera utile de procéder à des échanges de vues sur l'évolution de nos cartes diplomatiques et consulaires, afin, en particulier, de dégager de nouvelles possibilités de partage de locaux. Un exercice similaire pourrait aussi être utilement mené avec nos partenaires britanniques, ainsi qu'il en a été décidé lors du sommet bilatéral de 1998.

La réflexion qui a déjà été menée dans le passé sur la fonction consulaire **au sein de l'Union européenne** doit être approfondie. Il existe, dans le cadre des institutions européennes, un groupe de coopération consulaire, dit «Cocon», qui fait partie du deuxième pilier (politique étrangère et de sécurité commune) et qui se réunit en principe deux fois par semestre. Il est composé des directeurs des affaires consulaires des ministères des affaires étrangères des pays membres ou de leurs représentants. Instance de dialogue et de concertation, mais sans pouvoir de décision, le Cocon, qui ne traitait à l'origine que des questions consulaires à l'extérieur des pays de l'Union, en particulier du problème des visas, a vu son mandat élargi par le COREPER, à l'initiative de la France, à l'évolution de la fonction consulaire au sein de l'Union. Des réflexions sont en cours, afin de tenter de trouver des mesures de simplification et d'harmonisation administrative pour les citoyens de l'Union résidant dans un pays de l'Union autre que le leur. Certaines formalités administratives pourraient être ainsi effectuées auprès des autorités locales, plus délocalisées et surtout plus nombreuses, plutôt qu'auprès des consulats.

S'il est clair que le droit consulaire européen est loin d'être harmonisé et que les communautés françaises au sein de l'Union continueront d'avoir besoin des services administratifs offerts par nos consulats, des économies d'échelle peuvent certainement être dégagées au sein du réseau existant. Un pas a déjà été fait dans cette direction, avec le regroupement des services des visas (Espagne, Belgique, Allemagne, Portugal) et de certaines fonctions consulaires. Cette logique pourrait être poursuivie, dès lors que notre réglementation le permet. En même temps, la justification de la présence de certains consulats au sein de l'Union, notamment dans les pays à structure fédérale ou à forte autonomie régionale, se situe de plus en plus dans une optique d'observation politique et de relais d'information, souvent utile pour l'ambassade de rattachement.

Hors de l'Europe, un rapprochement avec nos partenaires européens, en particulier allemands, est possible dans certains domaines, en application du principe de suppléance, comme cela est le cas pour la délivrance des visas dans le cadre des accords de Schengen. Cela s'applique aussi à l'assistance aux ressortissants des États membres en difficulté dans un pays où ils ne sont pas représentés, en application des dispositions de l'article 8 C du traité de Maastricht. Cette coopération est élaborée également au sein du Cocon. Un mécanisme de protection consulaire des ressortissants des pays membres en cas de situation d'urgence est à l'étude ; il passerait par le développement de réseaux de sécurité et de communication communs dans les pays tiers à risques et par un système de représentation mutuelle pour le secours aux Européens en cas de crise, sur le modèle de ce qui se fait en matière de visas.

Cela étant, la volonté de rapprochement, voire de création de services fusionnés, au-delà de la simple mise en commun de locaux, se heurte vite aux disparités entre les statuts des services, des agents et leurs compétences. Il convient aussi de ne pas oublier que certaines attributions exercées par nos postes consulaires ne peuvent être confiées à des non-nationaux : état-civil, élections, pensions, passeports, carte nationale d'identité. Il conviendrait cependant que l'évolution de la carte diplomatique française ne soit pas dictée par la seule volonté de réaliser des économies.

Votre Rapporteur spécial regrette que le projet de « campus diplomatique » européen à Abuja ait échoué, faute de participation britannique et de volonté budgétaire d'autres pays. Seuls cinq États membres, dont la France, n'ont pas annoncé leur retrait du projet, devenu très coûteux. Si ce type d'initiative peut apparaître à certains, qui ne sont pas avares de condescendance, comme un gadget, il convient de ne pas négliger cette voie pour rapprocher les différentes équipes diplomatiques européennes et favoriser les échanges d'expériences. Les réunions au plus haut niveau ne suffisent pas.

B.- LA MISE EN PLACE D'UNE POLITIQUE DE COMMUNICATION PLUS OFFENSIVE

1.- LA COMMUNICATION EXTERNE

Votre Rapporteur spécial a eu l'occasion, à maintes reprises, de relever le peu d'appétence traditionnelle de l'opinion publique pour l'action extérieure de la France, hors conflits exceptionnels. Néanmoins, comme l'a souligné M. Hubert Védrine, ministre des affaires étrangères, « à notre époque, la politique étrangère doit en permanence être expliquée. Il est normal que le public sache quelle analyse les responsables politiques font de l'état du monde, des rapports de forces, des problèmes que rencontre notre diplomatie, qu'il connaisse les différentes options qui s'offrent au pays et les raisons pour lesquelles, au bout du compte, non nous déterminons dans un sens plutôt que dans un autre »⁽⁵⁸⁾. Le temps où Jules Cambon pouvait soutenir que « la presse, les couloirs des Parlements, l'activité des hommes d'affaires, l'ignorance du public, les impatiences de l'opinion qui veut tout connaître et qui, le plus souvent, après qu'on lui a tout expliqué, n'en sait pas davantage, créent une atmosphère qui n'est pas favorable au développement d'un dessein politique »⁽⁵⁹⁾ est révolu.

Les affaires étrangères doivent organiser un véritable dialogue avec l'opinion publique, que ce soit, indirectement, à travers les parlementaires, voire avec les organisations non gouvernementales, ou directement. Cette ouverture implique une diffusion plus large des informations générales produites par le réseau et qui n'ont pas toutes un caractère d'absolue confidentialité. La multiplication des données disponibles sur le site Internet du ministère constitue, dans cette perspective, un point de départ intéressant, de la même façon que la multiplication des sites d'ambassades et de consulats. La publication d'un rapport d'activité participe indéniablement de ce mouvement.

L'époque est dépassée où le membre du Parlement britannique risquait la destitution à fréquenter un ambassadeur étranger. Et pourtant, il existe une réticence naturelle du diplomate à écouter la voie des représentations nationales. Votre Rapporteur spécial insiste pourtant sur la nécessité, pour le ministère des affaires étrangères, d'apprendre à travailler avec le Parlement, qui peut constituer, face au ministère des finances, un allié objectif dans la bataille pour la conduite d'une politique étrangère qui ait les moyens de ses ambitions. Saint-John Perse, qui fut secrétaire général du ministère,

⁽⁵⁸⁾ M. Hubert Védrine, *Les cartes de la France à l'heure de la mondialisation*, Paris, Fayard, 2000, page 180.

⁽⁵⁹⁾ M. Jules Cambon, *Le diplomate*, Paris, Hachette, 1926, page 68.

caractérisait ainsi la vie du diplomate de retour à l'administration centrale : « *Une des conséquences d'une telle vie, c'est enlever trop complètement nos diplomates de Paris à leurs obligations, qui sont aussi professionnelles, et des les exposer ainsi, malgré eux, à ce reproche d'hermétisme et de déformation professionnelle qu'ils ont à supporter. Au surplus, il n'est pas bon, pour la vision d'un diplomate de travailler seulement au périscope, du fond d'une tranchée. Il y aurait certainement intérêt à ce que les principaux agents du Quai d'Orsay pussent vivre plus directement mêlés à notre vie nationale.* »⁽⁶⁰⁾

Le Département d'État des Etats-Unis connaît le même problème. De nombreux débats au Congrès, en particulier devant la commission des affaires étrangères du Sénat, ont fait ressortir qu'une partie non négligeable des problèmes que connaissait le Département résultait d'un manque des moyens et que ce ministère apparaissait comme un parent pauvre de l'appareil gouvernemental, ce qui l'éloignait, comme le Quai d'Orsay, du rôle de leader dans la conception et la conduite des affaires étrangères⁽⁶¹⁾. Un tel rapprochement entre diplomates et parlementaires apporterait également une légitimité accrue à l'action de nos postes diplomatiques et consulaires, souvent méconnue et, de ce fait, mal appréciée. Cette méfiance à l'égard des représentants de la Nation pourrait apparaître comme quasi consubstantielle de l'action diplomatique. Même dans un pays comme les États-Unis, où le Congrès dispose de pouvoirs plus étendus, des observateurs attentifs déplorent le manque de relations entre les diplomates et les parlementaires⁽⁶²⁾.

2.- LA COMMUNICATION INTERNE

La mission du ministère des affaires étrangères ne peut être remplie que si une attention particulière est portée au traitement de l'information. Il s'agit d'assurer non seulement la qualité des informations, mais aussi leur bonne transmission à l'organe de décision. De plus, elles doivent être correctement exploitées. Or, il n'est pas toujours aisé de traiter la multitude des données qui convergent vers le Département, de les recouper et d'en faire la synthèse.

Selon certains, « *la relation entre Paris et les postes à l'étranger est loin d'être optimale. (...) Les postes adressent à Paris un flux ininterrompu d'informations sans guère savoir ce qui en est fait et ce que l'on en pense. La répartition des tâches entre les postes et la centrale entraîne une duplication quasi systématique de certaines d'entre elles (comptes rendus d'entretiens, dossiers de visites). L'absence de règle claire fait que tout cela se déroule dans un climat alliant une surprenante autonomie des chefs de postes avec, dans de nombreux domaines, un centralisme d'une autre époque. Ce que l'on pourrait appeler un " arbitraire bon*

⁽⁶⁰⁾ Réponse à une enquête de presse sur les « meneurs d'hommes », 9 janvier 1936, dans Œuvres complètes, Paris, Gallimard, page 600.

⁽⁶¹⁾ Compte rendu de la réunion du Senate Foreign Relations Committee du 28 février 2001.

⁽⁶²⁾ MM. Franck Carlucci et Ian J. Brzezinski, State Department Reform, Report of an Independent Task Force Cosponsored by the Council on Foreign Relations and the Center for Strategic and International Studies, février 2001.

enfant " n'est pas forcément la meilleure méthode de management moderne, ni a fortiori celle qui permet le mieux d'évaluer les hommes. »⁽⁶³⁾

Dans ce contexte, il conviendrait d'engager une réflexion sur la circulation de l'information au sein du ministère. Les tâches et les responsabilités dans ce domaine apparaissent, au moins pour l'observateur extérieur, relativement floues. Notre collègue Alain Barrau a ainsi montré, dans son rapport sur la réforme de la coopération⁽⁶⁴⁾, les difficultés de coordonner l'action de la France et d'organiser la communication entre la représentation française auprès de l'Union européenne, le service de coopération dans le pays concerné et le service compétent au Quai d'Orsay, dans une opération financée par la Commission européenne.

Des efforts ont été entrepris. Ainsi, le programme pluriannuel de modernisation du ministère, validé en 1999, prévoyait d'améliorer la circulation de l'information *via* l'Intranet et l'étude des circuits de validation, ainsi que l'adaptation de la correspondance aux exigences de la diplomatie moderne, ce qui passe par une révision de la forme du télégramme diplomatique et la création de nouveaux outils de communication pour des informations banalisées. De plus, depuis octobre 1993, les postes reçoivent, de manière plus systématique, les déclarations quotidiennes du porte-parole, des télégrammes hebdomadaires des directions sur des sujets d'actualité, les comptes rendus des entretiens du ministre et des ministres délégués, ainsi que quelques télégrammes de «*défense et illustration des positions françaises sur des négociations d'intérêt général* ».

Les postes éprouvent parfois des difficultés à trouver le bon interlocuteur à l'administration centrale. La création récente de «*groupes-charnières* » permet d'organiser une concertation entre les directions concernées par un même dossier, par exemple sur l'évaluation et le développement. Cette innovation devrait permettre de favoriser la circulation de l'information en provenance des postes et d'apporter à ces derniers des réponses cohérentes aux questions qu'ils peuvent se poser.

Les services parisiens comme le réseau diplomatique et consulaire doivent mesurer la nécessité de répondre aux besoins de la décision politique, ce qui implique non de rendre compte de faits déjà connus de façon fiable, mais de transmettre l'information pertinente et de proposer un cadre d'utilisation. Pour remplir efficacement sa mission, le ministère aurait avantage à renforcer l'analyse politique, qui fait sa spécificité, et à accroître sa force de proposition. Si la définition de la politique qu'il contribue à préparer relève de la responsabilité des instances gouvernementales, il lui appartient de préciser et de suggérer, étant entendu que la valeur de ses recommandations dépendra finalement de la qualité de ses analyses et de sa capacité à interpréter les situations dans une perspective opérationnelle.

⁽⁶³⁾ M. Bernard Adrien, « *L'action extérieure de la France : un exemple possible de réforme* », Politique étrangère, 2001 (n° 4), page 996.

⁽⁶⁴⁾ M. Alain Barrau, Rapport sur la réforme de la coopération, Assemblée nationale, XI^{ème} législature, document n° 3283, 26 septembre 2001.

À la suite des articles très critiques parus dans *Le Monde* en avril 2001, un exercice de communication interne a été lancé pour permettre aux agents de s'exprimer. Les points de vue ont pu être exposés du 11 mai au 2 juillet, la quasi-totalité des messages adressés étant publiés sur le réseau. Comme cela avait été convenu, une synthèse de ces réactions a été établie et diffusée intégralement sur Intranet. Le nombre total des messages (190) a été modeste en regard du nombre total des agents du ministère, mais le forum a fait l'objet d'un nombre très important de connexions (4.000 connexions en moyenne par jour sur le site Intranet pendant le mois de juin). Les diverses catégories de fonctionnaires avaient transmis des réactions mais celles-ci concernaient en majorité des agents de plus de 40 ans, en poste à l'étranger et dans des fonctions d'administration ou de gestion. Le ministre a tiré certaines conclusions de cette enquête particulièrement riche d'enseignements lors de l'ouverture de la IX^{ème} conférence des ambassadeurs, en affirmant que *«le dialogue est l'un des éléments d'une politique dynamique de la gestion du personnel, fondée sur l'ouverture et sur l'écoute ; renforcé à la centrale comme dans les postes, il doit être décliné à tous les niveaux afin de rompre les cloisonnements, d'améliorer ensemble les conditions, donc l'efficacité du travail... À l'avenir, et pour toute question importante pour la vie du ministère et intéressant l'ensemble de ses agents, un forum de dialogue sera ouvert sur l'Intranet et chacun pourra s'y exprimer à titre personnel, en toute liberté et en toute franchise.»* Que cela ait eu besoin d'être dit souligne qu'une telle ouverture n'allait pas de soi aux affaires étrangères. Cette constatation vaut d'ailleurs pour nombre d'administrations et on peut relever à cet égard que le ministère a joué un rôle de précurseur, puisqu'il a été envisagé depuis lors, au niveau gouvernemental, que l'ensemble des départements ministériels se dotent d'ici à la fin 2002 d'un tel site de débat sur leur réseau Intranet respectif.

C.- LA VALORISATION DU TRAVAIL DE L'INSPECTION GÉNÉRALE

Aujourd'hui, en vertu du décret n° 79-936 du 2 novembre 1979, confirmé par l'article 2 du décret n° 98-1124 du 10 décembre 1998 portant organisation de l'administration centrale du ministère des affaires étrangères, l'inspection générale, héritière de l'inspection des postes diplomatiques et consulaires et composée de onze inspecteurs, dont un inspecteur général et deux inspecteurs généraux adjoints, vérifie le bon fonctionnement des postes diplomatiques et consulaires et des services centraux. Elle peut être chargée de toute mission de contrôle et d'audit, y compris de la part du Premier ministre ; ses rapports sont transmis au secrétaire général, qui en contrôle le suivi ; elle rédige un rapport annuel qui guide les postes et les services dans leurs efforts d'amélioration. Elle peut entendre les responsables des différents services des missions diplomatiques, qui sont tenus de lui donner toutes les informations nécessaires à l'accomplissement de sa tâche. Sa compétence lui permet d'inclure dans ses contrôles l'ensemble des personnels employés dans une mission diplomatique ou consulaire, y compris ceux qui ne relèvent pas du ministère des affaires étrangères, dès lors que le ministre concerné a donné son accord.

Un effort de transparence en direction des parlementaires et de l'opinion publique mériterait d'être entrepris. La publication, aux États-Unis, de nombreux rapports d'audits réalisés par l'inspecteur général du Département d'État, donne au ministère américain des affaires étrangères une image de transparence et permet à chacun de mesurer l'efficacité de tel ou tel service ou de tel ou tel poste diplomatique. De cette transparence – même si elle est inévitablement sélective – naît une légitimité accrue pour l'action extérieure. Elle constitue également, pour le ministère et le réseau, une forte incitation pour améliorer fonctionnement et procédures. Elle procure également à l'inspecteur général une indépendance de bon aloi qui fonde la crédibilité de ses travaux et le caractère ouvert du dialogue avec l'administration. Le contribuable y trouve son compte, le ministère peut justifier les manques éventuels de moyens et plaider sa cause sur des fondements objectifs.

L'inspecteur général du Département d'État américain transmet également au Congrès des États-Unis un rapport semestriel qui retrace précisément ses activités, fait une synthèse des meilleures pratiques observées à l'occasion des contrôles et n'hésite pas à formuler un certain nombre de critiques et de propositions. Ainsi, apprend-t-on que les diplomates américains ne limitent pas leur action à l'absorption régulière de la tasse de thé et à la pratique soutenue du rond de jambe. Pourquoi ne pas révéler que les diplomates français font de même et mettre fin ainsi au soupçon né des déclarations du président Georges Pompidou fustigeant la « *diplomatie de la tasse de thé* » ?

La multiplication des inspections conjointes avec d'autres inspections doit se poursuivre. Les missions menées avec l'inspection générale des finances ont prouvé tout leur intérêt : en 1994 sur l'association « Services d'Europe », en 1998 sur le réseau des services français en Allemagne, en 1999 sur les commandes et marchés publics du ministère et sur l'action humanitaire d'État, en 2000 sur la Mission laïque française en Espagne, au Liban et au Maroc, en 2001 sur la cellule d'urgence et veille du ministère et sur l'Association française des volontaires du progrès. Il faut, en revanche, regretter que les missions menées, en 1999, sur les postes mixtes affaires étrangères-direction des relations économiques extérieures à Atlanta, Houston et Miami, aient été menées séparément par l'inspection des affaires étrangères et l'inspection de la direction des relations économiques extérieures. De la même façon, votre Rapporteur spécial s'interroge sur les modalités d'une mission menée en 2000 en Iran, simultanément, mais non conjointement, par ces deux mêmes inspections.

D.- LE RENFORCEMENT DU COMITÉ INTERMINISTÉRIEL DES MOYENS DE L'ÉTAT À L'ÉTRANGER

Le comité interministériel des moyens de l'État à l'étranger (CIMEE), créé par un décret n° 94-108 en date du 5 février 1994, est présidé par le Premier ministre et comprend le ministre des affaires étrangères, le ministre de la défense, le ministre chargé de l'économie, le ministre chargé du commerce extérieur, le ministre chargé de la fonction publique, le ministre chargé de la coopération, le ministre chargé de l'aménagement du territoire et le ministre chargé des affaires européennes. Y participe, notamment, le

secrétaire général du comité interministériel pour les questions de coopération économique européenne (SGCI).

Il est, théoriquement, chargé d'élaborer la politique gouvernementale concernant les moyens de l'État à l'étranger et de veiller à leur adéquation aux priorités de l'action extérieure de la France. Il doit en assurer l'évaluation. Pour ce faire, il doit rassembler toutes les informations concernant l'organisation et la localisation des réseaux extérieurs, ainsi que l'utilisation des crédits d'action extérieure. Il doit déterminer les orientations relatives à l'implantation des services de l'État à l'étranger, proposer toute mesure de redéploiement et de rationalisation administrative. Il établit également, chaque année, un rapport sur l'état des moyens de l'action extérieure de la France.

Ses délibérations sont préparées par un comité permanent, présidé par le secrétaire général du Gouvernement et composé d'un représentant du Président de la République, d'un représentant de chacun des ministres membres de droit du comité, un représentant des autres ministres intéressés par les questions inscrites à l'ordre du jour et d'un représentant du SGCI. Le secrétaire général du ministère des affaires étrangères y fait fonction de rapporteur.

De la même manière que l'ambassadeur doit être à même de coordonner l'ensemble des services extérieurs de l'État à l'étranger, le comité interministériel des moyens de l'État à l'étranger (CIMEE) doit avoir la capacité d'assurer un suivi précis et d'exercer les impulsions nécessaires à la rationalisation des réseaux administratifs extérieurs. Ses rapports sont rendus de manière tardive ; leur réalisation nécessite des rappels à l'ordre constants en direction des diverses administrations, qui ne répondent pas toujours avec la célérité nécessaire ; son rôle s'apparente aujourd'hui plus à celui d'une instance de récolement d'informations statistiques qu'à celui d'un organisme de réflexion et de propositions.

Le rôle du CIMEE doit être renforcé. Il ne doit pas seulement être chargé d'établir un rapport *a posteriori* sur les moyens de l'État – le rapport pour 1999 sera publiée en février 2002 –, mais doit également participer à l'élaboration du budget de l'action extérieure de la France annexé à chaque projet de loi de finances, budget dont votre Rapporteur spécial a eu maintes fois l'occasion, dans son rapport spécial, de dénoncer les modes d'élaboration et les changements constants de périmètre qui interdisent de réelles comparaisons d'un exercice sur l'autre. Il doit être doté, à l'exemple du bureau des statistiques du ministère italien des affaires étrangères, d'une structure permanente susceptible de mener des enquêtes approfondies sur le coût du réseau et l'évaluation de son fonctionnement. Cette structure devra être capable d'intervenir sur l'ensemble des services de l'État à l'étranger et pas seulement sur les services diplomatiques et consulaires. Les ambassades, consulats, mais aussi représentations permanentes et instituts culturels fourniraient leurs données aux directions et services du ministère qui seraient chargés d'effectuer une première harmonisation et les enverraient au bureau du CIMEE chargé des statistiques, qui effectuerait la synthèse des données recueillies et filtrées, s'en servirait pour fonder des évaluations particulières ou transversales et les diffuserait en interne et au public. La mission du CIMEE pourrait s'étendre aux composantes françaises des organisations internationales. Le ministère des affaires étrangères est l'un des rares ministères à ne pas disposer d'un service propre de statistiques et de prospective. La création d'un tel service dépendant du CIMEE permettrait de pallier ce manque et de fournir des données susceptible de nourrir un vrai débat avec le ministère des finances.

E.- L'AMÉLIORATION DE LA GESTION

1.- LE RENFORCEMENT DES POSTES

Depuis plusieurs années, pour des raisons essentiellement budgétaires, le rapport entre effectifs d'administration centrale et effectifs employés dans les postes a tendance à être de plus en plus favorable aux premiers.

ÉVOLUTION DES EFFECTIFS BUDGÉTAIRES DU MINISTÈRE DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES (1997-2002)

		LFI 1997	LFI 1998	LFI 1999	LFI 2000	LFI 2001	PLF 2002	2002/2001
					(¹)			(en %)
Affaires étrangères	Administration centrale	3.042	3.072	3.039	3.806	3.949	4.005	1,42
	Postes	4.678	4.579	4.490	4.366	4.250	4.226	- 0,56
	Services culturels	963	937	929	1.303	1.272	1.235	- 2,91
Sous-total		8.683	8.588	8.458	9.475	9.471	9.466	- 0,05
Coopération	Administration centrale	637	630	625	(n.s.)	(n.s.)	(n.s.)	(n.s.)
	Missions	366	364	356	(n.s.)	(n.s.)	(n.s.)	(n.s.)
	Centres médico-sociaux	38	35	35	(n.s.)	(n.s.)	(n.s.)	(n.s.)
Sous-total		1.041	1.029	1.016	(n.s.)	(n.s.)	(n.s.)	(n.s.)
Total		9.724	9.617	9.474	9.475	9.471	9.466	- 0,05

(1) intégration des emplois de la coopération dans les corps du ministère des affaires étrangères.

Source : documents budgétaires.

Votre Rapporteur spécial s'étonne de constater que ce qui est bon pour l'administration de notre territoire, à savoir la déconcentration, ne le serait pas pour notre action extérieure. Aussi conviendrait-il d'inverser la tendance et de renforcer les effectifs de nos ambassades et de nos consulats, quitte à procéder à des redéploiements de personnels. Les dossiers concernant un pays doivent être gérés sur place et l'administration centrale doit se contenter de fixer les grandes orientations et de procéder à des synthèses, sous peine de voir se multiplier les doublons. Il est vain de penser que l'on puisse définir de manière précise, à Paris, vis-à-vis de chaque État de la planète, une politique de la France forte et cohérente.

Le renforcement des postes suppose que la gestion de leurs moyens soit déconcentrée, mouvement qui s'est largement engagé ces dernières années. Il est nécessaire cependant d'aller plus loin et de créer des pôles de gestion unique dirigés par des spécialistes de l'administration.

2.- LA CREATION D'UN POLE DE GESTION UNIQUE

Désormais pilotée par le comité de management réuni autour du ministre, la modernisation de la gestion du ministère et des postes connaît depuis trois ans une accélération notable ⁽⁶⁵⁾. Dans les discussions que le ministère des affaires étrangères mène avec le ministère chargé du budget, l'amélioration de cette fonction de gestion prend un relief particulier. Des efforts ont été entrepris, notamment depuis 1999, pour améliorer la préparation des budgets de fonctionnement. Une voie similaire mériterait d'être suivie pour les crédits d'intervention et d'investissement qui participent à la politique de coopération.

Dans le but de mieux coordonner la gestion des différents services de l'État à l'étranger, depuis la réunion du CIMEE du 2 novembre 1995, les décisions du Premier ministre concernant l'amélioration de la gestion des moyens de fonctionnement des services à l'étranger ont été mises en œuvre par la création d'un comité de gestion dans chaque poste, d'un centre de gestion unique dans vingt postes expérimentaux, et d'un comité de suivi au sein des administrations centrales. Le comité est présidé par l'ambassadeur dans les capitales, et le consul ou le consul général hors les capitales. Il s'agit d'une instance collégiale, qui fixe les orientations de gestion. Dans certains cas, des résultats importants ont été enregistrés en matière de gestion du personnel local, de rationalisation des dépenses courantes de fonctionnement, et d'amélioration de la circulation de l'information entre les services. Dans d'autres, il semble que le comité de gestion a été fondu dans l'administration traditionnelle, sans valeur ajoutée particulière.

Les comptabilités et les méthodes de gestion pratiquées dans un poste diplomatique et consulaire restent multiples, presque aussi nombreuses qu'il y a d'administrations représentées en son sein. Le ministère des affaires étrangères gère les diplomates de carrière, le ministère de la défense les attachés militaires, le ministère des finances les conseillers financiers et les conseillers commerciaux, le ministère de l'éducation nationale et l'Agence pour l'enseignement français à l'étranger les enseignants, *etc.*, soit autant de risques de doublons et de contradictions.

La réforme de la comptabilité à l'étranger constituerait une bonne occasion pour systématiser la création d'un service de gestion unique déconcentrée dans chaque poste, réuni autour d'un responsable spécialisé, un secrétaire général comme il en existait dans les établissements de coopération culturelle autonome, sur le modèle de ce que l'on peut trouver, toutes choses étant égales par ailleurs, dans les cours d'appel avec les services administratifs régionaux. Le **centre de gestion unique** va plus loin que le simple comité de gestion et l'échange d'informations. Destiné à répondre à une contrainte budgétaire forte et au souci d'une meilleure organisation des moyens de fonctionnement, il agit en tant qu'organe exécutif des orientations fixées par le comité de gestion pour l'ensemble des services composant la mission française. Sa mise en place initiale dans vingt postes a favorisé une coopération entre les chefs de services et une meilleure implication des chefs de poste dans les problèmes de gestion. Il reste que le centre de gestion unique

⁽⁶⁵⁾ Le comité de management s'est réuni plus d'une vingtaine de fois depuis sa création.

ne dispose ni d'un budget de fonctionnement commun, ni de moyens humains et administratifs propres. Le ministère des affaires étrangères a proposé au comité permanent du comité interministériel sur les moyens de l'État à l'étranger du 7 juillet 1997 une généralisation du système. Le ministère de l'économie et des finances a souhaité quant à lui que l'expérience se prolonge.

Votre Rapporteur spécial insiste sur ce point : la déconcentration des crédits nécessite de **renforcer les services administratifs et financiers**, qui doivent devenir, au plan local, de véritables pôles de gestion communs à l'ensemble des services du ministère des affaires étrangères. Le service administratif et financier de l'ambassade, lieu où sont regroupés les agents en charge de la gestion des crédits budgétaires, doit être en mesure, non seulement d'assurer une fonction financière et comptable, mais également de jouer un rôle d'information de l'ambassadeur (tenue de tableaux de bord sur les opérations de l'État) et de prendre les dispositions nécessaires pour garantir une gestion efficace des moyens de l'État. Dans les pays disposant d'un important volume de crédits, notamment de coopération sur titre IV ou du Fonds de solidarité prioritaire, les services administratifs et financiers devront être dirigés par des agents de catégorie A, formés aux spécificités et aux outils relevant des actions de coopération.

Afin de mettre en œuvre les différentes réformes engagées ou expérimentées par le ministère (réforme comptable, réforme de la coopération, expérimentation de déconcentration, postes mixtes, ...), il apparaît nécessaire de constituer progressivement ces cellules susceptibles à la fois d'assurer la fonction financière et comptable et de prendre, sous l'autorité du chef de poste, les mesures nécessaires pour garantir le succès de ces réformes. On peut imaginer qu'un pôle de gestion soit compétent pour une région déterminée, pour plusieurs postes, lorsque ceux-ci se trouvent dans des pays proches.

Sur le modèle de ce qui existe dans les réseaux britannique ou américain, ces cellules regrouperont tous les agents des différents services du ministère des affaires étrangères (chancellerie diplomatique, consulat, service de coopération et d'action culturelle) ayant la responsabilité de gérer les moyens de fonctionnement. La constitution de ces cellules devra être accompagnée d'un renforcement des instruments de suivi. Pour appliquer ces mesures de déconcentration, les outils de gestion des postes à l'étranger ont été développés ou sont en cours d'amélioration (tableaux de bord pour l'ambassadeur sur l'ensemble des crédits concourant à l'action extérieure dans le cadre de la réforme comptable, tableaux de suivi de gestion semestriels pour les frais de représentation, états synthétiques trimestriels de consommation des crédits globalisés, ...). L'informatisation des budgets de fonctionnement des postes diplomatiques et consulaires permet à l'administration centrale de disposer d'informations indispensables sur la gestion des moyens de fonctionnement.

Les états synthétiques trimestriels permettent aux postes de suivre au quotidien l'exécution des dépenses. Ces états, étudiés par l'administration centrale, font l'objet d'une réponse de l'administration centrale soit pour confirmer que la situation budgétaire ne pose aucun problème, soit pour alerter les postes concernés sur le rythme anormal de consommation des dépenses, soit pour demander des précisions. Jusqu'à aujourd'hui, les données incluses dans les tableaux fournis par les postes doivent faire l'objet d'une nouvelle saisie de la part du service gestionnaire, ce qui a pour inconvénient une perte de temps mais permet aussi parfois de détecter des erreurs. Les postes disposant d'un logiciel comptable adressent à l'administration centrale sur disquette les opérations comptables qu'ils ont réalisées au cours du mois, voire au cours de la quinzaine lorsqu'il y a eu modification du taux de chancellerie. À terme, l'objectif est d'unifier les différents logiciels (établissement des budgets, contrôle de gestion, états synthétiques trimestriels, remontée des informations comptables), afin d'aboutir au traitement de la comptabilité d'un poste dans son intégralité, depuis ses propositions budgétaires jusqu'au suivi quotidien de la dépense.

Une application facilitant le contrôle de gestion pour les postes a été élaborée, par l'intermédiaire de laquelle la comptabilité est informatisée ce qui donnera aux postes la possibilité d'établir automatiquement leurs états trimestriels de suivi des crédits globalisés. Installée d'abord en Allemagne, cette application permettra également de relier les postes entre eux, afin d'échanger leurs informations comptables et d'établir à l'ambassade une synthèse des dépenses réalisées à l'échelle du pays. La nouvelle procédure de détermination des budgets de fonctionnement s'inscrit également dans le cadre du développement des outils de gestion dans la mesure où ils seront construits à partir de l'analyse sur trois ans des données structurelles et conjoncturelles.

3.- LA MISE EN PLACE D'INDICATEURS DE RESULTAT

La loi organique du 1^{er} août 2001, en réformant profondément notre droit budgétaire, permet la mise en place d'un suivi précis de l'activité et de la gestion des administrations. Ainsi, l'article 48 de la loi prévoit que la liste des missions, des programmes et des indicateurs de performances associés à chacun de ces programmes sera transmise au Parlement, chaque dernier trimestre de la session ordinaire. Il est précisé, dans l'article 7, qu'un « *programme regroupe les crédits destinés à mettre en œuvre une action ou un ensemble cohérent d'actions relevant d'un même ministère et auquel sont associés des objectifs précis, définis en fonction de finalités d'intérêt général, ainsi que des résultats attendus et faisant l'objet d'une évaluation* » et que « *les crédits sont spécialisés par programme ou par dotation* ». Ces dispositions imposent donc au ministère des affaires étrangères de définir des indicateurs de résultat.

Sur le modèle de ce qui existe depuis 1997, en Allemagne, où le ministère des affaires étrangères a été contraint d'établir un projet de système « coût-résultat » fondé sur la réalisation d'un programme ciblé, le ministère français des affaires étrangères a été amené à fixer plusieurs objectifs dans un programme pluriannuel de modernisation, validé

en 1999. Il s'agissait notamment d'adapter les méthodes de travail, ce qui passe par le renforcement des facultés de réaction pour répondre plus efficacement aux situations nouvelles, par une réflexion à long terme pour améliorer la capacité d'initiative et de proposition du ministère, par l'adaptation de la correspondance diplomatique aux exigences contemporaines et par l'évolution du travail vers une approche plus participative.

Il reste que le budget des affaires étrangères présente certaines spécificités pour lesquelles l'application de la loi organique présentera certaines difficultés, et d'abord en raison de sa taille. Son montant global est du même ordre de grandeur qu'un programme moyen dans bien d'autres ministères. Mais, pour assurer la lisibilité de l'action du ministère, il paraît difficilement envisageable de ne retenir qu'un seul programme. Du fait des nombreuses missions, parfois très évolutives, qui lui incombent, dont certaines parmi les plus importantes, à l'exemple de l'action diplomatique, n'ont pas nécessairement une traduction budgétaire significative, se pose une autre difficulté. Certaines missions ne sont pas quantifiables en termes d'objectifs et de résultats.

Si on prend pour référence les objectifs fixés dans le *Rapport d'activité 2000*, il apparaît en effet difficile d'associer à chacun d'entre eux des indicateurs chiffrés pertinents : contribuer à la sécurité internationale, promouvoir la paix et la démocratie, construire l'Europe, affirmer le rôle de la France dans les instances multilatérales, renforcer la présence de la France dans le monde, assurer le rayonnement de la France et de la francophonie, soutenir la coopération technique et l'aide au développement, développer l'appui aux Français de l'étranger, poursuivre la modernisation du ministère, communiquer.

Les activités consulaires ou d'enseignement français à l'étranger présenteront moins de difficulté. Les agrégats (administration centrale, services et réseaux à l'étranger, assistance et enseignement, coopération et interventions internationales, recherche) et les indicateurs (nombre de dossiers de visa par agent et par an en zone de risque migratoire élevé, délai moyen de satisfaction de la demande d'acte d'état-civil, délai moyen pour statuer sur une demande de rapatriement, nombre d'élèves français scolarisés, part des postes de responsabilité occupés par des Français dans des organisations internationales, part de la France dans les achats de ces organisations...) qui figurent actuellement dans les comptes rendus de gestion budgétaire et dans les fascicules budgétaires font figure, à cet égard, de première expérience. Les différentes composantes de l'action du ministère (action diplomatique, action consulaire, coopération internationale, pôle de gestion transversale) définies également dans ces documents peuvent aussi constituer des pistes de réflexion intéressantes. Le ministère s'est engagé dans une recherche sur le contrôle de gestion et la mise en place d'outils statistiques.

À l'occasion des réflexions menées dans le cadre interministériel, le ministère des affaires étrangères a fait valoir la nécessité de préserver un programme « supports » qui permettrait de regrouper sur un programme spécifique l'ensemble des moyens d'administration générale (personnel, informatique, immobilier) qui, compte tenu de la multiplicité des missions, semblent difficiles à répartir entre les programmes.

La polyvalence des personnels dans des petits postes qui peut les conduire à assurer des tâches de gestion et des activités consulaires ou encore des activités diplomatiques et des actions de coopération culturelle, rend extrêmement complexe une telle répartition. De la même façon, la nécessité de gérer de manière centralisée les choix informatiques interdirait, *a priori*, une répartition des équipements par programmes.

À titre de comparaison on peut noter que l'Italie, pour caractériser l'activité de son réseau diplomatique et consulaire, utilise les indicateurs suivants : moyens budgétaires comparés avec les autres ministères ; nombre, répartition et structure des implantations diplomatiques, consulaires et culturelles ; nombre et répartition géographique des ressortissants italiens vivant à l'étranger et immatriculés ; nombre, type et origine des demandes des visas pour l'Italie ; nombre, répartition géographique, et niveau des écoles italiennes à l'étranger ; nombre de chaires universitaires consacrées dans les universités étrangères à la culture et à la langue italienne ; nombre, position judiciaire, et répartition géographique des Italiens emprisonnés ; nombre et répartition géographiques des bourses accordées à des étudiants étrangers ; nombre d'ambassades et de missions permanentes accréditées auprès de l'Italie ; nombre et qualité des visites officielles d'étrangers effectuées en Italie ; visites effectuées par des personnalités italiennes à l'étranger ; nombre, état de ratification et type d'accords signés par l'Italie ; procédures engagées devant la Cour de justice des Communautés européennes et la Cour européenne des droits de l'homme à l'encontre de l'Italie ; fréquentation des archives diplomatiques ; montant, type et répartition de l'aide au développement financée par l'Italie ; comparaisons avec les ministères des affaires étrangères des principaux pays (budget, visas, contributions aux Nations Unies, aide au développement, nombre de sites Internet d'ambassades).

La solution, pour la France, passe peut-être par la mise en place d'une mission « action extérieure », qui regrouperait l'ensemble des crédits identifiés aujourd'hui dans le « jaune » et qui serait décomposé en programmes répartis, par exemple, entre :

- l'activité diplomatique et la fonction support ;
- l'action économique ;
- la solidarité financière ;
- la promotion de la culture et de la langue française ;
- les actions de coopération scientifique, technique et de recherche ;
- les réponses aux mutations du monde : mouvements des populations, aide humanitaire, recherche médicale et lutte contre certaines maladies graves, lutte contre le trafic de drogue et la criminalité transfrontière ;
- la défense nationale et le maintien de la paix dans le monde : contributions aux organisations internationales (forces de maintien de la paix, missions d'observation de

l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe, coopération politique de l'Union européenne...), actions de formation et d'assistance technique dans le domaine militaire ;

- et les actions en faveur des Français de l'étranger.

La définition de ces programmes appellerait des regroupements de crédits sous la bannière d'un seul ministère et donnerait ainsi une plus grande cohérence à notre action extérieure dans ses différentes composantes. *In fine*, la mise en place d'un système d'indicateurs de résultats associés à ces différents programmes permettra d'améliorer l'argumentaire du ministère des affaires étrangères face au ministère chargé du budget.

F.- SORTIR DU DIALOGUE STÉRILE AVEC LES FINANCES

Nous ne sommes pas loin de la situation que décrivait, en 1994, une spécialiste du ministère britannique des affaires étrangères : « *Le Foreign Office est une splendide Rolls Royce, dont le propriétaire ne cesse de dire qu'elle va de plus en plus vite avec de moins en moins d'essence. Les apparences restent sauvées : les chromes sont plus rutilants que jamais et l'aspect extérieur impeccable. Mais, de temps en temps, et malgré le fait que le propriétaire ait besoin de sa Rolls pour des raisons professionnelles, il se trouve si embarrassé de posséder un tel signe extérieur de richesse qu'il administre un violent coup de pied dans la carrosserie et raconte à qui veut l'entendre qu'il va la mettre à la casse ou l'échanger contre une Austin Mini.* »⁽⁶⁶⁾

Dans son rapport avec le ministère des finances, le ministère des affaires étrangères éprouve des difficultés à faire entendre sa voix. Il adopte une attitude faite à la fois de contrition paralysante – le Quai d'Orsay se présente comme le meilleur élève en termes d'économies budgétaires – et de certitude quant au caractère « sacré » de sa mission – le Quai d'Orsay n'a pas à justifier ses dépenses.

1.- NOUER UN VÉRITABLE DIALOGUE

Le caractère orageux des relations entre le ministère des finances et le ministère des affaires étrangères n'est pas une novation de la législation. Il faut citer, à cet égard, les quelques mots de M. Valéry Giscard d'Estaing, alors ministre des finances, écrivant le 9 janvier 1974 à son collègue du Quai d'Orsay, M. Michel Jobert, qui lui demandait un relèvement de son budget : « *Il faudrait tenir compte du caractère plus ou moins "productif" des dépenses de chaque Département ministériel, au sens strictement économique du terme, et de leurs incidences sur notre balance des paiements, qui constitue actuellement une des préoccupations majeures du*

⁽⁶⁶⁾ Ruth Dudley Edward, *True Brits*, 1994.

gouvernement. Je ne suis pas convaincu que de telles distinctions profiteraient alors essentiellement au budget des affaires étrangères ».

À l'inverse, le ministère des affaires étrangères n'hésite à brocarder la faible propension du ministère des finances à établir des compromis et il se trouve alors déstabilisé face à des méthodes de négociation qui sont à mille lieues des modèles connus de la grande diplomatie internationale. Ainsi, un ancien ambassadeur écrit à propos des agents des finances : *« Lorsqu'on est membre de cette forteresse, on sait que pour faire sérieux, il faut d'entrée de jeu dire : " non ". C'est avec ce " sérieux " là qu'à longueur d'années, la France a manqué de fructueuses affaires... Ce comportement est si patent que le haut fonctionnaire qui, durant des années, assumait la direction du Trésor, avait été surnommé, au Quai d'Orsay, " Monsieur Niet " »*⁽⁶⁷⁾.

Dans le même ordre d'idée, Paul Cambon dans sa correspondance privée, fait allusion, en 1992, à une théorie à laquelle adhéreraient certains : *« Il y a au Quai d'Orsay un chef de service des finances qui appartient aux finances et qui a imaginé une théorie qui séduit beaucoup le ministre. C'est que, pour démontrer la faiblesse de la France, il faut que ses ambassadeurs et ses ministres aient l'air pauvre, qu'ils soient mal logés, pauvrement installés, etc. et conséquemment qu'il faut leur retirer toute ressource extraordinaire, indemnité pour cherté de vie, etc. »* À l'inverse, un ancien ambassadeur porte un jugement qui pourrait tenter certains de lui faire sentir toute l'incongruité de sa formulation : *« Si l'ambassadeur ne dispose pas de moyens suffisants, la gêne qu'il en ressent ne se compare pas à celle du commun des mortels (sic) ; elle le persécute dans l'exercice de sa profession. Il n'a l'esprit libre qu'avec une caisse pleine ; aussi ne l'a-t-il qu'exceptionnellement. La représentation en souffre. »*

Dans cette confrontation avec le ministère des finances, le ministère des affaires étrangères reste marqué par une culture du silence dès lors qu'on évoque les questions d'argent. *« En raison de la règle qu'on ne parle pas d'argent, non seulement il est malséant de se plaindre de la situation matérielle qui peut vous être faite, mais le propre budget du ministère est diminué, rogné, amenuisé, sans qu'il y ait grève du personnel, marche de protestation, voire sans que le ministre lui-même élève la voix »*⁽⁶⁸⁾. Bien sûr, cette assertion peut apparaître caricaturale. Ainsi, le ministre des affaires étrangères, M. Hubert Védrine, a pu affirmer sans précaution oratoire, devant la commission des affaires étrangères, le 18 octobre 2001, à l'occasion de l'examen de son budget pour 2002 : *« Je remercie votre Rapporteur, M. Tavernier, qui a magistralement analysé la partialité et la mauvaise information qui sévissent dans quelques bureaux de la sous-direction du budget. Et c'est ainsi que certains, parce qu'ils ont de son action une vision contestable, imposent au ministère des affaires étrangères des diktats financiers qu'ils se gardent bien de s'appliquer à eux-mêmes. Il est bon que votre Rapporteur ait mis en évidence la persistance de préjugés enkystés en dépit de nos efforts, reconnus, de rationalisation et de modernisation. Certes, une augmentation de 1,37 % des crédits est préférable à un accroissement de*

⁽⁶⁷⁾ M. Albert Chambon, *Ibidem*, page 48.

⁽⁶⁸⁾ *Ibidem* page 85.

0,9 % par exemple, mais elle n'est pas suffisante pour répondre à la force des attentes que vous avez manifestées. 200 millions de francs nous seraient nécessaires pour être plus à l'aise, et que sont 200 millions de francs dans le budget de l'État ? Bien des ministères les dépensent sans même que l'on en parle ! »

2.- AFFIRMER LA COMPETENCE DU MINISTERE DES AFFAIRES ETRANGERES DANS LE DOMAINE ECONOMIQUE INTERNATIONAL

À quelques exceptions près, le ministère des affaires étrangères a trop peu de prise sur les affaires économiques et financières internationales. La direction économique ne peut suivre tous les dossiers bilatéraux, dont le traitement, sauf exception liée à l'intérêt ou à l'engagement personnel des chefs de postes et des directeurs géographiques, est implicitement abandonné au ministère de l'économie.

Théoriquement, rien ne s'opposerait à ce qu'à l'exemple de ce qui se passe chez nos partenaires, le ministère des affaires étrangères exerce certaines des compétences qui relèvent actuellement du ministère de l'économie.

De manière moins audacieuse, il conviendrait d'améliorer le fonctionnement du système existant, tant au niveau des administrations centrales qu'à celui des postes, en faisant en sorte que les représentants du ministère des affaires étrangères, qui doivent disposer de l'expertise adéquate, soient bien présents sur les circuits d'information comme de décision. Le personnel doit être mieux sensibilisé et formé aux disciplines économiques. Au stade du recrutement, il faut élargir la part donnée aux disciplines économiques dans les concours propres au ministère. Cet élargissement, qui a déjà été partiellement effectué, pourrait être obtenu par un alourdissement des coefficients attribués aux épreuves concernées. Avant la première affectation, pourrait être organisé un stage de formation économique, notamment pour les agents affectés à la direction économique ou sur des dossiers économiques dans les postes. Ce stage, qui pourrait durer trois mois, inclurait un séjour au Trésor, à la DREE, à la Banque de France.

En cours de carrière, les échanges croisés doivent être encouragés. Mais, les agents concernés peuvent craindre qu'une affectation hors de leur corps d'origine ne nuise à leur carrière future. Ainsi, aucun détachement de diplomates sur des postes de responsabilité n'est intervenu depuis de longues années au ministère des finances.

Sans aller, à court terme, jusqu'à la fusion des corps préconisée par votre Rapporteur, plusieurs mesures peuvent être envisagées pour assurer une meilleure cohésion des ambassades sur le plan économique. Tout d'abord, il serait préférable de donner à l'ambassadeur un choix réel lorsqu'on lui soumet la candidature d'un agent de la DREE ou du Trésor. Il faut aussi le mettre en mesure de mieux exercer son pouvoir hiérarchique, à charge pour lui d'associer aussi étroitement que possible ses collaborateurs à ses activités et à la vie de l'ambassade. Il convient enfin de veiller à ce que les correspondances économiques soient portées à la connaissance du chef de poste et à ce

que les informations les plus sensibles soient toujours transmises par télégramme chiffré ou par valise.

Le système d'un organigramme modulé en fonction de l'importance des postes pourrait être généralisé. S'inspirant par exemple du système en vigueur aux États-Unis, deux types d'organigrammes s'appliqueraient. Dans les ambassades les plus importantes (pays participant aux sommets économiques, ainsi que l'Espagne, la Russie, la Chine ou quelques grands pays en développement comme le Maroc, le Brésil, l'Inde), l'ambassadeur aurait deux adjoints : un ministre-conseiller « politique » et un ministre-conseiller « économique ». Le second pourrait appartenir au corps diplomatique, à celui de l'expansion économique ou à celui des conseillers financiers. Il aurait à sa disposition une section économique et une section commerciale. Dans les autres postes, il y aurait un conseiller économique et commercial en principe originaire de la DREE et qui aurait la charge de l'ensemble des compétences économiques. Dans les deux cas, un agent du ministère des affaires étrangères serait mis à la disposition du ministre-conseiller économique ou du conseiller économique, ce qui se fait, par exemple, à la mission permanente auprès des Nations Unies à New York.

Plus généralement, la globalisation des échanges conduit à s'interroger sur les fonctions exercées par les postes d'expansion. Le réseau économique pourrait se concentrer sur les missions régaliennes d'analyse économique, de surveillance du respect par nos partenaires des règles commerciales internationales, laissant les aspects commerciaux à des organismes dotés d'une plus large autonomie, par exemple à une agence qui assurerait une partie des fonctions des postes d'expansion, du Centre français du commerce extérieur et des chambres de commerce bilatérales.

3.- ÉVITER LES COMPARAISONS TROMPEUSES ENTRE RESEAUX

Nous avons vu que le réseau de la DREE, avec 169 missions économiques, 14 agences financières et 3 représentations permanentes, était proche du réseau diplomatique, qui compte 151 ambassades.

Mais, la capacité d'adaptation du réseau des postes d'expansion est toujours brandie en exemple par la direction du budget pour inciter le ministère des affaires étrangères à assouplir la structure de son réseau et à accroître son adaptabilité. Cette tendance est renforcée depuis la fusion, au 1^{er} janvier 2002, des postes d'expansion économique de la DREE et des missions économiques et financières du Trésor dans des missions économiques. Si les objectifs ne peuvent faire l'objet de réelle contestation, en revanche, l'argument employé manque réellement de pertinence.

Comment peut-on comparer le réseau du commerce extérieur avec le réseau diplomatique et consulaire ? Autant il est facile de remplacer un poste d'expansion, dans son volet « services aux entreprises », par une chambre de commerce et d'industrie bilatérale – et à coût moindre pour le contribuable national –, autant il est difficile de supprimer une ambassade compte tenu des enjeux politiques que cela représente. Et

aucune structure ne peut raisonnablement se substituer à une représentation diplomatique ou consulaire. Si on peut pallier l'absence d'analyses sectorielles et macroéconomiques effectués par les postes d'expansion par le recours à un bon institut de recherches économiques ou à des structures professionnelles dans nombre de pays, personne ne pourra rappeler la position française auprès des hautes autorités d'un État à la place de l'ambassadeur. Quant aux questions consulaires, on voit mal comment, dans l'état actuel de la législation, le bureau de poste de Stuttgart pourrait délivrer, en substitution au consulat de France, des passeports à des Français expatriés qui ont tout, sauf le temps de faire un aller-retour en France pour en obtenir un.

La capacité comparative d'adaptation des deux réseaux joue en apparence contre le réseau des affaires étrangères. Dans ce domaine également, il faut relever qu'il est plus facile, compte tenu de leur taille, de la composition de leur personnel et de l'unicité de leurs tâches, de restructurer des missions économiques dans une région donnée que de redessiner la carte diplomatique et consulaire dans cette même région.

Il apparaît donc inutile de comparer ce qui n'est pas comparable et ce d'autant plus qu'il apparaît très difficile d'obtenir des données comparatives précises sur les deux réseaux – diplomatique et consulaire d'une part, de l'expansion économique d'autre part. **En échange de la reconnaissance par la direction du budget du caractère inopérant d'une comparaison entre réseaux, il serait utile que le ministère des affaires étrangères établisse un tableau de bord, qui indiquerait, pour chaque poste diplomatique et consulaire, les raisons à la fois quantitatives et qualitatives qui justifient son existence.**

CONCLUSION

Il peut paraître paradoxal que le rôle de l'ambassadeur et l'ampleur de notre réseau diplomatique et consulaire soient mis en cause à l'heure de la mondialisation. Il est pour le moins surprenant de lire, ici ou là, que le représentant de la France aurait perdu en prestige et en efficacité en passant de la Cour du roi de Prusse au siège des institutions européennes. Il est vrai que le cinéma, le théâtre et parfois les grands médias modernes réduisent la fonction diplomatique à son aspect mondain et hôtelier. L'essentiel du métier, qui est de représenter la France à l'étranger et de défendre ses intérêts apparaît peu. Bien d'autres groupes sociaux connaissent cet effet réducteur. Il atteint rarement un tel niveau de caricature.

Les raisons en sont multiples. Elles tiennent, pour une part, à l'ignorance des réalités d'un monde qui paraît fermé et privilégié. Elles tiennent aussi aux conceptions monarchiques qui imprègnent l'action internationale de la France. La vision gaullienne du domaine réservé a exclu les affaires étrangères du champ d'intervention du Parlement. Seuls le Chef de l'État et le Gouvernement auraient capacité à porter leur regard au-delà des frontières. L'opinion publique partage inconsciemment ce raisonnement. Elle n'imagine pas un parlementaire à l'étranger autrement qu'en voyage touristique. Pour être réélu, un député doit se montrer discret sur son action internationale.

Ainsi, curieusement, la politique étrangère n'est pas un enjeu de la politique nationale et elle tient une place modeste dans les programmes et dans les débats électoraux, y compris pour l'élection présidentielle. C'est la raison pour laquelle le budget du Quai d'Orsay n'est pas jugé prioritaire. Pour justifier la rigueur qu'il lui manifeste, le ministère des finances s'appuie sur les vieux clichés qui font de la diplomatie un monde suranné, arc-bouté sur ses privilèges, peu soucieux de l'argent public, attaché à un réseau diplomatique pléthorique et injustifié.

Les enjeux pour la France et pour les Français de la politique internationale méritent mieux que cette imagerie d'Épinal. Le présent rapport a tenté d'apporter sa contribution au débat, sans concession et sans *a priori*. Il ne prétend pas répondre à toutes les questions. Les conclusions se résument en huit points essentiels :

1.– Les crédits du ministère des affaires étrangères doivent être déterminés en fonction d'objectifs clairement définis. Les choix politiques doivent déterminer les moyens et non l'inverse. Les arbitrages du Premier ministre doivent, à cet égard, être connus et transparents.

2.– Le rôle que la France entend tenir dans le monde justifie son réseau diplomatique. Elle est membre permanent du Conseil de sécurité. Quatrième puissance économique, elle est le quatrième actionnaire des institutions financières internationales. Elle entend défendre sa langue dans une vision multi-culturelle du monde. Elle affirme sa solidarité avec les pays en développement, notamment avec les pays africains. Elle joue un rôle majeur dans la construction européenne et dans les opérations de maintien de la paix

... Certes, des aménagements peuvent être opérés, mais, pour l'essentiel, notre réseau diplomatique répond à notre politique de présence et d'influence.

3.— Notre réseau consulaire est justifié, pour une grande part, par les services rendus à nos ressortissants à l'étranger. Quoique votre Rapporteur spécial n'approuve pas cette idée, il est cependant possible de réduire les services rendus et de supprimer des postes et des consulats. Alors, il faut avoir le courage de le dire et de le faire.

4.— Il convient de mettre en valeur le rôle du réseau diplomatique dans la stratégie de compétitivité de la France dans les domaines économiques, scientifiques, techniques et culturels.

5.— La francophonie répond à l'intérêt national. Elle a ses exigences. Elle implique un réseau d'écoles, de centres culturels, d'alliances, de moyens de communication ... Là encore, la fin légitime les moyens.

6.— L'image du corps diplomatique doit être dépoussiérée et actualisée. Il convient de mieux expliquer la nature et l'importance de son action. Son ouverture sur la société est une impérieuse nécessité.

7.— La République «une et indivisible» doit avoir un chef d'orchestre, et un seul, à l'étranger. Tel est le rôle de l'ambassadeur. C'est une question de lisibilité et d'efficacité.

8.— La crédibilité de l'action diplomatique et consulaire implique un effort toujours croissant de transparence, qui pourrait passer, notamment, par la transmission aux commissions parlementaires du rapport annuel de l'inspection générale des affaires étrangères. De ce point de vue, l'exemple de la transmission semestrielle par l'inspecteur général du Département d'État américain d'un rapport d'activité au Congrès, rapport qui relève les bonnes pratiques mais ne tait pas les critiques, mériterait d'être suivi.

EXAMEN EN COMMISSION

Au cours de sa séance du mercredi 20 février 2002, la commission des Finances a examiné, en application de l'article 146 du Règlement, le présent rapport d'information sur le réseau diplomatique et consulaire et le rôle des ambassadeurs.

Après avoir rappelé qu'il s'était efforcé de compléter régulièrement son rapport spécial par un rapport d'information sur un thème précis – les consulats et les services des visas en 1999, la francophonie en 2000 –, **M. Yves Tavernier, Rapporteur**, a relevé que deux critiques revenaient régulièrement à propos du budget des affaires étrangères : le réseau diplomatique et consulaire serait surdimensionné, la fonction et le rôle des ambassadeurs auraient perdu de leur importance et n'auraient pas été suffisamment modernisés. Cette critique atteint une particulière virulence dans une série d'articles parus dans *Le Monde* en avril 2001 dont il ressort que les ambassades seraient archaïques, sorte de « jurassic park » de l'administration française. Il convenait donc, pour les députés chargés d'adopter les crédits, d'examiner la justesse de ces reproches et de comprendre pourquoi des crédits importants étaient consacrés aux ambassades et aux consulats.

Le premier constat porte sur le décalage entre l'image de l'ambassadeur, grand organisateur de réceptions, et les réalités actuelles de son activité, caractérisée par une diversification croissante et une modernisation constante. Ce décalage nuit à la politique extérieure de la France, dès lors qu'il explique la réduction constante des moyens accordés au réseau – le ministère des affaires étrangères est le ministère qui a connu les plus fortes réductions d'effectifs ces dernières années – et la non-reconnaissance des progrès d'adaptation réellement accomplis – peu de services de l'État ont connu de manière concomitante une réforme de leurs procédures budgétaires et comptables, une déconcentration et une globalisation des crédits aussi poussées, un aménagement des carrières substantiel et une fusion de services telle que celle qui est intervenue avec l'ancien ministère de la coopération.

Le second constat concerne la justification de notre réseau d'ambassades le deuxième par sa taille derrière celui des États-Unis, et de consulats où il se situe juste après l'Italie. Des comparaisons précises avec nos partenaires européens et américain montrent que la vraie différence avec les autres réseaux porte sur le nombre important d'ambassades françaises dans le Maghreb et en Afrique subsaharienne. Par ailleurs, il faut reconnaître les constantes modifications, durant les années quatre-vingt-dix, de la carte diplomatique et consulaire. Si des ajustements doivent encore être entrepris, en particulier en Europe occidentale, de nombreuses raisons justifient le maintien d'un réseau large et diversifié : affirmation d'une vocation à l'universalité, maintien du rang de la France dans le monde, qui justifie un siège de membre permanent au Conseil de sécurité des Nations Unies et de quatrième actionnaire du Fonds monétaire international et de la Banque mondiale, rôle moteur dans la construction européenne, acteur majeur dans l'aide au développement, défense de la francophonie et de la diversité culturelle. Au regard de ces enjeux, la recherche de succédanés de représentation, tels que le recours à des consuls

honoraires, non rétribués pour des tâches parfois lourdes au risque d'une confusion entre affaires privées et mission publique, n'apparaît pas satisfaisant.

Pour améliorer le fonctionnement de notre réseau diplomatique, plusieurs voies sont possibles : définition d'un classement précis des postes diplomatiques et consulaires qui détermine les moyens mis à leur disposition ; remise à plat du réseau dans l'Union européenne et rapprochement systématique avec nos partenaires dans les pays tiers ; mise en place d'une politique de communication plus offensive, qui passe par une intensification des relations avec le Parlement, une amélioration de la circulation de l'information au sein du réseau et par une ouverture sur l'université et les centres de recherches spécialisés, ainsi que par la diffusion du rapport de l'inspection générale des affaires étrangères, sur le modèle de ce qui se fait dans les pays étrangers. Par ailleurs, il conviendrait de faire jouer tout son rôle au comité interministériel des moyens de l'État à l'étranger et d'inverser les mouvements de personnel en direction de l'administration centrale, qui tendent à dégarnir les postes à l'étranger. Enfin, la mise en place rapide d'indicateurs de résultats et d'outils de suivi de gestion répondrait de manière idoine aux exigences d'une gestion transparente. Dans son rapport avec le ministère des finances, le ministère des affaires étrangères éprouve des difficultés à faire entendre sa voix. Il adopte une attitude faite à la fois de contrition paralysante – le Quai d'Orsay se présente comme le meilleur élève en termes d'économies budgétaires – et de certitude quant au caractère « sacré » de sa mission – le Quai ne daigne pas toujours justifier ses dépenses. Ce débat stérile doit prendre fin.

Le président Henri Emmanuelli s'est déclaré critique à l'égard de la tonalité d'ensemble du rapport, qui justifie l'ampleur du réseau diplomatique et consulaire français – en particulier dans ses conclusions – et s'est interrogé sur le coût élevé du fonctionnement de ce réseau et la quantité de personnel qu'il mobilise. Il s'est également interrogé sur l'utilité réelle des ambassadeurs, à l'heure des communications instantanées et sans limite d'espace. Il a fait observer que, dans certains cas, les analyses fournies par les ambassadeurs avaient, rétrospectivement, sérieusement manqué de pertinence, comme en ce qui concerne la Côte d'Ivoire dans les années passées. Enfin, il a jugé utile de faire porter les efforts budgétaires sur des secteurs qui semblaient manquer réellement de moyens, comme cela avait été fait à l'occasion de la dernière loi de finances sous l'impulsion de la commission des Finances, s'agissant des crédits de fonctionnement, plutôt que de valider le réseau diplomatique comme le fait le rapport. En outre, le bras de fer entre le ministère du budget et les ministères dépensiers n'est pas propre aux affaires étrangères.

M. Didier Chouat s'est inquiété de la manière dont certains dossiers de demande de visas pouvaient être traités et des difficultés que certaines personnalités invitées éprouvaient à venir en France et sur les effets de la réforme de la coopération engagée en 1998, en particulier dans les pays qui relevaient, auparavant, du champ de compétence de l'ancien ministère de la coopération.

M. Alain Barrau a estimé qu'il apparaissait utile, dès lors que l'on souhaitait prendre des décisions de politique extérieure motivées, de disposer d'analyses indépendantes, qui ne soient pas entièrement dictées par la presse, les milieux d'affaires ou les communautés expatriées, et, ce, d'autant plus que la zone considérée était éloignée de la France. La défaillance de quelques uns ne doit pas servir à disqualifier l'ensemble de cette fonction d'information que remplissent les ambassades, de la même manière que le goût des mondanités de certains ne doit pas faire oublier les efforts de modernisation entrepris par ailleurs. En outre, si la France choisit de mener une politique universelle, comme le requiert son siège de membre permanent au Conseil de sécurité, elle doit pouvoir disposer des moyens nécessaires à cette fin. Enfin, la multiplication des actions communes avec ses partenaires de l'Union européenne peut constituer un moteur de modernisation décisif.

M. Pierre Forgues a relevé la nécessité d'établir, de manière précise, les raisons qui pourraient transformer le budget du ministère des affaires étrangères en budget prioritaire.

M. Yves Tavernier, Rapporteur, a fait observer que les moyens dans les services des visas ont pendant longtemps été réduits, ce qui avait conduit à multiplier les effectifs sans qualification, recrutés localement, à tel point que certains postes sensibles ne disposaient pas, jusqu'à récemment, de personnels de nationalité française. Il s'est dit en accord avec les propos d'Alain Barrau et a souligné que, si le ministère des affaires étrangères relève sans conteste d'une tradition aristocratique, les mentalités évoluent rapidement, comme en témoigne la création, en 2001, d'un Institut diplomatique. Désormais, les moyens ne doivent plus déterminer les objectifs et le budget des affaires étrangères doit retrouver une certaine ampleur, comparable à ce qu'il est dans de nombreux pays européens.

Le **Président Henri Emmanuelli**, maintenant les réserves de fond qu'il a manifestées, a indiqué qu'il s'abstiendrait sur la publication de ce rapport. La Commission a ensuite *autorisé*, conformément à l'article 146 du Règlement, la publication du rapport.

ANNEXES

LISTE DES ANNEXES

I	Liste des personnes auditionnées.....	page	123
II	Sylvain Cipel, « La réforme ! La réforme ! », (<i>Le Monde</i> , 25 avril 2001).....	page	127
III	Sylvain Cipel, « La disparition de la " coopé" », (<i>Le Monde</i> , 26 avril 2001).....	page	131
IV	Sylvain Cipel, « Tout changer pour ne rien changer ? », (<i>Le Monde</i> , 27 avril 2001).....	page	135
V	Tableau comparatif des principaux réseaux diplomatiques et consulaires occidentaux.....	page	139
VI	Tableau comparatif des représentations permanentes des principaux pays occidentaux.....	page	153
VII	Barème des indemnités de résidence au 1 ^{er} juin 2001.....	page	155
VIII	État d'avancement du programme des 51 mesures de rénovation de la politique du personnel du ministère des affaires étrangères.....	page	157

ANNEXE I

LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES

1.– FRANCE

- M. Daniel JOUANNEAU, *inspecteur général des affaires étrangères*
- M. Philippe ZELLER, *directeur général de l'administration du ministère des affaires étrangères*
- M. Alain CATTÀ, *ancien directeur général de l'administration du ministère des affaires étrangères, ambassadeur de France à Vienne*
- Mme Sylvaine CARTA-LE VERT, *responsable de la Mission de modernisation de la direction générale de l'administration du ministère des affaires étrangères*
- M. Alexis ANDRES, *adjoint à la responsable de la Mission de modernisation de la direction générale de l'administration du ministère des affaires étrangères*
- M. Martin ADJARI, *conseiller technique au cabinet de la secrétaire d'État au budget*
- Mme Anne BOSCHE-LENOIR, *sous-directrice à la direction du budget du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie*
- M. Lucien SCOTTI, *chef de bureau à la direction du budget du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie*

2.– AUSTRALIE

Personnalités australiennes

- M. Bob CHARLES, *président de la commission des finances de la Chambre des Représentants*
- M. Bernie RIPOLL, *député*
- M. Alan THOMAS, *secrétaire général adjoint du ministère des affaires étrangères*
- Mme Meredith BURGMAN, *président du Sénat de la Nouvelle-Galles du Sud*
- M. Wayne TUNNECLIFFE, *secrétaire général du Conseil législatif de l'État du Victoria*
- M. Barbara COOPER, *département des affaires étrangères et du commerce extérieur à Sydney*
- Mme Patricia POLITES, *consule honoraire de France à Melbourne*
- M. Robert ROBERTSON, *ancien ambassadeur d'Australie*
- Mme Angela FOLEY, *directrice générale de la Chambre de commerce de Nouvelle-Galles du Sud*
- Mme Margy OSMOND, *directrice à la Chambre de commerce de Nouvelle-Galles du Sud*

- M. Loftus HARRIS, *directeur général du ministère du développement régional de la Nouvelle-Galles du Sud*

Personnalités françaises

- M. Pierre VIAUX, *ambassadeur de France en Australie*
- M. Philippe GUÉRIN, *deuxième conseiller à l'ambassade de France*
- M. Marc FINAUD, *consul général de France à Sydney*
- M. Francis GERONIMI, *chef de mission économique à Canberra*
- M. Louis-Michel MORRIS, *chef de mission économique à Sydney*
- M. Arnaud LITTARDI, *conseiller de coopération et d'action culturelle auprès de l'ambassade de France*
- M. René MAROLLIER, *vice-consul, chef de chancellerie, régisseur, consulat général de Sydney*
- M. Michaël CROCHET, *attaché de presse du consulat général de Sydney*
- Mmes Jocelyne CASOURANG et Sylvie ROCHAT, *responsables des immatriculations, titres de voyage et légalisation de signature au consulat général de Sydney*
- Mme Sylvie FAURET, *responsable des visas de long séjour, du notariat et des questions de nationalité au consulat général de Sydney*
- Mme Annick GERON, *responsable des visas de court séjour au consulat général de Sydney*
- M. Michel BARBY, *principal du lycée français Condorcet de Sydney*
- M. Vladimir PERM, *délégué au Conseil supérieur des Français de l'étranger*
- M. John MAC COLL, *délégué au Conseil supérieur des Français de l'étranger*
- Mme Jeannine SANDMAYER, *membre du Conseil supérieur des Français de l'étranger*
- M. Jean-Philippe BOTTIN, *directeur de l'Alliance française de Melbourne*
- M. Patrick BENHAMOU, *directeur de la Maison de la France*
- Mme Isabelle COSTA de BEAUREGARD, *ancienne consule générale de France à Melbourne*

Autres personnalités

- M. Arturo PEREZ, *consul général d'Espagne à Sydney*
- M. Stefano QUEIROLO PALMAS, *consul général d'Italie à Sydney*
- M. Enrique RUBIO, *consul général d'Argentine à Sydney*

3.– NOUVELLE-ZÉLANDE

- M. Jonathan HUNT, *président de la Chambre des Représentants*

- M. Jacky MUSNIER, *ambassadeur de France en Nouvelle-Zélande*
- M. Jacques COUDRAY, *premier secrétaire à l'ambassade de France*
- M. Jean-Baptiste CALEN, *conseiller commercial adjoint*
- M. Pierre GASTON, *consul honoraire de France à Auckland*
- M. Peter ADAMS, *directeur du développement et de la coopération au ministère des affaires étrangères et du commerce*
- Mme Sarah CRAIG, *collaboratrice du directeur du développement et de la coopération au ministère des affaires étrangères et du commerce*
- Mme Rebekah RILEY, *collaboratrice du directeur du développement et de la coopération au ministère des affaires étrangères et du commerce*
- M. Peter MARTIN, *directeur des affaires internationales du Trésor*
- M. Julian KERSEY, *administrateur à la commission des finances du Parlement*
- Mme Cheryl FERGUSON, *responsable des relations interparlementaires à la Chambre des Représentants*
- Mme Sonia PLANTEY, *directrice de l'Alliance française d'Auckland*

ANNEXE II

LA RÉFORME ! LA RÉFORME !

Par Sylvain CIPEL

(Le Monde du 25 avril 2001)

Prestigieuse, bureaucratique, sclérosée par son esprit de corps, la diplomatie française est mise en demeure de se réformer. Dans une série en trois volets, Sylvain Cypel décrit les soubresauts qui agitent le Quai d'Orsay.

Depuis les années 1960, aucun ministre des affaires étrangères n'a engagé un tel effort pour moderniser les services et modifier la culture de ses agents », dit un haut responsable du Quai d'Orsay. « *C'est de la rhétorique, rétorque un ambassadeur. Védrine parle de « nouvelle diplomatie ».* Mais dans la maison, pas grand-chose ne bouge. Je n'ai jamais reçu la moindre note m'expliquant ce qui devrait changer dans mes activités. » Laquelle de ces visions correspond à la réalité ? D'une certaine manière, les deux. « *La diplomatie française, dit Samy Cohen, du Centre d'études et de recherches internationales, est en pleine mutation.* »

Indiscutablement, Hubert Védrine est un ministre « réformateur », convaincu que les diplomates, globalisation oblige, sont appelés à évoluer « *culturellement comme dans les méthodes de travail* ». Indiscutablement aussi, certains pans du ministère des affaires étrangères (MAE) « *mutent* ». Mais d'autres le font plus lentement. Et beaucoup renâclent. Car on est ici dans les ors de la République. Le palais du Quai pour lieu de travail – grands salons, tapisseries, horloges fameuses, protocole chargé –, cela vous forge un « *esprit de corps plus fort que dans les autres administrations* », dit Marie-Françoise Bechtel, directrice de l'ENA. Un sentiment de « *spécificité* », que le poids des traditions, la « *carrière* » en ambassades et l'accès aux grands du monde ne peuvent que renforcer.

Dans son ambition modernisatrice, Hubert Védrine dispose, à son arrivée en 1997, de quelques atouts. Enarque, il a fait partie de la maison avant 1981. Et, il l'admet volontiers, Alain Juppé, ministre de 1993 à 1995, a défriché le terrain. Juppé avait procédé à un vaste audit, sous l'égide du conseiller à la Cour des comptes Jean Picq. Son rapport « *secret* » (il ne sera jamais diffusé) constatait que le MAE, paralysé par une « *guerre des directions* » entre « *des baronnies soucieuses avant tout de défendre leur territoire [et qui] pratiquent la rétention d'information* », vivait une « *crise de confiance* ». Il prônait déjà « *l'urgence* » d'une « *révolution culturelle [et] des méthodes de travail* » pour améliorer son fonctionnement, l'information, la formation des diplomates... Huit ans après, Picq reste marqué par « *la démobilisation et le sentiment de dépossesion* » qui régnaient au MAE.

Ce sentiment, encore souvent présent, procède essentiellement de deux évolutions structurelles qui tendent à marginaliser le diplomate classique. La première, c'est l'« *internationalisation* » des autres ministères. À quoi sert l'ambassade de France à Londres dans la crise de la vache folle ? Le dossier se gère à l'agriculture. L'exemple vaut pour beaucoup de cas. Les finances, l'industrie, l'environnement, la santé, *etc.*, ont tous développé des sections internationales (ne serait-ce que parce que leurs ministres se voient régulièrement à l'échelon européen). Dans la « *guerre de la banane* » avec Washington, la constitution d'un pôle aérospatial européen ou les négociations sur l'effet de serre, ces ministères, parce qu'ils sont techniquement compétents, pèsent plus que le MAE dans la gestion des dossiers.

Au final, « *le Quai est de plus en plus dessaisi des dossiers, c'est normal et sain* », juge un haut responsable du Conseil européen. Normal et sain ? Ce n'est pas ainsi que le vit le personnel du MAE. « *La négociation est un véritable métier, on aura toujours besoin de diplomates* », rappelle Hubert Védrine. Le second phénomène qui appauvrit l'action du diplomate classique, axée sur la relation d'État à État, c'est la montée en puissance du « *multilatéral* ». Des tarifs douaniers aux crises régionales, les dossiers sont de plus en plus « *mondialisés* ». L'essentiel se joue au G8, à l'ONU,

l'Union européenne ou l'OMC, accentuant le sentiment de dépossession des ambassades, qui n'en peuvent mais.

Enfin, la croissance des échanges et la révolution des communications chamboulent l'action traditionnelle du diplomate. L'augmentation des migrants gonfle l'activité bureaucratique des services consulaires. Et la multiplication des sources d'information a fait perdre au diplomate sa « *compétence exclusive* », celle de « *donner au monarque une vision du monde* », note Meredith Kingston, auteur d'une « *Sociologie des ambassadeurs* » (L'Harmattan, 1998). D'autant que les politiques peuvent facilement se passer du rôle de courroie des ambassades. Du 21 mars au 10 juin 1999, les ministres des affaires étrangères occidentaux participèrent à dix-huit téléconférences pour gérer la crise du Kosovo, « *squezzant leurs propres diplomates* », dit l'un d'eux.

Cette révolution de l'information amène le Quai à exiger des modifications sensibles dans les pratiques, du contenu des télégrammes envoyés à Paris à l'activité des ambassades, le tout dans un sens moins institutionnel. Bousculés dans leurs pratiques traditionnelles, beaucoup d'« *agents* » réagissent en corps social agressé, vivant dans la nostalgie d'un passé idéalisé, entre haute opinion de leur « *spécificité* » et condescendance envers les autres administrations de l'État et les partenaires de la société civile auxquels ils sont censés s'ouvrir. « *Le Quai d'Orsay, écrit Roger Fauroux dans Notre État (Laffont, 2001), constitue la plus paroissienne de nos institutions.* » Le jugement, sévère, ne tient pas compte de l'évolution des mentalités chez nombre de diplomates. Mais il est encore souvent juste.

Comme premières mesures, Alain Juppé avait restauré l'importance du Centre d'analyses et de prospective et mis l'accent sur l'importance des questions économiques. Pour « *dynamiser le réseau* », explique-t-il, il avait lancé (avec succès) la Conférence annuelle des ambassadeurs, où ceux-ci rencontrent les plus hautes autorités de l'État et sont supposés débattre des grandes options du « *département* » (nom archaïque du MAE, toujours en vogue dans le jargon de la maison). Hubert Védrine dit avoir, depuis, « *procédé à un balayage systématique des problèmes* ». Où en est-il, quatre ans après ? Il a d'abord réussi à enrayer la chute constante du budget et des emplois (le MAE en a perdu 1.000 en dix ans, passant de 10.500 à 9.500 fonctionnaires).

« *Nous présentions nos dossiers sur un ton geignard. Nous avons proposé aux finances des inspections communes pour leur montrer un Quai d'Orsay différent de leurs a-priori défavorables.* » Bien que ses services se plaignent toujours d'un « *ridicule manque de moyens* », pour la première fois depuis 1995, les moyens du Quai sont en légère augmentation cette année (21,96 milliards, 1,29 % du budget de l'État). Pour donner confiance à Bercy, M. Védrine a aussi engagé la « *chasse à la gabegie* ». Désormais, le Quai ne porte plus tout son linge de maison dans un pressing spécialisé et fort coûteux sous prétexte qu'il est le seul apte à nettoyer quelques nappes d'apparat luxueuses...

Pour lancer ses « *grands chantiers* », le ministre s'appuie sur trois énarques : Pierre Sellal, son directeur de cabinet (le « *vice-ministre* »...), Loïc Hennekinne, secrétaire général, homme fort de l'administration, et Charles Malinas, « *M. Modernisation* » au cabinet. Et il a créé trois comités. L'un est en charge du management (répartition des effectifs, méthodes de travail, formation, etc.). Le comité « *stratégique* » a pour but de « *rompre les hiérarchies verticales* ». En clair, d'obliger les directeurs de service à travailler ensemble. Le troisième suit la politique immobilière : le MAE gère un patrimoine de 2 millions de mètres carrés et investit 1 milliard par an dans l'immobilier. Un comité pour l'information et la communication a été désigné, le ministre souhaitant développer (et contrôler) la capacité communicante des diplomates – une « *faiblesse culturelle* » dont ils sont trop souvent affligés selon lui.

L'objectif du dispositif vise, en priorité, à modifier les habitudes de travail pour améliorer l'efficacité des ambassades. « *Nous essayons, dit Loïc Hennekinne, d'inculquer deux priorités : l'approche client et la valeur ajoutée.* » Les diplomates sont priés d'adapter leurs messages à leurs interlocuteurs et de privilégier, dans les messages qu'ils envoient, l'analyse opérationnelle plutôt que l'information factuelle. « *Une fois sur deux, je sais déjà par les médias ce qu'est censé m'apprendre le télégramme d'une ambassade* », dit un haut responsable à Paris. « *Soyez concis, plus incisifs et sans*

salamalecs », aime répéter Hubert Védrine. Or la « culture du télégramme » (3.000 par jour !), très institutionnelle, reste prépondérante. « *Unanimement saluée, la visite du président s'est déroulée conformément au programme... Mais qu'est-ce qu'on a à faire de ces ambassadeurs qui écrivent comme s'il rédigeaient leurs Mémoires et ne rencontrent que des officiels. Ce n'est plus ce que l'on veut* », tonne un haut responsable. Védrine, le 1^{er} avril, comme poisson, a envoyé un télégramme à tous ses ambassadeurs listant les poncifs les plus souvent par eux utilisés. Lui attend de son personnel qu'il « *s'aère* », qu'il cherche aussi ses informations hors des contacts institutionnels usuels. « *C'est un travers fort, les diplomates vivent entre eux* », regrette-t-il. De fait, ils sortent plus qu'avant. Mais encore insuffisamment, et très inégalement. Car la « *valeur ajoutée* » d'une ambassade dépend beaucoup, aujourd'hui, de son aptitude au lobbying pour promouvoir les intérêts français. Un métier auquel peu de diplomates sont formés. « *Il est plus facile d'avoir sa conversation régulière avec son correspondant au State Department que de " travailler " le Congrès et ses lobbies, qui sont beaucoup plus importants* », juge un ancien de Washington.

Des progrès, en revanche, ont été enregistrés dans la communication électronique. Le site Internet du MAE a longtemps rencontré de fortes résistances internes à la mise en place d'un service aux voyageurs « *transparent* ». Écrire que telle zone est dangereuse ? L'ambassadeur de France dans le pays concerné s'insurge : on « *mine* » ses relations avec le régime ! Mais la fiabilité globale du site est aujourd'hui reconnue par les professionnels du tourisme. L'Intranet, qui couvre 90 % du réseau du MAE, lui, vaut largement les messageries internes des ministères des autres pays. Mais il ne suffit pas à optimiser la « *réactivité du corps* ». « *Lorsqu'il y a un différend à 10 heures dans un quelconque comité à Bruxelles, note un dignitaire du Conseil européen, à 13 heures, le représentant permanent britannique a déjà la position de son gouvernement. L'Espagnol aussi, souvent. Le Français, une fois sur deux, n'est pas au courant du problème* »... « *La supériorité du Foreign Office tient pour partie de la mythologie, rétorque Pierre Sellal. Mais pour la capacité à déléguer les responsabilités, nous pourrions nous en inspirer* »...

Autre chantier : l'aménagement de la « *carte diplomatique* ». La France a le troisième réseau mondial en nombre d'ambassades. Or il faudrait « *le rééquilibrer, rapatrier de la matière grise à Paris, renforcer des postes dans des zones émergentes* », dit Charles Malinas. Ainsi, les ambassades dans les grands pays de l'UE devront perdre un agent par an. Pour le reste, le moindre aménagement se heurte aux carcans comptables et à la résistance des diplomates. L'amaigrissement des ambassades pour développer les consulats – « *seule solution pour promouvoir les intérêts économiques et culturels d'un pays* », disait l'ex-ambassadeur américain à Paris Felix Rohatyn – est au point mort.

Problème : comment pénétrer l'immense société russe quand on ne dispose que d'un consulat hors Moscou ? De l'ambassadeur, enfin, le Quai attend qu'il soit « *le patron* » de son « *équipe* ». Encore faut-il savoir la gérer. Au Foreign Office, il doit passer par une formation au management, dite A & D (Assessment and Development). Ici, tout dépend du talent de chacun. Certains savent motiver leur personnel. Beaucoup s'en désintéressent souverainement. Problème plus grave : l'administration française reproduit à l'étranger son système cloisonné. Ainsi le conseiller commercial d'une ambassade (PEE, ou poste d'expansion économique), issu du ministère des finances, ne rend généralement de comptes qu'à Bercy. La situation est pire dans le renseignement, où Védrine admet que « *l'image d'Epinal reste en partie vraie* ». « *Les diplomates méprisent le type des services spéciaux, mais ils lisent rarement ses télégrammes, puisque celui-ci ne les leur montre pas* », dit un ambassadeur. Les services n'en réfèrent qu'à Paris. Difficile, pour un ambassadeur tenu dans l'ignorance, d'être le patron. « *C'est de la sociologie française typique* », juge, mi-narquois mi-fataliste, Hubert Védrine.

Modifier les comportements, la capacité à agir en équipe : la volonté est là, souvent ambiguë, et, comme le disait notre ambassadeur, rarement explicite. « *Je ne cherche pas, dit le ministre, à globaliser les évolutions, pour ne pas créer de tensions inutiles.* » Védrine ou l'anti-Allègre : pas d'effet d'annonce, ne pas heurter l'esprit de corps mais le contourner. Quitte à exaspérer certains de ses proches, qui constatent les progrès notoires enregistrés dans d'autres diplomaties.

ANNEXE III

LA DISPARITION DE LA « COOPÉ »

Par Sylvain CIPEL

(Le Monde du 26 avril 2001)

Si l'esprit de caste prévaut encore au Quai d'Orsay, les diplomates de carrière ont dû s'habituer à une nouvelle donne : l'intégration de la coopération au ministère des affaires étrangères. Une réforme aux allures de révolution, tant les résistances sont fortes de part et d'autre.

« *Remarquables négociateurs* », les diplomates français « *sont des clones* », dit un chargé d'affaires américain. Pour caricaturer, ils sont formés à la négociation et ne savent bien faire que cela. Or, aujourd'hui, le cabinet d'Hubert Védrine est conscient de la nécessité « *d'élargir la palette* » des agents du ministère des affaires étrangères (MAE), dans un environnement international où, précisément, les diplomates doivent, de plus en plus, modifier leurs habitudes de travail, s'investir dans des dossiers techniques, se « *tourner vers la société civile* ». Cette ambition-là se heurte à des obstacles administratifs, mais aussi à l'esprit de corps qui imprègne le ministère.

Comment « *élargir la palette* » ? En recrutant différemment ? Très difficile. Minuscule exemple : Hubert Védrine voulait ajouter au concours d'entrée du cadre général du ministère une troisième langue étrangère. Refusé : contraire au statut de la fonction publique ! En France, les examens sont du ressort du ministère de la fonction publique, et de lui seul. À l'échelon supérieur, pour devenir cadre A du Quai (le sommet), il n'y a que deux voies : l'ENA ou le concours d'Orient (Langues orientales). D'où les « *clones* » français, « *très brillants, très arrogants, très autocrates* », dit, à Bruxelles, quelqu'un qui fréquente tous les diplomates des pays de l'Union. Contre-exemple : le State Department américain. Son concours est ouvert à tous, de vingt-et-un à cinquante-cinq ans. Les admis ont en moyenne six ans d'expérience professionnelle ailleurs. En 2000, on comptait parmi eux trois professeurs, un juge, deux avocats, cinq financiers, un environnementaliste, deux membres d'ONG, un psychologue, un musicien, un travailleur social, etc. Cela ne fait pas forcément de meilleurs diplomates que les énarques, mais c'est plus efficace pour « *s'ouvrir à la société civile* ». Enfin, recruter hors concours certains profils dont le MAE aurait besoin pose des problèmes budgétaires. Mais, surtout, « *nommer quelqu'un de l'extérieur à un poste à responsabilité heurte la caste* », dit un vétéran.

Cette défiance envers l'extérieur se retrouve à l'égard de la mobilité du personnel. « *L'idéal, estime Hubert Védrine, serait que, dans ses dix premières années, un diplomate en passe trois ou quatre hors du Quai, pour acquérir d'autres compétences.* » Harold Valentin, chargé des ONG, rêverait de voir quelques cadres aller y faire un apprentissage. « *Mais qui serait candidat ? Les plus dynamiques, qui sortent du profil commun.* » Ceux, précisément, que le ministère veut garder pour faire évoluer les mentalités... Pour montrer au corps que « *s'aérer* » est payant, Hubert Védrine a récemment nommé ambassadeur Philippe Faure, revenu après dix ans en entreprise, et Philippe Zeller, passé par la préfectorale. Beaucoup s'en offusquent : la carrière est court-circuitée ! « *Sortir du Quai est mal vu. Au retour, votre expérience n'est pas valorisée* », regrette un membre du cabinet.

On en sort donc très peu. Résultat : faute de personnel suffisamment étoffé, le MAE voit, par exemple, son poids baisser régulièrement à la représentation française à Bruxelles, au profit des autres ministères. Reste alors à former les gens en interne. Là, les choses avancent. Le Quai ne dispose d'aucun organisme de formation initiale à ses métiers. Mais la première session du futur Institut diplomatique, destiné à faire évoluer les agents en cours de carrière, devrait se tenir en mai 2001.

L'autre grand chantier, au coeur de la réforme de l'État, porte sur la gestion du personnel. Là, visiblement, Védrine «*échoue à réformer la DRH*» (direction des ressources humaines), disent ses proches. Certes, désormais, tout ambassadeur doit s'engager, après six mois en poste, sur un «*contrat d'objectifs*». Mais, dans les faits, l'évaluation de l'activité des diplomates est totalement «*hypocrite*». Les erreurs graves d'analyse (il y en a eu par exemple avant le sommet européen de Nice, fin 2000) ne font l'objet d'aucun bilan ; les indécidables de certains agents (par exemple les soupçons de corruption pour l'obtention de visas dans certains consulats) ne sont pas vraiment sanctionnées. Car l'administration centrale reste un «*noyau dur de résistance, plus intéressée par le maintien de l'opacité de gestion que par la dynamisation de la machine*», juge un jeune diplomate. Beaucoup tremblent devant sa capacité à «*faire et défaire les carrières*». Le Foreign Office, lui, a instauré des «*groupes de prévoyance*» dans chaque ambassade. «*On se réunit, dit un Britannique, pour contester les pratiques usuelles, dégager des idées innovantes.*»

Un diplomate français qui y a passé un an est revenu ébahi par l'efficacité du suivi des carrières. Un exemple : «*En France, on vous catalogue une fois pour toutes sinisant, ou arabisant, ou autre, et cela ne confère aucun avantage. En Grande-Bretagne, on vous convoque régulièrement à des examens. Vous avez amélioré votre niveau, la prime de langue augmente. Sinon, problème ! Vous êtes incité à vous former.*» La question des langues est symptomatique. Le niveau général du Quai est bon (hormis le manque de germanistes). Mais les affectations se font souvent sans tenir compte des capacités linguistiques. À quoi bon exiger d'un ambassadeur à Moscou d'«*aller vers la société civile*» s'il ne sait pas le russe ?

Quant à la communication interne, beaucoup se plaignent de son absence. «*Je ne suis jamais informé de ce qui se fait en comité de management. En 1999, on nous a donné une note, " 51 mesures pour la modernisation ", et, depuis, rien !*», bougonne un sous-directeur. Ce n'est pas au Quai que l'on distribuerait à tous, comme l'ont fait les Américains en interne en février, le rapport Carlucci-Brzezinski. Intitulé «*La réforme du département d'État*», celui-ci dénonce «*le sérieux délabrement*» d'une diplomatie états-unienne rongée par les «*résistances bureaucratiques*». «*Il n'y a chez nous aucun espace de débat, se plaint un diplomate français. Ainsi, tout le monde se demande à quoi serviront bientôt les ambassades dans les pays de l'UE, alors que tout se règle de plus en plus à Bruxelles. Mais on n'en parle jamais.*»

Il est un domaine, cependant, où le ministère peut se targuer d'avoir mené à terme une réforme d'envergure : il s'agit de l'absorption du ministère de la coopération. L'idée était dans l'air depuis... 1982 ! Malgré de nombreuses tentatives, elle n'avait jamais abouti. La fusion MAE-«*Coopé*» est effective depuis le 1er février 1999. Certes, politiquement, elle n'a rien d'une prouesse. L'abolition de la «*Coopé*», dont l'activité, depuis 1962, se limitait aux «*pays du champ*», jargon diplomatique désignant les ex-colonies, n'a fait qu'entériner la désagrégation progressive de la «*Françafrique*», cette relation postcoloniale qui unissait Paris à ses anciennes possessions (même si la cellule africaine de l'Élysée existe toujours).

Après les errances françaises en Afrique (du génocide rwandais au soutien jusqu'au bout à Mobutu au Zaïre), la disparition de la «*Coopé*» devenait inéluctable. D'autant qu'économiquement la «*Françafrique*» se meurt. Il y avait 25 000 coopérants en 1970, ils sont 2.000 aujourd'hui. Les investissements français dans le seul Nigeria anglophone dépassent désormais ceux dans les douze pays d'Afrique de l'Ouest francophones.

Mais, sur le plan de la réforme de l'État, la fusion des deux ministères est, en soi, un petit exploit, tant étaient fortes les réticences de chaque côté (et, politiquement, à l'Élysée et parmi les chefs d'État africains). Tant les problèmes de statut, de recrutement, de salaires à fonctions égales semblaient insurmontables.

Tant les hauts fonctionnaires craignaient de perdre leurs prérogatives. Tant, enfin, leurs cultures étaient antagonistes : les diplomates méprisant les coopérants, ces gueux «*qui n'ont pas passé les concours*» ; ces derniers raillant «*des snobs qui ne se salissent jamais les mains*». «*Le*

sujet, dit Hubert Védrine, était explosif. Il fallait surmonter les résistances par étapes. Une erreur, et tout pouvait capoter. On a connu des grèves pour moins que cela quand l'État a voulu réformer d'autres administrations. » Durant un an et demi, les mots « fusion » ou « rattachement » ont été tabous. On parlait « rapprochement », « interpénétration des services ». Cela ne leurrait personne, mais l'administration française est ainsi faite. Désormais, l'intégration de tous au sein de la DGCID – la direction générale de la coopération internationale et du développement – est jugée par Pierre Sellal, le directeur du cabinet, « irréversible, avec un budget et un corps de fonctionnaires uniques ».

Peu à peu, les doublons entre responsables de dossiers identiques sont résorbés. Si la « guerre des cultures » perdure, elle baisse d'intensité. Un deal implicite a été proposé aux ex-« chefs de MAC » (mission d'aide et de coopération), les hommes forts de la « Coopé ». Eux étaient farouchement opposés à l'intégration au MAE pour une raison simple : en Afrique noire, ils étaient généralement plus importants que l'ambassadeur. Dotés de budgets beaucoup plus conséquents, c'est eux qui distribuaient les enveloppes (sur et sous la table). La « Coopé » disparaissant, on leur a fait miroiter la possibilité de devenir ambassadeur. Depuis, six d'entre eux ont été nommés. À l'échelon inférieur, la fusion est moins enthousiasmante : un seul coopérant technique a été pris au ministère comme secrétaire aux affaires étrangères ! L'administration veille. « Intégrer un coopérant comme diplomate, ça leur donne de l'urticaire », juge un syndicaliste. Reste à « gérer le mammoth ».

La France demeure la première puissance de coopération au monde. La DGCID absorbe 42 % du budget du MAE. Sous sa coupe : plus de 500 projets de développement, 270 écoles, 220 alliances françaises, 160 centres culturels et 27 de recherche, 130 missions archéologiques, 2.110 coopérants et 15.000 contractuels, 6.000 professeurs, 5.500 détachés d'autres ministères. Hubert Védrine a récemment nommé à la tête de la DGCID un diplomate convaincu de l'obligation de dépoussiérer la « maison » : Bruno Delaye. « Si ça ne tenait qu'à lui, dit son entourage, il enverrait chaque énarque entrant au Quai travailler deux ans dans un bidonville en Afrique ou en Amérique latine, pour lui faire voir les choses autrement. »

Delaye balance, selon les périodes, entre optimisme volontariste et accablement. Optimisme quand il constate que l'« esprit de projet » (monter une opération et son financement), inhérent aux coopérants mais étranger aux diplomates, imprègne progressivement ses services. Quand il parvient à « réduire à quatorze mois les délais de décaissement d'un projet » (il ne faut pas exagérer le dynamisme de l'administration...). Quand il obtient que les postes gèrent des budgets de manière autonome. Optimisme encore quand il lance la modernisation du réseau culturel français en Allemagne. Mais l'accablement le menace lorsqu'il envisage l'ampleur de la tâche : l'action culturelle, admet un proche de Védrine, est une « zone sinistrée » au MAE. Elle est faible dans des endroits stratégiques et surdimensionnée dans d'autres, où ses fonctionnaires végètent sans moyens... mais refusent toute fermeture de poste. Accablement, surtout, lorsque Bruno Delaye constate que « c'est au moment où tout le monde découvre le « soft power » qu'on nous massacre budgétairement ». Ce qui place le MAE, donne-t-il comme exemple, dans l'« impossibilité de participer sérieusement à la bataille des images », alors que l'audiovisuel, en termes de « politique d'influence » internationale, est cardinal. Accablement encore parce qu'un excellent connaisseur du terrain dans les « pays du champ » ne devient pas du jour au lendemain opérationnel ailleurs. Or les « ex-Coopé » connaissent surtout l'Afrique, dont le poids diminue régulièrement dans les nouvelles « zones de solidarité prioritaires » instaurées par le Quai.

Beaucoup de coopérants se sentent aujourd'hui incompetents, ou sous-exploités. Delaye, lui, aurait bien besoin « de jeunes sortis d'écoles de commerce, de webmasters », mais il ne peut titulariser les contractuels qu'il voudrait, et encore moins embaucher. Et surtout, il sait ce qui se dit dans tout le Quai d'Orsay : que les activités socio-économiques, scientifiques et culturelles, dont il est convaincu qu'elles sont devenues aussi importantes pour l'action extérieure de la France que la diplomatie pure, ne sont pas jugées nobles par la plupart des diplomates, qui voient dans la DGCID une voie de garage n'offrant aucune perspective de carrière.

ANNEXE IV

TOUT CHANGER POUR NE RIEN CHANGER ?

Par Sylvain CIPEL

(Le Monde du 27 avril 2001)

Les reproches d'incurie et d'inefficacité pleuvent sur les diplomates français quand il s'agit de sortir de leur pré carré traditionnel pour agir sur le terrain et, par exemple, coordonner l'urgence, comme au Kosovo. Si le Quai s'ouvre aux ONG et au secteur privé, c'est pour mieux s'accrocher à ses prérogatives.

Quand il y repense, Jean-Louis Machuron enrage encore. « *Ubuesque* », « *désespérant* » : il est intarissable sur l'incurie du Quai d'Orsay en situation de crise humanitaire. Machuron est le fondateur de Pharmaciens sans frontières. Quinze ans de terrain. C'est lui que la cellule d'urgence (Cellur) du ministère des affaires étrangères (MAE) avait nommé « *coordinateur* » de l'aide humanitaire française au Kosovo. La guerre finie, « *les réfugiés rentraient. Je cours en Macédoine récupérer dix camions et six 4 × 4 remplis de matériel que la Cellur m'avait envoyés. Le diplomate à l'ambassade de France refuse de me les livrer. Je hurle : « Vous avez dû recevoir un télégramme du Quai d'Orsay ! – On l'a, mais il ne stipule pas expressément que nous devons vous donner ces véhicules » ... Le lendemain, j'ai pris trois camions et je suis parti avec. Il faudra quinze jours pour que je récupère les autres. C'est ça, l'urgence et la coopération avec les ONG vues du Quai d'Orsay* »...

Des anecdotes de ce type, Machuron en a des dizaines. Il loue un local à Mitrovica. On le soupçonnera de prévarication. « *Pensez, quel scandale : je n'étais pas passé par le service des locations du ministère – six mois d'attente pour une réponse –, et j'y avais accueilli sans autorisation et sans les faire payer des "étrangers" : des responsables de la mission Kouchner de l'ONU et des membres d'ONG qui n'avaient pas où dormir !* » Pour passer commande à une entreprise, le Quai exigeait le respect des marchés publics à cinquante-trois jours ! Machuron a besoin de bâches. La Cellur lui en trouve. Refus de l'administration : non conformes, elles font 6 × 5 mètres, l'appel d'offres indiquait 8 × 4... « *Sur le terrain, la cellule d'urgence a fait des miracles à force d'imagination. Mais l'administration à Paris et les diplomates locaux nous ont rendus fous.* »

Comment expliquer ce double mouvement ? D'un côté, le Quai d'Orsay diligente une cellule d'urgence et confie la responsabilité du terrain à un French doctor. De l'autre, il crée les pires difficultés à ceux qui mènent sa propre politique. Une bataille interne des Anciens et des Modernes ? À l'évidence, elle existe. « *Question de générations. Mais les tenants de la diplomatie de papa sont de moins en moins nombreux* », se rassure un haut responsable. Chargé des droits de l'homme au cabinet du ministre, Harold Valentin, diplomate hors norme (il est ingénieur, non énarque, passé par le capital-risque), estime que les services du MAE « *s'ouvrent plus qu'on ne le croit aux ONG, mais il y a des résistances* ». En réalité, l'explication de ces incohérences est, d'abord, politique.

Hubert Védrine prône une « *profonde adaptation culturelle* » des diplomates « *devant la montée en puissance des acteurs non étatiques, la révolution des communications, le poids croissant de l'économie dans les relations internationales* ». Dans cette configuration nouvelle, « *il ne faut pas que la diplomatie s'appauvrisse, dit-il. Il faut l'ouvrir, lui montrer que la mondialisation renforce son rôle, qu'elle est un atout, pas une menace. Mais les États ne doivent pas démissionner. Et seul le Quai d'Orsay peut offrir un lieu de synthèse de la politique française dans un environnement mondialisé.* »

En d'autres termes, il s'agit de « *s'ouvrir* » aux ONG, au secteur privé ou aux autres ministères... pour mieux garantir ses propres attributs. Tout changer pour ne rien changer, en quelque sorte. D'où un discours qui, sur le fond, ne varie pas, mais où tout est question d'intonation. Dans *Le Monde* (22 février) ou dans le mensuel *Amnesty International* (février), Hubert Védrine peaufine

l'option ouverture (« *Les ONG sont des partenaires indispensables* »). Dans *Marianne* (20 novembre 2000) ou dans *Le Monde diplomatique* (décembre 2000), il privilégie la primauté de l'État et pourfend une « *société civile qui n'est pas une panacée* ». Résultat : en interne, chacun entend la partition qui lui convient. Et les « *résistants* » à l'ouverture l'emportent généralement sur ses partisans.

Lorsque Peter Hain, ministre délégué britannique des affaires étrangères, explique à ses cadres (22 janvier) que « *la politique étrangère traditionnelle, [qui] auparavant incombaît à une élite de diplomates chevronnés (...), est morte* », qu'elle ne sera désormais « *efficace que grâce à l'action coordonnée des administrations de l'État et à l'implication de la société civile et du monde des affaires* », le message d'« *ouverture* » est sans ambiguïté. D'autant que le personnel du Foreign Office a reçu, l'an dernier, une brochure (Going Public, « *Aller vers la société* ») aux chapitres explicites : « *Repenser la diplomatie* », « *De la sécurité des États à celle des populations* », « *Pourquoi les relations d'État à État sont devenues insuffisantes* », etc. « *On nous martèle que, si nous ne changeons pas, nous serons dépassés* », dit un diplomate britannique à Paris. Quand Charles Josselin, ministre délégué à la coopération, déclare à ses cadres (23 novembre 2000) que « *la France est en décalage par rapport aux pays anglo-saxons qui veulent substituer la société civile à l'État* », qu'entendent-ils ? Votre interlocuteur, c'est l'État, en France comme ailleurs, et personne d'autre. Tout continue donc comme avant.

Dans la pratique, surtout dans les pays où les droits de l'homme sont bafoués, les conséquences sont souvent affligeantes. À Moscou, l'ambassadeur demande aux journalistes français de ne pas aller en Tchétchénie, pas uniquement pour d'évidents motifs de sécurité, mais aussi parce que leurs informations portent préjudice à ses relations avec le Kremlin. Mais c'est avec la reconstruction du Kosovo que les difficultés du Quai à mener une action sortant du cadre balisé des relations étatiques ont été le plus flagrantes. « *Hormis dans le domaine sécuritaire, la France a été la risée de tous. Comparés aux Anglais, aux Allemands, ses diplomates étaient dépassés, incapables par exemple de promouvoir les entreprises françaises* », note un ancien de la Minuk (la mission onusienne au Kosovo). Le MAE, au moins, a-t-il fait le bilan de cet échec ? D'une certaine façon, oui : vantée publiquement pour son « *dynamisme* », sa minuscule cellule d'urgence, aujourd'hui marginalisée, subit la vindicte d'une administration qui lui a, depuis, fait subir trois contrôles financiers ! « *Au Quai, quand vous faites preuve d'éthique, vous choquez. Et le retour de bâton est terrible* », dit un jeune diplomate.

Hubert Védrine, évidemment, n'accepte pas ce point de vue. Il invoque le fait que « *l'ensemble de l'appareil d'État est mauvais pour placer la France dans des opérations civiles internationales* ». Pour son directeur de cabinet, Pierre Sellal, « *le Quai est très fort dans le conceptuel, moins bon dans l'opérationnel* ». L'un comme l'autre avancent l'excuse du « *manque de moyens* ». Mais se donne-t-il les moyens politiques d'une « *ouverture* » plus efficace vers les « *acteurs non étatiques* » ? En quelques années, les ministères des affaires étrangères des grands pays se sont dotés de structures fortes pour appréhender les problèmes émergents liés à la mondialisation : une division Global Affairs aux États-Unis, des services droits de l'homme, criminalité organisée, environnement, santé publique, etc., plus un Public Diplomacy Committee dans chaque ambassade au Foreign Office. Rien de tel au Quai d'Orsay. Il y a bien un service de l'action humanitaire, mais il est composé de diplomates « *purs* » – et notoirement absents du terrain. Harold Valentin, chargé des ONG au cabinet, tente une explication : « *La philosophie du ministre n'est pas de modifier l'organigramme, mais d'imprégner toute la structure de l'importance des questions émergentes et de nommer des ambassadeurs itinérants.* » Ainsi a-t-il désigné Patrick Hénault ambassadeur aux droits de l'homme. Et, effectivement, une récente note interne indique que « *la plupart des directeurs du MAE sont supposés avoir des relations avec les ONG de leur propre initiative* ». « *Sont supposés* »...

Donc, en pratique, chacun fait comme il l'entend. Et, sans troupes propres, Harold Valentin dépend des bonnes ou mauvaises dispositions des services et des ambassades. Il a obtenu quelques succès (comme la collaboration avec l'ONG britannique Redress pour élaborer la jurisprudence du Tribunal pénal international), mais admet aussi « *de nombreux échecs* ». Il a demandé aux ambassades de lister les ONG utiles dans le pourtour méditerranéen et le Caucase. « *Les réponses sont*

disparates. » Lorsqu'il a voulu monter une opération avec Voix de l'enfant pour lutter contre la traite des mineurs au Népal, il a attendu dix-huit mois la réponse de la direction idoine du ministère ! Au final, lorsque surgit l'intervention civile au Kosovo, vous disposez d'une cellule d'urgence « *conceptuelle* » de six personnes quand les Allemands ont une task force « *opérationnelle* » de quarante. Comment s'étonner que, depuis, le Quai accumule les critiques stigmatisant son impéritie dans les actions à caractère non strictement diplomatique ? Le rapport Descoueyte-Vachey (deux inspecteurs du MAE et des finances, octobre 1999) dresse un tableau ahurissant des procédures bureaucratiques du ministère en situation d'urgence. Le groupe Procure – qui réunissait le MAE, la défense, la Minuk et divers experts – raille (17 février 2000) une « *diplomatie française pathétiquement sous-équipée à Pristina, composée de diplomates pur sucre alors que les autres grands pays avaient des équipes pluridisciplinaires* ». Le HCCI (Haut Conseil de la coopération internationale, 23 novembre 2000), éreinte un ministère systématiquement « *à la remorque des événements* », dont la vision est « *marquée par la priorité donnée à la stabilité institutionnelle* ».

Tous ces rapports dénoncent l'incapacité du MAE à piloter l'action interministérielle en temps de crise humanitaire et, parallèlement, son refus d'abandonner la moindre prérogative. Tous prônent la création d'une « *structure souple* » – une agence, un établissement public autonome ou autre – soustraite à la tutelle paralysante du seul Quai d'Orsay, pour dynamiser la capacité française d'intervention en urgence. Roger Fauroux, chargé par Matignon de piloter une « *concertation interministérielle sur la gestion des crises* », proposait, dans une lettre à Lionel Jospin (16 octobre 2000), de déléguer les aspects opérationnels à l'Agence française du développement (AFD), sous l'égide politique « *d'un triumvirat permanent : affaires étrangères, finances, défense. Il faut qu'il en soit ainsi quoi qu'en puisse dire le MAE* ». Un tel organisme devra être capable de gérer les crises « *très en amont* » et non « *au coup par coup, comme semble le suggérer le ministère des affaires étrangères* »...

Hubert Védrine en est là : seul face aux experts, au secteur privé, aux autres ministères, qui, tous, reprochent la faiblesse du Quai ou sa mauvaise volonté à coopérer avec eux efficacement dans les situations d'urgence (cela s'est de nouveau avéré lors du récent tremblement de terre en Inde). Mais celui-ci s'arc-boute. Fin mars, après des mois de guerre de tranchées, il a obtenu de Matignon que les conclusions de la mission Fauroux ne soient pas appliquées. Contre le souhait des autres administrations (surtout de la défense), le MAE a évité la création à Matignon d'un secrétariat permanent interministériel de gestion civile des crises, et celle d'un organisme opérationnel spécifique au sein de l'AFD. L'impression prédomine que, de même qu'il est essentiel, pour le Quai d'Orsay, que l'« *épisode* » militaire kosovar constitue une « *exception* » diplomatique, de même est-il urgent de ne tirer aucune conclusion de l'incurie française qui s'est manifestée sur le terrain civil de la reconstruction.

Cette manière du MAE de s'arc-bouter sur ses prérogatives plutôt que de promouvoir un outil efficace d'intervention civile est symptomatique de ses difficultés générales à se « *réformer* » et à s'« *ouvrir* » aux autres. À force de regimber, les affaires étrangères risquent à terme de se retrouver précisément réduites à ce que les réformes d'Hubert Védrine visent à éviter : la seule diplomatie « *pure* ». Une partie de ses hauts fonctionnaires s'en réjouirait certainement. Pourtant, « *si nous n'évoluons pas, nous ne serons bientôt plus bons qu'à être des bureaucrates qui tamponnent des visas, ou des maîtres d'hôtel ; ce que nous savons faire admirablement* », dit l'un de ses fidèles.

ANNEXE V

TABLEAU COMPARATIF DES PRINCIPAUX RÉSEAUX DIPLOMATIQUES
ET CONSULAIRES OCCIDENTAUX

AMB : ambassade.
CG : Consulat général.
C : Consulat.
VC : Vice-consulat.
Ch. Dét. : Chancellerie détachée.
Sect. Int. : Section d'intérêt.

Pays	Réseau français	Réseau britannique ⁽⁶⁹⁾	Réseau américain	Réseau allemand	Réseau italien
Afghanistan – Kaboul	AMB ⁽⁷⁰⁾	AMB	–	Sect. Int.	AMB ⁽⁷¹⁾
Afrique du Sud – Pretoria – Durban – Johannesburg – Le Cap – Port Élisabeth	AMB – CG CG –	AMB C CG Ch. Dét. ⁽⁷²⁾ C	AMB CG CG CG –	AMB – – CG –	AMB C CG C –
Albanie – Tirana – Scutari – Valona	AMB – –	AMB – –	AMB – –	AMB – –	AMB C CG
Algérie – Alger – Annaba – Oran	AMB CG CG CG	AMB – –	AMB – –	AMB – –	AMB – –
Allemagne – Berlin – Brême – Cologne – Dortmund – Düsseldorf – Francfort-sur-le Main – Fribourg – Hambourg – Hannovre – Kiel – Leipzig – Munich – Nuremberg – Sarrebrück – Stuttgart	AMB – – – CG CG – CG – – – CG CG – CG CG	AMB C – – CG CG – – C C – CG CG C – CG	AMB – – – CG CG CG – CG – – CG CG – – –	– – – – – – – – – – – – – – –	AMB – CG C – CG CG C – CG CG C C CG
Andorre – Andorre-la-Vieille	AMB	C	–	–	CG
Angola					

⁽⁶⁹⁾ Dans les pays du Commonwealth, les ambassades s'appellent « High Commission ».

⁽⁷⁰⁾ Chargé d'affaire en mission à Kaboul, mais résidant à Islamabad.

⁽⁷¹⁾ Actuellement en sommeil.

⁽⁷²⁾ Le Haut Commissaire est en résidence à Pretoria, mais dispose de bureaux au Cap.

- Luanda	AMB	AMB	AMB	AMB	AMB
Antigua-et-Barbuda					
- Saint-John's	-	AMB	-	-	-

Arabie Saoudite					
– Riyad	AMB	AMB	AMB	AMB	AMB
– Dhahran	–	–	CG	–	–
– Djeddah	C	CG	CG	Ch. Dét.	CG
Argentine					
– Buenos Aires	AMB CG	AMB	AMB	AMB	AMB CG
– Bahia Blanca	–	–	–	–	CG
– Cordoba	–	–	–	–	CG
– La Plata	–	–	–	–	CG
– Mar del Plata	–	–	–	–	C
– Mendoza	–	–	–	–	C
– Rosario	–	–	–	–	CG
Arménie					
– Erevan	AMB	AMB	AMB	AMB	AMB
Australie					
– Canberra	AMB	AMB	AMB	AMB	AMB
– Adelaide	–	C	–	–	C
– Brisbane	–	CG	–	–	C
– Melbourne	–	CG	CG	CG	CG
– Perth	–	CG	CG	–	C
– Sydney	CG	CG	CG	CG	CG
Autriche					
– Vienne	AMB	AMB	AMB	AMB	AMB C
– Bregenz	–	C	–	–	–
– Graz	–	C	–	–	–
– Klagenfurt	–	–	–	–	CG
– Innsbruck	–	C	–	–	CG
– Salzburg	–	C	–	–	–
Azerbaïdjan					
– Bakou	AMB	AMB	AMB	AMB	AMB
Bahamas					
– Nassau	–	AMB	AMB	–	–
Bahréïn					
– Manama	AMB	AMB	AMB	AMB	–
Bangladesh					
– Dacca	AMB	AMB	AMB	AMB	AMB
Barbade					
– Bridgetown	–	AMB	AMB	–	–
Belgique					
– Bruxelles	AMB CG	AMB	AMB	AMB	AMB C
– Anvers	CG	CG	–	–	–
– Charleroi	–	–	–	–	CG
– Liège	CG	C	–	–	CG
– Mons	–	–	–	–	VC
Belize					
– Belmopan	–	AMB	AMB	–	–
Bénin					
– Cotonou	AMB C	–	AMB	AMB	–
Biélorussie					
– Minsk	AMB	AMB	AMB	AMB	AMB

Birmanie – Rangoun	AMB	AMB	AMB	AMB	AMB
Bolivie – La Paz	AMB	AMB	AMB	AMB	AMB
Bosnie-Herzégovine – Sarajevo	AMB	AMB	AMB	AMB	AMB
Bostwana – Gaborone	AMB	AMB	AMB	AMB	–

Brésil					
– Brasilia	AMB	AMB	AMB	AMB	AMB
– Belem	–	C	–	–	–
– Belo Horizonte	–	C	–	–	C
– Curitiba	–	–	–	–	CG
– Fortaleza	–	C	–	–	–
– Porto Alegre	–	–	–	CG	CG
– Recife	C	–	C	CG	C
– Rio de Janeiro	CG	CG	CG	CG	CG
– Salvador	–	C	–	–	–
– Santos	–	C	–	–	–
– Sao Paulo	CG	CG	CG	CG	CG
Brunei					
– Bandar Seri Begawan	AMB	AMB	AMB	AMB	–
Bulgarie					
– Sofia	AMB	AMB	AMB	AMB	AMB
– Varna	–	C	–	–	–
Burkina Faso					
– Ouagadougou	AMB C	–	AMB	AMB	–
Burundi					
– Bujumbura	AMB	–	AMB	–	–
Cambodge					
– Phnom Penh	AMB	AMB	AMB	AMB	–
Cameroun					
– Yaoundé	AMB CG	AMB	AMB	AMB	AMB
– Douala	CG	C	–	–	–
– Garoua	C	–	–	–	–
Canada					
– Ottawa	AMB	AMB	AMB	AMB	AMB
– Calgary	–	–	CG	–	–
– Edmonton	–	–	–	–	C
– Moncton et Halifax	CG	C	CG	–	–
– Montréal	CG	CG	CG	CG	CG
– Québec	CG	C	CG	–	–
– Saint John's	–	C	–	–	–
– Toronto	CG	CG	CG	CG	CG
– Vancouver	CG	CG	CG	CG	CG
– Winnipeg	–	C	–	–	–
Cap-Vert					
– Praia	AMB	–	AMB	–	–
– Sao Vincente	–	C	–	–	–
Centrafricaine (République)					
– Bangui	AMB CG	–	AMB	–	–
Chili					
– Santiago	AMB	AMB	AMB	AMB	AMB
Chine					
– Pékin	AMB	AMB	AMB	AMB	AMB
– Canton	CG	CG	CG	CG	CG
– Chengdu	–	–	CG	–	–
– Chongqing	–	CG	–	–	–
– Hong-Kong	CG	CG	CG	CG	CG

- Macau	-	CG	-	-	-
- Shanghai	CG	CG	CG	CG	CG
- Shenyang	-	-	CG	-	-
- Wuhan	CG	-	-	-	-
Chypre					
- Nicosie	AMB	AMB	AMB	AMB	AMB

Colombie					
– Bogota	AMB	AMB	AMB	AMB	AMB
– Cali	–	C	–	–	–
– Medellin	–	C	–	–	–
Comores					
– Moroni	AMB	C	–	–	–
Congo					
– Brazzaville	AMB	–	AMB	–	AMB
– Pointe Noire	C	–	–	–	–
Congo (République démocratique du)					
– Kinshasa	AMB	AMB	AMB	AMB	AMB
Cook (Îles)					
– Rarotonga	–	C	–	–	–
Corée (République de)					
– Séoul	AMB	AMB	AMB	AMB	AMB
Corée (République populaire démocratique de Corée)					
– Pyongyang	–	AMB	–	AMB	–
Costa Rica					
– San José	AMB	AMB	AMB	AMB	AMB
Côte d’Ivoire					
– Abidjan	AMB CG	AMB	AMB	AMB	AMB
Croatie					
– Zagreb	AMB	AMB	AMB	AMB	AMB
– Fiume	–	–	–	–	CG
– Dubrovnik	–	C	–	–	–
– Split	–	C	–	–	VC
Cuba					
– La Havane	AMB	AMB	Sect. Int. ⁽⁷³⁾	AMB	AMB
Danemark					
– Copenhague	AMB	AMB	AMB	AMB	AMB
– Aabenraa	–	C	–	–	–
– ? lborg	–	C	–	–	–
– ?rhus	–	C	–	–	–
– Esbjerg	–	C	–	–	–
– Fredericia	–	C	–	–	–
– Herning	–	C	–	–	–
– Odense	–	C	–	–	–
– Torshavn	–	C	–	–	–
Djibouti					
– Djibouti	AMB CG	C	AMB	–	–
Dominicaine (République)					
– Saint-Domingue	AMB	AMB	AMB	AMB	AMB
– Puerto Plata	–	C	–	–	–
Dominique					
– Roseau	–	AMB C	–	–	–
Égypte					

⁽⁷³⁾ Section d'intérêt auprès de l'ambassade de Suisse.

- Le Caire	AMB CG	AMB	AMB	AMB	AMB
- Alexandrie	CG	CG	-	-	C CG
Émirats Arabes Unis					
- Abou Dabi	AMB	AMB	AMB	AMB	AMB
- Dubaï	CG	Ch. Dét.	CG	CG	-

Équateur					
– Quito	AMB	AMB	AMB	AMB	AMB
– Guayaquil	–	–	CG	–	–
Érythrée					
– Asmara	AMB ⁽⁷⁴⁾	AMB	AMB	AMB	AMB
Espagne					
– Madrid	AMB CG	AMB CG	AMB	AMB	AMB CG
– Alicante	Ch. Dét. ⁽⁷⁵⁾	C	–	–	–
– Barcelone	CG	CG	CG	CG	CG
– Bilbao	CG	CG	–	–	–
– Grenade	–	C	–	Ch. Dét.	–
– Ibiza	–	VC	–	–	–
– Las Palmas	–	C	–	–	–
– Malaga	–	C	–	CG	–
– Minorque	–	VC	–	–	–
– Palma	–	C	–	Ch. Dét.	–
– Santa Cruz de Tenerife	–	C	–	–	–
– Santander	–	C	–	–	–
– Séville	CG	C	–	Ch. Dét.	–
– Vigo	–	C	–	–	–
Estonie					
– Tallinn	AMB	–	AMB	AMB	AMB
États-Unis					

⁽⁷⁴⁾ *Ambassadeur itinérant.*

⁽⁷⁵⁾ *Jusqu'à sa transformation en antenne consulaire à l'été 2002.*

– Washington	AMB CG	AMB	–	AMB	AMB
– Anchorage	–	C	–	–	–
– Atlanta	CG ⁽⁷⁶⁾	CG	–	CG	–
– Boston	CG	CG	–	CG	–
– Charlotte	–	C	–	–	–
– Chicago	CG	CG	–	CG	CG
– Dallas	–	C	–	–	–
– Denver	–	C	–	–	–
– Detroit	–	–	–	–	C
– Houston	CG ⁽⁷⁷⁾	CG	–	CG	CG
– Kansas City	–	C	–	–	–
– La Nouvelle Orléans	CG	C	–	–	–
– Los Angeles	CG	CG	–	CG	CG
– Miami	CG ⁽⁷⁸⁾	C	–	CG	CG
– Minneapolis	–	C	–	–	–
– Nashville	–	C	–	–	–
– Newark	–	–	–	–	VC
– New-York	CG	CG	–	CG	CG
– Orlando	–	C	–	–	–
– Philadelphie	–	C	–	–	CG
– Pittsburgh	–	C	–	–	–
– Portland	–	C	–	–	–
– Puerto Rico	–	C	–	–	–
– Saint-Louis	–	C	–	–	–
– San Francisco	CG	CG	–	CG	CG
– Seattle	–	C	–	–	–
Éthiopie					
– Addis-Abeba	AMB	AMB	AMB	AMB	AMB
Fidji					
– Suva	AMB	AMB	AMB	–	–

⁽⁷⁶⁾ Poste mixte avec la direction des relations économiques extérieures du ministère de l'économie.

⁽⁷⁷⁾ Poste mixte avec la direction des relations économiques extérieures du ministère de l'économie.

⁽⁷⁸⁾ Poste mixte avec la direction des relations économiques extérieures du ministère de l'économie.

Finlande					
– Helsinki	AMB	AMB	AMB	AMB	AMB
– Îles Åland	–	C	–	–	–
– Jyväskylä	–	C	–	–	–
– Kotka	–	C	–	–	–
– Kuopio	–	C	–	–	–
– Oulu	–	C	–	–	–
– Pori	–	C	–	–	–
– Tampere	–	C	–	–	–
– Turku	–	C	–	–	–
– Vaasa	–	C	–	–	–
France					
– Paris	–	AMB CG	AMB	AMB	AMB CG
– Bastia	–	–	–	–	C
– Bordeaux	–	CG	C	CG	–
– Chambéry	–	–	–	–	C
– Le Havre	–	C	–	–	–
– Lille	–	CG	–	–	C
– Lorient	–	C	–	–	–
– Lyon	–	CG	C	CG	CG
– Marseille	–	CG	CG	CG	CG
– Metz	–	–	–	–	CG
– Mulhouse	–	–	–	–	C
– Nice	–	–	–	–	CG
– Rennes	–	–	C	–	–
– Saumur	–	C	–	–	–
– Strasbourg	–	–	CG	CG	–
– Toulouse	–	–	C	–	C
– Tours	–	C	–	–	–
Gabon					
– Libreville	AMB C	C	AMB	AMB	AMB
– Port-Gentil	CG	–	–	–	–
Gambie					
– Banjul	–	AMB	AMB	–	–
Géorgie					
– Tbilissi	AMB	AMB	AMB	AMB	AMB
Ghana					
– Accra	AMB	AMB	AMB	AMB	AMB
Grèce					
– Athènes	AMB CG	AMB	AMB	AMB	AMB C
– Corfou	–	C	–	–	–
– Heraklion	–	C	–	–	–
– Kos	–	VC	–	–	–
– Patras	–	VC	–	–	–
– Rhodes	–	C	–	–	–
– Syros	–	VC	–	–	–
– Thessalonique	–	C	CG	CG	CG
– Zakynthos	–	VC	–	–	–
Grenade					
– Saint-Georges	–	AMB	AMB	–	–
Guatemala					

– Guatemala	AMB	AMB	AMB	AMB	AMB
Guinée					
– Conakry	AMB	C	AMB	AMB	–
Guinée-Bissao					
– Bissao	AMB	C	AMB ⁽⁷⁹⁾	–	–

⁽⁷⁹⁾ Actuellement en sommeil.

Guinée équatoriale					
– Malabo	AMB	–	–	–	–
Guyana					
– Georgetown	–	AMB	AMB	–	–
Haïti					
– Port-au-Prince	AMB	C	AMB	AMB	–
Honduras					
– Tegulcigalpa	AMB	AMB	AMB	AMB	AMB
– San Pedro Sula	–	C	–	–	–
Hongrie					
– Budapest	AMB	AMB	AMB	AMB	AMB
Marshall (Îles)					
– Majuro	–	–	AMB	–	–
Inde					
– New Delhi	AMB	AMB	AMB	AMB	AMB
– Calcutta	–	CG	CG	CG	CG
– Goa	–	C	–	–	–
– Mumbai (Bombay)	CG	CG	CG	CG	CG
– Pondichéry et Chennai	CG	CG	CG	CG	–
Indonésie					
– Jakarta	AMB	AMB CG	AMB	AMB	AMB
– Bali	–	C	–	–	–
– Medan	–	C	–	–	–
– Surabaya	–	C	CG	–	–
Iran					
– Téhéran	AMB	AMB	–	AMB	AMB
Irak					
– Bagdad	Sect. Int. ⁽⁸⁰⁾	–	–	AMB ⁽⁸¹⁾	Sect. Int.
Irlande					
– Dublin	AMB	AMB	AMB	AMB	AMB
Islande					
– Reykjavik	AMB	AMB	AMB	AMB	–
– Akureyri	–	VC	–	–	–
Israël					
– Tel-Aviv	AMB C	AMB CG	AMB	AMB	AMB
– Eilat	–	C	–	–	–
– Haïfa	C	–	–	–	–
– Jérusalem	CG	CG	CG	–	CG
Italie					

⁽⁸⁰⁾ Section d'intérêt auprès de l'ambassade de Roumanie.

⁽⁸¹⁾ Actuellement en sommeil.

- Rome	AMB	AMB	AMB	AMB	-
- Bari	-	C	-	-	-
- Brindisi	-	C	-	-	-
- Cagliari	-	C	-	-	-
- Catane	-	C	-	-	-
- Florence	-	C	CG	-	-
- Gênes	-	C	-	-	-
- Milan	CG	CG	CG	CG	-
- Naples	CG	C	CG	CG	-
- Palerme	-	C	-	-	-
- Trieste	-	C	-	-	-
- Turin	CG	C	-	-	-
- Venise	-	C	-	-	-
Jamaïque					
- Kingston	AMB	AMB	AMB	AMB	-

Japon					
– Tokyo	AMB	AMB CG	AMB	AMB	AMB
– Fukuoka	–	–	C	–	–
– Nagoya	–	C	C	–	–
– Naha	–	–	CG	–	–
– Osaka	CG ⁽⁸²⁾	–	CG	CG	CG
– Sapporo	–	–	CG	–	–
Jordanie					
– Amman	AMB	AMB	AMB	AMB	AMB
Kazakhstan					
– Almaty	AMB	AMB	AMB	AMB	AMB
Kenya					
– Nairobi	AMB	AMB	AMB	AMB	AMB
Kirghizistan					
– Bichkek	–	–	AMB	AMB	–
Kiribati					
– Tarawa	–	AMB	–	–	–
Koweït					
– Koweït	AMB	AMB	AMB	AMB	AMB
Laos					
– Vientiane	AMB	AMB	AMB	AMB	–
Lesotho					
– Maseru	–	AMB	AMB	–	–
Lettonie					
– Riga	AMB	AMB	AMB	AMB	AMB
Liban					
– Beyrouth	AMB CG	AMB	AMB	AMB	AMB
– Tripoli	–	C	–	–	–
Liberia					
– Monrovia	–	–	AMB	–	–
Libye					
– Tripoli	AMB	AMB	–	AMB	AMB CG CG
– Bengasi	–	–	–	–	CG
Liechtenstein					
– Vaduz	–	–	–	–	–
Lituanie					
– Vilnius	AMB	AMB	AMB	AMB	AMB
Luxembourg					
– Luxembourg	AMB C	AMB	AMB	AMB	AMB
– Esch-sur-Alzette	–	–	–	–	C
Macédoine					
– Skopje	AMB	AMB	AMB	AMB	AMB
Madagascar					

⁽⁸²⁾ Poste mixte avec la direction des relations économiques extérieures du ministère de l'économie.

- Antananarivo	AMB CG	AMB	AMB	AMB	-
- Diego Suarez	CG	-	-	-	-
- Majunga	Ch. Dét.	-	-	-	-
- Tamatave	Ch. Dét.	-	-	-	-
- Toamasina	-	C	-	-	-
Malaisie					
- Kuala Lumpur	AMB	AMB	AMB	AMB	AMB
Malawi					
- Lilongwe	-	AMB	AMB	AMB	-

Maldives					
– Malé	–	–	–	–	–
Mali					
– Bamako	AMB CG	C	AMB	AMB	–
Malte					
– La Valette	AMB	AMB	AMB	AMB	AMB
Maroc					
– Rabat	AMB CG	AMB	AMB	AMB	AMB
– Agadir	C	C	–	–	–
– Casablanca	CG	CG	CG	–	CG
– Fès	CG	–	–	–	–
– Marrakech	CG	C	–	–	–
– Tanger	CG	C	–	–	VC
Maurice					
– Port-Louis	AMB	AMB	AMB	–	–
Mauritanie					
– Nouakchott	AMB	–	AMB	AMB	–
Mexique					
– Mexico	AMB CG	AMB C	AMB	AMB	AMB
– Ciudad Juarez	–	–	CG	–	–
– Guadalajara	–	–	CG	–	–
– Hermosillo	–	–	C	–	–
– Matamoros	–	–	C	–	–
– Merida	–	–	C	–	–
– Monterrey	–	C	CG	–	–
– Nogales	–	–	C	–	–
– Nuevo Laredo	–	–	C	–	–
– Tijuana	–	–	CG	–	–
Micronésie					
– Kolonia	–	–	AMB	–	–
Moldavie					
– Chisinau	AMB ⁽⁸³⁾	–	AMB	AMB	–
Monaco					
– Monaco	CG	C	–	–	AMB
Mongolie					
– Oulan-Bator	AMB ⁽⁸⁴⁾	AMB	AMB	AMB	–
Mozambique					
– Maputo	AMB	AMB	AMB	AMB	AMB
– Beira	–	C	–	–	–
Namibie					
– Windhoek	AMB	AMB	AMB	AMB	AMB
Nauru					
– Yaren	–	–	–	–	–
Népal					
– Katmandou	AMB	AMB	AMB	AMB	–
Nicaragua					
– Managua	AMB	AMB	AMB	AMB	AMB
Niger					

⁽⁸³⁾ *Ambassadeur itinérant.*

⁽⁸⁴⁾ *Ambassadeur itinérant.*

- Niamey	AMB	VC	AMB	-	-
Nigeria					
- Abuja	AMB	AMB	AMB	AMB	AMB
- Lagos	CG	CG	CG	-	-

Norvège					
– Oslo	AMB	AMB	AMB	AMB	AMB
– Ålesund	–	C	–	–	–
– Bergen	–	C	–	–	–
– Harstad	–	C	–	–	–
– Kristiansand	–	C	–	–	–
– Kristiansund	–	C	–	–	–
– Stavanger	–	C	–	–	–
– Tromsø	–	C	–	–	–
– Trondheim	–	C	–	–	–
Nouvelle-Zélande					
– Wellington	AMB	AMB	AMB	AMB	AMB
– Auckland	–	CG	CG	–	–
Oman					
– Mascate	AMB	AMB	AMB	AMB	AMB
Ouganda					
– Kampala	AMB	AMB	AMB	AMB	AMB
Ouzbékistan					
– Tachkent	AMB	AMB	AMB	AMB	AMB
Pakistan					
– Islamabad	AMB	AMB	AMB	AMB	AMB
– Karachi	CG	CG	CG	CG	CG
– Lahore	–	Ch. Dét.	C	–	–
– Peshawar	–	–	C	–	–
Palau					
– Koror	–	–	AMB	–	–
Panama					
– Panama	AMB	AMB	AMB	AMB	AMB
Papouasie-Nouvelle-Guinée					
– Port-Moresby	AMB	AMB	AMB	–	–
Paraguay					
– Assomption	AMB	AMB	AMB	AMB	AMB
Pays-Bas					
– La Haye	AMB	AMB	AMB	AMB	AMB
– Amsterdam	CG	CG	CG	CG	CG
– Willemstad (Antilles néerlandaises-Curacao)	–	C	CG	–	–
Pérou					
– Lima	AMB	AMB	AMB	AMB	AMB
Philippines					
– Manille	AMB	AMB	AMB	AMB	AMB
– Sebu	–	C	–	–	–
Pologne					
– Varsovie	AMB	AMB	AMB	AMB	AMB
– Breslau	–	–	–	CG	–
– Cracovie	CG	C	CG	CG	–
– Gdansk	–	C	–	CG	–
– Katowice	–	C	–	–	–
– Opole	–	–	–	Ch. Dét.	–
– Poznan	–	C	–	–	–
– Szczecin	–	C	–	–	–
– Wrocław	–	C	–	–	–
Portugal					

- Lisbonne	AMB CG	AMB	AMB	AMB	AMB
- Ponta Delgada (Açores)	-	-	C	-	-
- Portimao	-	C	-	-	-
- Porto	CG	C	-	-	-
Qatar					
- Doha	AMB	AMB	AMB	AMB	AMB

Roumanie					
– Bucarest	AMB	AMB	AMB	AMB	AMB
– Sibiu	–	–	–	CG	–
– Timisoara	–	–	–	Ch. Dét.	–
Royaume-Uni					
– Londres	AMB CG	–	AMB	AMB	AMB CG
– Bedford	–	–	–	–	VC
– Belfast	–	–	CG	–	–
– Caïmans (îles)	–	–	CG	–	–
– Édimbourg	CG	–	CG	CG	CG
– Hamilton (Bermudes)	–	–	CG	–	–
– Manchester	–	–	–	–	C
Russie (Fédération de)					
– Moscou	AMB C	AMB	AMB	AMB	AMB
– Iekaterinburg	–	CG	CG	–	–
– Nowosibirsk	–	–	–	CG	–
– Saint-Petersbourg	CG	CG	CG	CG	CG
– Saratow	–	–	–	CG	–
– Vladivostok	–	–	CG	–	–
Rwanda					
– Kigali	AMB	AMB	AMB	AMB	–
Saint-Christophe-et-Niévès					
– Basseterre	–	AMB C	–	–	–
Saint-Marin					
– Saint-Marin	–	CG	–	–	AMB
Saint-Siège					
– Rome	AMB	AMB	AMB	AMB	AMB
Saint-Vincent-et-les-Grenadines					
– Kingstown	–	AMB	–	–	–
Sainte-Lucie					
– Castries	AMB	AMB	–	–	–
Salomon (Îles)					
– Honiara	–	AMB	–	–	–
Salvador					
– San Salvador	AMB	AMB	AMB	AMB	AMB
Samoa occidentales (Îles)					
– Apia	–	AMB	AMB	–	–
Sao Tomé-et-Principe					
– Sao Tomé	–	C	–	–	–
Sénégal					
– Dakar	AMB CG	AMB	AMB	AMB	AMB
– Saint-Louis	CG	–	–	–	–
Seychelles					
– Victoria	AMB	AMB	–	–	–
Sierra Leone					
– Freetown	–	AMB	AMB	–	–
Singapour					
– Singapour	AMB	AMB	AMB	AMB	AMB
Slovaquie					

- Bratislava	AMB	AMB	AMB	AMB	AMB
Slovénie					
- Ljubljana	AMB	AMB	AMB	AMB	AMB
- Capodistria	-	-	-	-	CG

Somalie – Mogadiscio	–	AMB	–	–	(85)
Soudan – Khartoum	AMB	AMB	AMB	AMB	AMB
Sri Lanka – Colombo	AMB	AMB	AMB	AMB	AMB
Suède – Stockholm – Goteborg – Malmö – Sundsval	AMB – – –	AMB CG C C	AMB – – –	AMB – – –	AMB – – –
Suisse – Berne – Bâle – Genève – Lausanne – Lucerne – Lugano – Montreux – Saint-Gall – Valais – Zurich	AMB – CG Ch. Dét. – – – – – – CG	AMB VC CG – – VC C – – VC VC	AMB – – – – – – – – – –	AMB – CG – – – – – – – –	AMB C CG CG CG VC CG – C – CG
Suriname – Paramaribo	AMB	C	AMB	–	–
Swaziland – Mbabane	–	AMB	AMB	–	–
Syrie – Damas – Alep	AMB Ch. Dét.	AMB C	AMB –	AMB –	AMB –
Tadjikistan – Douchané	–	–	AMB	AMB	–
Tanzanie – Dar-es-Salam	AMB	AMB	AMB	AMB	AMB
Tchad – Ndjamena	AMB	C	AMB	–	–
Tchèque (République) – Prague	AMB	AMB	AMB	AMB	AMB
Thaïlande – Bangkok – Chiang Mai	AMB –	AMB –	AMB CG	AMB –	AMB –
Togo – Lomé	AMB C	C	AMB	AMB	–
Tonga – Nuku'alofa	–	AMB	–	–	–
Trinité-et-Tobago – Port-d'Espagne	AMB	AMB	AMB	AMB	–
Tunisie					

⁽⁸⁵⁾ Délégation diplomatique spéciale.

- Tunis	AMB CG	AMB	AMB	AMB	AMB
- Sfax	Ch. Dét.	-	-	-	-
Turkménistan					
- Achkhabad	AMB	AMB	AMB	AMB	-

Turquie					
– Ankara	AMB	AMB	AMB	AMB	AMB
– Adana	–	–	C	–	–
– Antalya	–	VC	–	–	–
– Istanbul	CG	CG	CG	CG	CG
– Izmir	–	C	–	CG	C
– Mersin	–	C	–	–	–
Tuvalu					
– Funafuti	–	–	–	–	–
Ukraine					
– Kiev	AMB	AMB	AMB	AMB	AMB
Uruguay					
– Montevideo	AMB	AMB	AMB	AMB	AMB C
Vanuatu					
– Port-Vila	AMB	AMB	–	–	–
Venezuela					
– Caracas	AMB	AMB	AMB	AMB	AMB CG C
– Maracaibo	–	C	–	–	C
– Margarita	–	C	–	–	–
– Mérida	–	C	–	–	–
– Puerto La Cruz	–	C	–	–	–
– San Cristobel	–	C	–	–	–
– Valencia	–	C	–	–	–
Vietnam					
– Hanoï	AMB	AMB	AMB	AMB	AMB
– Ho-Chi-Minh-Ville	CG	CG	CG	CG	–
Yémen					
– Sanaa	AMB	AMB	AMB	AMB	AMB
– Aden	–	CG	–	–	–
– Hodeidah	–	C	–	–	–
Yougoslavie					
– Belgrade	AMB	AMB	AMB	AMB	AMB
– Bar	–	–	–	–	CG
Zambie					
– Lusaka	AMB	AMB	AMB	AMB	AMB
Zimbabwe					
– Harare	AMB	AMB	AMB	AMB	AMB

ANNEXE VI

TABLEAU COMPARATIF DES REPRÉSENTATIONS PERMANENTES
DES PRINCIPAUX PAYS OCCIDENTAUX

Organismes	Réseau français	Réseau britannique	Réseau américain	Réseau allemand	Réseau italien
Banque africaine développement – Abidjan	–	RP	–	–	–
Banque asiatique de développement – Manille	–	RP	–	–	–
Banque inter-américaine de développement – Washington	–	RP	–	–	–
Commission du Pacifique Sud – Nouméa	RP	–	–	–	–
Conférence du désarmement – Genève	RP	RP	RP	RP	RP
Conseil de l'Europe – Strasbourg	RP	RP	–	RP	RP
Organisation de l'aviation civile internationale – Montréal	RP	–	–	–	–
Organisation de la coopération et du développement économiques – Paris	RP	RP	RP	RP	RP
Organisation des États américains – Washington	RP	–	RP	–	–
Organisation des Nations Unies – New-York – Genève – Nairobi – Paris (UNESCO) – Rome – Vienne	RP RP RP RP RP RP	RP RP – RP RP RP	RP RP – – RP RP	RP RP – RP RP RP	RP RP – RP RP RP
Organisation du traité de l'Atlantique Nord – Bruxelles	RP	RP	RP	RP	RP
Organisation pour l'interdiction des armes chimiques – La Haye	RP	–	–	–	–
Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe – Vienne	RP	RP	RP	RP	RP
Union européenne – Bruxelles – Strasbourg	RP –	RP RP	RP –	RP –	RP –
Union de l'Europe occidentale					

- Bruxelles	RP	RP	RP	RP	RP
-------------	----	----	----	----	----

ANNEXE VII

BARÈME DES INDEMNITÉS DE RÉSIDENCE
AU 1^{er} JUIN 2001

Source : M. Pierre Brana, *Avis sur les crédits des affaires étrangères dans le projet de loi de finances pour 2002*, Assemblée nationale, XI^{ème} législature, document n° 3322, tome II, 11 octobre 2001.

Pays (ville)	Groupe I		Pays (ville)	Groupe I	
	(en francs mensuels)	(en euros mensuels)		(en francs mensuels)	(en euros mensuels)
AFGHANISTAN	101.314	15.445,2	CROATIE	68.631	10.462,7
AFRIQUE DU SUD	63.115	9.621,8	CUBA	86.105	13.126,6
ALBANIE	109.297	16.662,2	DANEMARK	64.552	9.840,9
ALGÉRIE	107.619	16.406,5	DJIBOUTI	91.742	13.985,9
ALLEMAGNE	48.736	7.429,8	DOMINICAINE (RÉP.)	86.317	13.159,0
ANDORRE	36.391	5.547,7	DOMINIQUE (ÎLE DE LA)	81.030	12.352,9
ANGOLA	115.939	17.674,8	EGYPTE	95.606	14.575,0
ARABIE SAOUDITE	79.548	12.127,0	EL-SALVADOR	120.297	18.339,2
ARGENTINE	102.451	15.618,5	ÉMIRATS ARABES UNIS	93.745	14.291,4
ARMÉNIE	100.012	15.246,7	ÉQUATEUR	69.944	10.662,9
AUSTRALIE	54.832	8.359,0	ÉRYTHRÉE	80.045	12.202,7
AUTRICHE	49.870	7.602,6	ESPAGNE	43.953	6.700,6
AZERBAIDJAN	103.497	15.778,0	ESTONIE	73.604	11.220,8
BAHREIN	92.387	14.084,4	ÉTATS-UNIS (Washington)	66.788	10.181,7
BANGLADESH	103.481	15.775,5	ÉTHIOPIE	83.156	12.677,1
BARBADE	84.725	12.916,2	FIDJI	80.158	12.219,9
BELGIQUE	39.461	6.015,8	FINLANDE	59.746	9.108,2
BELIZE	49.001	7.470,1	GABON	79.842	12.171,8
BÉNIN	62.553	9.536,2	GAMBIE	54.841	8.360,4
BIÉLORUSSIE	85.465	13.029,1	GÉORGIE	94.319	14.378,8
BIRMANIE	113.463	17.297,2	GHANA	100.082	15.257,4
BOLIVIE	84.840	12.933,7	GRÈCE	41.495	6.325,9
BOSNIE-HERZEGOVINE	96.651	14.734,3	GRENADE	84.725	12.916,2
BOTSWANA	85.869	13.090,6	GUATEMALA	97.233	14.823,0
BRÉSIL (AUTRES)	92.197	14.055,3	GUINÉE	87.667	13.364,8
BRÉSIL (BELEM)	100.579	15.333,1	GUINÉE ÉQUATORIALE	76.854	11.716,4
BRÉSIL (BRASILIA)	93.088	14.191,1	GUINÉE-BISSAO	105.824	16.132,8
BRUNEI	87.803	13.385,5	GUYANA	84.725	12.916,2
BULGARIE	74.316	11.329,4	HAÏTI	94.816	14.454,6
BURKINA	57.938	8.832,6	HONDURAS	107.156	16.335,9
BURUNDI	87.102	13.278,6	HONGRIE	48.521	7.397,0
CAMBODGE	106.200	16.190,0	INDE	80.448	12.264,2
CAMEROUN	65.568	9.995,8	INDONÉSIE	85.335	13.009,2
CANADA	45.735	6.972,3	IRAK	105.274	16.049,0
CANADA (TORONTO)	50.207	7.654,1	IRAN	116.101	17.699,4
CAP-VERT	75.121	11.452,1	IRLANDE	46.443	7.080,1
CENTRAFRICAINE (RÉP.)	86.415	13.173,9	ISLANDE	56.399	8.597,9
CHILI	73.321	11.177,7	ISRAËL	85.043	12.964,6
CHINE	90.150	13.743,3	ITALIE	44.881	6.842,1
CHYPRE	43.550	6.639,1	JAMAÏQUE	77.876	11.872,2
COLOMBIE	98.789	15.060,3	JAPON	114.978	17.528,3
COMORES	77.475	11.810,9	JÉRUSALEM	85.043	12.964,6

CONGO	114.990	17.530,1	JORDANIE	83.847	12.782,4
CONGO (RÉP. DÉMOCRAT.)	111.927	17.063,1	KAZAKHSTAN	100.322	15.293,9
COREE	110.364	16.824,9	KENYA	88.408	13.477,8
COSTA-RICA	79.653	12.143,0	KIRGHIZISTAN	98.655	15.039,8
CÔTE D'IVOIRE	76.006	11.587,1	KOWEÏT	98.628	15.035,7

Pays (ville)	Groupe I		Pays (ville)	Groupe I	
	(en francs mensuels)	(en euros mensuels)		(en francs mensuels)	(en euros mensuels)
LAOS	83.100	12.668,5	ROYAUME-UNI (LONDRES)	76.272	11.627,6
LESOTHO	86.560	13.196,0	RUSSIE	93.886	14.312,8
LETONIE	94.673	14.432,7	RWANDA	103.410	15.764,8
LIBAN	118.821	18.114,2	SAINTE-LUCIE	87.060	13.272,2
LIBERIA	78.134	11.911,5	SAINT-KITTS-ET-NEVIS	81.030	12.352,9
MONGOLIE	110.021	16.772,6	SAINT-VINCENT	84.725	12.916,2
MAURITANIE	71.012	10.825,7	SAIT-SIÈGE	44.881	6.842,1
MOLDAVIE	85.563	13.043,9	SALOMON (ÎLES)	66.227	10.096,3
MEXIQUE	105.110	16.023,8	SAMOA OCCIDENTALES	76.971	11.734,2
LIBYE	86.505	13.187,6	SAO TOMÉ-ET-PRINCIPE	110.418	16.833,1
LITUANIE	109.154	16.640,5	SÉNÉGAL	60.311	9.194,4
LUXEMBOURG	40.787	6.218,0	SEYCHELLES(ILES)	89.446	13.636,0
MACÉDOINE	103.531	15.783,2	SIERRA LEONE	92.126	14.044,5
MADAGASCAR	61.860	9.430,5	SINGAPOUR	88.118	13.433,5
MALAISIE	82.170	12.526,7	SLOVAQUIE	59.919	9.134,6
MALAWI	93.189	14.206,5	SLOVÉNIE	67.721	10.323,9
MALDIVES (ÎLES)	85.157	12.982,1	SOMALIE	67.924	10.355,0
MALI	65.023	9.912,8	SOUDAN	110.840	16.897,5
MALTE	34.301	5.229,1	SRI LANKA	89.414	13.631,1
MAROC	42.704	6.510,1	SUÈDE	64.310	9.803,9
MAURICE	53.892	8.215,8	SUISSE	61.002	9.299,6
MOZAMBIQUE	95.572	14.569,9	SURINAM	104.837	15.982,3
NAMIBIE	68.734	10.478,5	SWAZILAND	95.572	14.569,9
NAURU	76.971	11.734,2	SYRIE	94.327	14.380,1
NÉPAL	87.251	13.301,3	TADJIKISTAN	85.532	13.039,3
NICARAGUA	109.365	16.672,6	TAIWAN	89.346	13.620,7
NIGER	64.737	9.869,0	TANZANIE	89.713	13.676,7
NIGERIA	115.324	17.581,0	TCHAD	90.333	13.771,2
NORVÈGE	69.362	10.574,2	THAÏLANDE	75.006	11.434,6
NOUVELLE-ZÉLANDE	51.554	7.859,3	TOGO	60.168	9.172,5
OMAN	90.720	13.830,2	TONGA	76.971	11.734,2
OUGANDA	87.402	13.324,3	TRINITÉ-ET-TOBAGO	84.725	12.916,2
OUZBÉKISTAN	98.614	15.033,6	TUNISIE	39.684	6.049,8
PAKISTAN	66.637	10.158,7	TURKMÉNISTAN	97.111	14.804,5
PANAMA	65.116	9.926,9	TURQUIE (ANKARA)	72.199	11.006,6
PAPOUASIE-NLE-GUINÉE	76.576	11.673,9	TUVALU	76.971	11.734,2
PARAGUAY	94.736	14.442,4	UKRAINE	82.234	12.536,5
PAYS-BAS	43.413	6.618,3	URUGUAY	75.024	11.437,3
PÉROU	103.197	15.732,3	VANUATU	84.780	12.924,6
PHILIPPINES	98.533	15.021,2	VENEZUELA	95.316	14.530,9
POLOGNE	71.332	10.874,5	VIETNAM	104.128	15.874,2
PORTUGAL	43.753	6.670,0	YÉMEN	80.993	12.347,3
PRISTINA	112.057	17.083,0	YÉMEN (ADEN)	89.092	13.582,0
QATAR	93.708	14.285,7	YOUGOSLAVIE	112.057	17.083,0
REPUBLIQUE TCHÈQUE	61.475	9.371,8	ZAMBIE	63.954	9.749,8
ROUMANIE	84.012	12.807,5	ZIMBABWE	74.886	11.416,3

ANNEXE VIII

ÉTAT D'AVANCEMENT DU PROGRAMME DES 51 MESURES
DE RÉNOVATION DE LA POLITIQUE DU PERSONNEL

MESURES	RÉALISÉE	EN COURS DE RÉALISATION
LA FORMATION		
1.- Coupler formation/affectation en liant l'affectation sur un poste à un programme de formation. <i>Lorsque l'agent est informé du projet d'affectation le concernant, il reçoit de la direction des ressources humaines une fiche formation individualisée dont le schéma est le suivant :</i> – selon les fonctions qu'il occupera, test de langue dans les 15 jours et mise à niveau en conséquence dans les six mois pour une validation obligatoire du niveau linguistique à la veille du départ ; – formation générale obligatoire sur un ou deux sujets en fonction du poste ; – contacts, au sein du Département comme à l'extérieur, dans la perspective de la prise de poste, et si possible, stage d'une semaine dans la direction de rattachement.	X	
2.- Faire passer à tous les nouveaux agents des tests linguistiques pendant leur stage d'adaptation.	cadre A	X
3.- Mettre chaque année en situation d'immersion linguistique à l'étranger 30 agents de catégorie A, B et C pour une période pouvant aller jusqu'à six mois.	X	
4.- Organiser pour les agents A entrant au Département une formation à l'allemand en vue d'une compréhension passive.	X	
5.- Développer les formations régionales à l'étranger, avec notamment l'objectif d'un meilleur accès à la formation des recrutés locaux.	X	
6.- Développer des formations et des filières à l'attention des personnels de catégorie C et de recrutement local intéressés par les métiers de l'intendance dans les postes à l'étranger.	recrutés locaux	agents C
7.- Consacrer un tiers des crédits « Formation » à la formation aux nouvelles technologies de l'information.	X	
8.- Organiser une formation spécifique permettant à tous les agents de parler l'anglais couramment.	X	
9.- Introduire dans le stage d'adaptation un nouveau module destiné à évaluer et si nécessaire à compléter la compétence bureautique des nouveaux agents.	X	
10.- Ouvrir davantage les formations du Département aux conjoints et évaluer le contenu des stages destinés aux conjoints.	X	
LA MOBILITÉ		
11.- Organiser pour les actuels conseillers et secrétaires des affaires étrangères une mobilité à l'extérieur du Département, cette mobilité étant prise en compte pour l'avancement au grade de CAE1.		X
12.- Mettre en place un programme d'échange de personnels avec d'autres administrations.	X	
13.- Valoriser, dans chaque direction du Département, par des réunions et des contacts plus fréquents, le réseau des agents du Département en service à l'extérieur.		X
14.- Diffuser sur une base régulière ou <i>ad hoc</i> des documents internes du Département aux agents en service à l'extérieur.	X	
15.- Diffuser sur une Transparence des emplois du Département et des autres administrations ouverts à la mobilité et diffuser régulièrement des informations sur les postes susceptibles de s'ouvrir en détachement.	X	

MESURES	RÉALISÉE	EN COURS DE RÉALISATION
16.- Agréger au répertoire téléphonique le répertoire des agents à l'extérieur du Département et publier, avec leur accord, un répertoire des anciens agents exerçant encore des activités.	X	
17.- Confier à un chargé de mission auprès du directeur des ressources humaines la tâche de promouvoir la mobilité de nos agents et l'accueil d'agents de l'extérieur.	X	

L'ÉVALUATION

18.– Instituer un droit au bilan professionnel pour les agents de catégorie A. <i>Après 10 ans de carrière, organiser à la demande de l'agent ou de l'administration centrale, un entretien avec le directeur des ressources humaines, un représentant de l'inspection générale et une personnalité du Département. À l'issue de ce bilan, une fiche de recommandations, préconisant si nécessaire une formation d'étape, est adressée à l'agent qui peut demander à ce qu'elle soit versée au dossier.</i>	X	
19.– Communiquer aux agents sous pli personnel et confidentiel l'appréciation portée sur eux à l'issue d'une inspection.		X
20.– Consacrer une partie spécifique du rapport annuel de l'inspection générale des affaires étrangères à la politique du personnel et à son application.	X	
21.– Nommer à l'inspection générale des agents de catégorie B confirmés dans les domaines administratif et consulaire et assurer une formation à l'IFAC pour les nouveaux inspecteurs.	X	
22.– Inclure dans la feuille de notation annuelle une rubrique intitulée « conseil à l'agent ».	X	
23.– Organiser une formation des sous-directeurs et chefs de services nouvellement nommés aux techniques de management et d'évaluation.	X	
LES AFFECTATIONS		
24.– Pour tout agent de catégorie A, promouvoir l'acquisition d'une forte spécialisation dans les dix premières années de la carrière.		X
25.– S'engager sur l'alternance entre les postes difficiles et les autres. <i>L'agent qui accepte un poste difficile à l'étranger verra ses souhaits pris en compte par la direction des ressources humaines pour le profil de son affectation suivante.</i>	X	
26.– Harmoniser progressivement le rythme d'alternance entre la Centrale et les postes, sur la base d'un séjour de trois ans en Centrale.	X	
27.– Publier chaque année le calendrier des processus d'affectation.	X	
28.– Donner à la Transparence un caractère automatique et exhaustif pour les postes à l'étranger.	X	
29.– Décider et faire connaître aux agents, par écrit, les projets d'affectation les concernant quatre à six mois avant la date de prise de fonctions.	X	
30.– Professionnaliser le recrutement des personnels culturels et de coopération en liaison avec les ministères concernés.	X	
LES STATUTS		
31.– Regrouper dans un corps unique les secrétaires adjoints des affaires étrangères et les attachés d'administration centrale. <i>Ce nouveau corps unique des secrétaires des affaires étrangères comportera trois cadres spécifiques (Orient, général et d'administration) dont les modes de recrutement respectifs seront maintenus ; le corps des secrétaires et conseillers des affaires étrangères devient le corps des conseillers des affaires étrangères.</i>	X	
32.– Engager la fusion des corps B et C du Département. <i>Le bon aboutissement de ces deux mesures dépend à la fois des négociations interministérielles (budget – fonction publique) et de la concertation avec les personnels.</i>	B	
33.– Modifier le principalat des actuels secrétaires adjoints. <i>Pour les nouveaux secrétaires des affaires étrangères, instituer soit un principalat oral, soit un principalat à deux épreuves (admissibilité écrite, admission orale).</i>	X	
34.– Identifier les postes d'adjoints au sous-directeur dans les sous-directions les plus nombreuses du Département et les ouvrir davantage à des secrétaires adjoints et attachés (nouveaux secrétaires des affaires		X

étrangères) expérimentés.		
---------------------------	--	--

LA GESTION DES RESSOURCES HUMAINES		
35.– Publier sur papier l'« annuaire diplomatique » des agents de catégorie C.	X	
36.– Développer à la DRH une fonction de conseil sur les carrières.		X
37.– Créer un Bureau d'accueil et d'information à la DRH.	X	
38.– Former les personnels de la DRH aux techniques de recrutement et d'entretien.	X	
39.– Décider des affectations de tous les agents dans le cadre de réunions tenues par le directeur des ressources humaines et auxquelles siègent l'inspection générale et toutes les sous-directions de la DRH.	X	
40.– Créer à la DRH un point d'entrée géographique permettant d'avoir en permanence une vision d'un poste dans toutes ses composantes et pour toutes les catégories d'agents.	X	
41.– Publier sur l'Intranet du Département l'annuaire électronique intégral des postes et des services.		X
42.– Associer étroitement les services à la politique du personnel. <i>Dans le processus de préparation des mouvements, pour chaque zone géographique, est organisée sous l'autorité du directeur général de l'administration une réunion associant la DRH, l'inspection générale et les directions géographiques et fonctionnelles concernées. Ces réunions permettaient d'entendre le point de vue des directions sur les affectations, les questions de carte diplomatique (notamment sous l'angle du redéploiement) et de formation pour la zone ou le secteur considérés.</i>	X	
43.– Instituer auprès du directeur général de l'administration une instance provisoire de concertation avec les agents des ex-services de la coopération.		X
44.– Créer dans les postes des instances locales de concertation rassemblant l'ensemble des personnels.		X
45.– Engager progressivement la déconcentration de la gestion des recrutés locaux.	X	
46.– Déconcentrer la gestion des congés et simplifier leur régime.	X	
47.– Préparer le volontariat international dès 2000. <i>Fixer les moyens juridiques, définir des postes et des profils, prendre contact avec les écoles, les universités et les institutions intéressées. Transformer le bureau commun du service national en bureau du volontariat international.</i>	X	
LA POLITIQUE SOCIALE		
48.– Rapprocher les associations d'œuvres sociales et les associations sportives et culturelles des affaires étrangères et de la coopération.	X	
49.– Accroître les moyens consacrés à l'action sociale du Département, notamment en vue : – d'augmenter l'allocation de garde d'enfants de moins de trois ans (crèche ou nourrice) et de créer une prestation « garde périscolaire » (de la maternelle au CM2) ; – d'accroître l'aide aux vacances des agents et de leurs enfants.	X	
50.– Faciliter les séjours linguistiques des enfants des agents du Département en développant les relations avec des associations agréées.	X	
51.– Cesser de subordonner l'octroi d'un voyage de congé annuel à l'engagement d'effectuer un nouveau séjour à l'étranger.	X	

N°3620- Rapport d'information de M. Yves TAVERNIER en application de l'article 146 du Règlement au nom de la commission des finances, sur le réseau diplomatique et le rôle des ambassadeurs