

1

Effectifs, rémunérations et gestion des personnels du ministère des affaires étrangères

PRESENTATION

Le ministère des affaires étrangères est chargé de conduire et de coordonner l'action de l'Etat dans le domaine international, de promouvoir les intérêts de la France dans le monde, de contribuer à assurer sa sécurité et à asseoir son influence. Il exerce à ces divers titres une mission politique et diplomatique, ainsi que d'administration et de protection des Français installés à l'étranger. Il s'agit là de fonctions traditionnelles exercées dans des conditions équivalentes par la plupart des autres pays.

En outre, ce département ministériel remplit une mission de rayonnement et de coopération, dans les domaines éducatifs, culturels, techniques et scientifiques, qui lui confère une originalité d'autant plus forte que ces fonctions sont exercées dans l'ensemble des pays du monde.

Cette situation explique pour partie l'importance des effectifs de personnels affectés à ces missions, la diversité de leurs statuts et de leurs situations juridiques, et le recours à de nombreux établissements publics et associations relais ou démembrements de l'Etat.

Dans le cadre des travaux généraux qu'elle mène sur la fonction publique de l'Etat, la Cour a entrepris depuis 2000 de dresser un tableau aussi complet que possible des ressources humaines participant à l'action du ministère des affaires étrangères.

Le ministère des affaires étrangères, dans le souci d'assurer une présence conforme à la place d'un Etat membre permanent du Conseil de sécurité de l'Organisation des Nations-Unies et de conserver à la France son influence culturelle, maintient à l'étranger un réseau particulièrement

diversifié. Le réseau diplomatique français est le plus dense des pays comparables¹. Il est en effet composé de 268 représentations diplomatiques et consulaires et de 537 agences consulaires, auxquels s'ajoutent 166 établissements culturels, 28 instituts de recherche, 18 centres de médecine sociale, 266 établissements scolaires dépendant du réseau de l'agence pour l'enseignement français à l'étranger (AEFE) et 219 alliances françaises.

La carte de ces implantations fait l'objet d'adaptations permanentes en fonction des évolutions de la vie internationale. Mais il s'agit d'opérations ponctuelles qui ne modifient significativement ni leur nombre, ni leur structure, ni leurs compétences, pas plus que les effectifs qui sont chargés de les faire fonctionner.

I – Les emplois et les effectifs

A – Les particularités de la gestion des personnels

1 – Les spécificités des ressources humaines

Les personnels du ministère des affaires étrangères présentent des caractéristiques originales qui les distinguent des agents des autres administrations. Ainsi, la part des agents titulaires est inférieure à la moitié des emplois autorisés ou directement financés en loi de finances, soit plus de 15 000 en 2001. Par ailleurs, le ministère emploie et rémunère un nombre important d'agents soumis à des droits du travail étrangers (près de 6 000, dont 4 600 n'ayant pas la nationalité française).

Les statuts des divers corps d'agents diplomatiques et consulaires définissent des règles dérogatoires à celles du statut général des fonctionnaires de l'Etat au nom de la spécificité fonctionnelle qui

1) Données établies au 31 décembre 2001

	Ambassades	Représentations auprès d'organisations multilatérales	Consulats	TOTAL
France	152	17	99	268
Etats-Unis	166	11	72	249
Royaume-Uni	145	10	69	224
Allemagne	141	12	58	211
Italie	125	12	115	252

caractérise les besoins propres de ces corps et les missions qui leur sont assignées.

Plusieurs dispositions particulières s'appliquent ainsi à ces agents ; elles concernent notamment les rémunérations, les changements de résidence, les temps de séjour et de congés à l'étranger, les modalités de déménagement, la prise en charge des frais de voyage ou le droit syndical. Les statuts posent également le principe de répartition des postes diplomatiques et consulaires en 30 catégories selon la difficulté des conditions de vie, et celui de la « double vocation » qui impose aux agents d'être en poste tantôt à l'administration centrale, tantôt à l'étranger, selon des durées de service propres à chaque corps.

2 – Une politique du personnel récemment redéfinie

La fusion en janvier 1999 des ministères des affaires étrangères et de la coopération a représenté un défi pour tous les agents de ces administrations. Elle s'est accompagnée d'un plan de modernisation et a été l'occasion de définir une nouvelle politique du personnel organisée en particulier autour de quatre objectifs : l'accroissement du professionnalisme, l'amélioration de la gestion prévisionnelle des mouvements d'agents, une plus grande fluidité dans l'organisation des carrières, l'ouverture vers les autres administrations accompagnée du développement de la mobilité.

Ces priorités, reprises dans un programme pluriannuel de modernisation pour les années 1999 à 2003, constituent autant de domaines d'évolution qui orientent l'action de l'administration et qui devraient notamment permettre d'aboutir à la transparence des procédures d'affectation et de mutation des personnels.

3 – La diversité statutaire

Les personnels affectés au ministère des affaires étrangères sont placés sous une grande diversité de statuts. Il existe, pour les seuls titulaires, onze corps et sept catégories d'emplois spécifiques soumis au statut diplomatique et consulaire, dix huit corps interministériels et neuf corps spécialisés relevant d'autres administrations (essentiellement affaires sociales, culture et équipement), ainsi que des militaires de tous grades.

Le souci de préserver des spécificités statutaires a conduit à créer ou à conserver des corps à très faibles effectifs. Ainsi, les personnels titulaires de l'office français de protection des réfugiés et apatrides

(OFPRA) sont répartis en trois corps composés respectivement de 171, 46 et 110 agents. De même, les traducteurs, qui appartiennent à un corps commun avec le ministère de l'économie, des finances et de l'industrie, occupent 10 emplois répartis en trois classes, et les deux nouveaux corps des systèmes d'information et de communication ne comptent que 74 emplois pour les attachés et 188 pour les chiffreurs.

En outre, dans certains domaines techniques comme les systèmes d'information, les nécessités fonctionnelles ont conduit à associer aux agents sous statut diplomatique, de nombreux personnels soumis aux statuts les plus divers : des ingénieurs des télécommunications en détachement, des ingénieurs de haute technicité sur contrats spécifiques, des chargés de missions, des personnels contractuels et, jusqu'en 2001, des appelés du contingent.

L'accroissement des domaines d'activité et l'évolution des techniques n'impliquent pas nécessairement une telle multiplicité de statuts, qui entraîne des rigidités, des difficultés dans le déroulement de carrière et de lourdes contraintes de gestion.

Par ailleurs, le ministère fait appel à des personnels vacataires, parfois systématiquement dans certains services. Sur un total de 2 413 vacances mensuelles prévues au budget en 1998, 908 ont été affectées au service de l'état civil implanté à Nantes en raison d'un programme exceptionnel de numérisation des données et d'un taux élevé de vacances d'emplois (effectif réel moyen de 242 agents pour un effectif budgétaire de 334). Trois ans plus tard, la situation des personnels vacataires n'a guère évolué : la gestion 2001 a nécessité l'attribution de 911 vacances mensuelles pour le même service, sur un total de 2 219.

D'une manière générale, l'utilisation systématique de personnels occasionnels accroît les risques d'irrégularités dans l'exercice de fonctions mettant en jeu la souveraineté de l'Etat. Le recours à des agents vacataires à temps complet ou incomplet, recrutés pour des durées variables, rend plus difficile l'identification des moyens humains nécessaires à l'action du ministère.

A l'étranger, plusieurs catégories de personnels se côtoient : titulaires expatriés, expatriés sur contrats, résidents français recrutés sur place, recrutés locaux de nationalité française ou étrangère exercent parfois des fonctions identiques, mais perçoivent des rémunérations très variées en fonction de leurs statuts. Dès lors, les critères objectifs de nationalité, de lieu de résidence, de position statutaire ou de fonctions exercées ne constituent pas des indicateurs pertinents pour identifier les différentes catégories d'agents, non plus que la nature des tâches qu'ils accomplissent.

Cette situation entraîne de grandes disparités de rémunérations, de statuts ou de protection sociale. En outre, le statut juridique de certaines institutions qui emploient ces personnels accroît la confusion, quand il s'agit par exemple d'associations de droit local ou d'instituts culturels dépourvus de personnalité morale.

Si la diversité des statuts des personnels peut permettre de répondre à des nécessités spécifiques, elle ne doit pas pour autant être développée au-delà de ce qui est strictement nécessaire au bon exercice des missions.

B – L'identification incertaine des emplois publics

1 – L'écart entre emplois directs et emplois indirects

Les charges pesant sur l'Etat en matière de personnels ne sont pas définies de manière certaine en raison de la diversité des catégories d'agents qui mettent en œuvre la politique étrangère. En effet, le Parlement autorise dans la loi de finances la rémunération d'agents recrutés sur des emplois limitativement énumérés. Il vote également des crédits qui permettront de payer des personnels sans identifier les emplois sur lesquels ils seront recrutés. Enfin, plusieurs établissements publics administratifs prolongent l'action du ministère qui finance la plus grande partie de leur fonctionnement, comme l'AEFE ou l'OFPPA, et près de 1 300 organismes et associations subventionnés par le ministère vivent sur des ressources essentiellement - voire uniquement publiques -, comme l'association française d'action artistique (AFAA) ou l'association pour la diffusion de la pensée française (ADPF).

Ainsi, la loi de finances pour 2001 a autorisé la rémunération de 9 474 agents sur autant d'emplois arrêtés par le Parlement. En outre, ont été votés les crédits nécessaires à la rémunération de 5 783 personnels recrutés localement dans les postes diplomatiques et consulaires, ainsi que les crédits destinés aux subventions imputées sur le titre III ou sur le titre IV et versées à des établissements publics et à des associations qui ont ainsi permis de rémunérer 10 535 agents dans les centres culturels, les instituts de recherche, et les autres organismes cités ci-dessus, ainsi que des coopérants et des assistants techniques. Ces trois catégories représentent au total près de 26 000 personnes.

Par ailleurs, conformément à la définition large des agents publics que la Cour a donnée dans son premier rapport public particulier sur la fonction publique de l'Etat en 1999, il convient d'ajouter à ces agents les

personnels que ces établissements publics ou associations rémunèrent non plus sur leurs subventions, mais sur leurs ressources propres, soit environ 17 500 personnes. Dès lors en effet que la perte du concours public pourrait entraîner la suppression de l'ensemble des emplois de ces organismes², il s'agit bien là d'emplois publics au sens large du terme. Cette définition conduit ainsi à dénombrer plus de 43 000 agents payés par l'Etat ou par des établissements publics et des associations totalement ou partiellement subventionnés par l'Etat, qui tous participent à l'action du ministère des affaires étrangères.

Ainsi, les emplois directs votés identifiés dans la loi de finances ne constituent-ils qu'une partie des ressources humaines du ministère des affaires étrangères ; ils ne représentaient en 2001 que 22 % de l'ensemble des effectifs rémunérés directement ou indirectement par le ministère.

Il est ainsi paradoxal de constater que, dans un ministère investi de missions relevant par essence de la souveraineté de l'Etat, celui-ci n'exerce sa maîtrise directe que sur une fraction réduite des agents qui participent à son action. Quel que soit le mode de comptabilisation finalement retenu, ce serait donner une image peu fidèle des engagements de l'Etat et des moyens dont il dispose, que d'afficher que la France conduit sa politique étrangère avec les seuls postes budgétaires autorisés par la loi de finances.

2 – La connaissance des moyens et l'analyse des besoins

L'absence de clarté dans l'identification des emplois et des effectifs rend difficile l'analyse des ressources humaines et l'adaptation des moyens aux besoins.

La répartition géographique des emplois directs permet d'isoler l'effectif budgétaire théorique affecté à l'administration centrale (4 032 agents) ou à l'étranger (5 434 agents). Mais ces informations, qui concernent les seuls emplois directs, ne constituent que des données partielles quant au nombre et à la répartition des moyens réels entre les différentes catégories d'agents.

Dans ces conditions, les notions de « sureffectif » ou de « sous effectif » perdent une part de leur pertinence. Ainsi, le schéma d'adaptation du réseau a imposé, de 1994 à 1999, des mesures de réduction des effectifs budgétaires, passés de 10 137 à 9 474, soit une diminution de 663 emplois. En sens inverse, sur la même période, le

2) Rapport public particulier sur la fonction publique de l'Etat – décembre 1999 – p. 40.

nombre de recrutés locaux, rémunérés sur crédits et non pas sur emplois, passait de 5 196 à 5 337, soit une augmentation de 141 personnes.

Par ailleurs, les mesures de transferts d'emplois au bénéfice d'établissements publics ne contribuent pas à un bon suivi de la réalité sur le long terme. Ainsi, en 1991, le transfert d'emplois à l'AEFE nouvellement créée a fait passer le nombre d'emplois budgétaires de 10 775 à 9 216. Une procédure comparable a été mise en œuvre en 1993, lorsque ont été créés des emplois spécifiques pour l'OFPRA.

Ces pratiques permettent certes d'afficher, pour une année donnée, une stabilité, voire une réduction des emplois budgétaires, mais elles n'en diminuent pas pour autant la charge financière présente et à venir qui continue de peser entièrement sur l'État.

Parallèlement, l'analyse des besoins demeure insuffisante, même si le ministère reconnaît la nécessité d'améliorer la productivité d'une administration dont les missions et le réseau se sont accrus. C'est ainsi que l'analyse du travail consulaire entreprise en 1999 doit permettre de disposer d'outils de mesure et de répartition des moyens en 2002. Mais cette analyse demeure partielle, car elle ne prend en compte ni le travail diplomatique, ni l'activité du réseau culturel.

Ainsi, dans l'état actuel des capacités d'analyse des besoins et d'identification des moyens, les conséquences à tirer des gains de productivité demeurent un objectif à long terme.

3 – Les vacances et les gages d'emplois

Les écarts entre les emplois constatés en loi de finances après mouvements autorisés en gestion et les effectifs réels en équivalents temps plein sont, en moyenne sur les dernières années, de 6,6 %, mais ils sont beaucoup plus élevés pour certaines catégories de personnels (de 20 % à 25 %).

Dans son rapport d'activité pour 2000, le contrôleur financier estimait les effectifs réels pourvus à 8 337 en moyenne sur les 9 474 emplois budgétaires disponibles, soit une différence de 1 137 (12 %). Le reliquat de crédits rendus ainsi disponibles a permis d'assurer la rémunération de 910 agents, dont 350 gendarmes, recrutés sur des postes non prévus par la loi de finances au titre du ministère des affaires étrangères.

A cet égard, la fusion des deux départements ministériels a sans doute suscité une gestion trop frileuse des vacances d'emplois. Une

meilleure utilisation des emplois vacants aurait pu permettre, en particulier, un plus grand nombre de promotions internes.

En outre, des mesures variées de gages et de surnombres sont destinées à permettre des affectations en administration centrale, par exemple, ou à préserver des capacités de promotion considérées comme normales. En 1999, ces pratiques ont concerné près de 90 emplois de cadres dont 15 emplois de ministres plénipotentiaires et 45 emplois d'administrateurs civils.

4 – Les mises à disposition et les détachements

La mesure des effectifs réels doit également tenir compte des agents qui rejoignent ou quittent le ministère dans le cadre des procédures de mises à disposition, de détachement ou de disponibilité. Au 31 décembre 2001, 392 agents étaient mis à disposition ou détachés, et 320 placés en disponibilité.

La Cour relève l'absence d'arrêtés et de conventions officialisant ces mises à disposition pour des agents affectés dans des organismes divers, en dépit des dispositions du statut général des fonctionnaires.

C – les personnels contractuels

Les personnels contractuels (*stricto sensu* et recrutés locaux) représentent, de façon stable, 53 % des effectifs employés directement³ par le ministère des affaires étrangères.

Les 2 030 emplois de contractuels du cadre budgétaire de 2001 relèvent désormais du régime de droit commun instauré par la loi n°84-16 du 11 janvier 1984 relative à la fonction publique de l'Etat et sont répartis pour moitié en administration centrale et dans le réseau diplomatique et consulaire, et pour moitié dans le réseau culturel.

Par ailleurs, 5 894 personnels recrutés locaux ont été employés en 2001 dans l'ensemble du réseau à l'étranger ; ils constituent la composante majoritaire des agents contractuels du ministère.

3) Hors emplois jeunes, contrats emploi solidarité, apprentis, militaires et appelés du contingent.

1 – Les agents non titulaires de l'administration centrale et des services diplomatiques et consulaires

a) Le régime juridique et les catégories d'emplois

Les agents contractuels des services diplomatiques et consulaires ainsi que les fonctionnaires détachés sur contrat relevaient d'une réglementation qui ne respectait pas le dispositif légal de 1984, le ministère ayant continué d'appliquer le décret n° 69-697 du 18 juin 1969 qui n'aurait dû subsister que pour la gestion des contractuels à durée indéterminée. Il en était de même à l'administration centrale où le décret n° 69-546 du 2 juin 1969 a été appliqué jusqu'en mars 2002.

En outre, une centaine d'agents contractuels du ministère de la coopération ont été recrutés sur des contrats à durée indéterminée en application d'un arrêté non publié du 23 juillet 1992, et ont été récemment requalifiés par référence au décret du 2 juin 1969. Une convention de gestion avec le ministère du budget doit prochainement organiser les nouveaux recrutements conformément à la loi de 1984.

Le régime juridique des agents contractuels des services diplomatiques est dérogatoire. Des contractuels de catégories B et C peuvent en effet être recrutés même s'il existe des corps de fonctionnaires susceptibles d'exercer les fonctions correspondantes. Les besoins spécifiques du ministère sont ainsi pris en compte dans des emplois tels qu'archiviste bilingue, réceptionniste bilingue ou sténo dactylographe bilingue. En revanche, des fonctions ne répondant pas aux critères de nature des fonctions et de besoin du service, identiques à celles dévolues à des fonctionnaires, figurent également à la nomenclature ; il s'agit par exemple d'agents de bureau, de secrétaires ou de chiffreurs.

Le ministère des affaires étrangères s'est engagé dans une démarche de régularisation en cours d'achèvement. Les fonctions non conformes aux critères réglementaires doivent ainsi disparaître dans le cadre de nouvelles règles de gestion, cette régularisation étant subordonnée à une concertation avec les autres ministères également gestionnaires de personnel à l'étranger.

b) La gestion des agents contractuels

L'ancienneté des agents contractuels recrutés sur contrats à durée déterminée est particulièrement élevée. Elle peut atteindre, à l'administration centrale, jusqu'à 16 ans pour une moyenne de 6 ans et

demi. Celle de fonctionnaires détachés sur de tels contrats peut même atteindre 38 ans en catégorie B et 33 ans en catégorie A, 15 fonctionnaires - soit plus de 10 % de cette catégorie - étant détachés depuis 15 ans et plus.

L'ancienneté moyenne des agents contractuels à l'étranger est supérieure à celle constatée à l'administration centrale, et atteint 17 ans. Les 200 fonctionnaires détachés (dont 175 gardiens de la paix et brigadiers) ont en majorité des contrats plafonnés à 6 ans, mais certains contrats atteignent toutefois une durée de 30 ans.

La convention de bonne gestion avec le ministère chargé du budget limite pour l'avenir à 6 ans la durée des contrats à l'administration centrale, qu'il s'agisse d'un contractuel non titulaire ou d'un fonctionnaire détaché sur contrat. La même règle est appliquée par le ministère pour les contrats à l'étranger.

Enfin, la Cour a relevé, ces dernières années, 28 cas de mises à disposition d'agents contractuels, bien que le ministère s'efforce de limiter cette pratique irrégulière. Une dizaine ont concerné, irrégularité supplémentaire, des fonctionnaires détachés.

2 – Les agents non titulaires du réseau culturel

a) L'évolution des emplois

La fusion des ministères des affaires étrangères et de la coopération a entraîné le regroupement des emplois au sein de deux chapitres qui regroupent, pour 2001, l'un 1 272 emplois des services de coopération et d'action culturelle, des établissements culturels, et des centres médico-sociaux, et l'autre 270 emplois des alliances françaises.

S'agissant des contractuels recrutés sur titres, leur statut coutumier met en œuvre des règles compliquées : prise en compte du diplôme universitaire le plus élevé du candidat, de l'ancienneté pondérée par un coefficient de 2/3 pour les activités exercées hors de la fonction publique, positionnement dans un grade d'un corps relevant du ministère de l'éducation nationale auquel correspond une catégorie budgétaire de chargé de mission. Le ministère des affaires étrangères envisage de réglementer ces assimilations, sans pour autant s'engager dans une simplification.

Leur gestion manque tout autant de lisibilité, et l'administration ne respecte pas entièrement les principes de mobilité qu'elle s'est elle-même assignés, soit un contrat limité à deux fois deux ans. Près de la moitié des

durées de séjour constatées en janvier 2000 étaient supérieures à 5 ans, 71 contractuels ayant enchaîné un contrat de 6 ans avec un contrat de 4 ans.

b) La réforme des procédures de sélection

A la suite d'un rapport de l'inspection générale des affaires étrangères de 1995, un échéancier a été arrêté pour permettre d'améliorer la transparence dans l'affectation des agents, en associant étroitement le ministère de l'éducation nationale à la sélection des candidats et à la diffusion des postes vacants.

La Cour a néanmoins constaté la persistance de certains errements. La transparence est fragilisée par une prise en compte tardive des besoins réels des postes et des établissements. La direction générale de la coopération internationale et du développement (DGCID) fait connaître ses priorités après la diffusion des emplois vacants, ce qui provoque des modifications fréquentes des listes de postes à pourvoir. Des réajustements liés à des événements politiques, aux aléas des situations individuelles ou à des restructurations urgentes dans l'intérêt du service interviennent tard dans l'année. Ainsi, en 2000, la programmation initiale de 400 postes a été modifiée par la suppression de 86 postes et la création de 58 autres. Le ministère a préparé pour le mouvement 2001 une consultation préalable des postes diplomatiques et de la DGCID pour remédier à cette situation.

Pour les différentes catégories de contractuels, le décret n°2002-309 du 2 mars 2002 unifie à l'administration centrale les régimes du ministère des affaires étrangères et de l'ancien ministère de la coopération, et modernise les règles de recrutement et de gestion des contractuels. La réforme des régimes contractuels à l'étranger doit suivre cette première étape.

3 – Les recrutés locaux

a) Le cadre juridique du recrutement local

La loi n°2000-321 du 12 avril 2000 a confirmé l'application du droit local aux recrutés locaux dans les services de l'Etat et les a exclus des dispositifs en vigueur de titularisation des contractuels. Il n'empêche qu'un choix opposé a été fait pour les recrutés locaux dépendant de l'AEFE, puisque la loi n°2001-2 du 3 janvier 2001, relative à la résorption de l'emploi précaire et à la modernisation du recrutement dans la fonction

publique, leur ouvre les concours d'accès à la fonction publique réservés aux agents contractuels.

La suppression des discriminations fondées sur la nationalité, dans certains pays en voie de développement, est désormais engagée. Le recours à des recrutés locaux français est limité aux seuls emplois de confidentialité, vers lesquels sont réorientés les titulaires, et les emplois d'exécution sont confiés à des agents étrangers. Par ailleurs, pour 2002 est prévue une grille unique de rémunération des recrutés locaux au Maroc, où coexistaient trois grilles fondées sur le critère de nationalité et où la Cour a constaté sur place l'importance des écarts de traitement à fonction, mérite et ancienneté égaux.

b) L'abandon de la gestion centralisée

Jusqu'en 2000, le ministère a maintenu à l'administration centrale la gestion de tous les agents recrutés locaux, soit près de 5 800 personnes relevant de près de 140 législations différentes, alors que l'Etat menait par ailleurs une politique de déconcentration généralisée de la gestion de ses agents.

Les mesures de déconcentration annoncées dans les instructions budgétaires pour 2001 constituent la première décision d'ampleur en la matière. Les autorisations préalables qui subsistent sont destinées à assurer la maîtrise de l'évolution des dépenses, et concernent les budgets annuels, les niveaux généraux de recrutement et les modes de rémunération (grilles, monnaies de base et de paiement), ainsi que les licenciements.

La globalisation des crédits de fonctionnement et de rémunération des recrutés locaux, testée en 2002 dans une vingtaine de pays et en voie de généralisation, permet aux chefs de postes d'arbitrer entre les besoins de financement liés au fonctionnement de leurs services et ceux liés au recrutement local. Les ambassadeurs ont la responsabilité d'élaborer leurs propres règles de gestion, en conformité avec le droit du pays. Un programme de régularisation juridique prévoit la rédaction d'un règlement intérieur et d'un contrat type adapté à la législation locale.

Les modalités actuelles de gestion ne facilitent pas la réorientation souhaitable des effectifs de recrutement local vers les pays membres de l'Organisation de coopération et de développement économique, et celle des titulaires vers les pays où les procédures doivent être mises en œuvre avec une rigueur particulière. La réflexion sur les moyens permettant d'atteindre cet objectif vient seulement d'être engagée.

c) Le système de rémunération des recrutés locaux

Le ministère a autorisé la publication des grilles de rémunération, dont la rédaction est encore inachevée. L'objectif d'une grille par pays en 2001 qui figurait au plan d'action n'a pas été atteint : 3 étaient à l'étude pour les 10 pays n'en disposant pas et 3 avaient été validées sur les 17 grilles à l'état de projet.

La poursuite du plan d'action devrait porter remède à diverses disparités de traitement : introduction en 2001 du versement d'heures supplémentaires, possibilité de primes forfaitaires au mérite. Ces rémunérations accessoires sont imputées sur une enveloppe globalisée déconcentrée et abondée au second semestre de chaque année à hauteur de 30 % des économies réalisées sur les crédits de rémunération. Cette marge de modulation a été élargie par la globalisation des crédits de vacances, d'heures supplémentaires et de primes au sein des crédits de fonctionnement des postes dans la loi de finances pour 2002.

II – Les rémunérations principales et accessoires

Les dépenses de rémunérations principales et accessoires des agents directement gérés par le ministère des affaires étrangères représentaient une masse de crédits de 716,38 M€ en 2001, soit près de la moitié des crédits de fonctionnement de cette administration. Elles ont crû globalement de 23,02 % entre 1996 et 2001.

Dans cet ensemble, les dépenses de rémunération des personnels en poste à l'administration centrale sont passées de 102,18 M€ en 1996 à 112,85 M€ en 2001, soit une augmentation de 10,67 % en 5 ans, et les rémunérations des agents en poste à l'étranger ont progressé de 25,64 %, passant de 480,35 M€ à 603,53 M€. C'est donc principalement aux services à l'étranger qu'il faut attribuer la croissance des dépenses de personnel du ministère des affaires étrangères.

A – Les rémunérations des personnels en fonction à l'administration centrale

1 – Les conséquences de la fusion sur le plan indemnitaire

Les rémunérations principales des agents de l'administration centrale se sont élevées à 82,25 M€ en 2001. Leur augmentation depuis

1996 a été limitée à 4,5 %, alors que les indemnités et allocations diverses ont progressé de 33,6 %, passant de 20,88 M€ à 27,88 M€. Cette forte progression résulte notamment de l'harmonisation du régime indemnitaire de l'administration centrale du ministère des affaires étrangères avec celui du ministère de la coopération dont le coût a dépassé 4 M€.

A l'exception des personnels placés sur des emplois fonctionnels, l'ensemble des agents du ministère des affaires étrangères a bénéficié en effet, à compter du 1^{er} janvier 1999, des barèmes plus avantageux de l'ancien ministère de la coopération. Ainsi, les primes des agents de catégories B et C ont progressé selon les corps de 6,62 % à 81 %.

En sens inverse, les indemnités des titulaires d'emplois fonctionnels du ministère des affaires étrangères n'ont pas augmenté puisqu'elles étaient plus élevées qu'au ministère de la coopération. Dans cette catégorie, les indemnités des personnels qui relevaient précédemment du ministère de la coopération ont été revalorisées de 20,68 % pour les directeurs à 26,10 % pour les sous-directeurs.

2 – Les régimes indemnitaires des titulaires

a) Le déplafonnement des taux des indemnités forfaitaires pour travaux supplémentaires (IFTS) et des primes de rendement

La Cour a constaté que les taux annuels des indemnités qui avaient été fixés en 1999, au moment de la fusion, par trois circulaires communes du ministre de la fonction publique et du secrétaire d'Etat au budget n'étaient pas respectés pour les emplois supérieurs de directeurs, chefs de services et sous-directeurs. Les dépassements moyens constatés étaient de 7 % pour les chefs de service, 4,70 % pour les sous-directeurs et 4 % pour les directeurs.

Le ministère des affaires étrangères avait sollicité et obtenu rétroactivement de la direction du budget, le 3 avril 2000, une mesure de déplafonnement du montant des indemnités forfaitaires pour travaux supplémentaires (IFTS) et primes de rendement attribuées à certaines catégories de personnels d'administration centrale du ministère des affaires étrangères.

L'arrêté du 31 janvier 2002 qui fixe les corps d'assimilation pour l'attribution de l'IFTS à certaines catégories de personnel du ministère des affaires étrangères, pris en application du décret n°2002-62 du 14 janvier 2002 a permis d'harmoniser les montants moyens annuels

d'IFTS et de primes de rendement du ministère avec ceux des autres administrations et de mettre ainsi fin à l'irrégularité constatée.

b) L'absence de fondement réglementaire de certaines indemnités

La Cour a également relevé que les mêmes décrets et arrêtés ne fixaient aucun barème pour le secrétaire général du ministère, ni pour les conseillers diplomatiques du Gouvernement, pourtant bénéficiaires de l'IFTS et de la prime de rendement.

Cette situation a été régularisée, après le contrôle de la Cour, par le décret n°2002-469 du 5 avril 2002 relatif à l'attribution d'une indemnité forfaitaire d'activités à certains fonctionnaires du ministère des affaires étrangères. Dans ce cadre, le secrétaire général et les conseillers diplomatiques du Gouvernement peuvent percevoir une indemnité forfaitaire qui ne peut être cumulée avec aucune autre indemnité pour travaux supplémentaires.

3 – Les indemnités des agents contractuels

L'attribution d'IFTS aux agents contractuels, irrégulière et absente des clauses des contrats, est une pratique systématique s'appuyant au ministère des affaires étrangères sur un arrêté du 15 octobre 1971, non publié, et au ministère de la coopération sur un simple échange de lettres. De surcroît, les montants versés, après la fusion entre les deux administrations, sont devenus supérieurs au taux moyen fixé et dépassaient parfois le taux maximum autorisé pour le grade de titulaire de référence.

Un arrêté du 31 janvier 2002 a régularisé pour les catégories d'assimilation le montant des versements précédemment constatés en alignant les taux autorisés sur les taux pratiqués. Il n'en demeure pas moins que, le plus souvent, les montants versés aux agents contractuels sont supérieurs aux montants versés aux titulaires des grades fixés pour l'assimilation.

4 – Les modalités de rémunération accessoire des membres du service de l’inspection générale

L’inspection générale des affaires étrangères est un service directement rattaché au ministre. La Cour a constaté que le chef de l’inspection générale ne percevait pas l’indemnité spécifique dont il aurait pu bénéficier et que les inspecteurs ne recevaient aucune indemnité particulière liée à leur fonction, mais qu’en compensation, leur traitement indiciaire était complété pendant leurs déplacements par des indemnités forfaitaires journalières de résidence instituées par le décret n°46-1669 du 24 juillet 1946 relatif au personnel de l’inspection des postes diplomatiques et consulaires.

Or ce texte aurait dû être considéré comme abrogé depuis l’entrée en vigueur des dispositions du décret n° 86-416 du 12 mars 1986 fixant les conditions et modalités de prise en charge par l’Etat des frais de voyage et de changement de résidence à l’étranger ou entre la France et l’étranger des agents civils de l’Etat, dont l’article 54 prévoit l’abrogation des dispositions antérieures contraires.

A la suite des interventions de la Cour, depuis le 1^{er} juillet 2001, un nouveau régime indemnitaire est entré en vigueur. Les inspecteurs bénéficient du régime indemnitaire attaché à leur grade, et le chef du service de celui des directeurs de l’administration centrale. Ils perçoivent désormais, lors de leurs déplacements à l’étranger, les indemnités journalières de droit commun avec un abattement de 50 % conformément aux dispositions du décret de 1986, le ministère prenant directement en charge leurs frais d’hébergement.

5 – Les indemnités pour frais de représentation des agents diplomatiques en fonction à l’administration centrale

Par assimilation avec l’article 10 du décret n° 67-290 du 28 mars 1967 modifié, des indemnités pour frais de représentation étaient versées à certains agents du ministère des affaires étrangères en service à l’administration centrale sur le fondement irrégulier d’une lettre du ministre des finances et des affaires économiques du 29 juin 1960.

Outre le fait que ces indemnités mensuelles de représentation ont été étendues sans plus de base réglementaire à d’autres agents que ceux qui étaient visés par la lettre du ministre, la Cour a constaté que les dépenses étaient imputées jusqu’en 1999 sur un chapitre de rémunération d’activité et non sur un chapitre de fonctionnement, et qu’elles étaient

prises en compte dans l'assiette du revenu soumis à l'impôt, comme s'il s'agissait d'un complément de salaire.

De telles pratiques, déjà relevées par la Cour, ont conduit le Premier ministre à prendre une réglementation commune aux différentes administrations. Le décret n° 2001-1045 du 6 novembre 2001 alloue ainsi une indemnité forfaitaire pour frais de représentation à certains magistrats, militaires et fonctionnaires de l'Etat.

Les titulaires des grades et emplois pouvant bénéficier de cette indemnité auraient dû être déterminés par un arrêté conjoint du ministre des affaires étrangères, du ministre chargé du budget et du ministre chargé de la fonction publique. Faute d'un tel texte, les indemnités continuent à être versées dans les conditions antérieures à la publication du décret de 2001.

B – Les rémunérations des personnels en service à l'étranger

1 – Eléments généraux

Les émoluments des personnels affectés à l'étranger comprennent, outre la rémunération principale, l'indemnité de résidence, le supplément familial, les majorations familiales, l'indemnité d'établissement, l'indemnité de responsabilité, l'indemnité d'intérim, et l'indemnité de déplacement. Le total des indemnités atteint 70 % du montant des rémunérations versées aux agents expatriés qui se sont élevées à 486,27 M€ en 2001.

La Cour a constaté l'importance, dans ce dispositif, de l'indemnité de résidence qui représente à elle seule 62,51 % de ce montant.

Les rémunérations principales se sont élevées à 133,24 M€ et leur progression a été limitée à 3,89 % entre 1996 et 2001. Dans le même temps, l'indemnité de résidence a progressé globalement de 37,43 % et atteint en 2001 303,98 M€ ; en particulier, sa progression de 11 % entre 2000 et 2001 résulte des évolutions défavorables du cours du dollar qui pèsent lourdement sur les dépenses constatées en gestion.

2 – Les modalités de calcul de l'indemnité de résidence

Alors que l'indemnité de résidence représente plus de 62 % des rémunérations des personnels en poste à l'étranger, et qu'elle sert de

référence au calcul d'autres indemnités, la Cour a constaté que la détermination de son montant repose sur des bases datant de plus d'un demi-siècle. Résultat d'adaptations ponctuelles, successives et partielles, son montant évolue trimestriellement ou annuellement sans qu'apparaissent clairement les justifications de cette indemnité, les critères de son évolution, son adéquation avec la réalité des situations personnelles réelles des personnels et de leur famille.

Les modalités de la rémunération spéciale aux agents du ministère des affaires étrangères en service à l'étranger ont été fixées dans un premier temps par le décret n° 49-1345 du 4 septembre 1949 qui instaurait le principe du versement d'une indemnité de résidence « selon l'importance de l'emploi occupé et la zone dans laquelle le pays se trouvait classé ». Cette rémunération était versée en monnaie locale.

Le décret n° 67-290 du 28 mars 1967 a maintenu le principe de cette indemnité tout en adaptant les modalités de son versement. Les rémunérations ont alors été réglées en francs, et les indemnités de résidence déclinées par pays répartis en trois zones géographiques et par groupe de classement des emplois, au nombre de 30.

Les documents préparatoires à cette réforme laissent penser que les montants des indemnités de résidence ont été calculés en 1967 sur la base des indemnités antérieures. Une note de service de la direction de la comptabilité publique a présenté les modalités du nouveau régime de rémunération et précisé le classement des emplois et les montants annuels des nouvelles indemnités de résidence. Ce document sert aujourd'hui encore de base au calcul de l'indemnité de résidence à l'étranger.

Pas plus que le décret de 1949, le décret de 1967 n'apporte de précision sur les critères qui ont été retenus pour fixer le montant de l'indemnité de résidence. Aux termes de l'article 5, elle « est destinée à compenser forfaitairement les charges liées aux fonctions exercées, aux conditions d'exercice de ces fonctions et aux conditions locales d'existence ».

Cette indemnité est considérée par le ministère des affaires étrangères comme une compensation forfaitaire de l'exercice des fonctions et des sujétions de l'expatriation, notamment l'éloignement, les frais de double résidence, les contraintes politiques et culturelles, les risques sanitaires, la criminalité, la différence de coût de la vie, les contraintes familiales comme, par exemple, la cessation d'activité professionnelle du conjoint pour cause de départ à l'étranger.

S'il n'y a pas lieu de remettre en cause le caractère forfaitaire et global de cette indemnité, ni son mode de répartition par groupe, la définition de critères objectifs de calcul et la prise en compte des évolutions politiques, économiques et sociologiques récentes permettraient de rendre le système plus transparent et d'en maîtriser mieux l'évolution.

3 – Les aménagements récents apportés aux avantages familiaux

a) Les textes applicables

Le décret du 28 mars 1967 modifié par des décrets n° 93-490 du 25 mars 1993 et n° 95-746 du 26 mai 1995 a institué deux types d'avantages familiaux pour les agents en service à l'étranger :

- le supplément familial, réservé aux agents seuls (célibataires, divorcés, veufs) ayant au moins un enfant à charge ou aux agents mariés dont le conjoint ne travaille pas.
- les majorations familiales, auxquelles peuvent prétendre les agents ayant au moins un enfant à charge, et qui sont « attribuées en lieu et place des avantages familiaux accordés aux personnels en service en métropole ».

En dépit de leur appellation, ces avantages ne correspondent pas à des prestations familiales de même nature que de celles qui sont servies en France par les caisses d'allocations familiales, ce qui explique leur assujettissement à la contribution sociale généralisée. Le supplément familial de traitement n'est d'ailleurs pas considéré comme une prestation, mais comme un élément de la rémunération.

b) Le supplément familial

Les conditions d'attribution et les modalités de calcul du supplément familial définies dans le décret de 1967 introduisaient des inégalités importantes entre les agents en poste à l'étranger : une inégalité dans les modes de calcul puisqu'il s'agissait d'un pourcentage de 10 % de l'indemnité de résidence, et une inégalité dans les conditions d'attribution puisque le supplément familial pouvait être accordé « lorsque le conjoint est également agent de l'Etat et que le montant de sa rémunération est inférieur à deux fois le supplément familial », ce qui avantageait à l'évidence les agents touchant les indemnités de résidence les plus élevées.

Le décret n° 2001-296 du 5 avril 2001 amende sur ces points le décret de 1967. Il supprime la différence de traitement opérée sur la base du statut professionnel du conjoint et unifie le seuil de déclenchement de la suppression du bénéfice du supplément familial. Les agents dont le conjoint exerce une activité professionnelle bénéficient désormais du supplément familial tant que la rémunération totale brute annuelle de leur conjoint reste inférieure au montant du traitement annuel brut afférent à l'indice brut 300, soit l'équivalent de 1 233,57 € par mois.

c) Les majorations familiales

Le régime d'attribution des majorations familiales servies au titre du décret de 1967 faisait également l'objet de critiques nombreuses, parmi lesquelles le classement des pays, inchangé depuis la parution du décret, en onze zones qui définissaient un niveau différent de majoration ; l'augmentation non maîtrisée des montants servis, provoquée par l'indice 100 de rattachement ; la hiérarchisation excessive avec cinq groupes jusqu'en 1993, selon le niveau de l'emploi occupé par l'agent bénéficiaire, qui aboutissait, à contrainte de scolarisation équivalente, à faire bénéficier des majorations familiales les plus fortes les agents dont la rémunération était la plus élevée.

Compte tenu des inégalités constatées, la réforme des majorations familiales a été engagée dès 1993, mais elle n'est achevée que depuis le 1^{er} septembre 2000. Depuis lors, le montant servi ne dépend plus de la fonction exercée, mais seulement du pays d'affectation et de l'âge de l'enfant à charge.

CONCLUSION

Au terme de cet examen de la gestion des personnels du ministère des affaires étrangères, la Cour a relevé avec satisfaction les réformes engagées et menées à bien dans plusieurs secteurs ayant suscité ses critiques. Elle n'en considère pas moins que la régularisation des situations anormales qui subsistent doit être poursuivie et que des réflexions et des réformes devront être engagées par l'administration selon deux axes principaux.

Il convient en premier lieu que le ministère des affaires étrangères se dote des moyens permettant un contrôle de gestion efficace et bien intégré dans les procédures de recrutement, de mutation, de promotion et de rémunération des diverses catégories de personnels. A cet égard, il convient notamment que le ministère amplifie les efforts qu'il mène en vue d'avoir une connaissance exacte de tous les agents, quels que soient

leur statut ou leur employeur, qui concourent à l'exercice de ses missions et à la mise en œuvre de la politique qu'il a lui-même définie. L'application de la nouvelle loi organique relative aux lois de finances, comme la poursuite d'une véritable déconcentration de la gestion, sont à la fois la condition et l'opportunité d'une telle action.

Il lui revient en second lieu d'engager une réflexion stratégique sur les principes qui fondent la rémunération des agents publics français à l'étranger. La situation actuelle, fruit de strates et de priorités successives et perdues de vue, ne répond plus aux nécessités et aux réalités contemporaines pour ce qui est tant des charges réellement supportées par les personnels que des besoins de l'Etat. Les mesures récemment prises par le ministère doivent être poursuivies en intégrant notamment la diversité de la situation des personnels issus d'autres administrations, les aspects fiscaux des rémunérations ou la réalité de la zone euro. Une réflexion interministérielle, fondée en particulier sur les conditions d'utilisation réelle des nouveaux moyens de communication et d'information ou sur les conséquences du fonctionnement de l'Union européenne, menée en concertation avec les organisations représentatives des personnels concernés, est désormais urgente, pour qu'une véritable politique de gestion des ressources humaines voie enfin le jour.

*REPONSE DU MINISTRE DE L'ECONOMIE, DES FINANCES
ET DE L'INDUSTRIE*

Cette insertion appelle de ma part les observations suivantes :

- *Le ministère de l'économie, des finances et de l'industrie partage l'analyse de la Cour sur la densité du réseau du ministère des affaires étrangères. Le lancement par le ministre des affaires étrangères d'une réflexion sur l'adaptation du format de ce réseau fait écho à certaines remarques formulées par la direction du budget à de nombreuses reprises.*

- *En ce qui concerne l'analyse faite par la Cour sur l'absence de clarté dans l'identification des emplois et des effectifs, il m'apparaît que l'application de la nouvelle loi organique relative aux lois de finances votée le 1^{er} août 2001 devra être l'occasion pour le ministère des affaires étrangères de redéfinir le périmètre des emplois qui ressortent de sa compétence.*

Dans la perspective de la mise en œuvre des dispositions de la loi organique, je souhaite proposer au ministère des affaires étrangères, dès l'an prochain, la négociation d'un plafond d'emplois comprenant à la fois des effectifs budgétaires, les effectifs de vacataires et les recrutés locaux émergeant sur le chapitre 37-90.

- *Concernant la gestion des agents contractuels recrutés sur contrats à durée déterminée, le ministère des affaires étrangères s'est engagé dans une démarche de régularisation, dont la poursuite devrait aboutir à la résorption des situations anormales qui ont pu être observées.*

A cet effet, la signature d'une convention de gestion signée entre le directeur général de l'administration du ministère des affaires étrangères et le contrôleur financier, pour les agents contractuels en fonction à l'administration centrale, aura pour effet d'encadrer plus strictement le recrutement et la gestion des agents contractuels, en limitant, pour l'avenir à six ans la durée des contrats.

- *S'agissant des rémunérations et notamment de celles des personnels en service à l'étranger, le ministère de l'économie, des finances et de l'industrie partage l'analyse de la Cour sur l'importance de l'indemnité de résidence dans le total des rémunérations versées aux agents expatriés.*

Sur ce point, j'informe la Cour qu'à l'issue des arbitrages intervenus au titre du projet de loi de finances pour 2003, il a été décidé de procéder, dans un contexte de maîtrise de la dépense publique, à une évaluation de la situation financière des agents de l'Etat expatriés, dans le cadre d'une mission menée conjointement par l'inspection générale des finances et l'inspection générale des affaires étrangères. Cette mission aura pour objectif de procéder à une évaluation des différents avantages et éléments de

rémunération accordés aux agents de l'Etat expatriés et d'examiner les modifications corollaires qu'il conviendrait, le cas échéant, d'apporter aux différentes composantes du dispositif actuel.

REPONSE DU MINISTRE DES AFFAIRES ETRANGERES

Le ministère remercie la Cour de ses observations. Il a bien noté qu'elle a relevé que des réformes avaient été engagées et menées à bien par le ministère dans la plupart des secteurs ayant fait l'objet d'observations de sa part.

Il ne partage pas totalement le point de vue de la Cour lorsqu'elle demande au ministère de comptabiliser, outre ses propres agents, l'ensemble des personnels relevant d'établissements publics ou d'associations, au seul motif que ces organismes bénéficient d'une aide au fonctionnement par le biais de subventions du ministère.

S'il est certes intéressant, notamment d'un point de vue statistique, de rassembler la totalité des moyens en personnels et budgétaires concourant, d'une manière ou d'une autre, à l'action internationale de la France, une telle approche ne paraît néanmoins pas pertinente au ministère, dans la mesure où elle est susceptible de créer confusion dans le domaine de la responsabilité s'agissant des personnels dont la gestion ne relève pas de sa compétence.

C'est pourquoi le ministère, rappelant les réformes déjà entreprises, souhaite apporter des réponses précises aux remarques de la Cour.

Les emplois et les effectifs

Les particularités de la gestion des personnels

La Cour relève que les personnels affectés au ministère sont placés sous une grande diversité de statuts. Selon elle, l'accroissement des domaines d'activité et l'évolution des techniques n'impliquent pas nécessairement une telle multiplicité des statuts.

Le ministère ne partage pas cette analyse : un examen approfondi de la situation de ses personnels fait apparaître que, dans l'ensemble, l'effectif des agents est géré suivant un nombre de statuts réduit. Les exceptions statutaires relevées ne sont admises qu'en raison de la spécificité de certaines missions.

Globalement, trois types de statuts régissent la carrière des fonctionnaires du ministère des affaires étrangères.

a) *L'essentiel des agents titulaires du ministère appartient au corps diplomatique et consulaire. Ces agents titulaires assurent la plupart des missions dévolues au ministère (1 560 de catégorie A, 908 de catégorie B et 3 732 de catégorie C).*

Ils représentent plus des deux tiers de l'effectif budgétaire total, auxquels il convient d'ajouter 1 153 agents contractuels, détachés principalement d'autres administrations, affectés dans le réseau culturel et de coopération.

b) *Les agents titulaires appartenant à des corps spécialisés. Relevant d'une gestion ou d'un recrutement interministériels, ces agents participent au fonctionnement normal du ministère et à sa bonne gestion (ingénieurs et techniciens des travaux publics pour la construction et l'entretien des bâtiments publics à l'étranger, chargés d'études documentaires, interprètes et traducteurs, assistantes sociales, infirmières, etc.).*

Ces différentes catégories d'agents représentent au total un effectif de 110 emplois budgétaires. La technicité des fonctions exercées ne permet pas qu'elles le soient par les agents titulaires du ministère.

c) *Des corps spécifiques, à effectif réduit. La Cour évoque à cet égard l'OFPRA, Office français de protection des réfugiés et apatrides, ou les corps des systèmes d'information et de communication, ASIC (attaché des systèmes d'information et de communication) et SeSIC (secrétaire des systèmes d'information et de communication).*

Le ministère fait observer que ce sont en effet les spécificités des missions qu'assument ces agents, ainsi que l'originalité des compétences requises ou le caractère dérogatoire des contraintes qui pèsent sur eux, qui ont abouti, comme conséquence et non comme objectif, à l'instauration de statuts spécifiques.

S'agissant plus particulièrement de l'Office français pour la protection des réfugiés et apatrides (OFPRA), il convient de souligner que la nature des nombreuses missions qui lui ont été confiées justifie le recours à des agents spécialisés.

De même, lors de la réforme de la filière des communications, le constat que l'organisation ancienne des corps de chiffreurs ne répondait plus aux besoins induits par le développement de l'informatique et des communications, n'a pas amené à considérer qu'ils pouvaient être fondus dans des corps de généralistes. Au contraire, l'évolution des nouvelles technologies de l'information et de la communication a renforcé certaines spécificités (les ASIC ont une vocation réduite à servir à l'étranger, dans la mesure où leur mission s'exécute surtout à l'administration centrale - gestion des réseaux de communication-, création d'astreintes compensées par un échelonnement indiciaire dérogatoire pour les SeSIC) qui ne pouvaient se résoudre dans le cadre des statuts généralistes.

L'identification incertaine des emplois publics

Ecart entre emplois directs et indirects

La Cour considère que l'identification des emplois publics serait incertaine.

La Cour arrive à cette conclusion en raison d'une définition large des agents publics. Elle estime que le Ministère devrait comptabiliser, en tant que ressources humaines propres, outre ses agents, dont la rémunération est autorisée sur emplois votés par le Parlement (au nombre de 9 474 agents), les personnels recrutés localement dans les postes diplomatiques et consulaires (soit, 5 783 personnes) ainsi que les agents, au nombre de 10 535, rémunérés par les centres culturels, les instituts de recherche et autres organismes subventionnés par le ministère (AEFE, OFPRA, AFAA - association française d'action artistique -, ADPF - association pour la diffusion de la pensée française, etc.).

La Cour estime ces trois catégories de personnels à environ 26 000 personnes.

Poursuivant l'application de cette définition large, la Cour considère qu'à ces agents, il conviendrait d'ajouter les personnels que ces établissements publics ou associations rémunèrent sur leurs ressources propres, qu'elle chiffre à 17 500 personnes.

Finalement, cette approche conduit à dénombrer plus de 43 000 agents rémunérés par l'Etat ou par des établissements publics et des associations, totalement ou partiellement subventionnés par l'Etat.

Le ministère ne retient pas une définition aussi large de la notion d'emploi public.

Le ministère rappelle qu'il exerce sa "maîtrise directe" sur trois catégories d'emplois, figurant du reste dans la loi de finances, qui sont indiqués ci-après.

a) Le chiffre de 9 474 que mentionne la Cour, correspond aux emplois ouverts au chapitre 31-90. S'agissant des établissements publics, la loi de finances autorise, au chapitre 36-30, les emplois suivants : 6 282 emplois pour l'AEFE, 24 emplois pour l'OUCFA, et 406 emplois pour l'OFPRA.

Par ailleurs, le chapitre 37-95 détaille les 270 emplois contractuels ouverts pour les Alliances françaises.

Ce premier cercle d'emplois identifiés, qui sont clairement dénombrés et détaillés dans la loi de finances, s'élève donc à 16 456 et non à 9 474.

b) Le ministère fait observer que la maîtrise n'est pas moins directe, et le nombre pas moins clairement identifié, en ce qui concerne les personnels de recrutement local, contractuels des services diplomatiques et consulaires

(au nombre de 5 783) ou des établissements culturels et de coopération (au nombre de 6 173).

La Cour sait que le fonctionnement efficace des services français à l'étranger exige qu'aux cotés des personnels expatriés, travaillent des personnels de recrutement local, français établis sur place ou étrangers.

Agents de droit privé local, ces emplois ne peuvent obéir au droit français ni en termes statutaires, ni en termes budgétaires. La maîtrise de ces emplois s'effectue par le biais de contrats de travail, et des règlements intérieurs des postes, qui sont approuvés par l'administration centrale.

c) Les coopérants et assistants techniques constituent un troisième type d'emplois sur lesquels le ministère exerce, aussi, un contrôle direct.

Agents contractuels de droit public français, ils sont mis à la disposition des États et collectivités étrangères, partenaires des programmes d'aide au développement, sur la base de contrats de droit public établis par l'administration centrale du Ministère.

Comme indiqué précédemment, à ces trois cercles de catégories d'agents, dont le ministère assure la gestion directe, soit par l'administration centrale soit par le biais de ses services extérieurs, la Cour additionne, en se tenant à sa définition large d'agents publics, environ 17 500 personnes, rémunérées sur les ressources propres des établissements publics et des associations, qu'elle considère comme emplois publics au sens large du terme.

Le ministère des affaires étrangères considère que cette approche mène à un amalgame de situations statutairement différentes et partant, qu'elle induit un risque de confusion juridique. Si un lien existe, sans doute, plus ou moins étroit, direct et exclusif entre l'activité professionnelle de ces personnes et l'action publique française à l'étranger, il est cependant excessif d'en conclure qu'il est de même nature que celui qui prévaut pour les emplois décrits dans la loi de finances annuelle.

Connaissance des moyens et analyse des besoins

Le schéma d'adaptation des réseaux faisait suite à une analyse de l'évolution des besoins et des moyens. Ce schéma, négocié avec le ministère de l'économie et des finances en 1995, a constitué en la suppression d'emplois de personnels expatriés d'exécution, et leur remplacement par des agents de recrutement local (avec des crédits correspondants). Le formatage de cette réforme visait donc une meilleure adéquation des moyens (dépenses de rémunération) à des besoins qui pouvaient, dans une certaine mesure, être satisfaits par des agents de recrutement local.

Prenant exemple du schéma d'adaptation des réseaux et de la création de l'Agence pour l'enseignement français à l'étranger (AEFE), la Cour estime que les créations, suppressions et transferts d'emplois auxquels ces réformes

ont donné lieu "permettent certes d'afficher, pour une année donnée, une stabilité, voire une réduction des emplois budgétaires, mais elles n'en diminuent pas pour autant la charge financière présente et à venir qui continue de peser entièrement sur l'Etat. Parallèlement, l'analyse des besoins demeure insuffisante..."

Le ministère souhaite rappeler que ces deux réformes, déjà anciennes et sur lesquelles la Cour avait été informée en son temps, n'avaient pas pour objectif de faire apparaître une baisse fictive de l'effectif budgétaire, moins encore de contester l'engagement budgétaire du ministère vis-à-vis des agents concernés.

La création de l'AEFE visait la constitution d'un meilleur outil de gestion du réseau des établissements d'enseignement français à l'étranger, en particulier par l'évolution de la position statutaire des agents détachés de l'éducation nationale. Les emplois budgétaires correspondants ont été transférés vers le budget de l'établissement public créé, et figurent comme tels, dans la loi de finances, au budget du Ministère.

Les vacances et les gages d'emplois

La Cour estime que les écarts entre emplois constatés en loi de finances et effectifs réels est de 12 %.

Le ministère pense que l'effectif réel de 8 337 retenu par la Cour en 2000 (pour arriver à la conclusion d'un taux de vacance de 12 %, sur un total de 9 474 emplois) ne prend en compte qu'une partie des agents rémunérés par le ministère des affaires étrangères.

La charge de rémunération des gendarmes (au nombre de 350 agents), qui assurent la sécurité d'une partie des ambassades et consulats, fait l'objet d'un transfert depuis le budget du ministère des affaires étrangères vers celui de la Défense qui les gère, les emplois correspondants étant bloqués. Il n'en demeure pas moins que ces agents tiennent une place effective dans le fonctionnement du réseau diplomatique et consulaire à l'étranger, dans une de ses composantes essentielles : la sécurité. Il doit être noté que ce seul poste fait baisser la vacance réelle, - que la Cour évalue à 12 % -, de 3,7 points et qui serait ainsi portée à 8,3 %.

On peut noter à cet égard que le taux de vacance effectif constaté par le ministère et le contrôle financier s'établit, en moyenne, aux environs de 6 %. Des procédures techniques expliquent ce niveau, - que le Ministère reconnaît volontiers encore trop élevé -, par exemple la vacance nécessaire des emplois à la veille de recrutements, ou encore le blocage des emplois transformés ou supprimés en loi de finances.

Il y a lieu de préciser que le taux d'utilisation des emplois a, cependant, augmenté ces dernières années, notamment en catégorie C, ce qui n'a eu qu'un impact limité sur les promotions, celles-ci ne dépendant pas

seulement de la disponibilité des emplois mais aussi du respect par les agents potentiellement concernés des dispositions statutaires en vigueur.

Les mises à disposition et les détachements

Le ministère a pris note de l'observation sur l'absence d'arrêtés lors des mises à disposition pour des agents affectés dans des organismes divers. Il s'emploie à respecter les procédures formelles requises.

Les personnels contractuels

Les agents non titulaires de l'administration centrale et des services diplomatiques et consulaires

a) Le régime juridique et les catégories d'emplois

La Cour estime que le ministère ne respecterait pas le dispositif établi par la loi de 1984 pour les agents contractuels et fonctionnaires détachés sur contrats, notamment à l'étranger, et continuerait à gérer ces contrats sur la base du décret du 18 juin 1969.

La loi n° 84-16, qui régit la situation des agents contractuels a été assortie d'un décret d'application, le décret n° 86-83 du 17 janvier 1986, qui concerne les "... agents non titulaires de l'Etat et de ses établissements publics à caractère administratif [...] à l'exception des agents en service à l'étranger." En l'absence de texte de gestion pour les agents à l'étranger, le ministère a continué d'appliquer, à titre dérogatoire, le décret n° 69-697 du 18 juin 1969. Le ministère précise qu'un décret d'application de la loi n°84-16 pour les agents contractuels à l'étranger, en cours de rédaction, devrait être finalisé dans le courant de l'année 2003.

Par ailleurs, la situation des agents contractuels (contrats à durée indéterminée) à l'administration centrale est, maintenant, apurée et régie par le décret n° 2002-309 du 2 mars 2002, modifiant le décret n°69-546 du 2 juin 1969.

En outre, il est utile de préciser qu'après négociations avec les représentants du personnel, le ministère des affaires étrangères s'est doté d'une convention de gestion, signée par le directeur général de l'administration et le contrôleur financier, pour les agents contractuels en fonction à l'administration centrale. Approuvée par le ministère du budget, cette convention a pour objet un encadrement plus strict du recrutement et de la gestion des agents contractuels, au regard des textes qui les régissent.

La Cour relève également des anomalies dans le recrutement de contractuels.

La loi dite "Le Pors" du 11 janvier 1984, portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique de l'Etat, prévoit à l'article 4-2° une possibilité de dérogation à la règle générale édictée dans le statut

général de la fonction publique (article 3). Ainsi, "des agents contractuels peuvent être recrutés [...] 1° : lorsqu'il n'existe pas de corps de fonctionnaires susceptibles d'exercer les fonctions correspondantes ; et 2° : pour les emplois du niveau de la catégorie A et, dans les représentations de l'Etat à l'étranger, des autres catégories, lorsque la nature des fonctions ou les besoins des services le justifient."

Toutefois, en gestion, le ministère ne procède plus au recrutement d'agents contractuels de niveau C dans le réseau diplomatique et consulaire, à l'exception des intendants et des cuisiniers. De même, à l'administration centrale, il n'est plus procédé à aucun recrutement de contractuels de niveau C, à l'exception de quatre agents qui, travaillant la nuit, assurent la veille des dépêches d'agence. Il en va de même pour les contractuels de niveau B, qui ne sont recrutés à l'administration centrale que pour occuper des fonctions non susceptibles d'être tenues par des agents titulaires.

b) La gestion des agents contractuels

La Cour souligne l'ancienneté de certains agents contractuels à durée déterminée, tant à l'administration centrale qu'à l'étranger.

Il est certain qu'à l'époque de la publication de la loi dite "Le Pors", il avait été envisagé, au moment des débats parlementaires, de limiter strictement la durée de fonctions de ces agents sous forme d'un contrat éventuellement renouvelable, dans la limite maximale de six ans. Mais on sait que, jugée trop restrictive à l'époque, cette disposition de la loi n'a pas été inscrite dans le texte.

La situation des agents CDD (contrats à durée déterminée) "anciens" fait l'objet d'un examen très attentif. Elle est traitée au cas par cas, en fonction, notamment, de l'âge de l'agent, et de la difficulté qu'il éprouverait à se réinsérer sur le marché du travail ou bien dans son administration d'origine, lorsqu'il s'agit d'un fonctionnaire détaché sur contrat. Cette situation devrait se résorber au cours des prochaines années, compte tenu, notamment, des prochains départs à la retraite.

La mise à disposition d'agents non titulaires auprès d'autres administrations fait également l'objet de remarques de la Cour.

Le ministère confirme que cette situation fait l'objet d'une attention particulière en vue de sa résorption. Il convient toutefois, à cet égard, de noter que le nombre de contractuels mis à disposition est aujourd'hui de 11 agents (3 contrats à durée déterminée et 8 contrats à durée indéterminée). Depuis 2001, la diminution des agents concernés est chiffrée à 13, résultat qui s'explique par quatre départs à la retraite et neuf "réintégrations" dans les services du Ministère.

Le ministère souhaite préciser qu'il a d'ores et déjà été mis fin à ces mises à disposition, lorsqu'elles concernent des fonctionnaires détachés. Le

nombre de ces derniers, qui était de 4 au 1er janvier 2002, n'est plus actuellement que d'un seul détaché.

Les agents non titulaires du réseau culturel

a) L'évolution des emplois

La Cour observe que la gestion des contractuels recrutés sur titres manque de lisibilité. Elle note en outre que l'administration ne respecte pas entièrement les principes de mobilité qu'elle s'est elle-même assignés, soit un contrat limité à deux fois deux ans.

Il y a lieu de préciser que les principes de mobilité fixés par le ministère pour les personnels des services et établissements culturels et de coopération sont de deux séjours, chacun de deux fois deux ans, soit un maximum de huit ans de séjour à l'étranger avant retour en France. Cette disposition est largement suivie. Au 1^{er} septembre 2002, moins de 3 % des agents étaient en poste à l'étranger depuis plus d'une période de huit ans, ayant vu leur contrat prolongé pour une neuvième et dernière année. Cette exception est accordée, d'une manière générale, pour permettre aux agents concernés, dont le nombre est limité, d'atteindre l'âge de la retraite.

b) La réforme de la procédure de sélection

La Cour constate la persistance de ce qu'elle croit être des errements. La transparence serait fragilisée par une prise en compte tardive des besoins réels des postes et des établissements.

La Cour fait sûrement référence à un écart existant entre la transparence publiée au mois de septembre et la réalité des mouvements d'affectation. Le ministère précise que cet écart résulte, d'une part, du fait de la démission de certains agents, d'autre part, de la transformation de certains profils de poste, souhaitée par les ambassades.

Le ministère est en mesure d'indiquer que, dans un souci de remédier à cette situation et d'améliorer ainsi la transparence de ces mouvements, la publication a été prévue, dès l'année 2003, de trois "transparences", aux mois de septembre, décembre et février. En outre, pour la première fois, ces documents regrouperont l'ensemble des postes à pourvoir aussi bien dans les services et établissements culturels et de coopération que dans le cadre de l'assistance technique.

Le ministère estime donc qu'un effort important est en cours.

Les recrutés locaux

L'abandon de la gestion centralisée

La Cour observe que, testée en 2002 dans une vingtaine de pays, la globalisation des crédits de fonctionnement et de rémunération des recrutés locaux est en voie de généralisation.

Le ministère confirme que vingt-quatre postes diplomatiques et consulaires, représentant 9 % des postes, ont été désignés, dès la gestion 2002, pour mener cette expérience visant à élargir la globalisation des crédits de fonctionnement aux dépenses de rémunération des personnels recrutés localement.

Le ministère est en mesure de préciser à cet égard que dans le cadre de la poursuite du processus de modernisation et de déconcentration, il pourra, à compter du 1er janvier 2003, élargir cette expérience à cinquante-et-un postes supplémentaires, représentant 28 % des postes à l'étranger. Au total, un peu plus du tiers des postes pourront ainsi bénéficier, en 2003, de cette mesure de gestion déconcentrée des crédits destinés aux rémunérations des personnels locaux.

Le ministère souligne son souhait de pouvoir généraliser, au plus vite, cette expérimentation. Il fait néanmoins observer que son extension à l'ensemble des postes diplomatiques et consulaires demeure soumise à l'accord préalable du ministère du budget.

Les rémunérations principales et accessoires

Les rémunérations des personnels en fonction à l'administration centrale

D'une manière générale, le ministère constate que sur une douzaine d'observations portant sur les rémunérations principales et accessoires des agents, directement gérés par le ministère, pour dix d'entre elles la Cour relève que des mesures avaient été engagées et mises en oeuvre.

Le ministère souhaite apporter, ci-après, les précisions et éclaircissements sur les points ayant suscité des critiques.

Les conséquences de la fusion sur le plan indemnitaire

Le ministère confirme, comme le souligne à raison la Cour, l'harmonisation du régime indemnitaire mise en oeuvre progressivement pour l'ensemble des agents, suite à la fusion des affaires étrangères et de la coopération.

Les indemnités des agents contractuels

Ainsi que le relève la Cour, un arrêté du 31 janvier 2002 a permis de régulariser le montant des indemnités versées aux agents contractuels concernés, en alignant les taux autorisés sur ceux pratiqués.

Les modalités de rémunération accessoire des membres du service de l'inspection générale

Le ministère confirme que, suite aux observations de la Cour relevant que le décret du 24 juillet 1946 devait être considéré comme abrogé depuis l'entrée en vigueur du décret n° 86-416 du 12 mars 1986, les inspecteurs des

affaires étrangères bénéficient, effectivement à partir du 1^{er} juillet 2001, lors de leurs déplacements à l'étranger, du régime indemnitaire de droit commun institué par le décret précité de mars 1986.

Les indemnités pour frais de représentation des agents diplomatiques en fonction à l'administration centrale

Le ministère reconnaît que cette indemnité pour frais de représentation continue d'être versée, ainsi que le relève la Cour, dans les conditions antérieures à la publication du décret du 6 novembre 2001.

L'arrêté attendu, qui doit déterminer les agents pouvant bénéficier de cette indemnité, est en cours d'élaboration.

Les rémunérations des personnels en service à l'étranger

Le modalités de calcul de l'indemnité de résidence

La Cour relève que, sans "remettre en cause le caractère forfaitaire et global de cette indemnité", le système serait plus transparent et son évolution mieux maîtrisée si les critères objectifs de calcul et la prise en compte des situations locales étaient mieux définis.

Le ministère partage l'analyse de la Cour sur la nécessité, plus de trente ans après l'adoption du décret actuellement en vigueur qui détermine ces indemnités, de procéder à un examen approfondi de la situation pour aboutir à une réforme du mécanisme en place.

Il considère que cette action doit s'insérer dans le cadre de son plan de modernisation et être fondé sur une approche - comme le relève la Cour - plus large qu'une simple mise à jour des grilles existantes. Il est évident qu'un tel travail de refonte du mécanisme actuel demandera une expertise interministérielle importante dans la mesure où il concerne d'autres ministères que les affaires étrangères (cas, par exemple, des agents du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie à l'étranger ou des forces françaises dans certains pays).

Dans cette perspective, le ministre et le ministre délégué au budget ont demandé aux deux Inspections générales des affaires étrangères et des finances de faire un audit sur la refonte du décret de 1967. Cet audit aura lieu dans les prochaines semaines.

Les aménagement récents apportés aux avantages familiaux

Le ministère prend note de l'avis positif exprimé par la Cour sur les réformes apportées en ce qui concerne le supplément familial, d'une part, les majorations familiales, d'autre part.

*REPONSE DU MINISTRE DE LA FONCTION PUBLIQUE,
DE LA REFORME DE L'ÉTAT ET DE L'AMENAGEMENT
DU TERRITOIRE*

♦ *Il convient tout d'abord de souligner, comme le relève la Cour, que s'agissant du recrutement des agents contractuels qu'il emploie et de leur gestion, le ministère des affaires étrangères s'est engagé dans une démarche de régularisation, dont la poursuite devrait conduire à la résorption progressive des situations anormales qui ont pu être relevées. A cet effet, la convention de gestion envisagée avec le ministère chargé du budget peut être un moyen efficace pour y parvenir.*

L'effort ainsi engagé est d'autant plus à souligner que le ministère des affaires étrangères, non seulement doit, eu égard à la spécificité de ses missions être en mesure d'assurer la gestion d'agents placés dans des situations très différentes, mais a dû récemment faire face à l'intégration des agents contractuels de l'ancien ministère de la coopération.

♦ *La Cour relève par ailleurs quelques cas de mise à disposition d'agents contractuels, bien qu'aucun texte de portée générale n'organise une telle position pour des agents non titulaires.*

Tout en constatant que le ministère des affaires étrangères entend s'efforcer de réduire ces situations irrégulières, la direction générale de l'administration et de la fonction publique ne peut qu'appeler en la matière au respect des dispositions réglementaires, non seulement s'agissant des agents recrutés en qualité de contractuel, mais également des fonctionnaires placés en position de détachement.