

1

Les trésoreries auprès des ambassades de France : une survivance injustifiée

PRÉSENTATION

Le ministère des finances et des comptes publics dispose à l'étranger d'un réseau de 16 trésoreries, principalement situées en Afrique, dans quelques capitales européennes, aux États-Unis et en Chine. À côté de ce réseau, l'essentiel des dépenses de l'État à l'étranger est pris en charge par 193 régies, placées directement auprès des ambassades.

Ce ministère justifie cette dualité par la prise en charge d'opérations spécifiques telles que le paiement des dépenses de fonctionnement des bases militaires permanentes en Afrique, ou celui des contrats d'armement avec les États-Unis, pour un montant total de 203 M€ en 2012. Toutefois, des dépenses de même nature empruntent d'autres circuits qui fonctionnent depuis la France. La seconde justification tiendrait à la gestion administrative et au paiement des retraites des pensionnés des régimes français résidant à l'étranger (101 M€ en 2012). Mais si huit trésoreries en Afrique prennent en charge la gestion et le règlement des pensions dites « décrystallisées »¹ (46 M€ en 2012), dans onze autres pays, cette mission est assurée par les régies diplomatiques ou les administrations étrangères.

¹ La loi du 29 décembre 2010 de finances pour 2011 (art. 211) a mis fin à compter du 1^{er} janvier 2011 à la « cristallisation » (i.e. la non-revalorisation) des pensions des ressortissants des pays ou territoires anciennement sous administration française. Leurs pensions sont désormais, mais sans effet rétroactif avant 2011, alignées sur la valeur du point d'indice des pensions des ressortissants français et, sur demande expresse des intéressés, alignées sur les indices des pensions de même nature servies en France.

L'existence de circuits de paiement alternatifs, soit sur place, soit depuis la France, prive de justification le maintien d'un réseau comptable spécifique particulièrement coûteux.

Le coût de fonctionnement de ce réseau s'établit, en effet, à 23 M€ pour seize implantations, soit un coût moyen par implantation 2,2 fois supérieur à celui, déjà élevé, des services économiques de la direction générale du Trésor. Ce surcoût découle principalement de la très forte proportion d'agents expatriés (80 % d'un effectif total de 209). Parmi eux, les agents effectuant des tâches d'exécution ou d'encadrement intermédiaire représentent 78 % de l'effectif, alors que ces fonctions sont principalement assurées, dans d'autres services de l'État à l'étranger, par des agents de droit local. La gestion de ce réseau témoigne, en outre, d'une politique de ressources humaines inadaptée, fondée sur la sélection des agents à partir du seul critère de l'ancienneté, permettant notamment de fournir aux agents de la DGFIP des débouchés de carrière à l'étranger.

Dans la situation actuelle des finances publiques, la suppression de ce réseau coûteux, hérité du passé (I) doit être programmée et mise en œuvre à brève échéance (II).

Les dépenses des services de l'État à l'étranger s'élevaient à 746 M€ en 2012, auxquelles venaient s'ajouter 580 M€, pour les retraites d'agents publics ou d'anciens combattants résidant à l'étranger. Leur paiement emprunte plusieurs canaux : soit directement depuis la France, principalement par la trésorerie générale pour l'étranger (TGE), service du ministère des finances et des comptes publics² ; soit sur place, dans le pays d'origine de la dépense. Dans ce cas, les paiements sont exécutés, selon les pays, par les 193 régies diplomatiques et consulaires (RDC) du ministère des affaires étrangères et du développement international placées directement auprès des ambassades ou par les 16 trésoreries auprès des ambassades de France (TAF), services déconcentrés de la TGE. Les dépenses réglées sur place par les régies, entités intégrées aux services administratifs des ambassades, font l'objet d'un contrôle de

² Elle a été remplacée en 2013 par la direction spécialisée des finances publiques pour l'étranger, qui est un service déconcentré de la direction générale des finances publiques (arrêté du 31 décembre 2012 relatif à la création de la direction spécialisée des finances publiques pour l'étranger).

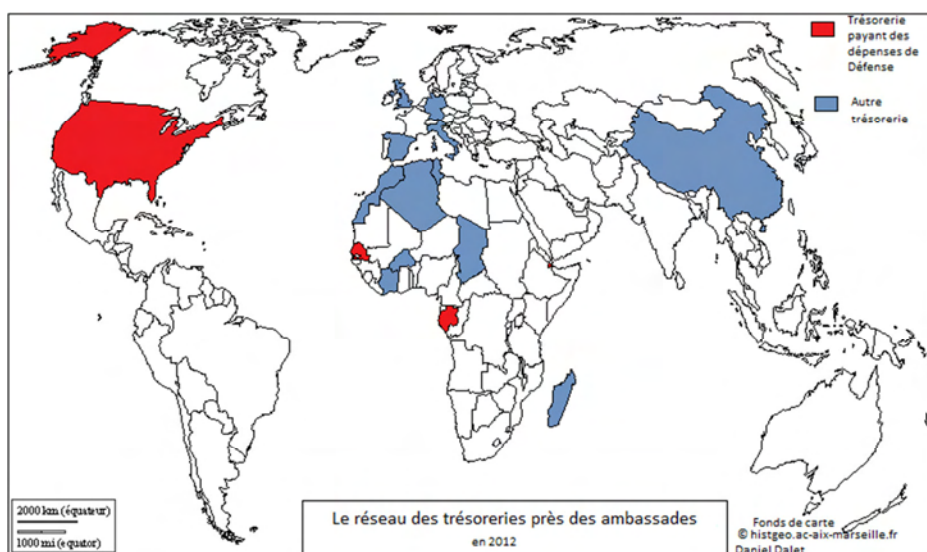
régularité comptable *a posteriori* par la TGE, tandis que les TAF effectuent directement ces contrôles avant d'exécuter le paiement.

I - Un réseau coûteux, hérité du passé

A - Un réseau hérité du passé

Le réseau des TAF prend son origine dans l'organisation historique de l'administration coloniale française implantée en Afrique. Il fonde aujourd'hui sa spécificité sur certaines opérations particulières prises en charge par ces postes comptables telles que des dépenses militaires et les pensions versées à des résidents étrangers.

Carte n° 1 : le réseau des trésoreries auprès des ambassades



Source : Cour des comptes

Les 16 trésoreries auprès des ambassades de France (TAF) remplissent trois missions dont l'ampleur varie selon les pays :

- le contrôle financier des engagements des dépenses (subventions supérieures à 23 000 €, marchés supérieurs à 90 000 € et embauches d'agents de droit local en contrats à durée indéterminée) ;

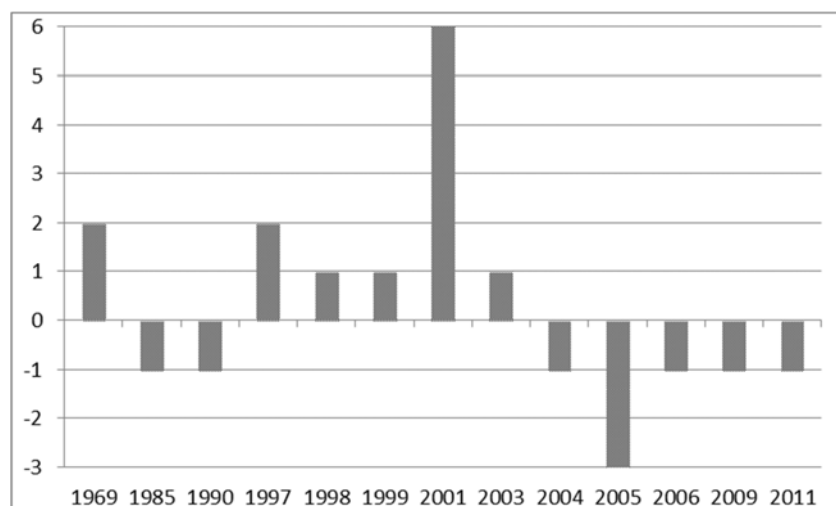
- le paiement sur place des dépenses des services du ministère des affaires étrangères et du développement international et des autres ministères présents dans le pays, ainsi que certaines opérations liées à des contrats d'armement ;
- le décaissement par virement, mais aussi en numéraire, des retraites d'anciens combattants et des secours d'urgence attribués par les consulats.

S'ajoute à ces trois missions une fonction de recouvrement de recettes : droits de chancellerie (65 M€ en 2012), créances hospitalières et amendes pour le compte des comptables du Trésor en France, etc. Les TAF sont, par ailleurs, chargées d'une mission régionale d'audit comptable des régies diplomatiques et consulaires et des agents comptables des établissements à autonomie financière (EAF).

1 - Une réduction lente et récente de la taille du réseau des TAF

Le réseau des TAF a connu des évolutions contrastées au cours des 20 dernières années.

Graphique n° 1 : chronique des ouvertures et fermetures des trésoreries (solde net par an)



Source : TGE

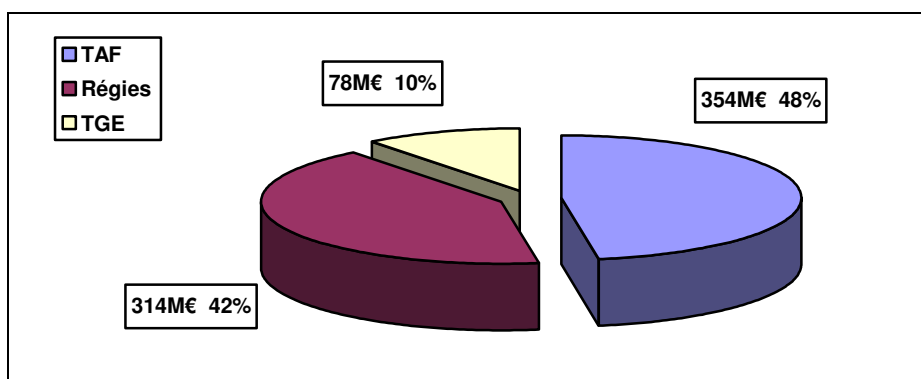
Après une période de créations nettes d'implantations jusqu'en 2003, avec notamment l'ouverture de nouvelles trésoreries en Allemagne, en Chine, en Italie et en Espagne, le ministère chargé des finances a amorcé un mouvement de repli avec sept fermetures successives entre 2004 et 2011. Depuis 2011, aucune modification n'est intervenue.

Corrélativement, le réseau a connu, au cours des huit dernières années, une réduction de ses effectifs titulaires expatriés de 62 agents équivalents temps plein (ETP). Cette réduction découle, notamment, de la fermeture de cinq postes (- 45 ETP), de réductions plus limitées dans cinq pays (Sénégal, Burkina-Faso, États-Unis, Maroc, Royaume-Uni, Allemagne, Madagascar et Tunisie : - 23 ETP), tandis que l'effectif d'autres postes restait stable (Chine, Côte d'Ivoire, Espagne, Tchad), voire augmentaient (Algérie, Djibouti, Gabon et Italie, + 6 ETP).

2 - Une prise en charge partielle des dépenses des services de l'État

Les paiements déconcentrés des dépenses de fonctionnement courant des services à l'étranger (salaires locaux, loyers, entretien, déplacements etc.) s'élevaient à 746 M€ en 2012. Les seize trésoreries en payent moins de la moitié (48 %), le solde se répartissant entre les 193 régies diplomatiques et consulaires (42 %) et les paiements directs par la trésorerie générale pour l'étranger (10 %).

Graphique n° 2 : répartition des opérations de paiements déconcentrés par opérateur



Source : TGE

B - Un réseau très coûteux

Le réseau des TAF est l'un des réseaux les plus coûteux de l'État à l'étranger, à proportion de sa taille, avec un budget de 23,7 M€ pour seulement 16 implantations et 209 agents. Le coût moyen par trésorerie est ainsi plus de deux fois supérieur à celui, déjà élevé, des services économiques de la direction générale du Trésor, soit 1,4 M€ par implantation contre 0,6 M€ pour les services économiques.

En 2012, les moyens consacrés aux missions des 16 TAF se répartissaient entre 1,2 M€ de fonctionnement, 0,3 M€ d'investissement et 22,1 M€ de masse salariale. En coût complet, fonctionnement et masse salariale, le coût moyen par agent s'établissait, en 2013, à 114 000 €.

1 - Des coûts de fonctionnement peu mutualisés

Si le coût, hors rémunérations, du réseau des TAF a connu, entre 2006 et 2012, un net recul (- 33 %), celui-ci est lié à la fermeture de cinq TAF³ au cours de cette période et à la réduction des effectifs (- 61 ETP expatriés, soit - 26 %). Les frais de déplacements et de déménagement de personnels expatriés, majoritaires dans l'effectif, pèsent, en effet, lourdement sur les frais de fonctionnement des TAF (35 % du total en 2012).

L'entretien des locaux est rendu coûteux par la faible mutualisation avec les autres services des ambassades, sept trésoreries sur seize disposant de locaux séparés. La mutualisation ne s'applique pas davantage au parc automobile des TAF. S'agissant du logement des agents, 49 agents sur un total de 175 expatriés étaient, en 2013, hébergés par l'État. En dehors des cas liés aux conditions de sécurité (Algérie et Tchad) ou de fonctionnement du marché immobilier, le maintien d'un parc coûteux de logements de fonction n'est pas justifié. Trois logements de fonction situés au Royaume-Uni et deux villas à Abidjan pourraient ainsi être rapidement mis en vente.

³ Fermeture complète au 1^{er} janvier du Cameroun (2010), Congo (2007), Guinée (2008), Mali (2012), Niger (2007).

2 - Une masse salariale excessive, une affectation des agents à l'ancienneté

Le coût élevé du réseau des TAF tient principalement à l'importance de son effectif expatrié. Au 30 juin 2013, 80 % des agents étaient expatriés, une proportion de très loin supérieure à celle constatée, par exemple, dans les services économiques à l'étranger, où elle n'est en moyenne que de 44 %. Cette situation est d'autant plus atypique que les personnels expatriés sont en majorité des agents d'exécution (41 % de catégorie C) et des agents d'encadrement intermédiaire (37 % de catégorie B). Dans d'autres réseaux de l'État à l'étranger, les emplois correspondants sont majoritairement occupés par des agents de droit local (ADL).

La masse salariale atteint 93,2 % du coût total de fonctionnement des TAF. Malgré la réduction des effectifs de 26 % évoquée ci-dessus, elle a connu un recul deux fois moindre (- 12,5 %) sous l'effet, d'une part, de l'augmentation de la part des agents de catégorie B (29 % à 37 %) au détriment des agents de catégorie C, d'autre part de l'augmentation de l'ancienneté, donc du coût indiciaire, des agents affectés. Enfin, comme pour l'ensemble des services de l'État à l'étranger, l'indemnité de résidence à l'étranger (IRE), qui représente plus de 60 % des rémunérations des expatriés, a augmenté sur la même période en moyenne de 18 % par an⁴.

En outre, la DGFIP a réformé en 2011 sa politique d'affectation des agents, dans le but de diversifier les recrutements dans un réseau qui constituait un « circuit presque fermé » de carrière expatriée, certains agents pouvant rester affectés très longtemps hors de France, et afin d'offrir à tous les agents de la DGFIP des possibilités de mobilité à l'étranger pour des périodes limitées dans le temps. Si la limitation de la durée du séjour et l'obligation de retour en métropole désormais imposées sont de bonne gestion, le choix de l'ancienneté comme seul critère aujourd'hui retenu pour sélectionner les agents expatriés de catégories B et C ne garantit pas la meilleure adéquation des compétences des agents aux spécificités des postes et des pays d'affectation.

⁴ Cette moyenne masque des écarts importants d'un pays à un autre : sur la même période, l'évolution a été de + 58 % à Madagascar, mais de + 1,52 % en Côte d'Ivoire.

3 - Une activité et une productivité très inégales d'une trésorerie à l'autre

L'activité de paiement des TAF est variable selon les pays, allant de 4,5 M€ à 127 M€.

Tableau n° 1 : répartition des paiements et des effectifs des 16 TAF en 2012 (M€ et ETP)

TAF	Paiements déconcentrés	dont forces armées	dont autres ministères	Paiements pensions	dont pensions rés. étrangers	dont pensions cristallisées	Total des paiements	Effectifs (ETP) (31/12/2012)
WASHINGTON	127,1	99,0	28,1	7,5	7,5		134,6	18
DJIBOUTI	61,5	59,0	2,5	3,1	0,4	2,7	64,6	14
RABAT	16,0		16,0	27,2	27,2		43,2	21
BERLIN	13,2		13,2	26,8	26,8		40,0	9
DAKAR	28,4	22,5	5,9	7,9	2,2	5,7	36,3	19
TUNIS	6,8		6,8	19,9	2,8	17,1	26,7	14
MADRID	7,7		7,7	18,5	18,5		26,2	7
LIBREVILLE	25,6	22,5	3,1	0,5	0,3	0,2	26,1	13
ROME	11,8		11,8	6,5	6,5		18,3	8
ALGER	12,2		12,2	2,9	2,9		15,1	15
PEKIN	12,7		12,7	0,1	0,1		12,8	8
OUAGADOUGOU	4,5		4,5	8,2	0,2	8	12,7	11
ABIDJAN	8,4		8,4	3,9	0,6	3,3	12,3	12
LONDRES	8,2		8,2	3,6	3,6		11,8	12
NDJAMENA	4,3		4,3	7,2	0,1	7,1	11,5	16
TANANARIVE	6,1		6,1	4,5	2,1	2,4	10,6	12
TOTAL	354,5	203,0	151,5	148,2	101,7	46,5	502,7	209

Source : TGE

La répartition de l'effectif entre trésoreries est très inégale, notamment si on la rapporte à l'activité. Le nombre des opérations de paiement (mandats) traitées par les trésoreries varie fortement, dans une proportion de un à presque sept entre la TAF du Tchad et celle du Sénégal. De même, s'agissant du nombre de mandats traités par agent, l'écart est de 1 à 6,6 entre la TAF de Tunisie et celle de Madagascar. Même si ces comparaisons sont à interpréter avec prudence compte tenu de l'effet induit par la structure des dépenses (marchés importants, achats courants, complexité des opérations, paye d'agents locaux etc.), l'existence de tels écarts de productivité souligne l'ampleur des marges de productivité inexploitées dans certaines trésoreries.

Si l'on rapproche l'évolution des effectifs de celle du volume d'activité des TAF, notamment du ratio « nombre de mandats/agent », on constate que les réductions de personnel n'ont pas toujours concerné en priorité les trésoreries les moins « productives ». Ainsi, alors que la productivité moyenne était de 3 556 mandats traités par agent, l'Algérie,

avec un ratio de seulement 1 623 mandats/agent, a vu son effectif augmenter de deux ETP. De même, l'affectation d'un agent supplémentaire en Italie ne se justifie pas au regard d'un ratio (4 039 mandats/agent) inférieur de moitié à celui d'une TAF comparable, comme celle de Madrid (8 158 mandats/agent).

II - Une extinction nécessaire à brève échéance

Même si le comité interministériel de la modernisation de l'action publique (CIMAP) du 18 décembre 2013 n'a pas explicitement repris la proposition du rapport d'évaluation⁵ sur l'organisation et le pilotage des réseaux de l'État à l'étranger de supprimer le réseau des TAF, il fixe l'objectif général de réduire l'effectif des fonctions support des services de l'État à l'étranger. Ceux-ci représentent encore un tiers de l'effectif des réseaux ministériels à l'étranger. Un objectif plus ambitieux d'extinction à brève échéance de ce réseau s'impose, compte tenu de l'existence de circuits alternatifs de paiement moins coûteux et sécurisés.

A - La spécificité des opérations traitées ne justifie pas le maintien de ce réseau

La direction générale des finances publiques met en avant les spécificités des missions portées par les TAF, dans deux domaines – la prise en charge des dépenses militaires et le paiement des pensions à l'étranger – pour justifier l'existence de son réseau déconcentré. Or, dans ces deux domaines, il existe d'ores et déjà des circuits alternatifs de paiement.

⁵ Inspection générale des finances / IGAE, *Rapport de la mission d'évaluation sur l'organisation et le pilotage des réseaux à l'étranger*, novembre 2013.

1 - Les trésoreries à l'étranger n'ont pas l'exclusivité du paiement des dépenses militaires

Les dépenses des programmes relevant du ministère de la défense prises en charge par les TAF se sont élevées à 208 M€ en 2012, soit 57 % de leur activité⁶. Pour chaque type de dépenses payées par les TAF, on observe l'existence de circuits alternatifs d'ores et déjà opérationnels.

La TAF de Washington est le comptable assignataire des contrats d'armement entre la France et les fournisseurs industriels américains. Les contrats relevant d'accords de coopération entre les deux États sont pris en charge depuis Paris par l'agent comptable des services industriels de l'armement (ACSI), la TAF de Washington ne jouant alors qu'un rôle de caissier. Le montant payé en 2012 au titre des contrats d'armement est de 99 M€, pour environ 2 000 mandats. Il s'élevait en moyenne, sur la période 2009-2012, autour de 130 M€ par an et représentait près de 80 % de l'activité de la trésorerie.

Trois autres TAF, dites « à présence Défense », situées dans des pays à forte présence militaire française (Djibouti, Gabon et Sénégal), prennent en charge les dépenses locales de fonctionnement des forces armées sur place, y compris les salaires des recrutés locaux, à l'exception des soldes des militaires français⁷. Ces dépenses représentent une centaine de millions d'euros par an (99 M€ en 2012). Les dépenses des bases militaires non permanentes (Tchad et Côte d'Ivoire) sont prises en charge par le payeur général aux armées et ne transitent pas par les TAF implantées dans ces deux pays (N'Djamena et Abidjan). On ne peut dès lors que s'interroger sur l'intérêt du maintien d'assignations locales dans les trois TAF à présence défense, alors qu'existe un autre canal comptable mutualisé qui fonctionne déjà pour les bases non permanentes.

2 - Le paiement des retraites à l'étranger emprunte plusieurs canaux parallèles

Le centre de gestion des retraites (CGR) de la TGE gère un portefeuille de près de 46 000 dossiers de pensions (données 2012). Chaque mois, près de 30 000 paiements sont exécutés à ce titre, depuis la

⁶ Les régies diplomatiques ont payé, pour leur part, 38 M€ de dépenses militaires

⁷ La paye des militaires à l'étranger est assignée sur la DRFiP de Lorraine et Moselle.

France pour 47 %, et sur place pour le solde, par virements locaux ou en numéraire, également répartis entre les TAF et les régies diplomatiques. Au total, la TGE a effectué 354 000 paiements en 2012 pour un montant de 403 M€. Ces versements correspondent aux pensions versées à des ressortissants français ou à des ayant-droits étrangers de l'État (agents titulaires ou contractuels, de droit français ou de droit local).

Parallèlement à ces pensions de droit commun, les pensions dites « décrystallisées », versées à des ressortissants des anciens protectorats ou territoires sous administration française, ayant pour la plupart servi dans les forces françaises lors de la Seconde Guerre mondiale, de la guerre d'Indochine ou en Algérie, sont gérées administrativement et versées par la TGE et son réseau. Près de 100 000 pensions sont ainsi versées⁸ pour un montant total de 176 M€ en 2012. Le circuit de gestion administrative et de paiement de ces pensions varie selon les pays :

- dans huit pays d'Afrique (Burkina Faso, Côte d'Ivoire, Djibouti, Gabon, Madagascar, Sénégal, Tchad et Tunisie), les pensions sont suivies administrativement et payées par la TAF ;
- en revanche, dans onze autres pays (Algérie, Bénin, Cameroun, Centrafrique, Congo, Guinée, Mali, Maroc, Mauritanie, Niger et Togo), la gestion administrative des retraites est centralisée à la TGE (service des pensions décrystallisées) et les paiements sont effectués sur place par les régies diplomatiques ou par les autorités locales.

Le maintien de deux circuits distincts entre ces deux groupes de pays ne semble donc pas justifié par des différences de nature ou de complexité des dossiers de retraites à traiter.

B - Son extinction est réalisable à brève échéance

Le mouvement de réduction de la taille du réseau a déjà été engagé : sept TAF ont été supprimées entre 2004 et 2011. Ce mouvement, interrompu depuis, doit se poursuivre avec la programmation rapide de l'extinction totale du réseau à brève échéance. Les États-Unis et le Royaume-Uni, qui disposent d'un réseau diplomatique de taille comparable à celui de la France, ont déjà pris le parti de concentrer les transactions financières de leurs services à l'étranger sur un ou deux

⁸ 8 200 pensions nouvelles sont en cours de déblocage et 34 730 sont en attente de régularisation.

grands centres de traitement de la dépense. Les modalités de mise en extinction du réseau des TAF sont identifiées : recentraliser le paiement d'une partie des dépenses déconcentrées, transférer aux régies diplomatiques le reste des opérations et garantir la sécurité comptable des opérations.

1 - La centralisation du paiement des dépenses déconcentrées

La TGE paye aujourd'hui 10 % du total des dépenses déconcentrées (78 M€ en 2012) depuis la France. La recentralisation des paiements est techniquement possible car elle est déjà pratiquée tant pour les dépenses civiles que militaires⁹. Dans une première phase, l'ensemble des paiements de dépenses récurrentes (loyers, abonnements, assurances etc.) ou prévisibles pourrait être assigné sur la TGE. Dans une seconde phase, les opérations résiduelles pourraient être prises en charge par les régies diplomatiques. En Europe, la mise en place du système SEPA (*Single European Payment Area*) doit permettre de faciliter le paiement direct et centralisé des fournisseurs. C'est le processus choisi par l'Allemagne pour expérimenter la mise en place d'une plateforme financière centralisée qui réalisera à distance l'ensemble des paiements de la zone SEPA.

2 - Le transfert des dépenses de proximité aux régies diplomatiques

Plus de 42 % des dépenses déconcentrées sont déjà payées par les régies diplomatiques et consulaires. Techniquement, le transfert des opérations aujourd'hui exécutées par les TAF aux régies ne pose pas de difficulté particulière. Compte tenu des écarts de productivité constatés dans les TAF (cf. *supra*), les transferts éventuels d'emplois des TAF vers les régies diplomatiques et consulaires devraient être largement inférieurs aux effectifs actuels des trésoreries. Par ailleurs, une part importante des tâches transférées devrait pouvoir être prise en charge par des agents recrutés localement, pour un coût beaucoup plus réduit.

⁹ Dans le cas des dépenses militaires, le fonctionnement des forces armées à l'étranger est en partie assigné sur la DDFiP de l'Essonne et les contrats d'armement sur l'ACSIA.

3 - La sécurité des opérations comptables

Un des arguments avancés par la DGFIP pour maintenir son réseau repose sur la plus grande sécurité d'opérations conduites par des TAF plutôt que par des régies diplomatiques. Si les données communiquées par la TGE montrent des taux de rejets inférieurs pour les TAF (0,66 % contre 0,94 % en 2010), l'écart demeure faible, même s'il illustre le dialogue utile qui se noue en amont entre les TAF et les services gestionnaires, dialogue qui ne peut avoir lieu entre les régies diplomatiques et la TGE dont la validation intervient après le paiement effectif. La DGFIP n'a d'ailleurs pas constaté que les fermetures de trésoreries opérées depuis 2004 aient eu, à ce jour, des conséquences néfastes sur la qualité et la fiabilité des opérations. En tout état de cause, le transfert aux régies diplomatiques et consulaires devra s'accompagner d'un renforcement de la formation des régisseurs et d'une intensification des campagnes d'audit menées par la mission d'audit de la TGE (de 20 à 30 pays contrôlés par an aujourd'hui).

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

L'absence de justification au maintien d'un réseau comptable spécifique, parmi les plus coûteux des services de l'État à l'étranger, doit conduire à programmer dès à présent sa mise en extinction à brève échéance, répondant ainsi à l'objectif fixé le 18 décembre 2013 par le comité interministériel de la modernisation de l'action publique, de réduction du coût des fonctions support des services de l'État à l'étranger.

La Cour formule la recommandation suivante :

- 1. fermer à brève échéance l'ensemble des trésoreries auprès des ambassades de France.*

Réponses

Réponse du ministre des affaires étrangères et du développement international	24
Réponse commune du ministre des finances et des comptes publics et du secrétaire d'État chargé du budget	26
Réponse du ministre de la défense	30

RÉPONSE DU MINISTRE DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES ET DU DÉVELOPPEMENT INTERNATIONAL

La rationalisation des procédures et circuits doit être l'une des composantes de la modernisation de l'action publique, dans les matières financières et comptables comme dans les autres.

C'est au nom de cette rationalisation qu'un travail d'actualisation de textes anciens vient d'être mené conjointement par mon ministère et celui des finances et des comptes publics afin que l'ensemble de nos régies puissent fonctionner sur un modèle unique, quelque'un soit le comptable de rattachement. C'est ainsi que les régies relevant actuellement d'une trésorerie à l'étranger vont bénéficier du statut souple et fonctionnel des régies diplomatiques et consulaires.

J'ai aussi engagé un mouvement de rationalisation du réseau diplomatique et consulaire pour adapter le format et les missions des postes aux enjeux d'une diplomatie globale et à la nouvelle géographie de nos intérêts.

La question de l'avenir des trésoreries à l'étranger, en ce qu'elle s'inscrit dans cette logique, mérite d'être posée. Mais elle possède également sa dynamique propre. Le débat autour de la contraction de ce réseau doit s'analyser sous trois angles : le principe, les modalités, le périmètre.

La question de principe d'abord. Le nombre de trésoreries n'est pas immuable : il a fluctué au cours des années. La dernière vague de fermetures de sept d'entre elles s'est opérée sans difficultés particulières entre 2004 et 2011.

C'est la raison pour laquelle, en cas de décision de fermeture de trésoreries, le MAEDI est prêt à examiner avec le ministère des finances et des comptes publics les conditions d'un transfert de certaines de leurs missions au MAEDI.

La question des modalités d'un tel transfert, sous ses aspects techniques et financiers, se pose cependant. Il y a là en effet un enjeu important pour mon ministère, qui devra absorber une charge de travail supplémentaire, avec le transfert d'une part importante des missions effectuées par les trésoreries vers les services communs de gestion et les régies des ambassades concernées.

J'attacherai la plus grande attention à ce que ce transfert puisse s'effectuer d'une manière satisfaisante s'agissant à la fois des emplois (transfert d'une partie des ETP et de la masse salariale correspondante),

et des moyens de fonctionnement (immobiliers, informatiques, communication, voyages et missions...), de façon à ce que mon administration dispose des moyens correspondant à ces nouvelles charges.

Je relève que ces fermetures concerneraient aussi les établissements à autonomie financière (EAF) dont les comptables sont les trésoreries. Ce changement induirait aussi sans doute la création d'agences comptables dans certains de ces établissements.

Du point de vue des ressources humaines, il me paraît nécessaire, dans tous les cas, de procéder de façon progressive et de gérer avec la trésorerie générale pour l'étranger une période de transition pour prévoir les affectations et les formations des agents et organiser une période de tuilage permettant de transmettre les commandes à mes personnels dans les meilleures conditions de sécurité comptable.

S'agissant du périmètre des fermetures qui pourraient être décidées, il semble étroitement lié aux spécificités des trésoreries. Il pourrait être décidé d'en conserver certaines en raison d'enjeux spécifiques (pensions, dépenses militaires) ou parce que leur maintien permettra de faire face à ces tâches dans des conditions satisfaisantes, du point de vue des coûts ou des outils de gestion et de paiement disponibles.

**RÉPONSE COMMUNE DU MINISTRE DES FINANCES ET DES
COMPTES PUBLICS ET DU SECRÉTAIRE D'ÉTAT CHARGÉ DU
BUDGET**

Comme le souligne la Cour des comptes, la DGFIP a restructuré significativement son réseau à l'étranger au cours des dernières années, avec la fermeture de sept trésoreries auprès d'ambassades de France (TAF) entre 2004 et 2011. La trésorerie générale pour l'étranger (TGE) a pris une part active aux mesures de centralisation d'opérations qui ont compensé ces fermetures. Contrairement à ce qui figure dans le rapport de la Cour, seules 4 trésoreries ont été créées entre 1997 et 2003 (Berlin et Pékin en 1997, Rome en 1999 et Madrid en 2001). Les 7 autres trésoreries présentées comme créées durant cette période correspondent en réalité à des transformations de paieries en trésoreries.

Conformément aux décisions du comité interministériel pour la modernisation de l'action publique (CIMAP) du 18 décembre 2013 fixant un objectif général de réduction des effectifs des fonctions « support » des services de l'État à l'étranger, la DGFIP a engagé une réflexion sur l'évolution de son réseau comptable à l'étranger. Pour être réussie, cette réorganisation devra tenir compte des missions exercées et des conditions d'exécution des opérations propres à chaque pays concerné afin de ne pas dégrader la qualité du service rendu et la sécurisation des opérations de l'État.

L'évolution du réseau comptable à l'étranger devra aussi s'appuyer sur la dématérialisation des procédures et l'amélioration des outils informatiques qui constituent un levier majeur de productivité et permettront de réduire les délais de traitement des opérations de l'État à l'étranger.

Ainsi, nous souhaitons une réforme progressive, sur laquelle une concertation a déjà été engagée avec le ministère des affaires étrangères. Elle devra par ailleurs veiller à respecter les conditions d'un dialogue social préalable approfondi.

1/ Une évolution progressive du réseau des trésoreries est à privilégier

Les 16 trésoreries à l'étranger réalisent en 2012 environ la moitié des dépenses, le solde étant payé par les 193 régies diplomatiques et consulaires. Les trésoreries sont implantées dans les pays où nos enjeux financiers sont les plus importants et leur fermeture soulève donc des questions spécifiques.

L'évolution du réseau des trésoreries auprès d'ambassades de France devra prendre en compte plusieurs éléments :

- *la capacité de la trésorerie générale pour l'étranger à absorber une charge de travail supplémentaire : la fermeture de trésoreries implique un transfert de charge vers les régies diplomatiques, induisant une augmentation de l'activité de la trésorerie générale pour l'étranger ;*
- *la mise en place de la dématérialisation de la chaîne de la dépense à l'étranger : les travaux sont bien engagés dans le cadre du groupe de travail national relatif à la dématérialisation au sein des services de l'État à l'étranger auquel participe la quatrième chambre de la Cour. La dématérialisation complète et effective de la chaîne de la dépense permettra la réalisation de gains de productivité. Elle requiert toutefois des développements de l'outil COREGE, utilisé par la sphère ordonnateur ;*
- *le maintien de la qualité comptable des opérations réalisées à l'étranger : la correcte reprise de l'activité par les régies diplomatiques et le maintien du niveau de qualité comptable doivent être assurés. Un contrôle interne adapté doit être mis en place ;*
- *l'accompagnement du transfert d'activité implique notamment une montée en charge et la mise en œuvre effective du contrôle interne au sein des services de l'ambassade.*

2/ L'existence de trésoreries « à présence défense » répond aux besoins opérationnels spécifiques du ministère de la défense.

En ce qui concerne les trois « trésoreries auprès d'ambassades de France à présence Défense » (Gabon, Djibouti, Sénégal), la Cour des comptes propose de faire évoluer les assignations comptables au profit d'un comptable « défense » situé en métropole afin d'en harmoniser le traitement.

Les trésoreries auprès d'ambassades de France « défense » permettent de répondre aux besoins opérationnels spécifiques du ministère de la défense au niveau local, notamment en matière de réactivité.

S'agissant des contrats d'armement avec les États-Unis, la Cour recommande, compte tenu de la fiabilité des circuits bancaires entre la France et Washington, de prévoir un paiement direct depuis la France. Cette recommandation ne nous paraît pas prendre en compte la spécificité de ces contrats, régis par le droit américain et payés en dollars américains par la trésorerie de Washington via un virement local de

l'application VIRSTAND. Seuls les acteurs locaux sont reconnus par les autorités américaines pour ce type d'opérations sensibles.

3/ La centralisation des paiements des pensions de droit commun constitue une piste de rationalisation applicable à moyen terme.

La centralisation du traitement et du paiement des pensions par la trésorerie générale pour l'étranger est recommandée par la Cour.

Une telle centralisation est envisageable pour la gestion et le paiement des pensions de droit commun payables en euros directement depuis la trésorerie générale pour l'étranger¹⁰. Une telle perspective exige toutefois des travaux informatiques préalables, tels que l'adaptation de l'outil de gestion des pensions (PEZ) à la norme SEPA, travaux dont la réalisation ne peut aboutir avant 2016.

Elle n'est en revanche pas envisageable à brève échéance ni pour les pensions de droit commun payées hors de la zone SEPA ni pour les pensions "décristallisées"¹¹, en raison de la charge de travail que ceci représenterait et de préalables techniques.

4/ La recentralisation du paiement des dépenses à la TGE doit être favorisée, sous réserve d'évolutions techniques.

La Cour des comptes estime que la centralisation des paiements est techniquement possible et qu'elle devrait concerner l'ensemble des dépenses récurrentes (loyers, abonnements, assurances, fluides, etc.).

Si la centralisation des paiements ne présente pas de difficultés au niveau européen, elle se heurte à plusieurs obstacles techniques et financiers en dehors de cette zone.

Les dépenses à l'étranger sont payées en monnaie locale. Or, CHORUS ne gérant que les paiements en euros, un paiement depuis la métropole nécessiterait une ressaisie manuelle des informations issues de CHORUS dans l'application DVINT, impliquant une rupture de la chaîne.

En outre, si cette mesure doit à terme être étendue au reste du monde, il conviendra d'examiner le coût induit pour l'État de la réalisation de virements internationaux (écarts de change liés à la

¹⁰ La TGE paiera 10 800 pensions en euros sur les 29 000 payées hors de France.

¹¹ La décristallisation désigne l'alignement des montants des pensions des anciens combattants ressortissants de pays ou territoires ayant été placés sous la souveraineté de la France sur les mêmes valeurs de points et d'indices que celles prises en compte pour les ressortissants français, conformément à la décision du Conseil constitutionnel du 28 mai 2010.

conversion de la dépense euro / devise et des frais supplémentaires facturés par les banques en fonction de leur politique tarifaire).

5/ La situation des agents au sein des trésoreries à l'étranger

- *Le recrutement à l'ancienneté administrative des agents affectés à l'étranger*

Le mouvement géographique opéré à l'ancienneté administrative reprend une règle largement appliquée en matière d'affectations des personnels au sein du réseau DGFIP.

Le critère de l'ancienneté administrative n'est pas, au demeurant, exclusif puisque les dossiers dont la qualité est jugée insuffisante sont écartés.

De même, l'accès à ces postes très sollicités reste réservé aux agents expérimentés issus des métiers de l'ex filière gestion publique. Les formations organisées par l'École Nationale des Finances Publiques et la Trésorerie Générale pour l'Étranger permettent au surplus de préparer les nouveaux agents aux principales spécificités de leur métier dans un contexte d'expatriation.

Tout en étant attentif à la compétence des agents et à leur adaptation à la vie à l'étranger, la réglementation des séjours a permis d'engager un renouvellement des personnels affectés dans les TAF et de favoriser une gestion plus dynamique des ressources humaines, qui doit être mise au crédit de la capacité de réforme de la DGFIP. À ce titre, il convient de souligner que la durée des séjours à l'étranger des agents a été statutairement limitée à deux ans renouvelable une fois, le renouvellement en question n'étant pas de droit. Il s'agit là d'une évolution notable permettant d'assouplir la gestion des affectations des agents à l'étranger dans le sens préconisé par la Cour des comptes.

La Cour souligne la masse salariale excessive du réseau comptable à l'étranger en raison de l'importance des effectifs expatriés, de la politique d'affectation des agents à l'ancienneté (échelon élevé) et du coût de l'indemnité de résidence à l'étranger. Elle compare cette situation aux autres services de l'État à l'étranger qui recourent davantage à des agents de droit local. Ce recours plus limité aux agents de droit local se justifie toutefois, par la nature particulière des missions financières exercées et la responsabilité personnelle et pécuniaire du comptable.

RÉPONSE DU MINISTRE DE LA DÉFENSE

La logique d'assignation comptable actuelle des forces françaises présentes à l'étranger et le payeur général aux armées

Le rapport indique : « Sans logique apparente, sinon celle de l'histoire, les dépenses des bases militaires non permanentes (Abou Dhabi, Tchad, Côte d'Ivoire) sont, elles, assignées sur la paierie générale aux armées (assurée par la DDFiP de l'Essonne) et ne transitent pas par les TAF implantées dans deux de ces pays (Abidjan et N'Djamena)».

La logique d'assignation des forces françaises à l'étranger est la suivante :

- les forces françaises stationnées en permanence à l'étranger en vertu d'un accord de défense sont soutenues par le réseau local permanent de la DGFIP ;*
- les forces françaises projetées en opération extérieure (Tchad, Côte d'Ivoire selon les exemples cités, mais également Liban, Afghanistan, RCA,...), sont soutenues par le payeur général aux armées (PGA), comptable public dédié aux armées en campagne, en capacité de supporter les aléas et de projeter du personnel comptable sous statut militaire sur les théâtres d'opération en situation d'hostilité.*

Les forces françaises stationnées à Abou Dhabi constituent une exception à ce principe de répartition des compétences, dans la mesure où elles ne peuvent pas être soutenues localement, en l'absence de trésorier d'ambassade aux Émirats Arabes Unis.

Le payeur général aux armées est jusqu'au 31 décembre 2014 la directrice départementale des finances publiques de l'Essonne (PGA-DGFIP 91), chef du service de la trésorerie aux armées (STA). Le STA est un service comptable appartenant organiquement à l'administration centrale du ministère de la défense, distinct de la direction départementale des finances publiques de l'Essonne, qui est un service déconcentré du ministère chargé du budget.

En pratique, le PGA-DDFiP 91 s'appuie sur les deux services qu'il dirige : la DDFiP pour ses opérations comptables en métropole et le STA pour ses opérations comptables à l'étranger (bureaux payeurs de circonstance sur théâtre d'opération).

Au 1^{er} janvier 2015, la fonction de PGA sera transférée au Contrôleur budgétaire et comptable ministériel (CBCM) du ministère de la défense.

La suppression des trésoreries auprès des ambassades de France, envisagée par la Cour

Il convient de distinguer les cas des trésoreries du Gabon, du Sénégal et de Djibouti, des services d'Algérie, du Maroc et de Tunisie et celui, au caractère très sensible, de la trésorerie auprès de l'ambassade des États-Unis.

1. Cas des trésoreries du Gabon, du Sénégal et de Djibouti

Même si l'organisation actuelle répond aux attentes du ministère de la défense en matière de dépenses publiques, en particulier grâce à la forte proximité des acteurs, je ne vois pas d'obstacle à la fermeture, à terme, des trésoreries assignataires pour les directions du commissariat d'outre-mer (DICOM) de Libreville, Dakar et Djibouti, sous réserve que le service rendu soit maintenu avec le même niveau de qualité qu'aujourd'hui.

Il convient toutefois de prendre en compte les enjeux opérationnels et de ne pas précipiter l'éventuelle fermeture des trésoreries auprès des ambassades de France (TAF) des pays actuellement concernés par le dispositif de l'opération « Barkhane » (Tchad, Sénégal, Côte d'Ivoire, Burkina-Faso) ou dans les pays où sont déployés des dispositifs militaires d'envergure comme Djibouti.

2. Cas des services d'Algérie, du Maroc et de Tunisie

Depuis leur rattachement à l'Office national des anciens combattants et victimes de guerre (ONACVG), les services d'Algérie, du Maroc et de Tunisie exécutent leurs dépenses par le biais de l'agence comptable de l'établissement public et ne sont donc plus concernés par les prestations des TAF. Ils ne seront donc pas impactés par l'éventuelle réforme de ce réseau dans ces pays.

Même si les TAF interviennent dans le règlement des pensions dues aux ressortissants de l'ONACVG, ils n'ont plus sur ce dossier qu'un rôle résiduel, une grande partie de leur activité dans ce domaine ayant déjà été centralisée par la TGE, et leur disparition ne poserait pas de difficulté majeure.

3. Cas de la trésorerie de Washington

Le rapport conclut à la proposition de fermer les trésoreries auprès des ambassades, y compris celle de Washington.

En ce qui concerne les dépenses liées aux opérations d'armement plusieurs points justifient la proximité de la trésorerie avec la mission de défense de Washington :

- *Prévisions et suivi au quotidien des paiements à réaliser pour les contrats de type Foreign Military Sale (FMS).*

La proximité de la trésorerie avec la mission de défense à Washington présente un réel avantage dans le suivi et la gestion des contrats de type FMS au quotidien.

En effet, ces contrats relevant d'une logique d'accord international sont spécifiques aux États-Unis et requièrent une bonne connaissance des mécanismes financiers associés. Ils nécessitent un suivi très pointu des paiements qui en sont un élément clé.

Un contrat FMS n'est considéré comme effectif et engageant pour la partie américaine qu'une fois les premiers paiements réalisés et versés sur le compte américain (« initial deposit » pour les nouveaux contrats). Ces premiers paiements sont suivis des échéances trimestrielles pour la suite de l'exécution des contrats. Ceci nécessite une réactivité régulièrement demandée à la trésorerie de Washington pour payer ces « appels de fonds » parfois dans des délais très contraints.

Le processus américain de mise en place d'un FMS est relativement long (plusieurs mois pour le processus purement administratif). Il arrive donc souvent que les « Letter of acceptance » (LoA, équivalent aux projets de contrats) soient transmises tardivement, avec le risque de retarder le projet. À titre d'exemple, en décembre 2013, une LoA portant sur le système Reaper attendue depuis plusieurs semaines a dû être traitée en deux jours ouvrés, le délai étant contraint par les besoins urgents en opération. La présence locale de la trésorerie a permis de mener à bien cette action dans les délais demandés, en particulier en ce qui concerne les premiers paiements requis pour activer le contrat, ce qui n'aurait pas été possible sans cette proximité géographique (notamment du fait du décalage horaire avec la France métropolitaine).

Par ailleurs, le fonctionnement des FMS se fait en obligation de moyen et en dépense réelle, et non en obligation de résultat. Ceci induit des échanges permanents avec l'administration américaine sur les aspects financiers afin de couvrir les coûts et ajuster les paiements. Ce type de fonctionnement, aujourd'hui disparu pour les programmes d'armement en France, est, dans ce cas, imposé par la réglementation américaine.

La trésorerie de Washington connaît bien ces processus et une partie de sa valeur ajoutée est de savoir concilier FMS et réglementation française. Pour garantir le bon déroulement de ce processus, un dialogue permanent en local avec la trésorerie est indispensable. La proximité est

un avantage non négligeable pour la compréhension des dossiers et des enjeux ainsi que la réactivité nécessaire notamment lorsque les achats concernent des équipements achetés au profit d'opérations en cours sur les différents théâtres d'intervention.

- *Accompagnement dans la clôture des contrats FMS*

Le processus de clôture des contrats FMS est lui aussi particulièrement long et complexe (de l'ordre de deux ans). Il s'achève par un remboursement des sommes trop perçues. Ceci demande un suivi et une gestion très fine et nécessite une expertise locale sur les mécanismes financiers. Seule la trésorerie est à même de fournir rapidement ces éléments grâce à sa connaissance des processus FMS et sa proximité avec les services financiers américains.

- *Assistance technique*

Par ailleurs, un autre avantage de la proximité de la trésorerie de l'ambassade relève de l'assistance technique et comptable apportée sur les procédures de régularisation de paiements effectués par avance (ainsi, depuis la mise en service de Chorus, les contrats FMS sont payables sous forme d'avance sans lien avec le service fait ce qui alourdit fortement les procédures).

- *Saisie de l'information*

Enfin, compte tenu de la faiblesse de restitution des banques américaines concernant les informations saisies, la trésorerie de l'ambassade a mis au point, pour chaque fournisseur, une information personnalisée systématique, y compris pour les FMS, destinée à préciser les imputations qui les concernent.

À titre d'exemple, en 2013, 942 demandes de paiement ont été traitées par la trésorerie au profit des acquisitions d'armement pour un montant de 174 M€. Ce résultat est le fruit d'une étroite collaboration locale entre les deux services, gérée par une charte de partenariat, garante de la qualité. En outre, la proximité locale permet le transfert en temps réel des pièces de dépenses. Sur ce dernier point, l'envoi de ces pièces à l'ACSA, sous forme de courrier ou par scan, générerait une charge de travail supplémentaire significative à laquelle le service de l'attaché de défense adjoint – armement, responsable local des acquisitions d'armement, n'est plus capable de faire face en raison des importantes réductions d'effectifs de ces trois dernières années. Les gains qui résulteraient d'une éventuelle fermeture de la trésorerie de Washington seraient donc minorés par le coût du renforcement nécessaire du service ordonnateur.

En conclusion, je ne suis pas favorable à la fermeture de la trésorerie près l'ambassade de Washington et au transfert de ses attributions à un comptable de métropole.
