

N° 729

SÉNAT

SESSION EXTRAORDINAIRE DE 2018-2019

Enregistré à la Présidence du Sénat le 18 septembre 2019

RAPPORT D'INFORMATION

FAIT

*au nom de la commission des finances (1) sur la masse salariale
du ministère de l'Europe et des affaires étrangères,*

Par MM. Vincent DELAHAYE et Rémi FÉRAUD,

Sénateurs

(1) Cette commission est composée de : M. Vincent Éblé, *président* ; M. Albéric de Montgolfier, *rapporteur général* ; MM. Éric Bocquet, Emmanuel Capus, Yvon Collin, Bernard Delcros, Philippe Dominati, Charles Guené, Jean-François Husson, Mme Christine Lavarde, MM. Georges Patient, Claude Raynal, *vice-présidents* ; M. Thierry Carcenac, Mme Nathalie Goulet, MM. Alain Joyandet, Marc Laménie, *secrétaires* ; MM. Philippe Adnot, Julien Bargeton, Jérôme Bascher, Arnaud Bazin, Jean Bizet, Yannick Botrel, Michel Canevet, Vincent Capo-Canellas, Philippe Dallier, Vincent Delahaye, Mme Frédérique Espagnac, MM. Rémi Féraud, Jean-Marc Gabouty, Jacques Genest, Alain Houpert, Éric Jeansannetas, Patrice Joly, Roger Karoutchi, Bernard Lalande, Nuihau Laurey, Antoine Lefèvre, Dominique de Legge, Gérard Longuet, Victorin Lurel, Sébastien Meurant, Claude Nougein, Didier Rambaud, Jean-François Rapin, Jean-Claude Requier, Pascal Savoldelli, Mmes Sophie Taillé-Polian, Sylvie Vermeillet, M. Jean Pierre Vogel.

SOMMAIRE

Pages

LES RECOMMANDATIONS DES RAPPORTEURS SPÉCIAUX.....	7
---	---

AVANT-PROPOS	9
--------------------	---

PREMIÈRE PARTIE

UNE MASSE SALARIALE EN AUGMENTATION CONTINUE DEPUIS 2008, QUI A VOCATION À DIMINUER D'ICI 2022

I. UNE MASSE SALARIALE CROISSANTE MALGRÉ UNE DIMINUTION DES EFFECTIFS.....	11
---	----

A. UNE MASSE SALARIALE QUI A PROGRESSÉ ENTRE 2008 ET 2018	11
---	----

B. UNE BAISSÉ DES EFFECTIFS CONTINUE.....	12
---	----

1. Une logique de suppression d'équivalents temps plein (ETP), sans considération de la masse salariale qu'ils représentaient.....	12
---	----

2. L'augmentation du coût moyen d'un ETPT.....	15
--	----

3. Un accroissement de la charge de travail par agent.....	16
--	----

C. UNE INDEMNITÉ DE RÉSIDENCE À L'ÉTRANGER QUI REPRÉSENTE PLUS DE 40 % DE LA MASSE SALARIALE DU MINISTÈRE	17
--	----

II. UN OBJECTIF DE RÉDUCTION DE LA MASSE SALARIALE FIXÉ DANS LE CADRE D' « ACTION PUBLIQUE 2022 »	18
--	----

A. « ACTION PUBLIQUE 2022 » : LA RÉFORME DES RÉSEAUX DE L'ÉTAT À L'ÉTRANGER.....	18
---	----

B. LA DÉCLINAISON DE L'OBJECTIF DE RÉDUCTION DE LA MASSE SALARIALE AU SEIN DU MINISTÈRE DE L'EUROPE ET DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES.....	19
--	----

1. La mise en place d'une « task force » pour piloter la démarche	19
---	----

2. Un cadrage général qui posait comme principe intangible l'universalité du réseau.....	20
--	----

3. La possibilité donnée aux ambassadeurs d'adapter leurs effectifs aux missions prioritaires de leur plan d'action.....	21
---	----

4. Une démarche qui a abouti à la suppression de 160 postes pour 2019.....	22
--	----

DEUXIÈME PARTIE

UN SYSTÈME COMPLEXE DE RÉMUNÉRATIONS

I. LES SPÉCIFICITÉS DU MEAE	23
-----------------------------------	----

II. DES RÉMUNÉRATIONS FAVORABLES, SURTOUT À L'ÉTRANGER.....	24
---	----

A. UN NIVEAU DE RÉMUNÉRATION EN ADMINISTRATION CENTRALE LÉGÈREMENT SUPÉRIEUR À LA MOYENNE	24
--	----

B. DES RÉMUNÉRATIONS TRÈS DIFFÉRENTES ENTRE ADMINISTRATION CENTRALE ET POSTES À L'ÉTRANGER, DONT L'ÉCART SE CREUSE	25
III. L'INDEMNITÉ DE RÉSIDENCE À L'ÉTRANGER : UN COMPLÉMENT DE RÉMUNÉRATION SUBSTANTIEL QUI MANQUE DE LISIBILITÉ	27
A. LA PART CROISSANTE DES PRIMES ET INDEMNITES DANS LA RÉMUNÉRATION TOTALE DES AGENTS.....	27
B. UNE INDEMNITÉ DE RÉSIDENCE À L'ÉTRANGER DONT LE CALCUL EST ILLISIBLE	28
1. <i>Un calcul qui repose sur 242 grilles et 18 groupes.....</i>	28
2. <i>Une indemnité qui varie régulièrement</i>	31
C. UNE INDEMNITÉ QUI CONSTITUE POUR LES AGENTS UN COMPLÉMENT DE RÉMUNÉRATION SUBSTANTIEL.....	33
1. <i>Un niveau élevé de rémunération à l'étranger</i>	33
2. <i>Des indemnités parfois décorrélées de la situation actuelle du pays concerné</i>	34
3. <i>Un coût fiscal important.....</i>	35

TROISIÈME PARTIE UNE STRUCTURE D'EFFECTIFS QUI DOIT ÉVOLUER

I. AU SEIN DES TITULAIRES, UNE SURREPRÉSENTATION DES EFFECTIFS A ET A+.....	37
II. UN MOUVEMENT MARQUÉ DE TRANSFORMATION DE POSTES D'EXPATRIÉS ET DE CONTRACTUELS DE DROIT FRANÇAIS EN POSTES D'AGENTS DE DROIT LOCAL.....	38
A. UN MOUVEMENT D' « ADLISATION » ENCOURAGÉ.....	38
B. ... QUI TOUCHE DÉSORMAIS À SON TERME.....	39
1. <i>Des exigences de sécurité et de confidentialité qui font obstacle à la transformation de certains postes en postes d'ADL.....</i>	39
2. <i>Un manque de vivier local.....</i>	39
3. <i>Des effets sur la masse salariale moins favorables qu'auparavant.....</i>	40
4. <i>Des perspectives de carrière limitées.....</i>	41
III. VERS UN ACCROISSEMENT MESURÉ DES POSTES DE CONTRATS DE RECRUTEMENT SUR PLACE ET DE VOLONTAIRES INTERNATIONAUX ?	42
A. LA TRANSFORMATION DE POSTES DE TITULAIRES EN POSTES D'AGENTS RECRUTÉS SUR PLACE OU DE VOLONTAIRES INTERNATIONAUX PRÉSENTE DES AVANTAGES EN TERMES DE MASSE SALARIALE	42
B. VERS UN ACCROISSEMENT MESURÉ DES POSTES DE RECRUTÉS SUR PLACE ET DE VOLONTAIRES INTERNATIONAUX	43
1. <i>Si l'accroissement du nombre de CRSP et de VI peut poser des difficultés.....</i>	43
2. <i>...Un développement mesuré de ces postes semble de bon aloi</i>	43

**QUATRIÈME PARTIE
UN PILOTAGE DE LA MASSE SALARIALE RÉCENT
ET ENCORE INSATISFAISANT**

I. UN ÉCLATEMENT DES INSTRUMENTS ET DES ACTEURS DU PILOTAGE.....	45
A. L'ARCHITECTURE BUDGÉTAIRE DE LA MASSE SALARIALE	45
1. Une répartition des crédits de titre 2 sur plusieurs programmes mais une gestion quotidienne d'ensemble.....	45
2. Des outils de prévision et de budgétisation de la masse salariale inadaptés.....	47
B. UN PILOTAGE ÉCLATÉ, SANS VÉRITABLE CHEF DE FILE	48
1. Des responsables de programme variablement impliqués.....	48
2. Des pilotes de la masse salariale et des effectifs encore distincts	49
3. Des chefs de poste qui ne sont devenus que très récemment des acteurs du pilotage de la masse salariale.....	50
II. ACTION PUBLIQUE 2022 : UNE NOUVELLE LOGIQUE DE PILOTAGE PAR LA MASSE SALARIALE QUI DEMANDE ENCORE À ÊTRE CONFORTÉE.....	51
A. DES MESURES TRANSVERSALES À BIEN ARTICULER AVEC LES PLANS DE RÉORGANISATION DES POSTES	51
B. DES EFFETS PERVERS À ÉVITER.....	53
EXAMEN EN COMMISSION.....	55
LISTE DES PERSONNES ENTENDUES	65
I. AUDITIONS AU SÉNAT.....	65
II. DÉPLACEMENTS À BERLIN, TALLINN, HELSINKI.....	67

LES RECOMMANDATIONS DES RAPPORTEURS SPÉCIAUX

Axe n°1

Réformer les indemnités de résidence à l'étranger

Recommandation n° 1 : compte tenu de l'évolution du nombre et du type d'emplois à l'étranger, dans le cadre du programme de transformation « Action publique 2022 », rééquilibrer progressivement la rémunération perçue par les agents exerçant en administration centrale et celle perçue par les agents en poste à l'étranger.

Recommandation n° 2 : réduire le nombre de groupes d'IRE en faisant par exemple remonter les agents de catégorie C appartenant au dernier groupe vers un groupe plus favorable et gager cette réforme par la suppression du dispositif de « sur-vocation » des agents de catégorie A et B.

Recommandation n° 3 : rendre la méthode de calcul de l'IRE plus transparente et mieux expliquer les évolutions individuelles de celle-ci en adressant chaque année à chaque secrétaire général d'ambassade une fiche explicitant les évolutions d'IRE pour son poste.

Recommandation n° 4 : afin de corriger les évolutions successives qui conduisent, dans certains pays, à décorrélérer les IRE des conditions de vie et du coût de la vie, remettre à plat le dispositif :

- en appliquant les montants théoriques d'IRE à chaque renouvellement de poste ;
- ou en appliquant un plan pluriannuel de baisse des IRE dans les pays bénéficiant d'une IRE avantageuse.

Recommandation n° 5 : engager une réflexion sur la fiscalisation de tout ou partie de l'IRE, applicable de façon progressive (Vincent Delahaye, rapporteur spécial).

Axe n°2

Adapter la structure des effectifs

Recommandation n° 6 : poursuivre l'exercice de gestion prévisionnelle des emplois et des compétences pour réduire la part de fonctionnaires de catégorie A+ et A en fonction de la réduction du nombre de postes à l'étranger pour ces catégories d'agents.

Recommandation n° 7 : favoriser la transformation de postes d'expatriés en postes de contrats de recrutement sur place (CRSP) et de volontaires internationaux (VI) lorsque le profil du poste le permet, en laissant *in fine* la main aux chefs de poste.

Axe n°3

Améliorer le pilotage de la masse salariale

Recommandation n° 8 : revoir la chaîne de pilotage de la masse salariale et des effectifs pour qu'il n'y ait qu'un seul pilote, à même de décliner la réforme.

Recommandation n° 9 : donner explicitement la possibilité aux ambassadeurs, pour éviter le risque de saupoudrage et préserver la qualité des missions jugées prioritaires par chacun des postes en fonction de leur plan d'action, de ne plus exercer certaines missions.

Recommandation n° 10 : renforcer le rôle de gestionnaire de l'ambassadeur, réaffirmé dans le cadre d' « Action publique 2022 », en lui donnant la responsabilité de la gestion d'une enveloppe financière de crédits de fonctionnement comprenant des crédits de titre 2 et des crédits hors titre 2.

Mesdames, Messieurs,

La masse salariale de la mission « Action extérieure de l'État » a augmenté de 20 % entre 2008 et 2018¹. Or, sur la même période, les autorisations d'emplois de la mission ont baissé de 1 304 ETPT, soit une baisse moyenne de 1 % par an, et les effectifs exécutés ont diminué de 9,4 %.

Cette évolution s'explique notamment par le fait que **la catégorie d'effectifs ayant le plus diminué correspond aux agents de droit local, dont les rémunérations sont les moins importantes**. Les contractuels et les agents de droit local ont ainsi concentré 56 % de l'effort réalisé, alors qu'ils ne représentaient que 50 % des effectifs en 2008.

Au sein même des titulaires et personnels sous contrats à durée indéterminée, qui représentaient 42 % des effectifs en 2018, la diminution d'effectifs **a majoritairement porté sur la catégorie C (-18 %) et les contractuels (-30 %)**, dont les rémunérations sont moins élevées en moyenne.

Mécaniquement, **le coût moyen d'un ETPT a augmenté de 35 % entre 2007 et 2018.**

L'essentiel de cette hausse de la masse salariale du ministère de l'Europe et des affaires étrangères, dans un contexte de diminution des effectifs, s'explique en réalité par l'augmentation de l'indemnité de résidence à l'étranger (IRE).

L'IRE des personnels civils et militaires² a en effet augmenté de 24 % entre 2008 et 2018. Elle représentait 36 % de la masse salariale en 2008 et en représente désormais 42 %.

Forts de ce constat, vos rapporteurs spéciaux ont analysé le système de rémunération en vigueur au Quai d'Orsay, la structure des effectifs et le pilotage de la masse salariale.

Ils en ont tiré la conviction que les indemnités de résidence à l'étranger doivent être réformées pour être d'une part plus lisibles et plus transparentes et d'autre part moins hétérogènes entre catégories d'agents et plus proches des conditions d'expatriation (coût de la vie, conditions de vie, coût du logement) effectivement constatées.

¹ Montants exécutés, CAS pensions inclus.

² Expatriés civils et militaires relevant du programme 105.

Ils sont également convaincus de la nécessité de renforcer le rôle de l'ambassadeur comme acteur majeur du pilotage de la masse salariale, en lui donnant de véritables responsabilités de gestionnaire sur la structure de ses effectifs et sur la gestion des crédits de personnel.

Précisions méthodologiques

Afin d'élaborer ce rapport, vos rapporteurs spéciaux ont mené onze auditions au Sénat et réalisé trois déplacements dans des postes diplomatiques (Berlin, Tallinn, Helsinki). Ils ont rencontré tant les responsables d'administration centrale que les représentants des organisations syndicales du ministère de l'Europe et des affaires étrangères. **Lors de leurs déplacements dans les postes, ils ont rencontré les ambassadeurs - à l'exception de Mme l'Ambassadrice de France en Allemagne qui ne les a pas reçus - ainsi que l'ensemble des membres disponibles** des services de la chancellerie diplomatique, des services consulaires, des services de coopération et d'action culturelle, des instituts français et des secrétariats généraux d'ambassade.

Trois unités de décompte des emplois sont utilisées dans ce rapport, en fonction des données disponibles :

- **l'équivalent temps plein travaillé (ETPT)** : il s'agit de l'unité de décompte dans laquelle sont exprimés à la fois les plafonds d'emplois et les consommations d'emplois. Ce décompte est proportionnel à l'activité des agents, mesurée par leur quotité de temps de travail et par leur période d'activité sur l'année.
- **l'équivalent temps plein (ETP)** : le décompte des ETP prend en compte la quotité de travail mais pas la durée d'activité dans l'année. Il donne les effectifs présents à une date donnée, corrigés de la quotité de travail.
- **les effectifs physiques** : il s'agit des agents rémunérés à une date donnée, quelle que soit leur quotité de travail et leur période d'activité sur l'année.

PREMIÈRE PARTIE

UNE MASSE SALARIALE EN AUGMENTATION CONTINUE DEPUIS 2008, QUI A VOCATION À DIMINUER D'ICI 2022

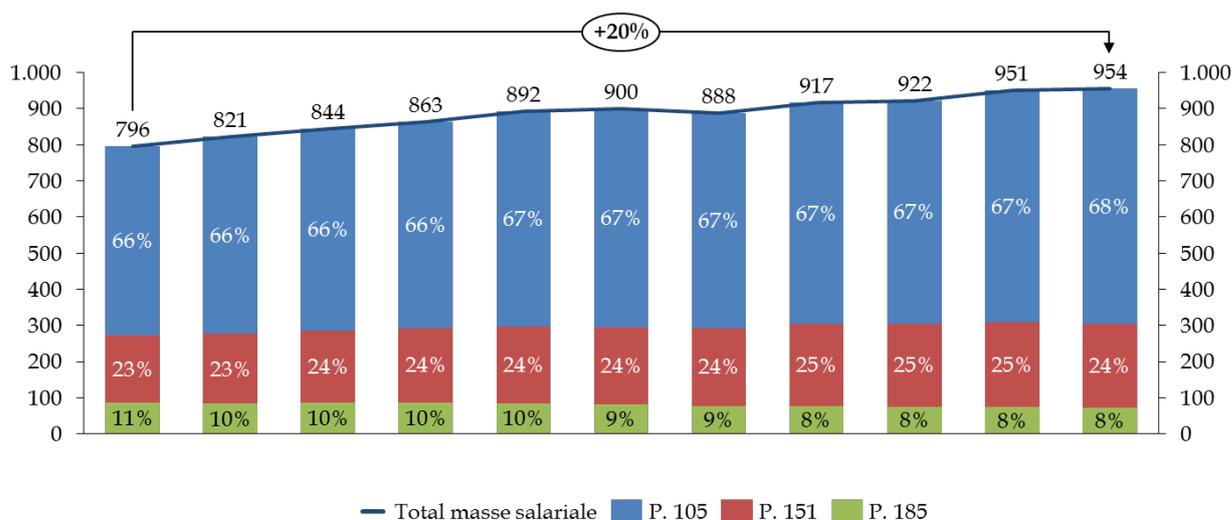
I. UNE MASSE SALARIALE CROISSANTE MALGRÉ UNE DIMINUTION DES EFFECTIFS

A. UNE MASSE SALARIALE QUI A PROGRESSÉ ENTRE 2008 ET 2018

La masse salariale de la mission « Action extérieure de l'État » a augmenté de 20 % entre 2008 et 2018¹.

Évolution de la masse salariale de la mission « Action extérieure de l'État »

(en millions d'euros)



Source : commission des finances du Sénat à partir des données du MEAE

Cette mission, qui représentait 3 milliards d'euros en 2018, soit 0,92 % du budget de l'État, regroupait les crédits de quatre programmes dont trois portent des dépenses de personnel :

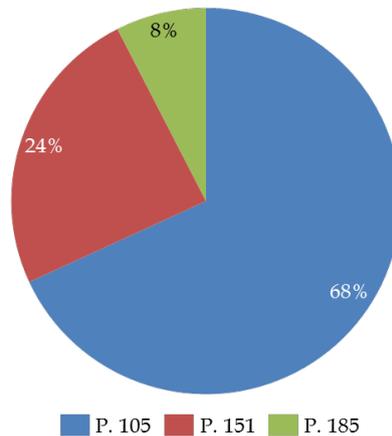
- le programme 105 « Action de la France en Europe et dans le monde », qui porte notamment les dépenses de personnel et de fonctionnement du réseau diplomatique ;

- le programme 151 « Français à l'étranger et affaires consulaires », qui regroupe notamment les dépenses de personnel et de fonctionnement du réseau consulaire ;

¹ Montants exécutés, CAS pensions inclus.

- le programme 185 « Diplomatie culturelle et d'influence », qui rassemble les crédits de fonctionnement du réseau culturel.

Part de chacun des programmes dans la masse salariale de la mission « Action extérieure de l'État » en 2018



Source : commission des finances du Sénat à partir des données du MEAE

La part du réseau culturel dans la masse salariale a diminué entre 2008 et 2018, tandis que celle du réseau diplomatique a augmenté et que celle du réseau consulaire est restée quasi stable sur la période.

B. UNE BAISSÉ DES EFFECTIFS CONTINUE

1. Une logique de suppression d'équivalents temps plein (ETP), sans considération de la masse salariale qu'ils représentaient

Sur la même période, **les autorisations d'emplois de la mission ont baissé de 1 304 ETPT** entre la loi de finances initiale pour 2008 et la loi de finances initiale pour 2018, **soit une baisse moyenne de 1 % par an**. **Les effectifs exécutés ont quant à eux diminué de 9,4 %**.

Évolution du plafond d'emplois de la mission « Action extérieure de l'État »¹

(en ETPT)

	2008	2018	2008-2018	En %	En % par an
Plafond total	13 209	11 905	-1 304	-9,9 %	-1 %

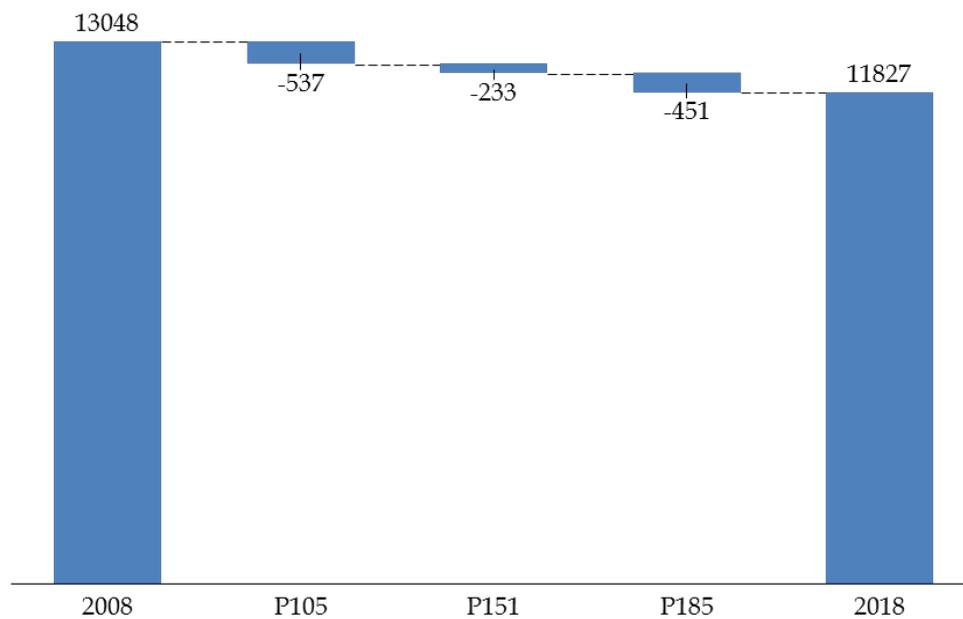
Source : commission des finances du Sénat à partir des données des PAP 2008-2018

¹ Transferts inclus. Hors transferts, les effectifs ont baissé de 13 % entre 2007 et 2018.

Le réseau diplomatique (programme 105) a supporté la réduction d'effectifs la plus importante sur la période (- 537 ETP). C'est toutefois le réseau culturel à l'étranger (programme 185), qui emploie essentiellement des contractuels expatriés (72 % des effectifs du programme en 2018), qui a le plus contribué, en part relative, à la diminution des effectifs (-37 %).

Contribution de chacun des programmes à l'évolution des effectifs de la mission

(en ETP)

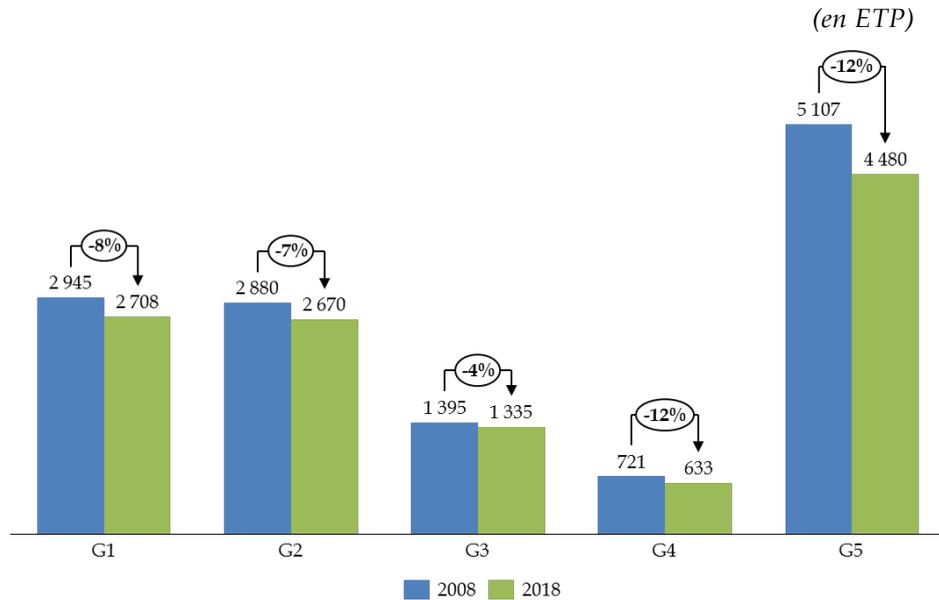


Source : commission des finances du Sénat à partir des données du MEAE – données d'exécution

Or cette diminution globale d'effectifs n'a été accompagnée d'une baisse de la masse salariale que pour le programme 185 (- 17 % de masse salariale et -37 % d'effectifs). À l'inverse, les programmes 105 et 151 ont vu leurs effectifs diminuer respectivement de 6 % et 7 % mais leur masse salariale augmenter de 24 %.

Cette évolution s'explique notamment par le fait que la catégorie d'effectifs ayant le plus diminué correspond aux agents de droit local (groupe G5), dont les rémunérations sont les moins importantes.

Évolution des effectifs par catégorie LOLF

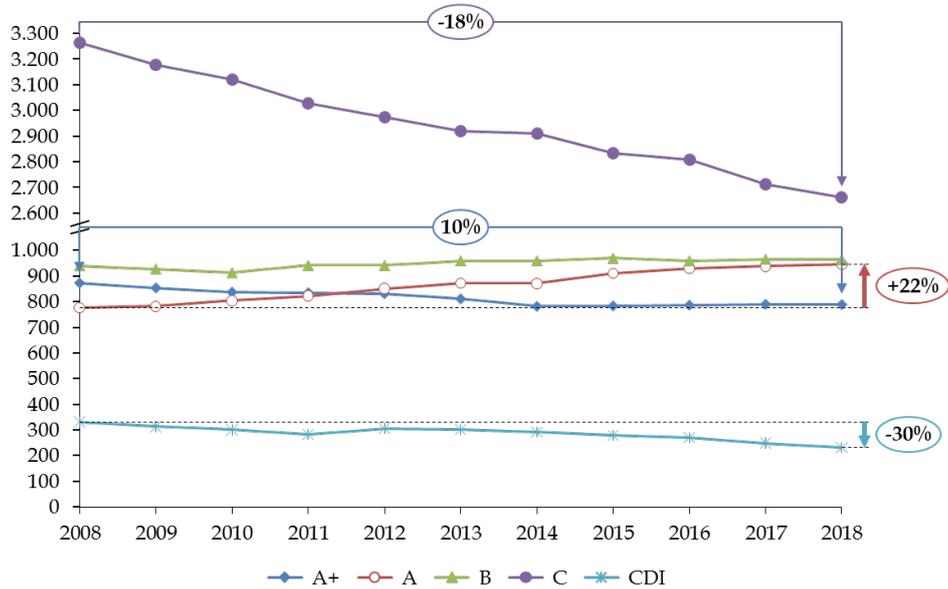


Source : commission des finances du Sénat à partir des données du MEAE

Au sein même des titulaires et personnels sous contrats à durée indéterminée – groupes G1 et G2 – qui représentaient 42 % des effectifs en 2018, la diminution d’effectifs a majoritairement porté sur la catégorie C (- 18 %) et les contractuels (- 30 %), dont les rémunérations sont moins élevées en moyenne. La diminution des effectifs de catégorie A+ (- 10 %) a quant à elle été plus que compensée par l’augmentation des effectifs de catégorie A (+ 22 %).

Évolution des effectifs par catégorie entre 2008 et 2018

(en ETP)



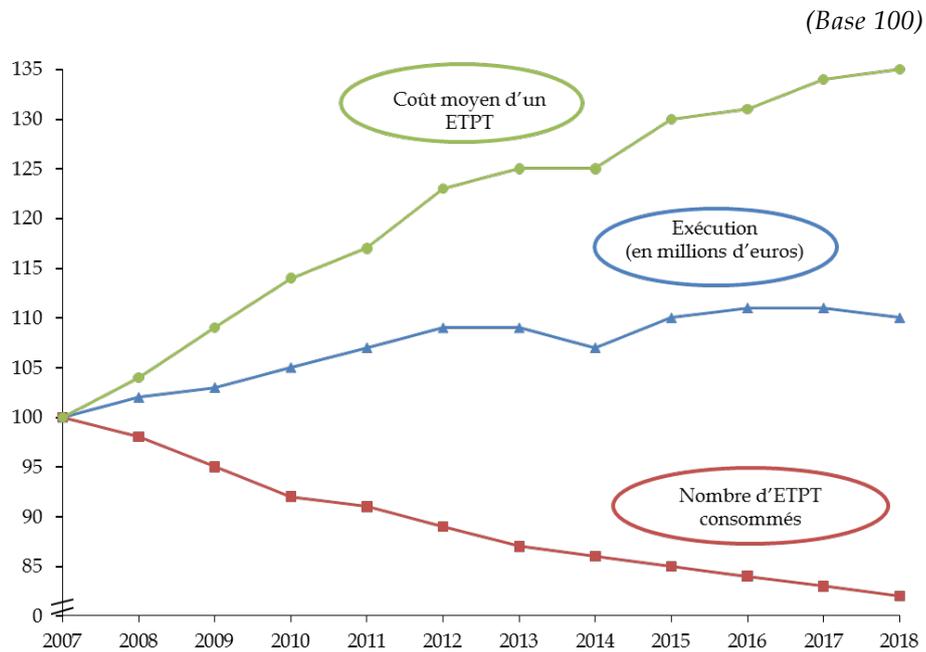
Source : commission des finances du Sénat à partir des données du MEAE

2. L'augmentation du coût moyen d'un ETPT

L'effort de réduction des effectifs a porté avant tout sur les contractuels et les agents de droit local (groupes G3 et G5), qui concentrent 56 % de l'effort réalisé pour seulement 50 % des effectifs en 2008.

Dans la mesure où ces catégories de personnel sont les moins coûteuses, le coût moyen d'un ETPT a augmenté mécaniquement, de 35 % entre 2007 et 2018.

Évolution du coût moyen d'un ETPT



Source : commission des finances du Sénat à partir des données du CBCM

3. Un accroissement de la charge de travail par agent

La réduction des effectifs s'est également traduite par un accroissement de la charge de travail des agents restants. En 2017, les heures écrêtées représentaient par exemple 50 ETP, soit environ 2 % des effectifs de l'administration centrale, et ce chiffre n'a cessé d'augmenter.

À l'étranger, cette évolution s'est traduite par la multiplication de « doubles ou triples casquettes », correspondant à la situation d'agents occupant deux ou trois postes en même temps. Vos rapporteurs spéciaux l'ont notamment constaté lors de leurs déplacements en Estonie et en Finlande. En effet, à Tallinn, la vice-consule est également secrétaire générale de l'ambassade ; à Helsinki, la cheffe de la section consulaire est également secrétaire générale de l'ambassade et régisseuse.

Ces situations se traduisent par des difficultés de deux ordres : d'une part, pour les agents concernés, la charge de travail particulièrement lourde les contraint à des horaires très extensifs et rend difficile la prise de congés ; d'autre part, l'occupation de deux ou trois postes en même temps pose la question de la qualité du service rendu. De ce point de vue, vos rapporteurs spéciaux considèrent qu'il serait préférable, dans un contexte de diminution des effectifs, de donner la capacité aux ambassadeurs d'adapter les missions exercées par leur ambassade aux moyens qui leur sont dédiés.

C. UNE INDEMNITÉ DE RÉSIDENCE À L'ÉTRANGER QUI REPRÉSENTE PLUS DE 40 % DE LA MASSE SALARIALE DU MINISTÈRE

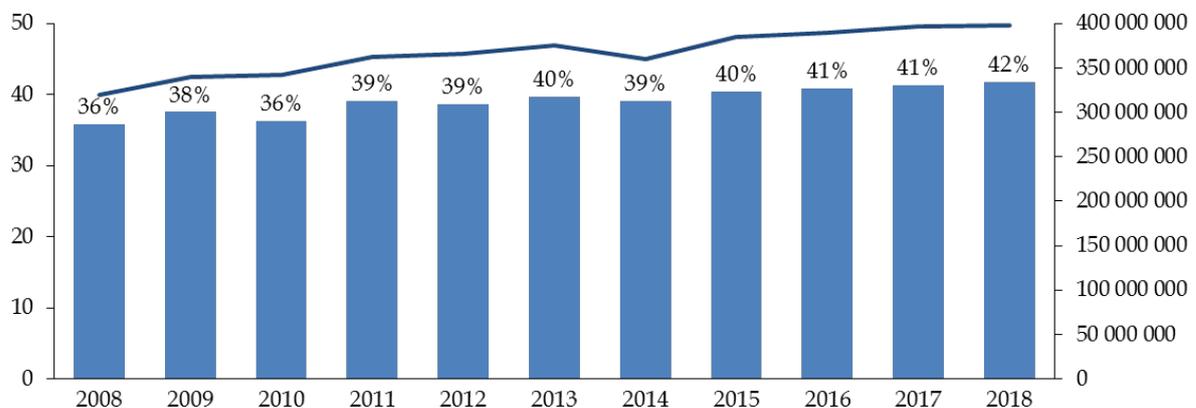
L'essentiel de la hausse de la masse salariale du MEAE, dans un contexte de diminution des effectifs, s'explique par l'augmentation de l'indemnité de résidence à l'étranger (IRE).

L'IRE des personnels civils et militaires¹ a en effet augmenté de 24 % entre 2008 et 2018. Elle représentait 36 % de la masse salariale (hors CAS pensions) en 2008 et en représente désormais 42 %, tandis que les titulaires et contractuels en poste à l'étranger représentent 23 % des effectifs².

Évolution de l'IRE et de sa part dans la masse salariale du MEAE

(en pourcentage)

(en euros)



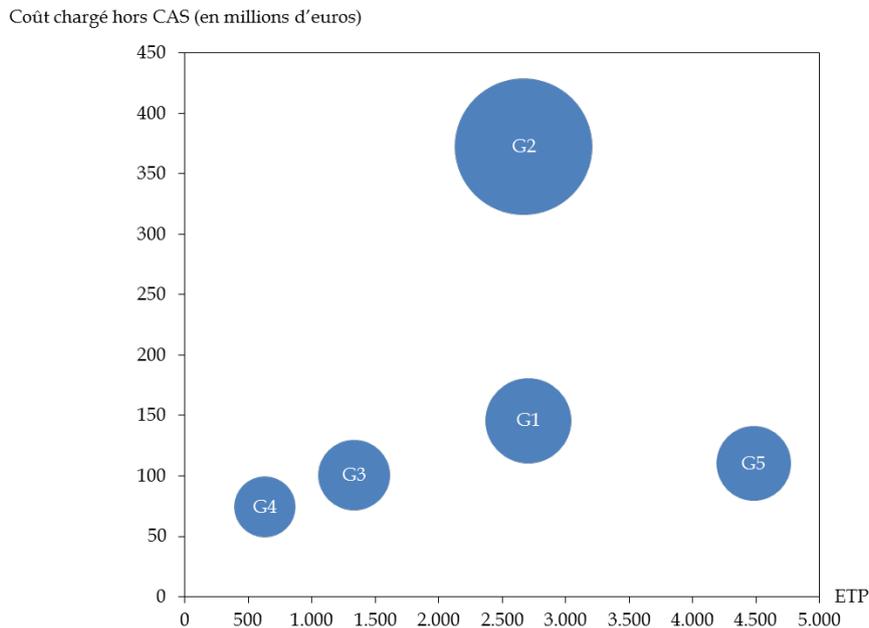
Source : commission des finances du Sénat d'après les données du MEAE

Cette part importante de l'IRE se traduit par un poids prépondérant des fonctionnaires titulaires et sous contrat à durée indéterminée à l'étranger (groupe G2) au sein de la masse salariale. En termes de pilotage de la masse salariale, les mesures concernant les effectifs de la catégorie G2 sont donc décisives, alors que celles qui concernent les agents de droit local (G5), soit la plus importante en volume d'ETP, le sont dans une approche par les effectifs.

¹ Expatriés civils et militaires du programme 105.

² Analyse réalisée sur le périmètre de la mission « Action extérieure de l'État ».

Part de chacune des catégories de personnels dans la masse salariale en 2018



Note de lecture : le groupe G1 correspond aux fonctionnaires titulaires et CDI en centrale, le groupe G2 correspond aux titulaires et CDI dans le réseau à l'étranger, le groupe G3 correspond aux agents en CDD, le groupe G4 aux militaires et le groupe G5 aux agents de droit local à l'étranger (cf. infra).

Source : commission des finances du Sénat d'après les données du MEAE et du RAP 2018

II. UN OBJECTIF DE RÉDUCTION DE LA MASSE SALARIALE FIXÉ DANS LE CADRE D' « ACTION PUBLIQUE 2022 »

A. « ACTION PUBLIQUE 2022 » : LA RÉFORME DES RÉSEAUX DE L'ÉTAT À L'ÉTRANGER

Dans le cadre d' « Action publique 2022 », la réforme des réseaux de l'État à l'étranger a fixé une trajectoire de réduction de 7,9 % de la masse salariale des ministères et des opérateurs employeurs d'agents à l'étranger d'ici 2022. Elle prévoit le regroupement des effectifs consacrés au soutien des réseaux de l'État à l'étranger, avec un transfert de 411 ETP depuis les autres ministères vers le MEAE pour une masse salariale de 13,8 millions d'euros (387 ETP en 2019).

Pour le MEAE, cette réforme doit se traduire, à horizon 2022, par une économie de masse salariale de 45,1 millions d'euros, soit un taux d'effort de 5,7 %.

Efforts demandés sur le réseau de l'État à l'étranger d'ici 2022

	Effectifs 2018	Assiette de référence de la masse salariale à l'étranger	Assiette de référence après transfert des fonctions supports		Économies sur le réseau 2018-2022	Taux d'effort
	ETPT	T2 (en millions d'euros)	ETPT	T2 (en millions d'euros)	En millions d'euros	En %
Ensemble des ministères	11 100	993	11 100	993	-65,6	-6,6 %
<i>Dont MEAE</i>	9 328	771,5	9 739	785,3	-45,1	-5,7 %
Opérateurs	1 810	145	1810	145	-25	-17,2 %
Total ministères et opérateurs	2 020	173,3	12 910	1 138	-90,6	-7,9 %

Source : commission des finances du Sénat à partir des données de la direction du budget

B. LA DÉCLINAISON DE L'OBJECTIF DE RÉDUCTION DE LA MASSE SALARIALE AU SEIN DU MINISTÈRE DE L'EUROPE ET DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES

1. La mise en place d'une « task force » pour piloter la démarche

Pour répondre à l'objectif fixé par le programme de transformation « Action publique 2022 », le ministère de l'Europe et des affaires étrangères a intégré une approche s'appuyant désormais sur la réduction de la masse salariale à l'étranger, dont doit découler une adaptation du type et du nombre d'emplois.

Cette démarche - nouvelle au sein du ministère - a été pilotée par une « task force » placée auprès du Ministre, sous la responsabilité de M. Alain Le Roy, Ambassadeur de France, en charge de la coordination interministérielle, en lien étroit avec le cabinet du Premier ministre. Cette coordination devait faire coïncider une double analyse : celle des ambassadeurs qui ont fait des propositions d'évolution de leurs organigrammes, sur quatre ans, par catégorie d'agent et par année budgétaire, et celle des administrations centrales qui ont elles-mêmes fait des propositions et réalisé des arbitrages.

Les cibles de réduction de la masse salariale ont été différenciées selon les postes. Ainsi, les postes à présence diplomatique (PPD)¹ et les postes du Sahel en ont été exemptés. À l'inverse, les postes dont les effectifs sont les plus importants ont eu la cible de réduction de masse salariale la plus élevée, soit -13 %. Les postes situés dans un pays en crise ou en sortie de crise, ou dont la fragilité institutionnelle justifie de maintenir intacte l'empreinte française, ont eu une cible de réduction de -7 %. La même cible a été fixée aux postes des principaux partenaires stratégiques de la France. Les autres postes ont eu une cible de réduction de masse salariale de 10 %.

2. Un cadrage général qui posait comme principe intangible l'universalité du réseau

L'arbitrage rendu par le Premier ministre sur la réforme des réseaux de l'État à l'étranger prévoit que **« tout en maintenant l'universalité du réseau**, le redéploiement du réseau continue de s'effectuer en faveur de nos partenaires stratégiques et des grands pays du G20, notamment en Asie, l'effort principal de réduction étant porté par notre réseau en Europe, dans les Amériques et au Maghreb ».

La réaffirmation du principe de l'universalité du réseau, comme prérequis de la réforme, ne va pourtant pas nécessairement de soi dans le cadre de la recherche d'économies de masse salariale sur quatre ans. S'il n'est pas souhaitable de le remettre en cause *a priori*, il ne l'est pas non plus d'en faire un principe intangible dans le cadre d'une réforme qui diminue les moyens humains des postes à l'étranger. La contradiction qu'il peut y avoir entre l'intangibilité de ce principe et la réduction de la masse salariale - et par conséquent, en partie au moins, des effectifs - **peut conduire à un saupoudrage des moyens jugé insatisfaisant par vos rapporteurs spéciaux. Il aurait été plus adéquat, selon eux, de laisser ouverte la possibilité de réexaminer la nécessité de la présence de tel ou tel poste.**

L'évolution du réseau consulaire

Le réseau consulaire évolue quant à lui, à travers la fermeture de certaines sections consulaires regroupées régionalement.

Ainsi, une mission menée par la direction des Français à l'étranger (DFAE) en 2018 a conduit à proposer la mise en place d'un pôle consulaire à Helsinki regroupant les services consulaires de Tallinn et d'Helsinki. En effet, seulement 320 Français sont actuellement inscrits au registre de la section consulaire en Estonie.

¹ Format très allégé comprenant entre 5 et 16 ETP en 2018.

3. La possibilité donnée aux ambassadeurs d'adapter leurs effectifs aux missions prioritaires de leur plan d'action

Dans sa note de cadrage général adressée aux ambassadeurs, le MEAE indiquait que cette réforme devait être menée en affermissant le rôle interministériel de l'ambassadeur et en en faisant le véritable chef des services de l'État à l'étranger, donnant ainsi plus d'effectivité au décret de 1979. Il prévoyait que l'ambassadeur reçoive davantage de latitude pour proposer les évolutions relatives à la composition de son équipe, métier par métier, en fonction des missions qui lui ont été confiées dans son plan d'action et pour tenir compte du contexte du pays d'accueil.

Chaque ambassadeur devait, pour ce faire, élaborer un schéma cible pluriannuel d'emplois sur quatre ans, par catégorie d'agents, séquencé par année budgétaire.

L'exemple de la proposition de schéma d'emplois réalisée par l'ambassade de France en Estonie

L'objectif de réduction de la masse salariale du poste de Tallinn a été fixé à 7 % entre 2019 et 2022.

Ce poste compte 11 expatriés dont 3 volontaires internationaux. L'Institut français d'Estonie (IFE) et le service de coopération et d'action culturelle (SCAC) du poste ont fusionné, la conseillère pour la coopération et l'action culturelle étant la directrice de l'IFE et l'attachée de coopération pour le français étant la directrice des cours de l'IFE. Il n'y a pas de représentants du ministère de la Défense, ni de l'Intérieur, ni d'aucun autre ministère ou opérateur.

La mutualisation des fonctions support est une réalité depuis longtemps à Tallinn puisque ni le SCAC/IFE ni le service économique n'ont de chauffeur ni de secrétariat.

Dans ce contexte, l'ambassade de France à Tallinn a proposé le schéma d'emplois suivant pour répondre à l'objectif fixé :

- la suppression d'un poste d'agent de droit local (ADL) de la section consulaire, qui devrait être transférée à Helsinki, conformément au rapport de la mission d'inspection de l'IGAE qui s'est déroulée en mars 2018 et à la mission de la direction des Français à l'étranger (DFAE) du 25 octobre 2018 dans les trois capitales baltes et à Helsinki qui a conclu à la faisabilité de ce transfert ;
- la transformation du poste de chef de sécurité opérationnel, actuellement en catégorie G4 (militaire), en poste de catégorie G5 (agent de droit local).

Source : réponses du ministère de l'Europe et des affaires étrangères

4. Une démarche qui a abouti à la suppression de 160 postes pour 2019

Hors reclassements, la programmation des effectifs pour 2019 comporte 1 418 lignes correspondant à des propositions de création ou de suppression de postes. **Un peu plus de 900 mesures ont été retenues, aboutissant à un solde net de près de 60 suppressions de postes de titulaires, d'un peu plus de 80 suppressions de postes de contractuels expatriés, de près de 70 suppressions de postes d'ADL et d'environ 50 créations de postes de CRSP (contrat de recrutement sur place).**

En ETP comme en masse salariale, l'effort principal est fourni par l'Union européenne, suivie par les zones Afrique-Océan indien et Amériques.

Effort envisagé entre 2018 et 2022 par le MEAE

<i>En ETP</i>	2018	2019	2020	2021	2022	Total
Amérique du Sud et centrale	-19	-30	-22	-13	-1	-85
Amérique du Nord	-9	-6	-2	-1	-	-18
Afrique du Nord et Moyen-Orient	-3	-12	-2	-1	-	-18
Maghreb	-4	-10	-15	-16	-3	-48
Asie	-6	-15	20	27	1	27
Afrique et Océan indien	-21	-34	-19	-17	-2	-93
Union européenne	-15	-41	-36	-53	-1	-146
Europe continentale	-13	-12	-4	-5	-1	-35
Total schéma d'emplois indicatif	-90	-160	-80	-79	-7	-416
Année pleine (budgétisation en millions d'euros)	-2,6	-11,8	-15,7	-9,5	-5,5	-45,1

Source : commission des finances du Sénat à partir des données du MEAE

DEUXIÈME PARTIE UN SYSTÈME COMPLEXE DE RÉMUNÉRATIONS

I. LES SPÉCIFICITÉS DU MEAE

Au sein du MEAE coexistent des catégories de personnels très variées : de nombreux corps et grades, des personnels titulaires et contractuels, civils et militaires, en poste en administration centrale ou à l'étranger. Il en résulte une multiplicité de textes instituant ou précisant le régime des rémunérations, des primes, des indemnités et autres avantages destinés à chacune de ces catégories de personnels.

Le suivi des emplois et de la masse salariale en est rendu complexe. Les emplois ne sont d'ailleurs pas répartis dans les catégories statutaires classiques, mais **en cinq catégories LOLF *ad hoc*** :

- les titulaires et les contractuels à durée indéterminée (CDI) affectés en administration centrale (catégorie G1) ;
- les titulaires et les CDI affectés à l'étranger (catégorie G2) ;
- les contractuels à durée déterminée (CDD) affectés en France ou à l'étranger, les volontaires internationaux et les contrats courts d'administration centrale (catégorie G3) ;
- les personnels militaires (catégorie G4) ;
- les agents de droit local (catégorie G5).

Les crédits de titre 2 du MEAE dépendent ainsi d'éléments qui diffèrent des facteurs qui déterminent habituellement la masse salariale :

- **la diversité des catégories d'emplois gérées** : les effectifs du MEAE restent relativement faibles en comparaison d'autres ministères et sont répartis dans des catégories d'emplois hétérogènes : la catégorie G3 intègre par exemple des agents en centrale et à l'étranger, dont des agents expatriés de catégorie A, des agents expatriés volontaires internationaux ou des contrats d'agents recrutés sur place ; les agents de droit local (G5), quant à eux, relèvent d'autant de droits du travail et de monnaies de paiements qu'il existe de pays dans le monde ;

- **la particulière mobilité des agents de centrale (G1) et des expatriés (G2)**, qui changent de fonction et de régime de rémunération tous les trois ans environ : le passage d'une catégorie LOLF à l'autre résulte pour l'essentiel de la mobilité des agents, contrairement aux autres ministères, où celui-ci correspond à des sorties définitives (départ en retraite, promotions...) ou à des entrées nettes sur le périmètre ministériel (recrutements, détachements). Le mouvement annuel des G1 (titulaires et CDI en centrale) vers les G2 (titulaires et CDI à l'étranger) est par exemple

beaucoup plus important que les volumes de départs en retraites et de recrutements par concours ;

- **la dépense d'IRE (42 % de la dépense¹ hors CAS en 2018)** qui ne correspond à aucun des composants traditionnels de la masse salariale et l'importance de l'effet change-prix sur les rémunérations à l'étranger, qu'il s'agisse de la paie des personnels de droit local ou des indemnités de résidence des expatriés.

II. DES RÉMUNÉRATIONS FAVORABLES, SURTOUT À L'ÉTRANGER

A. UN NIVEAU DE RÉMUNÉRATION EN ADMINISTRATION CENTRALE LÉGÈREMENT SUPÉRIEUR À LA MOYENNE

L'étude des rémunérations moyennes brutes de l'ensemble des agents du MEAE affectés en administration centrale (titulaires et contractuels) révèle que **ces personnels perçoivent un salaire supérieur à celui des agents de la fonction publique d'État de même catégorie**, tel qu'il ressort du rapport 2018 sur l'état de la fonction publique et les rémunérations.

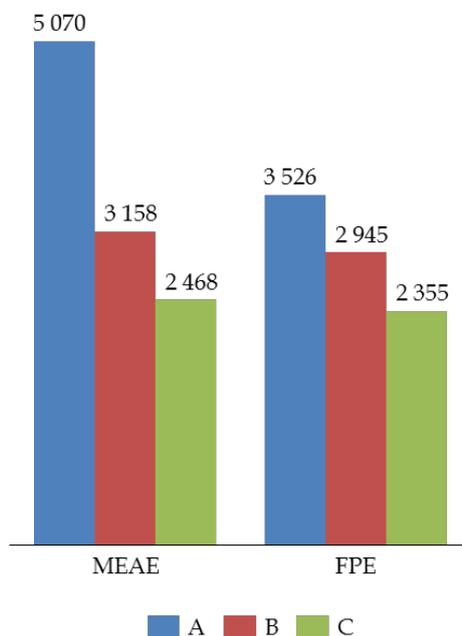
Le montant de la rémunération mensuelle brute moyenne pondérée des personnels du MEAE est, ainsi, de 3 127 euros, variant de 2 468 euros pour les agents titulaires de catégorie C à 7 087 euros pour les personnels de catégorie A+. **Un fonctionnaire de catégorie A² au MEAE perçoit 5 070 euros, soit 30 % de plus en moyenne qu'un fonctionnaire de même catégorie de la fonction publique d'État. L'écart est moindre pour les agents de catégorie B (7 %) et C (5 %) mais existe néanmoins.**

¹ Dépenses de paye sans ordonnancement préalable (PSOP)

² Fonctionnaires de catégorie A et A+ confondus.

Rémunérations mensuelles brutes moyennes au MEAE et dans la fonction publique d'État (FPE) en 2016¹

(en euros)



Source : commission des finances du Sénat d'après les données du MEAE et le rapport annuel 2018 sur l'état de la fonction publique

B. DES RÉMUNÉRATIONS TRÈS DIFFÉRENTES ENTRE ADMINISTRATION CENTRALE ET POSTES À L'ÉTRANGER, DONT L'ÉCART SE CREUSE

La dispersion des rémunérations moyennes brutes (administration centrale et postes à l'étranger confondus) a augmenté entre 2012 et 2018 : l'étendue² entre les rémunérations annuelles moyennes les plus faibles et les plus élevées, par catégorie LOLF, a augmenté de 22 % ; l'écart-type³ a également progressé de 20 %.

L'écart de rémunérations entre l'administration centrale et l'étranger s'est également creusé sur la période : la rémunération moyenne en administration centrale représentait 43 % de la rémunération moyenne à l'étranger en 2012 et n'en représentait plus que 41 % en 2018. L'analyse par catégorie de personnels montre que l'écart s'est plus fortement creusé pour les catégories B que pour les catégories A et C et que c'est également la catégorie de personnels pour laquelle, sur l'ensemble de la période, la rémunération moyenne en administration centrale est la plus éloignée de

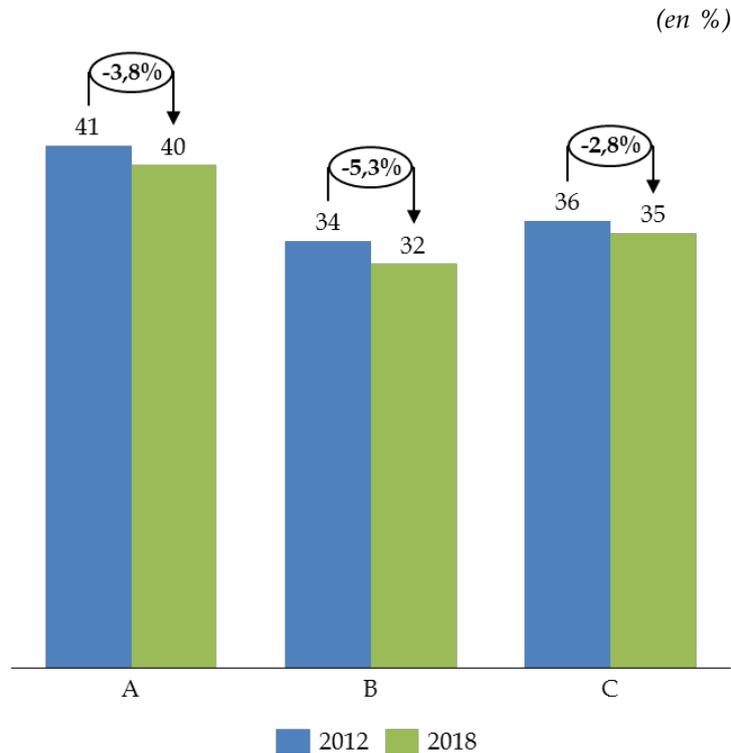
¹ Dernières données disponibles pour l'ensemble de la fonction publique d'État.

² Différence entre les valeurs extrêmes.

³ L'écart-type sert à mesurer la dispersion d'un ensemble de valeurs autour de leur moyenne.

celle perçue à l'étranger, avec un écart légèrement supérieur à celui des catégories C et largement supérieur à celui des catégories A.

Évolution du poids de la rémunération moyenne en administration centrale par rapport aux rémunérations à l'étranger



Source : commission des finances du Sénat d'après les données du MEAE

À l'inverse, en Allemagne, la hausse des moyens alloués par le Parlement à la diplomatie allemande a essentiellement été au bénéfice de l'administration centrale (Berlin, Bonn).

Parallèlement, la répartition des personnels titulaires entre l'administration centrale et l'étranger s'est rééquilibrée (49 %-51 % actuellement contre 33 %-67 % il y a quelques années). Cette situation, qui a rendu les affectations à l'étranger progressivement moins attractives, diffère fortement de la situation française, où l'indemnité de résidence à l'étranger, en raison de la part qu'elle représente dans la rémunération, est une composante importante de l'attractivité de l'expatriation.

À l'aune de ces constats et compte tenu de l'évolution des emplois à l'étranger dans le cadre d'« Action publique 2022 » (nombre et types d'emplois), vos rapporteurs spéciaux estiment nécessaire de réduire progressivement l'écart entre la rémunération perçue par les agents exerçant en administration centrale et celle perçue par les agents en poste à l'étranger.

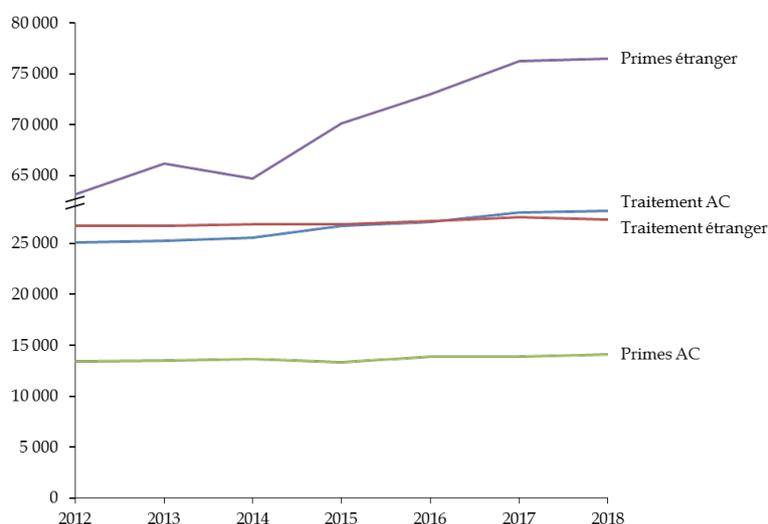
Recommandation n°1 : compte tenu de l'évolution du nombre et du type d'emplois à l'étranger, dans le cadre du programme de transformation « Action publique 2022 », rééquilibrer progressivement la rémunération perçue par les agents exerçant en administration centrale et celle perçue par les agents en poste à l'étranger.

III. L'INDEMNITÉ DE RÉSIDENCE À L'ÉTRANGER : UN COMPLÉMENT DE RÉMUNÉRATION SUBSTANTIEL QUI MANQUE DE LISIBILITÉ

A. LA PART CROISSANTE DES PRIMES ET INDEMNITES DANS LA RÉMUNÉRATION TOTALE DES AGENTS

La part des primes et des indemnités dans les rémunérations des personnels du MEAE est en augmentation entre 2012¹ et 2018. Les évolutions ont toutefois été contrastées entre les rémunérations d'agents en administration centrale et celles d'agents en poste à l'étranger.

Évolution du traitement et des primes, en administration centrale (AC) et à l'étranger



Source : commission des finances du Sénat d'après les données du MEAE

Pour les titulaires et contractuels en administration centrale, la part du traitement indiciaire dans la rémunération totale a augmenté de 2,3 %, alors que la part indemnitaire a diminué de 4,4 %. Cette dernière est donc

¹ Premières données disponibles.

passée, pour ces catégories de personnels, de 35 % à 33 % des rémunérations totales.

Pour les titulaires et contractuels à l'étranger en revanche, dont la rémunération est en moyenne 2,5 fois plus élevée, la part indemnitaire a augmenté significativement sur la période. Elle a, en effet, progressé, entre 2012 et 2018, de 4,8 %, alors que la part du traitement indiciaire a diminué de 11,3 %. **Les primes et indemnités ont donc représenté, en 2018, 74 % de la rémunération totale des agents à l'étranger, contre 70 % en 2012.** Cette augmentation est, toutefois, en partie liée à l'effet change-prix, qui affecte directement l'indemnité de résidence à l'étranger et qui en accroît les montants de manière parfois très sensible¹.

Une enveloppe de majorations familiales gelée depuis 2012

Les majorations familiales pour enfant(s) à charge sont attribuées en lieu et place des avantages familiaux accordés aux personnels en France. Elles sont versées dès le premier enfant et jusqu'à ses 21 ans s'il poursuit des études. Elles sont fixées par pays ou par localité, selon trois tranches d'âge : moins de 10 ans, 10-15 ans, plus de 15 ans. Elles couvrent au moins les frais de scolarité de l'établissement d'enseignement français à l'étranger de référence dans la zone d'affectation, ainsi qu'un forfait de 60 euros par mois par enfant. En cas d'absence d'établissement d'enseignement français, les frais de scolarité d'établissements internationaux sont pris en compte. Les majorations familiales ne couvrent en revanche pas les frais parascolaires (cantine, transport scolaire, études ou centres de loisirs).

Afin de prendre en compte les évolutions des frais de scolarité, les montants des majorations familiales font l'objet d'une révision annuelle à la hausse comme à la baisse. Depuis 2012, cet exercice est effectué à enveloppe constante et opéré sur la base d'un redéploiement depuis les villes où les majorations familiales dépassent les frais de scolarité vers les villes où elles deviennent insuffisantes.

Source : réponses du ministère de l'Europe et des affaires étrangères

B. UNE INDEMNITÉ DE RÉSIDENCE À L'ÉTRANGER DONT LE CALCUL EST ILLISIBLE

1. Un calcul qui repose sur 242 grilles et 18 groupes

L'indemnité de résidence à l'étranger (IRE), versée à l'ensemble des agents expatriés de l'État et des établissements publics administratifs, qu'ils soient titulaires ou contractuels, **est destinée à « compenser forfaitairement les charges liées aux fonctions exercées, aux conditions d'exercice de ces fonctions et aux conditions locales d'existence »** (article 5 du décret n°67-290 du 28 mars 1967). Les IRE sont attribuées forfaitairement conformément

¹ Cf. *infra*.

aux dispositions du décret précité et des décrets d'application, propres à chaque administration.

Le montant de l'IRE servie à chaque agent est très variable dans la mesure où il est déterminé par le croisement de plusieurs critères, notamment :

- **le niveau de difficulté de la zone** dans laquelle il est affecté : zone A pour les postes très difficiles, B pour les postes moyennement difficiles ou C pour les autres postes. Une rémunération bonifiée, appelée « sur-vocation », s'ajoute à l'indemnité de résidence des agents de catégorie A et B exerçant dans les pays des zones A et B ;

- **le lieu d'affectation : il existe 242 grilles** correspondant aux pays et villes où la France est représentée, sachant qu'un même pays peut avoir plusieurs grilles pour tenir compte des disparités de conditions de vie, de coût de la vie et de logement au sein des différentes villes du pays. C'est le cas au Brésil, qui compte quatre grilles distinctes pour Brasilia, Rio de Janeiro, São Paulo et le reste du pays. Ces grilles sont élaborées sur la base des indices fournis par la société MERCER qui analyse les prix de 200 produits dans trois catégories de magasins dans 200 villes et qui évalue les conditions de vie à travers 39 critères (infrastructures, criminalité, environnement politique, conditions sanitaires, etc) ;

- **l'emploi occupé par l'agent : le classement comporte 18 groupes¹** allant des agents d'exécution aux postes d'encadrement ;

- **le corps, le grade et l'échelon de l'agent.**

Par ailleurs, lorsque deux agents sont conjoints (mariés, partenaires liés par un pacte civil de solidarité ou concubins) et ont une résidence commune à l'étranger, leur IRE est respectivement réduite de 10 %.

**Les modalités de rémunération à l'étranger des fonctionnaires allemands :
un système complexe mais transparent**

La rémunération à l'étranger des agents de l'État allemands se caractérise par un système pluri-indemnitaire, qui diffère de l'indemnité de résidence à l'étranger française.

Publiée et disponible sur internet, la rémunération à l'étranger des diplomates allemands fait l'objet d'une transparence totale vis-à-vis du Parlement mais également de l'opinion publique.

¹ Arrêté du 26 juillet 2011 fixant la liste des groupes d'indemnité de résidence et modifiant les montants de l'indemnité de résidence en application du décret du 28 mars 1967.

Elle se compose :

- **d'une indemnité d'expatriation (IE)** qui est versée à l'ensemble des agents expatriés de l'État et destinée à compenser les difficultés spéciales, matérielles et immatérielles affectant les conditions de vie des agents à l'étranger ainsi que les pertes de pouvoir d'achat résultant des conditions de vie à l'étranger. Elle fait l'objet d'une classification, déterminée en fonction du traitement de l'agent (15 groupes) et du lieu d'affectation (chaque lieu étant réparti dans 20 groupes, en fonction de leurs difficultés de vie). L'indemnité d'expatriation se compose des indemnités suivantes :

- indemnité compensant les frais liés à l'expatriation ;
- indemnité compensant le différentiel de qualité de vie entre les postes concernés et Berlin (difficulté de la langue, criminalité locale, etc...) ;
- indemnité mobilité (rotation entre l'administration centrale et l'étranger) ;
- supplément familial, destiné à compenser la perte d'emploi du conjoint.

L'IE n'est pas fixe et varie au cours de l'année en fonction de deux mécanismes :

- le mécanisme mensuel de maintien du pouvoir d'achat ;
- l'exercice de reclassement annuel des postes.

- **d'une indemnité de logement**, qui est ajustée, à la différence de l'IRE française, en fonction de la composition de la famille ;

- **de majorations familiales**, qui ne sont attribuées à l'agent que lorsque l'enfant à charge l'accompagne à l'étranger, à l'inverse des majorations familiales françaises. Elles se composent des frais de scolarité et des frais périscolaires – non inclus dans les majorations familiales françaises – en fonction de la situation individuelle des agents, qui sont remboursés aux frais réels ;

- **d'une prime exceptionnelle de risque**, plafonnée à 700 euros par mois et versée en cas de crise exceptionnelle ;

- **des frais de représentation**. Les agents doivent justifier, à travers la présentation des factures, d'au moins 50 % de leurs frais.

Source : réponses du ministère de l'Europe et des affaires étrangères

L'existence, dans le système français, de 18 groupes d'IRE pour chaque pays est à l'origine d'une dispersion importante des montants d'IRE versés, en fonction de l'emploi occupé par l'agent. Si dans la pratique seuls 12 groupes sont utilisés, les agents de catégorie C appartiennent tous aux groupes 10 à 12 et se situent par conséquent sous le groupe pivot que constitue le groupe 9 et à partir duquel les arbitrages annuels sur les montants d'IRE sont faits¹.

¹ Cf. *infra*.

Répartition des agents de catégorie C entre les groupes d'IRE

Groupe 10	Groupe 11	Groupe 12
1,5 %	42,7 %	55,6 %

Note de lecture : groupe 10 : responsables de secteur consulaire, responsables SGA et régisseurs ; groupe 11 : secrétaires de chefs de postes, agents visas, agents ressources et intendants ; groupe 12 : agents consulaires, gestionnaires comptables, administratifs et techniques, courrier, archives, secrétaires.

Source : commission des finances du Sénat d'après les données du MEAE

Par conséquent et à l'aune des constats que vos rapporteurs spéciaux ont faits sur la dispersion des salaires à l'étranger (cf. supra), ils appellent de leurs vœux la réduction de la dispersion des montants d'IRE entre catégories d'agents en réduisant le nombre de groupes utilisés et en faisant remonter les agents de catégorie C des derniers groupes vers des groupes plus élevés. Afin que cette mesure de réduction du nombre de groupes ne se traduise pas par une augmentation de la masse salariale, vos rapporteurs spéciaux recommandent, dans la lignée de la proposition faite par le MEAE à la direction du budget, de faire disparaître le mécanisme de « sur-vocation », qui permet aux agents de catégories A et B affectés dans les zones difficiles d'avoir une rémunération bonifiée¹.

Recommandation n°2 : réduire le nombre de groupes d'IRE en faisant par exemple remonter les agents de catégorie C appartenant au dernier groupe vers un groupe plus favorable et gager cette réforme par la suppression du dispositif de « sur-vocation » des agents de catégorie A et B.

2. Une indemnité qui varie régulièrement

L'IRE n'est pas fixe et **varie au cours de l'année en fonction de deux mécanismes :**

- **l'ajustement trimestriel du change-prix** (1^{er} janvier, 1^{er} avril, 1^{er} juillet, 1^{er} octobre) vise à maintenir constant le pouvoir d'achat des personnels expatriés. **L'IRE varie selon deux critères : l'évolution des taux de change entre euro et monnaies locales et l'évolution du coût de la vie dans le pays de résidence, rapportée à l'inflation observée en France sur la même période.** Dans le cas d'une inflation ou d'une appréciation de la monnaie dans le pays par rapport à l'euro, les conséquences sur la masse

¹ En avril 2019, 284 agents étaient concernés par la « sur-vocation ».

salariale sont négatives puisque les dépenses de personnel exécutées en euros augmentent et le MEAE doit alors supporter un surcoût. À l'inverse, en cas de déflation ou de dépréciation de la monnaie locale par rapport à l'euro, les retombées financières sont positives puisque la masse salariale baisse. Chaque trimestre, un arrêté cosigné avec la direction du budget modifie les montants des IRE à la hausse ou à la baisse ;

- l'exercice de reclassement annuel (au 1^{er} janvier) vise à assurer la cohérence du classement des montants d'IRE entre chaque pays. Dans le cadre de cet exercice interministériel auquel sont conviés les principaux ministères concernés¹, **les montants d'IRE sont révisés à la hausse ou à la baisse en fonction de l'évolution de trois critères : conditions de vie (y compris insécurité), coût de la vie et coût du logement.** Cet exercice est mené à partir d'une enquête réalisée par un cabinet international spécialisé en matière d'expatriation (société MERCER). Il est également mené en concertation avec les ambassades sur la base d'un appel à contribution, en particulier pour fournir des informations complémentaires sur le coût du logement et tenir compte des problématiques sécuritaires pouvant s'imposer à des représentants de l'État français. **Il est opéré à coût nul, des baisses devant compenser toute mesure de hausse.**

L'exercice de reclassement annuel ne repose donc pas uniquement sur l'application d'une formule de calcul à partir des indices évalués par la société MERCER mais également sur l'appréciation collégiale du niveau de l'IRE par zone géographique et par pays.

*

Vos rapporteurs spéciaux, au gré des entretiens menés, ont constaté l'illisibilité du mode de fixation du montant de l'IRE. L'application de la formule de calcul à 240 grilles de pays, modulée ensuite en fonction du groupe d'appartenance de l'agent au sein des 18 groupes existants, rend d'emblée le montant de l'indemnité très peu compréhensible. **Les ajustements réalisés lors de l'exercice de reclassement annuel au sein d'une réunion réunissant les principaux directeurs rendent le mécanisme d'autant plus illisible, ces ajustements ne répondant pas à l'application mécanique de critères, mais à des appréciations personnelles.** Les nombreux entretiens menés avec des agents du ministère ont montré que **le mode de fixation du montant des IRE n'était que très vaguement connu et que ses variations étaient très mal comprises, d'où une perte de légitimité du mécanisme.** Vos rapporteurs spéciaux jugent par conséquent nécessaire de rendre la méthode de calcul plus accessible et de faire un effort de transparence auprès des agents pour leur expliquer les variations individuelles.

¹ MEAE (directions géographiques, Inspection générale, DRH, secrétariats de programmes, services chargés des affaires immobilières et de la sécurité des postes) ; ministère des Armées, ministère de l'Intérieur, ministère de l'Économie.

Recommandation n°3 : rendre la méthode de calcul de l'IRE plus transparente et mieux expliquer les évolutions individuelles de celle-ci en adressant chaque année à chaque secrétaire général d'ambassade une fiche explicitant les évolutions d'IRE pour son poste.

C. UNE INDEMNITÉ QUI CONSTITUE POUR LES AGENTS UN COMPLÉMENT DE RÉMUNÉRATION SUBSTANTIEL

1. Un niveau élevé de rémunération à l'étranger

À l'étranger, un agent du MEAE est payé en moyenne 8 845 euros net par mois et son coût budgétaire mensuel s'élève à 12 711 euros¹. Le salaire médian s'élève à 8 088 euros net par mois. 25 % des agents du MEAE à l'étranger touchent moins de 6 214 euros net par mois et 25 % des agents gagnent plus de 10 459 euros net par mois. Compte tenu de la méthode de calcul des IRE (*cf. supra*), ces rémunérations varient en fonction des zones géographiques. D'après l'étude menée, **l'Asie est la zone la mieux rémunérée, pour toutes les catégories d'agents**, devant l'Amérique du sud et l'Afrique. L'Europe est en queue de classement.

Rémunération des chefs de poste diplomatique et consuls généraux

La rémunération des chefs de poste et des consuls généraux est composée, comme pour les autres agents à l'étranger, de leur traitement et de l'IRE. Celle-ci correspond au montant alloué pour le pays concerné, majoré d'un coefficient correspondant à leur groupe d'appartenance : **les consuls généraux appartiennent au groupe 2 et se voient affecter un montant d'IRE correspondant au montant fixé pour le groupe dit « pivot » majoré de 125,8 %.** La majoration qui s'applique aux chefs de postes diplomatiques varie quant à elle entre 180 % du groupe pivot (petits postes avec enjeux limités) et 280 % (postes importants à forts enjeux).

Ainsi, un consul général perçoit entre 10 000 et 10 500 euros brut par mois dans les grandes capitales européennes. Un chef de poste diplomatique perçoit quant à lui entre 16 000 et 17 000 euros brut par mois dans ces mêmes capitales. Les IRE des pays d'Europe étant parmi les IRE les plus faibles, la rémunération brute moyenne d'un ministre plénipotentiaire s'élève à 17 900 euros par mois.

À titre de comparaison, la rémunération du Président de la République et du Premier ministre s'élève à 15 140 euros brut par mois.

¹ Données CBCM – étude réalisée à partir d'un échantillon, hors volontaires internationaux.

Vos rapporteurs spéciaux estiment ces niveaux de rémunération particulièrement élevés, alors même que les chefs de postes diplomatiques et les consuls généraux sont logés et, le plus souvent, nourris, compte tenu de leurs obligations professionnelles. Une réflexion pourrait être engagée sur la prise en compte des avantages matériels (logement notamment) dans la formule de calcul de l'IRE.

Source : réponses du ministère de l'Europe et des affaires étrangères et de la direction du budget

2. Des indemnités parfois décorrélées de la situation actuelle du pays concerné

Les évolutions successives des IRE, notamment au regard des variations de change-prix, conduisent à des incohérences parfois importantes de classement des IRE entre pays dans la mesure où les évolutions favorables ne sont que très rarement revues à la baisse. Ainsi, les variations de change ont contribué à fortement accentuer des écarts de rémunération entre pays aux conditions d'expatriation comparables. En outre, la progression sensible du coût de la vie dans certaines régions, et notamment du coût du logement, avait parfois été prise en compte de manière trop progressive. **Dans la continuité de la recommandation de la Cour des comptes dans ses observations définitives de 2015 sur les rémunérations et le pilotage de la masse salariale au MEAE, un exercice de mise en cohérence des classements régionaux a par conséquent été mené en 2018 et 2019, notamment au sein de l'Union européenne.** Ces ajustements se sont traduits par des hausses ciblées sur les pays caractérisés par un coût de la vie élevé pour les agents (Scandinavie, Irlande, Pays-Bas, Édimbourg, et dans une moindre mesure Allemagne) et des baisses ciblées sur des grilles auparavant mieux classées (pays baltes, Europe centrale, Grèce, Malte, Croatie), qui se trouvent désormais à des niveaux plus cohérents, entre eux mais également vis-à-vis de pays aux contraintes équivalentes. De manière plus progressive, un rapprochement a été engagé entre la Chine et l'Inde, le Mexique et l'Argentine, la Californie et New-York, l'Irak et l'Afghanistan, ainsi qu'entre les pays d'Afrique sahélienne et subsaharienne.

Malgré ces ajustements réalisés lors des exercices de reclassement annuel, des incohérences demeurent et représentent un coût de masse salariale important. En effet, les simulations réalisées par la direction du budget pour calculer les montants théoriques d'IRE applicables à chaque pays, découlant mécaniquement de l'application de la formule de calcul retenue par le MEAE, montrent que **les montants d'IRE par pays réellement versés aux agents en poste sont en moyenne supérieurs de 25 % aux montants qui devraient théoriquement être versés.** En outre, les écarts entre les montants théoriques et les montants réels d'IRE sont pour certains pays très importants. Ainsi, sur 222 pays utilisés dans cette

simulation, 105 pays se voient attribuer des montants d'IRE supérieurs aux montants découlant de la stricte application de la formule de calcul de l'IRE. Dans un tiers de ces pays, l'IRE versée est supérieure de plus de 30 % au montant théorique. C'est le cas en Afrique du Sud (+75 %), en Inde¹ (+67 %), en Moldavie (+57 %) ou encore à New York (+31 %) par exemple. À titre d'illustration, l'application d'une baisse de 5 % une année sur les IRE des pays au sein desquels elles sont supérieures de plus de 30 % aux montants théoriques permettrait de faire une économie de près de 3 millions d'euros. L'application d'une baisse de 5 % une année à l'ensemble des IRE supérieures aux montants théoriques d'IRE découlant de la formule de calcul permettrait de faire une économie de près de 9 millions d'euros.

Recommandation n°4 : afin de corriger les évolutions successives qui conduisent, dans certains pays, à décorrélérer les IRE des conditions de vie et du coût de la vie, remettre à plat le dispositif :

- en appliquant les montants théoriques d'IRE à chaque renouvellement de poste ;
- ou en appliquant un plan pluriannuel de baisse des IRE dans les pays bénéficiant d'une IRE avantageuse.

3. Un coût fiscal important

L'IRE n'est pas soumise à l'impôt sur le revenu et induit ainsi un gain substantiel. À titre d'exemple, un secrétaire des affaires étrangères vivant seul à l'étranger gagne en moyenne 30 000 euros de plus grâce à la non fiscalisation de l'IRE.

Au total, le coût fiscal de l'IRE a été estimé dans une fourchette de 100 à 150 millions d'euros par an par le contrôleur budgétaire et comptable ministériel.

Or l'absence de fiscalisation de l'IRE peut s'expliquer si cette indemnité couvre des dépenses réelles, justifiées par des pièces comptables, comme cela existe pour d'autres indemnités. **Dans la mesure où l'IRE est forfaitisée et ne fait pas l'objet d'une justification de dépenses, vos rapporteurs spéciaux s'étonnent de son absence de fiscalisation, dont le coût pour l'État est non négligeable.**

Recommandation n°5 : engager une réflexion sur la fiscalisation de tout ou partie de l'IRE, applicable de façon progressive (Vincent Delahaye, rapporteur spécial).

¹ New Delhi et Calcutta

TROISIÈME PARTIE

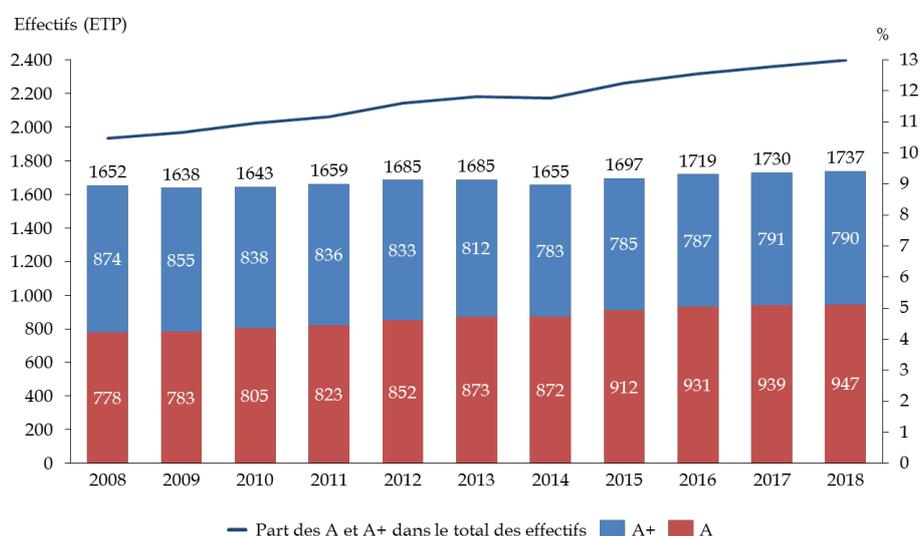
UNE STRUCTURE D'FFECTIFS QUI DOIT ÉVOLUER

I. AU SEIN DES TITULAIRES, UNE SURREPRÉSENTATION DES EFFECTIFS A ET A+

Relevée à plusieurs reprises par la Cour des comptes¹, la **surreprésentation des agents de catégorie A+ du ministère de l'Europe et des affaires étrangères s'est confirmée entre 2015 et 2018** (période sous revue, non analysée par les travaux antérieurs).

En effet, si les agents des catégories A et A+ représentaient 13 % des effectifs du ministère de l'Europe et des affaires étrangères en 2018 et 31 % des effectifs titulaires et sous contrats à durée indéterminée (groupes G1 et G2)², pour une moyenne d'agents civils de catégorie A de la fonction publique d'État s'élevant à 29 % en 2016³, **le ratio rapportant l'effectif des agents de catégorie A+ à l'effectif des agents de catégorie A était en revanche de 83 % en 2018, contre un rapport de 6,3 % dans l'ensemble de la fonction publique d'État** (en effectifs physiques)⁴. Bien que ce ratio ait diminué durant les dix dernières années – il s'élevait à 120 % en 2008 – il demeure très élevé au ministère de l'Europe et des affaires étrangères.

Part des personnels de catégories A et A+ dans les effectifs du ministère



Source : commission des finances du Sénat à partir des données du MEAE

¹ Cour des comptes, référé du 4 septembre 2007 portant sur les hauts fonctionnaires du ministère des affaires étrangères sans affectation ; Cour des comptes, référé du 21 novembre 2016 sur la gestion des ressources humaines du ministère des affaires étrangères et du développement international.

² Données MEAE.

³ Rapport annuel sur l'état de la fonction publique – édition 2018 – DGAFP.

⁴ Idem.

Cette situation conduit à des tensions sur les débouchés pour les diplomates de grade le plus élevé, déjà relevées par la Cour des comptes dans les travaux précités et par notre ancien collègue Adrien Gouteyron en 2008¹ qui indiquait que « près d'un diplomate expérimenté sur cinq n'occupe pas un poste correspondant à son expérience ». Si le ministère évalue les personnels de catégorie A+ sans affectation à environ 18 personnes, d'autres agents de catégorie A+ sont affectés à des missions souvent mal définies qui ne correspondent pas à leur cœur de métier. À titre d'exemple, 16 conseillers des affaires étrangères hors classe et 9 ministres plénipotentiaires sont chargés de mission en administration centrale.

Vos rapporteurs spéciaux jugent par conséquent nécessaire de poursuivre, dans la lignée de ce qu'avaient recommandé leur collègue en 2008 et la Cour des comptes depuis, l'exercice de gestion prévisionnelle des emplois et des compétences en prenant en compte la diminution du nombre de postes à l'étranger.

Recommandation n°6 : poursuivre l'exercice de gestion prévisionnelle des emplois et des compétences pour réduire la part de fonctionnaires de catégorie A+ et A en fonction de la réduction du nombre de postes à l'étranger pour ces catégories d'agents.

II. UN MOUVEMENT MARQUÉ DE TRANSFORMATION DE POSTES D'EXPATRIÉS ET DE CONTRACTUELS DE DROIT FRANÇAIS EN POSTES D'AGENTS DE DROIT LOCAL

A. UN MOUVEMENT D' « ADLISATION » ENCOURAGÉ...

Les agents de droit local (ADL) représentent 38 % des personnels de la mission « Action extérieure de l'État »². Leurs effectifs ont diminué de 12 % depuis 2008. Ils ont constitué la principale variable d'ajustement des effectifs durant les dix dernières années, comme le montrent vos rapporteurs spéciaux (*cf. supra*) et comme l'avait déjà indiqué la Cour des comptes en 2016³.

Forte de ce constat, celle-ci recommandait « la substitution de certains postes de titulaires par des ADL [qui] permettrait de faire des économies substantielles sur le montant de la masse salariale du ministère ».

¹ Rapport d'information n°268 sur la gestion des carrières des hauts fonctionnaires du ministère des affaires étrangères et européennes – avril 2008.

² Données 2018.

³ Cour des comptes, référé du 21 novembre 2016 sur la gestion des ressources humaines du ministère des affaires étrangères et du développement international.

B. ... QUI TOUCHE DÉSORMAIS À SON TERME

Le développement du nombre d'ADL atteint toutefois désormais ses limites, tant en matière de sécurité et de confidentialité qu'en termes de masse salariale et de recrutement.

1. Des exigences de sécurité et de confidentialité qui font obstacle à la transformation de certains postes en postes d'ADL

La nécessité de disposer d'agents français pour assurer la sécurité du poste et la confidentialité des échanges fait obstacle à la transformation de certains postes de titulaires en postes d'ADL. Ainsi, de nombreuses ambassades ont proposé, dans le cadre de l'exercice de réduction de la masse salariale d' « Action publique 2022 », de transformer le poste de secrétaire du chef de poste en poste d'ADL. Les arbitrages rendus par l'administration centrale du ministère ont toutefois écarté cette piste d'économie qui présentait un risque en termes de sécurité et de confidentialité.

2. Un manque de vivier local

Le mouvement de développement des recrutements d'ADL se heurte désormais à la difficulté de disposer de viviers de candidatures adéquates suffisants. Ces difficultés de recrutement peuvent être de deux natures en fonction des postes diplomatiques : le vivier de francophones peut être très limité, comme c'est notamment le cas en Estonie ; les compétences recherchées peuvent par ailleurs être difficiles à trouver au sein du vivier de francophones, même conséquent.

Des viviers francophones parfois très restreints

Le recrutement d'un agent de droit local peut parfois se heurter à la difficulté de disposer d'un vivier de candidatures suffisant. Ainsi, à Tallinn, la recherche d'un(e) attaché(e) de presse francophone a échoué en raison d'un vivier de candidatures francophones très faible. L'ambassadrice a par conséquent décidé de privilégier des candidatures anglophones plus adaptées au profil de poste.

Des profils parfois difficiles à trouver

La nécessité de renouveler le poste d'agent comptable (ADL) au sein de l'ambassade de France en Finlande s'est heurtée à la difficulté de disposer de candidats ayant suivi une formation adéquate. La décision a par conséquent été prise de recruter une personne n'ayant jamais fait de comptabilité publique et de la former.

Source : réponses du ministère de l'Europe et des affaires étrangères

3. Des effets sur la masse salariale moins favorables qu'auparavant

La rémunération des ADL suit une tendance haussière liée à plusieurs facteurs : le coût de la vie augmente dans un certain nombre de pays, les indemnités de fin de fonction prévues par le droit local peuvent être très importantes et le niveau moyen de poste occupé par les ADL augmente à la faveur du mouvement d' « ADLisation ».

L'évolution du coût de la vie dans la rémunération des ADL est prise en compte chaque année à l'occasion de la « commission interministérielle pour le coût-vie » qui compense l'augmentation des salaires liée à l'inflation. Le MEAE et les ministères employeurs étudient les demandes de revalorisation des postes en prenant en considération les taux d'inflation de l'année N-1 dans les pays où les agents sont rémunérés en monnaie locale. Les revalorisations ne peuvent pas excéder le taux d'inflation moyen annuel publié par le FMI.

Jusqu'à présent, les montants nécessaires au financement du coût de la vie étaient budgétés par le biais d'une norme d'évolution augmentant de 3,5 % la masse salariale des ADL chaque année. Cette norme permettait de couvrir, outre le coût de la vie, la hausse contractuelle de 1 % liée à leur avancement, l'augmentation du coût de la couverture sociale des agents, les indemnités de fin de fonction prévues par le droit local, la hausse des dépenses liées à l'amélioration du droit local et des conditions de vie dans les pays où le ministère est fortement implanté (G20, pays émergents) et les effets des mesures d' « ADLisation » entraînant une montée en gamme des ADL avec la nécessité, pour les postes, de proposer des rémunérations attractives pour recruter et garder les agents.

Vos rapporteurs spéciaux constatent donc que les effets sur la masse salariale du développement du nombre d'agents de droit local sont moins favorables qu'auparavant.

La revalorisation du cadre salarial des ADL en Finlande

Dans un courrier adressé aux services centraux du MEAE, l'ambassadeur de France en Finlande a mis en évidence les niveaux de rémunération particulièrement bas des agents de droit local au regard des salaires proposés par les autres ambassades et du niveau de vie élevé en Finlande. Ainsi, il est apparu, au terme d'une enquête effectuée auprès de six ambassades, que les niveaux de rémunération des ADL étaient inférieurs de 9,25 % en moyenne à ceux des principales ambassades européennes, l'écart s'élevant à près de 22 % avec les ambassades américaine et britannique.

Pour y remédier, une augmentation de 4,5 % pour chacun des ADL a été décidée. Cette augmentation, qui permet de compenser en partie le retard de rémunération des ADL en Finlande, n'est pas satisfaisante dans la mesure où elle ne permet pas au chef de poste diplomatique de décliner l'augmentation en fonction du poste occupé et du mérite des agents. Vos rapporteurs spéciaux auraient préféré que lui soit allouée une enveloppe d'augmentation de sa masse salariale d'ADL de 4,5 % qu'il puisse répartir entre les agents en fonction de son appréciation.

Source : réponses du ministère de l'Europe et des affaires étrangères

4. Des perspectives de carrière limitées

Les ADL bénéficient de deux perspectives de carrière :

- les ADL de nationalité française (36 % fin 2017) ou ressortissants d'un État de l'Union européenne ont la **possibilité sous certaines conditions de préparer et passer le troisième concours pour l'emploi d'adjoint administratif principal de deuxième classe de chancellerie**, en ayant l'avantage d'une expérience de l'expatriation et du réseau à l'étranger ;

- tous les ADL (y compris ceux d'une nationalité tierce) peuvent bénéficier de **perspectives de mobilité au sein du réseau**, qui peuvent prendre la forme d'un avancement au sein de l'ambassade ou du consulat général, toutefois nécessairement lié à leurs qualifications, à l'effectif en ADL et aux postes de travail qui se libèrent.

Ces perspectives de carrière sont néanmoins limitées. Dans les faits, vos rapporteurs spéciaux ont constaté, lors de leurs déplacements à l'étranger, que les ADL restent pour beaucoup une vingtaine d'années sur le même poste. Cette situation peut créer des difficultés managériales et nuire au dynamisme des équipes. **L'augmentation du nombre d'ADL dans le réseau ne ferait donc que renforcer ce phénomène qui augmenterait les difficultés au sein des postes dans 10 ou 20 ans.**

III. VERS UN ACCROISSEMENT MESURÉ DES POSTES DE CONTRATS DE RECRUTEMENT SUR PLACE ET DE VOLONTAIRES INTERNATIONAUX ?

A. LA TRANSFORMATION DE POSTES DE TITULAIRES EN POSTES D'AGENTS RECRUTÉS SUR PLACE OU DE VOLONTAIRES INTERNATIONAUX PRÉSENTE DES AVANTAGES EN TERMES DE MASSE SALARIALE

Le statut des agents recrutés sur place (CRSP) est défini à l'article 4 de l'arrêté du 1^{er} juillet 1996¹. Cet article distingue les agents résidant depuis au moins trois mois dans le pays d'affectation au moment du recrutement et ceux qui suivent leur conjoint ou partenaire et élisent domicile dans le pays de résidence du conjoint ou du partenaire. La jurisprudence récente a établi que dans le second cas, l'agent ne peut être considéré comme un CRSP.

L'article 5 du décret du 28 mars 1967 fixant les modalités de calcul des émoluments des personnels de l'État et des établissements publics de l'État à caractère administratif en service à l'étranger précise que **l'agent recruté sur place voit son IRE réduite de 85 %**.

La faiblesse de l'IRE versée aux CRSP (15 %) rend par conséquent ce statut avantageux pour les finances publiques, dans un contexte de réduction de la masse salariale à l'étranger. **La direction générale de la mondialisation a ainsi fait de la transformation de postes de titulaires en CRSP une ligne directrice de la réforme pour le réseau culturel.**

De même, le statut du volontariat international (VI), qui a pris le relais des formes anciennes du service national en coopération, présente de nombreux avantages. S'adressant aux hommes et femmes âgés de 18 à 28 ans, de nationalité française ou ressortissants d'un État membre de l'Union européenne, il permet de leur confier des missions sur une durée de 6 à 24 mois en les rémunérant par une indemnité mensuelle identique pour toutes les formes de volontariat et une indemnité supplémentaire dont le montant varie selon la destination. **Son coût est bien moindre que celui d'un expatrié, même en début de carrière, alors que le cursus des volontaires internationaux leur permet souvent d'occuper des postes importants.** À titre d'exemple, le chef du service économique en Estonie est un volontaire international.

¹ Relatif aux conditions d'application au personnel culturel et de coopération en service à l'étranger.

B. VERS UN ACCROISSEMENT MESURÉ DES POSTES DE RECRUTÉS SUR PLACE ET DE VOLONTAIRES INTERNATIONAUX

1. Si l'accroissement du nombre de CRSP et de VI peut poser des difficultés...

La transformation de postes de titulaires en postes de CRSP ou de VI présente des inconvénients à prendre en compte dans les schémas d'emplois déployés.

Pour les CRSP, la principale difficulté rencontrée par les postes à l'étranger est celle du vivier de recrutement. Pour que ce vivier existe, il doit en effet y avoir une communauté française importante, disposant des compétences requises et acceptant le niveau de salaire proposé. **La faiblesse de l'IRE versée aux CRSP rend, dans certains pays, ces postes insuffisamment attractifs.**

Des transformations de postes de titulaires en contrats de recrutement sur place qui achoppent

En Allemagne, le poste de directeur de l'institut français de Tübingen, qui était un poste de CRSP, n'a pas pu être pourvu. Il a par conséquent été transformé en poste de volontaire international.

En Estonie, compte tenu de la faiblesse du vivier de Français susceptibles de candidater sur des postes de CRSP, le choix a été fait par l'ambassade de ne pas transformer de postes de titulaires en CRSP.

Source : réponses du ministère de l'Europe et des affaires étrangères

Pour les VI, les difficultés rencontrées diffèrent. La rémunération est attractive pour les étudiants qui recherchent une expérience diplomatique. **En revanche, leur statut ne leur permet pas toujours d'être reconnus par leurs collègues comme des véritable pairs** et fait parfois obstacle à la prise de responsabilités. Vos rapporteurs spéciaux l'ont par exemple constaté à Berlin, au sein du réseau culturel, pour des postes de directeurs d'instituts français confiés à des VI.

2. ...Un développement mesuré de ces postes semble de bon aloi

Malgré ces difficultés et tout en étant vigilants sur les conditions de mise en œuvre de ces recrutements, vos rapporteurs spéciaux appellent de leurs vœux un développement de ces deux types de postes, en remplacement de postes de titulaires, pour permettre de remplir les objectifs de réduction de la masse salariale de l'État à l'étranger tout en assurant un service de qualité. Ils ont en effet l'avantage d'avoir un coût

inférieur à celui d'un titulaire expatrié tout en présentant des garanties de confidentialité et de qualité liées à la nécessité d'être de nationalité française ou ressortissant d'un État-membre de l'Union européenne et de disposer d'un cursus universitaire ou d'expériences professionnelles solides. Ces postes constituent par ailleurs des opportunités intéressantes pour les personnes concernées.

Recommandation n°7 : favoriser la transformation de postes d'expatriés en postes de contrats de recrutement sur place (CRSP) et de volontaires internationaux (VI) lorsque le profil du poste le permet, en laissant *in fine* la main aux chefs de poste.

QUATRIÈME PARTIE UN PILOTAGE DE LA MASSE SALARIALE RÉCENT ET ENCORE INSATISFAISANT

I. UN ÉCLATEMENT DES INSTRUMENTS ET DES ACTEURS DU PILOTAGE

A. L'ARCHITECTURE BUDGÉTAIRE DE LA MASSE SALARIALE

1. Une répartition des crédits de titre 2 sur plusieurs programmes mais une gestion quotidienne d'ensemble

L'architecture budgétaire de la masse salariale du MEAE repose sur cinq programmes et deux missions différentes. Au sein de la mission « Action extérieure de l'État » coexistent quatre programmes :

- le programme 105 « Action de la France en Europe et dans le monde », qui porte les dépenses de personnel et de fonctionnement du réseau diplomatique, ainsi que les contributions de la France aux organisations internationales et aux opérations de maintien de la paix ;

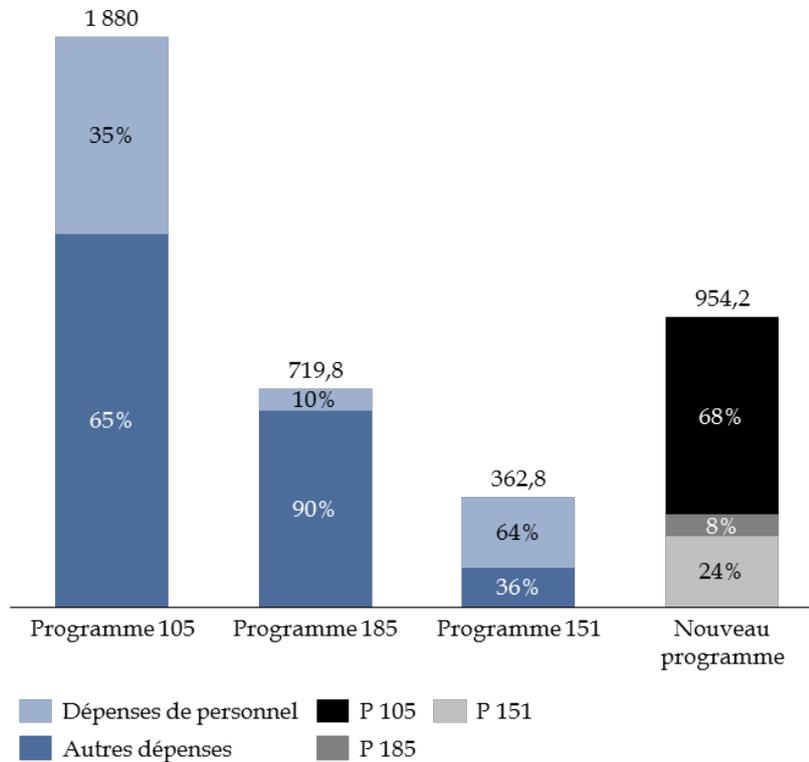
- le programme 151 « Français à l'étranger et affaires consulaires », qui regroupe les dépenses de personnel et de fonctionnement du réseau consulaire, ainsi que les bourses octroyées aux élèves français scolarisés dans les établissements du réseau de l'Agence pour l'enseignement français à l'étranger (AEFE) ;

- le programme 185 « Diplomatie culturelle et d'influence », qui rassemble les crédits de fonctionnement du réseau culturel et les subventions versées aux quatre opérateurs de la mission ;

- le programme 347 « Présidence française du G7 », créé par la loi de finances initiale (LFI) pour 2018, qui regroupe les moyens financiers dédiés à la préparation du sommet de Biarritz en août 2019. Ce programme est temporaire et limité aux exercices budgétaires 2018 et 2019.

Au sein de la mission « Aide publique au développement », le programme 209 « Solidarité à l'égard des pays en développement » finance les agents affectés au développement.

Répartition des crédits de titre 2 entre programmes



Source : RAP 2018

Les crédits de personnel sont toutefois gérés, au quotidien, dans leur globalité. La direction générale de l'administration et de la modernisation, dont relèvent la direction des ressources humaines et la direction des affaires financières, procède à un pilotage global de la masse salariale au niveau de l'ensemble du ministère, qui se trouve ainsi déconnecté de la nomenclature par programmes. Les comptes rendus de gestion, les suivis de l'exécution mensuelle des crédits de personnel et les documents prévisionnels de gestion des crédits de personnel et des emplois sont établis sous un format unique ministériel et non par programme. **Ceci conduit le MEAE à procéder systématiquement à des décrets de virement en fin d'année, comme l'analyse de l'exécution des crédits en 2018 l'a encore montré¹, pour que chacun des programmes soit correctement abondé.**

Ce découpage budgétaire est également source de complexité au sein des ambassades pour la rémunération des agents de droit local. Elles doivent en effet prélever les fonds nécessaires sur trois ou quatre programmes différents, selon les activités des recrutés locaux, qui peuvent en outre changer de missions et évoluer d'un programme vers un autre en cours d'année. **La répartition des effectifs à l'étranger sur chacun des**

¹ Rapport n° 625 fait au nom de la commission des finances sur le projet de loi de règlement du budget et d'approbation des comptes de l'année 2018 – Tome II.

programmes relève par ailleurs souvent d'une approximation de la répartition de la charge de travail des agents qui interviennent sur plusieurs missions (consulaire et administrative notamment), comme ont pu le constater vos rapporteurs spéciaux lors de leurs déplacements.

Vos rapporteurs spéciaux appellent par conséquent de leurs vœux une répartition plus rigoureuse des crédits de personnel sur les trois programmes. Si cette répartition précise se révélait difficilement réalisable, vos rapporteurs spéciaux ne verraient pas d'obstacle majeur à ce que l'architecture budgétaire soit calquée sur la gestion des crédits telle qu'elle est effectivement réalisée, c'est-à-dire globalisée. Le regroupement des crédits de titre 2 sur un seul programme budgétaire pourrait dès lors être envisagé, en veillant à ce que cela ne nuise pas à l'information du Parlement.

2. Des outils de prévision et de budgétisation de la masse salariale inadaptés

Le MEAE utilise l'outil de budgétisation mis en place par la direction du budget appelé 2BPSS. Cet outil permet de valoriser les grands déterminants de la masse salariale sur la base des hypothèses retenues au cours des négociations du projet de loi de finances (PLF). **Les éléments de complexité de la masse salariale du MEAE sont toutefois encore mal appréhendés par cet outil interministériel.**

Des travaux d'adaptation de l'outil ont été menés avec le ministère de l'action et des comptes publics en 2018 et 2019. Ces échanges ont ainsi permis d'affiner la catégorie G3 dans l'outil de budgétisation en la divisant en 3 sous-catégories de personnels G3 aux caractéristiques très hétérogènes : les contractuels en France, les contractuels à l'étranger et les volontaires internationaux. Des échanges sont également actuellement en cours pour perfectionner le calcul des coûts entrants et sortants des ADL par le biais de sous-catégories au sein du groupe G5.

L'enjeu principal d'amélioration de l'outil 2BPSS concerne toutefois la compensation budgétaire des effets de change et de prix. Compte tenu du changement de financement de la couverture change-prix, mis en application en 2018 avec l'abandon du recours au décret d'avance, **le MEAE a proposé en mars 2019 à la direction du budget une réforme de la budgétisation des effets change-prix pouvant être mise en place dès les travaux de budgétisation du PLF 2020.** Dans le prolongement des actions entreprises en 2018 pour le PLF 2019 qui avaient permis d'intégrer dans l'outil les éléments de change-prix connus à la date de la lettre-plafond, la proposition du MEAE vise à intégrer une prévision des effets de change sur la base du taux de chancellerie en vigueur au 1er avril N-1 et une provision

pour l'effet prix des ajustements des IRE¹ et de l'inflation affectant le pouvoir d'achat des agents de droit local².

Vos rapporteurs spéciaux, qui ont déploré à plusieurs reprises la surexécution des crédits de personnel de leur mission, estiment que l'adoption de cette réforme devrait améliorer la prévision de dépenses, permettre une meilleure gestion des crédits et augmenter la transparence du budget.

L'exemple de la fin de gestion 2018

En toute fin de gestion 2018, un décret pour dépenses accidentelles et imprévisibles de 4,5 millions d'euros a été pris afin de répondre aux besoins de crédits de personnel sur le programme 105, qui n'avaient été ni prévus ni anticipés dans le cadre de la loi de finances rectificative.

Prévue par l'article 7 de la LOLF, « la dotation pour dépenses accidentelles et imprévisibles, est destinée à faire face à des calamités, et pour des dépenses imprévisibles ». Elle a été très peu utilisée depuis sa création. Son utilisation en 2018 pour la mission « Action extérieure de l'État » est donc d'autant plus remarquable. **Elle n'a en outre financé aucune dépense accidentelle ou imprévisible, mais a servi en réalité à couvrir une sous-budgétisation des crédits de personnel, identifiée dès le début de la gestion sur la mission.**

Source : Rapport n° 625 fait au nom de la commission des finances sur le projet de loi de règlement du budget et d'approbation des comptes de l'année 2018 – Tome II

B. UN PILOTAGE ÉCLATÉ, SANS VÉRITABLE CHEF DE FILE

1. Des responsables de programme variablement impliqués

Les secrétariats de programme³ occupent un rôle important dans les arbitrages retenus de réorganisation des postes pour satisfaire aux objectifs annuels d'« Action publique 2022 ». Ils ont notamment recommandé des évolutions d'organigramme à chacun des postes, auxquelles les postes pouvaient répondre par des propositions alternatives. Les réponses des postes ont également été étudiées conjointement par les secrétariats de programmes, la direction des ressources humaines, les directions géographiques, l'Inspection générale des affaires étrangères (IGAE) et les autres services compétents.

Pour pouvoir réaliser de telles recommandations, les secrétariats de programmes doivent disposer d'outils de suivi de l'activité des postes qui leur servent de socle de discussion lors du dialogue de gestion et qui leur

¹ Basée sur les effets prix des quatre derniers ajustements trimestriels.

² Basée sur les projections du FMI.

³ Cellule autour du responsable de programme.

permettent d'identifier les gisements d'économies. **Or les responsables de programmes n'ont pas tous intégré cette culture de gestion et ne disposent pas tous de ce type d'outils de suivi d'activité.**

L'exemple de la direction des Français à l'étranger (DFAE)

La DFAE dispose d'un infocentre rénové dénommé OSCAR. Cet outil rassemble les informations issues des applications métiers et permet d'avoir un suivi mensuel de l'activité pour chacun des postes. Les postes ont également la possibilité de consulter ces informations et de suivre leur activité.

Malgré l'existence de cet outil de pilotage de l'activité, la DFAE rencontre des difficultés pour suivre la réduction de la masse salariale dans la mesure où son outil intègre encore une approche par les ETP.

Source : réponses du ministère de l'Europe et des affaires étrangères

2. Des pilotes de la masse salariale et des effectifs encore distincts

La direction des affaires financières (DAF), responsable de programme délégué pour les crédits de titre 2, gère la budgétisation et le suivi des crédits de personnel pour l'ensemble du ministère. La direction des ressources humaines (DRH), quant à elle, effectue le suivi des ETP et définit la politique des ressources humaines.

Si le pilotage de la masse salariale par la DAF s'effectue en lien avec la DRH, notamment à travers des comités de pilotage réguliers associant les deux directions, c'est la DAF qui est chargée de la négociation budgétaire avec le ministère de l'action et des comptes publics et qui est à l'initiative des arbitrages internes adoptés par le secrétaire général ou le cabinet du ministre.

À l'inverse, c'est la DRH qui mène, avec les directions concernées et les postes diplomatiques, l'exercice de dialogue de gestion annuel visant à programmer les effectifs. Les décisions qu'elle arbitre sont communiquées à la DAF, avant la date prévue de mise en œuvre, pour qu'elle les valorise et mette à jour l'économie attendue en masse salariale.

Dans le cadre d'« Action publique 2022 », cette partition des responsabilités entre la DAF et la DRH peut nuire à la cohérence des décisions prises et au pilotage conjoint de la masse salariale et des ETP. Elle conduit en effet à gérer de manière disjointe les mesures liées aux effectifs et celles liées à la masse salariale, alors même que l'exercice demandé par la réforme des réseaux de l'État à l'étranger nécessite de lier étroitement les deux en faisant primer l'approche par la masse salariale.

Recommandation n°8 : revoir la chaîne de pilotage de la masse salariale et des effectifs pour qu'il n'y ait qu'un seul pilote, à même de décliner la réforme.

3. Des chefs de poste qui ne sont devenus que très récemment des acteurs du pilotage de la masse salariale

Dans le cadre du programme de transformation « Action publique 2022 », le Premier ministre a, lors de son discours du 28 août 2018 à la conférence des ambassadeurs et des ambassadrices, rappelé et précisé la décision du Gouvernement de réformer le mode de gestion des réseaux de l'État à l'étranger. **Il a, à cette occasion, indiqué que « face à cette complexité, la réponse du Gouvernement consiste à donner à l'ambassadeur les moyens de gérer son ambassade. Et à placer le quai d'Orsay au cœur de l'organisation interministérielle de l'État dans sa projection internationale ».** Il a ajouté que « le ministère de l'Europe et des affaires étrangères se trouve singulièrement conforté dans son rôle de pilotage interministériel. **Le rôle de l'ambassadeur dans la définition de l'équipe dont il estime avoir besoin pour mener à bien sa mission se trouvera considérablement renforcé ».**

Si ces annonces correspondent à des recommandations faites depuis longtemps, notamment par notre collègue Adrien Gouteyron qui appelait de ses vœux la nomination « d'ambassadeurs-préfets » dotés de compétences managériales, la réalité de l'exercice pour 2019 n'a pas été à la hauteur de ces annonces. Au sein des postes diplomatiques que vos rapporteurs spéciaux ont visités, plusieurs propositions faites par les chefs de poste, correspondant à des nécessités locales, n'ont pas été retenues par la direction des ressources humaines.

L'exemple de la Finlande

L'ambassade de France en Finlande avait proposé, pour satisfaire à l'exercice de réduction de la masse salariale dans le cadre d'« Action publique 2022 », de prendre les mesures suivantes sur la période 2018-2022 :

- supprimer un emploi d'ADL chargé du nettoyage des bureaux de la chancellerie diplomatique et consulaire ;
- créer un emploi d'ADL de gestionnaire administratif et financier au service commun de gestion et à la régie ;
- supprimer un emploi d'ADL gestionnaire administratif et RH du bureau de Business France ;
- transformer le poste de premier secrétaire de l'ambassade (catégorie A) en poste de CRSP ;
- transformer le poste de secrétaire du chef de poste de titulaire de catégorie C en ADL ;

- supprimer un poste d'ADL traducteur.

Parmi ces propositions, seule la suppression de trois postes d'ADL a été retenue. Les propositions de transformation de postes qui avaient été faites ont été refusées.

Source : réponses du ministère de l'Europe et des affaires étrangères

La portée interministérielle du rôle de l'ambassadeur, pourtant réaffirmée par le Premier ministre, est par ailleurs contredite, dans les faits, par les administrations centrales des différents ministères concernés. Plusieurs ambassades ont en effet signalé à vos rapporteurs spéciaux que les administrations centrales des autres ministères concernés avaient leurs propres schémas de réorganisation et que les chefs de service concernés au sein des ambassades ne se sentaient par conséquent que peu tenus par la consultation conduite par l'ambassadeur.

Vos rapporteurs spéciaux souhaitent par conséquent que soit effectivement renforcé le rôle de gestionnaire et de chef d'équipe de l'ambassadeur. Il pourrait notamment lui être donné la possibilité de ne plus exercer certaines missions jugées non prioritaires au regard de son plan d'action et de supprimer les effectifs correspondants.

Recommandation n°9 : donner explicitement la possibilité aux ambassadeurs, pour éviter le risque de saupoudrage et préserver la qualité des missions jugées prioritaires par chacun des postes en fonction de leur plan d'action, de ne plus exercer certaines missions.

II. ACTION PUBLIQUE 2022 : UNE NOUVELLE LOGIQUE DE PILOTAGE PAR LA MASSE SALARIALE QUI DEMANDE ENCORE À ÊTRE CONFORTÉE

Le changement de paradigme, d'un pilotage par les effectifs mené depuis des années au sein du MEAE à un pilotage par la masse salariale récemment mis en place, nécessite encore des ajustements et doit être conforté.

A. DES MESURES TRANSVERSALES À BIEN ARTICULER AVEC LES PLANS DE RÉORGANISATION DES POSTES

Des mesures transversales, propres à chacune des fonctions consulaire, culturelle ou administrative, sont en cours ou seront menées à compter de 2020. Elles devraient induire des réductions d'ETP dans les postes à l'étranger.

Ainsi, pour la fonction consulaire, une expérimentation de la dématérialisation de l'état civil des Français relevant du service central d'état civil et la constitution d'un registre électronique d'état civil (loi du 10 août 2018) sont susceptibles de permettre des gains d'ETP. De même, le rapatriement des transcriptions des actes d'état civil devrait permettre de relocaliser des ETP en France dans les services de Nantes.

Des réformes structurelles du réseau consulaire

Plusieurs chantiers de modernisation de l'administration consulaire sont en cours :

- l'expérimentation de la dématérialisation de l'état civil des Français à l'étranger¹ ;
- la mise en place d'un centre d'appels unique pour décharger les consulats des permanences téléphoniques ;
- le déploiement de France Visas, système intégré du demandeur à l'agent consulaire permettant d'offrir aux usagers des services en ligne pour le dépôt et le suivi des demandes de visas ;
- le transfert à Nantes des transcriptions d'actes d'état civil.

À ce jour, l'externalisation du traitement des visas a permis de réaliser un gain d'environ 1000 ETP. La mise en place d'un centre d'appels unique devrait également permettre de libérer du temps aux agents des sections consulaires et de relocaliser une quinzaine d'ETP en France. Le transfert des transcriptions d'état civil à Nantes devrait permettre de relocaliser une trentaine d'ETP lorsque la réforme aura été déployée dans toute l'Europe.

Les agents rencontrés ont toutefois émis des doutes sur les gains de productivité escomptés de ces réformes, compte tenu de la complexité du droit local de chaque pays.

Source : réponses du ministère de l'Europe et des affaires étrangères

Pour la fonction culturelle, le regroupement des fonctions comptables des établissements à autonomie financière (EAF) en centres régionaux, qui a d'ores-et-déjà débuté, doit également permettre de réduire les effectifs à l'étranger.

Au sein de la fonction administrative, la numérisation progressive intégrale de la comptabilité et des archives d'une part, et l'externalisation des activités de réception quand le rapport coût-avantage d'une résidence est négatif d'autre part doivent également permettre de réaliser des économies de masse salariale.

Lors de leurs déplacements à l'étranger, vos rapporteurs spéciaux ont toutefois constaté que la concertation avec les postes pouvait faire défaut dans la mise en œuvre de ces réformes transversales, au détriment d'une réflexion approfondie sur l'organisation du poste qui soit la plus cohérente possible avec son plan d'action. Ainsi, en Finlande, la suppression

¹ Cette expérimentation résulte de l'application de l'article 46 de la loi n°2018-727 du 10 août 2018 pour un État au service d'une société de confiance.

du poste de secrétaire général et d'agent comptable de l'Institut français a été annoncée à l'ambassadeur, sans concertation avec lui sur ce sujet, alors qu'il venait de recruter un agent titulaire pour occuper ce poste. Cette suppression d'ETP, qui s'inscrit dans le cadre de la régionalisation des fonctions comptables des EAF, aurait mérité d'être discutée en amont afin d'éviter un recrutement.

B. DES EFFETS PERVERS À ÉVITER

La suprématie de l'objectif de réduction de la masse salariale peut conduire à des décisions financièrement irrationnelles. Les ambassadeurs peuvent notamment être tentés de proposer une **réduction de leurs crédits de personnel obtenue grâce à une externalisation dont le coût est supérieur à l'économie sur le titre 2.** À titre d'exemple, la suppression d'agents exerçant des fonctions de nettoyage ou d'intendance, compensée par une externalisation de ces missions, peut avoir un bilan financier négatif alors que l'objectif de réduction de la masse salariale est atteint.

Vos rapporteurs spéciaux ont constaté qu'une comparaison des coûts des missions réalisées en régie ou de manière externalisée n'était pas menée systématiquement et que des effets de reports sur les crédits hors titre 2 pouvaient avoir lieu. Il leur apparaît donc nécessaire, à côté de l'approche par la masse salariale, d'avoir une vigilance sur l'ensemble des crédits de fonctionnement de manière à éviter les transferts de coûts du titre 2 vers le hors titre 2 et l'augmentation globale des crédits.

Recommandation n°10 : renforcer le rôle de gestionnaire de l'ambassadeur, réaffirmé dans le cadre d' « Action publique 2022 », en lui donnant la responsabilité de la gestion d'une enveloppe financière de crédits de fonctionnement comprenant des crédits de titre 2 et des crédits hors titre 2.

EXAMEN EN COMMISSION

Réunie le mercredi 18 septembre 2019, sous la présidence de M. Vincent Éblé, président, la commission a entendu une communication de MM. Vincent Delahaye et Rémi Féraud, rapporteurs spéciaux, sur la masse salariale du ministère de l'Europe et des affaires étrangères.

M. Vincent Éblé, président. – Nous commençons par le contrôle budgétaire sur la masse salariale du ministère de l'Europe et des affaires étrangères, réalisé par nos deux rapporteurs spéciaux des crédits de la mission « Action extérieure de l'État ».

M. Vincent Delahaye, rapporteur spécial. – Nous sommes partis d'un paradoxe bien singulier : entre 2008 et 2018, la masse salariale de la mission « Action extérieure de l'État » a augmenté de 20 %, mais les effectifs qui en relèvent ont diminué de 9,4 %. Nos investigations ont donc porté sur l'objectif de réduction de la masse salariale des agents à l'étranger à l'horizon de 2022 dans le cadre du programme Action publique 2022 ; le système complexe de rémunérations au sein du ministère ; la structure des effectifs ; le pilotage de la masse salariale.

Le ministère ayant réduit d'abord les effectifs des contractuels et des agents de droit local, le coût moyen des emplois a augmenté mécaniquement de 35 % entre 2007 et 2018, car ces catégories de personnels sont les moins coûteuses. En fait, l'essentiel de la hausse de la masse salariale s'explique par l'augmentation de l'indemnité de résidence à l'étranger (IRE) : elle progresse de 24 % entre 2008 et 2018, passant de 36 % à 42 % de la masse salariale.

Or, dans le cadre du programme précité, la réforme des réseaux de l'État à l'étranger a fixé l'objectif de réduire de 7,9 % la masse salariale des ministères et des opérateurs employeurs d'agents à l'étranger en cinq ans. Pour le ministère, cette réforme doit se traduire, d'ici à 2022, par une réduction de 45,1 millions d'euros de masse salariale, soit 5,7 %. La réforme prévoit également que le redéploiement du réseau continue de s'effectuer en faveur de nos partenaires stratégiques et des grands pays du G20, notamment en Asie, tout en maintenant l'universalité du réseau.

Ce principe d'universalité ne s'accorde pas nécessairement avec la recherche d'économies de masse salariale ; le risque, c'est le saupoudrage des moyens, ce qui n'est guère satisfaisant.

Les personnels du ministère des affaires étrangères perçoivent un salaire supérieur en moyenne à celui des agents de la fonction publique d'État de même catégorie. Un fonctionnaire de catégorie A perçoit 5 070 euros, soit 30 % de plus qu'un fonctionnaire de même catégorie de la fonction publique d'État. L'écart est moindre pour les agents de catégorie B (7 %) et C (5 %).

Ces rémunérations diffèrent fortement entre les agents exerçant en administration centrale et ceux qui exercent à l'étranger, et l'écart se creuse. La rémunération moyenne en administration centrale représentait 43 % de la rémunération moyenne à l'étranger en 2012 et n'en représentait plus que 41 % en 2018 ; l'écart s'est plus fortement creusé pour les catégories B.

Nous estimons nécessaire de réduire progressivement l'écart entre la rémunération perçue par les agents exerçant en administration centrale et celle qui est perçue par les agents en poste à l'étranger.

Notre rapport accorde une place toute particulière à l'indemnité de résidence à l'étranger.

Pour les titulaires et contractuels à l'étranger, la part indemnitaire a augmenté significativement sur la période. Elle a progressé de 4,8 % entre 2012 et 2018, alors que la part du traitement indiciaire a diminué de 11,3 %. Les primes et indemnités ont donc représenté, en 2018, 74 % de la rémunération totale des agents à l'étranger, contre 70 % en 2012. C'est essentiellement lié à l'augmentation de l'IRE.

Pour rappel, un consul général perçoit entre 10 000 et 10 500 euros brut par mois dans les grandes capitales européennes. Un chef de poste diplomatique perçoit entre 16 000 et 17 000 euros brut par mois dans ces mêmes capitales. La rémunération brute moyenne d'un ministre plénipotentiaire s'élève à 17 900 euros par mois. À titre de comparaison, la rémunération du Président de la République et du Premier ministre s'élève à 15 140 euros brut par mois.

Ces niveaux de rémunération sont particulièrement élevés, alors même que les chefs de postes diplomatiques et les consuls généraux sont logés et, le plus souvent, nourris. Une réflexion pourrait être engagée sur la prise en compte des avantages matériels – le logement notamment – dans la formule de calcul de l'IRE qu'ils perçoivent.

Cette indemnité est versée à l'ensemble des agents expatriés de l'État et des établissements publics administratifs, pour, selon les textes, « compenser forfaitairement les charges liées aux fonctions exercées, aux conditions d'exercice de ces fonctions et aux conditions locales d'existence ».

Le montant de l'IRE servie à chaque agent varie fortement selon plusieurs critères. D'abord, le niveau de difficulté de la zone et le lieu d'affectation : 242 grilles correspondent aux pays et villes où la France est représentée ; ces grilles sont élaborées sur la base des indices fournis par la société Mercer, qui analyse les prix de 200 produits dans trois catégories de magasins dans 200 villes et qui évalue les conditions de vie au travers de 39 critères – infrastructures, criminalité, environnement politique, conditions sanitaires, etc. Il y a également le critère de l'emploi occupé par l'agent : le classement comporte 18 groupes allant des agents d'exécution aux postes d'encadrement. Et il y a encore le corps, le grade et l'échelon de l'agent.

Le résultat, c'est la coexistence de 18 groupes d'IRE pour chaque pays, facteur de dispersion importante des montants versés ; en pratique, seuls 12 groupes sont utilisés, mais les agents de catégorie C appartiennent tous aux groupes 10 à 12.

Nous appelons de nos vœux la réduction de la dispersion des montants d'IRE entre les catégories d'agents, en réduisant le nombre de groupes utilisés et en faisant remonter les agents de catégorie C des derniers groupes vers des groupes plus élevés.

Pour éviter que la réduction du nombre de groupes ne se traduise par une augmentation de la masse salariale, nous recommandons de faire disparaître la bonification de rémunération aux agents de catégories A et B affectés dans les zones difficiles, communément appelée dispositif de « sur-vocation » et qui vient en plus de l'IRE « classique », alors que l'IRE tient déjà compte de la difficulté spécifique du pays.

Qui plus est, l'IRE varie fréquemment, avec un ajustement trimestriel aux taux de change et à l'évolution du coût de la vie, mais également un reclassement annuel au 1^{er} janvier pour assurer la cohérence du classement des montants d'IRE entre chaque pays. Les montants d'IRE sont donc révisés à la hausse ou à la baisse en fonction de l'évolution des conditions de vie - y compris l'insécurité -, du coût de la vie et du coût du logement.

Nos entretiens ont démontré que l'IRE est proprement illisible, que son mode de calcul n'est que très vaguement connu et que ses variations sont très mal comprises, ce qui fait perdre de sa légitimité au mécanisme.

Nous jugeons par conséquent nécessaire de rendre la méthode de calcul plus accessible et de faire un effort de transparence auprès des agents pour leur expliquer les variations individuelles en adressant chaque année à chaque secrétaire général d'ambassade une fiche explicitant les évolutions d'IRE pour son poste.

Enfin, les évolutions successives de cette indemnité, en particulier avec les taux de change et l'inflation, conduisent à des incohérences parfois importantes de classement des IRE entre les pays, car les évolutions favorables ne sont que très rarement revues à la baisse.

Nous avons également constaté un écart important entre l'IRE que devrait théoriquement percevoir un agent si les critères du ministère étaient strictement appliqués et l'IRE effectivement perçue : les montants perçus sont supérieurs de 25 % aux montants qui devraient théoriquement être versés. C'est le cas dans 105 pays sur 222, et l'écart peut être très important : c'est le cas en Afrique du Sud (+75 %), en Inde (+67 %), en Moldavie (+57 %) ou encore à New York (+31 %).

L'application d'une baisse de 5 % une année à l'ensemble des IRE supérieures aux montants théoriques d'IRE représenterait une économie de près de 9 millions d'euros.

Nous recommandons donc de remettre à plat le dispositif en appliquant les montants théoriques d'IRE à chaque renouvellement de poste ou en appliquant un plan pluriannuel de baisse des IRE dans les pays bénéficiant d'une IRE avantageuse.

Je rappelle que l'IRE n'est pas soumise à l'impôt sur le revenu et que son coût fiscal a été estimé dans une fourchette de 100 à 150 millions d'euros par an. Dans la mesure où l'IRE est forfaitisée et ne fait pas l'objet d'une justification de dépenses, nous nous étonnons de son absence de fiscalisation.

Je recommande donc, mais c'est un point de divergence avec mon collègue rapporteur, d'engager une réflexion sur la fiscalisation de tout ou partie de l'IRE, applicable de façon progressive.

M. Rémi Féraud, rapporteur spécial. – Notre divergence d'appréciation n'est pas tant de principe, mais de méthode, car je ne suis pas convaincu de la cohérence qu'il y aurait à travailler simultanément sur la mise à plat de l'IRE et la fiscalisation, mais nous aurons à en débattre.

Je parlerai d'abord de la structure des effectifs, très spécifique dans ce ministère, car les agents de catégorie A+ y sont surreprésentés : ils représentent 83 % des agents de catégorie A, contre 6,3 % dans l'ensemble de la fonction publique d'État. Ce ratio a diminué durant les dix dernières années – il s'élevait à 120 % en 2008 –, mais il demeure très élevé.

Cette situation conduit à des tensions sur les débouchés pour les diplomates de grade le plus élevé. Le ministère évalue les personnels de catégorie A+ sans affectation à environ 18 personnes. D'autres agents de catégorie A+ sont affectés à des missions souvent mal définies qui ne correspondent pas à leur cœur de métier. Nous estimons par conséquent nécessaire de poursuivre l'exercice de gestion prévisionnelle des emplois et des compétences en prenant en compte la diminution du nombre de postes à l'étranger. Il faut faire évoluer la structure des effectifs à l'étranger, non pas en multipliant le nombre d'agents de droit local, mais en ayant davantage recours aux contrats de recrutement sur place (CRSP) et aux volontaires internationaux (VI).

Les agents de droit local (ADL) représentent 38 % des personnels de la mission « Action extérieure de l'État ». Le développement du nombre d'ADL atteint désormais ses limites, tant en matière de sécurité et de confidentialité qu'en termes de masse salariale et de recrutement.

Les agents recrutés sur place bénéficient d'un contrat français, mais perçoivent une IRE qui ne représente que 15 % de l'IRE du pays concerné : c'est un mode de recrutement à développer. Le faible montant d'IRE rend ce

statut avantageux pour les finances publiques, quand on parle de réduire la masse salariale à l'étranger. La direction générale de la mondialisation a ainsi fait de la transformation de postes de titulaires en CRSP une ligne directrice de la réforme pour le réseau culturel.

De même, le statut du volontaire international (VI), qui a pris le relais du service national en coopération, présente un coût bien moindre que celui d'un expatrié, alors que le cursus des volontaires internationaux leur permet souvent d'occuper des postes importants ; nous l'avons constaté avec le chef du service économique en Estonie.

La transformation de postes d'expatriés en postes d'agents recrutés sur place ou de volontaires internationaux ne peut pas être une règle en tant que telle, ces statuts présentent des inconvénients. Malgré ces difficultés et tout en étant vigilants sur les conditions de mise en œuvre de ces recrutements, nous appelons de nos vœux un développement de ces deux types de postes, en remplacement de postes de titulaires, pour réduire la masse salariale de l'État à l'étranger, tout en assurant un service de qualité et en maintenant l'universalité du réseau.

Nous avons examiné, ensuite, le pilotage encore bien perfectible de la masse salariale du ministère. L'architecture budgétaire de la masse salariale actuelle repose sur cinq programmes et deux missions différentes. Au sein de la mission « Action extérieure de l'État », quatre programmes coexistent, comprenant chacun des dépenses de personnels.

Ce découpage budgétaire est source de complexité au sein des ambassades pour la rémunération des agents de droit local. Elles doivent en effet prélever les fonds nécessaires sur trois ou quatre programmes différents, selon les activités des agents de droit local. La répartition des effectifs à l'étranger sur chacun des programmes procède souvent d'une répartition approximative de la charge de travail des agents qui interviennent sur plusieurs missions (consulaire et administrative notamment), comme nous avons pu le constater lors de nos déplacements. Nous souhaitons donc une répartition plus rigoureuse des crédits de personnels sur les trois programmes. Si cette répartition précise se révélait impossible, il faudrait en tirer les conséquences, avec le regroupement des crédits de titre 2 sur un seul programme budgétaire, en veillant à ce que cela ne nuise pas à notre information.

Enfin, le pilotage de la masse salariale n'est pas satisfaisant parce qu'il est effectué par deux directions : la direction des affaires financières pour la masse salariale et la direction des ressources humaines pour les effectifs. Nous estimons qu'il ne faudrait qu'un seul pilote, chargé de l'application de la réforme.

Au niveau des ambassades – et c'est ce qui a le plus retenu notre attention –, le rôle du chef de poste n'est pas bien défini non plus. Le Premier ministre a indiqué que « la réponse du Gouvernement consistait

à donner à l'ambassadeur les moyens de gérer son ambassade et à placer le quai d'Orsay au cœur de l'organisation interministérielle de l'État dans sa projection internationale ».

Ces annonces correspondent à des recommandations faites depuis longtemps, notamment par notre ancien collègue Adrien Gouteyron, pour la nomination d'« ambassadeurs-préfets » dotés de compétences managériales. Nous en sommes loin, l'exercice pour 2019 n'a pas été à la hauteur de ces annonces.

Dans les faits, les administrations centrales limitent la portée interministérielle du rôle de l'ambassadeur. Plusieurs ambassadeurs nous ont signalé que les administrations centrales des autres ministères avaient leurs propres schémas de réorganisation et que les chefs de service concernés au sein des ambassades ne se sentaient que peu tenus par la consultation conduite par l'ambassadeur, qui ouvre pourtant sur des solutions cohérentes.

Nous souhaitons donc que le rôle de gestionnaire et de chef d'équipe de l'ambassadeur soit renforcé concrètement. Il pourrait notamment lui être donné la possibilité de ne plus exercer certaines missions, pour éviter le saupoudrage et préserver la qualité des missions jugées prioritaires par chacun des postes en fonction de leur plan d'action. De même, il faut que les postes soient davantage consultés dans la mise en œuvre des réformes transversales.

Enfin, il faut veiller à ce que l'objectif de réduire la masse salariale ne conduise pas à des décisions financièrement irrationnelles, par exemple par un surcoût de gestion lié à l'externalisation. Nous avons constaté que la comparaison des coûts des missions n'était pas systématiquement conduite entre la régie et le recours à des prestataires extérieurs, ce qui peut conduire à des reports sur les crédits hors titre 2. Il faut donc être très vigilant sur l'ensemble des coûts de fonctionnement.

M. Vincent Éblé, président. – Je salue notre collègue Ladislas Poniatowski, qui participe à nos travaux en sa qualité de rapporteur pour avis de la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées pour le programme 105 (action de la France en Europe et dans le monde).

M. Roger Karoutchi. – J'entends parfaitement les arguments de nos excellents rapporteurs, mais je les trouve un peu sévères – je le dis aussi pour avoir été ambassadeur auprès de l'OCDE, à Paris, donc sans IRE. Nous rencontrons de plus en plus de difficultés à recruter des diplomates de qualité, et ce du fait que les carrières sont bloquées à partir d'un certain niveau. Je le dis d'expérience, j'avais auprès de moi un excellent collaborateur qui avait été quatre fois consul général, donc proche de la fin de carrière, mais qui ne trouvait aucun poste d'ambassadeur. La raison en est simple : il n'y a quasiment plus de postes d'ambassadeur, malgré tous ceux

qu'on invente ici ou là, pour l'Arctique ou l'Antarctique, et surtout pour récompenser quand même quelques fonctionnaires ou politiques.

En réalité, le corps diplomatique est vexé de se voir réduit en effectifs, vexé que l'on dise partout qu'il y a trop d'ambassadeurs alors qu'on en manque, et que l'on puisse y nommer des gens hors de la carrière diplomatique alors que la leur est bloquée. C'est pourquoi l'IRE est décisive – pensez à l'ambassadeur nommé à Kaboul, qui laisse sa famille à Paris et qui a l'interdiction de sortir même dans la rue : comment voulez-vous attirer des diplomates très compétents sur de tels postes, si vous ne leur offrez pas une compensation ? Les mieux payés sont ceux qui sont dans des postes très exposés. Si l'on supprime l'IRE, qui recrutera-t-on ? Je parle des véritables diplomates, capables de porter la vision de notre pays, la politique extérieure de la France, de ces ambassadeurs que, pour ma part, j'ai pu admirer. Attention, ce n'est pas la haute fonction publique qui est dans l'excès.

M. Ladislas Poniatowski, rapporteur pour avis de la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées. – Mettre à plat le mécanisme de l'IRE, c'est tout simplement...révolutionnaire ! L'idée est excellente, mais sa réalisation n'est pas près d'arriver. Oui, le mécanisme est opaque, des critères se sont cumulés au fil de temps, de notre histoire. Le critère de l'exposition du poste est cependant majeur, la bonification pour zone difficile est essentielle – être ambassadeur au Mali, ce n'est pas pareil que l'être à Rome... Il faut même que ce critère puisse être appliqué de façon souple ; on doit pouvoir l'adapter aux situations particulières. Je vous soutiens sur l'idée de mettre à plat l'IRE, mais sans savoir comment la faire advenir.

Il faut parler, ensuite, de la réduction des effectifs dans le cadre de la réforme engagée. Il y a les bons élèves, les ambassadeurs qui ont réduit les effectifs dans leurs postes, et qui l'ont fait rapidement, avec cohérence ; mais le problème, bien souvent, c'est que les autres administrations ne jouent pas le jeu. Les ministères entretiennent dans les postes diplomatiques des emplois qui récompensent des fins de carrière, et ils ne veulent pas s'en passer... Vos propositions sont donc ici encore excellentes, je les soutiens, mais sans savoir comment obliger les administrations à diminuer leurs emplois dans les postes diplomatiques.

Mme Sylvie Vermeillet. – Une question technique : l'IRE est-elle soumise à cotisation sociale, comme les autres avantages en nature ? Si elle l'était, ce serait déjà un argument en défense.

Mme Christine Lavarde. – Qu'en est-il, également, des efforts sur le parc de logements de fonction ?

M. Gérard Longuet. – Le concept d'avantages en nature est ambigu, et il irrite tout particulièrement les fonctionnaires de Bercy. Or, les locaux d'une ambassade, aussi fastueux soient-ils et quand bien même ils inspirent tel ou tel romancier, ne sont pas personnels ; ceux qui les habitent ne sont

pas complètement chez eux, mais bien dans les locaux qui représentent eux-mêmes notre pays.

Vivre dans un palais qui ne vous appartient pas et où vous devez sans cesse recevoir des gens qui vous importunent, y compris le dimanche – je songe par exemple aux parlementaires – relève non pas d'un choix personnel, mais d'une mission consubstantielle à la fonction diplomatique. Il ne faut donc pas regarder le logement de fonction sous l'angle mesquin de la financiarisation d'autant que l'on arrive à des sommes qui dépassent souvent le salaire perçu. Je crois que nous n'avons pas à prendre le parti de Bercy dans cette guerre entre administrations ; Bercy n'y va pas de mainmorte pour ses propres avantages, sans avoir les sujétions de la diplomatie...

M. Vincent Delahaye, rapporteur spécial. – Les ambassadeurs ne reçoivent pas toujours les parlementaires, nous en avons fait l'expérience à Berlin ! Nous proposons non pas de supprimer les primes, mais de réduire la disparité entre la rémunération perçue en administration centrale et dans les postes à l'étranger, disparité qui augmente. Nous manquons de postes, c'est vrai, et des carrières s'en trouvent bloquées, et cela démontre que la solution n'a pas grand-chose à voir avec la rémunération.

Le mode de calcul de l'IRE, ensuite, tient déjà compte de la difficulté du pays, mais il est illisible, et il faut que le mécanisme puisse être compris par tous. Nous avons constaté que les ajustements se font toujours à la hausse, ce qui creuse l'écart entre le théorique et l'effectif. Nous demandons plus de rigueur, progressivement. Une baisse de 5 % représente 9 millions d'euros, ce n'est pas négligeable.

Nous disons également que les chefs de poste n'ont pas assez de pouvoir managérial, que les ambassadeurs ne décident pas assez l'allocation des moyens, que leur avis sur l'évolution des postes n'est pas pris en compte ; dans les faits, c'est le ministère qui décide, mieux vaudrait mettre une enveloppe budgétaire à disposition des ambassadeurs. Nous avons encore constaté que réduire la masse salariale n'était pas toujours une bonne solution, surtout quand l'externalisation est plus coûteuse. C'est pourquoi nous demandons qu'on laisse les chefs de postes en décider.

En réponse à Sylvie Vermeillet, les IRE ne sont pas soumises aux cotisations sociales. Nul besoin non plus de justifier de frais pour percevoir ces indemnités.

L'an prochain, nous traiterons peut-être du parc immobilier et des effectifs dans certains pays. Ainsi, Laurent Fabius avait voulu renforcer notre présence en Chine, mais nous ne sommes pas certains que cela soit totalement justifié.

M. Rémi Féraud, rapporteur spécial. – Comme l'a dit Ladislas Poniatowski, les ministères doivent mieux coordonner leurs politiques. Ainsi, en Finlande, l'ambassadeur avait engagé la réorganisation

de ses services, mais ignorait que la réforme des instituts français allait à l'opposé : il a été contraint d'interrompre sa réforme.

La nature même de l'IRE est ambiguë puisqu'il s'agit d'un complément de revenu reposant sur une évaluation du surcoût de l'expatriation. Cette évaluation doit tenir compte des effets baissiers, quand ils se produisent. En outre, les agents de catégorie C sont globalement insuffisamment rémunérés par rapport à la réalité de leurs contraintes financières d'expatriation ; d'où notre proposition d'augmenter leur IRE.

Ne nous focalisons pas non plus sur Kaboul, Bagdad ou le Soudan du Sud : les personnels concernés sont peu nombreux. Le surcoût de l'IRE dans ces zones pèse peu dans l'enveloppe globale.

Nous ne pouvons accepter de voir le nombre de nos agents dans les ambassades diminuer tandis que la masse salariale continue à augmenter.

M. Vincent Éblé, président. – Merci pour toutes ces précisions.

La commission a autorisé la publication de la communication de MM. Vincent Delahaye et Rémi Féraud sous la forme d'un rapport d'information.

LISTE DES PERSONNES ENTENDUES

I. AUDITIONS AU SÉNAT

Ministère de l'Europe et des Affaires étrangères

- **Direction générale de l'administration et de la modernisation**
 - Mme Hélène FARNAUD-DEFROMONT, directrice générale de l'administration et de la modernisation du MEAE.
 - Mme Agnès CUKIERMAN, directrice des affaires financières ;
 - M. Cédric MANUEL, sous-directeur de la politique des ressources humaines.

- **Direction générale des affaires politiques et de la sécurité**
 - M. Nicolas de RIVIÈRE, directeur général des affaires politiques et de la sécurité ;
 - M. Éric DANON, adjoint au directeur général des affaires politiques et de la sécurité ;
 - Mme Caroline KRAJKA , cheffe du Programme 105.

- **Direction des Français à l'étranger et de l'administration consulaire**
 - M. Nicolas WARNERY, directeur des Français à l'étranger et de l'administration consulaire ;
 - M. Didier BOÏKO, chef de la mission de gestion administrative et financière.

- **Syndicats du ministère de l'Europe et des affaires étrangères**
 - **CFDT-MAE** : M. Thierry FRANQUIN, secrétaire général ;
 - **ASAM-UNSA** : MM. Louis DOMINICI, président, et Fabrice BONNETTEE, permanent ;
 - **CFTC-FAE-MAE** : Mme Christelle SAMSON, présidente ;
 - **CGT-MAE** : Mme Valérie JACQ-DUCLOS, secrétaire générale ;
 - **FO-MAE** : M. Philip ESPI, secrétaire général adjoint ;
 - **FSU-MAE** : MM. Fouad BOUOUDEN, secrétaire général, et Patrick SOLDAT, coordinateur ;
 - **USASCC** : M. Laurent SERRA, secrétaire général ;

- **APMae** : M. Phi-Ho NGUYEN, administrateur.

Ministère de l'Action et des Comptes Publics

- **Service du contrôle budgétaire et comptable du MEAE**

- M. David-Mark LITVAN, contrôleur budgétaire et comptable ministériel ;

- Mme Marie-Élisabeth GOULLIN, chargée du pôle département comptable ministériel à la Direction spécialisée des finances publiques pour l'étranger ;

- Mme Françoise LOREZ, chargée du titre 2 au sein du département du contrôle budgétaire ;

- Mme Angélique VILOTIC, chargée de mission au service de contrôle budgétaire et comptable ministériel sur le contrôle interne financier.

- **Direction du budget**

- M. Morgan LARHANT, sous-directeur (7^e sous-direction) ;

- M. Cizia CERT, adjoint au chef de bureau 7BAED (Mission action extérieure de l'État - Aide publique au développement - Prêt à des États étrangers - Immigration, asile et intégration).

Inspection générale des Affaires étrangères (IGAE)

- Mme Maryse BOSSIERE, inspectrice générale des affaires étrangères ;

- Mme Marie-Christine BUTEL, inspectrice membre de l'audit.

Inspection générale des finances (IGF)

- M. Éric GISSLER, inspecteur général des finances.

Société Mercer France

- M. Bruno ROCQUEMONT, associé ;

- M. Yan COHEN, directeur commercial de l'activité Career ;

- M. Jean-Philippe SARRA, responsable du segment Mobilité Internationale au sein de l'activité Career.

II. DÉPLACEMENTS À BERLIN, TALLINN, HELSINKI

Berlin

- M. Guillaume OLLAGNIER, ministre-conseiller.
- Mme Catherine BRIAT, conseillère culturelle ;
- Mme Annie TRIPOLI, secrétaire générale adjointe de l'Ambassade ;
- M. Thierry ZARRELLA, chef de la section consulaire ;
- M. Régis LUCBEREILH, chef du secteur État-civil et nationalité ;
- Mme Céline HELBERT-PENEAU, cheffe du secteur AFE.
- Agents de la section consulaire de Berlin (table ronde) ;
- Responsable du secrétariat général de l'Institut français d'Allemagne ;
- Agents du pôle « administration/RH » du SGA ;

Tallinn

- Mme Claudia DELMAS-SCHERER, ambassadrice ;
- M. Julien PAUPERT, Premier Conseiller.
- Mme Hélène SABATON, vice-Consule ;
- Mme Anne CHOUNET-CAMBAS, conseillère de coopération et d'action culturelle (COCAC) et directrice de l'Institut Français d'Estonie ;
- Mme Virginie PHILIBERT, attachée de coopération pour le français ;
- Mme Lea KÜLA, comptable ;
- Mme Anna GELLER, assistante consulaire ;
- Mme Mathilde BERNEZ, volontaire international en charge de la coopération scientifique ;
- M. Sébastien LE ROUX, volontaire international en charge du numérique ;
- Mme Jekaterina BABICHENKO, secrétaire générale de l'Institut Français ;

Helsinki

- M. Serge TOMASI, Ambassadeur de France en Finlande ;
- Mme Sylvie NICOLAIEW, Cheffe du SGA.