

INSTITUT RÉGIONAL D'ADMINISTRATION DE METZ

Promotion Marguerite YOURCENAR

RAPPORT DE STAGE

Maître de stage : Eric BERTI, chef du service des affaires juridiques internes

Tuteur : Sandrine BARBIER, adjointe au chef de service

RAPPORT DE STAGE AU MINISTÈRE DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES

Direction générale de l'administration et de la modernisation

Jean-Philippe MENGUAL

24 juin 2012

Deuxième stage de mise en situation
Paris, mai-juin 2012

Un grand merci à :

Mon maître de stage :

M. Eric BERTI

48 rue de Javel

75015 PARIS

Tél. : 01.43.17.

Mail : eric.berti@diplomatie.gouv.fr

Ma tutrice, son adjointe, Sandrine BARBIER

L'ensemble des collègues du service pour leur accueil

Note

a l'attention de

Monsieur le directeur de l'Institut Régional d'Administration de Metz

OBJET : Bilan du second stage de scolarité.

Le deuxième stage de la scolarité à l'Institut Régional d'Administration (IRA) de Metz s'est déroulé, dans mon cas, au sein de l'univers professionnel des administrations centrales. La particularité du poste où j'ai été affecté m'a permis de répondre à trois séries de questions. En premier lieu, j'ai pu découvrir la culture d'un ministère distinct de celui que j'avais précédemment connu : celui des affaires étrangères. Ensuite, j'ai pu mettre en relief les témoignages des intervenants à l'IRA, au sein d'un service dont le fonctionnement était moins atypique que celui de mon précédent en administration centrale. Enfin, étant un service juridique interne avec une dimension Ressources Humaines importante, j'ai pu réfléchir à cette problématique dans des cas concrets.

C'est donc l'identification des enjeux et de la place des services support ainsi que du grade d'attaché qui m'ont été donnés d'étudier à travers ce stage.

Quoiqu'à replacer dans le contexte particulier du ministère des affaires étrangères (I), j'ai pu dégager les grandes lignes de la double fonction support que peut occuper l'attaché dans un service à vocation interne tel que celui des affaires juridiques (II).

I. UN MINISTÈRE À LA PLACE PARTICULIÈRE

Le ministère des affaires étrangères présente une véritable spécificité institutionnelle en France (1), d'où découlent des situations uniques en termes de ressources humaines (2).

1. La spécificité institutionnelle

Institutionnellement, le ministère des affaires étrangères peut être vu comme une administration paradoxale. Important par la politique traditionnelle et régaliennne qu'il met en œuvre (A), il n'en reste pas moins une petite administration (B).

A. Une politique à enjeux

La politique des affaires étrangères fait partie des politiques les plus anciennes et régaliennes d'un État. Celle française peut avoir un impact majeur sur son image et la vie des relations internationales. Dans ce cadre, le ministère des affaires étrangères est une administration essentielle. Si chaque administration centrale a créé une direction des relations internationales, le rôle d'arbitrage revient cependant au responsable du ministère des affaires étrangères, lequel porte tous les projets de loi de ratification des accords internationaux devant le Conseil d'État et le Parlement. Son expertise aide à la prise de décision qu'il contribue donc à élaborer et à mettre au point.

À l'étranger, les agents du ministère sont dépositaires de l'autorité de l'État. Ils informent le gouvernement, négocient en son nom (notamment au Conseil des ministres de l'Union Européenne), assurent la protection des intérêts de l'État et celle des ressortissants français, voire des pays étrangers que représente la France.

La politique étrangère de la France étant très centralisée, les agents diplomatiques ont des attentes importantes vis-à-vis de leur administration centrale, en termes d'appui, de clarté et de pouvoir d'impulsion. Cette situation conduit les agents en administration centrale à devoir se montrer très réactifs, disponibles et compétents sur des domaines variés pour indiquer les mesures à mettre en œuvre par les postes.

Mais la prééminence constante et historique du Président de la République nuance considérablement l'importance du ministère des affaires étrangères.

B. Une petite administration

Son poids stratégique est en effet assez faible face à celui de la présidence de la République. Le ministère n'est, dans ce cadre, que l'organe utilisé pour administrer les affaires quotidiennes, répondant aux préoccupations concrètes des Français résidant à l'étranger et s'efforçant de garantir le rayonnement de la France dans la sphère culturelle et pour les questions économiques. Plus qu'un décideur, il est un appui administratif aux autres ministères et à la présidence de la République. D'ailleurs, même s'il a un rôle d'arbitre, le ministère des affaires étrangères ne représente budgétairement que 20% des moyens de l'action extérieure de la France.

Son poids politique est donc assez faible, notamment face à la direction générale du budget. Le ministère ne représente pas plus de 2% du budget général de l'État. J'ai pu découvrir la relation complexe du ministère avec celui du budget à l'occasion d'une question sur le rôle du contrôleur budgétaire et comptable ministériel, dont certains services estimaient qu'il outrepassait sa compétence.

Ce paradoxe de positionnement institutionnel se traduit dans la structure des ressources humaines.

2. Des particularités en matière de ressources humaines

Compte tenu des conditions de travail liées à une telle fonction, j'ai pu remarquer un certain nombre de particularités dans la composition du personnel.

Tout d'abord, le nombre d'agents global est assez réduit puisqu'ils compte 18000 agents, ce qui est le deuxième effectif le plus faible après les 11000 agents du ministère de la culture. Les autres administrations régaliennes telles que le ministère de l'intérieur et de la justice comptent autour de 100000 agents.

Ensuite, une faible part de cet effectif travaille en administration centrale. Les postes à l'étranger sont plus nombreux et la plupart des agents ne conçoivent pas leur carrière sans séjour à l'étranger, quel que soit leur indice hiérarchique.

Puis, la pyramide hiérarchique est l'inverse de celle à laquelle on peut s'attendre, dans le sens où le nombre de cadres de catégorie A+ est supérieur au nombre de ceux de catégorie A. Les catégories B et C représentent une part inférieure à celle des cadres. Ceci peut probablement s'expliquer par l'intérêt des ministres à s'appuyer sur des cadres pour prendre des décisions importantes exigeant la prise de responsabilités, sur des postes par nature autonomes puisque les agents ont une faculté de communication avec la centrale plus faible que les autres administrations déconcentrées de l'État. Par ailleurs, les exigences décisionnelles, organisationnelles et communicationnelles sont importantes sur de tels postes, notamment en temps de crise.

C'est aussi une des raisons qui impose une grande technicité et une connaissance approfondie des contextes locaux étrangers. C'est ce qui peut justifier l'emploi de nombreux agents non titulaires et d'agents soumis au droit du travail local. J'ai découvert cette catégorie d'agents à travers une note qui m'a été confiée, visant à exonérer ceux de nationalité française de contribution exceptionnelle de solidarité, pour faire suite au « bleu ministériel » dans lequel le premier ministre, contre l'avis du ministre des affaires étrangères, refusaient d'ouvrir le droit aux indemnités chômage pour ces agents.

Ce cadre global ainsi que le contexte où j'évoluais ont fait écho aux témoignages d'intervenants sur le métier d'attaché.

II. LA DOUBLE FONCTION SUPPORT DE L'ATTACHÉ

Il est de nature différente au sein de l'administration centrale (1) et du service à proprement parler (2).

1. Au sein de l'administration centrale

La fonction support amène l'attaché à jouer un rôle de relais entre les services opérationnels et l'extérieur du ministère. Ainsi, pour des questions de droit émanant de postes à l'étranger ou d'autres directions du ministère, comme le bureau des Voyages et des Missions, il a pu m'arriver d'interroger des ministères dont le champ d'action est la question de la santé ou de la sécurité sociale. Ceci est d'autant plus vrai que le service des affaires juridiques est le seul service à vocation non intergouvernementale. C'est pourquoi il doit traiter des questions limitrophes entre outil interne et objet de droit international. J'ai dû à ce titre étudier un modèle de convention de subvention du fonds Pacifique.

Ce rôle démontre combien le support revêt une grande technicité. Il m'est arrivé, à l'occasion d'une Commission administrative paritaire visant le licenciement d'un agent sous contrat à durée indéterminée, d'observer un décalage entre la position du service juridique, composé de techniciens du droit, et le service Ressources Humaines, moins juridique qu'opérationnel. Cette place donne au service support un rôle difficile, vu comme une aide ou un obstacle administratif par les services, qui n'hésitent pas à s'opposer à ses positions sans en appréhender ni en assumer pleinement les conséquences.

Cette technicité confère à l'attaché une fonction essentielle au sein même du service support.

2. Au sein d'un service support

Le chef de service étant exposé aux critiques d'autres services, il sollicite le soutien technique de l'attaché. À ce titre, il attend que la décision qui lui est suggérée soit facilement défendable. L'attaché est donc chargé d'une responsabilité certaine. Indépendant, car son supérieur hiérarchique n'a pas forcément la réponse à une question technique et laisse son agent mener son analyse, il doit lui apporter les éléments de réponse aux situations qu'il rencontrera. Mon chef de service a, par exemple, utilisé mes analyses face à ses collègues siégeant au comité d'éthique pour expliquer certaines propositions de modifications rédactionnelles du guide de déontologie, en particulier d'une fiche relative aux relations des fonctionnaires avec le Parlement. De mon côté, j'ai pu organiser en toute autonomie une réunion bilatérale avec le bureau des marchés publics afin de m'informer sur la réglementation applicable à la rénovation des monuments historiques de l'État sur un territoire d'un État-membre de l'Union Européenne.

Par ailleurs, la position de l'attaché au sein d'une équipe de cadres est originale. Qu'il s'agisse des réunions de service ou de celles bilatérales avec sa hiérarchie, le cadre doit hiérarchiser sa propre communication. Si la hiérarchie doit savoir et valider les positions prises par l'attaché au nom du service, il est souhaitable de ne pas lui faire part de toutes ses démarches et saisines pour information. Le chef de service est centré sur les documents et informations importantes, qui engagent le service d'une manière ou d'une autre ; l'attaché se charge de la gestion des affaires courantes et des demandes d'avis extérieures conduisant à une position de principe. Ces deux champs d'action convergent au moment de la prise de décision, qui associe le travail de recherche préalable à l'expérience administrative du chef de service.

Enfin, la responsabilité de l'attaché apparaît dans des cas d'urgence où sa proposition peut être suivie assez facilement si elle est justifiée, l'amenant à réfléchir aux conséquences de la décision qu'il influence. Étudiant un contrat de détachement et la répercussion sur celui-ci de l'avancement de l'indice hiérarchique de l'agent par son administration d'origine, j'ai par exemple pu voir deux propositions validées de façon informelle, la seconde venant rectifier la première après une analyse poussée. Il s'en suit que l'attaché peut avoir une part de responsabilité dans une décision prise.

Il y a lieu de nuancer ce dernier constat en notant que, lorsque le service s'engage, le chef de service n'admet que les argumentations incontestables et intelligibles. Il m'est à ce titre arrivé, pour

répondre à des questions soulevées par mes analyses, de devoir y répondre en reformulant la note. Si elle suscite des interrogations du chef de service, il est probable que son destinataire se les posera à son tour.

Ce stage est donc une bonne préparation à mes futures fonctions par les mises en situation qu'il m'a proposées, allant jusqu'à la prise, dans un certaine mesure, de responsabilités. J'y ai vécu les relations hiérarchiques et leurs modalités et les rapports transversaux complexes entre services au sein d'une administration.