

INTRODUCTION

En application de l'article 24 de la Constitution, le Parlement contrôle l'action du Gouvernement et évalue les politiques publiques. C'est dans ce cadre que la commission des affaires étrangères de l'Assemblée nationale a la responsabilité du suivi de l'action du ministère de l'Europe et des affaires étrangères (MEAE). Or, si les travaux permettant d'analyser les objectifs et de mesurer les résultats de l'action diplomatique et consulaire sont constants, en particulier à l'occasion des débats qui entourent la préparation, le vote et le contrôle de l'exécution de la loi de finances, la commission des affaires étrangères se penche plus rarement sur le fonctionnement interne du ministère. En d'autres termes, les débats sont nombreux sur la politique étrangère de la France, mais plus rares sur les services qui la mettent en œuvre. Aux yeux de beaucoup, le Quai d'Orsay fait figure, à cet égard, d'authentique forteresse.

Depuis de nombreuses années, le ministère connaît un profond bouleversement sous l'effet des efforts budgétaires demandés au réseau diplomatique et consulaire. Le programme « Action publique 2022 », lancé à l'automne 2018, se traduit par une nouvelle diminution des effectifs et une réforme des réseaux de l'État à l'étranger qui a pour conséquence une évolution importante des processus de gestion des postes diplomatiques. La réforme consiste en la mutualisation des emplois et des crédits de soutien des administrations de l'État à l'étranger entre les mains des secrétaires généraux d'ambassade (SGA), eux-mêmes placés sous la tutelle des ambassadeurs, qui voient leur rôle de coordination des moyens de l'État à l'étranger renforcé.

Ce rapport vise à établir un premier bilan du cadre de gestion qui se dessine dans les ambassades un an après le lancement de la réforme. Le nouveau cadre de gestion concerne avant tout les fonctions « support », par opposition aux fonctions « métiers » – la chancellerie diplomatique, le consulat, les conseillers sectoriels – qui ne sont pas modifiées dans leur fonctionnement, bien qu'elles soient mises à contribution dans la réalisation des objectifs de réduction de la masse salariale. Les fonctions « support », autrement dit de soutien, incluent les finances, les ressources humaines, l'immobilier et la logistique, les systèmes d'information et la sécurité diplomatique, toutes ces fonctions étant gérées, en administration centrale, par la direction générale de l'administration et de la modernisation (DGAM).

Compte tenu du caractère « flash » de la mission, vos rapporteurs ont préféré ne pas passer en revue chaque fonction support, en dépit de l'intérêt que présenterait un tel exercice. De toutes les fonctions support, vos rapporteurs

estiment que l'immobilier est le secteur qui requiert le plus de vigilance en ce qu'il nécessite un rattrapage très conséquent dans son entretien lourd et sa mise aux normes. Il s'agira plutôt de regarder les fonctions support dans ce qu'elles ont en commun, à savoir l'évolution de leur mode de gestion sous l'impulsion du programme « Action publique 2022 ». L'espoir est que ce premier travail débouchera sur des missions de plus long terme sur des aspects particuliers du fonctionnement du ministère.

Cette mission « flash » s'est déroulée en deux temps. D'abord, vos rapporteurs ont auditionné les différents services en administration centrale qui mettent en œuvre la réforme des réseaux de l'État à l'étranger. Ensuite, ils ont rencontré les personnels de deux postes diplomatiques, en Norvège et au Vietnam, jugées « représentatifs » du réseau diplomatique et consulaire de la France.

À l'issue de leurs travaux, les rapporteurs estiment que la réforme était nécessaire pour corriger certaines inefficiences et pour accompagner les objectifs de baisse de la masse salariale fixés au Quai d'Orsay. Bien que la réforme ait été menée dans une certaine précipitation et qu'elle ait suscité des tensions entre les ministères, elle fait l'objet d'un consensus assez large au sein des personnels. Les gestionnaires du ministère devront être attentifs à plusieurs points, à commencer par la charge de travail qui repose sur les SGA, afin d'atteindre les objectifs fixés, voire même d'éviter que la réforme ne se traduise par une fragilisation du réseau.

I. « ACTION PUBLIQUE 2022 » : UNE RÉFORME NÉCESSAIRE QUI FAIT ÉVOLUER LE CADRE DE GESTION DES POSTES DIPLOMATIQUES

A. UNE RÉFORME DE MODERNISATION DE L'ÉTAT DÉCLINÉE À L'ACTION EXTÉRIEURE DE L'ÉTAT

1. La commande : baisser la dépense publique et rationaliser l'administration de l'État à l'étranger

Lancé à l'été 2018, le programme « Action publique 2022 » irrigue l'ensemble des secteurs de l'action publique. Lors de son discours à l'occasion de la conférence des ambassadrices et des ambassadeurs, le 28 août 2018, le Premier ministre a décliné ce programme à l'action extérieure de l'État avec un double objectif : réduire la dépense publique et moderniser l'administration de l'État à l'étranger.

a. La réduction de la dépense publique

Le MEAE doit participer aux efforts collectifs de réduction de la dépense publique. De fait, le ministère a déjà réalisé beaucoup d'efforts au cours des dernières années. En dix ans, il a connu une baisse de ses effectifs de 17 %. En 2020, il représentera 0,7 % des effectifs de l'État, soit 13 524 emplois équivalent temps plein travaillé (ETPT), et environ 1 % du budget de l'État. Compte tenu de la difficulté à réaliser des efforts supplémentaires dans ce contexte, les objectifs de réduction de la masse salariale du MEAE, initialement fixés à 10 %, ont été réduits à 5,7 % d'ici à 2022.

b. L'administration de l'État à l'étranger restait perfectible

L'administration de l'État à l'étranger méritait d'être rationalisée. Avant la réforme, les fonctions support, pourtant interchangeable d'un ministère à l'autre, étaient propres à chaque ministère. Chaque service extérieur avait ses crédits et emplois de soutien relevant de son propre programme budgétaire et de son propre plafond d'emploi ministériel. Les fonctions support relevaient ainsi de huit ministères et de près de quarante programmes budgétaires. À titre d'illustration, chaque ministère disposait de son ou de ses chauffeurs et l'ambassadeur n'avait la main que sur le « pool » de chauffeurs relevant du Quai d'Orsay.

Ce système était facteur de rigidité parce qu'un ministère ne pouvait avoir recours aux emplois et aux crédits de soutien d'un autre ministère, quand bien même ces derniers étaient sous-employés. Il était également facteur de complexité puisque la gestion des moyens de soutien des ambassades se caractérisait par une hétérogénéité des textes et des pratiques ministérielles s'agissant, par exemple, des crédits pour frais de représentation ou des gratifications pour les stagiaires.

Surtout, il en résultait un fonctionnement en silo de l'administration de l'État à l'étranger qui ne favorisait pas le pilotage d'ensemble par l'ambassadeur. L'ambassadeur disposait des crédits et des emplois relevant de la chancellerie politique, du consulat et du service culturel, mais pas des services extérieurs, comme la mission économique ou la mission défense. Certes, le décret du 1^{er} juin 1979 avait reconnu la responsabilité interministérielle de l'ambassadeur sur les services de l'État à l'étranger mais, dans les faits, celle-ci restait limitée, faute de pouvoir maîtriser les moyens des différents services. L'absence d'un véritable chef de poste aboutissait à une myopie des instruments de l'État qui faisait oublier la ligne politique. « Action publique 2022 » est venue casser les tuyaux d'orgue.

2. La réforme : une réduction de la masse salariale couplée à une mutualisation des fonctions support entre les mains du SGA

a. La réduction de la masse salariale

• Le premier objectif de la réforme « Action publique 2022 » est de réaliser des économies sur la masse salariale des réseaux de l'État à l'étranger. En dépit de la révision à la baisse de la cible de réduction des effectifs de la fonction publique décidée par le Président de la République, l'objectif de réduction de la masse salariale du MEAE reste fixé à 5,7 %, soit à 416 ETP et 45 millions d'euros d'économies. Cet effort se concentre à l'étranger. La répartition de l'effort de 2018 à 2022 se répartit comme suit.

Année	2018	2019	2020	2021	2022	Total
Schéma d'emplois indicatif en ETP	- 90	- 160	- 80	- 79	- 7	- 416
Masse salariale en année pleine en euros (budgétisation)	- 2 576 955	- 11 813 417	- 15 674 395	- 9 530 392	- 5 493 886	- 45 089 045

Source : direction des ressources humaines du MEAE.

• Trois critères ont permis d'arbitrer les mesures de suppressions et de créations de postes à l'étranger. Selon un premier critère politique, un effort accru a été demandé au Maghreb, en Europe et en Amérique tandis que l'Asie, les pays émergents et les pays du G5 Sahel ont été plutôt préservés. Le deuxième critère est lié à la taille des postes, les postes de grande taille étant présumés disposés de plus de marge de manœuvre pour se rationaliser. Le dernier critère a trait à la relation bilatérale et au plan d'action des ambassadeurs, qui ont pu contribuer à l'exercice mené à l'automne 2018 et mener un dialogue avec l'administration centrale avec, si nécessaire, des arbitrages au niveau du secrétaire général du Quai d'Orsay.

Les cibles de réduction de la masse salariale ont été différenciées selon les postes sur la base de ces critères. Elles se sont étalées entre 7 % et 13 %, avec une cible intermédiaire fixée à 10 %.

- Les postes ont plusieurs moyens pour réduire leur masse salariale.

D'une part, les ambassadeurs peuvent décider la suppression de certains postes et le remplacement de certains expatriés par des recrutés de droit local, en particulier sur les fonctions métiers. Lorsque des emplois métiers sont supprimés, les missions disparaissent, tandis que, lorsque des emplois de soutien sont supprimés, les missions restent et doivent être redéployées sur d'autres personnels. Par ailleurs, les suppressions d'emplois métiers occupés par des expatriés permettent de réaliser davantage d'économies que les suppressions d'emplois de soutien, qui sont le plus souvent occupés par des agents de droit local.

D'autre part, les économies de personnel sur les emplois de soutien sont le fait de la mutualisation des fonctions support entre les administrations de l'État à l'étranger. *A contrario*, les fonctions métiers ne sont pas substituables les unes aux autres et ne peuvent donc être mutualisées.

- L'effort de réduction de la masse salariale porte sur le réseau diplomatique, mais aussi sur les autres réseaux de l'État à l'étranger, comme le réseau de la direction générale du Trésor. Le réseau économique de la France s'est profondément rationalisé ces dernières années, alors même que la diplomatie économique était érigée en priorité. À Oslo, le poste de conseiller économique a été « sauvé » *in extremis* après la décision de fermer le bureau de Business France et de supprimer le poste de volontaire international en entreprise (VIE) au sein de la mission économique.

La régionalisation

La régionalisation est une des solutions pour adapter le format des services extérieurs de l'État à la réduction continue des moyens. Si la régionalisation est écartée pour le réseau diplomatique, compte tenu du principe d'universalité du réseau, les autres réseaux ministériels ont été régionalisés. Ainsi, il n'existe pas d'attaché de défense dans chaque ambassade : certains attachés de défense tendent à avoir une compétence qui s'étend au-delà de leur pays de résidence. Si l'aire couverte est trop importante, l'action de l'attaché sectoriel tend à se diluer et perdre en efficacité. Vos rapporteurs jugent que la régionalisation doit donc être maîtrisée.

Par ailleurs, la réforme des réseaux de l'État à l'étranger peut s'avérer contradictoire avec la régionalisation. En effet, l'ambassadeur, qui a autorité sur les attachés sectoriels, a une compétence nationale, et non régionale. Un conseiller régional ne travaille qu'une partie de son temps pour le pays de résidence, ce qui réduit son utilité pour l'ambassadeur. La mutualisation des services supports à l'étranger, qui donne aux ambassadeurs la maîtrise sur les moyens des attachés sectoriels, multiplie les sources de conflit potentiel. Elle suppose que l'ambassadeur accepte que son conseiller sectoriel se concentre sur ses priorités, mêmes si celles-ci sont orientées hors de son pays de compétence.

b. La mutualisation des fonctions support

La réforme « Action publique 2022 » a donné lieu à la mutualisation des crédits et des emplois de soutien des administrations de l'État à l'étranger.

- Un total de 411 emplois support a été transféré au MEAE, dont 387 au 1^{er} janvier 2019 et le solde en 2020, afin de rassembler tous les emplois support sous un plafond d'emploi ministériel unique. Les emplois transférés sont des emplois de secrétaires, d'agents d'entretien, d'interprètes ou de chauffeurs, qui peuvent facilement faire l'objet d'une mutualisation entre réseaux. Lorsque l'ensemble des effectifs auront été transférés, le MEAE comptera un total de 3 081 agents positionnés sur des fonctions support dans le réseau, ce qui représente environ 16 % du total de la masse salariale à l'étranger.

- En complément, les ministères ont transféré 15 millions d'euros de crédits de fonctionnement afférents aux emplois transférés sur le programme 105. Ce programme est devenu le budget unique des services de l'État à l'étranger, mettant fin à la complexité induite par les multiples programmes budgétaires.

- Enfin, le Quai d'Orsay a récupéré des véhicules et l'ensemble du patrimoine immobilier de l'État à l'étranger. En comptant les 215 biens transférés au 1^{er} janvier 2019, le MEAE est aujourd'hui affectataire de plus de 2 200 biens immobiliers. Mis en commun, ces biens permettent la constitution de « pool » de véhicules et une gestion du parc de logement commune à l'ensemble des services de l'État à l'étranger.

Ces transferts se sont accompagnés d'une harmonisation des règles et des pratiques ministérielles des agents de l'État en ambassade de telle manière à simplifier et à mieux organiser la gestion en ambassade. À titre d'exemple, les rémunérations des personnels transférés ont été rapprochées des grilles de rémunérations du MEAE et les règles d'utilisation des véhicules ont été alignées sur le mode de fonctionnement de l'ambassade.

c. Le SGA, clef de voute de la réforme

Les secrétaires généraux d'ambassade (SGA)

Anciennement appelés directeurs des services communs de gestion (SCG), dont ils ont conservé toutes les attributions, les SGA sont les personnels qui ont la responsabilité des fonctions support en ambassade. À ce titre, ils réalisent la programmation des effectifs, la programmation du budget de fonctionnement, le suivi des opérations immobilières ou encore le suivi des dispositifs de sécurité des implantations immobilières. Les SGA existent dans toutes les ambassades, à l'exception des vingt-cinq postes de présence diplomatique (PPD). Selon la taille du poste, les SGA ont une équipe de gestionnaires comptables et administratifs plus ou moins importante pour les assister dans leurs fonctions.

Le SGA, qui est apparu en 2019, est l'aboutissement d'un long processus de regroupement des fonctions de gestion au sein des ambassades ces quinze dernières années. Conséquence de la mutualisation des fonctions support des services de l'État à l'étranger décidé dans le cadre du programme « Action Publique 2022 », il est désormais le service unique interministériel de gestion des moyens de support sur les plans administratif et financier. Aujourd'hui, les chefs de service de l'ambassade ne dialoguent plus avec leurs administrations de rattachement respectives pour leurs moyens de fonctionnement mais avec un interlocuteur unique, le SGA.

Le SGA est placé à la confluence de toutes les activités de l'ambassade. Il est le pivot du dialogue de gestion entre :

- le chef de poste, qui est l'ordonnateur secondaire unique de l'État dans son pays d'accréditation ;
- les chefs de service de l'ambassade, pour leur permettre d'exercer efficacement leur mission avec les moyens et dans des conditions adéquates ;
- l'administration centrale du ministère, et en particulier les services de la DGAM qui sont des interlocuteurs quotidiens.

3. La méthode : une mise en œuvre précipitée mais désormais stabilisée

- Le lancement précipité de la réforme, par ailleurs principalement dictée par des considérations budgétaires, a suscité des tensions avec les personnels.

Pour rappel, les travaux pour rénover la gestion des réseaux internationaux de l'État se sont engagés dès l'été 2017 en lien avec le « Comité action publique 2022 ». La réforme « Action publique 2022 », qui irrigue l'ensemble des secteurs de l'action publique, a été lancée à l'été 2018. Le MEAE s'est vu assigner trois objectifs : réaliser des économies sur la masse salariale, mutualiser les fonctions support des administrations de l'État à l'étranger et conforter le MEAE dans son rôle de pilotage interministériel de l'action extérieure. La réduction des effectifs a été engagée dès le projet de loi de finances 2019 alors même que les contours de la réforme des réseaux de l'État à l'étranger n'étaient pas encore arrêtés.

- La définition des contours de la réforme a exigé un effort de coordination interministérielle complexe et d'une ampleur inédite qui a été piloté par une « task force » présidée par l'ambassadeur Alain Le Roy.

Au départ, la négociation s'est nouée autour des transferts des emplois support et des crédits de fonctionnement des autres ministères vers le MEAE. Vos rapporteurs imaginent la difficulté de cette négociation au cours de laquelle chaque ministère a déployé une énergie considérable pour conserver chaque effectif et chaque ligne de crédit qui étaient les siens.

Par ailleurs, les administrations centrales concernées se sont entendues sur la convention interministérielle du 21 novembre 2018 pour servir de cadre général aux nouvelles règles de gestion en ambassade. Cette convention fixe des règles générales de gestion fondées sur quatre principes : la responsabilité du chef de poste, la transparence, l'équité entre agents et l'interministérialité. Elle ménage une certaine autonomie à chaque ambassade pour décliner ces principes dans des contextes locaux très différents.

- Si les postes ont été faiblement associés dans les objectifs qui leur ont été assignés, ils ont pu faire remonter des difficultés au stade de la mise en œuvre conduisant, parfois, à certains arbitrages favorables.

Au mois de septembre 2018, les postes se sont vu assigner un objectif de réduction de leur masse salariale, situé entre 7 et 13 %, tous réseaux confondus, d'ici 2022. En novembre, les ambassadeurs ont réalisé des propositions pour atteindre l'objectif qui leur a été assigné, en réévaluant s'il le fallait les missions du poste. De manière générale, les postes estiment que leurs propositions n'ont pas été suffisamment prises en compte par l'administration centrale, mettant à mal

l'idée selon laquelle les chefs de poste seraient libres de composer leurs équipes. Néanmoins, dans certains cas, les postes ont réussi à faire valoir l'importance des missions exercées par certains de leurs personnels. À Hanoï, le poste d'attaché agricole, initialement visé par les objectifs de suppression, a finalement été pérennisé.

L'arbitrage rendu par le Premier ministre le 25 janvier 2019, qui a réduit l'effort à réaliser par le MEAE en termes de masse salariale à 5,7 % d'ici 2022, a conduit à une approche plus inclusive avec les postes. L'administration centrale a pu faire preuve d'une plus grande souplesse vis-à-vis des propositions des postes même si leur mise en œuvre a été renvoyée au dialogue de gestion pour les années 2020, 2021 et 2022. Cette réduction de l'objectif global a permis une plus grande écoute sans renoncer à un effort qui reste important.

● Pour plus de pragmatisme dans la mise en œuvre de la réforme, l'année 2019 a été érigée en année de transition.

Au 1^{er} janvier 2019, le portage des fonctions support a changé. Les emplois support et des crédits de fonctionnement ont basculé vers le MEAE, même si quelques emplois ne seront transférés qu'en 2020. Les ambassades ont pu bénéficier d'un accompagnement par des instructions précises sur les sujets les plus problématiques, liées par exemple à la gestion du parc automobile et du parc de logement, et des réponses en temps réel aux questions de chaque poste.

En revanche, pour l'année 2019, les postes ont reçu l'instruction de reconduire les crédits des services extérieurs sans faire jouer la fongibilité des enveloppes. Cette parfaite continuité budgétaire ne jouera pas en 2020, première année lors de laquelle l'ambassadeur aura la maîtrise de l'ensemble des moyens des services extérieurs, ce qui pourrait tendre à nouveau les relations entre les ministères.

B. UN CADRE DE GESTION RENOVÉ

1. Les processus de gestion ont été améliorés...

a. Les services extérieurs déchargés des fonctions support

La mutualisation des fonctions support a permis de décharger les services extérieurs des tâches administratives pour leur permettre de se recentrer sur leur cœur de métier. Ces tâches sont désormais exercées par des personnels qui ont été formés pour cela et qui, de ce fait, les exercent mieux. Les chefs de service continuent de passer les commandes, mais les tâches de gestion ont été transférées aux équipes du SGA. À titre d'illustration, si l'attaché de défense, situé dans un autre immeuble que l'ambassade, a besoin de fournitures de bureau, il n'a plus à

s'approvisionner lui-même mais peut se tourner vers le SGA qui en fera l'acquisition à sa place.

L'effet est particulièrement bénéfique pour les petits services dans lesquelles la gestion administrative, comptable et budgétaire occupait une place démesurée par rapport aux moyens humains du service. De manière collatérale, les autres ministères n'ont plus la charge de superviser la gestion de leur réseau.

b. Une plus grande souplesse dans la gestion

La mutualisation des moyens apporte une plus grande flexibilité de gestion. Les rapporteurs ont bien rencontré des chefs de service qui craignaient, particulièrement dans des situations d'urgence, de perdre en souplesse puisqu'ils n'ont plus directement la main sur leurs moyens. Compte tenu de la solidité du modèle de gestion à l'étranger dont dispose le MEAE, au travers des SGA, ces situations seront vraisemblablement exceptionnelles. En tout état de cause, ces hypothèses ne justifiaient pas de se priver des bénéfices de la mutualisation.

La mutualisation est, dans la plupart des cas, une réelle opportunité. Auparavant, un service de l'ambassade qui manquait de crédits en gestion devait solliciter un ré-abondement en urgence à son administration d'origine, créant un système en tuyaux d'orgue particulièrement rigide. Aujourd'hui, la fongibilité des enveloppes permet le ré-abondement d'un service en fonction de l'activité et des priorités définis par l'ambassadeur. Par exemple, si le chef du service économique dispose d'une enveloppe de frais de représentation insuffisante, l'ambassadeur pourra piocher dans les crédits mutualisés pour lui apporter le complément nécessaire à la conduite de ses missions. En sens inverse, si l'attaché de défense ne dépense pas l'ensemble de son budget, les crédits restants pourront être transférés vers un service qui en a plus besoin.

Il en va de même pour les biens qui ont été mis en commun. Chaque service puise désormais dans le même « pool » de chauffeur, ce qui permet à chacun d'avoir toujours un chauffeur même si celui qui lui était affecté précédemment est en vacances ou en congé maladie. Le transfert des biens immobiliers au MEAE est également une opportunité pour mettre en place, par le biais d'un pilotage efficace du parc immobilier de l'État à l'étranger, plus de cohérence et d'unité dans l'action de l'État.

c. Une plus grande cohérence et unité dans l'action de l'État à l'étranger

La réforme des réseaux de l'État renforce l'ambassadeur dans son rôle de chef de poste. Si l'ambassadeur disposait déjà d'une mission d'animation des différents réseaux, celui-ci récupère désormais l'ensemble des moyens afférents, ce qui permet de créer une véritable chaîne de commandement dont l'ambassadeur

est responsable. L'ambassadeur devient la seule autorité en relation avec l'administration centrale pour déterminer les moyens de l'ensemble des réseaux.

Cette responsabilisation du chef de poste est utile pour assurer une plus grande cohérence dans la politique diplomatique de la France. Les services de l'administration de l'État à l'étranger sont mieux arrimés aux objectifs politiques définis par le Gouvernement et déclinés par l'ambassadeur. Si une nouvelle priorité politique est identifiée, l'ambassadeur sera plus facilement en mesure de mobiliser l'« équipe France » autour de cette priorité, quelle qu'elle soit.

En conséquence, la part de management dans la fonction d'ambassadeur s'accroît ce qui, dans le contexte actuel de restriction budgétaire, obligera ces derniers à réaliser des « choix cruels » vis-à-vis de certains services. En d'autres termes, la réforme a pour effet de déconcentrer les éventuels conflits. Chaque chef de service sera amené à défendre ses dossiers devant l'ambassadeur qui aura la charge d'affecter les crédits en fonction des priorités qu'il décide. Plusieurs chefs de service rencontrés par vos rapporteurs ont partagé avec eux le scénario catastrophe d'un ambassadeur hostile à leur action. La réforme change donc le profil des ambassadeurs, qui devront être, plus que jamais, de bons managers.

d. Des économies de fonctionnement et de masse salariale

- Les crédits de fonctionnement des ambassades sont demeurés stables ces dernières années ce qui a exigé un gros effort de gestion pour absorber la hausse des charges à l'étranger, en particulier la perte au change-prix, la hausse des dépenses d'énergie et la hausse du coût du travail à l'étranger.

La réforme de 2019 est une étape supplémentaire dans la rationalisation de la gestion des moyens des ambassades. La fin de l'organisation en silos génère plusieurs types de gains d'efficacité :

- une simplification sur les plans budgétaire et comptable, lié au regroupement des crédits sur le seul programme 105, et un allègement des procédures administratives, compte tenu de l'harmonisation des règles de gestion des crédits ;

- des économies d'échelle progressives grâce aux solutions de gestion des SGA, comme la réduction des parcs automobiles ou le regroupement des contrats (téléphone, nettoyage, assurance automobile notamment).

Une grande partie des économies de fonctionnement dépendent toutefois du regroupement des différents services sur un nombre réduit d'emprises, voire sur un site unique lorsque cela est possible. Outre les produits de cession qu'elle rapporte, la rationalisation des emprises immobilières est la condition à de nombreuses mutualisations qui permettent de réaliser des économies d'échelle.

Ces projets de co-localisation exigent des opérations immobilières préalables qui ont un coût à court terme.

Le projet de regroupement des services sur un site unique en Norvège

L'ambassade de France en Norvège est éclatée sur trois sites :

- un site principal, qui comprend la chancellerie politique, le consulat, le SGA et le service de presse et de communication ;
- une maison qui comprend la mission défense ;
- et un grand immeuble en plein centre de la ville qui héberge la mission économique et l'Institut français.

L'ambassadeur de France en Norvège, M. Pierre-Mathieu Duhamel, a le projet de regrouper tous les services de l'ambassade au sein du grand immeuble en plein centre, qui se vide en raison de la suppression du bureau de Business France et de la fermeture programmée de l'Institut français de Norvège.

Les économies de fonctionnement liées au regroupement sur un seul site ont été évaluées par l'ambassade à 90 000 euros, ce qui représente 60 % des coûts consolidés de fonctionnement des trois sites actuels. Ce projet de site unique permettrait par ailleurs d'améliorer les conditions de travail des personnels, qui ont besoin de se voir pour travailler ensemble.

Compte tenu des bénéfices dont ce projet est porteur, vos rapporteurs regrettent que le début des travaux, prévu en 2021, soit fixé à un horizon aussi lointain.

● La mutualisation des fonctions support doit conduire à des économies de masse salariale au sein des ambassades. Ces économies résultent d'une meilleure utilisation de personnels qui, lorsqu'ils dépendaient de différents ministères, n'étaient pas employés à leur plein potentiel. En Norvège comme au Vietnam, la constitution de « pool » de chauffeurs a permis de supprimer un ETP. Si ces économies sont parfaites, en ce qu'elles ne se traduisent pas par une dégradation du service rendu, elles portent surtout sur des agents de droit local, qui ne représentent pas la majeure partie de la masse salariale à l'étranger. La baisse de la masse salariale suppose, en parallèle, de supprimer ou de transformer des fonctions métiers, et donc d'abandonner certaines missions.

2. ... ce que favorise la bonne culture de gestion du ministère

Le nouveau cadre de l'action extérieure de l'État peut s'appuyer sur la solide culture de gestion du Quai d'Orsay. La gestion des postes est pilotée par l'ambassadeur qui préside un comité de gestion composé des attachés sectoriels, du SGA et des agents comptables et administratifs. Le comité de gestion fait le point, trois fois par an, sur la gestion de l'ambassade et des services extérieurs.

S'agissant de la programmation et du suivi des crédits, la vie de l'ambassade est rythmée par trois grands moments :

– le mois de **septembre** correspond à la programmation des crédits de l’ambassade, qui donne lieu à un dialogue avec le niveau central au cours du mois d’octobre et de novembre ;

– en **janvier**, le comité de gestion fait le point sur l’arrivée des crédits ;

– **en juin** a lieu la réunion de milieu de gestion, qui fait le bilan sur la gestion des crédits et qui permet, le cas échéant, de demander des crédits supplémentaires à l’administration centrale.

Vos rapporteurs estiment que, de manière générale, le dialogue de gestion entre les postes et le niveau central est fluide et confiant. En particulier, le dialogue est permanent sur la programmation des effectifs et l’allocation des ressources humaines qui en procède. Les postes sont demandeurs d’instructions précises et n’hésitent pas à développer leurs attentes ou leurs besoins d’aménagement. Ces derniers sont devenus plus exigeants à mesure que les tensions sur les effectifs se sont accrues ces dernières années, en acceptant de plus en plus mal que l’administration centrale ne les suive pas dans leurs propositions.

La gestion des ambassades fait l’objet de contrôles réguliers et approfondis. Ce contrôle est exercé, au premier chef, par l’administration centrale, au moment de la programmation budgétaire, puisque les budgets des ambassades doivent être justifiés au premier euro (ce qui signifie qu’il n’y a aucune reconduction systématique de crédits), et tout au long de la gestion sur des sujets ponctuels à fort enjeu, comme le renouvellement des véhicules ou l’appel à projet « ambassade verte » pour inciter à optimiser la maintenance et la recherche d’économie d’énergie. Le contrôle des postes se fait, à un deuxième niveau, à l’occasion des missions de l’inspection générale des affaires étrangères (IGAE), qui exerce une activité d’inspection des postes et d’audit de l’administration centrale à la demande du secrétaire général du ministère ou de sa propre initiative.

Si la gestion est robuste dans son ensemble, vos rapporteurs regrettent néanmoins certaines rigidités, en particulier le temps de réaction qui peut parfois être un peu long pour répondre aux demandes des postes, le manque de motivation de certaines décisions qui peut susciter des frustrations chez les personnels et le manque de souplesse dans le cadre de la procédure de fin de gestion qui interdit, sauf urgence, de procéder à des dépenses entre le 5 et le 31 décembre.

II. POUR QUE LA RÉFORME RÉUSSISSE, PLUSIEURS POINTS DE VIGILANCE DEVRONT ÊTRE PRIS EN COMPTE

A. UN ANGLE MORT : LA SURCHARGE DE TRAVAIL DES SGA

Vos rapporteurs considèrent que la réforme s'est traduite par une surcharge de travail pour les SGA, avec un risque important d'usure et de démotivation de ces personnels.

Les responsabilités qui pèsent sur les épaules des SGA n'ont cessé de s'accroître à mesure que ces personnels ont récupéré les fonctions support des autres services de l'État à l'étranger. Les SGA ont vécu moins une hausse de leurs attributions qu'un accroissement de leur périmètre d'activité. La nature des tâches exercées par les SGA tend par ailleurs à se complexifier à cause de la hausse des exigences de redevabilité, vis-à-vis du niveau central et des personnels : les SGA doivent par exemple consacrer un temps de plus en plus important au dialogue social au sein du poste. Il faut ajouter à cela que certains SGA ont plusieurs « casquettes » : à Oslo, le SGA est également consul et régisseur. Malgré ces responsabilités, les moyens humains des SGA n'ont pas été renforcés pendant la période transitoire de mise en œuvre de la réforme.

Vos rapporteurs estiment que la situation actuelle n'est pas soutenable. Or, les SGA sont un maillon indispensable au fonctionnement des ambassades : si ces derniers ne sont pas au rendez-vous, nos postes diplomatiques et consulaires sont paralysés. Afin que la réforme des réseaux de l'État à l'étranger réussisse, il est nécessaire de mieux prendre en compte la situation de ces personnels.

Les tâches des SGA devrait être progressivement allégées grâce aux gains de productivité permis par la dématérialisation d'un certain nombre de tâches. À titre d'illustration, le nouvel outil comptable et budgétaire « Crocus », qui devrait remplacer le logiciel « Corège » à partir de 2021, permettra la transmission par voie informatique de pièces originales qui partent actuellement par la valise diplomatique. La mise en place de « Crocus » s'accompagne par ailleurs d'une nouvelle « carte achat » qui facilitera le paiement des fournisseurs.

La dématérialisation doit s'accompagner de l'allègement d'un certain nombre de freins réglementaires. L'administration doit notamment parvenir à accepter des pièces non originales, ce qu'elle ne fait pas, autant pour des considérations légitimes de sécurité informatique qu'à cause de certaines réticences culturelles.

Dans l'attente des gains de productivité permis par la simplification et la dématérialisation, le Quai d'Orsay a commencé à dédoubler certains postes de SGA qui ont plusieurs casquettes, comme à Kaboul, Khartoum et Doha. Si cette démarche devrait se poursuivre pour les SGA en situation de plus grande tension,

elle reste insuffisante. Vos rapporteurs estiment que les équipes des SGA devraient être complètement épargnées des objectifs de réduction de la masse salariale du ministère, voire même être renforcées.

Vos rapporteurs considèrent que des progrès importants restent à faire dans la gestion de ces personnels sur le plan de la formation et de la carrière.

Aujourd'hui, la formation des SGA est lacunaire, alors que ces personnels sont amenés à traiter des sujets très techniques, de la comptabilité à l'immobilier. Certes, les journées annuelles des SGA permettent la transmission des instructions ministérielles et un échange de bonnes pratiques entre les personnels. Par ailleurs, les SGA disposent d'une plateforme en ligne qui leur permet, en cas de difficulté, de solliciter l'avis de leurs collègues dans d'autres pays. Si ces dispositifs sont utiles, vos rapporteurs considèrent qu'il est nécessaire d'offrir une réelle formation aux primo-partants.

Le manque de « tuilage » au Quai d'Orsay

Si le « tuilage » est formalisé pour les ambassadeurs, la plupart des personnels arrivent sur un poste sans avoir pu bénéficier des conseils de leurs prédécesseurs, à moins que les personnels acceptent de sacrifier certains jours de vacances. Par contraste, certains pays financent une année de cours de langue rare avant l'affectation de certains personnels.

Lorsqu'un tiers des personnels du Quai d'Orsay change d'affectation chaque année, on comprend que le « tuilage » puisse coûter très cher pour le ministère. Il s'agit d'un argument supplémentaire pour réduire la fréquence de rotation des personnels...

Par ailleurs, l'importance du poste de SGA reste insuffisamment prise en compte dans la carrière. Le changement de nom de ces personnels, aligné sur celui de secrétaire général du MEAE, illustre la volonté de rehaussement symbolique de leurs fonctions. Il faut désormais entrer dans le concret : l'importance de ce poste devrait être mieux reconnu dans le déroulement des carrières.

B. UN SENTIMENT D'ARBITRAIRE VIS-À-VIS DE CERTAINES DÉCISIONS DE RATIONALISATION

Vos rapporteurs l'ont souvent répété : il existe un risque que le ministère se retrouve dans une situation d'injonction contradictoire, entre des missions qui ne cessent de s'étendre et des moyens qui ne cessent de se réduire. Par exemple, l'ambition affichée dans le domaine de l'aide publique au développement (APD) se traduit par un accroissement de la charge de travail pour les ambassades, qui sont redevables de l'utilisation de l'ensemble de ces fonds.

Au-delà de cette évidence, vos rapporteurs déplorent l'impression d'arbitraire dont sont empreintes certaines décisions de rationalisation, ce qui peut susciter un certain découragement chez les personnels. Sur le terrain, les

personnels ont souvent l'impression que l'administration centrale reste sourde à leurs propositions, y compris lorsque ces derniers tentent, de manière constructive, de proposer des solutions de rationalisation. Les ambassades doivent être mieux associées aux prises de décision, ce qui exige des décideurs du ministère qu'ils se rendent plus sur le terrain et motivent davantage leurs décisions.

Afin de dissiper ce sentiment d'arbitraire, vos rapporteurs proposent que le ministère fasse un effort dans la mesure de la performance afin de formaliser les critères qui président à la décision de fermeture d'un service ou la suppression d'un poste. Vos rapporteurs sont conscients qu'une partie de l'activité diplomatique et consulaire est difficilement mesurable. Dans la branche consulaire, le décès d'un ressortissant français peut par exemple se révéler très chronophage et désorganiser tout un service.

Vos rapporteurs considèrent qu'il est néanmoins possible de produire des mesures objectives pour quantifier une large partie de l'activité des postes, ce d'autant plus que les personnels remplissent, chaque année, un certain nombre d'enquêtes sur leur travail qui devraient servir à produire de tels indicateurs. L'administration centrale pourrait avoir recours aux indicateurs de performance employés par l'IGAE, aussi bien dans le champ de l'activité politique (nombre de visites bilatérales, nombre de correspondances diplomatiques, *etc.*) que de l'activité économique (nombre d'entreprises accompagnées, nombre d'événements de promotion organisés, *etc.*) et culturelle (montants du mécénat levés, heures de cours de français dispensés, nombre de certifications de maîtrise de la langue française distribués, nombre de sections bilingues ouvertes, *etc.*).

La fermeture de l'Institut français de Norvège

Lors de leur déplacement en Norvège, vos rapporteurs ont découvert le projet de fermer l'Institut français à l'été 2020 et de transférer les personnels vers le service de coopération et d'action culturelle (SCAC) de l'ambassade.

Vos rapporteurs peinent encore à comprendre les raisons qui justifient la fermeture de l'Institut français de Norvège (IFN), dès lors que :

- l'IFN est considéré comme le meilleur centre d'apprentissage du français en Norvège, avec un nombre d'élèves en augmentation ;
- l'IFN est rentable et dégage un excédent d'environ 100 000 euros ;
- la France a manifesté la volonté de développer ses relations avec la Norvège au travers d'un récent accord-cadre de coopération ;
- la Norvège est très demandeuse de présence française – elle apporte près de 300 000 euros de subventions à l'IFN –, notamment dans le contexte du « Brexit », qui conduit la Norvège à vouloir se rapprocher de la France et de l'Allemagne.

Aujourd'hui, l'ambassade de France en Norvège s'organise pour faire évoluer l'IFN vers une association de droit local, qui reprendra l'ensemble des professeurs et des élèves, afin de continuer à donner des cours de français.

Au-delà de l'IFN, vos rapporteurs observent un mouvement de balancier, selon les périodes, entre une volonté d'extension et de recentrement du réseau culturel. Pour savoir s'il est nécessaire d'ouvrir ou de fermer un Institut français, vos rapporteurs invitent à regarder un indicateur simple : la rentabilité

C. UNE RÉFORME QUI RESTE ENCORE INCOMPLÈTE

Certains crédits et emplois de soutien n'ont pas été transférés au Quai d'Orsay. De ce fait, l'objectif de la réforme, consistant à créer un budget unique et un plafond d'emploi unique, n'a pas été complètement atteint, ce qui limite les gains de productivité et la capacité à générer des économies.

1. Les crédits non transférés

Certains crédits continuent d'être maîtrisés par les autres ministères. Réticents à l'idée de perdre leurs moyens, les ministères se sont battus pour conserver la gestion des crédits relatifs aux frais de mission et aux stagiaires. De ce fait, les différents programmes budgétaires, comme le programme 305 pour la mission économique ou le programme 144 pour la mission défense, continuent de financer une partie de l'administration de l'État à l'étranger.

Alors que la charge de gestion a bien été transférée au Quai d'Orsay, l'ensemble des crédits correspondants à ce travail n'ont pas été transférés : le MEAE est donc, à ce stade, perdant dans cette réforme. Le budget pour 2020 prévoit des transferts complémentaires, d'environ un million d'euros, pour compenser l'insuffisance des moyens transférés par les autres ministères.

Néanmoins, il reste de nombreux crédits non transférés qui devront donc être trouvés par le MEAE. Le meilleur exemple est celui de l'immobilier : le Quai d'Orsay a récupéré l'ensemble des biens immobiliers de l'État à l'étranger mais pas les crédits d'entretien lourd afférents. Dans la négociation interministérielle, les autres ministères ont avancé le fait que ces crédits d'entretien lourd étaient principalement constitués des recettes de cessions immobilières et ont donc incité le Quai d'Orsay à vendre une partie du patrimoine transféré...

Vos rapporteurs estiment que les cessions immobilières ne font qu'appauvrir l'État et appellent donc à trouver d'autres sources de financement pour rénover nos emprises à l'étranger. Outre la hausse des crédits budgétaires, inscrite dans le budget pour 2020, le Quai d'Orsay peut compter sur certaines recettes exceptionnelles, liées à l'organisation de manifestations payantes dans les résidences de France et à la participation de sponsors au financement de certains événements, comme la fête du 14 juillet. Il y a néanmoins des limites à ces recettes exceptionnelles compte tenu des règles qui visent à éviter qu'un sponsor ou une manifestation contraire à nos valeurs mettent la France dans une situation embarrassante et de la charge de travail qu'elles induisent pour les SGA. Vos rapporteurs considèrent, à tout le moins, qu'il est nécessaire de faire payer systématiquement le logement dans les ambassades.

2. Les emplois non transférés

De même, il n'existe pas, en pratique, de plafond d'emplois unique en ambassade. Certains emplois de soutien continuent d'être gérés par les autres ministères ce que favorise la limite parfois floue entre les notions de fonction support et de fonctions métiers.

Dans certains cas, certains emplois combinant support et métier ont été classés comme des fonctions métiers par les autres ministères. Les ministères ont pu se prévaloir du caractère hybride de certains postes, comme celui de secrétaire ou d'interprète, pour s'opposer à la mutualisation de plusieurs ETP.

Dans d'autres cas, certaines fonctions hybrides ont été basculées vers le MEAE mais sont restés fléchées auprès de certains attachés sectoriels. Vos rapporteurs ont entendu de nombreux attachés sectoriels expliquer que les interprètes ou les secrétaires ne sont pas substituables : ces personnels se spécialisent dans certains domaines. Il était donc important que ces personnels

restent à leur disposition pour ne pas nuire à leur activité. Cette situation est néanmoins complexe pour les personnels du Quai d'Orsay qui récupère la gestion de ces agents sans bénéficier du fruit de leur travail.

D. LE PILOTAGE DE L'ADMINISTRATION DE L'ÉTAT À L'ÉTRANGER RESTE ENCORE INCERTAIN

Comme on l'a vu, la mutualisation des fonctions support à l'étranger renforce la capacité de l'ambassadeur à faire des arbitrages en fonction des priorités qu'il a lui-même définies. Néanmoins, les pouvoirs de l'ambassadeur restent limités vis-à-vis des services extérieurs et des opérateurs, de l'administration centrale du MEAE et des autres ministères à l'étranger.

1. Vers le bas : vis-à-vis des services extérieurs et des opérateurs

Le champ de la mutualisation des moyens est resté limité, ce qui entrave la capacité de l'ambassadeur à mobiliser l'ensemble des services à l'étranger.

D'une part, la mutualisation ne concerne pas les opérateurs de l'État à l'étranger compte tenu de leur autonomie de gestion. À titre d'exemple, les instituts français gèrent eux-mêmes leurs propres fonction support en raison de leur statut particulier d'établissement à autonomie financière (EAF), qui se traduit par une autonomie du budget de l'État et une capacité à percevoir des recettes propres. Vos rapporteurs ont pu constater que la gestion des instituts français, qui obéit à des règles propres, est « acrobatique ». Certaines mutualisations avec les opérateurs sont possibles au cas par cas, mais elles sont au mieux limitées à la colocation immobilière et à la sécurité diplomatique. À Hanoï, l'ambassade et l'Institut français ont par exemple conclu une convention pour mettre en commun leurs véhicules. Il reste que les opérateurs sont faiblement arrimés aux objectifs politiques fixés par le chef de poste.

D'autre part, le champ de la mutualisation concerne les crédits et les emplois de soutien, mais pas les fonctions métiers des ministères présents à l'étranger. Des expérimentations d'hébergement du service économique au sein de la chancellerie politique devraient être lancées dans six postes (Chili, Ghana, Malaisie, Mauritanie, Norvège et Hongrie). Ce type d'expérimentation, consistant à créer une équipe intégrée auprès de l'ambassadeur, pourrait être une première étape vers la mutualisation des fonctions métiers des autres ministères.

Vos rapporteurs considèrent qu'il faut continuer à faire tomber les clivages afin de se doter d'une véritable « équipe France » à l'étranger. En parallèle de la mutualisation des moyens, il est nécessaire de passer à une étape plus positive, mais aussi plus politique, pour fédérer l'« équipe France ». Le chef de poste doit pouvoir définir des priorités communes afin de développer une gamme

d'interventions plus efficace. Sans doute est-il nécessaire de commencer par adopter une identité unique à l'étranger, en évitant d'avoir un logo par opérateur. Cet effort est le préalable avant d'imaginer pouvoir décloisonner les ambassades européennes pour agir conjointement sur des projets européens.

2. Vers le haut : vis-à-vis de l'administration centrale du Quai d'Orsay

Compte tenu du poids de l'administration centrale, les ambassadeurs ne sont pas très libres d'organiser les effectifs et les emplois dans leur poste. L'autonomie de gestion des ambassadeurs reste étroite et le respect du cadre fait l'objet d'un suivi régulier par l'administration centrale. Par exemple, les chefs de poste n'ont aucune influence sur les rémunérations, à l'exception de certaines primes très faibles dont peuvent bénéficier les salariés locaux. Si l'administration centrale est garante de la cohérence générale du dispositif, de sa continuité et de sa viabilité, vos rapporteurs considèrent que cette dernière reste trop directive, conséquence de notre tradition jacobine. Le plan « Action publique 2022 » doit s'accompagner d'une plus grande confiance faite au niveau local.

3. Sur les côtés : vis-à-vis des autres ministères à l'étranger

Comme expliqué plus avant, les autres ministères à l'étranger ont été très réticents à se déposséder de leurs fonction support. Aujourd'hui, la plupart des attachés sectoriels rencontrés par vos rapporteurs reconnaissent que la réforme était inéluctable et que celle-ci se passe plutôt bien. Pour preuve, les attachés d'armement ont décidé de rejoindre la réforme à partir de l'année 2020. La réforme a également permis de développer un dialogue de gestion entre administrations centrales concernant le fonctionnement des ambassades, via des contacts informels fréquents et des réunions de cadrage régulières.

Toutefois, 2019 est une année de transition, au cours de laquelle les crédits ont été reconduits à l'identique. En 2020, les ambassadeurs pourront faire jouer la fongibilité des enveloppes en fonction de leurs priorités, ce qui pourrait réenclencher la guerre entre les ministères. Chaque ministère restera vigilant, dans chaque poste, à ce que l'ambassadeur ne répartisse pas les moyens au détriment des missions de ses attachés sectoriels. Interrogé sur le sujet, le ministre de l'Europe et des affaires étrangères, Jean-Yves Le Drian, estime « *qu'il [n'y aura pas] de difficultés au niveau interministériel car le pragmatisme l'emportera* ».

Vos rapporteurs restent néanmoins inquiets car le Quai d'Orsay pourrait faire l'objet de pressions de la part des autres ministères, ce qui serait de nature à remettre en cause le rôle du MEAE comme ministère « chef-de-file » à l'étranger. En bout de chaîne, la capacité laissée aux ambassadeurs d'affecter les crédits entre les attachés sectoriels pourrait être paralysée. Les ambassadeurs devront donc faire

l'objet d'un fort soutien face aux autres ministères à l'étranger, sous peine de remettre en cause un des grands apports de la réforme

ANNEXE : LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES PAR LES RAPPORTEURS ET DÉPLACEMENTS

Auditions à Paris

- **M. Philippe Lefort**, directeur des systèmes d'information du ministère de l'Europe et des Affaires étrangères ;
- **M. Hubert Bonneau**, directeur de la sécurité diplomatique du ministère de l'Europe et des Affaires étrangères ;
- **Mme Agnès Cukierman**, directrice des affaires financières du ministère de l'Europe et des affaires étrangères ;
- **Mme Odile Roussel**, directrice des immeubles et de la logistique du ministère de l'Europe et des affaires étrangères ;
- **M. Guillaume Habert**, chef du bureau du plafond d'emplois, de la rémunération et du dialogue de gestion, adjoint au sous-directeur de la politique des ressources humaine au ministère de l'Europe et des affaires étrangères ;
- **Mme Maryse Bossière**, directrice de l'inspection générale des affaires étrangères ;
- **M. Francis Étienne**, président de l'Association des diplomates issus de l'ENA (ADIENA).

Déplacement à l'ambassade de France en Norvège

- **M. Pierre-Mathieu Duhamel**, ambassadeur de France en Norvège, **Mme Anne-Laure Jeanvoine**, première conseillère, **Mme Laetitia Chrétien**, secrétaire générale de l'ambassade, et les personnels rencontrés sur place.

Déplacement à l'ambassade de France au Vietnam

- **M. Nicolas Warnery**, ambassadeur de France au Vietnam, **M. Olivier Sigaud**, premier conseiller, **M. Nicolas Boltz**, secrétaire général de l'ambassade, et les personnels rencontrés sur place.