

N° 268

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2007-2008

Annexe au procès-verbal de la séance du 9 avril 2008

RAPPORT D'INFORMATION

FAIT

*au nom de commission des Finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la Nation (1) sur la **gestion des carrières des hauts fonctionnaires du ministère des affaires étrangères et européennes,***

Par M. Adrien GOUTEYRON,

Sénateur.

(1) Cette commission est composée de : M. Jean Arthuis, *président* ; MM. Claude Belot, Marc Massion, Denis Badré, Thierry Foucaud, Aymeri de Montesquiou, Yann Gaillard, Jean-Pierre Masseret, Joël Bourdin, *vice-présidents* ; M. Philippe Adnot, Mme Fabienne Keller, MM. Michel Moreigne, François Trucy, *secrétaires* ; M. Philippe Marini, *rapporteur général* ; MM. Bernard Angels, Bertrand Auban, Mme Marie-France Beaufils, M. Roger Besse, Mme Nicole Bricq, MM. Auguste Cazalet, Michel Charasse, Yvon Collin, Philippe Dallier, Serge Dassault, Jean-Pierre Demerliat, Éric Doligé, André Ferrand, Jean-Claude Frécon, Yves Fréville, Christian Gaudin, Paul Girod, Adrien Gouteyron, Charles Guené, Claude Haut, Jean-Jacques Jégou, Alain Lambert, Gérard Longuet, Roland du Luart, François Marc, Michel Mercier, Gérard Miquel, Henri de Raincourt, Michel Sergent, Henri Torre, Bernard Vera.

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
AVANT-PROPOS	5
LES PRINCIPAUX CONSTATS ET RECOMMANDATIONS DE VOTRE RAPPORTEUR SPECIAL	9
I. L'ENCADREMENT SUPÉRIEUR DU QUAI D'ORSAY RENCONTRE UN PROBLÈME DE DEBOUCHÉS INCONTESTABLE	11
A. DES TENSIONS IMPORTANTES DANS L'ACCÈS AUX POSTES A RESPONSABILITÉ	11
1. <i>Près d'un diplomate expérimenté sur cinq n'occupe pas un poste correspondant à son grade et son expérience.</i>	11
2. <i>L'encombrement des carrières est dû à une pyramide des âges inadaptée</i>	14
B. DES DIFFICULTÉS QUI N'ONT PAS ÉTÉ RÉSORBÉES ET POURRAIENT MÊME S'AGGRAVER	15
1. <i>Le contrat de modernisation 2006-2008 n'a pas résorbé les difficultés de carrière des diplomates</i>	15
2. <i>Le phénomène de sous-emploi des cadres de haut niveau pourrait encore s'aggraver</i>	17
II. POUR UNE RÉNOVATION PROFONDE DE LA GESTION DES CADRES SUPÉRIEURS DU QUAI D'ORSAY	19
A. UN OBJECTIF NÉCESSAIRE DE RESSERREMENT DES EFFECTIFS D'ENCADREMENT SUPÉRIEUR	19
1. <i>Un plan d'urgence pour les diplomates les plus gradés doit résorber le surencadrement actuel</i>	20
2. <i>Les diplomates en milieu de carrière attendent un plan « 2^{ème} carrière » : « up or go »</i>	20
B. POUR UNE MEILLEURE GESTION DES COMPETENCES AU MINISTÈRE DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES	21
1. <i>Les profils d'ambassadeur doivent être diversifiés</i>	22
2. <i>La restructuration du réseau exige la nomination « d'ambassadeurs-préfets » dotés de compétences managériales</i>	22
ANNEXE : REFERE DE LA COUR DES COMPTES RELATIF AUX PERSONNELS SANS AFFECTATION DU MINISTÈRE DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES ET EUROPÉENNES	25
ANNEXE : RÉPONSE DU MINISTRE DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES ET EUROPÉENNES	31
ANNEXE : RÉPONSE DU MINISTRE DU BUDGET, DES COMPTES PUBLICS ET DE LA FONCTION PUBLIQUE	33
EXAMEN EN COMMISSION	35

AVANT-PROPOS

Votre rapporteur spécial avait souhaité engager début 2006, en application de l'article 57 de la LOLF, un contrôle sur pièces et sur place relatif à la **gestion des hauts fonctionnaires du ministère des affaires étrangères et européennes**, contrôle qu'il n'avait pu mener à bien faute d'obtenir des données précises sur une réalité particulière vécue au Quai d'Orsay, comme dans d'autres ministères : celle des personnels d'encadrement supérieur sans affectation, ou affectés à des postes sans rapport avec leur qualification, leur parcours professionnel, leur grade et leur expérience. Ce point particulier paraissait pourtant essentiel à votre rapporteur spécial parce qu'il pouvait révéler deux types de dysfonctionnements :

- un **dysfonctionnement dans la gestion des ressources humaines du Quai d'Orsay** qui le conduisait à ne pas tirer profit des compétences et des talents de ses agents, d'où pour ceux-ci le risque d'une profonde démobilitation, et d'un malaise particulièrement dommageable dans l'encadrement supérieur ;

- un **dysfonctionnement budgétaire**, lié à l'existence de postes occupés par des diplomates expérimentés, et notamment par d'anciens ambassadeurs, ne correspondant pas au niveau de responsabilité que l'on pouvait attendre d'eux, d'où une masse salariale plus coûteuse que nécessaire, et des sureffectifs qu'il conviendrait de résorber.

Aussi la communication à votre commission des finances d'un référé de la Cour des comptes, le 6 mars 2008, relatif aux « *personnels sans affectation du ministère des affaires étrangères et des affaires européennes* » a-t-elle conduit votre rapporteur spécial à relancer son contrôle sur la base d'éléments nouveaux. Selon ce référé, **la question des personnels sans affectation n'est pas une question marginale**. La Cour des comptes aurait ainsi recensé à l'été 2006, 14 hauts fonctionnaires « disponibles », 16 autres¹ « prochainement disponibles », 17 sur des missions ponctuelles et 4 « en prolongation légale d'activité ». Au 31 décembre 2005, toujours selon la Cour des comptes, 407 agents (conseillers des affaires étrangères hors classe ou ministres plénipotentiaires) auraient eu vocation à occuper des fonctions de chef de mission diplomatique, pour 177 postes, auxquels il fallait rajouter 66 emplois de direction. **Ce document aurait donc recensé 51 hauts**

¹ A ce sujet, le Quai d'Orsay a indiqué à votre rapporteur spécial que les agents « prochainement disponibles » ne sont pas par définition sans affectation. Le fait qu'ils soient recensés par la direction des ressources humaines du ministère vise à anticiper le plus en amont possible la fin de leur mission. Le ministère des affaires étrangères et européennes a, dès lors, regretté que cet effort de gestion prévisionnelle soit assimilé par la Cour des comptes à une absence d'affectation.

fonctionnaires sans affectation et 164 agents de grades les plus élevés sans affectation adéquate.

Par ailleurs, la lecture de certains passages laissait entendre que la politique poursuivie par le Quai d'Orsay pour résorber ce phénomène inquiétant n'était pas adaptée : la formule des ambassadeurs en mission souffrirait ainsi selon le référé « *d'insuffisances dans la définition du contenu des missions et partant d'un défaut de légitimité vis-à-vis des services. (...) Elles correspondent à des activités d'une visibilité incertaine, exercées dans des conditions matérielles inégales. Ces emplois devraient faire l'objet d'une évaluation périodique et être systématiquement rattachés à un supérieur hiérarchique autre que le ministre et son cabinet* ». Par ailleurs, la Cour des comptes jugeait que : « *la définition des fonctions de conseiller diplomatique du gouvernement n'a jamais été prévue et elle ne correspond guère à la responsabilité éminente que laisserait espérer cette réalité prestigieuse* ».

Dès qu'il a pris connaissance de ce référé, votre rapporteur spécial a souhaité examiner dans le détail les données relatives aux personnels d'encadrement supérieur non employés, ou bien sous-employés, et évaluer la gestion de ce dossier délicat par le ministère des affaires étrangères et européennes.

Il a ainsi engagé un contrôle sur pièces et sur place « à chaud », dont il a rendu compte à votre commission des finances le 9 avril 2008. Dans cette perspective, il a rencontré le secrétaire général du Quai d'Orsay, M. Gérard Errera, ainsi que le directeur général de l'administration, M. Xavier Driencourt. Il a enfin obtenu communication, le 7 avril 2008, du fichier non nominatif des affectations des diplomates de grade le plus élevé (ministre plénipotentiaire et conseiller des affaires étrangères hors classe) afin d'affiner et d'approfondir le constat posé par la Cour des comptes.

Si l'on souhaite examiner la question des sureffectifs dans l'encadrement supérieur du Quai d'Orsay, il ne faut pas, en effet, s'arrêter au nombre de personnes « sans affectation », mais également intégrer dans l'analyse des fonctions dites « transversales », ou « d'appui et de conseil ». Rarement encadrées par des lettres de mission claires et précises, elles visent à fournir un « débouché », malheureusement sans contenu convaincant, à des agents ayant rempli leur mission avec dévouement et compétence.

Dans son intervention, en séance publique, sur le projet de loi relatif à la mobilité et aux parcours professionnels dans la fonction publique, le 29 avril 2008, votre rapporteur spécial a ainsi clairement posé les termes du problème : « *on parle parfois de « placard » ; au Quai d'Orsay, on parle de « couloir de la mort » pour les diplomates qui ne trouvent pas les postes qu'ils ont espérés et qui correspondent à leurs compétences. C'est une singulière manière de récompenser et de motiver des agents dont la vocation est le service de l'intérêt général et le dévouement au pays* ». **Selon ses calculs, près d'un diplomate expérimenté sur cinq n'occupe pas de poste correspondant à son expérience.**

De son travail, votre rapporteur spécial tire donc la conclusion de la nécessité d'une rénovation profonde de la gestion des cadres supérieurs du Quai d'Orsay, en fixant un clair objectif de **resserrement des effectifs de haut niveau, ce qui passe par la mise en place d'un plan « 2^{ème} carrière »**. Il convient ensuite de poursuivre l'objectif d'une **meilleure gestion des compétences**, liée à une **diversification des profils** et à la promotion de diplomates à même de remplir la fonction « d'ambassadeur-préfet », c'est-à-dire dotés de **qualités de « managers »**.

LES PRINCIPAUX CONSTATS ET RECOMMANDATIONS DE VOTRE RAPPORTEUR SPECIAL

1) Près d'un diplomate expérimenté sur cinq n'occupe pas un poste correspondant à son expérience. **Le sureffectif actuel doit être résorbé par des primes d'incitation au départ** pouvant aller jusqu'à deux années de rémunération, dans le cadre de la future loi relative à la mobilité et aux parcours professionnels dans la fonction publique ;

2) Le surencadrement du Quai d'Orsay a conduit à la création de structures dont le rôle est mal défini. Il en est ainsi du **Conseil des affaires étrangères qui doit sans doute être supprimé** ;

3) Les diplomates en milieu de carrière attendent un **plan « 2^{ème} carrière »**. L'incitation au départ, par le recours à des **primes** et à des **cabinets de reconversion privés**, doit intervenir dès 40 ou 45 ans, afin d'amorcer une évolution dans de bonnes conditions, vers le secteur public, les universités ou dans les entreprises ;

4) **L'ouverture du métier de diplomate à des profils diversifiés est une nécessité** : elle passe par un décloisonnement du corps des conseillers des affaires étrangères, grâce, notamment, à un rapprochement avec le corps des conseillers des affaires économiques ;

5) **Les compétences de « leadership », de communication, de négociation sociale et de gestion des ressources humaines sont essentielles dans l'exercice du métier d'ambassadeur**. Ces compétences, sur lesquelles le choix doit être opéré, sont incontournables dans un contexte de restructuration du réseau. L'institut diplomatique, organe de formation continue interne du Quai d'Orsay, destiné aux diplomates parvenus à la première moitié de leur carrière, pourrait y consacrer un module d'enseignement.

I. L'ENCADREMENT SUPÉRIEUR DU QUAI D'ORSAY RENCONTRE UN PROBLÈME DE DEBOUCHÉS INCONTESTABLE

Sans que ce phénomène soit spécifique à cette administration, le Quai d'Orsay rencontre depuis plusieurs années des problèmes croissants pour assurer à ses diplomates des débouchés satisfaisants, non seulement en fin de carrière, pour ceux qui ont déjà pu exercer la responsabilité de « chef de poste », et souhaitent se maintenir à ce niveau de responsabilité ou progresser encore, mais aussi dès la seconde moitié de carrière.

Des diplomates confirmés ont ainsi pu confier récemment à votre rapporteur spécial qu'il leur était aujourd'hui proposé des postes qu'on leur proposait déjà 20 ans plus tôt.

A. DES TENSIONS IMPORTANTES DANS L'ACCÈS AUX POSTES A RESPONSABILITÉ

De la liste reçue par votre rapporteur spécial le 7 avril 2008, comportant les affectations de l'ensemble des ministres plénipotentiaires et conseillers des affaires étrangères hors classe, on peut considérer qu'il existe une **tension sur les carrières persistante et préoccupante.**

1. Près d'un diplomate expérimenté sur cinq n'occupe pas un poste correspondant à son grade et son expérience.

Même si ces chiffres peuvent être nuancés, votre rapporteur spécial, s'appuyant sur une évaluation essentiellement qualitative, a souhaité distinguer ce qui relève d'un poste à responsabilité et ce qui n'y correspond pas. On note alors un écart entre les grades (402 ministres plénipotentiaires ou conseillers des affaires étrangères hors classe en activité) et le nombre de postes à responsabilité, d'environ **70 diplomates**. Le secrétaire général du Quai d'Orsay, dans une note à votre commission des finances en date du 3 mars 2008, évoquait un écart de 85 entre le nombre d'agents d'encadrement supérieur et le nombre d'emplois qu'ils ont vocation à occuper.

Les fonctions occupées sont réelles, sauf pour 7 diplomates sans affectation¹ auxquels il faut rajouter 6 agents entrés dans un dispositif de fin d'activité². **Mais près d'un diplomate expérimenté sur cinq, en activité³ au Quai d'Orsay, n'occupe pas un poste correspondant à son grade et son expérience.**

¹ Selon le Quai d'Orsay, leur nombre fluctue légèrement selon les périodes de l'année mais reste structurellement inférieur à 10.

² Cf infra.

³ Sur les 402 ministres plénipotentiaires ou conseillers des affaires étrangères hors classe en activité, 46 sont détachés ou mis à disposition.

Ces 70 personnes occupent, en effet, **pour partie à des postes pouvant être resserrés (chargés de mission/divers)** et, pour partie, **des postes devant être occupés par des fonctionnaires plus jeunes** (et donc moins coûteux). Or, ces derniers postes permettraient à des diplomates d'avenir d'exercer des responsabilités, ce qui est aujourd'hui difficile en raison de « l'embouteillage » des carrières.

Postes occupés par les 415 ministres plénipotentiaires et conseillers des affaires étrangères hors classe (au 7 avril 2008)

Ambassadeurs/Secrétaire général	177
Autres postes	134
Chargés de mission et divers	32
Dispositif de fin d'activité	6
Sans affectation	7
Détachements/mis à disposition	46
<i>Disponibilité</i>	<i>13</i>

Source : ministère des affaires étrangères et européennes

Sur 415 ministres plénipotentiaires et conseillers des affaires étrangères hors classe enregistrés au 7 avril 2008, grades ouvrant droit à la promotion au rang d'ambassadeur, dont 13 se trouvent sans affectation, **177 seulement assumaient une fonction d'ambassadeur** ou de secrétaire général/secrétaire général adjoint du Quai d'Orsay.

Parmi ces ambassadeurs se trouvent de surcroît des **ambassadeurs « thématiques »**, dont les premiers ont été créés en 1998 par M. Jacques Chirac, alors président de la République, pour suivre la Conférence du millénaire. La création des ambassadeurs thématiques se poursuit sous l'actuelle présidence : depuis septembre 2007 ont ainsi été nommés M. Alain Le Roy, ambassadeur pour l'Union pour la Méditerranée, M. Brice Lalonde, ambassadeur chargé des négociations sur le changement climatique, M. Gilles de Robien, ambassadeur chargé de la promotion de la cohésion sociale et M. Renaud Donnedieu de Vabres ambassadeur chargé de la dimension culturelle de la présidence française de l'Union Européenne. **La plupart de ces ambassadeurs thématiques ne proviennent pas du Quai d'Orsay.** Leur nomination, dès lors qu'elle entre dans le plafond d'emploi du ministère des affaires étrangères et européennes, accroît la pression sur les effectifs de l'encadrement supérieur, car toute nomination suppose la création d'un équivalent temps plein correspondant. Elle a de plus un effet budgétaire, en termes de « frais de représentation » et de personnel de soutien (secrétaires, chargés de mission etc...)

Il ne faut donc pas confondre ces postes d'ambassadeur thématique avec les **32 ministres plénipotentiaires et conseillers des affaires étrangères hors classe chargés de missions ou occupant des postes divers**.

Certaines des fonctions occupées sont éminentes : il en est ainsi de celle de conseiller diplomatique du gouvernement en charge de la présidence française de l'Union européenne ou de conseiller diplomatique du gouvernement responsable de la mise en œuvre de la biométrie¹.

D'autres, bien plus nombreuses, suscitent davantage de perplexité de la part de votre rapporteur spécial. Il en est ainsi, par exemple, des huit membres ministre plénipotentiaires, anciens ambassadeurs dans des pays parfois importants, du **Conseil des affaires étrangères**, créé à l'origine par M. Philippe Douste-Blazy, alors ministre des affaires étrangères, le 17 octobre 2006, pour « *formuler des avis sur les grandes orientations de politique étrangère ainsi que sur l'évolution de l'organisation et du fonctionnement de l'action extérieure de l'Etat* ». Ce conseil joue aujourd'hui un rôle indéterminé au Quai d'Orsay : il double partiellement avec l'inspection générale des affaires étrangères, et son activité est en pratique réduite. **Il vise en réalité à camoufler les difficultés qu'ont certains ambassadeurs à retrouver un nouveau poste et pourrait avantageusement être supprimé.**

Décomposition des 134 autres postes occupés par les ministres plénipotentiaires et conseillers des affaires étrangères hors classe (au 7 avril 2008)

Consul général	25
Directeur	21
<i>Directeur adjoint</i>	<i>12</i>
<i>Chef de service</i>	<i>11</i>
<i>Adjoint de chef de service</i>	<i>2</i>
<i>Sous-directeur</i>	<i>10</i>
Inspecteur des affaires étrangères	10
Membres de cabinet	14
<i>Numéros 2 d'ambassade</i>	<i>21</i>
<i>Conseiller de coopération et d'action culturelle</i>	<i>3</i>
<i>Conseiller d'ambassade</i>	<i>5</i>

Source : ministère des affaires étrangères et européennes

134 ministres plénipotentiaires et conseillers des affaires étrangères hors classe occupaient par ailleurs au 7 avril 2008 d'autres postes, dont le niveau de responsabilité est variable. **C'est au sein de ces 134 postes que l'on trouve pour partie des fonctions qui pourraient être assumées par des diplomates plus jeunes**, ce qui serait moins coûteux, et permettrait aussi aux « talents de demain » de connaître une progression de carrière satisfaisante, les préparant aux responsabilités les plus élevées.

¹ *Même si celle-ci pourrait être heureusement confiée au ministère de l'immigration, de l'identité nationale, de l'intégration et du développement solidaire.*

Assurément, **nombre de ces 134 postes correspondent à des profils de diplomates particulièrement expérimentés.** Il en est ainsi de certains consulats généraux, des postes de directeur, d'inspecteur des affaires étrangères, de membres de cabinet, ainsi qu'un certain nombre de postes de « numéro 2 » en ambassade. Certains emplois doivent être confiés à des diplomates confirmés, ou le sont traditionnellement : consul général de France à New-York, à Jérusalem, à Hong-Kong, à Barcelone, à Québec, à Casablanca, à Istanbul, ou « numéro 2 » à Washington, Moscou, Londres, Rome, Berlin, à la représentation permanente auprès de l'Union européenne, ou à la représentation permanente auprès de l'ONU.

Mais une fraction significative de ces emplois est occupée par des ministres plénipotentiaires et conseillers des affaires étrangères hors classe uniquement parce qu'il n'est pas possible de leur proposer un poste correspondant à leur compétence et à leur expérience, et ce pour des raisons essentiellement démographiques. Ils occupent, en conséquence, des fonctions qui devraient être exercées par des agents plus jeunes.

Au total, on peut considérer qu'à réseau et à structure d'administration centrale constants, **les effectifs actuels des ministres plénipotentiaires et conseillers hors classe pourraient être resserrés de l'ordre de 70 unités. Environ 30 des positions occupées pourraient, de surcroît, être supprimées,** qu'il s'agisse de certains ambassadeurs thématiques, des trop nombreux chargés de missions ou assimilés, ou de certains responsables de structures pouvant être remises en cause à l'occasion de la revue générale des politiques publiques. **Les autres postes devraient être affectés à des agents moins gradés.**

2. L'encombrement des carrières est dû à une pyramide des âges inadaptée

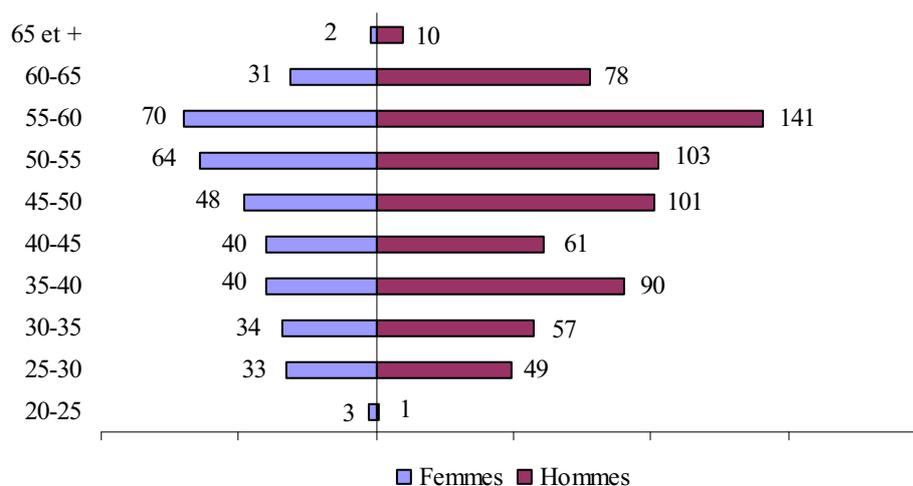
Sur 1.056 agents de catégorie A¹ au Quai d'Orsay – à rapprocher aux 415 ministres plénipotentiaires et conseillers des affaires étrangères hors classe, ce qui confirme une fois encore l'hypertrophie de l'encadrement supérieur – **332 diplomates, soit 31 % ont plus de 55 ans.**

La pyramide des âges des agents de catégorie A du Quai d'Orsay offre **un exemple de « pyramide inversée »**, où les agents les plus âgés sont bien plus nombreux que les catégories les plus jeunes. Ceci s'explique, pour partie, par une diminution du recrutement au cours des dernières années, mais aussi, pour partie, par un pic démographique résultant de l'arrivée en fin de carrière de la génération du « baby boom ». L'encadrement supérieur du Quai d'Orsay subit dès lors une crise démographique, qui affecte particulièrement les quinquagénaires. Ce faisant, faute de mettre en œuvre des solutions adaptées, elle crée des effets en « ricochet » sur les générations plus jeunes dont la carrière se trouve à son tour bloquée. La solution aurait consisté à anticiper suffisamment en amont la situation actuelle et à développer une

¹ Catégorie bien plus large que celle des ministres plénipotentiaires et conseillers hors classe.

véritable gestion prévisionnelle des compétences dont l'absence se fait aujourd'hui cruellement ressentir.

**Pyramide des âges des agents de catégorie A
du Quai d'Orsay : un exemple de « pyramide inversée »**



Source : ministère des affaires étrangères et européennes

B. DES DIFFICULTÉS QUI N'ONT PAS ÉTÉ RÉSORBÉES ET POURRAIENT MÊME S'AGGRAVER

Malgré l'intervention d'un contrat de modernisation en 2006, dont certaines dispositions prenaient en compte les enjeux liés à une meilleure gestion des carrières des diplomates, les difficultés n'ont pas été résorbées deux ans après. Elles pourraient même s'aggraver, sous les effets notamment de la restructuration de l'administration diplomatique et d'une nécessaire diversification des profils d'ambassadeur.

1. Le contrat de modernisation 2006-2008 n'a pas résorbé les difficultés de carrière des diplomates

Le contrat de modernisation du Quai d'Orsay 2006-2008, signé le 18 avril 2006 entre M. Philippe Douste-Blazy, alors ministre des affaires étrangères, et M. Jean-François Copé, alors ministre délégué au budget et à la réforme de l'Etat, invitait à une « *gestion dynamique de l'encadrement supérieur du ministère* ». Il prévoyait déjà la diminution et le repyramidage des effectifs d'encadrement supérieur pour **73 postes**.

Au total, **seulement une cinquantaine de départs « bruts » ont eu lieu. Or, il convient de tenir compte des fonctionnaires qui depuis lors ont**

été promus. Ainsi, le nombre de départs à la retraite en 2008 (17) est proche du nombre attendu de promus (14), même si, pour 2008, on attend ponctuellement l'entrée de 7 diplomates dans le dispositif de congé de fin d'activité. Selon certains diplomates, « *la baignoire ne se vide pas, ou beaucoup trop lentement* » : les départs ne sont pas sensiblement supérieurs aux promotions aux grades les plus élevés, d'où des problèmes de débouchés de carrière toujours préoccupants.

Le contrat de modernisation 2006-2008 a donc été imparfaitement respecté par les parties. L'objectif de réduction de 73 postes n'a pas été complètement tenu pour plusieurs raisons :

- **le ratio promus/promouvables n'a pas pu être abaissé** (passage de 8 % à 7 %) pour des raisons « sociales » évidentes, et en raison de son caractère déjà très faible par rapport aux autres administrations ;

- **la politique active de placement des cadres en dehors du ministère des affaires étrangères et européennes est embryonnaire ;**

- la gestion prévisionnelle des effectifs, des emplois et des compétences n'en est qu'à ses débuts ;

- le ministère du budget, des comptes publics et de la fonction publique n'a donné son **accord au dispositif de fin d'activité, qui correspond à un mécanisme de préretraite, pour 20 personnes que fin 2007**, alors qu'il doit s'achever au 30 juin 2008.

La difficile genèse du congé de fin d'activité

- **été 2005** : envoi d'un projet de décret à la direction du budget : objections techniques de sa part ;
- **novembre 2005** : saisine du cabinet du Premier ministre ;
- **décembre 2005** : instruction du directeur de cabinet du Premier ministre en faveur du dispositif ;
- **décembre 2005 - mai 2006** : discussions techniques avec la direction du budget ;
- **juin 2006** : examen en comité technique paritaire (CTP) ;
- **août 2006** : modifications demandées par la direction du budget ;
- **décembre 2006** : réexamen par le comité technique paritaire (CTP) ;
- **juin 2007** : examen par le Conseil d'Etat ;
- **novembre 2007** : le ministère du budget souhaite ne pas utiliser le dispositif au-delà du 30 juin 2008 ;
- **décembre 2007** : publication du décret dont l'effet prend fin au 30 juin 2008.

Source : ministère des affaires étrangères et européennes/commission des finances

Prévu pour des agents dont l'âge est compris entre 58 et 63 ans, le dispositif de fin d'activité prévoit une indemnité de départ comprise entre 25.000 et 100.000 euros selon les situations, soit un peu plus d'une année de

traitement avec primes en administration centrale, selon le ministère des affaires étrangères et européennes. Il aurait été proposé à une trentaine d'agents « *sans débouchés garantis* » selon les termes de l'administration du Quai d'Orsay.

Il est toutefois **peu probable qu'il s'applique à 20 personnes, comme cela était à l'origine prévu**. La chronologie présentée ci-dessus souligne que la direction du budget a « résisté » à la mise en place d'une mesure pourtant prévue par le contrat de modernisation qu'elle avait signée. Dans sa réponse au référé de la Cour des comptes en date du 15 janvier 2008, M. Eric Woerth, ministre du budget, des comptes publics et de la fonction publique, justifie cette position en rappelant qu'il convient de ne pas « *altérer la lisibilité de la politique gouvernementale de l'amélioration du taux d'emploi des « seniors* » ». En effet, le gouvernement mène, avec raison, une politique visant à rallonger la durée de vie active, en améliorant le taux d'emploi des plus de 50 ans et en repoussant l'âge de départ à la retraite. Tout ceci va à l'encontre du développement de préretraites dans la fonction publique. La solution actuelle aux difficultés de l'encadrement supérieur du Quai d'Orsay consiste à davantage encourager les personnels à poursuivre leur carrière à l'extérieur de leur administration d'origine.

2. Le phénomène de sous-emploi des cadres de haut niveau pourrait encore s'aggraver

Le phénomène de sous-emploi dans l'encadrement supérieur du Quai d'Orsay pourrait encore s'aggraver dans l'avenir.

Ainsi, le nombre de débouchés de carrière a tendance à se réduire : la modernisation des structures réduit le nombre de postes. Le nombre de postes à responsabilité dans le réseau, y compris les postes de responsables de centres culturels, est passé entre 1996 et 2008 de 461 à 415. **Le nombre de consulats généraux est passé durant la même période de 116 à 98.**

Les **nominations politiques** « à la discrétion du gouvernement » avivent les tensions.

Le **rapprochement des corps de conseiller des affaires économiques et de conseiller des affaires étrangères** doit être de plus programmé en application de la revue générale des politiques publiques. En effet, comme votre rapporteur spécial l'a souligné à plusieurs reprises, la séparation des activités régaliennes des missions économiques de leurs activités de prospection commerciale assurées par UBIFRANCE doit conduire à l'intégration des conseillers des affaires économiques dans les ambassades, mettant fin à leur autonomie de gestion et aux cloisonnements souvent constatés. Elle pourrait conduire ultérieurement, d'une part à la fusion des corps de « diplomates politiques » et de « diplomates économiques », conformément à la volonté du ministre du budget, des comptes publics et de la fonction publique de réduire progressivement le nombre de corps dans l'ensemble de la fonction publique, et d'autre part à la promotion de certains

conseillers économiques comme ambassadeurs, afin de diversifier les compétences des « chefs de poste ».

De manière générale, **l'ouverture du métier de diplomate à des profils diversifiés est en effet une nécessité**. Telle semble être d'ailleurs la politique de M. Bernard Kouchner, ministre des affaires étrangères et européennes, qui a ainsi nommé récemment deux écrivains à la tête d'une ambassade : M. Jean-Christophe Rufin, au Sénégal¹ et M. Daniel Rondeau à Malte.

Cette politique souhaitable, à condition que les personnalités issues de la société civile disposent des qualités pour assumer des fonctions de « chef de poste », à commencer par celles essentielles dans le domaine de la gestion des ressources humaines, devrait susciter une concurrence accrue pour accéder à la responsabilité d'ambassadeur. Or, dans le même temps, **les diplomates n'accèdent pas suffisamment à des responsabilités dans les autres ministères**. Malgré des exceptions heureuses, comme en témoigne la récente nomination d'un diplomate à l'un des deux postes de directeur d'administration centrale du nouveau ministère de l'immigration, de l'identité nationale, de l'intégration et du développement solidaire, les agents du Quai d'Orsay ne parviennent pas suffisamment à engager une mobilité dans les autres administrations : **selon certains agents, le traditionnel différentiel de rémunération entre un poste en France et une carrière à l'étranger expliquerait certaines réticences**.

¹ Mais il avait aussi un parcours reconnu dans le domaine de la coopération et des organisations non gouvernementales.

II. POUR UNE RÉNOVATION PROFONDE DE LA GESTION DES CADRES SUPÉRIEURS DU QUAI D'ORSAY

Qu'imaginer de concret pour réduire les difficultés affectant un grand nombre d'agents de l'encadrement supérieur : les plus expérimentés, qui ne trouvent pas un poste à la hauteur de leurs mérites, très souvent bien réels, et les plus jeunes, qui voient devant eux une carrière bien « embouteillée » ?

Il faut proposer à ceux qui ne pourront aller, pour des raisons essentiellement démographiques, au sommet de la pyramide (177 ambassadeurs seulement...), une **deuxième carrière**. Telle est la **conviction profonde de votre rapporteur spécial** qui paraît rejoindre celle des plus hauts responsables du ministère des affaires étrangères et européennes, mais aussi du ministère du budget, des comptes publics et de la fonction publique. A court terme, une politique d'incitation au départ pourrait permettre, par ailleurs, d'engager une véritable gestion des compétences, en détectant les profils aptes à l'exercice des responsabilités de chef de poste.

A. UN OBJECTIF NÉCESSAIRE DE RESSERREMENT DES EFFECTIFS D'ENCADREMENT SUPÉRIEUR...

Le rythme actuel des départs à la retraite ne résoudra le problème démographique actuel qu'en 2012. Une politique d'incitation au départ doit pouvoir agir vite, car la situation actuelle freine la réforme du ministère et empêche la promotion des nouvelles générales. Le dispositif de préretraite ne pouvant être prolongé, il convient d'inscrire un nouveau dispositif dans la politique générale du gouvernement.

Pour resserrer quelque peu les grades les plus élevés de l'encadrement supérieur, et obtenir une meilleure pyramide des âges, les outils proposés par la future loi relative à la mobilité et aux parcours professionnels dans la fonction publique doivent être utilisés pleinement par le ministère des affaires étrangères et européennes, qui pourrait ainsi devenir **le ministère pilote de cette nouvelle politique du gouvernement**.

En effet, un projet de décret du ministère du budget, de la fonction publique et des comptes publics prévoit, en cas de restructuration des services, **une prime d'incitation au départ pouvant aller jusqu'à deux années de rémunération pour les agents qui sont à plus de 5 ans de la retraite**. Il paraît difficile d'aller au-delà, même pour l'encadrement supérieur, car le Quai d'Orsay ne saurait justifier un traitement d'exception : l'encadrement de ce ministère n'est pas dans une situation particulière par rapport à celui des autres ministères. Il convient d'avoir, par ailleurs, à l'esprit des considérations d'équité avec les salariés des entreprises. A titre de comparaison, dans le secteur privé, la prime légale de licenciement économique, exonérée d'impôt sur le revenu, est moins favorable car elle représente 2/10^{ème} de mois de salaire

par année d'ancienneté auquel s'ajoute 2/15^{ème} de mois pour chaque année d'ancienneté au-delà de 10 ans.

1. Un plan d'urgence pour les diplomates les plus gradés doit résorber le surencadrement actuel

Comme le ministère des affaires étrangères et européennes le reconnaît, une **politique volontariste d'incitation au départ** doit être mise en œuvre, afin de résorber les sureffectifs de l'encadrement supérieur, que votre rapporteur spécial a chiffrés à un cinquième du total des emplois. Cette politique doit avoir des **résultats rapides** en mobilisant plusieurs instruments.

S'agissant des agents qui remplissent les conditions requises, des départs à la retraite doivent être encouragés. Une incitation à la mobilité au sein des différents ministères et collectivités territoriales doit être réalisée : **la voie du détachement dans les universités et les grandes écoles doit aussi être explorée** : dans le domaine des relations internationales, les diplomates ont une expérience qui gagnerait utilement à être partagée avec les étudiants.

Il convient enfin de restructurer à court terme le corps des ministres plénipotentiaires et conseillers des affaires étrangères hors classe **en faisant jouer la prime d'incitation au départ volontaire à son niveau maximum prévue par la future loi relative à la mobilité et aux parcours professionnels dans la fonction publique**. Cela reviendrait à proposer deux années de rémunération aux diplomates quittant la fonction publique. Les modalités pratiques de cette incitation de départ doivent être négociées entre le ministère des affaires étrangères et européennes, pour savoir dans quelle mesure certaines primes pourraient être intégrées dans ce « pécule ». En outre, sur un plan budgétaire, il paraît souhaitable que la mesure ne soit pas financée sur le budget du Quai d'Orsay, mais plutôt au titre du fonds de modernisation annoncé par le Président de la République, dans son discours du 19 septembre 2007 à l'occasion de la visite de l'Institut Régional d'Administration de Nantes.

2. Les diplomates en milieu de carrière attendent un plan « 2^{ème} carrière » : « up or go »

Les diplomates sont encore largement privés des outils les plus récents en matière de gestion des ressources humaines. Alors que ces outils sont utilisés dans le secteur privé, le Quai d'Orsay est resté à l'écart de ces innovations.

Afin de rénover la gestion des compétences des diplomates sur un moyen terme, comme le pratique le Foreign office britannique, mais aussi, en France, le ministère de la défense, votre rapporteur spécial souhaite la mise en œuvre d'un **plan « 2^{ème} carrière » pour les diplomates en milieu de carrière. Les britanniques résument la logique de cette politique par la maxime suivante : « up or go », progresser ou partir.**

Une telle politique suppose de mettre en place une gestion prévisionnelle des carrières pour anticiper l'évolution individuelle de chaque diplomate. **L'incitation au départ doit intervenir « tôt » dans la carrière, dès 40 ou 45 ans, afin d'amorcer une reconversion dans de bonnes conditions, vers le secteur public, les universités ou le secteur privé.** La mobilité du public vers le privé, mais aussi l'arrivée de compétences privées dans la sphère publique, doivent permettre d'introduire une sorte d'hybridation, une fertilisation croisée entre deux univers qui se méconnaissent trop aujourd'hui.

La direction des ressources humaines du Quai d'Orsay ne dispose pas des compétences pour mener à bien cette nouvelle mission, malgré la constitution progressive d'une cellule de reconversion. **Dans ce domaine, un appel à des cabinets et des ressources privés s'impose,** car ces problématiques préexistent dans de nombreuses entreprises.

Sur un plan budgétaire, des incitations, financées cette fois sur le budget du Quai d'Orsay paraissent nécessaires : le secrétaire général du ministère des affaires étrangères et européennes a ainsi évoqué des **primes dégressives en fonction de l'âge.**

B. POUR UNE MEILLEURE GESTION DES COMPETENCES AU MINISTÈRE DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES

A l'étranger, l'ambassadeur constitue, « comme le préfet », un pivot de l'action de l'Etat : s'il est une émanation de son administration, il est avant tout **le représentant de l'ensemble des ministères,** dont il doit mettre en œuvre la politique, ou en prolonger l'action dans le pays où il incarne la France.

Dans cette perspective, il doit être astreint à un impératif de résultat, et donc entrer dans une culture de la performance.

Force est de constater - pour vivement le regretter - que, malgré la mise en œuvre de la LOLF depuis le 1^{er} janvier 2006, **cette démarche de performance, qui suppose des tableaux de bord de gestion¹, des services administratifs à même d'engendrer des gains de productivité, et quelques indicateurs bien choisis, est restée balbutiante dans la quasi-totalité des postes à l'étranger, lorsqu'elle n'est pas réfutée dans les ambassades au plus haut niveau. Le risque existe alors que les observateurs extérieurs, comme votre rapporteur spécial, considèrent que le réseau diplomatique mène aujourd'hui une « réforme en trompe l'œil », et refuse toute démarche d'évaluation.**

¹ Un avis du comité interministériel d'audit des programmes sur le programme « Français à l'étranger, affaires consulaires et sécurité des personnes » de la mission « Action extérieure de l'Etat » en date du 23 mai 2008 indique par exemple : « le contrôle de gestion n'est actuellement utilisé que dans 17 postes consulaires ; 17 autres doivent suivre en 2008, l'objectif étant d'atteindre 80 postes d'ici 5 ans »...

Dès lors, la restructuration de l'encadrement supérieur du Quai d'Orsay doit être l'occasion d'une **montée en puissance de compétences nouvelles plus diversifiées, prenant encore mieux en compte des impératifs de performance**, à commencer par celle devant s'appliquer à la gestion des ressources humaines. Garant de la mise en œuvre des engagements internationaux, le ministère des affaires étrangères et européennes doit être exemplaire dans la **mise en œuvre des engagements de la France d'un retour à l'équilibre des finances publiques en 2012, qui passe par des réformes profondes**.

1. Les profils d'ambassadeur doivent être diversifiés

Dans son allocution précitée du 19 septembre 2007, le Président de la République a souhaité *« faire circuler les hommes, les idées, les compétences. C'est une idée totalement étrangère à notre tradition administrative, à son organisation verticale, à sa gestion par corps, à ses cloisonnements statutaires catastrophiques. Le corps doit devenir progressivement l'exception. Je souhaite que ce soit dans la plupart des cas une gestion par métier qui prévale. C'est une gestion plus horizontale et moins verticale qui doit s'imposer. C'est une longue mutation dans la culture et l'organisation de la fonction publique qu'il faut rechercher, qui produira des effets dans la durée mais qui améliorera considérablement la carrière des fonctionnaires, qui leur ouvrira des opportunités qui aujourd'hui vous sont refusées »*.

Or, dans le réseau diplomatique à l'étranger, il existe trois métiers essentiels : la diplomatie économique, la diplomatie culturelle et la diplomatie politique. **Seule cette dernière, incarnée par le corps des conseillers des affaires étrangères et des ministres plénipotentiaires, donne aujourd'hui accès, à de trop rares exceptions près, à la fonction d'ambassadeur.**

Or la France a besoin aujourd'hui, dans un contexte de mondialisation, **de profils diversifiés d'ambassadeurs**, prenant davantage en compte l'économie et la culture, lesquelles sont souvent des leviers toujours plus essentiels pour l'action extérieure de l'Etat. Pourquoi ne pas réintroduire du mouvement dans les parcours professionnels, en décroissant le corps des conseillers des affaires étrangères ? Il faut permettre l'accès de profils économiques ou culturels à la tête des ambassades.

2. La restructuration du réseau exige la nomination « d'ambassadeurs-préfets » dotés de compétences managériales

Un récent contrôle sur pièces et sur place, en application de l'article 57 de la LOLF, au sein de l'ambassade de France au Caire, les 2 et 3 juin 2008, a permis à votre rapporteur spécial de souligner, s'il en était besoin, à quel point **les compétences de « leadership », de communication, de négociation sociale et de « management », non seulement des ressources humaines d'un poste à l'étranger, mais de la communauté**

française toute entière, sont essentielles dans l'exercice du métier d'ambassadeur.

Si le Quai d'Orsay souhaite que ses ambassadeurs soient considérés comme des « préfets de l'étranger », **la compétence en gestion des ressources humaines, sur laquelle une sélection préalable doit être opérée, devient incontournable**, tout particulièrement, lorsque des restructurations doivent être menées à bien pour tirer les conséquences des gains de productivité engendrés par la mise en place nécessaire des services administratifs et financiers uniques. Face aux difficultés notamment sociales que peuvent susciter ces restructurations, **la compétence managériale du chef de poste, premier responsable de la gestion de ses services, et ses qualités de communicant, pour expliquer les enjeux des réformes, deviennent la clé du dénouement de conflits éventuels**. Ceci exige des compétences nouvelles, que l'institut diplomatique, organe de formation continue interne, du Quai d'Orsay, destiné aux diplomates parvenus à la première moitié de leur carrière, pourrait permettre d'acquérir.

ANNEXE :
REFERE DE LA COUR DES COMPTES RELATIF AUX
PERSONNELS SANS AFFECTATION DU MINISTÈRE DES
AFFAIRES ÉTRANGÈRES ET EUROPÉENNES



Le Premier président

49314

Paris, le

à

**MONSIEUR LE MINISTRE DES AFFAIRES
ETRANGERES ET EUROPEENNES**

Objet : Hauts fonctionnaires du ministère des Affaires étrangères sans affectation

Annexe : Une note complémentaire

Après avoir contrôlé la situation des préfets au ministère de l'intérieur, la Cour a voulu examiner les conditions dans lesquelles le ministère des affaires étrangères et européennes est conduit à laisser sans activité définie, pendant une durée pouvant dépasser les quelques mois requis pour leur trouver une affectation adéquate, les agents les plus élevés dans la hiérarchie du Quai d'Orsay.

Tout en se félicitant d'avoir bénéficié au cours de son enquête du concours très positif de ses interlocuteurs et après avoir pris connaissance des réponses fournies elle a souhaité vous faire part de ses observations.

Quoiqu'un petit nombre d'agents, en valeur absolue, se trouve concerné par ce problème, son caractère récurrent exclut qu'il puisse n'être que passager ou exceptionnel. C'est pourquoi la Juridiction vous incite, par delà les efforts déjà engagés pour le résoudre, à tenter de lui trouver une réponse appropriée et durable dans ses effets positifs.

*

Si la question des hauts fonctionnaires sans affectation est bien connue du ministère, pour autant elle reste incomplètement suivie. Certes, la direction des ressources humaines établit périodiquement une note de situation sur les agents de catégorie A « disponibles » et sur ceux affectés à des « missions ponctuelles ». Ces états permettent au ministère de disposer de l'information sur ces situations. Mais la destruction régulière de ces notes exclut un suivi dans la durée de ces données et de leur évolution.

Les états que la Cour a pu consulter au cours de son enquête révèlent qu'il ne s'agit pas pour l'administration des affaires étrangères d'un phénomène marginal. A l'été 2006, 14 hauts fonctionnaires étaient « disponibles », 16 « prochainement disponibles », 17 sur des « missions ponctuelles » et 4 en

« prolongation légale d'activité ». La situation observée deux ans auparavant faisait ressortir des ordres de grandeur équivalents. L'annuaire diplomatique fait lui aussi apparaître chaque année un nombre important d'agents sans affectation. Rapporté au total des agents des corps à vocation diplomatique, le ratio correspondant peut être estimé à environ 2,46 %. L'analyse par grade montre que le phénomène s'aggrave plus les agents s'élèvent dans la hiérarchie. Parmi les 177 ministres plénipotentiaires, 4 % sont sans affectation, 1,7 % en prolongation légale d'activité et 4,5 % sur des missions ponctuelles. Parmi les conseillers des affaires étrangères, le chiffre total correspondant à ces trois catégories ne représente que 2,7 % du corps. A l'inverse, ce chiffre est marginal – un cas pour 649 agents – pour les secrétaires des affaires étrangères. Certains agents sont d'ailleurs dans ces positions de façon très anormalement prolongée : ainsi un conseiller des affaires étrangères de 1^{ère} classe n'a fait l'objet d'aucune affectation depuis 1999, ce qui ne l'a pas privé de rémunération jusqu'à sa retraite au mois de mars 2006.

Par ailleurs, l'analyse des situations constatées fait apparaître qu'elles concernent le plus souvent des agents en fin de carrière. Parmi les ministres plénipotentiaires pour lesquels l'annuaire diplomatique 2005 ne mentionne pas de fonction, douze sur dix-huit ont 63 ans ou plus. Les motifs avancés tiennent, entre autres, à la difficulté de nommer un ambassadeur à un ou deux ans de la retraite, pour éviter une durée des fonctions sur place trop brève, ou encore au refus de certains agents ayant occupé des fonctions élevées, d'accepter un poste qu'ils considèrent comme ne correspondant pas au niveau de responsabilité déjà précédemment exercé par eux. Mais cette situation tient surtout à la pyramide des emplois. Au 31 décembre 2005, au regard des dispositions du statut particulier des agents diplomatiques et consulaires, 407 agents¹ avaient vocation à occuper des fonctions de chef de mission diplomatique. Or, à la même date, pouvait être recensé un total de 177 postes correspondants², c'est-à-dire moins que le seul effectif des ministres plénipotentiaires (194). Certes, plusieurs autres catégories d'emplois peuvent également être prises en compte : emplois de direction en administration centrale pourvus par décret en conseil des ministres (secrétaire général, directeurs, conseillers diplomatiques du Gouvernement, inspecteur général des affaires étrangères) ; emplois de chef de service, directeur adjoint et sous-directeur à l'administration centrale. Au total, ces postes représentaient au 31 décembre 2005, 66 emplois dont la moitié pour les sous-directions. De même, le réseau consulaire devrait permettre certains débouchés satisfaisants notamment dans les postes les plus importants tels New-York, Rio de Janeiro, Milan, etc.. Mais les 33 emplois de sous-directeurs d'administration centrale comme les postes du réseau consulaire sont ouverts aux 715 conseillers des affaires étrangères et notamment aux 213 conseillers des affaires étrangères hors classe. Ainsi, un pyramidage des corps trop favorable, avec en particulier un effectif trop important d'agents pouvant légitimement prétendre aux postes d'ambassadeur ou de direction, a créé au fil des ans une situation difficile au regard du nombre d'emplois correspondants.

La Cour ne méconnaît pas les initiatives positives prises par le ministère pour répondre à cet état de fait. Elles mériteraient toutefois d'être améliorées ou conduites avec plus de détermination. Pour intéressante qu'elle soit, la formule des

¹ 194 ministres plénipotentiaires et 213 conseillers des affaires étrangères hors classe.

² 156 missions diplomatiques appelées aussi « ambassades bilatérales », 17 représentations diplomatiques, 4 délégations permanentes.

ambassadeurs en mission doit, comme le relevait un rapport de l'Inspection générale des affaires étrangères en date du 10 mai 2005, être « densifiée ». A ce jour, elle souffre d'abord d'insuffisances dans la définition du contenu des missions et partant d'un défaut de légitimité vis-à-vis des services. De surcroît les nominations n'interviennent pas toujours en conseil des ministres et elles correspondent à des activités d'une visibilité incertaine, exercées dans des conditions matérielles inégales. Ces emplois devraient faire l'objet d'une évaluation périodique et être systématiquement rattachés à un supérieur hiérarchique autre que le ministre ou son cabinet. De même, la définition des fonctions de conseiller diplomatique du Gouvernement n'a jamais été prévue et elle ne correspond guère à la responsabilité éminente que laisserait espérer cette appellation prestigieuse. Initiative récente, la création d'un conseil des affaires étrangères comprenant notamment des cadres dirigeants du Quai d'Orsay méritera une évaluation régulière de la réalité de ses activités. Enfin, les efforts que déploie le ministère pour placer ses agents dans d'autres administrations, établissements publics, centres d'analyse ou entreprises gagneraient, à l'évidence, à être développés.

Dans le même esprit, le ministère des affaires étrangères a tenté, par décret n° 98-487 du 17 juin 1998, de mettre en place une position de congé spécial pour les ministres plénipotentiaires. Mais cette mesure n'a pas connu de réalisation concrète. Par ailleurs, il n'existe pas une position équivalente à la position « hors cadres » du corps préfectoral. Dans ce contexte, les mesures visant à réduire l'effectif des diplomates au sommet de leur carrière se limitent aujourd'hui au ralentissement des carrières, à la disponibilité spéciale et au dispositif de fin d'activité. Ces mécanismes rencontrent tous des freins, soit qu'ils n'aient pas ou peu été appliqués, soit qu'ils se soient heurtés à des réticences internes que l'administration a renoncé à surmonter. A cet égard, la Cour regrette que le ministère des affaires étrangères n'envisage pas de proposer à nouveau une modification de l'article 59 du statut des agents diplomatiques et consulaires relatif à la disponibilité spéciale qu'à ce jour il a renoncé à utiliser.

Le contrat de modernisation 2006-2008 signé conjointement par le ministre des affaires étrangères et européennes et le ministre délégué du budget, des comptes publics et de la fonction publique prévoit de réduire le nombre d'agents d'encadrement supérieur afin de le rapprocher du nombre de postes effectivement disponibles. A cette fin sont prévues : des mesures de diminution et de repyramidage concernant 73 postes en trois ans par la définition d'un ratio promu/promouvables aux grades concernés adapté ; la poursuite d'« une politique active de placement des cadres en dehors du ministère » ; « la mise en place d'un dispositif de fin d'activité destiné à anticiper certains départs en retraite avec un objectif de vingt personnes entrant dans le dispositif entre 2006 et 2008 ». Ce « dispositif de fin d'activité » devrait concerner les cadres supérieurs âgés de 58 à 62 ans. Leur serait ainsi offerte la possibilité d'être dispensés d'activité pendant une durée de six mois à trois ans, à leur choix, tout en bénéficiant d'une partie de leur rémunération. La période en cause compterait pour le calcul des droits à retraite. Cette position serait compatible avec un emploi dans le secteur privé. A l'issue de la période, les agents seraient automatiquement mis à la retraite. Sans qu'il soit possible à ce stade de se prononcer sur l'effet de cette nouvelle mesure, la Cour ne peut que regretter la longueur du délai nécessaire pour aboutir à un accord avec la direction du budget sur ces modalités.

A cet égard, la Cour observe que plusieurs administrations étrangères, en particulier au Royaume-Uni et en Allemagne, offrent des exemples intéressants d'initiatives prises pour répondre à ce type de difficultés. Sans qu'il soit toujours envisageable de les transposer dans notre pays, l'examen de certaines dispositions pourrait utilement contribuer à la réflexion (plan de réduction des effectifs du haut de la hiérarchie; externalisation de certaines fonctions ; départs en retraite anticipés pour les agents de plus de 50 ans, sur la base du volontariat ; mise en place d'une cellule de reconversion au *Foreign Office* ; dispositifs de départs exceptionnels ou anticipés, carrières plus courtes, haut encadrement moins nombreux, valorisation des emplois en administration centrale en Allemagne etc.).

*

La Cour a pris acte des initiatives prises par le ministère des affaires étrangères et européennes pour assurer une gestion optimale de son encadrement supérieur, en particulier en fin de carrière. Cette question n'est certes pas spécifique à ce département ministériel, ni même à la seule administration de l'Etat. De plus, elle a conscience que ce ministère ne maîtrise pas toujours, loin de là, les départs de ses agents ni les nominations de personnalités extérieures sur des fonctions d'encadrement supérieur.

Pour autant, quelles que soient les justifications avancées, la Cour estime que la rémunération de hauts fonctionnaires sans affectation ou notoirement sous-employés de façon prolongée n'est pas acceptable. Elle est coûteuse pour les finances publiques¹ et fâcheuse sur le plan de la gestion des ressources humaines. En outre elle déroge aux principes et au droit de la fonction publique. A cet égard, la Juridiction croit devoir vous rappeler que les agents du ministère sont soumis au droit commun de la fonction publique et au « statut particulier des agents diplomatiques et consulaires » qui disposent que le droit à rémunération des fonctionnaires est expressément conditionné par le « service fait ». Les infractions à ce principe sont juridiquement susceptibles de mettre en jeu la responsabilité non seulement des comptables mais aussi des ordonnateurs. De même, la jurisprudence « Guisset » du Conseil d'Etat ouvre la faculté aux hauts fonctionnaires, privés d'emploi contre leur volonté clairement exprimée, d'obtenir de l'Etat une compensation financière. Il est donc du devoir du ministère de tout mettre en œuvre pour remédier durablement à cette situation, y compris, à défaut d'être en mesure de trouver des affectations utiles au bon fonctionnement du service public, en envisageant, le cas échéant, des mesures de dégageant des cadres.

--o0o--

Je vous serais obligé de me faire connaître, dans le délai de trois mois prévu à l'article R. 135-2 du code des juridictions financières, les suites que vous aurez données à la présente communication.

Je vous rappelle qu'en application de l'article L. 135-5 du code des juridictions financières, ce référé sera transmis, trois mois après vous avoir été envoyé, aux commissions des finances de l'Assemblée nationale et du Sénat. Il sera

¹ A titre indicatif, la Cour a estimé que les agents sans affectation figurant sur la fiche d'avril 2006 représentaient (hors charges de retraites) un coût annuel (rémunération et charges sociales et patronales) de l'ordre de 1,5 M€.

accompagné de vos réponses si celles-ci sont parvenues dans ce délai. A défaut, vos réponses seront transmises au Parlement dès réception par la Cour.

Philippe SÉGUIN

ANNEXE :
RÉPONSE DU MINISTRE DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES ET
EUROPÉENNES

MINISTÈRE
DES
AFFAIRES ÉTRANGÈRES
ET
EUROPÉENNES

—
Le Ministre
—

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

PARIS, LE

25 FEV.08 003125 CM

KCC A0802791 CDC
26/02/2008
8/9

à
MONSIEUR LE PREMIER PRÉSIDENT
DE LA COUR DES COMPTES

A/S : Réponse au référé relatif aux hauts fonctionnaires du ministère des affaires étrangères sans affectation.

Par lettre du 4 septembre 2007, vous avez bien voulu me communiquer un référé de la Cour des Comptes relatif aux hauts fonctionnaires sans affectation du ministère des Affaires étrangères et européennes.

Mon département ministériel a transmis au rapporteur les remarques que suscitait de sa part le relevé d'observations provisoires.

Au-delà des observations formulées par mes services, je tiens à vous faire part de ma détermination à ce que soit traitée cette question des hauts-fonctionnaires de mon département ministériel sans affectation. Je souhaite vous confirmer que j'attache le plus grand prix à ce que soit mise en œuvre une politique ambitieuse d'affectation optimale de l'encadrement supérieur de mon administration.

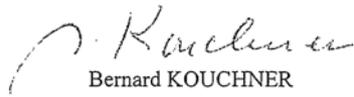
Cette politique commence d'ores et déjà à porter ses fruits :

- en deux ans (2006 et 2007), 36 équivalents temps plein ont été supprimés, ce qui réduit significativement la différence entre le nombre d'agents d'encadrement supérieur et le nombre d'emplois qu'ils ont vocation à occuper ;
- une attention particulière est accordée aux agents en fin de carrière ou entre deux affectations. Ces agents sont placés sur des missions qui permettent de tirer le meilleur parti de leur expérience : fonctions transversales, renforcement des directions géographiques du ministère des Affaires étrangères et européennes, missions de coordination interministérielle ou présentant une sensibilité politique marquée (mission interministérielle sur l'adoption internationale, secrétariat général de grandes conférences internationales organisées à l'initiative de la France, mise en place d'une équipe de hauts-fonctionnaires dans le cadre de l'élaboration du Livre blanc sur la politique étrangère et européenne de la France,...)
- le dispositif de fin d'activité, qui a finalement fait l'objet d'un décret du 23 décembre 2007, après deux ans de négociation, est actuellement en vigueur et ce ministère s'efforce de le promouvoir auprès des agents qui y sont éligibles ;

Le résultat de cette politique volontariste a permis de diminuer très significativement le nombre de cadres supérieurs de ce ministère sans affectation puisqu'à ce jour seuls 6 agents d'encadrement supérieur de grade conseiller des Affaires étrangères hors classe ou ministre plénipotentiaire n'ont pas encore reçu d'affectation précise, contre 14 au moment du contrôle réalisé par la Cour.

Le traitement résolu de cette question devra certainement conduire l'Etat à se doter d'un dispositif de « deuxième carrière » dont j'ai déjà évoqué le principe avec le Ministre du Budget, des Comptes publics et de la Fonction publique. Il me semble que les perspectives ouvertes par des modifications substantielles de la gestion des ressources humaines dans la fonction publique d'Etat dans le cadre de la révision générale des politiques publiques pourraient permettre d'inscrire de telles dispositions dans les textes en préparation.

Je vous confirme que mon ministère porte à cette question la plus grande attention, et qu'il s'efforce de tenir les engagements qu'il a pris dans le cadre du contrat de modernisation triennal 2006-2008 signé avec la direction du Budget, à son initiative, et ce avec une ampleur à ma connaissance inédite dans l'administration.


Bernard KOUCHNER

4191 2004
4 eme
12111 2004
M. Kouchner
M. Ballester
49314

ANNEXE :
**RÉPONSE DU MINISTRE DU BUDGET, DES COMPTES
PUBLICS ET DE LA FONCTION PUBLIQUE**



KCC A0800687 CDC
16/01/2008

LE MINISTRE

Paris, le 15 JAN. 2008

819

Monsieur Philippe Seguin
Premier président de la Cour des comptes
13, rue Cambon
75100 PARIS Cedex 01

Objet : Hauts fonctionnaires du ministère des affaires étrangères sans affectation.

Réf. : Référé n°49314 du 4 septembre 2007.

Par lettre du 4 septembre, vous m'avez transmis copie du référé adressé au ministre des affaires étrangères et européennes concernant les hauts fonctionnaires de son département ministériel sans affectation.

Je partage les constats opérés par la Cour s'agissant de la situation de ces agents et approuve la nécessité de procéder à un resserrement des effectifs.

Le contrat de modernisation 2006-2008 signé le 18 avril 2006 entre le ministre des affaires étrangères et le ministre délégué au budget s'inscrit dans cette logique : il prévoit une réforme structurelle relative à la « gestion dynamique de l'encadrement supérieur » du ministère des affaires étrangères qui doit conduire à la diminution et au repyramidage des effectifs d'encadrement supérieur pour un total de 73 postes.

La Cour rappelle cette réforme et, en particulier, l'existence d'un dispositif de fin d'activité mais regrette « la longueur du délai nécessaire pour aboutir à un accord avec la direction du budget sur ces modalités ».

S'agissant des modalités de mise en œuvre de ce nouveau dispositif de fin d'activité, il convient de signaler à la Cour que leur détail n'était pas totalement arrêté au moment de la signature du contrat de modernisation. Ainsi, entre la saisine du ministère des affaires étrangères (lettre du 11 mai 2006) et les réponses de la direction du budget (le 22 août 2006) et de la direction générale de l'administration et de la fonction publique (le 6 septembre 2006), des échanges complémentaires ont conduit au doublement du taux de cotisation retraite à la charge de l'agent et à l'augmentation de la durée minimale de service civils de 20 ans à 25 ans, modalités acceptées par le ministre des affaires étrangères.

A mon arrivée au ministère du budget, des comptes publics et de la fonction publique, j'ai souhaité que de nouveaux échanges interministériels puissent intervenir sur le dispositif de fin

d'activité afin de ne pas altérer la lisibilité de la politique gouvernementale en faveur de l'amélioration du taux d'emploi des « séniors ».

Cette concertation étant achevée, le décret a pu être publié le 23 décembre (décret n°2007 - 1807 du 21 décembre 2007).

Au-delà des termes du contrat de modernisation et du suivi des départs générés par le dispositif de fin d'activité, je m'attacherai à suivre le resserrement du nombre de postes de hauts fonctionnaires du ministère des affaires étrangères et européennes, notamment par l'intermédiaire du futur dispositif de versement d'un pécule en cas de départ définitif de la fonction publique ainsi que dans le cadre de la disponibilité spéciale dont la Cour regrette qu'elle ne soit pas utilisée par le ministère des affaires étrangères et européennes.



Éric WOERTH

419/2007
12/1/2007
M. Neuhäuser
M. Bollwieser
493-14.

EXAMEN EN COMMISSION

Réunie le mercredi 9 avril 2008, sous la présidence de M. Jean Arthuis, président, la commission a entendu une communication de M. Adrien Gouteyron, rapporteur spécial, sur la gestion des carrières des hauts fonctionnaires du ministère des affaires étrangères et européennes.

M. Adrien Gouteyron, rapporteur spécial, a indiqué avoir souhaité réaliser un « contrôle à chaud », visant à faire preuve de réactivité, vis-à-vis de l'administration du Quai d'Orsay, à la lecture d'un référé de la Cour des comptes transmis le 6 mars 2008.

Procédant à l'aide d'une vidéo-projection, il a précisé que la lecture de ce référé l'avait en effet préoccupé, puisque la Cour des comptes considérait que 51 hauts fonctionnaires étaient sans affectation et, au total, 164 agents, des grades les plus élevés, sans affectation adéquate.

Ainsi, la formule des ambassadeurs en mission souffrirait « d'insuffisances dans la définition du contenu des missions et partant d'un défaut de légitimité vis-à-vis des services », tandis que la « définition des fonctions de conseiller diplomatique du gouvernement n'avait jamais été prévue et ne correspondait guère à la responsabilité éminente que laisserait espérer cette réalité prestigieuse ».

Par conséquent, **M. Adrien Gouteyron, rapporteur spécial**, avait souhaité, en application de l'article 57 de la LOLF, réaliser un contrôle « sur pièces et sur place » ponctuel. Il a rappelé qu'il s'était par ailleurs intéressé aux hauts fonctionnaires sans affectation début 2006, sans beaucoup de succès, ayant obtenu peu de chiffres. Le référé de la Cour des comptes, conjugué à ses pouvoirs de contrôle « sur pièces et sur place », lui avait permis de répondre à une double préoccupation :

- une préoccupation budgétaire, puisque l'existence de hauts fonctionnaires ayant un emploi sans rapport complet avec leur grade et leur expérience professionnelle reflétait un problème de sur-effectifs qu'il convenait de corriger ;

- une préoccupation « humaniste », visant à une rénovation de la gestion des ressources humaines de l'Etat, qui consistait à ne pas « gâcher » les talents et l'énergie de ceux qui s'étaient mis au service de notre pays.

M. Adrien Gouteyron, rapporteur spécial, a donc rencontré le secrétaire général du ministère des affaires étrangères, M. Gérard Errera, et le directeur général de l'administration, M. Xavier Driencourt. Il a eu également communication du fichier non nominatif des affectations des diplomates de grade le plus élevé (ministre plénipotentiaire et conseiller des affaires étrangères hors classe) le 7 avril 2008.

M. Adrien Gouteyron, rapporteur spécial, a fait valoir que le problème démographique de l'encadrement supérieur du Quai d'Orsay était incontestable, sans être d'ailleurs unique dans la fonction publique aujourd'hui. Analysant les affectations des diplomates de haut niveau, il s'est interrogé sur le moment auquel on pouvait considérer qu'il y avait un écart entre la responsabilité et le grade, tout en notant, à quelques exceptions près, que les fonctions occupées étaient réelles, même si certains postes de chargés de mission avaient une portée limitée. Il a souligné les difficultés des diplomates d'avenir à exercer des responsabilités, en raison de « l'embouteillage » des carrières.

A partir des fichiers reçus, il a considéré qu'il existait une tension sur les carrières, persistante et préoccupante. Même s'il était toujours possible de discuter ces chiffres, il a relevé un écart entre les grades (370) et les postes à responsabilité (300) d'environ 70, près d'1 sur cinq, et noté que ces 70 personnes correspondaient en partie à des postes pouvant être resserrés et, en partie, à des postes devant être occupés par des fonctionnaires plus jeunes, et donc moins rémunérés.

M. Adrien Gouteyron, rapporteur spécial, a précisé que le contrat de modernisation du Quai d'Orsay 2006-2008, signé entre le ministre des affaires étrangères de l'époque et son homologue du budget, prévoyait déjà la diminution et le « repyramidage » des effectifs d'encadrement supérieur à hauteur de 73 postes, mais qu'au total, seulement une cinquantaine de départs « bruts » avaient eu lieu. Or il a indiqué que le nombre de départs à la retraite en 2008 (17) était proche du nombre attendu de promus (14), même si, pour 2008, on recensait 7 diplomates concernés par un congé de fin d'activité.

M. Adrien Gouteyron, rapporteur spécial, a regretté que le contrat de modernisation 2006 2008 ait été imparfaitement respecté par les parties. En effet, il a précisé que, d'une part, le ratio promus/promouvables, déjà faible, n'avait pas pu être abaissé pour des raisons « sociales » évidentes, et que, d'autre part, la politique de placement des cadres en dehors du ministère restait très embryonnaire. Le ministère du budget n'avait donné que fin 2007 son accord au dispositif de fin d'activité, qui équivalait, pour 20 personnes, à une préretraite, alors qu'il se terminait au 30 juin 2008. Enfin, il a précisé que la gestion prévisionnelle des effectifs, des emplois et des compétences n'en était qu'à ses tous débuts.

S'agissant du dispositif de fin d'activité, il a indiqué que le délai de deux ans entre l'élaboration du dispositif et son lancement était imputable à la direction du budget, qui avait résisté à la mise en place d'une mesure pourtant prévue par le contrat de modernisation qu'elle avait signé.

M. Adrien Gouteyron, rapporteur spécial, a noté que le phénomène pourrait s'aggraver à l'avenir, le nombre de consulats généraux ayant tendance à se réduire. La modernisation des structures pourrait aussi réduire les postes disponibles. Dans ce contexte, les nominations « à la discrétion du gouvernement » avivaient les tensions. Le rapprochement des corps de conseiller économique et de conseiller des affaires étrangères devait être programmé, en application de la révision générale des politiques publiques. De manière générale, l'ouverture du

métier de diplomate à des profils diversifiés étant une nécessité, et il y aurait donc une concurrence accrue pour accéder à la responsabilité d'ambassadeur.

Dans le même temps, il a considéré que les diplomates n'étaient pas encore en nombre suffisant dans les autres ministères, malgré quelques exceptions, en raison notamment du différentiel de rémunération entre la France et l'étranger.

De ce fait, il a formulé des propositions concrètes afin de réduire les difficultés concernant tant les agents les plus expérimentés, qui ne trouvaient pas un poste à la hauteur de leurs mérites, que les plus jeunes, qui avaient des perspectives de carrière limitées.

Il a rappelé la nécessité de resserrer les grades les plus élevés de l'encadrement supérieur, en diminuant le nombre de ministres plénipotentiaires et de conseillers hors classe d'environ 70 personnes supplémentaires, afin d'obtenir une meilleure pyramide des âges et des grades, et, en outre, de supprimer environ 30 postes afin d'éviter certains sous-emplois.

Il a souligné que le rythme actuel des départs à la retraite ne résoudrait le problème démographique actuel qu'en 2012, et qu'une politique d'incitation au départ volontaire devait agir vite, la situation actuelle freinant la réforme du ministère, et empêchant la promotion des plus jeunes fonctionnaires. S'il a jugé que le dispositif de préretraites ne pouvait être prolongé, il a considéré qu'il fallait créer un nouveau dispositif, conforme aux orientations du gouvernement.

Dans le cadre du projet de loi sur la mobilité des fonctionnaires présenté en Conseil des ministres le jour même, **M. Adrien Gouteyron, rapporteur spécial**, a précisé qu'un projet de décret du ministère du budget, de la fonction publique et des comptes publics prévoyait, en cas de restructuration des services, une prime d'incitation au départ pouvant aller jusqu'à deux années de rémunération. Il a relevé qu'il apparaissait difficile d'aller au-delà, même pour l'encadrement supérieur, d'autant plus que le problème n'était pas spécifique au Quai d'Orsay. A titre de comparaison, il a observé que, dans le secteur privé, la prime légale de licenciement économique, certes exonérée d'impôt, était moins favorable.

Par conséquent, **M. Adrien Gouteyron, rapporteur spécial**, a préconisé deux mesures :

- un plan d'urgence, conjoncturel, pour les diplomates les plus gradés, âgés de plus de 55 ans, avec un encouragement au départ à la retraite, une recherche de mobilité accrue au sein des différents ministères et collectivités territoriales, une restructuration du corps des ministres plénipotentiaires faisant jouer la prime d'incitation au départ volontaire à son niveau maximum, qui pourrait être financée par le fonds de modernisation annoncé par le Président de la République ;

- un plan structurel, de « 2^e carrière », pour les diplomates en milieu de carrière, avec une gestion prévisionnelle des carrières anticipant sur l'évolution individuelle de chaque diplomate, une incitation au départ intervenant « tôt » dans la carrière, à 40 ou 45 ans, afin d'amorcer une reconversion dans de bonnes

conditions, une cellule de reclassement faisant appel à des cabinets privés et à des primes d'incitation au départ dégressives en fonction de l'âge, financées par le ministère.

Ces mesures n'étaient pas nécessairement aisées à accepter pour les intéressés, elles avaient par ailleurs un coût, et elles ne devaient pas concerner uniquement le Quai d'Orsay. Toutefois ce ministère devait jouer un rôle d'expérimentateur pilote, dans le cadre de la mise en œuvre de la future loi sur la mobilité des fonctionnaires.

Un large débat s'est ensuite engagé.

M. Jean Arthuis, président, est revenu sur la présentation par le gouvernement d'un projet de loi relatif à la mobilité des fonctionnaires, adopté par le Conseil des ministres le jour même.

Mme Catherine Tasca, membre de la commission des affaires étrangères, rappelant sa participation à la commission du Livre blanc du ministère des affaires étrangères et des affaires européennes, a préféré inscrire l'analyse du rapporteur spécial dans le cadre de la résolution d'une situation conjoncturelle particulière, plutôt que dans une logique de simple réduction des effectifs.

M. Aymeri de Montesquiou a considéré que la France se « glorifiait » à tort de disposer du 2^e réseau diplomatique mondial derrière les Etats-Unis, appelant à resserrer le réseau, et à rapprocher les ambassades des missions économiques.

M. Michel Charasse a souligné que le Quai d'Orsay n'avait jamais réglé le problème de sa pyramide des âges depuis cinquante ans, puisqu'il avait dû gérer tout d'abord l'absorption des cadres issus de l'administration de la France d'outre-mer, puis des entrées massives de personnes extérieures au corps des conseillers des affaires étrangères. Il a regretté le peu de goût des diplomates à effectuer des mobilités au sein d'autres administrations, notant dans le même temps la faiblesse de la présence française dans les organisations internationales. Il a souligné que le ministère de l'économie, de l'emploi et de l'industrie offrait des possibilités de reconversion en proposant chaque année deux ou trois postes de trésorier-payeur général, mais que les diplomates ne souhaitaient pas saisir ses opportunités. Il a appelé à développer les efforts de reclassement, notamment dans le secteur privé.

M. Denis Badré s'est demandé si la commission ne devrait pas élargir les analyses du rapporteur spécial en examinant le cas d'autres ministères. Il a rappelé la nécessité de développer la mobilité au sein des autres administrations européennes, notamment dans la perspective de la constitution inéluctable, selon lui, d'ambassades communes.

M. Yann Gaillard a rappelé les difficultés pour les Français d'accéder à des postes dans les organisations européennes.

M. André Ferrand a invité à être vigilant afin que les meilleurs agents ne quittent pas le Quai d'Orsay pour le secteur privé. Il a souhaité que le ministère

des affaires étrangères définisse de nouveaux profils de diplomates dans sa gestion des ressources humaines, qui aient un intérêt pour les questions économiques, qui soient aussi capables de « rassembler les communautés à l'étranger » et de développer les synergies. Au-delà des départs d'agents vers le secteur privé, il s'est montré soucieux de développer les échanges entre l'administration et l'entreprise, dans une perspective de « fertilisation croisée ».

M. Jean Arthuis, président, se félicitant des perspectives tracées par le conseil de modernisation des politiques publiques, qui donnait corps à l'idée « d'ambassades à gestion allégée » que le rapporteur spécial avait appelée de ses vœux, a souhaité une orientation plus vigoureuse des agents vers la sphère privée, en les engageant non seulement à rejoindre des grandes structures, mais aussi à créer des petites et moyennes entreprises.

M. Adrien Gouteyron, rapporteur spécial, a fait valoir qu'il souhaitait parvenir à la meilleure utilisation possible des ressources humaines. Il a considéré que le Quai d'Orsay retiendrait ses meilleurs éléments en leur donnant des responsabilités qui puissent les satisfaire, ce qui impliquait une résolution du problème démographique actuel.

Puis la commission a donné acte, à l'unanimité, à **M. Adrien Gouteyron**, rapporteur spécial, de sa communication et en a autorisé la publication sous la forme d'un rapport d'information.