

**LA MASSE SALARIALE DU MINISTÈRE DE L'EUROPE ET DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES**

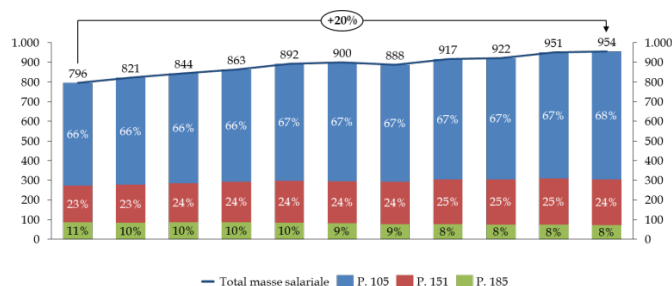
Rapport d'information n° 729 (2018-2019) de MM. Vincent DELAHAYE, sénateur de l'Essonne, et Rémi FÉRAUD, sénateur de Paris, rapporteurs spéciaux des crédits de la mission « Action extérieure de l'État »

**Une masse salariale en augmentation continue depuis 2008 malgré une diminution des effectifs**

- La masse salariale de la mission « Action extérieure de l'État » a augmenté de 20 % entre 2008 et 2018.

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

(en millions d'euros)



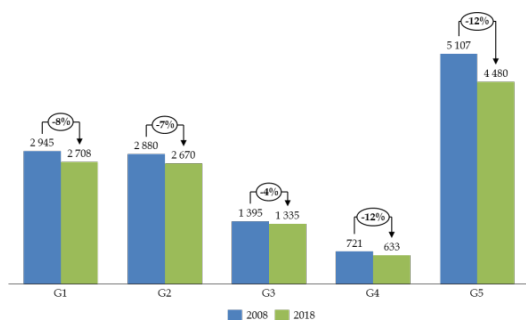
Source : commission des finances du Sénat à partir des données du MEAE

- Sur la même période, les autorisations d'emplois de la mission ont baissé en moyenne de 1 % par an (-1304 ETPT). 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 a le plus contribué, en part relative, à la diminution des effectifs.

- L'effort de réduction des effectifs a porté avant tout sur les agents de droit local (groupe G5), qui concentrent 56 % de l'effort réalisé pour seulement 50 % des effectifs en 2008. Dans la mesure où cette catégorie de personnel est la moins coûteuse, le coût moyen d'un équivalent temps plein travaillé (ETPT) a augmenté mécaniquement, de 35 % entre 2007 et 2018.

**Évolution des effectifs par catégorie LOLF**

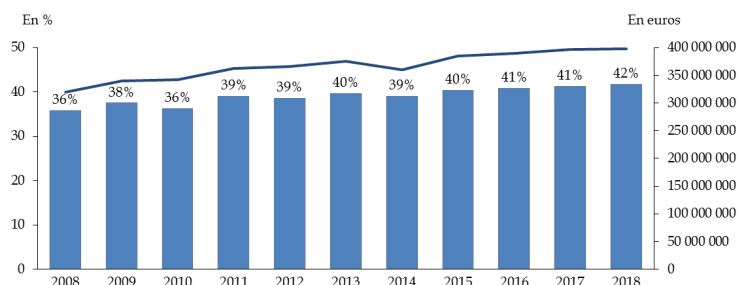
(en ETP)



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

■ **L'essentiel de la hausse de la masse salariale**, 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 militaires a augmenté de 24 % entre 2008 et 2018. Elle représentait 36 % de la masse salariale en 2008 et en représente désormais 42 %.

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



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

■ **La masse salariale des ministères et des opérateurs employeurs d'agents à l'étranger doit pourtant diminuer de 7,9 % d'ici 2022** dans le cadre du programme de transformation « **Action publique 2022** ». 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 %.

### Un système complexe de rémunérations

■ Les rémunérations sont très différentes, à catégorie égale d'agent, entre les postes en administration centrale et les postes à l'étranger. L'écart s'est d'ailleurs creusé entre 2012 et 2018. 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 celle perçue à l'étranger.

■ La part indemnitaires, au sein de la rémunération, a augmenté significativement pour les titulaires et contractuels à l'étranger. Elle a 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 représenté, en 2018, 74 % de la rémunération totale des agents à l'étranger, contre 70 % en 2012.

■ 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 ». 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 d'affectation, le lieu d'affectation (242 grilles d'implantations diplomatiques), l'emploi occupé, le corps, le grade et l'échelon (18 groupes).

■ L'existence 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.

■ L'IRE n'est pas fixe et varie au cours de l'année en fonction de deux mécanismes : l'ajustement trimestriel du change-prix, qui vise à maintenir constant le pouvoir d'achat des personnels expatriés ; l'exercice de reclassement annuel (au 1<sup>er</sup> janvier) qui vise à assurer la cohérence du classement des montants d'IRE entre pays.

■ Le mode de fixation des IRE est par conséquent illisible et très mal connu des agents, d'où une perte de légitimité du mécanisme. D'ailleurs, les IRE sont parfois déconnectées de la situation actuelle des pays concernés. Les montants d'IRE réellement versés aux agents en poste sont en moyenne

supérieurs de 25 % aux montants qui devraient théoriquement être versés, conformément à l'application de la formule de calcul. Les écarts entre les montants théoriques et les montants réels sont d'ailleurs pour certains pays très importants. Sur 222 pays, 105 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.

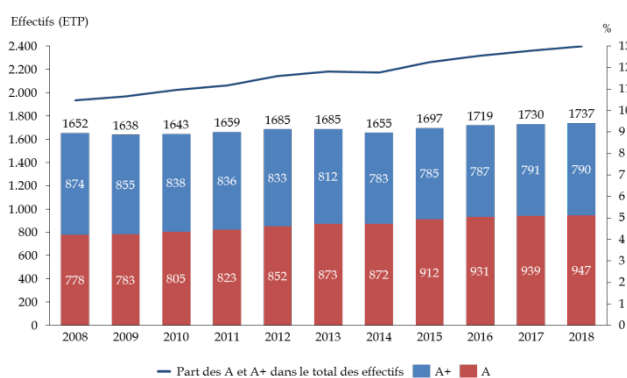
■ L'application d'une baisse de 5 % une année à l'ensemble des IRE supérieures aux montants théoriques permettrait de faire une économie de près de 9 millions d'euros.

■ L'IRE n'est pas soumise à l'impôt sur le revenu, alors qu'elle ne fait pas l'objet d'une justification de dépenses réelles. Au total, le coût fiscal de l'IRE a été estimé dans une fourchette de 100 à 150 millions d'euros par an.

### Une structure d'effectifs qui doit évoluer

■ Relevée à plusieurs reprises par la Cour des comptes, la surreprésentation des agents de catégorie A+ s'est confirmé entre 2015 et 2018. Le ratio rapportant l'effectif des agents de catégorie A+ à l'effectif des agents de catégorie A était de 83 % en 2018, contre un rapport de 6,3 % dans l'ensemble de la fonction publique d'État.

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

■ Le mouvement de transformation de postes d'expatriés et de contractuels de droit français en postes d'agents de droit local touche désormais à son terme. En revanche, la transformation de postes de titulaires en postes d'agents recrutés sur place ou de volontaires internationaux (VI) présente des avantages en termes de masse salariale. La faiblesse de l'IRE versée aux agents en contrat de recrutement sur place (15 %) rend en effet ce statut avantageux pour les finances publiques. De même, le statut de VI présente des avantages en termes de coûts, tout en offrant des opportunités intéressantes aux personnes concernées.

### Un pilotage de la masse salariale récent et encore insatisfaisant

■ Les chefs de poste ne sont devenus que très récemment des acteurs du pilotage de la masse salariale. Dans le cadre d'« Action publique 2022 », le Premier ministre a indiqué que « la réponse du Gouvernement consist[ait] à donner à l'ambassadeur les moyens de gérer son ambassade ». La réalité de l'exercice pour 2019 n'a toutefois pas été à la hauteur de ces annonces.

■ Les ambassadeurs doivent pouvoir disposer d'une enveloppe de crédits de fonctionnement pour pouvoir atteindre l'objectif de réduction de la masse salariale qui leur est assigné et arbitrer entre l'augmentation des crédits de personnel et celle des autres crédits de fonctionnement.

## 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 (recommandation de M. 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.



**Vincent DELAHAYE**  
Sénateur de l'Essonne  
(Groupe Union Centriste)

**Rémi FÉRAUD**  
Sénateur de Paris  
(Groupe Socialiste et Républicain)



Rapporteurs spéciaux de la mission « Action extérieure de l'État »



Le présent document et le rapport complet n° 729 (2018-2019) sont disponibles sur le site du Sénat : <http://www.senat.fr/notice-rapport/2018/r18-729-notice.html>

