

LE MENSUEL DE LA FONDATION IFRAP

SOCIÉTÉ ■ CIVILE

Enquêter pour réformer N° 149



MODERNISER LA DIPLOMATIE FRANÇAISE

Septembre 2014 - 8 €

■ FONDATION
IFRAP

FONDATION POUR LA RECHERCHE
SUR LES ADMINISTRATIONS ET
LES POLITIQUES PUBLIQUES

MODERNISER LA DIPLOMATIE FRANÇAISE

La France dans le monde, c'est 785 services administratifs implantés physiquement dans 177 pays et le ministère des Affaires étrangères représente 50 % de ce réseau dit « universel ». Une ambition universelle non justifiée par le nombre d'administrés (seulement 1,6 million d'expatriés enregistrés quand le Royaume-Uni en compte 5 millions) ; et qui reste essentiellement tournée vers l'Europe et l'Afrique du Nord (qui concentre 60 % de nos effectifs et 60 % du parc immobilier).

Dans un contexte de tension budgétaire, il apparaît évident que le Quai d'Orsay n'est plus en mesure de financer l'entretien du premier réseau diplomatique du monde (en nombre de postes). La France gagnerait à s'inspirer d'autres pays européens, notamment du Royaume-Uni, qui se sont lancés dans une modernisation de leur diplomatie afin d'en faire un outil efficient et adaptable aux enjeux mondiaux actuels. Il faut accepter de mettre fin au mille-feuille diplomatique, trop coûteux, où la France compte désormais plus d'ambassadeurs que d'ambassades, où 12 % des effectifs sont en poste en France et où les frais de fonctionnement se sont envolés ces dernières années pour atteindre 65 % du budget du Quai d'Orsay. Ainsi, si le ministère des Affaires étrangères et européennes n'est pas, en termes budgétaires, un ministère important, puisqu'avec un budget total (« Action extérieure de l'État » et « Solidarité à l'égard des pays en développement ») de 5 milliards d'euros chaque année, il ne pèse que 1 % du budget de l'État, il cristallise des phénomènes que l'on retrouve dans toute l'administration : un périmètre d'action mal défini, une gestion de son patrimoine immobilier et du personnel peu satisfaisante, ainsi que d'importantes difficultés à se moderniser.

Les principales propositions de la Fondation iFRAP :

- Mettre fin au principe d'universalité du réseau diplomatique et fermer 10 ambassades (principalement en Europe et en Afrique) et 30 postes consulaires ;
- Réduire d'un tiers la masse salariale du Quai d'Orsay en se rapprochant du modèle britannique et en augmentant le nombre d'agents locaux à 60 % des effectifs en place à l'étranger. Supprimer les ambassadeurs thématiques et le Conseil des Affaires étrangères ;
- Réformer la politique immobilière du ministère en l'intégrant dans France Domaine ;
- Revoir les critères déterminants de la présence française et de l'affectation des agents dans le monde : critères économiques, balance commerciale, nombre de ressortissants, stratégie future ;
- Externaliser de façon plus importante, le traitement d'une partie des tâches consulaires et réduire l'éventail de leurs missions.

Voilà une anecdote livrée par la Cour des comptes en mai 2013 sur le financement de l'organisation de la Conférence Rio +20 : « *Le ministère a dû couvrir les dépenses relatives à la réservation des [299] chambres pour la délégation officielle française pendant la durée de la conférence pour un montant total de 625 000 euros. Les chambres n'ayant pour la plupart, pas été occupées, les ministères concernés n'ont pas voulu rembourser le montant de ces crédits. Des difficultés de recouvrement des participations des tiers n'ont permis de recouvrer qu'une somme de 159 700 euros au 31 décembre 2012¹.* »

Cette anecdote illustre les difficultés budgétaires que rencontre un ministère présent dans 177 pays, chargé d'administrer la vie des Français de l'étranger et l'action de la France dans le monde. Face à ces difficultés, le budget du ministère doit être géré de façon impeccable mais également ses effectifs : en 2008, un référé de la Cour des comptes estimait pourtant que

2,46 % des effectifs totaux du Quai d'Orsay étaient « sans affectation ». Un phénomène que la Cour déplorait récurrent et connu du ministère. Et si, pour l'instant, le ministère parvient à rester dans son enveloppe budgétaire, il le fait « au détriment de postes essentiels à sa mission, en particulier, l'entretien et la maintenance de son parc immobilier à l'étranger » et par le retardement de la « mise à niveau » de nos dispositifs de sécurité qui traîne depuis 2007. En effet, ces dépenses, pourtant nécessaires, sont aujourd'hui très en retard. La Cour des comptes estime que sur les 169 plans de sécurité tenus par les ambassades, 40 % n'avaient pas été mis à jour depuis plus de trois ans et 17 % depuis plus de cinq ans.

Rétablir la bonne santé budgétaire de notre diplomatie est donc un enjeu de sûreté nationale, d'autant plus que les opérations de maintien de la paix et les interventions militaires, non prévisibles et coûteuses, se multiplient.

Mission « Action extérieure de l'État »	2012	
Budget de la mission	2,7 milliards d'euros	
Personnel français	9 745**	
Personnel recruté sur place et de droit local	5 053**	
Total des effectifs physiques	14 748**	
> équivalent ETP (mission action extérieure de l'État)	14 523	
> équivalent ETPT (mission action extérieure de l'État)	12 230	
dont ETPT dans l'administration centrale :	1 487,7	
dont ETPT en poste à l'étranger :	10 832,29	
Dépenses d'investissement	26,04 millions d'euros	
Dépenses d'intervention	947 millions d'euros	
Masse salariale	65 % du budget de la mission sont des frais de fonctionnement	891,97 millions d'euros
Dépenses de fonctionnement		899,38 millions d'euros

■ 1 Cour des comptes, mai 2013. Analyse de l'exécution du budget de l'État par mission et programme. Exercice 2012 : Action extérieure de l'État, page 19.

Source : RAP 2012 mission « Action extérieure de l'État », hors le programme « Présidence française du G20 et du G8 ». **Document « Le ministère des Affaires étrangères en chiffres » du 1^{er} juillet 2013.

UNE PRÉSENCE FRANÇAISE DÉSÉQUILIBRÉE DANS LE MONDE

Au regard de l'infographie (pages 12-13), il est évident que la diplomatie française est principalement tournée vers l'Afrique et l'Europe. **En termes d'effectifs², c'est près de 60 % de nos forces diplomatiques qui sont en poste en Afrique (35 %) et en Europe (23 %). Et 12 % des effectifs du Quai d'Orsay qui travaillent... en France !** Des déséquilibres atténués par la répartition que propose le ministère :

■ les pays d'Afrique du Nord sont ainsi sortis de la zone « Afrique » pour rejoindre le « Moyen-Orient ». Cela permet au Quai de rééquilibrer ses statistiques autour d'une moyenne de 60 Équivalent temps plein travaillé (ETPT) par pays pour l'Afrique centrale quand ce taux monte à 188 ETPT/pays en Afrique du Nord ;

■ les effectifs en poste en France sont également absents du décompte du ministère et sont à retrouver dans le Rapport annuel de performance 2012 donné par la Cour des comptes.

Sur le continent africain, où un tiers de nos agents sont en poste, la France se singularise aussi par le maintien d'une ambassade dans chaque État (hors Somalie dont la gestion est déléguée à l'ambassade du Kenya depuis 1993). Un parti pris réaffirmé par Laurent Fabius en octobre 2013 : « *Nous devons être partout en Afrique, qu'elle soit francophone, anglophone ou lusophone* », et ce alors que les Amériques et l'Asie regroupent seulement 30 % de nos effectifs.

Si cette situation est héritée de notre histoire, elle freine la modernisation de notre réseau et la recherche d'une répartition efficace de nos moyens et effectifs dans le monde, notamment en ignorant l'impact que devrait avoir la construction européenne pour la diplomatie sur le Vieux Continent. Avec la Révision générale des politiques publiques (RGPP), le ministère affichait pourtant l'objectif de réé-

quilibrer la présence française en fonction de ces enjeux stratégiques. Un redéploiement des effectifs a bien été effectué, principalement vers la Chine, l'Inde, le Brésil et l'Afrique du Sud. Mais ces évolutions demeurent très en dessous des objectifs affichés et le déséquilibre entre les continents n'a, en réalité, pas été modifié. La Cour des comptes dresse la conclusion que « *tenu de réduire son emprise, le ministère a [...], au final, tenté de préserver le réseau sans procéder véritablement à son adaptation aux nouveaux enjeux* ».

En ressort donc une carte de la présence française dans le monde, qui apparaît déphasée vis-à-vis des enjeux mondiaux actuels puisque « *dans les ambassades dites "au format d'exception"³ on trouve toujours, à côté des États-Unis ou de l'Allemagne, des pays comme le Sénégal, le Maroc ou encore Madagascar. Aucune trace, en revanche, de la Chine, de l'Inde, de la Russie, du Brésil, du Japon, de la Corée du Sud, dont le développement très dynamique tire pourtant la mondialisation et le commerce international. Nos ambassades dans ces pays sont classées dans la deuxième catégorie, celles des postes à missions élargies. Ainsi, nos services disposent en Chine de 303 fonctionnaires et contractuels, soit 56 de moins qu'au Maroc, alors que notre pays importe 40 milliards d'euros de produits chinois par an, avec un déficit annuel de 30 milliards d'euros contre un commerce dix fois moindre avec le Maroc. Et malgré nos 12 milliards d'euros d'importations russes – dont six milliards d'euros de déficit –, nous ne comptons que 222 agents dans ce pays contre 253 au Sénégal. En Corée du Sud, notre représentation ne compte que 51 personnes – agents de droit local compris – pour un commerce en pleine expansion, évalué à 6,4 milliards d'euros par an... En revanche, nos services diplomatiques disposent de quatre fois plus d'agents à Madagascar pour des échanges commerciaux, qui ne sont pas évidemment comparables* »⁴.

■ 2 Assemblée nationale, PLF 2014. Annexe 1 : Action extérieure de l'État (Jérôme Lambert), pages 27-30.

■ 3 Voir définition, page 22.
■ 4 Rapport spécial de Jérôme Lambert au nom de la Commission des finances de l'Assemblée nationale. Octobre 2012.

La présence française et britannique dans le monde (en 2012)

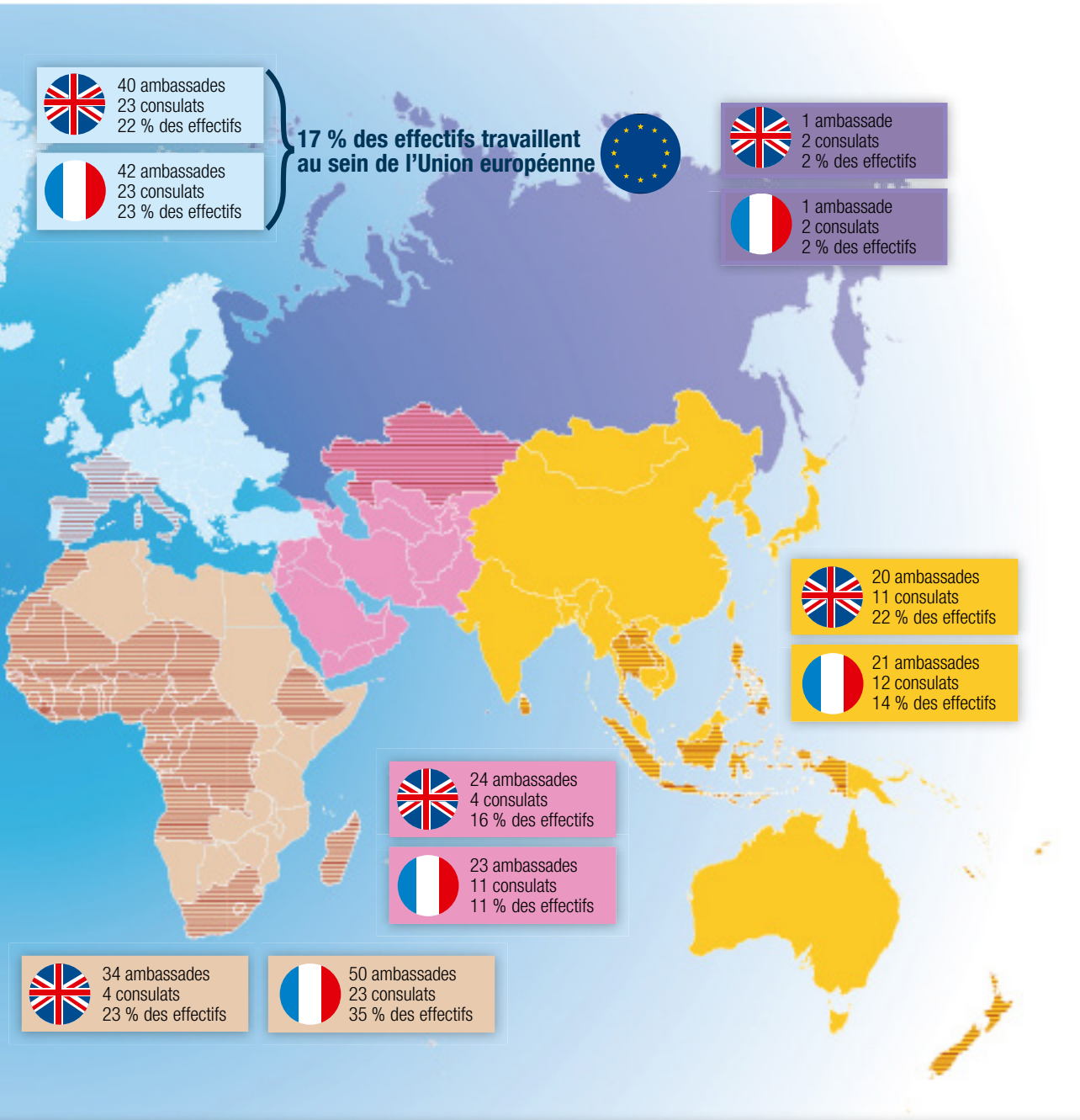


1^{er} réseau mondial
en nombre de postes
1^{er} réseau européen

60 % des agents concentrés
en Afrique et en Europe

60 % des m² du parc immobilier
en Afrique du Nord et en Europe

65 % du budget
de la mission sont
des frais d'administration



Population expatriée

Parc immobilier (en euros)

Masse salariale pour 15 000 agents (en euros)



1,6 à 2 millions

5 milliards

982 millions

5 millions

2,3 milliards

602 millions

UNE GESTION PLÉTHORIQUE DES RESSOURCES HUMAINES

Totalement méconnu, un décret de 2011⁵ a organisé le versement immédiat des retraites pour 30 agents, anciens ministres plénipotentiaires et conseillers des Affaires étrangères hors classe, âgés entre 58 et 62 ans, comptant au moins 25 ans de services civils et militaires et qui en auraient fait la demande avant le 31 décembre 2013. Le but étant de faire partir les diplomates proches de la retraite et actuellement sans poste. En échange d'un versement immédiat, le Quai d'Orsay réalise des économies à long terme... sauf dans le cas, abusif, des diplomates mis en disponibilité depuis plusieurs années ou qui souhaitent poursuivre leurs carrières dans le privé, comme Dominique de Villepin qui est revenu travailler une journée au Quai d'Orsay, 20 ans après son départ, pour bénéficier de sa retraite de haut fonctionnaire de 100 000 euros. Cette anecdote traduit bien une gestion du personnel confuse de la part d'un ministère des Affaires étrangères, toujours soucieux de ménager des hauts fonctionnaires ayant tous l'ambition de finir leur carrière à un poste prestigieux. Et le plus recherché, c'est celui d'ambassadeur. Généralement tenue secrète, la rémunération des ambassadeurs a été dévoilée par le journal *Challenges*, à l'occasion d'un dossier sur ces fonctionnaires qui gagnent plus que le président de la République, et nos ambassadeurs y sont en très bonne position. **Selon le poste ou le grade, un ambassadeur gagne entre 3 800 et 7 000 euros bruts par mois...** mais à cette somme se rajoute des indemnités de résidence, qui vont de 6 500 euros bruts par mois pour la Tunisie à 25 000 euros bruts par mois pour l'Afghanistan, 7 000 euros pour la Belgique, 8 000 euros pour l'Allemagne, 12 000 euros pour les États-Unis et 22 000 euros pour l'Irak... **En 2012, le plus haut gradé au Quai d'Orsay gagnait 32 000 euros bruts par mois.** Face à de telles sommes, facile de comprendre l'enthousiasme des postulants, et ce malgré la montée des doutes quant à l'utilité des ambassadeurs dans un monde où les chefs d'États communiquent désormais directe-

ment. D'autant que leur statut est géré par un décret inchangé depuis 1979... soit une époque où Internet était à l'état embryonnaire et où la Guerre froide était à son apogée. Ainsi « *le ministère des Affaires étrangères et européennes est plus connu pour sa gestion des fins que des débuts de carrière. Ces postes sont en fait majoritairement destinés à régler des problèmes de pyramide d'âge et à ne pas décourager des conseillers des Affaires étrangères en fin de carrière ou des ministres plénipotentiaires en bas de tableau* »⁶. Pour faire simple, il y a beaucoup de prétendants pour peu d'élus. En 2009, Philippe Douste-Blazy, alors ministre des Affaires étrangères, avait pensé résoudre le problème en créant le Conseil des Affaires étrangères. Un organe qui sert en réalité à « *camoufler les difficultés qu'ont certains ambassadeurs à retrouver un nouveau poste* »⁷ et qui « *pourrait avantageusement être supprimé* », d'après le sénateur Adrien Gouteyron. Oui, car aujourd'hui, la France compte 191 ambassadeurs pour 163 ambassades. Créés par Jacques Chirac, complétés sous Nicolas Sarkozy puis François Hollande, **on compte désormais 28 ambassadeurs « thématiques », c'est-à-dire sans ambassades.** 16 d'entre eux sont des agents du Quai d'Orsay, mais il n'existe pas de règle précise sur leur nomination. Le troisième alinéa de l'article 13 de la Constitution décrète pourtant que les ambassadeurs sont nommés en Conseil des ministres, mais la plupart de ces ambassadeurs thématiques ont été nommés grâce à de simples « notes de service » du ministère. Et leurs missions sont pour le moins hétéroclites : ils peuvent occuper des postes d'ambassadeurs liés à une zone géographique, à un sujet transversal (sur les questions migratoires, ou des relations avec la société civile), ou encore à une mission issue d'un poste de direction d'un service central du ministère (comme l'adoption internationale ou « la mobilité externe des cadres du ministère »). La plupart de ces thématiques laissent dubitatif ; ainsi les missions de l'ambassadeur « chargé de l'audiovisuel » ne relèvent-elles pas du

■ 5 Le décret n°2011-364 du 8 juin 2011.

■ 6 Livre blanc sur la politique étrangère et européenne de la France. Propos de Thérèse Delpech, 2009.

■ 7 *Ibidem*.

groupe Média France Monde (France24, TV5 Monde...) ? Jacques Valade, 83 ans, ancien ministre et sénateur UMP, ambassadeur « chargé de la coopération décentralisée avec l'Asie » occupe-t-il un poste indispensable, étant donné le nombre d'ambassadeurs déjà présents dans cette zone et son âge ? Pour lutter contre cette profusion de titres farfelus, la sénatrice UDI, Nathalie Goulet, dépose systématiquement depuis trois ans, un amendement visant la suppression des ambassadeurs thématiques. Elle remet en question leur utilité, surtout en temps de disette budgétaire, et déplore le manque d'éléments budgétaires les concernant. Son estimation fixe le coût des ambassadeurs thématiques à envi-

ron 10 millions d'euros, alors que le Sénat fixe ce coût à seulement 1,5 million d'euros.

Une gestion des effectifs qui laisse songeur et qui, associée à une présence universelle, a engendré l'explosion des coûts de fonctionnement de la mission « Action extérieure de l'État », qui représentent désormais 65 % du budget. Ainsi, il faut réformer notre présence dans le monde en délaissant la diplomatie « traditionnelle », surtout au sein de l'Union européenne, en prenant en compte les relations économiques et commerciales, les perspectives stratégiques et le nombre d'expatriés présents dans un pays hôte. Des objectifs atteignables en moins de 15 ans, si l'on se base sur le modèle britannique.

LA DIPLOMATIE DU XXI^e SIÈCLE : LA RÉFORME BRITANNIQUE

Grâce à une rationalisation du réseau, débutée au milieu des années 1990, le cabinet des Affaires étrangères du Royaume-Uni (*The Foreign Office*), issu d'une longue tradition diplomatique très semblable à la nôtre, bénéficie aujourd'hui d'un réseau plus resserré et régionalisé⁸, tourné vers la diplomatie économique et s'appuyant sur les ressources locales. **Résultat, en dix ans les Britanniques ont réduit de moitié le coût de leur diplomatie alors qu'ils administrent trois fois**

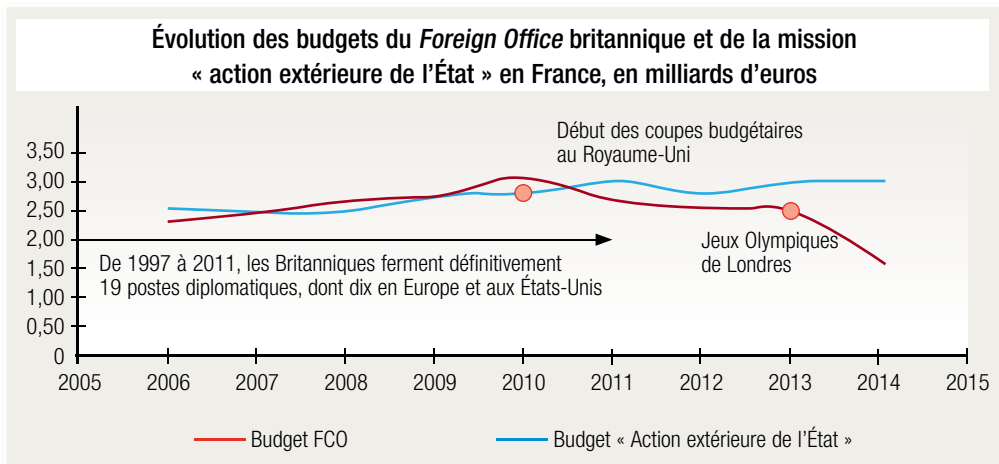
plus d'expatriés/ressortissants que la France. Dès 2014, ils parviendront à entretenir leur réseau diplomatique pour environ un milliard d'euros de moins que le Quai d'Orsay. **Un écart qui, si la France ne modernise pas rapidement son réseau diplomatique, va se creuser pour atteindre les deux milliards d'euros d'ici à 2016.** Or, difficile de dire que le Royaume-Uni est moins bien représenté que la France dans le monde...

Comparaison de dépenses et effectifs de la mission « Action extérieure de l'État » et du *Foreign Office* en 2012

	<i>Foreign Office</i>	Action extérieure de l'État
Budget 2012	2,45 Mds d'euros	2,7 Mds d'euros
Prévision 2014	1,53 Md d'euros	2,9 Mds d'euros
Ressortissants à l'étranger	5 millions d'euros	1,6 million d'euros
Ambassades	113 (entre 30 et 40 Hautes Commissions dans le <i>Commonwealth</i>)	163
Personnel britanniques/français	4 836	9 745
Personnel recruté sur place ou de droit local	9 500	5 053
Total personnel	14 336	14 798
Masse salariale	602 millions d'euros	981,97 millions d'euros

Sources : RAP 2012 de la mission « Action extérieure de l'État », Cour des comptes (mai 2013) « Exercice 2012, Action extérieure de l'État », *Foreign and Commonwealth Office « Annual Report and Accounts 2012-2013 »*.

■ 8 Voir les zones grisées sur la carte pages 12-13.



Source : voir le tableau précédent.

Le graphique ci-dessus compare, non pas le budget intégral du ministère des Affaires étrangères, mais seulement de sa mission « Action extérieure de l'État », comparable au budget du *Foreign Office* britannique : réseau diplomatique, opérations de maintien de la paix, réseau culturel, cotisations aux organisations internationales. Mais, différence majeure, les Britanniques intègrent également dans ce budget toute la diplomatie économique (assurée par Bercy en France, voir page 22) et jusqu'en 2013, leur très efficace diplomatie audiovisuelle encore subventionnée à hauteur de 213 millions de livres, mais dont le financement sera assuré par la redevance publique dès 2014. Entre 2010 et 2015, le budget du *Foreign Office* aura été réduit de 50 % passant de 2,5 milliards à 1,3 milliard de livres. Explication très pragmatique de l'autre côté de la Manche : **les dépenses du Foreign Office étaient principalement des dépenses de fonctionnement (rémunérations et entretien/location de bâtiments) et non pas de « programmes » (travail consulaire, de lobbying, de sécurité...)** et dans un monde de plus en plus connecté où les chefs d'État dialoguent en tête-à-tête et où chaque ministère possède son propre service international, les missions de la diplomatie sont moindres. Ainsi de 1997 à 2011, le *Foreign Office* a organisé la fermeture de 40 postes diplomatiques dont 10 ambassades. Sur la même période, 21 postes diplomatiques réduits auront été ouverts vers des pays jugés stratégiques (Asie,

Afrique et Moyen-Orient). **Au final, 19 postes diplomatiques auront été supprimés dont 10 en Europe et aux États-Unis.** À noter, la fermeture du poste diplomatique installé à Florence depuis 600 ans ! **Ce recentrage de la présence britannique dans le monde aura notamment permis de réduire de 25 % les dépenses diplomatiques dédiées à l'espace européen.** « *Le signe, non pas d'un détachement avec la diplomatie européenne, mais d'une reconnaissance que les Affaires européennes se discutent maintenant à Bruxelles ou directement avec les chefs d'État et les ministres européens* », explique le Parlement britannique, dans un rapport qui conclut que les moyens économisés sur l'Europe « *seront mieux employés dans les pays émergents du Sud et de l'Asie* »⁹. Cet exemple de rationalisation, la France gagnerait à s'en inspirer, d'autant plus que nous rencontrons actuellement de nombreux problèmes similaires puisque 65 % du budget de la mission sont en réalité des dépenses de fonctionnement et de masse salariale. Ainsi, entre 2007 et 2014, le budget de la mission « Action extérieure de l'État » a augmenté de 500 millions d'euros. Les seules dépenses de fonctionnement ont augmenté de 48 %. Si le ministère explique qu'une partie de cette dépense est le fait de l'augmentation des contributions internationales obligatoires, auxquelles la France ne peut se soustraire, elles ne doivent pas servir d'excuse pour ne pas moderniser et rationaliser le réseau diplomatique.

⁹ House of Commons Library : *British Foreign Policy since 1997*, page 105.

LE COÛT DU RÉSEAU, UNE DONNÉE INCONNUE

17

Le coût du réseau diplomatique augmente à un rythme deux fois supérieur à la norme des dépenses de l'État. Un constat peu surprenant puisque la Cour des comptes rappelait en mai 2013 que « *les dépenses de fonctionnement du ministère ne répondent pas à l'effort de réduction de baisse de 10 % prévue dans la loi de programmation pour les finances publiques 2011-2014* »¹⁰. Difficile de le détailler puisque les dépenses ne sont pas particulièrement distinguées. L'on retrouve donc pêle-mêle : l'entretien du réseau, le versement des contributions internationales et le financement des opérations de maintien de la paix. Qui connaît le coût des réceptions de l'ambassadeur français aux États-Unis ? Elles étaient de 238 000 euros pour l'ambassadeur britannique qui a reçu 8 300 invités pour 519 événements en 2011. À Rome ? Encore une donnée inconnue pour la France mais l'ambassadeur britannique d'Italie a dépensé 72 000 euros pour 87 événements et 4 600 invités¹¹. Pour la France, impossible de retrouver de manière exhaustive ni le coût de notre réseau diplomatique ni le coût complet de chaque poste, c'est pourtant une donnée essentielle pour évaluer notre présence dans le monde. Malgré le manque de publication, il est quand même possible d'isoler les multiples causes de l'augmentation des coûts de fonctionnements.

La manne des agents de droit local non exploitée

En termes d'effectifs, le ministère des Affaires étrangères est un « petit » ministère, puisqu'il emploie un peu moins de 15 000 agents en France et dans le monde. Avec la RGPP, le ministère a déjà supprimé 1 150 emplois en cinq ans, une baisse des effectifs qui continue aujourd'hui à un rythme moins soutenu et qui, nous allons le voir, ne cible pas les effectifs permanents du ministère, mais se focalise sur les agents de droit locaux et les contractuels. Également inquiétant, le ministère ne possède pas les outils nécessaires pour suivre

l'évolution de sa masse salariale. Cela vient du fait que la gestion des ressources humaines et la gestion de la masse salariale relèvent de deux directions différentes. Conséquence, la Cour des comptes notait que « *malgré le respect, voire l'anticipation du schéma d'emplois [c'est-à-dire de la réduction des effectifs], la masse salariale du ministère des Affaires étrangères connaît une croissance continue* ». En effet, depuis 2007, la masse salariale augmente à un rythme régulier d'environ 2 % par an pour atteindre les 891,97 millions d'euros en 2012. D'après le ministère, « *cette croissance s'explique essentiellement par l'effet-change qui crée des tensions supplémentaires* » ; mais la Cour des comptes constate que cette inflation « *n'est pas compensée, en valeur absolue, par la baisse des effectifs qui a longtemps porté sur les catégories les moins coûteuses, agents de droit local et CDD, et n'a donc pas eu de grand impact sur l'évolution de la masse salariale* »¹². Ainsi, si 529 agents ETPT ont bien été supprimés entre 2012 et 2013, seulement 138 de ces suppressions de postes concernaient des agents titulaires/ CDI contre 391 suppressions sur des postes de contractuels et d'agents locaux. Ces derniers supportent donc 74 % de la baisse des effectifs. Dans 50 pays (sur un total de 184), les suppressions de postes reposent même à 100 % sur les agents de droit locaux et les contractuels. Pourtant, de nombreux rapports appellent régulièrement le ministère à profiter de la manne budgétaire que représentent les agents de droit locaux. En 2012, la France employait 14 798 agents dont 5 053 agents locaux, c'est-à-dire recrutés sur place et selon les règles d'emplois locales, ce qui ne présume en rien de leur nationalité. Nombre d'entre eux sont Français, parfois binationaux et leurs rémunérations reposent sur une norme d'évolution d'environ 3 % par an. En moyenne, un agent de droit local coûte 15 % de moins qu'un expatrié et le ministère des Affaires étrangères indique que 57,1 % des agents de droit local « coûtent » moins de 1 500 euros

■ 10 Voir note n° 1.

■ 11 Présentation *The Foreign and Commonwealth Office*. Janvier 2012, page 10.

■ 12 Cour des comptes, mai 2012, Analyses de l'exécution du budget de l'État par missions et programmes. Exercice 2011-Action extérieure de l'État.

par mois. Sauf qu'ils ne représentent que 34 % des effectifs, un taux inchangé depuis 2007 et qui reste faible en comparaison internationale puisqu'en 2007, l'Allemagne employait déjà 42 % d'agents locaux (55 % aujourd'hui), 64 % pour les États-Unis et 62 % pour le Royaume-Uni, qui espère atteindre les 70 % d'agents locaux d'ici 2015. Nos voisins ont donc compris l'intérêt d'avoir recours à des agents de droit local et les emploient désormais pour assurer un travail diplomatique (veille, *lobbying*, travail consulaire...) alors que côté français, les agents locaux assurent principalement des tâches consulaires et administratives. Dès 2009, le Livre blanc proposait de s'inspirer du modèle britannique et d'élaborer une « doctrine d'emploi », en élargissant les catégories de postes ouverts aux agents locaux. Le recours à des agents de droit local devrait permettre au ministère de stopper l'inflation de sa masse salariale, voire de la baisser d'un tiers si l'on se fie au modèle britannique, qui avec 500 agents de moins que nous, a une masse salariale de 380 millions d'euros inférieure à la nôtre (voir tableau comparatif France/Royaume-Uni).

Un réseau sans stratégie immobilière

Le ministère bénéficie d'un parc immobilier de plus de 1 500 biens à travers le monde, d'une valeur estimée à 5,3 milliards d'euros : on y retrouve tout le parc consulaire et diplomatique (14 % d'ambassades et de consulats, 40 % de logements), les établissements scolaires à l'étranger gérés par l'Agence pour l'enseignement français à l'étranger (AEFE) et le réseau des établissements à autonomie financière (18 %). Le reste du parc est constitué de biens très divers : terrains nus, ateliers, salles polyvalentes, édifices de culte, cimetières et un musée. Ce parc immobilier représente donc un enjeu essentiel d'autant que le Quai d'Orsay bénéficie d'un régime particulièrement favorable dans le programme de cessions des bâtiments à l'étranger participant au désendettement de l'État. En effet, le Quai d'Orsay est exonéré de la contribution à la mutualisation et au désendettement. Cela lui assure un taux

de retour de 100 %¹³ jusqu'en décembre 2012. Entre 2006 et 2012, les cessions de biens à l'étranger lui ont donc rapporté 307 millions d'euros¹⁴. Le ministère avait bien adopté pour doctrine d'utiliser ces sommes uniquement dans des dépenses d'investissements à l'étranger mais Laurent Fabius a finalement reconnu en 2013, devant la Cour des comptes et le Parlement, qu'une partie de ces sommes était désormais dévolue à des dépenses d'entretien du réseau (dix millions d'euros par an, selon les prévisions du PLF 2014 alors qu'une remise à niveau du réseau est estimé à 50 millions d'euros). Une pratique qui « contourne la norme des dépenses », rappelle la Cour des comptes. **Mais, si le ministère parvient désormais à puiser dans les cessions immobilières pour financer une partie de ses dépenses d'entretien à l'étranger, il lui est toujours impossible de s'en servir pour réformer son administration centrale.** Dommage, puisque Paris semble être le lieu où le Quai d'Orsay a le mieux rationalisé sa présence en passant de dix à quatre locaux distincts. Bien qu'inaboutie faute de moyens, cette rationalisation aurait permis de faire passer la surface par agent, dans l'administration centrale, de 21 m² en 2007 à 13 m² en 2012 (ce qui se rapproche de l'objectif fixé par l'État qui est de 12 m²/agent). Cependant, de sérieux dysfonctionnements persistent. Ainsi, si l'administration centrale a choisi de déplacer ses archives en banlieue, l'ancien bâtiment parisien est resté vacant : 2 000 m² en plein cœur du 7^e arrondissement de Paris, vide depuis deux ans ! « Si le grand public le savait, les critiques fuseraient ! », s'exclamait, avec raison, Roland du Luart, rapporteur spécial de la mission « Action extérieure de l'État ».

Mais les cessions immobilières ne représenteront jamais un financement ni stable, ni durable pour le ministère. Le montant des cessions est très fluctuant selon les années ; ainsi en 2010, les cessions ont rapporté 80,92 millions d'euros, 125,054 millions d'euros en 2011 et 26,264 millions d'euros en 2012. Une incertitude sur les cessions qui tient à la fois, aux complications que rencontre notre parc

■ 13 Contre seulement 65 % pour les autres ministères, hors Défense.

■ 14 Audition de Nathalie Morin, chef du service France Domaine et de Yves Saint-Geours, directeur général de l'administration et de la modernisation du ministère des Affaires étrangères sur la politique de cession de biens immobiliers sis à l'étranger du ministère des Affaires étrangères, vendredi 31 mai 2013.

immobilier à l'étranger (problème juridique, situation des marchés immobiliers locaux...) et surtout, à l'absence de stratégie globale. France Domaine n'étant pas présent à l'étranger, les ambassadeurs ont gardé la mainmise sur la politique immobilière. Conséquence, **le ministère n'a jamais élaboré de Schémas pluriannuels de stratégies immobilières (SPSI) globaux** et avance au cas par cas. En y regardant de plus près, on constate d'ailleurs que la moitié des 307 millions d'euros engendrés depuis le début des ventes en 2006 repose essentiellement sur trois cessions exceptionnelles : la vente de la villa Trotti à Monte-Carlo (50 millions d'euros), une vente à Bangkok (31 millions d'euros) et une à Hong-Kong (52 millions d'euros). Et le ministère explique dorénavant que le reste du parc immobilier, d'une valeur de 5 milliards d'euros est désormais « *en grande partie une réserve de valeur non cessible* »¹⁵. Une affirmation qui, si elle est vraie, doit servir de sonnette d'alarme pour rationaliser la présence française dans le monde ou, si elle est fautive, démontre l'absence de volonté du ministère de réduire un réseau diplomatique qu'il n'est plus capable de financer. À titre de comparaison, le parc immobilier du *Foreign Office* a une valeur de 2,3 milliards d'euros seulement et leurs cessions sont planifiées en coopération avec la direction du budget

britannique (*HM Treasury*), qui avait fixé un montant des cessions pour la période 2011-2014 à 131,25 millions de livres. Cet objectif sera certainement atteint, voire dépassé, les cessions ayant déjà rapporté au *Foreign Office* 114 millions de livres, mi 2011¹⁶. En France, il faut s'interroger sur le besoin de maintenir un parc immobilier, certes prestigieux, mais au coût d'entretien surdimensionné et à la répartition déséquilibrée : 1/5 de la valeur du parc est détenu au seul Liban (soit un milliard d'euros au total et sur lequel le ministère ne s'est délesté que de moins de 20 millions d'euros, avec notamment la vente d'un couvent à Beyrouth). D'autant que le ministère est aujourd'hui tombé dans un cercle peu vertueux où les insuffisances d'entretien contribuent à la dégradation du réseau et à l'alourdissement des besoins financiers. Il faut donc revenir sur l'autonomie du ministère des Affaires étrangères qui gère, seul, ses dépenses et recettes immobilières et les mutualiser sous France Domaine, en mettant fin à la responsabilité unique de l'ambassadeur (qui pourrait, par exemple, devenir le correspondant entre l'étranger et France Domaine). Il faut également mettre en place un SPSI mais ce, dans le cadre d'une réduction de notre réseau qui apparaît aujourd'hui disproportionné dans certaines régions.

PAR MANQUE DE VOLONTÉ, LA MODERNISATION DU RÉSEAU EST À PEINE ENTAMÉE

En 1994, la Cour des comptes s'inquiétait déjà de la densité de notre réseau diplomatique, qui pouvait avec 147 ambassades « *sembler quelque peu surdimensionné* ». Alors, que penser de notre réseau actuel de 401 postes qui compte **163 ambassades (130 sections consulaires), 16 représentations permanentes et 92 postes consulaires** ? Avec cela, **la France entretient le 3^e réseau diplomatique du monde, au sens des ambassades, derrière les États-Unis et la Chine mais le premier en termes de postes diplomatiques tous confondus**. La France se singularise aussi par l'entretien du

premier réseau diplomatique en Europe. Une première place dont l'intérêt peut être questionné dans le cadre de l'Union européenne. Ce réseau, présent dans quasiment tous les pays du monde et qui exerce « *la plus large palette de métiers : politique, consulaire, culturel, éducatif, de coopération* »¹⁷, est défini comme « universel ». Un principe pour l'instant jamais remis en cause. Pire, le Livre blanc 2009, pourtant très critique puisqu'il rappelle que disposer de l'un des réseaux les plus denses du monde n'est « *en soi ni une finalité ni un critère d'efficience. Ceci peut même se révéler contre-pro-*

■ 15 Ibidem.

■ 16 Présentation *The Foreign and Commonwealth Office*. Janvier 2012, page 4.

■ 17 Livre blanc sur la politique étrangère et européenne de la France, 2008-2020.

ductif si l'entretien d'un réseau surdimensionné nous prive de moyens d'intervention », se prononce finalement pour le maintien de l'universalité du réseau. Et de façon trop banale, le Quai d'Orsay semble balayer de la main une éventuelle réduction du réseau : « Nous n'entendons fermer aucune ambassade mais nous voulons en alléger certaines... »¹⁸, expliquait le directeur général de l'administration et de la modernisation au ministère des Affaires étrangères en mai 2013. Mais cette volonté de maintenir un réseau universel ne se justifie même pas par le nombre d'administrés. Avec 1,6 million d'expatriés inscrit au registre (officieusement, ils seraient plutôt deux millions) et dont près de 40 % vivent toujours au sein de l'Union européenne, la France fait pâle figure en comparaison internationale. **Le Royaume-Uni et l'Allemagne, avec des réseaux diplomatiques beaucoup plus restreints, administrent entre 4 et 5 millions d'expatriés.** De son côté, avec moitié moins d'expatriés, la France entretient un réseau

consulaire de 222 services implantés physiquement dans 161 pays (auxquels s'ajoutent plus de 500 agences consulaires dirigées par un consul honoraire). Et ce réseau consulaire assume un éventail de missions très larges. En effet, hormis la France, aucun État ne rend comme services à l'étranger : la transcription des actes d'état civil, l'organisation des journées d'appel et le recensement des jeunes, l'aide aux Français de l'étranger à l'accès à des formations professionnelles (cette mission est exercée dans une trentaine de postes) ou encore le versement des bourses scolaires. Malgré cela, le réseau consulaire coûte peu au Quai d'Orsay, puisqu'il ne représente qu'un septième du budget de la mission et un quart des agents. Et une rationalisation des postes a bien été organisée avec 13 fermetures de postes et 18 transformations de consulats en sections consulaires (c'est-à-dire d'une ambassade). Ainsi, si des améliorations sont souhaitables, cela reste le réseau diplomatique, à proprement parler, qui nous coûte cher.

	Population (Population expatriée) en millions	Ambassades, sections consulaires et missions diplomatiques	Consulats et consulats généraux	Nombre de postes diplomatiques et consulaires
France	63(2)	163 ambassades, 130 sections diplomatiques et 16 missions	92	401
Royaume-Uni	63(5,6)	113 ambassades, entre 30 et 40 Hautes commissions ¹⁹ , de 102 à 142 sections diplomatiques et 10 missions	61	De 328 à 368
Allemagne	81(4)	153 ambassades, 142 sections diplomatiques et 12 missions	58	365

Source : Cour des comptes, l'évolution du réseau diplomatique depuis 2007, février 2013.

■ 18 Voir note n° 14.
 ■ 19 Postes diplomatiques dans les pays membres du Commonwealth.
 ■ 20 Rapport du Sénat 2009-2011. La RGPP permettra-t-elle de rendre au Quai d'Orsay ses marges de manoeuvres budgétaires ?

Le Quai d'Orsay intéressé, ni par les régionalisations...

La RGPP avait bien dressé des objectifs ambitieux mais ils n'ont pas été atteints, les réformes se heurtant à de nombreux freins sur le terrain. Ainsi en 2008, seuls un tiers des ambassadeurs ont bien livré un plan triennal de réduction des emplois et des moyens... pire « certains ambassadeurs [avaient...] engagé des interventions informelles auprès des autorités locales pour contrecar-

rer l'éventuelle transformation de leur ambassade en poste de présence diplomatique »²⁰. Mais ce manque de volonté n'est pas uniquement le fait des ambassadeurs, le Quai d'Orsay lui-même rechigne à la tâche. Ainsi, **la régionalisation, c'est-à-dire l'exercice des principales compétences diplomatiques à l'échelon régional par un ambassadeur, n'a jamais été initiée en France malgré les encouragements du Livre blanc 2009, qui s'était prononcé pour son expérimentation.**

Le ministère des Affaires étrangères a rapidement mis à la trappe cette idée, invoquant des difficultés relatives aux paiements transnationaux et à l'insuffisance des procédures de dématérialisation. Des difficultés qui ne semblent pas avoir freiné les Britanniques qui ont installé 32 ambassades régionales administrant plus d'un pays. Les plus importantes se trouvent en Afrique où l'ambassade du Nigeria gère également les affaires du Bénin et de la Guinée équatoriale, ou encore celle du Sénégal, qui administre aussi le Cap Vert et la Guinée-Bissau. Mais aussi dans les Caraïbes, avec une ambassade centrale à la Barbade, et en Amérique centrale gérée depuis le Guatemala. Les Britanniques ne possèdent pas non plus d'ambassade à Monaco ou en Andorre, les affaires diplomatiques étant traitées à Paris et à Madrid. La France, elle, emploie toujours 26 agents sur ces territoires frontaliers. Et à l'avenir, le *Foreign Office* espère développer davantage la « **co-localisation** » déjà bien avancée avec notamment le Canada (à Bagdad et Bamako), l'Allemagne (à Monrovia, Quito et Reykjavik) et les délégations de l'Union européenne (à Lashkar Gah, Nouakchott et Dar Es Salaam) et la coopération entre les réseaux diplomatiques, à la fois au sein de l'Union européenne et du *Commonwealth*.

... ni par les mutualisations...

Pour la France, les tentatives de mutualisation des services ou de co-localisations des bâtiments, avec d'autres pays membres de l'Union européenne, ne sont pas non plus satisfaisantes. « *Malgré des engagements politiques solennels, aucune réalisation concrète n'a encore pu déboucher* » notamment avec l'Allemagne, note la Cour des comptes, qui déplore le manque de volonté politique face à ces projets. En 2008, lors du 40^e anniversaire du Traité de l'Élysée, la France et l'Allemagne s'étaient engagées à ouvrir ensemble dix ambassades d'ici à 2020, mais les réalisations sont, à l'heure actuelle, quasi nulles et souvent le fruit de spécificités locales. Par exemple, l'un des rares exemples de co-localisation consulaire se trouve à Rio de Janeiro, où la France a reçu en cadeau de l'État brésilien, un vaste bâtiment. Quand la capitale a été transférée à Brasilia, l'ancienne ambassade

est devenue *de facto* un consulat disposant d'un bâtiment beaucoup trop grand. Une partie de l'immeuble est donc louée au consulat allemand et au consulat finlandais. Concernant la mutualisation des services : à Shanghai, le traitement des demandes de visas de la France et de l'Allemagne a été externalisé vers la même entreprise. En pratique, les voyageurs s'adressent donc à un guichet unique franco-allemand... mais la mutualisation s'arrête là puisque « *les deux circuits de traitement sont totalement étanches* »²¹. Mais l'échec des co-localisations avec nos partenaires européens n'est peut-être pas si surprenant que cela alors que les délégations françaises, installées dans une même ville, ne cherchent même pas à se regrouper. Ainsi à Rome, on compte trois représentations différentes : l'ambassade de France auprès du Saint-Siège, l'ambassade de France en Italie et la représentation permanente auprès des institutions des Nations unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO). **Toutes ces représentations sont localisées dans des endroits différents de la ville, sans qu'aucune tentative d'unification des locaux et du travail n'ait été effectuée.** Plus surprenant, l'ambassade d'Italie est plus proche du Vatican (2,2 km et 30 minutes à pied) que l'ambassade du Saint-Siège (4,6 km et une heure à pied). Au total, 193,95 agents ETPT travaillent à Rome, au nom de la diplomatie française soit 1,5 % de nos effectifs totaux alors que le bon sens appellerait à réduire ces effectifs et à unifier les trois postes.

... ni par les postes réduits

Dernière alternative à l'universalité du réseau : la création de postes très réduits de moins de cinq agents. Sauf que les rares expérimentations de postes très réduits lancées par la France (notamment en Moldavie et en Mongolie) ont préfiguré la mise en place... d'une implantation permanente (respectivement 16 et 11 agents ETPT en 2012). Pourtant, cette méthode semble concluante chez nos voisins. Au Royaume-Uni, le recours aux *laptop ambassadors*, littéralement « ambassadeurs portables », est de plus en plus fréquent. Il s'agit d'agents basés à Londres, qui assurent en complément de leurs fonctions dans l'administration cen-

■ 21 Cour des comptes, septembre 2013. L'évolution des missions et de l'organisation des consulats français à l'étranger.

trale, un suivi à distance du ou des pays dont ils sont chargés avec des déplacements ponctuels. L'Allemagne aussi expérimente l'envoi dans certains pays d'un ambassadeur, unique agent expatrié, assisté par quelques agents locaux et adossé à une ambassade régionale.

Une véritable équipe de France de la diplomatie

Conséquence, aujourd'hui chaque ambassade française, indépendamment de son format, est compétente pour exercer toute la gamme des missions (action diplomatique, consulaire, coopération, action culturelle), même si depuis la publication du Livre blanc 2009, trois catégories d'ambassades ont été distinguées : les « postes à missions élargies », « les postes à missions prioritaires » et « les postes de présence diplomatique ». Seulement, l'évaluation faite par la Cour des comptes déclare ces formats « peu opérants » voire « inutiles pour les deux premières catégories pour lesquelles aucun type de mission ou de format n'avait été préalablement identifié », c'est-à-dire à cause d'un manque de réflexion portée sur la nature des missions et du cœur de métier de la diplomatie. Culture, social, éducation et désormais tourisme... Le Quai d'Orsay touche un peu à tous les sujets alors que la quasi-totalité des ministères disposent désormais de leur propre direction internationale et que même les collectivités territoriales suivent cette tendance : la région Aquitaine possède une direction « Asie », le Languedoc-Roussillon a récemment ouvert des « ambassades » (ou Maison) à Milan, Londres et Shanghai... Bref, à défaut de régler la question du « qui fait quoi », on préfère laisser tout le monde s'occuper de tout.

À titre d'exemple, qui s'occupe de la diplomatie économique en France ? Un enjeu essentiel alors que le déficit commercial de la France s'est creusé à - 61,2 milliards d'euros fin 2013. Dès 2012, Laurent Fabius a affiché la diplomatie économique comme l'une de ses priorités. **En 2013, suite aux nouvelles directives du ministère, les ambassadeurs auront consacré 35 % de leur temps**

de travail à l'économie²². Une direction des entreprises et de l'économie internationale de 75 personnes aura été créée, des représentants spéciaux ont été nommés ainsi que 6 ambassadeurs chargés de favoriser les relations à l'international pour les PME-ETI et finalement, 94 ambassades se sont dotées d'un conseil économique. Une stratégie qui paie, puisque lors du remaniement d'avril 2014, le commerce extérieur semble quitter Bercy pour intégrer le Quai d'Orsay sauf que les décrets d'attributions publiés au *Journal officiel* confirment qu'il n'y aura pas de démantèlement de la direction du Trésor, le ministre des Affaires étrangères n'ayant pas autorité mais bénéficiant seulement d'une « mise à disposition »²³. La direction du Trésor précise elle-même que pour l'instant, aucune intégration de personnel n'est envisagée et qu'il s'agit simplement de « travailler de manière encore plus directe et plus intime avec le Quai d'Orsay »²⁴. Pas de rationalisation ni de grand bouleversement donc, au niveau administratif, mais seulement une victoire symbolique pour le ministère des Affaires étrangères. Pourtant, la diplomatie économique est désormais l'une des missions essentielles des réseaux diplomatiques modernes (ex : Royaume-Uni et Allemagne). **L'attribution du commerce extérieur au ministère des Affaires étrangères aurait, au moins, dû permettre de rationaliser les compétences au niveau de l'État.**

Dans le PLF 2013, le Sénat pointait déjà du doigt le « syndrome de l'empilement » et listait ainsi ce qu'il appelle « *l'équipe de France de l'export* » où interviennent : les conseils régionaux responsables du développement économique des territoires, les chambres consulaires, les chambres de commerce et d'industrie française à l'étranger, le Medef international, les conseillers du commerce extérieur, Oseo devenu la BPI France (Banque publique d'investissement) en juillet 2013, la Coface, Ubi-france et l'Afi (tout récemment fusionnés), les fédérations professionnelles (industries mécaniques, audiovisuel, agro-alimentaire, artisans, éco-entreprises, etc.), les pôles de compétitivité, les acteurs privés du commerce

■ 22 Slate, 8 avril 2014, « Le Quai d'Orsay veut régner sur la diplomatie économique ».

■ 23 Voir décret n°2014-400 du 16 avril 2014.

■ 24 Les Échos, 8 avril 2014, « Le redressement du commerce extérieur, la priorité pour le Quai d'Orsay ».

international rassemblés au sein de l'OSCI et les différents services de l'État concerné, qui comptent presque autant de postes de diplomatie économique que le ministère des

Affaires étrangères avec plus de 150 missions et services déployés par Bercy à travers le monde, au nom du commerce extérieur.

Un point sur l'AEFE, l'Agence pour l'enseignement français à l'étranger

Il s'agit d'un établissement public national placé sous la tutelle du ministère des Affaires étrangères, qui assure les missions de service public relatives à l'éducation en faveur des enfants français résidant hors de France et accueillant des élèves étrangers. **488 des établissements (écoles, collèges, lycées) d'enseignement en français à l'étranger y sont affiliés sous gestions directes, par convention ou homologués.** L'AEFE assure la gestion de l'ensemble des ressources humaines et financières apportées par l'État au fonctionnement de ces établissements d'enseignement français à l'étranger. Elle recrute, affecte et rémunère 10 689 agents ETPT en 2012, dont seulement 37 % sont des agents de droit local. En résulte l'explosion de sa masse salariale à **563,8 millions d'euros, soit plus de 80 % du budget de l'AEFE !** Malgré ce constat, aucune réduction de postes n'est prévue. Pire, le 18 décembre 2010, la sénatrice Monique Cerisier ben Guiga signale dans un audit la « gestion optimale » de l'agence. Pourtant, de nombreux établissements scolaires sont maintenus artificiellement en vie alors qu'ils auraient dû être fermés pour manque d'élèves (Harare, Helsinki, Sanaa...), sans oublier la classe préparatoire économique et commerciale du lycée français de Vienne, qui ne compte que sept étudiants en première année.

CONCLUSION

La volonté française de maintenir des ambassades complètes partout dans le monde doit être dépassée... Il faut à la fois, revenir sur les missions de l'ambassadeur et redéfinir la palette des missions du réseau consulaire et diplomatique en les débarrassant du superflu, tout en révisant la carte de la présence française dans le monde, et ce, en revenant sur le principe d'universalité du réseau que la France n'a plus les moyens de financer. Et surtout un principe qui est aujourd'hui la marque de superpuissances telles que les États-Unis (313,9 millions d'habitants) ou la Chine (1,3 milliard d'habitants). En 2009, le Livre blanc estimait que la fermeture définitive des 28 ambassades de catégorie 7 (c'est-à-dire des pays avec lesquels nos liens sont les moins denses) ne permettrait de réaliser qu'une économie annuelle de 40 millions d'euros (moyens de coopération compris), soit 1 % du budget total du ministère. **Cinq ans plus tard, la Fondation iFRAP propose de fermer**

10 ambassades principalement en Europe (qui concentre un quart des ambassades françaises et où l'Union européenne doit servir de relais) **mais aussi en Afrique** (également un quart du réseau diplomatique) **et en Amérique centrale grâce aux régionalisations.** Et cette réduction du réseau diplomatique doit s'accompagner d'une rationalisation du réseau consulaire, actuellement disproportionné par rapport à la population française expatriée. Nous proposons donc la fermeture de 30 postes consulaires, encore une fois en commençant par l'Europe (qui regroupe 23 consulats et consulats généraux dont 15 installés en Allemagne, Suisse, Espagne et Italie). L'Union européenne est un point essentiel d'une rationalisation de la diplomatie française, qui ne doit surtout pas voir la mise en place du Service européen pour l'Action extérieure en 2010 comme un concurrent. Cette diplomatie européenne dispose déjà de 141 délégations à travers le monde

et à terme, ces délégations devront assurer des missions consulaires et diplomatiques pour les États membres avec pour conséquence d'alléger les réseaux diplomatiques nationaux des États. La France est la première concernée et a, évidemment, un rôle à jouer dans la mise en place d'une diplomatie européenne efficiente. Elle doit pouvoir mettre son réseau diplomatique à disposition des autres États membres, la mutualisation des services et les co-localisations présentant des avantages financiers et budgétaires, mais devant également permettre d'accroître « *la visibilité des pays européens, tout en rapprochant les cultures nationales et diploma-*

tiques, elles favorise[ront] sur le terrain l'échange d'informations et d'analyses »²⁵.

Cette modernisation du réseau diplomatique est essentiellement une question de volonté politique. Le Livre blanc 2009 sur l'Action extérieure de la France soulevait les bonnes questions, mais aucune remise en cause du train de vie du Quai d'Orsay n'a été émise depuis. Des « orientations » ont bien été décidées sur la politique immobilière et des « réflexions » menées sur la nature de la mission des ambassades et des ambassadeurs, mais il est temps de définir une véritable stratégie globale de redéfinition de notre réseau.

Les propositions de la Fondation iFRAP :

- **Mettre fin au principe d'universalité du réseau diplomatique et organiser la fermeture de 10 ambassades (principalement en Europe et en Afrique) et de 30 postes consulaires. Ces fermetures de postes ramèneraient le réseau français à environ 360 postes dans le monde et seraient facilitées grâce aux régionalisations et à un rapprochement avec la diplomatie de l'Union européenne via des co-localisations et des mutualisations. Également, donner le détail des dépenses par poste et lancer l'expérimentation de postes diplomatiques très réduits à un ou deux agents. On peut estimer le bénéfice d'une quarantaine de fermetures à environ 100 millions d'euros d'économies.**
- **Réduire d'un tiers la masse salariale du Quai d'Orsay (soit environ 380 millions d'euros d'économies) en créant les outils nécessaires à son suivi, en appliquant la baisse des effectifs prévue par le gouvernement sur les agents permanents du ministère (notamment les agents de l'administration centrale) et en augmentant le nombre d'agents locaux à 60 % des effectifs en place à l'étranger (sur le modèle britannique). Également, supprimer les ambassadeurs thématiques et le Conseil des Affaires étrangères.**
- **Réformer la politique immobilière du ministère en l'intégrant dans France Domaine et déterminer un schéma pluriannuel de stratégie immobilière et de cessions de biens (notamment en Europe et en Afrique du Nord/Moyen-Orient), en étant particulièrement attentif aux gains/pertes possibles dus à une vente suivie d'une location trop onéreuse.**
- **Revoir les critères déterminants de la présence française et de l'affectation des agents dans le monde : critères économiques, balance commerciale, nombre de ressortissants, stratégie future.**
- **Externaliser de façon plus importante, le traitement d'une partie des tâches consulaires (traitement des visas) et réduire l'éventail des missions consulaires (organisation des JAPD, versements des bourses...).**
- **Mettre fin aux doublons de missions et de postes à l'étranger, notamment entre la direction du Trésor et le ministère sur les questions de commerce extérieur. S'aligner sur les modèles de diplomatie britannique et allemand, qui considèrent la diplomatie économique comme l'une des principales missions d'un ministère des Affaires étrangères moderne.**

■ 25 Voir note n° 21.