



Inspection générale
des affaires sociales

L'organisation et l'animation du réseau des conseillers pour les affaires sociales au sein des postes diplomatiques

RAPPORT

Établi par

Laurent CAUSSAT

Mireille ELBAUM

Membres de l'Inspection générale des affaires sociales

- Février 2019 -

- 2018-048R -

SYNTHESE

Le réseau des conseillers pour les affaires sociales (CAS), créé à partir de trois postes dans les années 1960 comprend actuellement dix-huit postes de conseillers, répartis sur quatorze localisations au sein des postes diplomatiques de la France à l'étranger. Leur gestion et leur animation, qui avaient fait l'objet d'une précédente mission de l'IGAS en 2006¹, relève, au sein des ministères chargés du travail, de la santé et des affaires sociales, de la délégation aux affaires européennes et internationales (DAEI), elle-même rattachée au secrétariat général de ces ministères (SGMAS). Ayant, selon les cas, une vocation multilatérale ou bilatérale (parfois étendue à certains pays de la région), ce réseau est restreint en nombre, circonscrit dans sa couverture géographique et doté de moyens limités.

Les conseillers pour les affaires sociales sont organiquement et financièrement rattachés aux ministères sociaux et placés sous la responsabilité fonctionnelle des ambassadeurs dans les postes où ils sont localisés. Ayant des attributions larges, et très diverses selon les localisations et les types de postes, ils ont à travailler avec les autres services (chancelleries, services de coopération et d'action culturelle et surtout services économiques) qui, au sein des postes diplomatiques, sont aussi amenés à intervenir sur les questions de travail, d'emploi, de santé et de protection sociale et qui, là où il n'existe pas de conseiller social, participent de fait au suivi de ces questions.

La mission a conduit d'une part une étude transversale sur la base de questionnaires, de revues documentaires et d'entretiens avec les administrations françaises et étrangères concernées, et d'autre part une analyse plus détaillée de l'activité de certains postes, de leur positionnement au sein de l'ambassade et du contenu de leurs relations avec leurs partenaires français et étrangers. Elle a en particulier visité neuf de ces postes (les postes multilatéraux de Bruxelles, Genève et New York, ainsi que les postes bilatéraux de Berlin, Londres, Rome, Madrid, Stockholm et Washington) et rencontré, lors de leur passage à Paris, les autres conseillers sociaux. La mission a aussi recherché des points de comparaison avec la gestion des réseaux relevant d'autres ministères (services économiques, services de coopération et d'action culturelle, magistrats de liaison) ainsi qu'avec la façon dont étaient prises en compte les questions sociales dans les postes diplomatiques de plusieurs autres pays européens (Allemagne, Royaume Uni, Espagne, Italie, Pays-Bas, Suède, Pologne, Roumanie).

Le présent rapport, qui s'appuie de façon étroite sur sept annexes (dont la plus développée traite de l'activité et du positionnement de chacun des postes visités ou étudiés), suit un raisonnement en cinq parties.

Il prend pour point de départ la définition des priorités de l'action internationale dans le domaine social et leur expression vis-à-vis des réseaux français à l'étranger. La mission a constaté que, à l'exception de quelques dossiers sociaux inscrits à l'agenda de l'action diplomatique de la France et de deux thèmes prioritaires nettement affirmés (égalité femmes-hommes et santé mondiale), les priorités de l'action internationale des ministères sociaux n'apparaissent pas clairement aux yeux de nombre de leurs interlocuteurs, qu'il s'agisse, du côté des administrations centrales, des différentes directions du ministère de l'Europe et des affaires étrangères (MEAE) ou de la direction générale du Trésor (DG Trésor), ou, du côté des réseaux, des ambassadeurs et des services placés sous leur responsabilité. Les modes d'action et les centres d'intérêt des différentes directions des ministères sociaux sont à cet égard très divers, et surtout dotés d'une faible lisibilité qui ne facilite pas leur prise en compte par l'ensemble des postes diplomatiques, non plus d'ailleurs

¹ Annie Fouquet, Mikaël Hautchamp et Pierre de Saintignon, *Configuration du réseau des conseillers pour les affaires sociales à l'étranger*, Rapport 2006 034, mars 2006.

que l'insertion des conseillers sociaux au sein des ambassades. La mission recommande donc la définition, au plus haut niveau des ministères sociaux, de priorités d'action internationale à moyen terme sous forme d'un court document, validé à l'issue d'une concertation interministérielle, régulièrement réactualisé et ayant vocation à être présenté par les ministres devant les ambassadeurs.

La deuxième partie du rapport traite de la localisation des conseillers pour les affaires sociales, sujet qui, focalisant souvent l'essentiel de l'attention, n'a cependant semblé à la mission recouvrir qu'une partie limitée des enjeux liés à la mobilisation des postes diplomatiques. La mission a toutefois constaté que la sédimentation progressive et l'instabilité du réseau déjà relevées par la mission Igas de 2006 s'étaient poursuivies depuis lors, en dépit des réorientations « structurelles » annoncées en 2011-2012, avec le renforcement des postes multilatéraux sur les questions de santé et la création de deux postes dans les pays émergents. Les localisations ont ainsi continué à varier au cours du temps, sur la base de décisions souvent *ad hoc*, sans référence à des priorités ou à des évaluations préalables, et pas toujours poursuivies dans la durée ; ces changements de localisation ont parfois été liés à des considérations personnelles, lesquelles ont aussi pu être source de vacances de poste atteignant dans certains cas plusieurs mois.

D'un autre côté, des hésitations sont demeurées quant à l'opportunité d'élargir la compétence de certains postes bilatéraux à d'autres pays de la région, tandis que, comme la mission l'a constaté lors d'un déplacement à la Haye, des adaptations sont trouvées au plan local pour traiter des sujets sociaux dans les ambassades qui ne disposent pas de conseiller pour les affaires sociales.

Les travaux de la mission se sont inscrits dans le contexte d'une reconfiguration d'ensemble des réseaux français à l'étranger, conduite dans le cadre de la démarche dite « CAP 2022 ». Les premiers arbitrages résultant des discussions interministérielles sur la taille, la configuration-cible et le mode de fonctionnement de ces réseaux impliquent que le nombre des conseillers pour les affaires sociales ne dépasserait guère à l'avenir une quinzaine. La mission estime à cet égard important qu'une réflexion plus approfondie soit conduite au sein des ministères sociaux, en lien avec le MEAE, sur des scénarios d'optimisation à moyen terme permettant, en fonction des priorités définies pour l'action internationale dans le domaine social, de tirer le meilleur parti de l'existence de ce réseau. Elle préconise dans ce cadre, plutôt qu'un « scénario minimal » dont elle évoque également la possibilité, un scénario « d'adaptation » reposant sur la confirmation ou même l'extension des postes bilatéraux en Europe, un réaménagement des postes multilatéraux et un réexamen, suivi sans doute d'un resserrement, des postes bilatéraux en Amérique du Nord et dans les pays émergents ; la réévaluation de l'implantation de ces derniers devrait faire l'objet d'une discussion particulière avec le Quai d'Orsay, tenant compte des modifications du contexte politique dans plusieurs de ces pays.

La mission recommande que le schéma de localisation ainsi établi soit stabilisé dans la durée et soumis à des évaluations périodiques. Elle suggère que la dimension régionale de certains postes soit redéfinie en attribuant au conseiller social un rôle de relai et de « personne ressource » pour les ambassades des pays de la zone. Elle propose enfin qu'en l'absence de conseiller pour les affaires sociales un « deuxième cercle » d'experts des questions sociales soit identifié, en collaboration avec le MEAE et la Direction générale du Trésor, dans les principales ambassades où des thématiques sont jugées prioritaires et d'intérêt commun.

La troisième partie du rapport est consacrée au pilotage et au suivi de l'activité des conseillers pour les affaires sociales, qui méritent également une attention soutenue. Le rapport analyse d'une part la diversité des demandes et des besoins formulés par les administrations des ministères sociaux, et d'autre part les différences majeures qui existent dans les missions et l'activité des conseillers pour les affaires sociales. Ces différences existent d'abord entre les postes multilatéraux et bilatéraux, avec une spécificité marquée de la représentation permanente à Bruxelles, mais aussi

entre les différents postes bilatéraux : elles dépendent notamment du contexte politique propre à chaque pays, du positionnement des enjeux sociaux dans la stratégie d'action définie par l'ambassadeur, de l'intérêt soulevé en France par le « modèle social » du pays hôte, ou à l'inverse de l'intérêt des autorités locales pour les politiques françaises, et enfin de l'existence ou non de programmes de coopération ou d'échanges propres à structurer les partenariats de l'ambassade avec ces autorités et les acteurs du champ social.

La mission a en outre noté trois aspects pour lesquels l'activité des conseillers pour les affaires sociales apporte une valeur ajoutée avérée : leur apport à la compréhension des contextes institutionnel et politique des politiques sociales conduites dans leur pays de résidence, leur rôle clé dans les contacts que l'ambassade est en mesure d'entretenir avec les partenaires sociaux et les représentants de la société civile (associations, *think tanks*, collectivités territoriales), l'intérêt que peuvent avoir les partenariats noués dans les domaines sanitaire et social pour « amortir » certaines perturbations affectant la relation bilatérale au plan politique. Elle considère donc que les priorités de travail et les demandes adressées aux conseillers sociaux devraient, pour « optimiser » leur utilisation, tenir compte de ces éléments et leur laisser des marges d'autonomie permettant d'exploiter ces potentialités.

Le pilotage ministériel de l'activité des conseillers pour les affaires sociales devrait à cet égard être développé dans deux directions : la rédaction systématique de lettres de mission adressées à chaque conseiller et la formalisation chaque année d'une « feuille de route » destinée à l'ensemble du réseau, conjuguant dans les deux cas la définition d'objectifs transversaux et la reconnaissance de marges d'action personnelles ; la régulation des questionnaires d'information adressés aux conseillers par les directions des ministères sociaux, les corps d'inspection et de contrôle et les instances de concertation et d'évaluation, afin d'en réduire le nombre et d'en accroître la pertinence.

L'analyse de ces questionnaires effectuée par la mission montre en effet qu'ils induisent une charge de réponse pesant fortement sur le temps de travail des conseillers bilatéraux en Europe et en Amérique du Nord. Leur pertinence est en outre souvent discutable, qu'il s'agisse de l'adaptation des questions posées au contexte local ou de leur degré de technicité, induisant des réponses difficiles à acquérir et dont l'utilisation peut ensuite être problématique. Cet état de fait, déjà signalé par la mission Igas de 2006, perdure et s'est même aggravé, en dépit des efforts entrepris par la DAEI pour instaurer de « bonnes pratiques », au travers d'un point de centralisation unique et de l'établissement d'un « modèle » de questionnaire. La mission préconise donc qu'une doctrine plus ferme soit appliquée, sous forme d'une « grille de bon emploi » destinée à filtrer les questionnaires, y compris émanant des corps de contrôle, en s'assurant du respect effectif de sept ou huit critères explicitement formulés. Elle propose en outre que, pour répondre aux préoccupations légitimes des demandeurs, des modalités alternatives d'acquisition d'informations soient développées, à travers une meilleure utilisation des travaux de l'OCDE et des comités de l'Union européenne, la mise en relation directe par les conseillers sociaux avec des sources d'information et/ou des experts identifiés dans les pays hôtes, et enfin l'organisation de missions d'observation ou d'étude permettant aussi aux conseillers d'élargir leur réseau de contacts.

La quatrième partie du rapport traite spécifiquement de la gestion et de l'animation du réseau des conseillers pour les affaires sociales, qui relèvent principalement de la Délégation aux affaires européennes et internationales (DAEI), au sein du secrétariat général des ministères sociaux.

En ce qui concerne le recrutement de ces conseillers, nommés pour trois ans avec une possibilité de renouvellement d'un an, la DAEI a mis en place, suite la mission IGAS de 2006, une procédure de nomination et de prise de fonctions formalisée qui est désormais, dans sa lettre, suivie systématiquement. Cette procédure ne fait pas obstacle à la diversité et à la richesse des cursus professionnels antérieurs des conseillers sociaux, autorisant le recours à la fois à des profils

administratifs « classiques » et à des contractuels issus de parcours syndicaux, associatifs ou territoriaux. Elle a toutefois pour limite intrinsèque de restreindre l'examen des candidatures aux seuls DAEI et cabinets des ministres chargés du travail, de la santé et des affaires sociales, sans autre forme de délibération collective ; l'avis des ambassadeurs et du MEAE ne sont en outre recueillis qu'en fin de parcours, une fois la décision prise. Cela a conduit à faire primer des logiques de décision individuelle sur la recherche d'une adéquation entre contenu du poste et type de profil choisi, voire à remettre en cause la localisation même des postes ou les délais dans lesquels ils devaient être pourvus (*cf. supra*). Les conseillers sociaux nouvellement nommés ne bénéficient en outre d'aucune formation autre que linguistique avant leur prise de poste, alors que certains d'entre eux auraient besoin d'une introduction à l'exercice de l'activité diplomatique ou aux préoccupations des directions d'administration dont ils connaissent peu les domaines d'activité ; leurs assistants locaux n'ont pas non plus accès à des formations ou rencontres avec les administrations françaises avec lesquelles ils sont amenés à entrer en relation.

La mission recommande donc d'apporter une série d'améliorations à la gestion des conseillers pour les affaires sociales en recherchant une professionnalisation, une collégialité et une transparence accrues : anticipation des recrutements, création d'une commission de sélection associant le MEAE et le cas échéant des personnalités extérieures, mise en place de formations préalables et d'une gestion professionnalisée des prises de poste. Elle préconise aussi de favoriser, au sein des ministères sociaux, des parcours professionnels intégrant des expériences à l'international et de préparer l'évolution professionnelle des conseillers sociaux plusieurs mois avant le terme de leur mission.

En matière d'animation du réseau, plusieurs actions ont été développées par la DAEI pour améliorer son information et sa collégialité : notes d'information sur les politiques et réformes sociales françaises ; temps d'échanges sur les principales échéances internationales ; organisation d'un séminaire annuel, « temps fort » de l'animation du réseau permettant aux conseillers sociaux de rencontrer les cabinets des ministres, les principales directions « métiers » et, dans certains cas, des opérateurs venant présenter leur action internationale ou des représentants d'autres ministères tels la DG Trésor ou la Direction générale de la mondialisation (DGM). Ces efforts d'information et d'animation sont reconnus par les conseillers sociaux, même si la mission a identifié des « manques », en termes de communication plus interactive avec les directions « métiers », d'échanges plus fréquents entre les conseillers en poste dans les pays européens et à la représentation permanente à Bruxelles, et de vision mieux partagée des questions de santé mondiale avec les différentes directions du ministère et le Quai d'Orsay. Ces actions de coordination et d'animation n'ont d'ailleurs jusqu'ici associé que de façon occasionnelle les autres ministères et réseaux (DG Trésor, MEAE). Elles ne permettent pas non plus une information régulière des postes diplomatiques sur les actions conduites à l'international par des opérateurs, qui, comme Pôle Emploi, la CNAF ou l'EN3S, ont des programmes de coopération ambitieux pouvant avoir des retombées pour eux, alors même que l'idée d'organiser un réseau informel de « correspondants internationaux » serait susceptible d'entraîner des synergies accrues. La mission développe donc une série de propositions visant à étendre et consolider ces actions d'animation du réseau.

C'est en matière de diffusion et de valorisation des travaux des conseillers sociaux que la politique mise en œuvre a semblé à la mission la plus susceptible d'être repensée et systématisée. Celle-ci se limite pour l'essentiel à la circularisation au sein des ministères sociaux des notes d'information et des réponses aux questionnaires émises par les conseillers sociaux, à la réalisation de synthèses de certaines de ces réponses, parfois sous forme de simples tableaux synoptiques, et à la production bimensuelle de notes dites de « veille sociale », confectionnées par la DAEI et représentant pour les conseillers sociaux, leurs assistants ou leurs stagiaires une charge de travail significative. Ces notes de « veille sociale » assurent sans conteste une certaine visibilité au réseau, mais elles sont diversement appréciées par leurs destinataires, qui ont souvent besoin d'informations plus

complètes ou approfondies. Par ailleurs, la mission a pu constater que les notes émises par les conseillers pour les affaires sociales n'atteignent pas l'ensemble des destinataires potentiellement intéressés, à l'intérieur et encore moins à l'extérieur des ministères sociaux (DG Trésor, opérateurs...) et que, d'un autre côté, les travaux, même à visée purement informative, réalisés par d'autres services des ambassades (notamment les services économiques) ne bénéficient pas non plus aux directions « métiers » ou d'études de ces ministères, même lorsque les conseillers sociaux en ont eu connaissance, voire y ont participé. La mission recommande donc qu'un effort important soit consacré à la refonte et à la systématisation de la diffusion et de la valorisation des travaux réalisés par les conseillers pour les affaires sociales, et plus largement les postes diplomatiques sur les questions sociales.

La cinquième et dernière partie du rapport est consacrée aux coopérations interministérielles à développer pour mobiliser les postes diplomatiques dans leur ensemble autour des priorités sanitaires et sociales, qu'ils disposent ou non d'un conseiller pour les affaires sociales. Les priorités définies en ces domaines ont en effet vocation à dépasser le seul réseau de ces conseillers, qui restera comme on l'a vu de petite taille et doté de moyens circonscrits. L'objectif serait donc de changer en profondeur un mode de relation des ministères sociaux avec les postes diplomatiques, qui, quasi-exclusivement centré sur les conseillers sociaux, ne cherche pas suffisamment à prendre en compte l'ensemble des réseaux avec lesquels des collaborations pourraient être nouées.

La mission préconise donc que ces relations s'ouvrent résolument aux réseaux diplomatiques dans leur ensemble, grâce à l'engagement de coopérations interministérielles fortes et visibles, au premier chef avec le Quai d'Orsay, ainsi qu'avec la DG Trésor. Cet objectif nécessite d'abord d'impliquer directement les ambassadeurs dans la prise en compte des priorités de la sphère sociale, au travers d'une expression forte et régulière des ministres lors de la conférence annuelle des ambassadeurs et d'une participation à haut niveau à l'instruction interministérielle des plans d'action qu'ils sont amenés à proposer. La mission recommande également que les coopérations et relations entre réseaux, qui se font aujourd'hui de façon largement informelle, voire sur la base d'initiatives personnelles, soient davantage reconnues et institutionnalisées à partir du niveau national, sur la base de conventions à conclure entre les ministères sociaux et le ministère de l'Europe et des affaires étrangères d'une part, la DG Trésor d'autre part. Ces conventions devraient prévoir la systématisation des échanges de notes et d'informations au bénéfice de l'ensemble des administrations concernées, ainsi qu'une participation et un soutien au traitement de priorités conjointes, identifiées d'un commun accord pour des pays ou zones géographiques spécifiques. Elles devraient aussi promouvoir des présentations, contacts ou échanges sur les politiques sanitaires et sociales à l'occasion des réunions de chacun des réseaux, ainsi que des participations croisées à leurs séminaires respectifs.

Ces actions impliqueraient en tout état de cause un changement important de la conception du rôle de la DAEI, avec l'appui indispensable des cabinets et du secrétariat général.

La mission formule à l'issue de ses analyses 22 recommandations qui comportent, à un premier niveau, des lignes directrices et, à un deuxième niveau, une série d'actions détaillées pouvant donner lieu à des avancées concrètes assez rapides.

SOMMAIRE

SYNTHESE	3
SOMMAIRE.....	8
INTRODUCTION.....	11
1 LA DEFINITION NECESSAIRE DE PRIORITES DES MINISTERES SOCIAUX A L'INTERNATIONAL ET DE LEURS ATTENTES VIS-A-VIS DES RESEAUX FRANÇAIS A L'ETRANGER	14
1.1 Des priorités de l'action internationale des ministères sociaux généralement mal identifiées par les réseaux à l'étranger	14
1.2 Quelques dossiers sociaux inscrits à l'agenda de l'action diplomatique de la France	14
1.3 Deux priorités identifiées de l'action internationale de la France dans le domaine social : l'égalité entre les femmes et les hommes et la santé mondiale	15
1.3.1 L'égalité entre les femmes et les hommes	15
1.3.2 La santé mondiale.....	16
1.4 En dehors de ces priorités, une action internationale peu structurée et empruntant des modalités diverses selon les thèmes et les administrations	18
1.5 L'intérêt d'une explicitation stratégique des objectifs de l'action internationale des ministères sociaux dans le cadre de programmes concertés avec l'ensemble des réseaux à l'étranger	21
2 LA LOCALISATION DES CONSEILLERS POUR LES AFFAIRES SOCIALES AU SEIN DES POSTES DIPLOMATIQUES : UNE OPTIMISATION A ENVISAGER DANS LA DUREE.....	22
2.1 Un réseau spécifique de taille limitée, qui diffère à la fois de celui des autres ministères et des pratiques de nos principaux partenaires européens.....	22
2.2 Des localisations qui ont varié au cours du temps, sur la base de décisions souvent <i>ad hoc</i> , sans référence à des priorités ou à des évaluations préalables, et pas toujours poursuivies dans la durée	25
2.3 Des hésitations sur l'élargissement de la compétence de certains postes bilatéraux à d'autres pays de la région	26
2.4 Des adaptations locales dans les ambassades ne disposant pas de conseiller pour les affaires sociales .	27
2.5 Un contexte de resserrement global des réseaux français à l'étranger qui implique d'optimiser à moyen terme la localisation des conseillers sociaux.....	29
3 LE CONTENU ET LE SUIVI DES ACTIVITES DES CONSEILLERS POUR LES AFFAIRES SOCIALES	34
3.1 Des attentes et des besoins divers exprimés par les « commanditaires » au sein des ministères sociaux	34
3.2 Les missions et le programme de travail des conseillers pour les affaires sociales : des priorités à établir et à adapter en fonction de chaque poste.....	35
3.2.1 Des différences majeures dans les missions et l'activité des conseillers pour les affaires sociales en postes multilatéraux et bilatéraux.....	35
3.2.2 Une influence importante du contexte du pays hôte sur l'activité des postes bilatéraux de conseiller pour les affaires sociales... ..	36

3.2.3 ... qui implique en retour la fixation d'objectifs et de priorités de travail à moduler selon les postes en fonction de leur contexte spécifique.....	39
3.3 Lettres de mission et « feuille de route annuelle » du réseau : des pratiques à généraliser en articulant priorités transversales et marges d'autonomie dans l'activité de chaque poste	40
3.3.1 Des lettres de mission à rédiger systématiquement dans le trimestre suivant la prise de poste, de façon concertée avec le ministère chargé des affaires étrangères, et prenant en compte le contexte propre à chaque poste	40
3.3.2 Des « feuilles de route » annuelles issues des conclusions du séminaire des conseillers pour les affaires sociales	41
3.4 La régulation des questionnaires : une doctrine plus claire à établir et des alternatives à mettre en place .	43
3.4.1 Une charge de réponse aux questionnaires qui pèse fortement sur le temps de travail des conseillers bilatéraux, et doit être réduite.....	43
3.4.2 Des modalités alternatives aux questionnaires d'acquisition d'informations sur les politiques sociales étrangères à rechercher	46
4 LA GESTION ET L'ANIMATION DU RESEAU DES CONSEILLERS POUR LES AFFAIRES SOCIALES.....	48
4.1 La nomination et le parcours professionnel des conseillers sociaux : une gestion des ressources humaines à améliorer	48
4.2 L'animation du réseau des conseillers pour les affaires sociales et la valorisation de leurs travaux : des actions à systématiser et à développer.....	51
4.2.1 L'animation du réseau des conseillers sociaux : un développement à étendre et consolider.....	51
4.2.2 La diffusion et la valorisation des travaux des conseillers sociaux : une politique à repenser et systématiser	56
5 LA MOBILISATION DES POSTES DIPLOMATIQUES SUR LES PRIORITES DE L'ACTION INTERNATIONALE EN MATIERE SOCIALE DANS LE CADRE D'UNE COOPERATION INTERMINISTERIELLE RENFORCEE	59
RECOMMANDATIONS DE LA MISSION	63
LETTRE DE MISSION	65
LISTE DES PERSONNES RENCONTREES	67
LISTE DES ANNEXES.....	81
ANNEXE 1 : LES PRINCIPALES CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS DU RAPPORT IGAS DE 2006.....	83
ANNEXE 2 : LES ACTIVITES ET LES BESOINS DES CABINETS ET DES DIRECTIONS D'ADMMINISTRATION CENTRALE DES MINISTERES SOCIAUX IMPLIQUANT LE RECOURS AUX RESEAUX DIPLOMATIQUES.....	87
ANNEXE 3 : LA CONFIGURATION DU RESEAU DES CONSEILLERS POUR LES AFFAIRES SOCIALES	107

ANNEXE 4 : PRESENTATION DES POSTES DE CONSEILLERS POUR LES AFFAIRES SOCIALES ET ANALYSE DE LEUR ACTIVITE	115
ANNEXE 5 : LA GESTION, L'ANIMATION ET LE PILOTAGE DU RESEAU DES CONSEILLERS POUR LES AFFAIRES SOCIALES	221
ANNEXE 6 : L'ORGANISATION ET L'ANIMATION DES RESEAUX A L'ETRANGER D'AUTRES MINISTERES	229
ANNEXE 7 : ÉLÉMENTS SUR LE TRAITEMENT DES QUESTIONS SOCIALES DANS LES RESEAUX DIPLOMATIQUES D'AUTRES PAYS DE L'UNION EUROPEENNE	241
SIGLES UTILISES.....	249

INTRODUCTION

La mission relative à « l'organisation et l'animation du réseau des conseillers pour les affaires sociales au sein des postes diplomatiques français dans les principaux pays partenaires » dont le présent rapport rend compte résulte du programme d'activité de l'Igas pour 2018. Elle fait suite à des travaux conduits par l'Inspection générale en 2006, dans le cadre d'un rapport consacré à la configuration du réseau des conseillers pour les affaires sociales² qui en examinait le périmètre, le fonctionnement et le management (cf. annexe 1). La lettre précisant les contours de cette nouvelle mission a été signée le 12 avril 2018 par la cheffe de service de l'Igas, mais son début effectif n'est intervenu qu'en juillet, en raison des discussions interministérielles en cours sur la taille et la configuration des réseaux français à l'étranger pris dans leur ensemble.

Cette mission a été confiée à Laurent Caussat et à Mireille Elbaum.

Le réseau des conseillers pour les affaires sociales (CAS), créé dans les années 1960 avec au départ trois postes (Alger, Bonn et Bruxelles), a vu ses missions initialement définies par une circulaire de mai 1975 : informer les autorités françaises sur l'évolution des problèmes sociaux à l'étranger, favoriser le rayonnement de la France à l'étranger par une meilleure connaissance de ses réalisations en matière sociale, faciliter la conclusion et suivre l'application des accords en matière sociale.

Ce réseau s'est étoffé depuis en plusieurs étapes et comprend actuellement dix-huit postes de conseillers au sein des postes diplomatiques de la France à l'étranger, dont la gestion et l'animation relève, au sein des ministères chargés du travail, de la santé et des affaires sociales, de la délégation aux affaires européennes et internationales (DAEI), elle-même rattachée au secrétariat général. Répartis sur quatorze localisations, ils ont, selon les cas, une vocation multilatérale ou bilatérale (parfois étendue au niveau régional) : au nombre de trois à la représentation permanente de la France à Bruxelles et de trois au sein de ses missions permanentes auprès des Nations Unies (deux à Genève et un à New York), ils sont cinq dans les pays de l'Union Européenne et six dans le reste du monde. Organiquement et financièrement rattaché aux ministères des affaires sociales, tout en étant placé comme l'ensemble des services à l'étranger sous la responsabilité fonctionnelle des ambassadeurs, ce réseau est donc restreint en nombre, circonscrit dans l'étendue de sa couverture géographique et doté de moyens limités (en général un seul assistant ou adjoint recruté au plan local). Les conseillers sociaux ont cependant, là où ils sont implantés, des attributions larges et variées. Leurs missions sont très diverses selon les localisations et les types de postes.

Ils ont dans ce cadre à travailler avec les autres services qui, au sein des postes diplomatiques, peuvent aussi être amenés à intervenir sur les questions d'emploi, de santé et de protection sociale. Là où il n'existe pas de conseiller social, ces thématiques font par ailleurs l'objet d'un suivi moins approfondi, souvent partagé au sein des ambassades entre plusieurs réseaux ministériels (chancelleries, services de coopération et d'action culturelle et surtout services économiques).

La mission a mené ses travaux au moment où un réexamen d'ensemble de l'ampleur et de la structuration des réseaux français à l'étranger était conduit dans le cadre de la démarche dite « CAP 2022 » : elle s'est traduite par des arbitrages de niveau interministériel concernant la mutualisation des fonctions « supports » et la configuration cible de ces réseaux, dans un contexte de réaffirmation du rôle d'animation et de coordination confié aux ambassadeurs.

² Annie Fouquet, Mikaël Hautchamp et Pierre de Saintignon, *Configuration du réseau des conseillers pour les affaires sociales à l'étranger*, Rapport 2006 034, mars 2006.

Ces arbitrages n'obèrent pas, et rendent même d'autant plus nécessaire la réflexion sur les enjeux des relations entre les ministères sociaux et les postes diplomatiques, à la fois en termes de priorités d'action et d'optimisation de la localisation, et de l'animation d'un réseau de conseillers sociaux qui restera en tout état de cause d'effectif limité. Ces enjeux concernent également l'utilisation et la diffusion de leurs travaux, ainsi que, de façon peut-être plus nouvelle, le renforcement des coopérations interministérielles destinées à associer les postes diplomatiques dans leur ensemble aux priorités de l'action internationale dans le domaine social.

Pour conduire ses investigations, la mission a d'une part réalisé une étude transversale sur la base de questionnaires, de revues documentaires et d'entretiens avec les administrations françaises et étrangères concernées, et, d'autre part une analyse plus détaillée de l'activité de certains postes au cours des trois dernières années, de leur positionnement au sein de l'ambassade et du contenu de leurs relations avec leurs partenaires français et étrangers (*cf.* en pièce jointe les listes des personnes rencontrées). Un accent particulier a été mis sur le contenu des demandes adressées aux postes diplomatiques et aux conseillers sociaux au titre de l'information sur les politiques sociales conduites dans les pays partenaires de la France, y compris par l'examen du traitement de quelques thèmes politiques phares comme la santé mondiale, l'égalité entre les femmes et les hommes, la formation professionnelle ou les vaccinations. La mission a également tenté d'acquérir des points de comparaison avec la gestion des réseaux relevant d'autres ministères, comme les services économiques (relevant de la DG Trésor), les magistrats de liaison (relevant du ministère de la justice) ou les services de coopération et d'action culturelle, ainsi qu'avec l'organisation de la prise en compte des questions sociales dans les postes diplomatiques de plusieurs pays européens (Allemagne, Royaume Uni, Espagne, Italie, Pays-Bas, Suède, Pologne, Roumanie).

La mission a par ailleurs visité neuf postes représentatifs de la diversité des activités des conseillers sociaux, où elle a pu rencontrer, outre ces conseillers et les principaux responsables de l'ambassade, certains de leurs partenaires administratifs ou issus de la société civile dans les pays hôtes. Ces déplacements ont à la fois concerné des postes bilatéraux en Europe et en Amérique du nord (Berlin, Londres, Rome, Madrid, Stockholm, Washington) et les trois postes multilatéraux de Bruxelles, Genève et New York. La mission a également réalisé un déplacement à la Haye, poste diplomatique où il n'existe pas de conseiller social, afin d'y observer les modalités selon lesquelles les questions sociales y sont prises en charge ; elle a rencontré, lors de leur passage à Paris, les conseillers sociaux affectés aux postes non visités (Moscou, Pékin, Rabat, Buenos Aires et Québec), et tenu une réunion collective avec les conseillers présents lors de leur séminaire annuel de décembre 2018.

Le présent rapport rend compte de ces travaux et des enseignements qui peuvent en être tirés, en se référant, lorsqu'ils leur font écho, aux recommandations de la mission Igas de 2006. Adoptant un raisonnement « en boucle », il part de la définition des priorités de l'action internationale dans le domaine social et de leur expression vis-à-vis des réseaux à l'étranger (partie 1), avant d'envisager leurs conséquences possibles sur la localisation à moyen terme des postes de conseillers sociaux (partie 2). Il examine ensuite les améliorations susceptibles d'être apportées au contenu, au suivi et à la régulation de leur activité (partie 3), puis les voies d'une meilleure gestion et animation de ce réseau ainsi que d'une valorisation plus active de ses travaux (partie 4). Il envisage enfin, dans une dernière partie très brève et servant de « miroir » à la première, les coopérations interministérielles de nature à mobiliser les postes diplomatiques dans leur ensemble autour des priorités du domaine social, qu'ils disposent ou non d'un conseiller pour les affaires sociales.

Ce rapport de synthèse s'appuie de façon étroite sur sept annexes, dont la lecture est utile pour comprendre les fondements des constats effectués et éclairer les orientations et préconisations retenues par la mission. Ces annexes rendent notamment compte de l'activité et du positionnement de chacun des postes visités ou étudiés ; elles détaillent aussi les demandes exprimées par les

administrations nationales vis-à-vis des conseillers sociaux, ainsi que les procédures de gestion et les actions d'animation mises en place par la DAEL.

S'agissant de ses recommandations, la mission a à la fois voulu exprimer des lignes directrices et proposer une série d'actions précises pouvant donner lieu à des avancées concrètes relativement rapides ; le choix a ainsi été fait de les structurer à deux niveaux, avec pour le deuxième un degré de détail important.

1 LA DEFINITION NECESSAIRE DE PRIORITES DES MINISTERES SOCIAUX A L'INTERNATIONAL ET DE LEURS ATTENTES VIS-A-VIS DES RESEAUX FRANÇAIS A L'ETRANGER

Bien que l'objet du présent rapport ne s'étende pas à une évaluation d'ensemble de l'action internationale des ministères sociaux, il est apparu important à la mission, en préalable à l'élaboration de ses constats et recommandations en matière de localisation du réseau des conseillers pour les affaires sociales et de coopération avec les autres réseaux à l'étranger, que soient clarifiés les objectifs que cette action poursuit et les domaines prioritaires dans laquelle elle se déploie.

La définition de ces objectifs est en effet à la base de la mobilisation du réseau diplomatique dans son ensemble sur les questions sociales, comme elle devrait l'être de la réflexion sur la localisation des conseillers pour les affaires sociales et d'une programmation plus transversale de leur activité (*cf. infra*, partie 2 du présent rapport)..

1.1 Des priorités de l'action internationale des ministères sociaux généralement mal identifiées par les réseaux à l'étranger

Or, la mission a constaté que les priorités de l'action internationale des ministères sociaux n'apparaissent pas clairement aux yeux de nombre de leurs interlocuteurs, qu'il s'agisse, du côté des administrations centrales, des différentes directions du ministère de l'Europe et des affaires étrangères ou de la direction générale du Trésor, ou, du côté des réseaux, des ambassadeurs et des services placés sous leur responsabilité. A l'exception de quelques dossiers inscrits à l'agenda diplomatique de la France ou identifiés comme des priorités interministérielles, l'action internationale des ministères sociaux reste en effet peu structurée.

1.2 Quelques dossiers sociaux inscrits à l'agenda de l'action diplomatique de la France

Certes, dans la période récente et à l'horizon du terme du présent quinquennat présidentiel, des sujets requérant une forte implication des ministères sociaux se détachent clairement sur l'agenda des priorités françaises à l'international, dans la perspective d'échéances multilatérales (*cf. annexe 2*) :

- dans le domaine communautaire, la négociation et la mise en œuvre de la directive sur le détachement des travailleurs ;
- en matière de relations du travail, la préparation du centenaire de l'Organisation internationale du travail (OIT) en 2019, dans laquelle la France s'implique fortement, d'une part dans le cadre des réflexions conduites par l'OIT sur le thème de l'avenir du travail, d'autre part pour aboutir à une déclaration adjonctive à la déclaration de Philadelphie qui pose les principes de l'action de l'organisation ;
- d'une façon plus générale, l'organisation du sommet du « G7 » qui sera accueilli par la France en 2019, et qui prévoit de porter au niveau des chefs d'Etat et gouvernement des principaux pays industrialisés des orientations dans les domaines de l'emploi, de la santé et des politiques sociales, mobilise fortement les directions d'administration centrale des ministères sociaux sous la coordination de la délégation aux affaires européennes et internationales.

1.3 Deux priorités identifiées de l'action internationale de la France dans le domaine social : l'égalité entre les femmes et les hommes et la santé mondiale

De façon plus structurante, l'action diplomatique de la France comporte deux priorités thématiques, décrites plus en détail dans l'annexe 2 au présent rapport qui intéressent directement les ministères sociaux, et impliquent une coopération étroite avec le ministère de l'Europe et des affaires étrangères. Ces priorités ont eu d'ores et déjà des répercussions significatives sur les demandes adressées par l'échelon national aux réseaux à l'étranger, et de façon plus spécifique aux conseillers pour les affaires sociales.

1.3.1 L'égalité entre les femmes et les hommes

Dans le contexte de la grande cause du quinquennat qu'est l'égalité entre les femmes et les hommes, le Gouvernement a adopté lors du Comité interministériel de la coopération internationale et du développement (CICID) de février 2018 une stratégie internationale pour l'égalité entre les femmes et les hommes sur la période 2018-2022 (*cf.* encadré 1 et annexe 2).

Encadré 1 : La stratégie internationale de la France pour l'égalité entre les femmes et les hommes

Le Gouvernement a arrêté lors du Comité interministériel de la coopération internationale et du développement (CICID) de février 2018 une stratégie internationale pour l'égalité entre les femmes et les hommes sur la période 2018-2022, affirmée comme une « grande cause du quinquennat »³. Elle identifie notamment des objectifs de soutien aux politiques en faveur de la formation et de l'emploi des filles et des femmes, de promotion de la santé sexuelle et reproductive, et de prise en compte systématique de l'enjeu de la réduction des inégalités de genre dans les actions financées par les opérateurs français de coopération internationale.

Elle est mise en œuvre, au Ministère de l'Europe et les affaires étrangères, par la direction générale de la mondialisation (DGM) et la direction des Nations-Unies et des organisations internationales (DNUOI) et par la direction générale de la cohésion sociale (DGCS, en charge de la coordination interministérielle des politiques d'égalité) et la DAEI au sein des ministères sociaux.

La répartition des tâches de mise en œuvre de cette stratégie établie de fait entre les deux ministères recoupe en pratique un partage entre l'action bi- et multilatérale : la DGM anime un réseau de « référents genre » au sein des postes diplomatiques bilatéraux, permettant des échanges d'expériences entre eux sur ce thème ; la DGCS, quant à elle, prend en charge, en coordination avec la DNUOI, des négociations multilatérales, notamment dans les enceintes du Conseil de l'Europe et des Nations-Unies, comme au sein de la Commission de la condition de la femme de l'ONU.

³Consultable au lien suivant : https://www.diplomatie.gouv.fr/IMG/pdf/strategie_internationale_egalite_femmes-hommes_web_cle089345.pdf

Encadré 1 (suite)

Cette priorité, qui est une ligne directrice clairement affirmée de l'action internationale dans le domaine social, a des retombées significatives sur l'activité des postes diplomatiques et des conseillers sociaux :

- les postes multilatéraux ont par exemple été fortement impliqués dans les négociations menées sur la conciliation vie familiale-vie professionnelle à Bruxelles ou sur les questions d'égalité au sein du système des Nations-Unies à New York ;
- les conseillers pour les affaires sociales bilatéraux sont quant à eux souvent désignés comme « référent genre » dans leur ambassade, et ont une contribution de premier plan à l'organisation des manifestations que les postes diplomatiques sont conduits à organiser (*cf.* annexe 2).

Les différents aspects de l'égalité des genres constituent en outre une partie significative des notes d'information qu'ils ont été amenés à produire, soit en réponse à des questionnaires, soit de leur propre initiative. On peut ainsi citer, au cours des années 2017-2018 :

- un questionnaire sur l'égalité salariale entre les hommes et les femmes, analysé dans l'annexe 2, portant sur la législation applicable ainsi que sur les éléments du débat social sur les inégalités professionnelles dans une dizaine de pays ; les réponses des conseillers sociaux ont donné lieu à une compilation d'ensemble par la DAEI en mars 2018, dans le contexte de l'élaboration et de la discussion de nouvelles dispositions législatives (loi du 5 septembre 2018 pour la liberté de choisir son avenir professionnel) ;
- des questionnaires portant respectivement sur les structures de prise en charge des violences envers les femmes (dans le contexte du plan préparé par la secrétaire d'État chargée de l'égalité entre les femmes et les hommes et de la lutte contre les discriminations) et sur le droit à l'avortement et la contraception d'urgence ;
- des questionnaires sur des sujets connexes comme les modalités d'accueil du jeune enfant ou l'insertion dans l'emploi des femmes de plus de 50 ans ;
- une série de notes rédigées à leur initiative par les conseillers sociaux sur des sujets d'intérêt particulier, par exemple sur la prostitution en Suède ; sur les campagnes contre le harcèlement sexuel et les abus sexistes au Royaume-Uni ; sur la parité en politique en Allemagne (suite à un forum franco-allemand) , de même qu'en Argentine ; sur « le Pape et les femmes » en Italie ; sur la conciliation des temps familiaux et privés au regard de la réforme du travail en Espagne ; sur les politiques d'égalité des genres dans les administrations, le soutien dont ces politiques bénéficient chez la génération des *Millenials* et les femmes dans les milieux scientifiques aux États-Unis, sur la stratégie fédérale en faveur des femmes et l'évolution de l'opinion sur l'avortement en Russie ou sur le plan gouvernemental pour l'égalité au Maroc.

1.3.2 La santé mondiale

La France a également adopté une stratégie pour la santé mondiale, dont la mise en œuvre mobilise le ministère des solidarités et de la santé, au titre de l'élaboration des positions que la France prend au sein de l'OMS et des fonds multilatéraux pour la santé mondiale, qui s'articulent directement avec la politique nationale de santé publique (*cf.* encadré 2).

Encadré 2 : La stratégie internationale de la France en matière de santé mondiale

La France a adopté en avril 2017 une stratégie en santé mondiale⁴, qui identifie quatre grands objectifs de son action : renforcement des systèmes de santé, renforcement de la sécurité sanitaire au niveau mondial, promotion de la santé des populations, promotion de l'expertise, de la formation, de la recherche et de l'innovation françaises. Elle sert en particulier de cadre aux positions que prend la France au sein de l'Organisation mondiale de la santé (OMS) et des fonds multilatéraux pour le SIDA (Fonds mondial), les vaccins (GAVI) et les médicaments (UNITAID) auxquels notre pays apporte la deuxième contribution financière.

La mise en œuvre de la stratégie de la France en santé mondiale est partagée entre les ministères chargés de la santé et des affaires étrangères, qui ont désigné conjointement en 2018 une ambassadrice pour la santé mondiale qui a la charge de coordonner les interventions des ministères et de leurs opérateurs. L'ambassadrice a notamment en charge la préparation de la conférence de reconstitution des fonds multilatéraux qui prendra place dans le cadre de la présidence française du « G7 » en 2019.

Au sein des ministères sociaux, la direction générale de la santé (DGS), parfois en liaison avec la direction générale de l'offre de soins (DGOS), est à l'initiative de l'élaboration des positions que la France prend au sein de l'OMS et des fonds multilatéraux, dès lors que les orientations et les programmes de ces institutions internationales a un impact direct sur la politique nationale de santé publique, à l'exemple des actions de prévention des risques épidémiques dans le cadre du règlement sanitaire international de l'OMS.

La DGS est systématiquement amenée à se concerter avec le Ministère de l'Europe et des affaires étrangères, notamment la direction générale de la mondialisation (DGM) qui porte les crédits budgétaires au titre de la contribution de la France au financement des fonds sanitaires multilatéraux. Cette dernière direction anime par ailleurs un réseau de dix conseillers régionaux en santé mondiale (CRSM) basés dans les ambassades de France dans des pays éligibles à l'aide au développement, et qui sont chargés de veiller à l'utilisation des crédits alloués aux pays par les fonds multilatéraux énumérés ci-dessus ; ils sont aussi sollicités par le ministère de l'Europe et des affaires étrangères et les ambassadeurs en cas de crise sanitaire dans l'un des pays de leur zone, nécessitant la mise en œuvre des moyens de la réserve sanitaire ou des mesures de protection des Français (*cf.* annexe 6). Cependant les axes retenus dans la stratégie de la France en santé mondiale portent également sur l'organisation des soins et la mise en place d'une couverture santé universelle, soit des thèmes qui relèvent de la compétence de la direction générale de l'offre de soins (DGOS) et de la direction de la sécurité sociale (DSS) et devraient impliquer ces directions, ce qui n'est qu'assez peu le cas aujourd'hui.

Les postes de conseillers pour les affaires sociales au sein des missions permanentes de la France auprès des Nations-Unies à Genève et New York sont étroitement associés à la mise en œuvre de la stratégie en santé mondiale, ce sans préjudice d'axes de progrès identifiés par la mission dans la coordination entre les ministères chargés des affaires étrangères et de la santé, tant au niveau des administrations centrales qu'au sein des postes diplomatiques (*cf. infra*, § 3.2 et annexe 4.1). Une relation plus étroite des ministères sociaux avec les conseillers régionaux en santé mondiale afin qu'ils prennent plus systématiquement en charge les thématiques de l'organisation des soins et de la couverture santé universelle serait également souhaitable (*cf. infra*, partie 5). Certains postes bilatéraux dans des pays émergents, comme la Chine ou la Russie, sont enfin demandeurs de retours d'information sur les initiatives prises par la France sur les questions de santé mondiale dans le cadre multilatéral, susceptibles de mieux structurer leur action sur ce thème dans ces pays.

⁴ Consultable au lien suivant : <https://onu-geneve.delegfrance.org/Strategie-de-la-France-en-sante-mondiale-2017-2021>

1.4 En dehors de ces priorités, une action internationale peu structurée et empruntant des modalités diverses selon les thèmes et les administrations

Au-delà d'un nombre limité de thèmes et d'échéances de l'agenda de la diplomatie française, la contribution des thèmes de l'emploi, de la santé et de la protection sociale est peu visible dans l'action extérieure de la France. Même dans les domaines où des réformes importantes sont intervenues, cette dimension n'apparaît essentiellement qu'au travers de questionnaires adressés par les cabinets et les directions d'administration centrale des ministères sociaux aux conseillers pour les affaires sociales visant à recueillir des informations sur les dispositifs à l'œuvre chez nos principaux partenaires, dont les réponses sont exploitées par les administrations centrales avec des degrés variables d'approfondissement.

A titre d'exemples que la mission a examinés à titre spécifique, un questionnaire sur la formation professionnelle continue adressé en 2017 aux postes de Berlin, Londres, Madrid, Pékin, Rabat, Rome, Stockholm et Washington a donné lieu à la réalisation par la DAEI d'un document consistant qui constitue une base solide de documentation sur les politiques mises en œuvre par les pays concernés dans ce domaine dans lequel la France conduit une réforme d'importance (cf. encadré 3). A l'inverse, dans le domaine des politiques de vaccination sur lesquelles la ministre de la santé a porté une action ambitieuse qui pourrait faire l'objet d'une promotion active à l'international, seuls quelques conseillers pour les affaires sociales ont transmis des éléments sur la situation dans leurs pays hôtes, sans recherche d'une appréhension exhaustive et suivant une grille de questionnement harmonisée (cf. encadré 4).

Encadré 3 : La question de la formation professionnelle dans la mobilisation des postes diplomatiques

Le gouvernement français a lancé en 2017 une réforme d'ampleur de la formation professionnelle continue et de l'apprentissage, qui a été déclinée dans la loi « Liberté de choisir son avenir professionnel », adoptée par le Parlement le 1^{er} août 2018. Elle comprend une évolution du pilotage de l'apprentissage, désormais confié aux branches professionnelles. La réforme vise à également offrir davantage d'autonomie aux actifs en matière de formation professionnelle, par le biais d'un compte personnel de formation (CPF) rénové et monétisé à hauteur de 500 euros par an. La loi prévoit par ailleurs une révision de la gouvernance du système, avec au niveau national un rôle majeur donné à France Compétences, nouvelle instance représentant l'État, les régions et les partenaires sociaux et ayant notamment pour missions de redistribuer les fonds collectés par les Urssaf et de réguler la qualité et les prix des formations.

En amont de cette démarche, un questionnaire sur la formation professionnelle continue avait été adressé début 2017 aux conseillers pour les affaires sociales : il avait été lancé sous l'égide de l'Igas qui ambitionnait de réaliser un travail de synthèse sur ce sujet, suspendu suite à l'annonce de la réforme. Ce questionnaire comportait, outre la présentation générale du système de formation professionnelle continue dans chacun des pays considérés, une description de ses acteurs, de sa gouvernance et de son financement, une analyse des principaux dispositifs concernés et des développements sur la façon de prendre en compte l'essor du numérique. Couvrant l'Allemagne, le Danemark, l'Espagne, les États-Unis, l'Italie, le Royaume-Uni, la Chine et le Maroc, les réponses des conseillers sociaux ont ensuite fait l'objet d'une compilation complète diffusée par la DAEI, et qui a pu fournir des éléments utiles dans le contexte de préparation de la réforme.

Encadré 3 (suite)

Des éléments spécifiques ont en outre été demandés aux CAS d'une part en 2017 sur le statut juridique des apprentis (contrats, rémunération et protection sociale), avec une compilation par la DAEI de contributions couvrant neuf pays européens (Allemagne, Espagne, Royaume Uni, Irlande, Italie, Suède, Danemark, Finlande, Norvège), et d'autre part en 2018 au travers de l'actualisation des données de synthèse recueillies par Centre Inffo sur l'organisation de l'apprentissage dans 11 pays (les précédents, ainsi que l'Autriche et la Pologne).

Au-delà de ces questions transversales, les conseillers pour les affaires sociales ont adressé aux administrations centrales une série de notes diverses sur cette thématique qui apparaît comme récurrente dans leurs transmissions d'informations, et ce « au fil de l'eau », et dès avant l'annonce de perspectives de réformes en France. C'est particulièrement le cas pour le poste situé en Allemagne, compte tenu du questionnement permanent d'interlocuteurs divers sur le système d'apprentissage allemand et de la place faite à cette thématique dans les programmes de coopération entre la France et l'Allemagne, avec par exemple l'organisation début 2018 d'une journée franco-allemande sur la mobilité des apprentis en Europe.

Des notes particulières ont aussi par exemple été rédigées par les CAS sur le système de formation suédois (2016), ainsi que, s'agissant du Maroc, sur la stratégie nationale de formation professionnelle (2015), l'insertion des demandeurs d'emploi *via* le numérique (2016), la gestion du département de la formation professionnelle (2017) ou l'adéquation formation-emploi (2018). Un programme de coopération dit « 1000 stagiaires » fait quant à lui l'objet d'un suivi particulier dans le cadre de la coopération bilatérale avec la Chine.

Plus généralement, la formation professionnelle apparaît comme un thème régulièrement et brièvement mentionné dans les notes que les CAS adressent au ministère sur la situation et les réformes du marché du travail dans leurs pays de résidence (par exemple l'Italie à propos de la situation des jeunes et du bilan du *Jobs Act*), ainsi qu'à propos des thèmes à aborder lors de visites ou d'entretiens ministériels (Royaume Uni en 2017, Québec en 2018...), et ce sans forcément donner lieu à un axe de travail transversal impulsé et piloté par les administrations centrales en direction des postes diplomatiques.

Enfin, on peut noter que l'ambassadeur de France en Autriche, auprès duquel il n'existe pas de conseiller social, a manifesté un intérêt particulier pour cette thématique gouvernementale en contactant la DGEFP pour lui proposer une analyse du système d'apprentissage dans ce pays.

Encadré 4 : Le sujet des vaccinations dans l'action de la France à l'international

Le ministère français des solidarités et de la santé s'est engagé, au niveau national, dans une politique vaccinale ambitieuse tendant d'une part à répondre aux exigences croissantes d'information sur les vaccins et sur leur sécurité, et d'autre part à étendre l'obligation vaccinale : huit vaccins supplémentaires, jusqu'alors recommandés, sont ainsi devenus obligatoires en 2018 pour les jeunes enfants (*haemophilus influenzae* B, coqueluche, hépatite B, rougeole, oreillons, rubéole, méningocoque C et pneumocoque), en complément des trois vaccins qui l'étaient déjà (diphtérie, tétanos, polyomyélite) ; la vaccination des personnes fragiles contre la grippe a également été promue, par exemple en la rendant possible à titre expérimental en pharmacie.

Cette priorité affirmée de la politique de santé nationale se retrouve pour partie, mais de façon assez diffuse, dans l'action internationale multilatérale : la France coordonne à partir de 2018 l'action conjointe européenne sur la vaccination, avec des initiatives en projet sur la gestion des stocks et des pénuries, l'hésitation vaccinale ou encore les mesures de couverture vaccinale ; elle a plaidé au sein des instances de l'OMS pour améliorer l'atteinte d'ici 2020 des objectifs du Plan d'action mondial pour les vaccins et soutient les programmes de vaccination dans les pays en développement, en étant le sixième contributeur de GAVI, l'Alliance pour les vaccins (pour un montant de 465 M€ sur la période 2016-2020), qui entrera dans la conférence de reconstitution des fonds mondiaux préparée pour 2019 dans le cadre de la présidence française du « G7 ».

Encadré 4 (suite)

Cette priorité semble néanmoins n'avoir qu'assez peu irrigué l'activité des postes diplomatiques et des conseillers pour les affaires sociales bilatéraux : les thèmes des politiques vaccinales ou des attitudes vis-à-vis de la vaccination n'ont ainsi pas fait l'objet de questionnement transversal adressé à ces postes entre 2016 et 2018. Ceux-ci ont principalement transmis des « brèves » sur ce sujet (concernant notamment l'Italie, la Suède, le Danemark, les États-Unis et la Chine), qui ont donné lieu à une courte compilation par la DAEI. Seuls un nombre limité d'entre eux ont par ailleurs rédigé des notes plus développées à leur initiative : sur la loi de juillet 2017 étendant l'obligation vaccinale avant l'entrée à la crèche ou à l'école à 10 vaccins en Italie et sur les oppositions et difficultés de mise en œuvre qu'elle suscite au niveau des régions ; sur le débat suscité par les ligues anti-immunisation en Espagne ; sur la préparation d'une nouvelle loi sur les vaccins en Chine, dans le cadre de la réaffirmation d'une stratégie vaccinale obligatoire à spectre large (14 vaccins gratuits et obligatoires), mais d'un réexamen, suite à une série de scandales, de la réglementation et des contrôles s'appliquant à la production des vaccins.

La mission a noté une forte hétérogénéité des modalités de traitement des affaires internationales par les directions d'administration centrale des ministères sociaux, en termes tant de modalités d'action, qui impliquent un recours variable à l'intermédiation des conseillers pour les affaires sociales - que de zones géographiques d'intérêt, avec une attention presque exclusive pour l'Europe et l'Amérique du nord du secteur « travail – emploi » contre une approche davantage mondiale pour les administrations sanitaires (*cf. infra*, § 3.1 et annexe 2).

Cette diversité des pratiques et des centres d'intérêt à l'international n'est pas en soi problématique, mais elle peut le devenir si, mal maîtrisée, elle se traduit par une coordination insuffisante, voire des redondances, entre les directions d'administration centrale, où environ 35 personnes sont affectées au suivi des questions européennes et internationales, sans compter la DAEI, qui compte une trentaine d'agents⁵. Elle contribue de plus au constat énoncé plus haut d'une articulation difficilement appréhensible du traitement à l'international des questions de travail, d'emploi, de santé et de protection sociale, avec l'action diplomatique d'ensemble de la France.

Cette faible lisibilité est susceptible de nuire à l'insertion des conseillers pour les affaires sociales au sein des ambassades, car :

- une fraction déterminante de leur activité relève de relations qu'ils entretiennent directement avec les ministères sociaux et échappe de fait à la connaissance des ambassadeurs qui peuvent avoir des attentes spécifiques à leur égard, en lien avec la nature de la relation avec le pays hôte ou l'organisation internationale auprès desquels ils représentent la France ;
- les ambassadeurs peuvent eux-mêmes ne pas être mobilisés à la hauteur nécessaire sur les questions les plus importantes pour l'action internationale de la France dans le domaine social ;
- de nombreux échanges entre les ministères sociaux et leurs opérateurs et leurs partenaires internationaux ne transitent pas par les postes diplomatiques, même lorsque des conseillers pour les affaires sociales y sont présents.

⁵ Le schéma d'emploi de la DAEI pour 2018 prévoit 28,2 ETP, non compris les conseillers pour les affaires sociales (29,6 ETP incluant les collaborateurs sous contrat de droit local dont la rémunération est prise en charge par les ministères sociaux).

1.5 L'intérêt d'une explicitation stratégique des objectifs de l'action internationale des ministères sociaux dans le cadre de programmes concertés avec l'ensemble des réseaux à l'étranger

Au regard des constats qui précèdent, la mission considère qu'une clarification des objectifs attendus de l'action des ministères sociaux à l'international permettrait de préciser la cartographie des thèmes et des zones géographiques prioritaires dans le cadre de cette action. Il serait ainsi souhaitable :

- que soient définies, au plus haut niveau des ministères sociaux, des priorités d'action internationale à moyen terme, sous la forme d'un court document validé à l'issue d'une concertation interministérielle impliquant le ministère de l'Europe et des affaires étrangères, ayant vocation à être présenté par les ministres devant les ambassadeurs ;
- et que par suite soient ajustés à ces priorités, sous l'égide du secrétariat général :
 - la répartition des moyens alloués à cette action internationale, notamment dans les ambassades, en termes de nombre et localisation des conseillers pour les affaires sociales dans les ambassades, en tenant compte de la difficulté à faire concorder les attentes des sphères « travail » et « solidarités et santé » à cet égard ;
 - les modalités de collaboration avec les postes diplomatiques où des priorités seraient explicitement repérées dans le domaine social, mais qui sont dépourvus de conseillers pour les affaires sociales ;
 - des programmes opérationnels concertés avec les têtes des principaux réseaux à l'étranger – ministère de l'Europe et des affaires étrangères et direction générale du Trésor -, et portés à la connaissance des ambassadeurs dans les postes concernés afin qu'ils les intègrent à leurs plans d'action.

Recommandation n°1 : Définir des orientations pluriannuelles retraçant les priorités internationales de l'action publique dans les domaines du travail, de l'emploi, de la santé, de la protection et de la cohésion sociales :

- en exprimant ces priorités au niveau des ministres, après concertation et validation interministérielles ;
- en les actualisant chaque année préalablement à la Conférence des ambassadeurs.

Recommandation n°2 : Décliner ces orientations dans les demandes exprimées au niveau national vis-vis des réseaux à l'étranger :

- en établissant une grille croisant les thématiques et les pays où la prise en compte des questions sociales paraît particulièrement importante et utile ;
- en traduisant ces priorités dans les demandes exprimées tant vis-à-vis des conseillers pour les affaires sociales que de l'ensemble des réseaux français à l'étranger, dans le cadre d'une coopération interministérielle (cf. deuxième et troisième parties).

2 LA LOCALISATION DES CONSEILLERS POUR LES AFFAIRES SOCIALES AU SEIN DES POSTES DIPLOMATIQUES : UNE OPTIMISATION A ENVISAGER DANS LA DUREE

Le réseau des conseillers pour les affaires sociales, composé début 2019 de 18 postes, auxquels s'ajoutent 11 emplois d'assistants dont la rémunération relève des ministères sociaux, est aujourd'hui de taille limitée par son nombre comme par l'étendue de sa couverture. Organiquement et budgétairement rattaché aux ministères sociaux et placé sous l'autorité fonctionnelle de l'ambassadeur, il a des caractéristiques particulières, comparé aux autres réseaux spécialisés également présents au sein des ambassades.

La localisation des conseillers sociaux a été variable au cours du temps, au gré de décisions dont certaines ont voulu, comme en 2011-2012, marquer des réorientations de fond, tandis que d'autres ont été, notamment dans les trois dernières années, largement *ad hoc*, sans découler de priorités ou d'évaluations préalables, ni avoir toujours été poursuivies dans la durée.

Les arbitrages relatifs à la reconfiguration des réseaux à l'étranger en cours dans le cadre du processus « CAP 2022 » permettent d'affirmer que ce réseau des conseillers sociaux restera à l'avenir de taille circonscrite, et même légèrement réduite. Des décisions ont d'ores et déjà été esquissées (*cf. infra*, § 2.5), mais elles n'excluent pas une réflexion plus approfondie des ministères sociaux, en lien avec le MEAE, sur des scénarios d'optimisation à moyen terme permettant, en fonction des priorités définies pour l'action internationale dans le domaine social, de tirer le meilleur parti de l'existence du réseau des conseillers sociaux.

2.1 Un réseau spécifique de taille limitée, qui diffère à la fois de celui des autres ministères et des pratiques de nos principaux partenaires européens

Les conseillers pour les affaires sociales sont aujourd'hui au nombre de 18, répartis sur 14 localisations, à savoir :

- pour les postes multilatéraux, trois à la représentation permanente auprès de l'Union européenne à Bruxelles, et trois au sein des missions permanentes de la France auprès des Nations Unies (deux à Genève et un à New York) ;
- pour les postes bilatéraux ou à dimension régionale, cinq dans des pays membres de l'Union Européenne (Berlin, Madrid, Londres, Rome, Stockholm), et sept dans le reste du monde (deux conseillers à Washington et un à Moscou, Rabat, Pékin, Buenos Aires et Québec⁶) (*cf. tableau 1*).

Ces conseillers pour les affaires sociales ont quasiment dans tous les postes l'appui d'au moins un(e) assistant(e)⁷, qui sont la plupart du temps des agents de droit local et représentaient 13 ETP à la fin 2018, dont 11 resteront en 2019 gérés par les ministères sociaux au titre des fonctions dites « métiers », non concernées par la mutualisation des fonctions « support » décidée dans le cadre du processus « CAP 2022 » ; la plupart de ces postes bénéficient également de stagiaires pendant tout ou partie de l'année (*cf. annexe 3*).

⁶ Le poste de Québec est inséré au sein du consulat général de France. Il n'a pas le statut de conseiller pour les affaires sociales. Son titulaire est détaché sur un emploi d'attaché de coopération, dont la rémunération est toutefois prise en charge par le budget du ministère des solidarités et de la santé.

⁷ A l'exception des postes de New York et Québec.

Tableau 1 : Localisation des postes de conseillers pour les affaires sociales au 1^{er} janvier 2019

Types de postes	Postes multilatéraux	Postes bilatéraux dans les pays de l'Union européenne	Postes bilatéraux en Amérique du Nord	Postes bilatéraux dans les autres pays
Localisation et nombre de postes	<p>Représentation permanente auprès de l'Union européenne à Bruxelles : 3 postes</p> <p>Mission permanente auprès des Nations Unies à Genève : 2 postes</p> <p>Mission permanente auprès des Nations Unies à New York : 1 poste</p>	<p>1 poste dans les ambassades de France en :</p> <p>Allemagne</p> <p>Espagne</p> <p>Italie/ Slovénie</p> <p>Royaume Uni/Irlande</p> <p>Suède/ pays nordiques</p>	<p>Ambassade de France aux États-Unis : 2 postes</p> <p>Consulat général de France à Québec : 1 poste</p>	<p>1 poste dans les ambassades de France en :</p> <p>Argentine/Cône Sud de l'Amérique latine</p> <p>Chine</p> <p>Maroc</p> <p>Russie</p>

Source : DAEI

Comparé aux réseaux spécialisés gérés par d'autres ministères⁸, dont les principaux sont présentés dans l'annexe 6, ce réseau a pour caractéristique d'être de petite taille, tout en ayant, comme le montre la partie suivante de ce rapport, des attributions larges et des missions diverses selon les localisations et les types de postes. Il se distingue des services de coopération et d'action culturelle (SCAC) relevant du ministère de l'Europe et des affaires étrangères (MEAE)⁹ et pilotés en lien avec le ministère de l'éducation nationale (MEN) s'agissant des attachés de coopération éducative, et avec celui de l'enseignement supérieur, de la recherche et de l'innovation (MESRI) s'agissant des conseillers ou des attachés scientifiques qui sont présents dans pratiquement toutes les ambassades. Il en est de même pour les services économiques gérés et animés par la Direction générale du Trésor, qui couvraient au 1^{er} septembre 2018 129 implantations, localisées dans 105 pays (incluant les

⁸ C'est-à-dire en excluant les chancelleries politiques et les services communs de gestion qui forment le « noyau dur » des ambassades, quelle que soit leur taille.

⁹ Les SCAC remplissent une diversité de fonctions à l'international (gestion des établissements d'enseignement et culturels à l'étranger, coopération éducative, culturelle et scientifique, gestion de programmes d'aide au développement).

représentations ou délégations permanentes auprès des organisations internationales)¹⁰ (cf. annexe 6).

A contrario, le réseau des magistrats de liaison qui dépend du ministère de la justice ne comporte, à l'image de celui des conseillers sociaux, que 18 postes, dont la plupart sont bilatéraux et 7 ont une compétence régionale, mais ils ont des missions plus ciblées : environ la moitié de leur activité est dévolue à un rôle directement opérationnel de facilitation des enquêtes dans le cadre de l'entraide judiciaire internationale, pénale, civile ou commerciale, ce rôle étant leur première raison d'être et expliquant largement les décisions d'implantation¹¹. Et, d'un autre côté, le « sous-réseau » des conseillers régionaux en santé mondiale (CRSM), intégré aux services de coopération et d'action culturelle et piloté par la direction générale de la mondialisation, n'est composé que de dix postes, basés, à la différence des conseillers pour les affaires sociales, dans des pays éligibles à l'aide au développement, avec pour fonction particulière de veiller à l'utilisation des crédits alloués aux pays de leur zone de compétence par les fonds multilatéraux pour la santé mondiale (cf. *supra*, partie 1, encadré 2), et de faire face à d'éventuelles crises sanitaires survenant dans l'un de ces pays (cf. annexe 6).

L'implantation et le mode de fonctionnement du réseau français des conseillers sociaux traduit aussi des différences importantes dans la façon dont les affaires sociales sont prises en compte dans les postes diplomatiques, entre la France et ses principaux pays partenaires de l'Union européenne. Certains de ces pays (comme le Royaume-Uni ou les Pays Bas) ont en effet réorganisé par le passé leurs propres réseaux à l'étranger, et plusieurs modèles contrastés, analysés dans l'annexe 7 à partir de la série d'entretiens conduits sur ce point par la mission, existent aujourd'hui pour le suivi des questions sanitaires et sociales.

Si l'on observe de façon constante la présence de conseillers spécialisés issus des ministères sociaux dans les représentations permanentes auprès de l'Union européenne, ainsi que, dans le cas le plus fréquent, dans les missions permanentes auprès des Nations Unies (avec parfois des conseillers spécialisés sur les questions de santé), trois principaux modèles d'organisation existent s'agissant des postes bilatéraux :

- un modèle allemand relativement proche du nôtre, où des « attachés sociaux », dont environ la moitié sont issus du monde syndical, sont détachés par le ministère fédéral du travail et des affaires sociales pour contribuer à l'information réciproque sur les politiques sociales et appuyer les coopérations bilatérales ;
- un modèle où des conseillers sociaux sont également envoyés par leurs ministères d'origine, mais où une part importante de leur travail est consacrée à la résolution des problèmes individuels de leurs ressortissants nationaux (Espagne, Roumanie), qui, dans l'organisation administrative française, relèvent généralement des consulats, voire des organismes de sécurité sociale eux-mêmes ;
- un modèle, assez largement pratiqué notamment par les pays d'Europe du Nord et le Royaume-Uni, où les conseillers en charge des affaires sociales sont administrativement rattachés au ministère des affaires étrangères, avec des compétences plus ou moins identifiées et des relations plus ou moins directes avec les ministères sociaux.

¹⁰ Ces services économiques hébergent en outre une soixantaine de conseillers issus des ministères de l'agriculture et de l'écologie ou d'organismes partenaires (Banque de France, INPI...).

¹¹ Le reste de leurs missions est partagé entre les analyses de droit comparé, la coopération technique entre la France et le pays de résidence et la réponse aux demandes des ambassadeurs (analyses en matière de protection consulaire, information sur les affaires judiciaires en cours, veille législative, suivi de dossiers politiquement sensibles...), ainsi que l'organisation de visites ou l'accueil de délégations.

Quel que soit le cas de figure, les conseillers chargés des questions sociales ne se trouvent généralement pas, sauf dans le cas de l'Espagne, à la tête d'un service propre dans l'ambassade, mais sont rattachés au service ou à la section chargée du suivi des affaires économiques ou, plus rarement, politiques (*cf.* annexe 7).

2.2 Des localisations qui ont varié au cours du temps, sur la base de décisions souvent *ad hoc*, sans référence à des priorités ou à des évaluations préalables, et pas toujours poursuivies dans la durée

Le rapport de l'Igas de mars 2006 avait d'ores et déjà souligné que, il y a déjà une quinzaine d'années, la localisation des postes de conseillers pour les affaires sociales était le fruit d'une sédimentation progressive, et noté l'instabilité de cette configuration, envisageant à l'époque plusieurs scénarios d'implantation cherchant à retracer les priorités du ministère (*cf.* annexe 1).

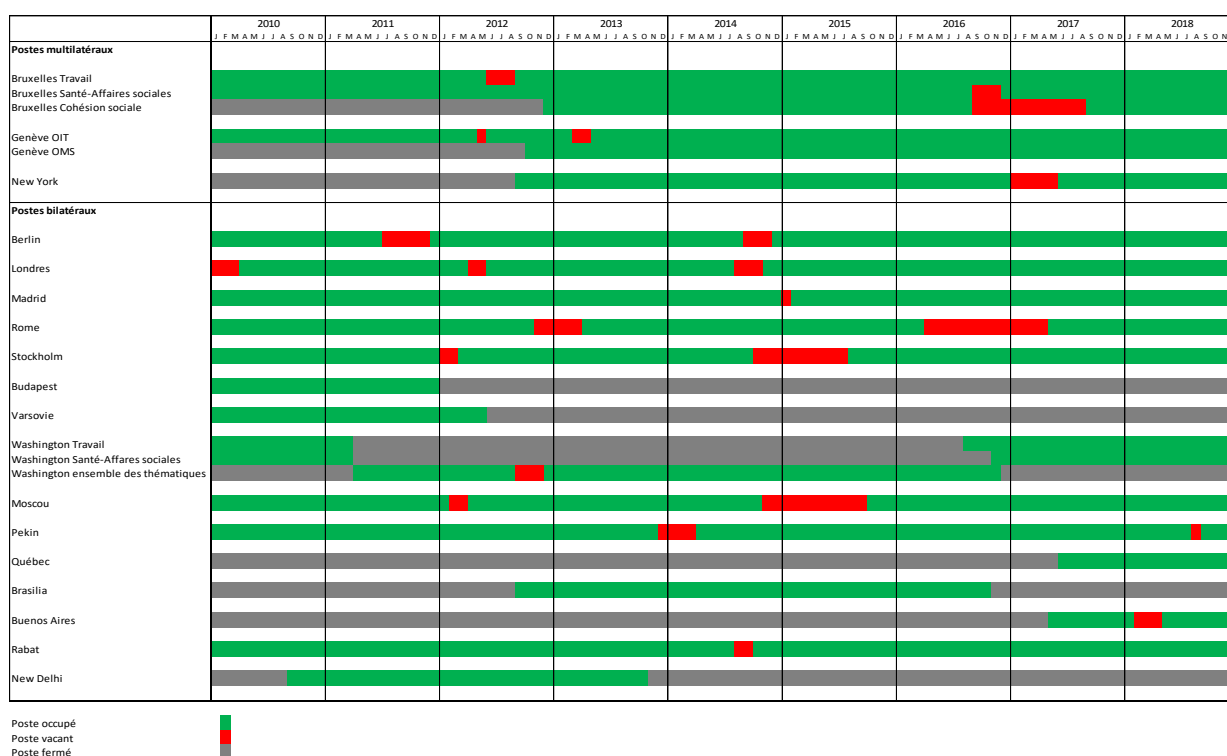
Suite à ce rapport, plusieurs décisions puis péripéties sont intervenues sans que de nouveaux choix stratégiques aient été d'abord clairement affichés. Les années 2011-2012 ont néanmoins voulu introduire une rupture (décidée en deux temps) : un renforcement et un redéploiement du réseau ont ainsi été décidés, avec un accent plus marqué vers les pays émergents, l'action multilatérale et les questions de santé. En contrepartie de la fermeture des postes d'Europe de l'Est et du deuxième poste aux États-Unis, ont ainsi été ouverts des postes en Inde et au Brésil (avec pour ce dernier une compétence élargie aux pays du Mercosur), ainsi qu'un second poste à la Mission permanente auprès des Nations Unies à Genève, chargé des questions de santé mondiale et de l'OMS, et un poste à la Mission permanente auprès des Nations Unies à New York. La dimension régionale d'autres postes bilatéraux a par ailleurs été affirmée (Maroc/Union pour la Méditerranée, Italie/Slovénie, Espagne/Portugal), Grande Bretagne/Irlande), sauf après réflexion pour le poste situé en Allemagne, qui aurait dû être renforcé pour couvrir l'Autriche (*cf.* annexe 3).

Ce schéma de localisation des postes n'a cependant pas été maintenu dans la durée (*cf.* schéma 1) : le poste de conseiller créé à New Delhi (et rattaché à la chancellerie) a été supprimé en 2015 ; celui de Brasilia, qui avait été occupé pendant quatre ans par un administrateur civil des ministères sociaux, n'a pas été reconduit, remplacé par l'ouverture en 2017 d'un poste à Buenos-Aires ; un deuxième poste a été recréé en 2016 à l'ambassade de France à Washington et un troisième en 2017 à la Représentation permanente à Bruxelles ; un poste a enfin été mis en place au Québec en 2017 au sein du consulat général de France (*cf.* annexe 3).

Ces mesures de création et de suppression de postes, décidées notamment entre 2015 et 2017, l'ont été sans réelle évaluation des apports et des limites de la reconfiguration du réseau adoptée en 2012. Elles ont donné lieu à des décisions souvent *ad hoc*, et pour partie liées à des considérations personnelles, ayant trait par exemple aux débouchés professionnels de conseillers en poste dans des cabinets ministériels ; plusieurs de ces décisions ont en outre été prises en dépit des réticences, voire d'un avis négatif, des ambassadeurs concernés ou du Quai d'Orsay (*cf.* annexe 3).

Dans le même temps, comme le montre le schéma 1, de longues durées de vacance, avoisinant parfois un an, entre le départ d'un conseiller et l'arrivée d'un nouveau titulaire pour des postes dont la reconduction était décidée n'ont pas été évitées (par exemple à Moscou entre octobre 2014 et octobre 2015 ou à Rome entre avril 2016 et mai 2017).

Schéma 1 : Ouvertures, fermetures et vacances de postes de CAS entre 2010 et 2018



Source : Mission

Au bout du compte, si les postes de CAS bilatéraux dans les pays de l'Union européenne ont fait l'objet, aux périodes de vacance près, d'une relative continuité, les fluctuations se sont concentrées sur les pays émergents, traduisant la difficulté à adopter dans la durée une vision cohérente de l'action internationale à conduire envers ces pays dans les domaines relatifs aux politiques sociales et à la santé, et à déterminer la part que devaient y prendre les conseillers sociaux, par rapport à d'autres services ou organismes gestionnaires d'actions de coopération (services de coopération et d'action culturelle, AFD...). Par ailleurs, des allers et retours ont eu lieu dans les décisions concernant les postes de CAS en Amérique du Nord (deuxième poste à Washington, poste récemment créé au consulat général à Québec) et le troisième poste à la représentation permanente à Bruxelles, à propos desquels les entretiens effectués par la mission illustrent la persistance d'interrogations ou d'incertitudes (cf. annexe 4).

2.3 Des hésitations sur l'élargissement de la compétence de certains postes bilatéraux à d'autres pays de la région

La dimension régionale associée ou non à certains postes de conseillers sociaux bilatéraux a également fait l'objet de fluctuations et donne aujourd'hui en partie lieu à discussion, suite à l'élargissement opéré en 2011-2012.

Cette dimension régionale fait partie intégrante des activités du conseiller pour les affaires sociales à Stockholm, et est même l'une des justifications importantes de ce poste, compte tenu des demandes fortes qui lui sont adressées de comparer la déclinaison et les avatars du « modèle social nordique » dans ces quatre pays (Suède, Danemark, Finlande, Norvège) de relativement petite taille, dont l'inspiration des politiques a été, au moins pour partie, commune (cf. annexe 4) ; cette dimension est aussi vue comme assez naturelle, pour certains pays hispanophones du Mercosur, s'agissant du conseiller social situé en Argentine.

L'élargissement régional apparaît plus théorique dans l'activité des conseillers sociaux en poste en Italie et au Royaume-Uni (qui ont respectivement dans leur champ de compétences la Slovénie et l'Irlande), alors que le conseiller pour les affaires sociales à Moscou regrette quant à lui de ne pas être chargé du suivi de certains des neuf anciennes républiques de l'Union soviétique regroupés au sein de la Communauté des États indépendants (CEI).

La mission a pu confronter ces pratiques avec celles d'autres ministères, dans la mesure où tant les magistrats de liaison que les CRSM et certains attachés fiscaux ont des compétences régionales, tandis que les services économiques ont, de façon générale, à la fois des activités propres (suivi macroéconomique) et une coordination de niveau régional, associées à une présence dans chacun des pays de la zone considérée.

Le sentiment général qui se dégage de ces entretiens est que ces compétences régionales ne peuvent être exercées dans des conditions intéressantes sur le fond, et surtout efficaces, que dans des zones géographiques composées de pays dont la taille n'est pas trop déséquilibrée (avec dans le cas contraire une polarisation qui demeure quasi-totale sur le plus grand d'entre eux), et entre lesquels existe une certaine homogénéité tant linguistique que d'inspiration dans les problématiques et les politiques économiques et sociales ; elles demandent en outre l'organisation de « relais » entre le poste « régional » et les différentes ambassades, afin de maintenir des flux d'information continus et un suivi des contacts.

À cet égard, il pourrait être envisagé que certains postes de conseillers sociaux, actuels ou susceptibles d'être créés à l'avenir (par exemple dans les anciens pays de l'Est) se démarquent des modèles précédents pour s'engager plus clairement dans une troisième voie : celle d'un rôle de relai, d'appui et de « personne ressource » pour les ambassades de la zone, confrontées à des sujets où les diplomates et conseillers n'ont soit pas le *background* technique suffisant, soit pas la connaissance des interlocuteurs susceptibles, notamment au sein des ministères sociaux, de leur apporter des informations ou réponses.

2.4 Des adaptations locales dans les ambassades ne disposant pas de conseiller pour les affaires sociales

Alors que le réseau des conseillers sociaux est de petite taille et le restera dans les années à venir (*cf. infra*, § 2.5), les problématiques sanitaires et sociales peuvent avoir une importance majeure dans des pays sans conseiller social, soit de par l'intérêt que présente leur « modèle social » pour beaucoup d'interlocuteurs français (Pays Bas...), soit au regard des thématiques portées par les pouvoirs publics français (détachement des travailleurs pour les pays de l'Est, prévention sanitaire en Afrique, politiques familiales ou de prise en charge du vieillissement en Asie...), soit enfin compte tenu de l'importance de ces problématiques dans la situation politique et diplomatique des pays considérés (Maghreb...).

De fait, ces questions font souvent l'objet d'un suivi au sein des ambassades, avec, comme l'a par exemple constaté la mission dans le cas de l'ambassade de France aux Pays-Bas, un partage entre plusieurs réseaux : la chancellerie pour les sujets sociétaux comme l'égalité des genres, les services de coopération et d'action culturelle (SCAC) pour les sujets éducatifs ou scientifiques, et, de façon prépondérante, les services économiques pour les thématiques ayant trait au marché du travail et à la protection sociale (*cf. encadré 5*).

Encadré 5 : Le suivi des questions sociales à l'ambassade de France aux Pays-Bas

L'ambassade de France à la Haye présente la caractéristique de ne pas avoir de conseiller pour les affaires sociales, tout en étant située dans un pays qui figure parmi les principaux partenaires européens de la France et dont le « modèle social » suscite de la part des autorités et organismes français un flux important de demandes de visites et d'analyses comparées.

L'« originalité » traditionnelle du modèle social néerlandais porte notamment sur les modalités du dialogue social, le rôle majeur des « fonds de pension » cogérés par les partenaires sociaux dans le système de retraites, le recours à des assurances privées régulées par la puissance publique pour la prise en charge des soins de santé et l'existence d'un marché du travail caractérisé par un faible taux de chômage, mais aussi par une pratique du temps partiel féminin parmi les plus étendues d'Europe. Dans la période récente, il est aussi marqué par un développement particulièrement massif du travail indépendant et de « l'auto-entreprenariat » avec une protection sociale réduite, des questions sur la soutenabilité de la prise en charge institutionnalisée des personnes âgées, et, en toile de fond, des réticences politiques vis-à-vis de l'immigration et du processus d'harmonisation européen qui exigent une attention forte de la part de la France aux positions prises par le gouvernement néerlandais dans la perspective des négociations communautaires.

Dans ce contexte, l'ambassade de France à la Haye est fortement sensibilisée aux questions sociales et fréquemment sollicitée en ce domaine, non seulement par les ministères français, mais aussi par des missions parlementaires, par la Cour des comptes ou par de grandes régions comme les Hauts de France, ou encore pour des contacts bilatéraux à l'occasion d'évènements internationaux dont les Pays Bas servent souvent le siège.

C'est principalement le service économique régional (SER), composé de six agents « généralistes » (trois fonctionnaires expatriés, deux agents de droit local et un volontaire international) qui prend en charge le suivi de ces questions, tant en ce qui concerne la réponse aux demandes des autorités françaises (y compris la préparation de visites telles que celles de la ministre de la santé) que la production de notes d'analyse à son initiative. Il a ainsi été amené à rédiger fin 2018 un dossier sur « le modèle social néerlandais à l'épreuve des dernières évolutions économiques », comprenant des notes sur la situation du marché du travail, le régime de « l'autoentrepreneur » et les difficultés de la réforme des pensions.

Le SER se concentre cependant principalement sur les questions sociales qui ont de fortes interactions avec les problématiques économiques et financières au cœur de ses compétences (équilibre et tensions macroéconomiques, comptes publics et secteur financier). Si les contacts avec le ministère du travail et les partenaires sociaux néerlandais ne lui posent pas de difficultés, compte tenu du rôle majeur du Conseil économique et social dans le dialogue social aux Pays-Bas (son secrétaire général est pour lui un intermédiaire précieux), il est moins spontanément porté à analyser le contenu précis des droits sociaux ou la répartition des compétences sociales entre État, assurances sociales et collectivités territoriales, par exemple dans le domaine de la dépendance ; il aborde en outre principalement les sujets de santé, en lien avec Business France, sous l'angle des perspectives de marché offertes aux entreprises pharmaceutiques françaises.

La chancellerie s'intéresse quant à elle essentiellement au suivi des négociations communautaires ainsi qu'aux sujets d'égalité des genres, mais plutôt sous l'angle multilatéral dans le cadre d'une coopération instituée avec l'ambassade du Canada.

Les documents produits par l'ambassade, et notamment le service économique, sont à la fois transmis à la DG Trésor et circularisés via le réseau Diplomatie ; des relations existent aussi avec la DAEI des ministères sociaux et les conseillers sociaux en poste à Bruxelles. La pérennité de ce travail qui se veut résolument interministériel semble toutefois, selon les interlocuteurs rencontrés, conditionnée au maintien de ressources humaines suffisantes, et notamment à la possibilité de disposer d'agents néerlandophones qui facilitent l'accès aux informations et analyses émises par les administrations, le Parlement et les acteurs locaux.

S'y ajoute le suivi des questions de santé effectué par les conseillers régionaux en santé mondiale dans les pays en développement qui, au-delà de leurs attributions portant sur l'utilisation des fonds mondiaux et les épidémies¹², est parfois de fait amené à s'étendre aux questions d'organisation des soins, de coopérations hospitalières ou de couverture santé.

Ce suivi des questions sociales par d'autres réseaux reste relativement peu approfondi et en tout cas partiel, dans la mesure où ils ont d'abord à assumer leurs « cœurs de mission » et ne disposent souvent pas de la technicité suffisante pour entrer dans le détail des sujets sociaux. ; il ne peut donc entièrement se substituer à d'éventuels besoins prioritaires de renforcement du réseau (par exemple dans les pays de l'Est, *cf. infra*, § 2.5).

L'apport de ces réseaux apparaît néanmoins utile et même indispensable, alors qu'il n'est pas toujours explicitement identifié par les ministères sociaux, qui devraient leur assurer un meilleur soutien et pourraient bénéficier plus directement des résultats de leurs travaux (*cf.* partie 5).

2.5 Un contexte de resserrement global des réseaux français à l'étranger qui implique d'optimiser à moyen terme la localisation des conseillers sociaux

Le processus de réflexion et d'arbitrage engagé dans le cadre de la démarche dite « CAP 2022 » conduit pour le réseau des conseillers sociaux à la fois à des confirmations et à des enjeux.

Ce processus se traduit par un resserrement de l'ampleur et de la configuration des réseaux français à l'étranger pris dans leur ensemble, ainsi que par un renforcement de la coordination exercée par le ministère de l'Europe et des affaires étrangères et par les ambassadeurs, dont la mission d'animation et de coordination résultant du décret fondateur de juin 1979¹³ est réaffirmée. Une première série de décisions prises à l'été 2018 prévoit ainsi un objectif de diminution de 10 % de la masse salariale afférente à l'ensemble des réseaux français à l'étranger à l'horizon 2022, assortie d'une réduction en-deçà de 25 % de la part des effectifs consacrés aux fonctions « support », les crédits de rémunération et de fonctionnement afférents à ces dernières étant regroupés et centralisés sur le budget du MEAE à compter du 1^{er} janvier 2019¹⁴.

Il a par ailleurs été demandé aux ambassadeurs de proposer fin 2018 des trajectoires pluriannuelles concernant les différentes fonctions « métier » des ambassades, afin de déboucher sur des arbitrages quant à l'évolution des moyens humains qui leur seront affectés à compter de 2020.

L'examen interministériel de ces trajectoires d'emploi est en passe d'aboutir à des décisions réduisant légèrement les contours du réseau des conseillers pour les affaires sociales après 2020, particulièrement en ce qui concerne les postes situés en Amérique du Nord (*cf.* annexe 3).

Ces perspectives relatives à la configuration globale du réseau n'interdisent cependant pas, et devraient même inciter les ministères sociaux, à réfléchir plus avant, en lien avec le MEAE, à des scénarios d'optimisation à moyen terme permettant, en fonction des priorités définies pour l'action internationale dans le domaine social (*cf. supra*, § 1.1), de stabiliser et de tirer le meilleur parti de

¹² Les missions des conseillers régionaux en santé mondiale sont décrites dans l'annexe 6 et rappelées dans l'encadré 2 figurant dans la première partie de ce rapport.

¹³ Décret n° 79-433 du 1^{er} juin 1979 relatif aux pouvoirs des ambassadeurs et à l'organisation des services de l'État à l'étranger.

¹⁴ Pour le réseau des conseillers pour les affaires sociales, ces décisions se traduisent par le transfert au MEAE de 2 ETPT au titre des fonctions « support », les 11 autres emplois affectés à la rémunération des assistants des CAS continuant à relever des fonctions dites « métiers », ainsi que de 293 489 € au titre de la mutualisation de crédits de fonctionnement (*cf.* annexe 3).

l'existence d'un réseau spécifique de conseillers sociaux, qui serait désormais de quelque 16 conseillers.

Recommandation n°3 : Définir, en fonction des priorités de l'action internationale dans le domaine social et des propositions exprimées par les ambassadeurs, un schéma cible de localisation des conseillers pour les affaires sociales.

Dans ce cadre, la mission n'estime pas souhaitable un scénario où, comme le pratiquent certains pays (*cf. supra*, § 2.1, et annexe 7), le suivi des questions sociales serait dans toutes les ambassades, au moins bilatérales, assuré par des diplomates ou des membres des services économiques. Sur la base de l'analyse effectuée en annexe 4 de l'activité de chacun des conseillers sociaux au cours des trois dernières années, elle considère en effet que la spécificité et la technicité de certains sujets sanitaires ou sociaux traités par les postes diplomatiques (suivi de la législation du travail, échanges d'informations et programmes de coopération ciblés dans le domaine sanitaire, analyse de dispositifs de politique sociale en partie décentralisés...) et le besoin de contacts réguliers, dans certains pays, avec les partenaires sociaux et les représentants de la société civile justifient le maintien, dans des localisations jugées essentielles, de conseillers spécialisés : l'exercice de ce rôle implique alors qu'ils disposent d'une expérience éprouvée des questions d'emploi, de santé et de protection sociale, qu'ils soient en relation étroite avec les administrations sociales et puissent par là même être des partenaires pertinents d'une meilleure interministérialité au sein des ambassades. Le réseau de ces postes spécialisés, dont les ambassadeurs ont souhaité, à une ou deux exceptions près, le maintien dans les « configurations cibles » qu'il leur a été demandé de proposer, et ce nonobstant une contrainte budgétaire serrée (*cf. annexe 3*), n'a à cet égard qu'un coût assez limité¹⁵.

Dans ce contexte, deux types de scénarios paraissent toutefois possibles à la mission, à partir d'un examen « en base zéro » des missions et de l'activité des postes :

- un scénario « minimal » concentrant le réseau des conseillers pour les affaires sociales sur :
 - 4 à 5 postes multilatéraux dans les représentations permanentes de la France à Bruxelles et à Genève ;
 - 6 à 7 postes bilatéraux situés les pays développés, avec le maintien des postes actuels dans les capitales de l'Union européenne et d'au moins un poste à Washington (scénario inspiré des propositions de la mission IGAS de 2006) ;
- un scénario « d'adaptation », pour lequel la mission exprime une nette préférence, se traduisant par la consolidation d'au moins une quinzaine de postes de conseillers sociaux. Il reposerait sur la confirmation ou même l'extension des postes bilatéraux en Europe, un réaménagement des postes multilatéraux, et un réexamen, suivi sans doute d'un resserrement, des postes bilatéraux en Amérique du Nord et dans les pays émergents (*cf. infra*).

Recommandation n°4 : Dans le cas du choix d'un « scénario d'adaptation », confirmer voire étendre le réseau des CAS dans les pays de l'Union européenne, aménager les postes multilatéraux et réexaminer le rôle et la pertinence des postes dans les pays émergents.

¹⁵ En dehors de la rémunération des conseillers sociaux eux-mêmes, environ 443 000 € ont budgétés en 2019 pour celle de leurs assistant(e)s et 78 000 € pour la gratification de leurs stagiaires, tandis que 293 849 € ont été transférés au ministère de l'Europe et des affaires étrangères en loi de finances 2019 au titre de la mutualisation des crédits de fonctionnement.

Ce scénario « d'adaptation » fait directement référence aux analyses de la mission, reprises dans la partie suivante du rapport et développées de façon détaillée dans l'annexe 4, sur l'activité des différents postes de conseillers sociaux, et en particulier aux appréciations finales portées pour chacun d'eux dans cette annexe sur la pertinence de leur insertion au sein des ambassades et les axes de progrès possibles concernant l'organisation de leur activité. Un tel scénario recouvrirait plus précisément (*cf.* tableau 2) :

- la pérennisation des actuels postes de conseillers sociaux bilatéraux dans les pays de l'Union européenne, dont l'utilité est quasi-unanimement reconnue par les interlocuteurs rencontrés par la mission ;
- la re-création d'un poste de conseiller pour les affaires sociales dans un pays d'Europe centrale et orientale (préférentiellement la Pologne), prioritairement centré sur les enjeux liés à la mobilité des travailleurs (détachement, coopérations opérationnelles en matière de sécurité sociale) ;
- un réaménagement des postes de conseillers multilatéraux visant à :
 - ajuster le contenu et la répartition des missions entre les conseillers de la représentation permanente auprès de l'UE à Bruxelles : la présence de trois conseillers peut en effet se justifier par l'existence d'échéances comme la Présidence française de l'Union européenne, pour peu que la charge de sa préparation soit efficacement partagée, et sachant qu'il est souhaitable que la représentation permanente soit par ailleurs davantage impliquée dans des questions comme l'évaluation de la stratégie « EU 2020 » ou l'avenir de l'Europe sociale, qui requièrent une participation plus suivie à des processus non normatifs (dans le cadre des comités de l'emploi et de la protection sociale notamment (*cf. infra*, § 3.3.2 et recommandation 11) ;
 - préciser, en concertation avec le ministère de l'Europe et des affaires étrangères, les missions du conseiller en charge des questions de santé mondiale à la mission permanente auprès des Nations Unies à Genève en les articulant mieux avec celles confiées à son collègue diplomate et en les étendant au suivi des fonds mondiaux (Sida, tuberculose et paludisme, GAVI) et à la mise en œuvre au sein de l'OMS de l'ensemble des enjeux de la stratégie de la France en santé mondiale ;
 - réexaminer, voire supprimer le poste de conseiller pour les affaires sociales à la mission permanente auprès des Nations Unies à New York, compte tenu de l'essence principalement diplomatique de l'activité qui lui incombe, et de la priorité qui s'attache à la présence des ministères sociaux à Genève où s'effectue l'essentiel de la dimension proprement « métier » du suivi des questions de santé mondiale ; *a minima* ce poste pourrait être reconfiguré, par exemple à travers l'insertion d'un chargé de mission au sein des services « Développement » ou « Droits de l'Homme » de la mission permanente ;
- un resserrement des postes de conseillers sociaux bilatéraux outre-Atlantique se traduisant à terme par le retour à un poste unique à Washington et le réexamen de l'utilité d'un poste à Québec ;
- une réévaluation de la politique d'implantation de conseillers sociaux dans les ambassades des pays émergents suivie depuis 2011-2012, et la redéfinition de priorités concernant les postes bilatéraux dans ces pays, à travers la pérennisation du poste de conseiller social en Chine (eu égard notamment aux accords de coopération signés dans les domaines de la santé et du vieillissement), sa récréation au Brésil, de préférence au maintien du poste en Argentine, et le réexamen de la pertinence et des objectifs des postes de conseillers pour les affaires sociales en Russie et au Maroc ; les décisions relatives à ces postes, comme à d'éventuels autres créations ou redéploiements, devraient être prises sur la base d'un accord avec le MEAE, tenant compte des modifications du contexte politique dans ces pays, et s'étendant au profil et au positionnement des futurs titulaires au sein de l'ambassade (*cf. infra*, § 4.1).

Tableau 2 : Scénario d'adaptation proposé par la mission

Types de postes	Postes multilatéraux	Postes bilatéraux dans les pays de l'Union européenne	Postes bilatéraux en Amérique du Nord	Postes bilatéraux dans les autres pays
Évolutions proposées	<p>Représentation permanente auprès de l'Union européenne à Bruxelles :</p> <p>ajustement du contenu et de la répartition des missions entre les trois conseillers</p> <p>Mission permanente auprès des Nations Unies à Genève : précision et meilleure articulation des fonctions concernant la santé mondiale</p> <p>Mission permanente auprès des Nations Unies à New York : réexamen aboutissant à la suppression ou la reconfiguration du poste</p>	<p>Maintien des postes de conseillers sociaux ambassades de France en :</p> <p>Allemagne</p> <p>Espagne</p> <p>Italie</p> <p>Royaume Uni</p> <p>Suède</p> <p>Création d'un poste de conseiller social dans un pays de l'Est de l'Europe, de préférence en Pologne</p>	<p>Ambassade de France aux États-Unis : retour à terme à un poste attribué à un conseiller expérimenté</p> <p>Consulat général de France à Québec : réexamen de l'utilité du poste à l'échéance du mandat de l'actuel titulaire</p>	<p>Pérennisation du poste de conseiller social en Chine</p> <p>Examen avec la MEAE, en fonction de la la situation politique de la zone, de la re-création du poste de conseiller social au Brésil, de préférence au maintien d'un poste en Argentine</p> <p>Réévaluation avec le MEAE de l'utilité des postes de conseillers sociaux en</p> <p>Russie et au Maroc, en regard d'autres besoins possibles</p>

Source : Mission.

Recommandation n°5 : Stabiliser ce schéma de localisation dans la durée :

- en évaluant sa pertinence après plusieurs années de mise en œuvre ;
- en évitant dans l'intervalle des changements de localisation liés à des considérations *ad hoc*.

Toujours dans le cadre de ce « scénario d'adaptation », le fonctionnement des postes à compétence régionale mérite d'être questionné. Cette compétence, assurément pertinente pour le poste localisé à Stockholm couvrant les pays nordiques, devrait être revue dans son contenu ou dans ses modalités dans le cas des autres postes bilatéraux européens, compte tenu de la difficulté à identifier des zones équilibrées présentant un minimum d'homogénéité en termes linguistiques et d'institutions sociales.

Par ailleurs, la création d'un poste de conseiller pour les affaires sociales dans un pays d'Europe centrale et orientale pourrait fournir l'occasion d'expérimenter la mise en place d'un rôle de relai, d'appui et de « personne ressource » du conseiller pour les affaires sociales vis-à-vis des ambassades de la zone, sans que des déplacements fréquents dans chacun de ces pays soient forcément nécessaires de sa part.

Recommandation n°6 : Redéfinir et développer la dimension régionale de certains postes, en attribuant de façon précise au CAS un rôle de relai et de « personne ressource » pour les ambassades des pays de la zone.

Plus largement, il pourrait être envisagé la constitution souple et évolutive, en lien avec le MEAE et la DG Trésor, d'un « cercle » d'experts des questions sociales dans certaines chancelleries ou services économiques des ambassades. Déjà envisagée par la mission Igas de 2006, elle permettrait de couvrir des zones ou des pays, proches ou éloignés, présentant un intérêt particulier en termes de connaissance et d'enjeux pour les politiques sociales, tels que, par exemple, le Japon (vieillesse) ou l'Australie (fonctionnement des assurances santé privées), mais aussi la Grèce (retraites, migrations) ou le Luxembourg (travailleurs frontaliers, détachement).

Recommandation n°7 : Identifier en l'absence de conseiller pour les affaires sociales, dans le cadre d'une collaboration avec le MEAE et la Direction générale du Trésor, un « deuxième cercle » d'experts des questions sociales dans les principales ambassades, notamment européennes, sur des thématiques jugées prioritaires et d'intérêt commun (cf. recommandation n°22).

3 LE CONTENU ET LE SUIVI DES ACTIVITES DES CONSEILLERS POUR LES AFFAIRES SOCIALES

Sans contredire l'approche générale suivie dans le présent rapport qui appréhende les questions relatives au réseau des conseillers pour les affaires sociales dans certaines ambassades de France dans son interaction avec celle, plus large, des partenariats avec les autres réseaux à l'étranger, les développements qui suivent se penchent spécifiquement sur l'activité de ce réseau et les voies d'une amélioration de sa contribution à l'action internationale des ministères sociaux.

Ils s'appuient, d'une part, sur l'analyse des demandes exprimées vis-à-vis des conseillers pour les affaires sociales par les différentes directions des ministères sociaux présentée en annexe 2, et d'autre part sur celle, détaillée, de l'activité de chacun des postes figurant en annexe 4 : cette dernière a été réalisée à l'aide des documents transmis par les postes, des informations recueillies et des constats réalisés lors des visites de la mission à Bruxelles, Berlin, Londres, Rome, Genève, Madrid, New York et Washington, ou d'entretiens qu'elle a conduits à Paris avec les conseillers en poste dans des ambassades non visitées (Buenos Aires, Moscou, Pékin, Rabat).

La synthèse qui suit propose successivement :

- une appréciation d'ensemble des besoins et des attentes des principaux utilisateurs des travaux des conseillers sociaux que sont les administrations, dont les directions des ministères sociaux ;
- une analyse de l'activité des différents postes de conseillers pour les affaires sociales, qui en souligne la diversité ;
- un premier axe de progrès du suivi et du pilotage de leur activité, portant sur la formalisation des principaux axes de travail attendus de chacun d'entre eux et de l'ensemble du réseau pris globalement ;
- un second axe d'amélioration, relatif à la régulation des questionnaires adressés par les administrations et corps de contrôle aux conseillers pour les affaires sociales aux fins d'acquisition d'informations sur les politiques mises en œuvre dans les pays hôtes.

3.1 Des attentes et des besoins divers exprimés par les « commanditaires » au sein des ministères sociaux

A l'issue des entretiens qu'elle a conduits à l'administration centrale, et de l'examen des documents qui lui ont été communiqués, la mission a constaté une forte diversité des besoins et des appréciations exprimés à l'égard des travaux des conseillers pour les affaires sociales par les ministères sociaux.

L'analyse conduite dans l'annexe 2 révèle une forte hétérogénéité, en ce qui concerne :

- d'une part les modes d'action mis en œuvre :
 - en premier lieu, les dossiers internationaux peuvent être intégrés au cœur des métiers, des directions, et donc être pris en charge directement par elles : négociation des conventions internationales de sécurité sociale pour la direction de sécurité sociale, contrôle de la conformité du droit du travail interne aux normes de l'OIT pour la direction générale du travail, application du règlement sanitaire international pour la direction générale de la santé ;

- en second lieu, des programmes spécifiques de coopération peuvent impliquer ponctuellement certaines directions, comme la direction générale de l'offre de soins dans le cadre d'un programme de coopération dans le domaine sanitaire et hospitalier avec la Chine ;
 - enfin, l'intensité de la sollicitation des conseillers pour les affaires sociales aux fins d'information sur les politiques sociales des partenaires étrangers de la France au moyen de questionnaires ou, plus rarement, de visites de travail, est très inégale selon les directions : nulle pour les directions statistiques et d'études qui disposent de leurs propres réseaux d'experts et à la Commission européenne (Eurostat), faible pour les directions qui, comme la délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle, exploite les liens noués avec leurs homologues dans les groupes de travail constitués dans le cadre communautaire ou international, plus sensible pour les autres directions en termes de nombre de questionnaires émis, et très importante pour les corps d'inspection et de contrôle et les instances de concertation et d'évaluation des politiques publiques (*cf. infra*, § 3.4) ;
- d'autre part les zones géographiques d'intérêt pour des analyses internationales comparées ou des coopérations, avec un clivage net entre les administrations relevant du ministère du travail, dont l'attention se porte exclusivement sur les pays européens ou plus marginalement d'Amérique du Nord, et celles sous l'autorité de la ministre des solidarités et de la santé dont la focale est plus fréquemment mondiale, notamment pour les sujets sanitaires, pour lesquels l'accent a été mis, depuis 2012, sur le cadre multilatéral et sur certains pays émergents.

A l'issue des investigations conduites par la mission, il n'est pas aisé de synthétiser les appréciations portées par les directions d'administration centrale sur l'adéquation des contributions des conseillers pour les affaires sociales à leurs besoins d'information à l'international. Si les directions qui adressent régulièrement des demandes d'information aux conseillers expriment un jugement largement positif sur le contenu des réponses reçues, celles qui y recourent peu ou pas du tout semblent le faire pour des raisons principalement liées à la nature de leurs préoccupations. La mission considère qu'il y aurait matière à mieux identifier, au sein des besoins des directions d'administration centrale, ceux qui peuvent être raisonnablement satisfaits par les conseillers pour les affaires sociales et ceux qui requièrent d'autres voies susceptibles d'engendrer des réponses plus adéquates (*cf. infra*, § 3.4).

3.2 Les missions et le programme de travail des conseillers pour les affaires sociales : des priorités à établir et à adapter en fonction de chaque poste

La caractéristique des postes de conseillers pour les affaires sociales, qui sont placés sous une double autorité, celle statutaire des ministères sociaux et celle fonctionnelle de l'ambassadeur, les conduit à combiner la mise en œuvre des compétences spécifiques nécessaires au suivi des questions d'emploi, sanitaires et sociales, et une contribution à l'enrichissement de la relation bilatérale avec le pays hôte, ou à l'influence de la France dans le concert multilatéral, au sein du collectif du poste diplomatique qui les accueille. Il en découle de fortes différences dans les activités des conseillers pour les affaires sociales en fonction du contexte politique des pays hôtes ou des organisations internationales auprès desquels ils interviennent.

3.2.1 Des différences majeures dans les missions et l'activité des conseillers pour les affaires sociales en postes multilatéraux et bilatéraux

Une distinction essentielle s'impose en premier lieu entre deux catégories de postes de conseiller pour les affaires sociales :

- au sein des postes multilatéraux, à Bruxelles à la représentation permanente de la France auprès des institutions de l'Union européenne, à New York à la mission de la France auprès des Nations Unies et à Genève auprès des organisations du système des Nations Unies, dont l'Organisation internationale du travail (OIT) et l'Organisation mondiale de la santé (OMS) en ce qui concerne les thématiques d'emploi, de santé et de protection sociale : l'activité des conseillers est essentiellement guidée par l'agenda des négociations de textes à portée normative (directives, règlements, conventions, etc.) ou politiques (résolutions, déclarations, etc.) propres aux diverses organisations internationales, et elle est régulée par des processus d'établissement des positions à tenir par la France qui donnent lieu à des circuits identifiés (instructions validées par le secrétariat général des affaires européennes pour les questions communautaires, ou par le ministère de l'Europe et des affaires étrangères pour celles relevant du système des Nations Unies) ; les postes à la représentation permanente auprès des institutions européennes peuvent en outre nécessiter une articulation avec certains postes bilatéraux pour éclairer les positions prises par les autres Etats-membres ; cette articulation a en revanche peu d'objet dans le domaine des négociations multilatérales dans le cadre des Nations Unies ;
- au sein des postes bilatéraux, l'activité des conseillers pour les affaires sociales se partage entre :
 - d'une part, les relations qu'ils entretiennent avec les ministères sociaux français, au titre de la transmission d'informations sur la situation et les politiques sociales conduites dans les pays hôtes ou en sens inverse de la réception de documents propres à permettre l'information du pays hôte sur les politiques sociales françaises ;
 - d'autre part, la gestion de la relation bilatérale sous l'autorité de l'ambassadeur, lequel définit des actions au sein desquelles les questions sociales peuvent prendre une place plus ou moins importante.

La localisation du poste - en Europe, dans un autre pays industrialisé ou dans un pays émergent -, et la situation politique de ces pays influent également sur la place du service des affaires sociales dans l'action de l'ambassade.

S'il existe une certaine intersection entre les modes d'exercice de la fonction de conseiller pour les affaires sociales en poste multilatéral et bilatéral, notamment la nécessité d'entretenir des relations avec les ambassades et représentations permanentes de pays tiers, les activités qui les caractérisent présentent des différences importantes. Ainsi :

- la fonction d'information des ministères sociaux est fondamentale en poste bilatéral, et sensiblement plus réduite en poste multilatéral ;
- les instructions reçues de la part de Paris participent d'un protocole interministériel précis en multilatéral, tandis que des initiatives propres sont plus souvent développées sous l'impulsion de l'ambassadeur dans les postes bilatéraux.

3.2.2 Une influence importante du contexte du pays hôte sur l'activité des postes bilatéraux de conseiller pour les affaires sociales...

Au sein même des postes bilatéraux, des différences peuvent être observées dans les missions confiées aux conseillers pour les affaires sociales, en fonction :

- du contexte politique propre à chaque pays, qui peut influencer sur le souhait des autorités politiques et des acteurs sociaux des pays hôtes d'établir des relations suivies avec leurs homologues ; l'incidence du contexte politique est ainsi particulièrement sensible sur le volume des visites ministérielles ou de délégations parlementaires ;

- du positionnement des enjeux sociaux dans la stratégie d'action du poste déterminée par l'ambassadeur ;
- de l'intérêt soulevé en France par le « modèle social » du pays hôte, ou à l'inverse de l'intérêt des autorités locales pour les politiques françaises, qui agissent sur le volume des demandes d'information adressées de part et d'autre au conseiller pour les affaires sociales ; par exemple, le « modèle social nordique » exerce une attraction forte sur les autorités françaises, nourrissant des flux de demandes d'information sans commune mesure avec le poids économique des pays concernés ;
- de l'existence ou non de programmes de coopération ou d'échanges propres à structurer les partenariats de l'ambassade de France avec les autorités et les acteurs sociaux du pays hôte (*cf. infra*).

La variété des combinaisons possibles de ces quatre enjeux est susceptible d'engendrer une forte diversité de la répartition des tâches réalisées par les conseillers pour les affaires sociales entre les quatre principaux volets qui forment le socle des missions qui leur sont confiées¹⁶ :

- l'observation et l'analyse de la situation et des politiques sanitaires et sociales aux fins d'information des autorités françaises et des réponses aux corps d'inspection ou de contrôle ou des instances de concertation : cette fonction représente, selon leurs estimations, plus de la moitié de l'activité des conseillers en poste en Europe et en Amérique du Nord ; elle prend la forme de réponses à des questionnaires adressés aux conseillers par les cabinets et les directions d'administration centrale des ministères sociaux (*cf. infra*, § 3.4 et annexe 2 pour une présentation détaillée de cette activité) ; elle comprend également la fourniture à la DAEI d'informations sur l'actualité sociale du pays hôte, sous des formats « reprise de presse », qui alimentent le bulletin de « veille sociale » réalisé à périodicité bimensuelle par cette délégation ; elle passe aussi par l'organisation et l'accompagnement de visites de personnalités politiques, administratives ou syndicales françaises dans les pays hôtes, ainsi que par la rédaction de notes à l'initiative des conseillers sociaux (ou, dans certains cas, des ambassadeurs) sur des sujets dont ils ont identifié l'intérêt propre ;
- la diffusion et la promotion des positions et politiques de la France dans ces domaines : les ambassades bilatérales ont pour mission de promouvoir les politiques mises en œuvre en France auprès des partenaires étrangers particulièrement au sein de l'Union européenne ; cette tâche a fortement impliqué les conseillers pour les affaires sociales en 2017 et 2018, dans la mesure où un grand nombre de réformes sont intervenues dans le domaine de l'emploi, de la santé et des affaires sociales depuis le début du présent quinquennat (réformes du marché du travail, de l'assurance chômage et de la formation professionnelle, notamment), dont la promotion concourt à rehausser l'attractivité économique et sociale de la France auprès des acteurs politiques, économiques et sociaux des pays hôtes ;
- la contribution à la concertation sur les sujets communautaires et internationaux : les conseillers pour les affaires sociales en postes bilatéraux peuvent être amenés à interroger leurs correspondants dans les administrations des pays hôtes pour remonter à la source des positions que ces pays prennent dans le concert communautaire ou international ; à cet égard, le besoin d'une meilleure coordination avec la représentation permanente auprès des institutions européennes est exprimé par certains postes bilatéraux ;
- le développement des coopérations ou des échanges bilatéraux : comme indiqué *supra*, la relation bilatérale avec certains pays peut comporter une composante de coopération formalisée dans des accords dont la (re)négociation et l'application impliquent fortement les conseillers pour les affaires sociales ; on peut citer à cet égard :

¹⁶ A titre subsidiaire, certains conseillers pour les affaires sociales assurent une fonction d'appui juridique aux consulats en matière de droit du travail et de la sécurité sociale applicable aux Français établis hors de France.

- le traité de l’Elysée signé initialement par l’Allemagne et la France en 1963 et régulièrement enrichi depuis lors, qui définit un vaste ensemble de domaines de coopération entre les deux pays, notamment dans des domaines qui intéressent les ministères sociaux, comme la mobilité des jeunes salariés ou étudiants ou la recherche scientifique, et qui comportent notamment une dimension de coopération transfrontalière ;
- un accord-cadre avec la Chine qui définit un programme consistant de coopération hospitalière avec les autorités et des établissements de santé français, ainsi que des thématiques d’intérêt commun portant sur les urgences sanitaires, le vieillissement ou la santé de la mère et de l’enfant ;
- un partenariat pour l’innovation conclu avec la Suède, qui induit des actions communes dans les domaines de la santé (« e-santé ») et de la recherche médicale (anti-biorésistance, perturbateurs endocriniens), ainsi que des échanges mutuels de professionnels de santé.

La mission a tenté de synthétiser de façon qualitative, dans le tableau 3 ci-dessous, les caractéristiques des postes bilatéraux en termes de poids pris par ces différentes activités (cf. annexe 4 rendant compte de l’activité et du positionnement de chacun de ces postes).

Tableau 3 : Intensité des différentes activités assumées par les conseillers sociaux dans les postes diplomatiques bilatéraux

Domaines d’activité	Réponse aux demandes d’information sur les politiques sociales du pays hôte	Promotion des politiques sociales françaises	Concertation sur les sujets communautaires ou internationaux	Réponse aux demandes des interlocuteurs des pays hôtes	Partenariats et contacts avec la société civile	Coopérations bilatérales
Postes						
Berlin	+++	+++	+++	+	+++	+++
Londres	++	+++	+	++	++	+
Madrid	++	++	++	++	+++	+
Rome	++	++	+	++	+++	++
Stockholm	+++	++	++	+	+++	++
Washington	++	++	+	+	+	+
Buenos Aires	+	++	++	+	++	++
Moscou	+	+	+	+++	++	++
Québec	++	++	+	++	++	+++
Rabat	+	+++	+	+++	+	+++
Pékin	+	++	+	++	+	+++

Source : Estimations qualitatives de la mission.

En tout état de cause, les constats propres établis par la mission à l'observation du fonctionnement des services des affaires sociales des ambassades bilatérales la conduisent à souligner trois dimensions essentielles dans lesquelles l'activité des conseillers pour les affaires sociales apporte une valeur ajoutée avérée :

- leur apport à la compréhension des contextes institutionnel et politique des politiques sociales conduites dans leur pays de résidence, et par suite des enseignements susceptibles d'être tirés de l'observation des expériences étrangères pour la conception des politiques sociales françaises ;
- leur rôle privilégié dans les contacts que l'ambassade est en mesure d'entretenir avec les partenaires sociaux et les représentants de la société civile, au bénéfice d'une restitution plus complète de la situation de politique intérieure du pays hôte, et du maintien de relations diversifiées avec une variété d'acteurs des sociétés des pays hôtes ;
- l'intérêt spécifique que les partenariats dans les domaines sanitaire et social peuvent revêtir, en tant qu'ils sont susceptibles « d'amortir » certaines perturbations affectant la relation bilatérale au plan politique (par exemple, dans les cas présents de l'Italie, du Royaume-Uni et, dans une moindre mesure, de la Russie). ;

3.2.3 ... qui implique en retour la fixation d'objectifs et de priorités de travail à moduler selon les postes en fonction de leur contexte spécifique

Or les modes de travail résultant des relations entre les administrations centrales et les conseillers pour les affaires sociales, adoptés parfois de longue date et sur instructions de l'administration centrale des ministères sociaux, ne ménagent pas la flexibilité nécessaire à l'optimisation de leur apport :

- d'une part, dans les postes multilatéraux, et en particulier à Bruxelles, le poids de la tâche de suivi quotidien des négociations inscrites à l'agenda des organisations internationales implique une faible implication des conseillers pour les affaires sociales dans les réflexions plus transversales ou portant à plus long terme, telles que, dans le domaine communautaire, les suites à donner dans le domaine social à la stratégie « UE 2020 » ou les réflexions sur l'avenir de l'Europe sociale ;
- d'autre part, dans les postes bilatéraux, la prédominance de la charge de réponse aux questionnaires d'information sur les politiques sociales du pays hôte présente le risque de ne pas laisser suffisamment de place à leur capacité d'identifier, sur des thèmes jugés prioritaires, des expériences intéressantes à partir de leurs observations de terrain et des contacts avec les partenaires locaux (partenaires sociaux, autorités locales, monde associatif...), qui nécessite qu'ils disposent d'une marge significative d'autonomie.

La mission considère que le pilotage de l'activité du réseau des conseillers pour les affaires sociales devrait être renforcé le long des trois axes de progrès suivants :

- la rédaction systématique de lettres de mission adressées à chaque conseiller, conjuguant la définition d'objectifs prioritaires et la reconnaissance de marges d'action personnelles ;
- la déclinaison actualisée de ces priorités transversales dans le cadre de « feuilles de route » annuelles destinées à l'ensemble du réseau ;
- le renforcement des pratiques de régulation des questionnaires d'information adressés par les ministères sociaux, les corps d'inspection et de contrôle et les instances de concertation et d'évaluation, afin d'en réduire le nombre et d'en accroître la pertinence.

3.3 Lettres de mission et « feuille de route annuelle » du réseau : des pratiques à généraliser en articulant priorités transversales et marges d'autonomie dans l'activité de chaque poste

La définition des priorités d'action des conseillers sociaux trouve en principe à s'appuyer sur deux instruments : des « lettres de mission » fixant le cadre et les lignes directrices de leur mandat ; des « feuilles de route » définissant des priorités transversales pour l'année en cours, congruentes avec celles portées par les ministères sociaux au niveau national.

3.3.1 Des lettres de mission à rédiger systématiquement dans le trimestre suivant la prise de poste, de façon concertée avec le ministère chargé des affaires étrangères, et prenant en compte le contexte propre à chaque poste

La rédaction de lettres de mission, signées par le secrétaire général des ministères sociaux après approbation de l'ambassadeur, et à finaliser dans le trimestre suivant la nomination de chaque CAS, avait été recommandée par la mission Igas de 2006 et est en principe acquise. Les pratiques restent toutefois assez disparates selon les postes (*cf.* annexe 5), avec :

- du côté des conseillers pour les affaires sociales multilatérales, une absence de lettre de mission, dont la nécessité ne s'est d'ailleurs pas vraiment fait sentir, pour les conseillers en poste à Bruxelles et à New York, alors que ceux en poste à Genève ont reçu de telles lettres ;
- du côté des conseillers pour les affaires sociales bilatérales, seuls trois titulaires des postes s'en sont vu adresser, deux autres étant en cours de rédaction au début 2019 ;

En règle générale, le processus d'élaboration des lettres de mission est jugé peu éclairant sur les voies de résolution des tensions potentielles entre les attentes respectives des ministères sociaux et des ambassadeurs, par les conseillers pour les affaires sociales qui en ont reçu une. Cet exercice est considéré comme essentiellement formel, d'autant que la lettre de mission signée reprend largement les propositions initiales faites par les destinataires eux-mêmes. Elle ne contribue guère à structurer leur action, à l'exception du CAS en poste en Espagne, qui en a fait la trame régulière du suivi de son activité.

Il est ainsi peu compréhensible que la lettre de mission adressée au conseiller en charge des questions de santé mondiale à Genève, signée de la seule déléguée aux affaires européennes et internationales, n'ait pas pris en considération la présence au sein du pôle « social » de la mission permanente de la France auprès des organisations des Nations Unies d'une diplomate chargée du même thème, et ait éludé l'articulation de l'activité de chacun d'entre eux.

La mission réitère donc la préconisation du rapport de 2006, tendant à rédiger systématiquement une lettre de mission dans les trois mois suivant la prise de poste de chaque conseiller pour les affaires sociales. Son contenu doit être concerté avec les directions concernées du ministère de l'Europe et des affaires étrangères, dont l'ambassade, voire co-signée par les deux ministères.

Recommandation n°8 : Rédiger de façon systématique une lettre de mission à l'attention de chaque conseiller pour les affaires sociales, à la discussion de laquelle seraient associés, outre l'ambassadeur, d'une part les directions d'administration centrale des ministères sociaux et d'autre part le ministère de l'Europe et des affaires étrangères, ce dernier pouvant le cas échéant la cosigner.

3.3.2 Des « feuilles de route » annuelles issues des conclusions du séminaire des conseillers pour les affaires sociales

Des « feuilles de route » sont par ailleurs élaborées chaque année par la DAEI à l'intention des conseillers pour les affaires sociales. Elles prennent la forme de tableaux qui présentent les principaux thèmes de travail des administrations centrales et mettent en regard des besoins d'analyses internationales comparées à satisfaire ou déjà en cours de prise en compte.

Ces tableaux ont toutefois essentiellement pour objet d'énumérer des thèmes d'intérêt et des documents y afférents à produire. Par exemple, la « feuille de route » de juin 2018 se limite à décrire les comparaisons internationales d'ores et déjà disponibles, susceptibles d'éclairer différents aspects des réformes en cours des politiques d'emploi, de santé et de solidarité.

La mission considère que la DAEI devrait se doter d'un processus plus formalisé de pilotage de l'activité des conseillers pour les affaires sociales, au moyen d'un programme de travail partagé avec les interlocuteurs des conseillers pour les affaires sociales, et notamment les ambassadeurs et les commanditaires de demandes d'information sur la situation et les politiques sociales des partenaires étrangers de la France.

Le séminaire annuel des conseillers pour les affaires sociales serait l'instance adéquate d'une discussion collective de ce programme de travail, avec les cabinets des ministres, les directions d'administration centrale et le cas échéant les opérateurs, ainsi que les autres réseaux à l'étranger. Si ces séminaires sont un temps fort de l'animation du réseau et constituent un moment apprécié d'information et d'échange avec les cabinets et les administrations centrales sur leurs priorités de l'année, leur contenu ne recouvre, en fonction des années, que certains aspects de l'activité des ministères. En effet, l'examen des programmes des dernières occurrences de ce séminaire montre leur caractère partiel – certaines directions, et non des moindres comme la direction de la sécurité sociale, n'y étant pas associées –, qui nuit à leur impact sur la priorisation et la programmation des travaux à venir des conseillers pour les affaires sociales.

Recommandation n°9 : Établir à l'issue de la réunion annuelle des conseillers pour les affaires sociales une « feuille de route » prenant la forme d'orientations transversales actualisées et portées à la connaissance des ambassades afin qu'elles puissent se décliner dans les programmes de travail de chaque conseiller.

L'idée que les conseillers pour les affaires sociales en poste bilatéral sont à même, sans recourir à des expertises extérieures, d'apporter aux ministères sociaux une information de haut niveau technique sur l'ensemble des thèmes qu'il leur est demandé de couvrir, et à l'intérieur de ces thèmes sur les questions les plus spécialisées, doit être sérieusement reconsidérée. Il importe au contraire de reconnaître que leur apport le plus précieux réside dans l'incorporation à leurs travaux d'éléments permettant de bien situer les politiques sociales des pays hôtes dans leurs contextes économique, social et politique spécifiques, et prenant en compte les positions des acteurs non gouvernementaux (partenaires sociaux, société civile avec lesquels ils leur revient de nouer des liens étroits). Leur activité doit également ménager une part d'initiative personnelle nécessaire à l'identification d'expériences et de partenariats sur des thèmes liés à l'actualité du pays hôte et utiles à l'enrichissement de la relation bilatérale. Il importe que les lettres de mission des conseillers bilatéraux et les « feuilles de route » annuelles destinées à l'ensemble du réseau prennent en compte cette dimension de leur activité.

Recommandation n°10 : Donner dans les lettres de mission et les feuilles de route des conseillers pour les affaires sociales bilatérales une place significative :

- à la connaissance et au partage du contexte politique et institutionnel dans lequel les politiques sociales sont mises en œuvre dans le pays hôte, afin d'apprécier le caractère plus ou moins transposable de ces politiques ;
- au développement d'un large réseau de contacts incluant, outre les administrations nationales, les partenaires sociaux, les acteurs de la société civile, les opérateurs des politiques sanitaires et sociales, les collectivités décentralisées, les *think tanks* et le monde académique ;
- à l'auto-saisine des CAS sur des thématiques émergent dans le débat public de leur zone de résidence, ou issues d'expériences locales ou d'initiatives de la société civile.

Tout en reconnaissant que les conseillers pour les affaires sociales dans les représentations permanentes auprès des institutions européennes à Bruxelles et des Nations Unies à Genève et à New York développent une activité importante dans le cadre de processus d'échanges avec Paris qui fonctionnent de façon fluide et efficace, la mission a toutefois été conduite à s'interroger sur les limites qu'implique cette polarisation de leur activité, clairement observée, sur le suivi des négociations de normes communautaires ou propres au système des Nations Unies, par rapport à des besoins de suivi plus stratégique des grands enjeux multilatéraux pour le compte des ministères sociaux. La répartition des tâches entre les conseillers pour les affaires sociales des postes multilatéraux, les directions « métier » des ministères sociaux et le ministère de l'Europe et des affaires étrangères tant à l'administration centrale que dans les postes diplomatiques, mériterait à cet égard de faire l'objet d'un réexamen concerté entre l'ensemble de ces partenaires (*cf. supra*, recommandation n°4).

Deux points méritent d'être mentionnés à cet égard :

- en ce qui concerne les questions de santé mondiale, l'attention spécifique du ministère chargé de la santé devrait porter sur deux dimensions importantes de la stratégie adoptée par la France : une coordination des positions et actions de la France à l'égard de l'OMS d'une part et des fonds multilatéraux pour la santé mondiale d'autre part, et la prise en compte de l'ensemble des dimensions de la santé mondiale, non seulement les enjeux épidémiques, de prévention et de santé publique, mais aussi ceux relatifs à l'organisation des soins et à la couverture sociale des frais de santé ; or la mission observe que le partage des tâches au sein du pôle social à Genève n'épouse pas complètement ces attentes spécifiques, et que ce poste ne reçoit guère d'instructions du ministère de la santé sur des questions autres que la prévention des maladies transmissibles et le traitement des épidémies ; par ailleurs, le réseau des conseillers régionaux en santé mondiale du ministère de l'Europe et des affaires étrangères pourrait être davantage actionné par les ministères sociaux, afin notamment d'identifier des actions de promotion du soutien aux systèmes de santé et de renforcement des couvertures santé dans les pays éligibles à l'aide au développement (*cf. supra*, recommandation n° 4) ;

- au niveau communautaire, la nette spécialisation des conseillers pour les affaires sociales à Bruxelles dans le suivi des négociations de directives ou de règlements (*dura lex*) et l'attribution aux directions « métier » (DARES, DGEFP et DGT pour le travail et l'emploi, DGCS, DREES et DSS pour la cohésion et la protection sociales) de la charge de suivre les processus non directement normatifs comme l'élaboration des documents requis par le « semestre européen » (programme de stabilité, programme national de réforme) ou l'activité des comités institués dans le cadre de la « méthode ouverte de coordination » ne garantissent pas une implication suffisante et un investissement renouvelé dans les sujets relevant davantage de la *soft law*, qui vont prendre de l'importance dans la période à venir : suites de la stratégie globale « UE 2020 », déploiement du socle européen des droits sociaux, réflexions sur l'avenir de l'Europe sociale.

Recommandation n°11 : Accroître l'implication des conseillers pour les affaires sociales à Bruxelles dans le suivi des orientations liées au « semestre européen » et dans les réflexions sur l'évolution des mécanismes de convergence économique et sociale *post*-stratégie Europe 2020.

3.4 La régulation des questionnaires : une doctrine plus claire à établir et des alternatives à mettre en place

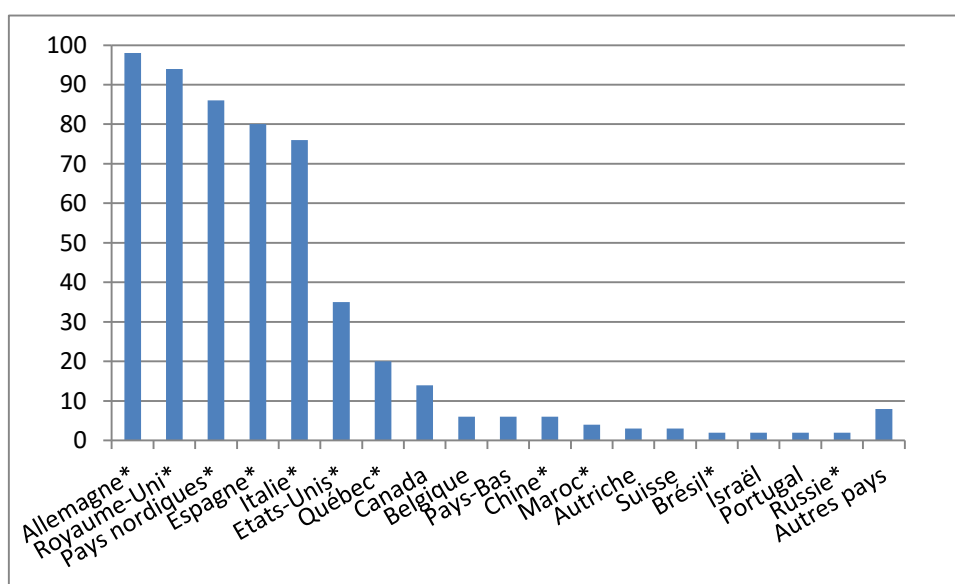
La place prise par les réponses aux questionnaires adressés par les administrations centrales dans l'activité des conseillers pour les affaires sociales, qui absorbe au moins la moitié du temps de travail de ceux en poste bilatéral en Europe, conduit à interroger la pertinence des questions posées par les cabinets, les directions d'administration centrale et les corps d'inspection ou de contrôle, et l'utilisation faite des informations qui leur sont fournies en retour, au regard de la place que cette tâche occupe dans l'activité des conseillers par rapport à d'autres missions. Elle suggère également une réflexion sur les modalités alternatives d'acquisition d'informations sur les politiques mises en œuvre dans les pays partenaires de la France, qui soient moins coûteuses en temps voire profitables en termes de constitution de réseaux.

3.4.1 Une charge de réponse aux questionnaires qui pèse fortement sur le temps de travail des conseillers bilatéraux, et doit être réduite

La mission a mené une analyse des questionnaires reçus par les conseillers pour les affaires sociales des cabinets et directions d'administration centrale des ministères sociaux et des corps de contrôle et d'inspection au cours des trois années 2016, 2017 et 2018, dont les résultats sont présentés en détail à l'annexe 2 du présent rapport. Il apparaît ainsi que :

- le nombre de questionnaires a fortement progressé au cours de ces trois années : 28 en 2016, 35 en 2017, 41 en 2018 ;
- les corps d'inspection et de contrôle, les assemblées parlementaires et les instances de concertation adressent la moitié de ces questionnaires, contre 43% pour les cabinets et les directions d'administration centrale – en cumul sur les trois années sous revue –, ce qui interroge sur l'utilisation des questionnaires, qui paraissent être davantage ciblés sur l'évaluation des politiques publiques en aval que sur leur conception en amont ;
- les thèmes sanitaires dominent dans plus de 40% des questionnaires, ainsi que dans ceux qui sont adressés à des postes diplomatiques extérieurs à l'Europe et l'Amérique du Nord ;
- les postes bilatéraux européens sont destinataires de plus de trois questionnaires sur quatre émis par les commanditaires (*cf.* graphique 2).

Graphique 1 : Répartition des demandes d'information par poste diplomatique destinataire



Source : Dénombrements DAEI de janvier 2016 à décembre 2018 ; calculs mission

Note : les pays suivis d'une astérisque sur l'axe horizontal sont ceux où sont ou ont été présents des conseillers pour les affaires sociales

En termes plus qualitatifs, la mission a observé que certains questionnaires témoignent d'une prise en compte insuffisante du contexte institutionnel, politique et social des pays destinataires dans la formulation des questions, ce qui nuit à la qualité des réponses retournées par les conseillers pour les affaires sociales. En outre, le degré d'élaboration des synthèses qui sont réalisées à partir des réponses des postes est inégal. En tout état de cause, les conseillers reçoivent rarement un retour des utilisations faites de leurs contributions. L'annexe 2 jointe au présent rapport affine ce constat de façon détaillée à partir de l'analyse de trois questionnaires portant sur l'égalité salariale entre les femmes et les hommes, les unités de soins de longue durée et la prise en charge des lunettes et des audioprothèses.

La charge de traitement des questionnaires dépend, selon les postes, des ressources humaines disponibles pour cette tâche – selon la qualification des assistants permanents des conseillers pour les affaires sociales, ou la fréquence de la présence de stagiaires ou autres collaborateurs temporaires - et de l'adéquation des canaux d'échange avec les partenaires du pays hôte – existence ou non de points d'entrée uniques tels que les unités internationales des ministères sociaux, formalisme plus ou moins important des relations avec ces unités, délais de réponse.... Quoiqu'il en soit, cette charge est jugée trop importante et en progression non maîtrisée par les conseillers sociaux des postes diplomatiques bilatéraux situés dans les pays européens et aux États-Unis. De surcroît, les interlocuteurs de ces conseillers rencontrés par la mission dans les ministères sociaux des pays hôtes jugent généralement élevés les flux de demandes adressées par les ambassades françaises (Allemagne, Suède), soulignent les difficultés à motiver les directions « métier » à la prise en compte de ces demandes (Allemagne), s'interrogent sur l'utilisation qui est faite de leurs contributions par les administrations françaises (Suède), font état de délais de réponse importants (Italie), priorisent la réponse aux questions qui présentent pour eux un intérêt en termes d'acquisition réciproque d'informations sur les politiques françaises (États-Unis), voire indiquent de ne pas être à même de répondre dans tous les cas (Royaume-Uni) (cf. annexe 4).

Le rapport de la mission Igas de 2006 sur la configuration du réseau des conseillers pour les affaires sociales avait déjà formulé des recommandations tendant à instituer de bonnes pratiques en matière de transmission de questionnaires par les directions d'administration centrale et les autres commanditaires, telles que l'anticipation de leurs demandes dans le cadre de lignes de force annuelles, la mesure dans l'envoi de commandes imprévues, la réalisation préalable par les commanditaires d'une note de contexte, la fourniture des réponses dans le contexte français et la traduction en anglais des questionnaires.

Compte tenu de la diversité des administrations ou organismes susceptibles d'adresser des questionnaires aux CAS, la DAEI a mis en place une procédure tentant de réguler la charge liée à ces questionnaires, et s'inspirant en partie de celle instituée par la DG Trésor à l'égard du réseau des services économiques en ambassades pour les études comparatives internationales (ECI). Cette procédure comprend à la fois un filtrage des questionnaires et leur transmission exclusive *via* les services de la DAEI, une explicitation du contexte et des objectifs pour le cas français, visant à fournir des informations facilitant les échanges et une traduction du questionnaire en anglais ou dans une autre langue (*cf.* annexe 5).

Ces règles ont été mises en place par la DAEI, et fonctionnent effectivement, comme la mission a pu le constater, pour l'ensemble des projets de questionnaires. Cependant, elles ne permettent pas de réguler à l'heure actuelle de façon satisfaisante la part que prennent ces questionnaires dans l'activité de certains postes, tant en termes de volume global que de pertinence (*cf. supra* et annexes 2 et 5). La DAEI ne semble en effet pas avoir exprimé de doctrine suffisamment ferme en la matière et ne possède sur cette base pas la « légitimité administrative » suffisante pour refuser ou réguler effectivement les demandes provenant de commanditaires comme les directions d'administration centrale, les corps d'inspection, les Hauts conseils, la Cour des comptes ou les commissions parlementaires.

La présente mission exprime donc à nouveau la recommandation que les demandes d'information sur les politiques d'emploi, de santé et de protection sociale mises en œuvre dans les pays étrangers partenaires de la France soient mieux régulées, afin que les réponses des conseillers pour les affaires sociales puissent incorporer les éléments d'appréciation sur ces politiques – rappel du contexte politique, économique et social dans lequel ces politiques ont été mises en œuvre, appréciations portées par les acteurs sociaux, travaux d'évaluation disponibles – les mieux à même de dégager des enseignements utiles à la conception des politiques sociales françaises. Cela implique que leur nombre annuel diminue significativement, l'information retournée aux ministères sociaux n'étant pas nécessairement moins intéressante si la qualité des réponses peut être de la sorte améliorée.

Recommandation n°12 : Mettre en place une « grille de bon emploi » des questionnaires visant à en réguler le nombre et le contenu en les ciblant sur des thèmes, des politiques ou des pratiques pertinents pour les pays sous revue.

Cette « grille de bon emploi » devrait en particulier s'assurer du respect effectif d'un certain nombre de critères. Ceux-ci sont ici à dessein exprimés pour certains de façon négative pour en faciliter l'opposabilité aux organismes émetteurs de questionnaires, comme autant de motifs de discussion ou de filtre des projets formulés. Cette « grille » devrait ainsi exiger :

- que les projets de questionnaire ne visent pas à recueillir des informations aisément accessibles à partir des travaux des organismes internationaux (Commission européenne, OCDE), de la presse généraliste ou d'Internet ;
- que leur formulation soit pertinente eu égard à la diversité des contextes nationaux, en évitant les questions se référant de façon inadéquate à des dispositifs ou un cadre législatif « franco-français » ;

- qu'ils n'incluent pas de recueil de données chiffrées difficilement comparables ou déjà compilées par Eurostat ou l'OCDE ;
- qu'ils n'exigent pas non plus un niveau excessif d'expertise rendant préférable un contact direct entre spécialistes ;
- qu'ils soient précédés d'une note de problématique exposant le contexte et les questionnements propres à la France et qu'ils soient traduits soit dans la langue du pays destinataire, soit en anglais ;
- qu'ils ne soient pas trop volumineux ou détaillés ;
- qu'ils laissent un temps de réponse suffisant, d'au moins deux mois pour un questionnaire de volume moyen, afin que le CAS puisse apporter une « valeur ajoutée » par l'ajout d'informations obtenus à l'aide de contacts spécifiques plutôt que par une simple recherche documentaire.

Il serait également important que des synthèses des réponses des postes diplomatiques soient systématiquement réalisées par le commanditaire ou la DAEI, et qu'il soit fait retour aux conseillers pour les affaires sociales de l'utilisation faite de leurs contributions.

3.4.2 Des modalités alternatives aux questionnaires d'acquisition d'informations sur les politiques sociales étrangères à rechercher

La mission recommande également la mobilisation d'outils autres que les questionnaires dans la réponse à des demandes d'information sur les politiques d'emploi, sanitaires et sociales mises en œuvre à l'étranger.

Il est ainsi permis de penser que, dans bien des cas, les corps d'inspection et de contrôle, les assemblées parlementaires et les instances de concertation disposent de la possibilité de mener eux-mêmes depuis Paris des investigations dans le domaine des analyses internationales comparées, et peuvent par ailleurs trouver intérêt à se déplacer dans les pays d'intérêt pour y recueillir les informations recherchées auprès des acteurs des politiques sociales, et bénéficier ainsi d'évaluations plus pertinentes et approfondies que les synthèses que les conseillers sociaux sont à même de leur transmettre.

S'agissant des directions d'administration centrale, il peut leur être suggéré, en préalable à une interrogation des postes diplomatiques, de mieux mobiliser les ressources que constituent :

- d'une part, les connaissances sur les politiques sociales étrangères détenues par les directions d'études, notamment en matière de statistiques harmonisées et d'accès aux travaux de la Commission européenne ou de l'OCDE ;
- d'autre part, les réseaux informels d'homologues européens constitués dans le cadre des groupes de travail institués au niveau communautaire, tels que les comités de l'emploi et de la protection sociale, ou dans le cadre de réseaux comme la représentations des institutions françaises de sécurité sociale auprès de l'Union européenne (REIF) ;

Recommandation n°13 : Rechercher, avec les directions ou organismes demandeurs de comparaisons internationales, des méthodes ou sources d'information plus adaptées que les questionnaires au regard de leurs préoccupations, avec un équilibre à trouver entre les demandes associées à la conception et à l'évaluation des politiques publiques :

- **en engageant un dialogue avec le Parlement, la Cour des comptes et les autres corps de contrôle, afin de limiter le nombre des questionnaires adressés par ces instances aux conseillers pour les affaires sociales et en discutant en amont, sur la base de la grille précédente, de la programmation et de la pertinence de leurs demandes ;**

- en demandant aux directions statistiques impliquées dans le suivi d'Eurostat et de l'OCDE (DARES et DREES) de signaler régulièrement à leurs homologues l'existence des travaux comparatifs réalisés sur les politiques sanitaires et sociales ;
- en utilisant davantage le potentiel de mise en réseau offert par les divers comités de l'Union européenne (notamment les Comités de l'emploi et de la protection sociale), pour le développement de contacts directs entre les directions d'administration centrale et leurs homologues, avec une information régulière de la DAEI et des CAS ;
- en proposant à certains cadres du ministère ou des opérateurs sous tutelle des missions d'étude d'une durée de quelques jours à plusieurs semaines visant à éclairer de façon approfondie un besoin de comparaison internationale ou d'échange particulier.

A côté de leurs contributions à la réponse aux questionnaires, les conseillers pour les affaires sociales pourraient quant à eux être plus souvent mobilisés comme facilitateurs de la mise en relation avec des sites d'information ou des organismes pertinents pour l'analyse internationale comparée et l'évaluation des politiques publiques, ou avec des experts de questions spécialisées auxquelles ils ne sont pas eux-mêmes en mesure de répondre. Ils sont également disponibles pour l'organisation de visites de personnalités, de parlementaires ou de fonctionnaires français, d'autant que ces visites présentent pour eux l'intérêt de leur permettre d'élargir leurs réseaux de partenaires dans les pays hôtes.

Recommandation n°14 : Mobiliser davantage les conseillers pour les affaires sociales pour :

- la mise en lien avec des sites d'information pertinents ou la transmission de documents, en français ou en anglais ;
- la mise en relation avec des experts identifiés au sein du pays hôte ;
- l'organisation de missions d'observation ou d'étude permettant d'entretenir et d'élargir le réseau de contacts des CAS.

4 LA GESTION ET L'ANIMATION DU RESEAU DES CONSEILLERS POUR LES AFFAIRES SOCIALES

La gestion et l'animation du réseau des conseillers sociaux relèvent, comme le pilotage de leur activité analysé dans la partie précédente, des actions portées par la Délégation aux affaires européennes et internationales (DAEI), rattachée depuis 2013 au secrétariat général commun aux ministères chargés des affaires sociales. L'animation de ce réseau par la DAEI, qui compte au total un peu moins de 30 agents en équivalent temps plein, s'exerce à cet égard par trois canaux :

- un support pour les questions de locaux, de recrutement, de gestion des crédits de fonctionnement, apporté par la mission de l'animation, des ressources et des synthèses ;
- un appui transversal, en termes de partage d'information sur les politiques sociales françaises, de synthèse des travaux des conseillers sociaux et d'échanges d'information croisés, dont l'organisation relève également de cette mission avec le soutien de l'ensemble de délégation, et dont l'un des principaux « temps forts » est le séminaire annuel qui réunit le réseau à Paris ;
- un appui thématique, notamment pour les questions multilatérales, apporté par les bureaux respectivement compétents pour les affaires européennes, les questions de santé et de protection sociale à l'international, et les enjeux multilatéraux relatifs au travail et à l'emploi.

Le « management » du réseau des conseillers pour les affaires sociales était un point central des recommandations du rapport IGAS de 2006 (*cf.* annexe 1). Beaucoup de ses propositions ont donné lieu à des avancées en termes de mise en œuvre, rappelées dans les paragraphes suivants et détaillées dans l'annexe 5. Mais cette mise en œuvre n'a pas toujours été complète et systématique, et elle se heurte parfois aux difficultés de positionnement et aux contraintes de moyens que rencontre la DAEI au sein des ministères sociaux.

Au regard de l'examen des actions menées et des problèmes rémanents réalisé dans l'annexe 5, il est ainsi apparu à la mission que la gestion humaine des conseillers (recrutement, formation) mérite encore de notables améliorations, que le développement, incontestable, engagé en matière d'information et d'animation du réseau est à étendre et consolider, tandis que la diffusion et la valorisation de ses travaux devraient, elles, être remises en chantier.

4.1 La nomination et le parcours professionnel des conseillers sociaux : une gestion des ressources humaines à améliorer

À la suite du rapport IGAS de 2006 qui avait souhaité « une professionnalisation de la procédure de recrutement », aboutissant à « un cadre plus pérenne de gestion », la DAEI a effectivement mis en œuvre une procédure de nomination et de prise de fonctions des conseillers pour les affaires sociales (CAS), formalisée en une quinzaine d'étapes, sachant que ces conseillers sont nommés pour trois ans, avec une possibilité de renouvellement limitée à un an.

Le contenu de cette procédure, détaillée dans l'annexe 5, prévoit notamment une décision sur la création ou la reconduction du poste au moins six mois avant l'échéance du mandat de son titulaire, la rédaction et la publication d'une fiche de poste précisant les compétences requises en termes de pratique linguistique, de connaissance des politiques et des administrations sociales et d'expérience des problématiques et milieux internationaux, la conduite par la Déléguée aux affaires européennes et internationales d'entretiens avec des candidats présélectionnés aux fins de transmission d'une synthèse commentée et d'une « *short list* » aux cabinets des ministres, suivie d'une décision conjointe des directeurs de cabinet. Une demande d'agrément de la candidature sélectionnée est ensuite

adressée au ministère de l'Europe et des affaires étrangères, qui recueille l'avis de l'ambassadeur concerné (cf. annexe 5).

D'après les informations fournies à la mission par la DAEI, ces différentes étapes ont bien été suivies pour l'ensemble des nominations intervenues depuis 2007. L'examen des recrutements réalisés montre que cette procédure autorise une relative diversité des cursus professionnels antérieurs, avec le recours, pour ces postes de conseillers sociaux, à la fois des profils administratifs « classiques » (IGAS, administrateurs civils ou autres corps de l'État) et à des contractuels issus de parcours syndicaux, associatifs ou territoriaux. Cette diversité peut être considérée comme une richesse, spécifique au réseau des CAS, et comme un atout au regard des pratiques d'autres ministères, mais elle le serait plus encore si elle résultait davantage d'une réflexion sur l'adéquation entre contenu du poste et type de profil choisi que, comme c'est le cas aujourd'hui, de décisions individuelles ponctuelles.

À cet égard, la procédure de nomination pratiquée a pour limite intrinsèque de restreindre l'examen des candidatures aux seuls DAEI et cabinets des ministres chargés des affaires sociales, sans autre forme de délibération collective ; l'avis des ambassadeurs et du MEAE ne sont en outre recueillis qu'en fin de parcours, une fois la décision prise, et ce, y compris lorsqu'ils avaient exprimé des réticences sur la création ou la pérennité du poste.

Outre l'absence de réflexion collégiale susceptible de conduire à des choix plus transparents et partagés, ce processus peut conduire à des difficultés se répercutant sur les postes. Ainsi, les décisions concernant la localisation de certains postes et celles relatives à la nomination de leurs titulaires ont dans plusieurs cas été directement liées, faisant parfois apparaître les premières comme « discrétionnaires ». Par ailleurs, alors que l'échéance des mandats des conseillers sociaux peut être facilement anticipée, des vacances de poste de plusieurs mois, voire d'un an, ont plusieurs fois été constatées, obligeant les CAS nouvellement nommés à reprendre l'ensemble des contacts du poste *ab nihilo* et à devoir retrouver une place au sein de l'ambassade (cf. *supra*, § 2.2, schéma 1).

Ces deux derniers cas de figure ont notamment été observés lors de la nomination de conseillers précédemment en poste dans des cabinets ministériels, dont les débouchés ont pu donner lieu à des décisions *ad hoc*, à la fois en termes de localisation et de temporalité, et ce indépendamment des critères de sélection mis en avant et de la procédure officielle conduite par ailleurs. En particulier, la compétence linguistique des titulaires choisis a parfois pu poser problème, et ceux-ci n'ont pas toujours non plus la connaissance des circuits de l'action diplomatique d'une part, de l'ensemble des aspects de l'activité des ministères sociaux d'autre part (cf. annexe 5).

Sachant que les expériences antérieures des CAS sont et resteront en tout état de cause diversifiées, leurs besoins de renforcement des compétences et de formation peuvent s'avérer différents. Néanmoins, si tous ont pu accéder à des formations linguistiques à l'occasion ou après leur prise de poste, aucun n'a bénéficié d'une formation du type de celle dispensée par le Quai d'Orsay aux « nouveaux partants », ni même d'un parcours introductif à l'activité diplomatique ou aux préoccupations des directions d'administration centrale dont les domaines d'activité leur étaient les moins connus.

Par ailleurs, leurs assistants recrutés localement n'ont accès à aucune formation ou cycle de rencontres avec les administrations françaises avec lesquelles ils sont amenés à entrer en relation, ce qui ne contribue pas à faciliter les intervalles ou transitions entre conseillers sociaux titulaires.

Enfin, et cela était déjà fortement signalé par la mission IGAS de 2006, les conseillers sociaux ont des difficultés à obtenir une visibilité sur leurs perspectives de carrière à l'issue de leur mandat, dans la mesure où l'idée d'étapes internationales dans des parcours professionnels diversifiés, sauf

éventuellement à la représentation permanente à Bruxelles, est peu familière au sein des ministères sociaux, et où les expériences internationales ne sont par conséquent pas, sauf exception, réellement valorisées.

La mission considère donc que de sensibles améliorations restent à apporter à la gestion des conseillers sociaux en termes de « ressources humaines », dans la voie d'une professionnalisation, d'une collégialité et d'une transparence déjà recommandées par la mission Igas de 2006.

Recommandation n°15 : Donner une portée effective à la formalisation du processus de recrutement des conseillers pour les affaires sociales :

- **en anticipant plusieurs trimestres avant l'échéance de leur mandat la décision concernant les perspectives du poste et le lancement des procédures de recrutement ;**
- **en pérennisant la publication de fiches de postes mentionnant des critères de recrutement en termes d'expérience internationale, de connaissance des secteurs sanitaires et sociaux et de compétence linguistique ;**
- **en instituant une commission de sélection, composée de représentants des ministères sociaux et du MEAE et associant le cas échéant des personnalités extérieures, chargée d'évaluer les candidatures aux postes de conseillers sociaux.**

Cette évaluation, transmise aux ministres et assortie d'une *short list*, pourrait être notamment établie à partir des critères suivants :

- connaissance large des politiques de travail et d'emploi d'une part, des politiques sanitaires et sociales d'autre part ;
- expérience internationale et capacité à participer à des contacts et/ou à des négociations diplomatiques ;
- maîtrise de la langue du pays hôte (ou, dans certains cas, d'une langue de travail pratiquée à l'international) en situation professionnelle, ou capacité à l'acquérir rapidement ;
- capacité à construire des partenariats à l'international en mobilisant les administrations et les opérateurs de l'État ;
- capacité à construire des liens avec les acteurs sociaux et la société civile.

Recommandation n°16 : Professionnaliser la gestion des prises de poste et des transitions :

- en mettant en place, en lien avec le MEAE, un parcours de formation à la prise de poste, comportant une mise à niveau linguistique et une sensibilisation au contexte et aux méthodes de l'action diplomatique ;
- en organisant pour les conseillers sociaux partants un ensemble de contacts individuels ou collectifs avec l'ensemble des unités internationales du ministère et de ses principaux opérateurs ;
- en convenant avec les conseillers sociaux un an avant l'échéance de leur premier mandat de leurs perspectives de renouvellement et/ou d'échéance de fin de mission, afin d'éviter au moment de leur succession des vacances prolongées ou des arrivées précipitées ;
- en prévoyant la tenue par chaque conseiller social d'un dossier pour son successeur et d'un annuaire de ses contacts dans le pays hôte, qui sera systématiquement transmis à son successeur ;
- en ouvrant aux assistants recrutés localement la possibilité de bénéficier de formations ou de cycle de rencontres susceptibles de leur assurer un réseau de contacts au sein des ministères sociaux.

Recommandation n°17 : Favoriser les parcours professionnels des cadres des ministères sociaux intégrant des expériences à l'international :

- en proposant l'affectation en ambassade de jeunes fonctionnaires des ministères sociaux, par exemple dans le cadre de la mobilité statutaire, par voie de détachement auprès de la chancellerie, du service de coopération et d'action culturelle ou du service économique ;
- en envisageant en amont avec eux, en même temps que les perspectives de reconduction du poste, l'évolution professionnelle des conseillers sociaux plusieurs mois avant le terme de leur mission.

4.2 L'animation du réseau des conseillers pour les affaires sociales et la valorisation de leurs travaux : des actions à systématiser et à développer

4.2.1 L'animation du réseau des conseillers sociaux : un développement à étendre et consolider

Des actions d'information et d'animation, appréciées par les conseillers sociaux, ont été mises en œuvre ces dernières années par la DAEI pour favoriser une information plus régulière et une animation plus collégiale de ce réseau. Ces actions, passées en revue dans l'annexe 5 sur la période récente, comprennent notamment :

- la production de notes d'information, souvent traduites en anglais, et destinées à fournir des éléments de synthèse aux CAS et à leurs interlocuteurs sur certains aspects emblématiques des politiques françaises ;
- la programmation de conférences téléphoniques ou d'initiatives (séminaire restreint) permettant des échanges sur les principales échéances internationales ou communautaires et sur les demandes transversales adressées aux CAS ;

- l'organisation d'un séminaire annuel, « temps fort » de l'animation du réseau permettant aux conseillers sociaux de rencontrer les cabinets des ministres, les principales directions ayant à leur délivrer des messages, et, dans certains cas, des opérateurs venant présenter leur action internationale et des représentants d'autres ministères tels la DG Trésor ou la direction générale de la mondialisation (DGM) et les conseillers régionaux en santé mondiale (CRSM).

Ces efforts d'information et d'animation sont largement reconnus par les conseillers sociaux, même si ceux-ci expriment des souhaits d'améliorations ou d'approfondissements concernant par exemple la précision des notes de synthèse sur les politiques françaises et la diligence de leur transmission, une préparation plus interactive du séminaire annuel, l'expression des directions à leur plus haut niveau à cette occasion, et surtout l'organisation plus systématique d'échanges entre conseillers bilatéraux et multilatéraux à propos des négociations en cours à Bruxelles ou à l'OIT (*cf.* annexe 5). Les principaux manques apparus à la mission ont à cet égard trait :

- au besoin d'une communication plus interactive avec les directions « métiers » sur leurs priorités de travail et à la possibilité pour les CAS d'obtenir d'elles plus aisément des éléments d'information lorsqu'ils sont sollicités sur des sujets spécifiques ;
- à l'intérêt d'instituer, à l'image de ce que pratique la DG Trésor, des échanges d'information plus fréquents et plus fluides entre les conseillers en poste dans les pays européens et au sein de la représentation permanente à Bruxelles autour des discussions et échéances communautaires ;
- à la nécessité d'une vision plus globale et mieux partagée des enjeux relatifs à la stratégie de santé mondiale entre les CAS, les directions du ministère et le Quai d'Orsay.

De façon plus générale, les actions de coordination et d'animation mises en place par la DAEI n'ont jusqu'ici associé que de façon relativement ponctuelle les autres ministères et réseaux (DG Trésor, MEAE), au travers de séquences de travail occasionnelles (*cf.* annexe 5). La conception actuelle de cette politique d'information et d'animation apparaît en effet très ciblée sur le réseau des CAS lui-même, sans chercher à prendre en compte les autres réseaux à l'étranger avec lesquels des collaborations peuvent être recherchées. La proposition du rapport de l'Igas de 2006 tendant à animer au-delà du seul « noyau dur » des CAS, un ensemble plus large de « correspondants internationaux » au sein des réseaux français à l'étranger n'a ainsi pas été mise en œuvre, et est reprise et élargie dans la cinquième partie du présent rapport.

Enfin, la vision des conseillers pour les affaires sociales, comme d'ailleurs celle des administrations nationales (DAEI et directions « métiers »), est apparue à la mission loin d'être complète sur les actions et programmes de coopération conduits dans les différents pays tant par les opérateurs interministériels de la coopération internationale (Expertise France, Agence française de développement- AFD), que par ceux placés sous la tutelle des ministères sociaux (caisses de sécurité sociale, EN3S, Pôle Emploi, agences sanitaires...). Certes, certains de ces opérateurs ont par le passé été amenés à présenter leur action internationale lors d'interventions ponctuelles, d'ailleurs appréciées, au séminaire annuel des CAS (*cf.* annexe 5). La DAEI est en outre amenée à connaître, voire à soutenir, les projets gérés par Expertise France, et de façon plus restreinte par l'AFD, qui restent aujourd'hui limités dans leur montant et focalisés sur les pays en développement¹⁷ ou sur certains pays émergents (Chine, Russie, Maroc).

La mission a néanmoins noté l'absence de processus d'information régulière, étendue aux conseillers sociaux ou aux postes diplomatiques, sur l'ensemble des actions internationales conduites par les opérateurs. Or, les programmes de coopération de certains d'entre eux, comme Pôle Emploi, la CNAF

¹⁷ Sont visés les pays identifiés par le comité interministériel de la coopération internationale et du développement (CICID).

ou l'EN3S, peuvent être ambitieux (cf. encadrés 6, 7 et 8) et induire une série de manifestations ou de contacts qui peuvent soit impliquer une sollicitation des CAS ou des postes diplomatiques (principalement à travers les SCAC), soit produire des informations utiles pour leur action. S'y ajoutent les collaborations engagées au titre des coopérations hospitalières, dont une partie est suivie par la Fédération hospitalière de France (FHF), mais qui peuvent donner lieu à des projets très divers et pas toujours exhaustivement connus du ministère chargé de la santé comme des ambassades.

Un tel processus régulier d'information pourrait déboucher, s'il était institué, sur la mise en place d'un réseau informel de « correspondants internationaux » associant l'ensemble des directions et opérateurs rattachés aux ministères sociaux, de façon à favoriser entre eux des échanges et des coopérations accrues, voire des projets communs.

Recommandation n°18 : Développer l'animation du réseau des conseillers pour les affaires sociales en fonction des priorités de sa « feuille de route » :

- **en préparant leur réunion annuelle par un dialogue préalable avec les cabinets des ministres, les directions d'administration et les conseillers sociaux eux-mêmes, afin de concentrer son contenu sur des lignes de force prioritaires ;**
- **en organisant, notamment à l'occasion des conseils « Emploi, politique sociale, santé et consommateurs » (EPSCO), une circulation fluide de l'information entre les postes bilatéraux et la représentation permanente de la France auprès de l'Union Européenne, afin de mieux partager et éclairer les positions prises par les principaux États membres dans les discussions communautaires ;**
- **en mettant en place des échanges réguliers sur les sujets communautaires (réunions ou téléconférences) associant, outre les directions du ministère et les conseillers sociaux de la représentation permanente à Bruxelles, les conseillers appelés à travailler sur ces questions dans les différents pays européens, et en y incluant les travaux menés au sein des Comités de l'emploi et de la protection sociale et les relations à développer avec le Parlement européen ;**
- **en instituant une rencontre annuelle consacrée aux thématiques de santé à l'international, associant, outre les directions du ministère (DAEI, DGS, DGOS, DSS) et la DGM, l'ambassadrice pour la santé mondiale, les conseillers sociaux affectés dans les pays émergents et dans les postes multilatéraux et les conseillers régionaux en santé mondiale (CRSM) ;**
- **en organisant un réseau informel de « correspondants internationaux » permettant des échanges et des synergies sur les programmes de coopération sanitaire et sociale entre d'une part les ministères sociaux et le MEAE, d'autre part leurs différents opérateurs sous tutelle (Pôle Emploi, caisses nationales de sécurité sociale, EN3S, agences sanitaires, représentants des établissements hospitaliers, Agence française du développement, Expertise France...), et en tenant les conseillers sociaux informés du contenu et de l'avancement de ces actions.**

Encadré 6 : Les actions de coopération internationale menées par Pôle Emploi

L'activité internationale de Pôle Emploi (PE) a une ampleur conséquente, et s'appuie sur une direction internationale d'une dizaine de personnes présentes à son siège, auxquelles s'ajoutent un ou deux correspondants internationaux dans chaque région. Elle s'exerce à la fois dans le cadre de coopérations multilatérales instituées entre les services publics de l'emploi (SPE) au niveau européen et mondial, ainsi qu'à travers d'un ensemble de coopérations bilatérales.

Au plan européen, Pôle Emploi est membre du réseau européen des SPE créé par la décision du Conseil de 2014, dont le secrétariat est assuré par la Commission et qui se réunit deux fois par an dans le pays de la présidence. Son programme décliné au sein de quatre groupes de travail qui permettent d'entretenir des réseaux actifs d'échanges d'informations. Son principal projet est un projet de « *benchlearning* » comprenant des évaluations internes et externes des SPE et débouchant sur des partages d'expériences et des possibilités d'assistance mutuelle. Pôle Emploi s'implique directement dans l'activité de ce réseau, sans intervention de la DAEI ni de la DGEFP et y a mis à disposition un expert national détaché.

Au plan mondial, Pôle Emploi est membre de l'association mondiale des services d'emploi publics (AMSEP), qui rassemble 85 pays volontaires. Il s'agit d'un réseau de connaissance, d'appui et de coopération créé il y a 30 ans et centré sur l'accompagnement des SPE en termes d'organisation, son dernier congrès ayant par exemple été consacré à la digitalisation des SPE. Cette association sert notamment à Pôle Emploi à repérer des besoins de coopération, notamment dans le monde francophone. Pôle Emploi est aussi engagé dans des actions de coopération multilatérale soutenues par un financeur ou un bailleur, en répondant à des appels à projets, le cas échéant dans le cadre de *consortia*, par exemple avec l'Allemagne.

Au niveau bilatéral, Pôle Emploi développe une activité de coopération consistant à mobiliser de l'expertise, soit à partir de l'AMSEP, soit dans le cadre d'Expertise France, qui joue dans ce domaine le rôle « d'ensemblier » pour le compte de la DAEI. Pôle Emploi a à cet égard structuré un réseau de 250 experts potentiels en son sein, mobilisables sur une période de trois ans, et auquel il est en particulier fait appel dans le cadre d'accords de coopération bilatérale (par exemple avec le Maroc, le Cameroun, la Tunisie ou l'Algérie).

Pôle Emploi a enfin une offre de services particulière dans le domaine de la mobilité internationale, et destinée à identifier et accompagner des demandeurs d'emploi intéressés par une mobilité, avec des flux importants à destination par exemple du Canada ou du Québec. L'opérateur travaille dans ce cadre avec les réseaux des chambres de commerce et d'industrie, ceux de Business France, ainsi que les ambassades étrangères à Paris.

Dans le cadre de ses activités, Pôle Emploi n'a pas de recours systématique au réseau des CAS, mais peut échanger avec lui des informations réciproques. Ces initiatives s'appuient surtout sur des relations personnelles, sans que les notes ou analyses comparées réalisées de part et d'autre ne soient systématiquement échangés et diffusés. Pour la mise en œuvre de ses coopérations sur le terrain, Pôle Emploi est surtout en lien régulier avec les SCAC, qui parfois financent directement certaines actions (programme PROFAS en Algérie).

Ces liens avec les ambassades concernent la plupart du temps des pays où il n'y a pas de CAS, à l'exception de la Russie et du Maroc où ceux-ci ont directement été impliqués. S'agissant enfin de l'aide à la mobilité, les contacts passent avant tout par les réseaux consulaires et commerciaux.

Encadré 7 : Les actions internationales menées par la Caisse nationale des allocations familiales (CNAF)

L'activité internationale de la CNAF est conduite par sa mission des relations européennes, internationales et de coopération (MREIC), qui a trois missions principales : contribuer à la réalisation des objectifs de la COG, promouvoir les actions de la branche famille à l'international et assurer une veille sur l'environnement européen et international.

Dans ce cadre, l'ancien président du conseil d'administration de la CNAF coordonne la participation des régimes de protection sociale français aux travaux de l'Association internationale de sécurité sociale (AISS) et la CNAF assure le secrétariat de la Représentation des institutions françaises de sécurité sociale auprès de l'Union européenne (REIF) à Bruxelles, qui a pour objet d'exercer un rôle de *lobbying* auprès des institutions européennes et de faciliter l'accès aux financements européens.

La CNAF mène par ailleurs deux types d'action pour lesquelles elle est parfois amenée à entrer en relation ou à solliciter les conseillers pour les affaires sociales.

- la réalisation d'études de politiques sociales comparées (principalement avec les pays européens), par exemple sur les congés destinés aux parents, les inégalités d'accès aux modes d'accueil, les congés parentaux, les politiques du logement et les « revenus universels » ; elle a notamment sollicité les CAS en 2018, *via* des questionnaires transmis par la DAEI, sur la solvabilisation du recours aux assistantes maternelles et sur les différentes formes prises par les structures d'animation de la vie sociale ; ces comparaisons peuvent aussi se traduire par l'organisation de rencontres, comme un séminaire franco-allemand sur les pensions alimentaires impayées ;

- une offre de coopération technique internationale, qui passe le plus souvent par Expertise France et qui répond à l'intérêt que les politiques familiales françaises recueillent de la part de divers partenaires étrangers, de par leur caractère favorable à la fois à la natalité et au travail des femmes ;

- des coopérations spécifiques, avec le concours des CAS, dans des pays comme la Chine et la Russie (en réponse à l'idée de faire évoluer la politique familiale russe vers un contenu plus important en services).

Certaines actions internationales de la CNAF impliquent donc directement les conseillers pour les affaires sociales, notamment en Chine et en Russie, mais aussi dans d'autres pays, comme cela a été le cas à Stockholm à l'occasion d'un forum européen de l'AISS. Dans les pays où il n'y a pas de CAS, elle est appelée à nouer des liens avec l'ambassade, comme cela a par exemple été le cas pour un forum à Zagreb en Croatie.

Encadré 8 : Les actions internationales menées par l'École nationale supérieure de sécurité sociale (EN3S)

L'activité internationale de l'EN3S prend quatre formes principales :

- des activités d'enseignement, en France, sous la forme de cycles de formation initiale et continue proposés à des cadres et dirigeants étrangers de la protection sociale (près de 800 en provenance de pays francophones et plus de 700 en provenance de Chine) ;

- des activités de renforcement des capacités de formation dans le champ de la protection sociale, par l'accompagnement et le conseil pour la mise en place d'écoles similaires ou par des partenariats engagés avec des écoles et centres de formation ;

- des partenariats avec les organisations internationales : il s'agit d'une part de l'AISS, pour le programme de formation diplômante sur ses lignes directrices destinées à aider les organismes de sécurité sociale à améliorer leur efficacité et leur efficacité et à appliquer une bonne gouvernance ; l'EN3S assure également, en partenariat avec l'OIT, la gestion et l'animation de la plateforme francophone du Global Business Network pour les socles de protection sociale, réseau qui regroupe des entreprises nationales ou multinationales et des fondations qui ont une vision commune de l'implication des entreprises dans l'accession des individus à une protection sociale.

Encadré 8 (suite)

- des activités de coopération bilatérale qui visent à organiser des interventions de professionnels en réponse à des demandes spécifiques formulées par des organismes gestionnaires étrangers ou des ministères en charge de la protection sociale ; ces coopérations ont en particulier été développées avec des pays comme le Maroc, le Cameroun, le Togo, la Colombie, le Costa Rica ou le Brésil.

Un programme de coopération ambitieux existe par ailleurs depuis 2007 avec la Chine, qui comprend une série de voyages d'études et de séminaires de découverte pour des cadres français et chinois, l'organisation de séminaires et de colloques franco-chinois, un appui à la professionnalisation des organismes chinois de protection sociale face à la dynamique d'extension de la couverture sociale, ainsi que des partenariats entre provinces chinoises et régions françaises.

Pour ces diverses activités, l'EN3S a peu de contacts avec les ambassades et avec les CAS, dans la mesure où elle intervient surtout dans des pays en développement et sur des questions de formation ou de gestion des organismes de protection sociale. Cette relation a été jusqu'ici également distendue avec le CAS en Chine, alors même que celui-ci a été très fortement impliqué dans les programmes de coopération hospitalière et associé à ceux conduits par la CNAF.

4.2.2 La diffusion et la valorisation des travaux des conseillers sociaux : une politique à repenser et systématiser

C'est en matière de diffusion et de valorisation des travaux des conseillers sociaux que la situation mérite sans doute le plus d'être revue, comparée notamment aux pratiques d'autres réseaux comme ceux relevant de la DG Trésor, certes dotés de bien davantage de moyens.

Au niveau national, la connaissance et la diffusion des travaux réalisés par ou avec la contribution des conseillers pour les affaires sociales prennent appui sur trois éléments, passés en revue dans l'annexe 5 :

- la circularisation au sein des ministères sociaux des notes d'information et des réponses aux questionnaires émises par les CAS, dont la diffusion à partir des ambassades fait elle-même l'objet d'une diversité de pratiques (*cf. infra*) ;
- la réalisation et la diffusion de synthèses des réponses émises par les CAS aux questionnaires transversaux qui leur sont parvenus : ces synthèses ne sont toutefois pas systématiques¹⁸, leur forme peut être plus ou moins aboutie et développée, depuis des notes ou chapitres de rapports élaborés par les directions ou les corps de contrôle jusqu'à, assez fréquemment, de simples tableaux synoptiques produits par la DAEI, et elles ne font pas, sauf exception, l'objet d'une politique de diffusion ou de publication systématique en dehors du cercle de leurs destinataires direct (*cf. annexe 5 et annexe 2 concernant l'examen détaillé de trois questionnaires*) ;
- la production bimensuelle de notes dites de « veille sociale », qui sont confectionnées par la DAEI à partir de contributions transmises par les CAS, et sur lesquelles elle a largement polarisé son action de diffusion : ces notes, qui comptent le plus souvent 7 à 15 pages, sont constituées de « brèves d'actualité » portant respectivement sur les thèmes travail-emploi-formation professionnelle, santé et protection sociale, solidarité-affaires sociales et égalité entre les femmes et les hommes/discriminations ; adressées à un public de destinataires assez large (où figurent, par exemple le MEAE et la DG Trésor), elles ont pour objectif de rendre « visible » le réseau des CAS et de valoriser leur regard sur les politiques sociales.

¹⁸ Sur les trois années 2016-2017-2018, 104 questionnaires ont par exemple été traités par les CAS, tandis que 44 synthèses ont été produites.

Les appréciations que suscitent ces notes de veille sont à cet égard diverses : d'un côté, elles permettent de repérer l'apport propre des conseillers sociaux et de mettre en lumière des actualités ou des problématiques sociales pas toujours perçues depuis l'Hexagone ; de l'autre, les informations qu'elles fournissent sont succinctes et souvent proches de ce qui peut être trouvé dans la presse, les faisant considérer comme peu utiles par des correspondants intéressés par des informations ou analyses plus approfondies.

Surtout, le rythme bimensuel de production de ces notes de veille, qui représente une charge de travail significative pour les conseillers sociaux, leurs assistants et/ou leurs stagiaires, laisse peu de place, compte tenu des moyens limités de la DAEI, pour d'autres actions de diffusion, qu'il s'agisse de synthèses plus développées des réponses aux questionnaires, de la valorisation des notes les plus importantes produites par les CAS, du repérage et de l'exploitation des autres contributions des postes diplomatiques sur les questions sociales ou de l'alimentation du site Extranet, voire Internet, des ministères sociaux : contrairement à il y a quelques années, le premier de ces sites ne mentionne plus, sous la rubrique « conseillers pour les affaires sociales », que les notes de veille internationale, tandis que le second présente en une seule page l'organisation du réseau.

Au niveau même des ambassades, la mission a par ailleurs pu constater une grande diversité de pratiques et une absence de politique systématique concernant :

- l'envoi des notes d'information et des réponses aux questionnaires émises par les conseillers sociaux, tantôt exclusivement à la DAEI et aux cabinets des MAS, tantôt à un réseau plus large de correspondants identifiés au sein des directions ou même des opérateurs du ministère ;
- la diffusion de ces travaux exclusivement *via* la messagerie des ministères sociaux ou leur communication plus large d'une part au sein de l'ambassade et d'autre part aux correspondants internationaux des autres ministères *via* le réseau Diplomatie mis en place sous l'égide du Quai d'Orsay.

En tout état de cause, il lui est clairement apparu que, compte tenu des problèmes de convivialité majeurs que rencontre l'outil Diplomatie¹⁹ et des pratiques de « remontées verticales » primant encore dans certains autres réseaux :

- les notes d'information des conseillers pour les affaires sociales n'atteignent pas l'ensemble des destinataires potentiellement intéressés, à l'intérieur et encore moins à l'extérieur des ministères sociaux (sous-directions et bureaux des directions compétentes, opérateurs intervenant dans le champ des politiques concernées, Hauts conseils, sous-direction des politiques sociales et de l'emploi de la DG Trésor...) ; en particulier, elles ne semblent pas faire partie des ressources utilisées par les directions statistiques et d'études pour compléter les statistiques harmonisées et études économiques dont elles ont connaissance ;
- les travaux, même à visée purement informative, conduits sur des thèmes ayant trait aux questions sociales par d'autres services des ambassades (notamment les services économiques) ne bénéficient pas non plus aux directions « métiers » ou d'études du ministère, même lorsque les CAS en ont eu connaissance et ont parfois apporté une contribution à leur réalisation.

¹⁹ L'ensemble des interlocuteurs rencontrés par la mission, à la fois au sein des postes diplomatiques et des administrations centrales, y compris celle du Quai d'Orsay, reconnaît l'inadaptation du mode d'administration de la base documentaire Diplomatie pour permettre aux utilisateurs d'accéder facilement aux notes concernant les sujets et les zones géographiques qui les intéressent, ainsi que l'absence de signalement des documents susceptibles de les intéresser lors de l'alimentation de cette base. Cet outil est toutefois en cours de refonte, avec le projet de lui donner un caractère plus convivial et aisément partageable à l'avenir.

Un effort important devrait donc être consacré à la mise en place d'une politique de diffusion et de valorisation destinée d'une part à améliorer la visibilité des travaux des CAS, mais aussi à favoriser l'utilisation des productions des réseaux à l'étranger sur les sujets sociaux par l'ensemble des destinataires potentiellement intéressés, au niveau ministériel comme interministériel, proposition reprise et déclinée dans la dernière partie de ce rapport.

Recommandation n°19 : Refondre et systématiser la politique de diffusion et de valorisation des travaux des conseillers pour les affaires sociales:

- en espaçant et allégeant les notes dites de « veille sociale » diffusées par le ministère, au profit d'un renvoi plus direct aux notes rédigées par les conseillers sociaux ;
- en incitant ces derniers à faire remonter leurs réponses aux questions des administrations centrales simultanément *via* le circuit des notes diplomatiques et *via* des envois ciblés ;
- en réalisant pour tous les questionnaires une synthèse des réponses transmises et en les diffusant largement ;
- en adressant aux conseillers sociaux un retour systématique sur l'utilisation des réponses aux questions ou demandes d'information qui leur ont été adressées par l'administration centrale ;
- en signalant explicitement en fonction de leur sujet les notes émanant des postes à l'ensemble des destinataires possiblement intéressés au sein des directions, opérateurs ou autres ministères ;
- en mettant à jour au moins une fois par trimestre le site Intranet de la DAEI et en y diffusant régulièrement certaines des notes d'information produites par les conseillers sociaux ;
- en étudiant, en lien avec la DARES et la DREES, la possibilité de publier annuellement un ou deux documents issus de l'exploitation transversale de ces productions, complétée le cas échéant par la mobilisation de statistiques harmonisées et d'études économiques.

5 LA MOBILISATION DES POSTES DIPLOMATIQUES SUR LES PRIORITES DE L'ACTION INTERNATIONALE EN MATIERE SOCIALE DANS LE CADRE D'UNE COOPERATION INTERMINISTERIELLE RENFORCEE

La première partie du présent rapport a souligné le besoin d'une formulation plus claire et à haut niveau des priorités de l'action internationale dans le domaine social et des attentes qui en résultent vis-à-vis des postes diplomatiques. Ces priorités ont vocation à dépasser le seul réseau des conseillers pour les affaires sociales, qui, comme on l'a vu plus haut, est de petite taille et doté de moyens circonscrits, et devrait, compte tenu des perspectives de resserrement arbitrées au niveau interministériel, le rester dans une perspective de moyen terme.

L'objectif que visent à décliner les propositions de cette cinquième et dernière partie du rapport serait à cet égard de changer en profondeur le mode de relation des ministères chargés des affaires sociales avec les postes diplomatiques : ces relations, et notamment les actions d'information et d'animation qui leur sont destinées, sont en effet aujourd'hui, comme mentionné plus haut, exclusivement centrées sur le réseau des CAS, sans chercher à prendre en compte l'ensemble des réseaux avec lesquels des collaborations systématiques pourraient être recherchées (*cf. supra* § 4.2, et annexe 5).

La mission préconise donc que ce mode de relation s'ouvre résolument sur les réseaux diplomatiques dans leur ensemble, grâce à l'engagement de coopérations interministérielles fortes et visibles, au premier chef avec le Quai d'Orsay, ainsi qu'avec la DG Trésor.

Cet objectif nécessite d'abord, comme cela a été brièvement évoqué au début du présent rapport (*cf.* recommandation n° 1), d'impliquer directement les ambassadeurs dans la prise en compte des priorités des domaines sanitaire et social, adaptées à la situation des pays où ils sont en poste, et ce, que leur ambassade bénéficie ou non d'un conseiller pour les affaires sociales. Cette implication nécessite d'une part que ces priorités leur soient exprimées régulièrement par les ministres, par exemple lors de la conférence annuelle des ambassadeurs. Celle-ci pourrait être utilement précédée d'une réunion associant les directions compétentes des MAS et du Quai d'Orsay (Direction générale de la mondialisation, Direction de l'Union européenne, Direction des Nations-Unies et des organisations internationales), associant la direction générale du Trésor, et destinée à déboucher dans les instructions envoyées aux réseaux pour l'année à venir. Les attentes des ministères sociaux mériteraient également d'être plus clairement exprimées, à un niveau hiérarchique suffisant, lors de l'instruction des plans d'action des ambassades (en charge des relations bilatérales ou multilatérales) sises dans les principales localisations où des enjeux sociaux importants ont été repérés : ces plans, qui doivent être élaborés par les ambassadeurs lors des premiers mois de leur mandat, donnent en effet lieu à des réunions interministérielles organisées sous l'égide du Quai d'Orsay, qui peuvent être un lieu d'explicitation intéressant vis-à-vis des ambassadeurs, mais où la participation des ministères sociaux n'est actuellement pas organisée à un niveau suffisant.

Au-delà des seuls chefs de poste, il serait également souhaitable d'associer davantage et de façon plus organisée à la réalisation de ces priorités les différents services des ambassades qui peuvent y contribuer. Une telle association passe simultanément par :

- un soutien explicitement affiché et une valorisation conjointe des collaborations transversales qui sont conduites entre les services des affaires sociales, là où ils existent, et les autres services des ambassades (chancellerie, service économique, SCAC...);

- l'apport à ces derniers d'éléments de référence et d'un appui technique de la part des interlocuteurs nationaux compétents lorsqu'ils sont amenés à traiter des sujets relevant des domaines sanitaires ou sociaux dans les pays où il n'existe pas de conseiller pour les affaires sociales, mais où une ou des priorités ont été identifiées dans ces domaines.

Ces collaborations entre réseaux se font aujourd'hui de façon largement informelle, voire sur la base d'initiatives personnelles, ce qui peut conduire à des variations très importantes selon les lieux ou lorsque les responsables changent. Si des relations appréciables ont par exemple été nouées entre la DAEI et le service économique de l'ambassade de France à la Haye, des besoins d'appui ont d'un autre côté été ressentis au sein des ambassades situées dans les anciens pays de l'Est, amenées à dialoguer avec différents interlocuteurs locaux de la question du détachement des travailleurs sans forcément disposer de l'ensemble des éléments utiles sur le contexte juridique et le contenu détaillé des négociations communautaires conduites sur ce thème.

Ces coopérations et relations réciproques mériteraient à cet égard, pour se développer plus solidement, d'être davantage reconnues et institutionnalisées à partir du niveau national, par exemple sur la base de conventions à conclure entre les ministères sociaux et le ministère de l'Europe et des affaires étrangères d'une part, la DG Trésor d'autre part. Ces conventions, établies au plan national, viseraient donc à soutenir et donner davantage de visibilité aux actions déjà menées en ce sens au sein des ambassades, que celles-ci soient ou non pourvues de conseillers sociaux.

Le contexte paraît à cet égard mûr, au regard des discussions dont a bénéficié la mission avec un large éventail d'interlocuteurs dans ces deux ministères, pour promouvoir et institutionnaliser ce type de coopération interministérielle, dans la mesure où, au-delà des tensions observées en 2018 suite au processus CAP 2022, chaque réseau est amené dans la période à réfléchir à son rôle et aux moyens d'optimiser son apport à l'action extérieure de la France, prise dans sa globalité.

Il reste néanmoins clair que, dans la période actuelle, les réseaux de ces deux ministères, dont les effectifs sont en passe de se réduire, ne sont pas à même d'envisager un suivi systématique des questions sanitaires et sociales là où il n'existe pas de conseiller social.

Les conventions à conclure entre ministères devraient donc chercher à privilégier d'une part la systématisation des échanges de notes et d'informations au bénéfice de l'ensemble des administrations concernées, et d'autre part l'appui au traitement de priorités communes, identifiées par les deux ministères contractants dans des pays ou des zones géographiques spécifiques. Elles devraient aussi chercher à promouvoir des présentations, contacts ou échanges sur les sujets sanitaires et sociaux à l'occasion des réunions annuelles des réseaux (diplomatiques, des CRSM ou des services économiques), ainsi que des rencontres régulières entre réseaux, par exemple sous la forme de participations croisées à ces réunions.

Ces trois orientations semblent aujourd'hui à la mission, à l'issue des rencontres qu'elle a pu conduire au sein des différents ministères, des axes de progrès mutuels qui semblent susceptibles de recueillir un commun accord.

Ces différentes actions impliquent en tout état de cause pour les ministères sociaux, et en particulier pour la DAEI, d'engager, avec l'appui indispensable des cabinets et du secrétariat général, un changement notable de conception de son rôle d'animation, reposant sur une attitude beaucoup plus systématiquement ouverte et active vis-à-vis des autres réseaux ministériels.

Recommandation n°20 : Mobiliser et impliquer pleinement les ambassadeurs dans la conduite des priorités de l'action internationale dans le domaine social :

- en organisant régulièrement l'expression de ces priorités au niveau des ministres devant la conférence annuelle des ambassadeurs (cf. recommandation n°1) ;
- en préparant cette échéance par une réunion associant la DAEI, les directions compétentes des MAS et du Quai d'Orsay et la direction générale du Trésor, destinée à déboucher dans les instructions envoyées pour l'année à venir ;
- en exprimant à haut niveau les attentes des ministères sociaux lors de l'instruction des projets de plans d'action préparés par les ambassadeurs suite à leur nomination.

Recommandation n°21 : Convenir avec le ministère chargé des affaires étrangères et celui chargé de l'économie de collaborations susceptibles d'améliorer le traitement des questions sociales au sein des réseaux à l'étranger et d'en partager les résultats.

Il s'agirait notamment :

- **de mettre en place une convention avec la direction générale du Trésor** prévoyant :
 - la communication réciproque des documents émis par les CAS et les missions économiques sur les questions relatives au marché du travail, à la santé et à la protection sociale ;
 - la préparation d'éléments d'information communs sur les politiques sociales diffusés aux deux réseaux ;
 - la réalisation de certains travaux communs – réponses à des saisines conjointes ou autres – aux services des affaires sociales et économiques ;
 - la désignation d'une « personne ressource » au sein de la mission économique dans une liste délimitée de pays où il n'existe pas de CAS et où la couverture de sujets sociaux est reconnue comme prioritaire et d'intérêt commun ;
 - l'accueil possible en détachement, notamment dans le cadre de la mobilité statutaire, et d'agents des ministères sociaux dans les services économiques des ambassades ;
- **de finaliser avec le MEAE un accord associant l'ensemble de ses composantes** et mentionnant :
 - l'identification, en l'absence de CAS et pour les principaux pays d'intérêt prioritaire, de personnes ressources appelées à s'impliquer sur les sujets sanitaires ou sociaux au sein de la chancellerie et/ou du SCAC;
 - l'élargissement explicite des missions des conseillers régionaux en santé mondiale (CRSM) basés dans les pays en développement²⁰ aux préoccupations relatives, au-delà des seules questions de santé publique, aux coopérations hospitalières, à la structuration de l'offre de soins et à la prise en charge des soins de santé dans leur zone géographique de compétence;
 - l'organisation de la formation des conseillers pour les affaires sociales à une prise de poste à l'étranger, incluant la connaissance des circuits et des techniques de négociation diplomatiques et une éventuelle mise à niveau en situation professionnelle dans la langue de travail du pays hôte ;

²⁰ Les missions actuelles de ces conseillers sont décrites dans l'annexe 6 et rappelées dans l'encadré 2.

- le développement de l'accueil en détachement ou en mobilité de fonctionnaires du ministère des affaires sociales dans les directions géographiques et/ou thématiques de l'administration centrale du Quai d'Orsay, ou dans certaines ambassades où des enjeux sociaux ont été identifiés sans impliquer la création d'un poste de chef de service des affaires sociales ;
- **d'envisager l'envoi conjoint de questionnaires aux conseillers pour les affaires sociales et aux autres réseaux (missions économiques, SCAC)**, en vue de la constitution de dossiers élaborés en commun au sein de l'ambassade et diffusés simultanément aux administrations commanditaires.

Recommandation n°22 : Organiser, en collaboration avec leurs administrations de rattachement, l'appui au « deuxième cercle » de diplomates ou conseillers économiques identifiés comme appelés à travailler sur les questions sociales au sein de certaines ambassades (*cf.* recommandation n°7) :

- en leur diffusant les documents d'information élaborés au sein des MAS sur les politiques d'emploi, de santé ou d'action sociale mises en œuvre en France ;
- en leur proposant de participer aux réunions annuelles des conseillers pour les affaires sociales ;
- en proposant aux conseillers régionaux en santé mondiale (CRSM) des échanges ou des formations leur facilitant la prise en compte des enjeux liés au développement de l'offre de soins et de la couverture santé ;
- en organisant, en collaboration avec le MEAE et la DG Trésor, des présentations, contacts ou échanges sur les sujets sociaux prioritaires à l'occasion des réunions annuelles des réseaux français à l'étranger et/ou des rencontres du réseau des services économiques.

RECOMMANDATIONS DE LA MISSION

N°	Recommandation	Autorité responsable	Echéance
1	Définir des orientations pluriannuelles retraçant les priorités internationales de l'action publique dans les domaines du travail, de l'emploi, de la santé, de la protection et de la cohésion sociales.	Cabinets des ministres, Secrétariat général	2019
2	Décliner ces orientations dans les demandes exprimées au niveau national vis-vis des réseaux français à l'étranger.	Secrétariat général, DAEI	2019-2020
3	Définir, en fonction des priorités de l'action internationale dans le domaine social et des propositions exprimées par les ambassadeurs, un schéma cible de localisation des conseillers pour les affaires sociales.	Secrétariat général, DAEI	2020
4	Dans le cas du choix d'un « scénario d'adaptation », confirmer voire étendre le réseau des CAS dans les pays de l'Union européenne, aménager les postes multilatéraux et réexaminer le rôle et la pertinence des postes dans les pays émergents.	Secrétariat général, DAEI	2022
5	Poursuivre ce schéma de localisation dans la durée.	Secrétariat général, DAEI	2022
6	Redéfinir et développer la dimension régionale de certains postes, en attribuant de façon précise au CAS un rôle de relai et de « personne ressource » pour les ambassades des pays de la zone.	Secrétariat général, DAEI	2022
7	Identifier en l'absence de CAS, dans le cadre d'une collaboration avec le MEAE et la Direction générale du Trésor, un « deuxième cercle » d'experts des questions sociales dans les principales ambassades, notamment européennes, sur des thématiques jugées prioritaires et d'intérêt commun.	Secrétariat général, DAEI	2019-2020
8	Rédiger de façon systématique une lettre de mission à l'attention de chaque conseiller pour les affaires sociales, à la discussion de laquelle seraient associés, outre l'ambassadeur, d'une part les directions d'administration centrale des ministères sociaux et d'autre part le ministère de l'Europe et des affaires étrangères, ce dernier pouvant le cas échéant la cosigner.	Secrétariat général, directions d'administration centrale, DAEI	2019
9	Établir à l'issue de la réunion annuelle des conseillers pour les affaires sociales une « feuille de route » prenant la forme d'orientations transversales actualisées et portées à la connaissance des ambassades afin qu'elles puissent se décliner dans les programmes de travail de chaque conseiller.	Secrétariat général, directions d'administration centrale, DAEI	2019-2020
10	Donner dans les lettres de mission et les feuilles de route des conseillers pour les affaires sociales bilatérales une place significative à la connaissance du contexte politique et institutionnel du pays hôte, au développement d'un large réseau de contacts et à l'auto-saisine sur des thématiques originales.	Secrétariat général, directions d'administration centrale, DAEI	2019-2020

RAPPORT IGAS N°2018-048R

11	Accroître l'implication des conseillers pour les affaires sociales à Bruxelles dans le suivi des orientations liées au « semestre européen » et dans les réflexions sur l'évolution des mécanismes de convergence économique et sociale <i>post</i> -stratégie Europe 2020.	Secrétariat général, directions d'administration centrale, DAEI	2020
12	Mettre en place une « grille de bon emploi » des questionnaires visant à en réguler le nombre et le contenu en les ciblant sur des thèmes, des politiques ou des pratiques pertinents pour les pays sous revue.	Secrétariat général, directions d'administration centrale, DAEI	2019-2020
13	Rechercher, avec les directions ou organismes demandeurs de comparaisons internationales, des méthodes ou sources d'information plus adaptées que les questionnaires au regard de leurs préoccupations, avec un équilibre à trouver entre les demandes associées à la conception et à l'évaluation des politiques publiques.	Secrétariat général, DAEI,	2019
14	Mobiliser davantage les conseillers pour les affaires sociales pour la mise en lien avec des sites d'information pertinents ou la transmission de documents en français ou en anglais, la mise en relation avec des experts identifiés au sein du pays hôte et l'organisation de missions d'observation ou d'étude.	DAEI	2019-2020
15	Donner une portée effective à la formalisation du processus de recrutement des CAS.	Secrétariat général, DRH, DAEI	2019-2020
16	Professionnaliser la gestion des prises de poste et des transitions.	Secrétariat général, DRH, DAEI	2019-2020
17	Favoriser les parcours professionnels des cadres des ministères sociaux intégrant des expériences à l'international.	Secrétariat général, DRH, DAEI	2019-2020
18	Développer l'animation du réseau des CAS en fonction des priorités de sa « feuille de route ».	Secrétariat général, directions d'administration centrale, DAEI	2019-2020
19	Refondre et systématiser la politique de diffusion et de valorisation des travaux des CAS .	DARES, DREES, DAEI	2019-2020
20	Mobiliser et impliquer pleinement les ambassadeurs dans la conduite des priorités de l'action internationale dans le domaine social.	Cabinets des ministres, Secrétariat général, directions d'administration centrale, DAEI	2019-2020
21	Convenir avec le ministère chargé des affaires étrangères et celui chargé de l'économie de collaborations susceptibles d'améliorer le traitement des questions sociales au sein des réseaux à l'étranger et d'en partager les résultats.	Secrétariat général, directions d'administration centrale, DAEI	2019-2020
22	Organiser, en collaboration avec leurs administrations de rattachement, l'appui au « deuxième cercle » de diplomates ou conseillers économiques appelés à travailler sur les questions sociales au sein de certaines ambassades.	Secrétariat général, DAEI	2020

LETTRE DE MISSION



La Cheffe de l'IGAS

Paris, le 12 AVR. 2018

La cheffe de l'Inspection générale des affaires sociales

à

Laurent CAUSSAT

Mireille ELBAUM

Inspecteurs généraux

Objet : Mission relative à l'organisation et l'animation du réseau des conseillers pour les affaires sociales au sein des postes diplomatiques français dans les principaux pays partenaires

Le réseau des conseillers pour les affaires sociales à l'étranger comprend actuellement seize postes à dimension bilatérale, régionale ou multilatérale¹. Leurs missions diffèrent selon cette dimension, bilatérale et régionale d'un côté, multilatérale de l'autre.

Dans un contexte marqué à la fois par la diversité de leurs missions et par les contraintes budgétaires entourant l'action internationale des ministères sociaux, ces postes sont confrontés à des besoins croissants des différentes parties prenantes (ambassadeurs, ministères chargés des affaires étrangères, du travail et des affaires sociales, parlementaires, corps de contrôle...), en raison de l'importance prise par les négociations multilatérales, de la recherche de comparaisons internationales pour éclairer les politiques sociales françaises et, plus largement, de la nécessité de prendre en compte les nouvelles zones d'influence économique et sociale qui émergent dans un monde globalisé.

Les conseillers pour les affaires sociales sont en outre amenés, dans chacun des pays concernés, à travailler étroitement avec l'équipe diplomatique de l'ambassade et certains de ses services spécialisés, notamment les services économiques animés par la direction générale du Trésor.

Ces enjeux avaient été abordés une première fois par l'IGAS en 2006, dans un rapport consacré à la configuration du réseau des conseillers pour les affaires sociales², qui en examinait à la fois le périmètre, le fonctionnement et le management.

Je souhaite vous confier une nouvelle mission visant à actualiser et élargir ces analyses, en tenant compte des changements intervenus dans l'organisation de ce réseau, des mutations de l'action internationale

¹ Trois postes auprès de la représentation permanente à Bruxelles, cinq dans les États membres des pays de l'Union Européenne (Berlin, Madrid, Londres, Rome, Stockholm), six conseillers dans le reste du monde (deux à Washington, un à Moscou, Rabat, Pékin et Buenos Aires), et trois au sein des missions permanentes de la France à l'ONU (deux à Genève et un à New York).

² Annie Fouquet, Mikaël Hautchamp et Pierre de Saintignon, *Configuration du réseau des conseillers pour les affaires sociales à l'étranger*, Rapport 2006-034, mars 2006.

de la France en matière sociale et de l'évolution des besoins et des attentes des différentes parties prenantes domestiques et internationales (administrations, organisations internationales, partenaires sociaux...).

Vous analyserez l'activité des postes de conseillers sociaux en mettant en évidence, pour chacun d'entre eux, la part qu'y prennent leurs différentes missions, les réponses aux divers types de demandes qui leur sont adressées, leur place au sein de l'ambassade et les travaux qu'ils conduisent en coopération avec d'autres services, en mettant ces éléments en regard des moyens dont ils disposent.

Vous vous interrogerez sur les objectifs assignés au réseau des conseillers sociaux, ou qui pourraient leur être assignés. A cette fin, vous recueillerez les attentes des administrations et des pouvoirs publics au sens large, concernant la dimension internationale des questions sociales, la stratégie d'influence de la France dans ce domaine et le rôle que doivent y prendre les postes diplomatiques.

Vous considérerez dans cette perspective les coopérations qu'il serait intéressant de développer entre les conseillers pour les affaires sociales et les autres services des ambassades, notamment la chancellerie, les services économiques et les services de coopération et d'action culturelle. Vous envisagerez de même les modalités des éventuels partenariats à organiser entre les ministères sociaux et les autres ministères disposant d'un réseau extérieur, y compris dans les pays ne disposant pas de conseiller pour les affaires sociales, ainsi que les voies d'une meilleure sensibilisation aux enjeux sociaux de l'ensemble du réseau diplomatique et ministères impliqués dans l'action extérieure de la France.

Vous analyserez enfin les modalités de pilotage et d'animation du réseau des conseillers sociaux (recrutement et formation, échanges d'informations, appui méthodologique, coordination, mutualisation et diffusion des travaux des conseillers) par la délégation aux affaires européennes et internationales et leur articulation avec les directions techniques des ministères sociaux.

Pour répondre à ces interrogations, vous établirez des contacts, à Paris ou sur place, avec des postes représentatifs des différents types d'activité des conseillers pour les affaires sociales. Vous ferez aussi appel à des comparaisons tant avec les réseaux internationaux des différents ministères (en particulier ceux des affaires étrangères et des finances) qu'avec les réseaux des conseillers en charge des affaires sociales dans les grands pays voisins (Royaume Uni, Allemagne, Italie, Pays-Bas notamment).

La mission rendra son rapport d'ici la fin de l'année 2018.



Nathalie DESTAIS

LISTE DES PERSONNES RENCONTRÉES

1 HORS DES POSTES DIPLOMATIQUES

PRESIDENCE DE LA REPUBLIQUE

- M. Pierre-André Imbert, conseiller social.
- Mme Marie Fontanel, conseillère Solidarités et santé.

PREMIER MINISTRE

- M. Franck Von Lennep, conseiller Santé, protection sociale, politiques sociales (entretien téléphonique).
- Mme Gaudin, conseillère Europe, secrétaire générale des affaires européennes.

MINISTERES CHARGES DES AFFAIRES SOCIALES

- Cabinet de la ministre du travail :
 - Mme Garance Pineau, puis M. Guillaume Cravero, conseillers diplomatiques.
- Cabinet de la ministre des solidarités et de la santé :
 - M. Grégory Emery, conseiller diplomatique.
- Secrétariat général :
 - Mme Sabine Fourcade, secrétaire générale.
 - Mme Annaïck Laurent, secrétaire générale adjointe.
- Délégation aux affaires européennes et internationales (DAEI) :
 - Mme Nathalie Nikitenko, puis Mme Chtistiane Labalme, déléguées.
 - Mme Elvire Aronica, déléguée par intérim.
 - M. Jean Thiébaud, chef de la mission des ressources, de l'animation et des synthèses.
 - Mme Catherine Borsi-Serhan, responsable de l'animation des réseaux et de la présence de la France.
 - Mme Marianne Forejt, cheffe du bureau des politiques et relations européennes.
 - M. Cyril Vinsonnaud, adjoint à la cheffe du bureau des politiques et relations européennes..
 - Mme Marie-Christine Bauduret, cheffe du bureau « International travail, emploi, affaires sociales et droits de l'Homme ».
 - Mme Sophie Albert, adjointe au chef du bureau « International santé et protection sociale ».

- Direction générale de la santé (DGS) :
 - Pr Jérôme Salomon, directeur général.
 - Mme Christine Berling, cheffe de la mission des affaires européennes et internationales.
- Direction générale de l'offre de soins (DGOS) :
 - Mme Cécile Courrèges, directrice générale.
 - Mme Sandrine Pautot, adjointe à la sous-directrice de la stratégie et des ressources.
 - M. Robert Touret, chef du bureau « International, Europe et outre-mer ».
- Direction de la sécurité sociale (DSS) :
 - Mme Mathilde Lignot-Leloup, directrice.
 - Mme Emmanuelle Eldar, adjointe au chef de la division des affaires européennes et internationales.
- Direction générale de la cohésion sociale (DGCS) :
 - M. Jean-Philippe Viquant, directeur général.
 - M., Alexis Rinckenbach, chef du bureau des affaires européennes et internationales.
- Direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques (DREES) :
 - M. Jean-Marc Aubert, directeur.
 - Mme Carine Ferretti, cheffe de la mission « Relations et études internationales ».
- Direction générale du travail (DGT) :
 - M. Yves Struillou, directeur général.
 - Mme Florence Lianos, chargée de mission auprès du directeur général.
 - Mme Marie-Claude Amphoux, cheffe de la mission « Études, Europe et international ».
- Délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle (DGEFP) :
 - M. Hugues de Balatier, chef de service, adjoint à la déléguée générale.
 - Mme Claire Massuelles, cheffe du pôle de coordination des politiques européennes et internationales au sein de la sous-direction « Europe et international ».
- Direction de l'animation de la recherche, des études et des statistiques (DARES) :
 - Mme Selma Mahfouz, directrice.

MINISTÈRE DE L'EUROPE ET DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES

- Direction générale de l'administration et de la modernisation :
 - Mme Hélène Farnaud-Defromont, directrice générale.
 - M. Guillaume Habert, sous-directeur de la politique des ressources humaines.
 - M. Guillaume Bzard, puis M. Yann Pradeau, sous-directeurs des personnels contractuels.
 - M. Jean-Marc Pommeray, chargé de la mission « Suivi des réseaux à l'étranger ».
- Direction générale des affaires politiques et de sécurité :
 - M. Nicolas de Rivière, directeur général

- Direction des Nations-Unies, des organisations internationales, des droits de l'homme et de la francophonie (DNUOI) :
 - M. Jean-Marc Séré-Charlet, directeur adjoint.
 - M. Etienne Chapon, conseiller des affaires étrangères., ?
- Direction de l'Union européenne :
 - M. Philippe Setton, directeur.
 - M. Jean-Claude Tribolet, directeur adjoint.
 - M. Marc-Olivier Gonnet, sous-directeur de l'Europe centre-orientale et balte.
 - M. Samuel Richard, adjoint au sous-directeur de l'Europe occidentale et nordique.
- Direction générale de la mondialisation, de la culture, de l'enseignement et du développement international (DGM) :
 - M. Laurent Bili, directeur général.
 - M. Jean-François Pactet, sous-directeur du développement humain.
 - M. Rémi Lambert, sous-directeur du réseau de coopération et d'action culturelle.
 - M. Stéphane Maïcon, chef du pôle Emploi, filières et métiers.
- Mme Stéphanie Seydoux, Ambassadricee chargée des questions de santé mondiale.

MINISTERE DE L'ÉCONOMIE ET DES FINANCES – DIRECTION GENERALE DU TRESOR

- Secrétariat général :
 - Mme Constance Valigny, secrétaire générale.
 - Mme Magali Cesana, secrétaire générale adjointe.
 - Mme Emmanuelle Ivanov Durand, cheffe du bureau Stratégies, études et pilotage (STEP).
 - Mme Aude Portal, adjointe à la cheffe du bureau STEP.
- Service des politiques publiques :
 - M. Benjamin Delozier, sous-directeur « Politiques sociales et emploi ».

MINISTERE DE LA JUSTICE

- Secrétariat général :
 - Mme Caroline Gontran, cheffe de la délégation aux affaires européennes et internationales.
 - M. Lionel Barfetty, adjoint à la cheffe de la délégation aux affaires européennes et internationales.

MINISTERES DE L'ÉDUCATION NATIONALE (MEN) ET DE L'ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR, DE LA RECHERCHE ET DE L'INNOVATION (MESRI)

- Secrétariat général :
 - M. Christophe Gehin, adjoint à la secrétaire générale.
 - M. Hervé Tilly, délégué aux relations européennes et internationales et à la coopération
 - Denis Despreaux, délégué aux affaires européennes et internationales du MESRI.

OPERATEURS

- Agence française de développement (AFD) :
 - Mme Marie-Pierre Nicollet, directrice du département de la transition démographique et sociale.
 - Mme Véronique Sauvat, cheffe de la division « Education, formation professionnelle et emploi ».
 - Mme Cécile Gratadour, cheffe de projet à la division « Education, formation professionnelle et emploi ».
 - M. Christophe Paquet, chef du département « Santé et protection sociale ».
- Expertise France :
 - Mme Laurence Lajoignie-Gnansia, directrice par intérim.
 - M. Frédéric Sansier, directeur du département « Capital humain et développement social ».
 - Mme Antoine Peigney, directeur du département « Santé ».
- Pôle Emploi :
 - Mme Annie Gauvin, directrice des affaires et des relations internationales.
- Caisse nationale des allocations familiales (CNAF) :
 - M. Gilles Kounowski, directeur des relations européennes et internationales.
 - Mme Catherine Collombet, sous-directrice.
- Ecole nationale supérieure de sécurité sociale (EN3S) :
 - M. Dominique Libault, directeur général.
 - Mme Christiane Labalme, directrice de la stratégie.
- Fédération hospitalière de France (FHF) :
 - M. Alexis Thomas, directeur du cabinet de la directrice générale.
 - M. Pascal Garel, responsable du pôle « Europe et International » et directeur de la Fédération européenne des hôpitaux (HOPE).

CONSEILLERS SOCIAUX DES AMBASSADES ETRANGERES A PARIS

- Mme Elise Graham, ambassade du Royaume-Uni.
- Mme: Katrin Auer, ambassade d'Allemagne.
- Mme Marjoleine Hennis, ambassade des Pays-Bas.
- M. Gil Ramos Masjuan, ambassade d'Espagne.
- Mme Petra Hansson, ambassade de Suède.
- Mme Miroslawa Kachel-Pele, ambassade de Pologne.
- Mme Roxana Iliescu, ambassade de Roumanie.

ANCIENS CONSEILLERS SOCIAUX ET/OU RESPONSABLES DES AFFAIRES INTERNATIONALES AUX MINISTERES DES AFFAIRES SOCIALES

- Mme Dominique Acker, inspectrice générale des affaires sociales honoraire, ancienne conseillère pour les affaires sociales à l'ambassade de France en Suède.
- Mme Claire Aubin, inspectrice générale des affaires sociales, ancienne conseillère pour les affaires sociales à la représentation permanente de la France auprès des institutions européennes, puis à l'ambassade de France aux États-Unis.
- Mme Fabienne Bartoli, inspectrice générale des affaires sociales, ancienne conseillère pour les affaires sociales à la mission permanente de la France auprès des Nations Unies à New York.
- M. Bernard Bedas, ancien conseiller pour les affaires sociales à l'ambassade de France en Suède.
- Mme Anne Bruant-Bisson, inspectrice générale des affaires sociales, conseillère pour les affaires sociales à l'ambassade de France en Chine, ancienne cheffe du service de la coopération et de l'action culturelle à l'ambassade de France en Australie.
- M. Cyril Cosme, directeur du bureau de l'OIT en France, ancien délégué aux affaires européennes et internationales, ancien conseiller pour les affaires sociales à la représentation permanente de la France auprès des institutions européennes, puis à l'ambassade de France aux États-Unis.
- Mme Valérie Gervais, inspectrice des affaires sociales en service extraordinaire, ancienne conseillère pour les affaires sociales à l'ambassade de France en Italie.
- M. Frédéric Remay, inspecteur général des affaires sociales, ainsi conseiller de coopération et d'action culturelle à l'ambassade de France en Serbie, et chef du service de coopération et d'action culturelle à l'ambassade de France en Norvège.
- M. Patrick Risselin, haut fonctionnaire en charge du handicap au secrétariat général, ancien conseiller pour les affaires sociales à l'ambassade de France au Brésil.
- M. Benoît Sevcik, directeur général adjoint du CHU Henri-Mondor, ancien conseiller pour les affaires sociales à l'ambassade de France en Chine.
- Mme Frédérique Simon-Delavelle, directrice du cabinet de la directrice des finances, des achats et des services, ancienne conseillère pour les affaires sociales à l'ambassade de France au Royaume-Uni.
- M. Olivier Veber, directeur général des services du conseil départemental de Seine Saint-Denis, ancien conseiller pour les affaires sociales à l'ambassade de France en Argentine.

AUTRES

- M. Jacques Maire, député des Hauts de Seine, vice-président de la commission des affaires étrangères de l'Assemblée nationale, ancien délégué aux affaires européennes et internationales des ministères sociaux, ancien ambassadeur thématique au ministère des affaires étrangères.
- Cour des comptes :
 - M. Pascal Duchadeuil, président de la cinquième chambre.
 - Mme Michèle Froment-Védrine, conseiller-maître honoraire.
 - M. Jean-Pierre Laboureix, conseiller maître.
 - M. Christophe Strassel, conseiller maître.
- Mme Anousheh Karvar, déléguée du gouvernement auprès de l'Organisation internationale du travail (OIT), représentante de la France pour les questions sociales et d'emploi au sein des instances du G7 et du G20.
- Mme Marie-Claire Carrère-Gée, ancienne présidente du Conseil d'orientation pour l'emploi, ancienne représentante de la France pour les questions sociales et d'emploi au sein des instances du G20.
- M. Emmanuel Bretin, secrétaire général du Conseil d'orientation des retraites, ancien sous-directeur « Politiques sociales et emploi » à la direction générale du Trésor.
- M. Éric Fleutelot, conseiller régional en santé mondiale à Bangkok pour la zone Birmanie, Thaïlande, Viet-Nam, Cambodge, Laos, Indonésie, Philippines et Singapour.
- Mme Agnès Couffinhal, économiste à l'OCDE, ancienne-*senior economist* à la Banque mondiale.

2 DANS LES POSTES DIPLOMATIQUES ET A L'OCCASION DE DEPLACEMENTS A L'ETRANGER

REPRESENTATION PERMANENTE APPRES DE L'UNION EUROPEENNE

- Représentation permanente de la France :
 - M. Fabrice Dubreuil, représentant permanent adjoint.
 - Mme Anne Blondy-Touret, ministre conseiller pour les affaires financières, cheffe du service des affaires économiques et monétaires.
 - M. François Gorget, conseiller pour le secteur Jeunesse et sports.
 - Mme Amandine Giraud, conseillère pour les affaires sociales.
 - Mme Mireille Jarry, conseillère pour les affaires sociales.
 - M. Alexis Ridde, conseiller pour les affaires sociales.
- Commission européenne :
 - M. Dimo Iliev, chef d'unité adjoint à la DG Emploi.
- Représentations permanentes de pays tiers :
 - Mme Frédérique Fastré, conseillère « emploi-travail » à la représentation permanente de Belgique.
 - M. Francisco Sevilla, conseiller « santé » à la représentation permanente de l'Espagne
 - M. Jos Kester, conseiller « emploi-travail » à la représentation permanente des Pays-Bas
 - M. Miroslav Fuchs, conseiller « emploi-travail » à la représentation permanente de la République tchèque.
 - M. Jiri Svosje, conseiller social à la représentation permanente de la République tchèque.

MISSION PERMANENTE DE LA FRANCE AUPRES DES NATIONS UNIES A GENEVE ET DES ORGANISATIONS INTERNATIONALES EN SUISSE

- Mission permanente de la France :
 - M. François Rivasseau, ambassadeur, représentant permanent.
 - M. François Gave, représentant permanent adjoint.
 - Mme Clarisse Gerardin, conseillère droits de l'homme.
 - Mme Marie-Pierre Meganck, conseillère affaires économiques et environnement (entretien téléphonique).
 - Mme Marie Anne Mortelette, conseillère santé du ministère de l'Europe et des affaires étrangères.
 - M. Philippe Damie, conseiller pour les affaires sociales
 - M. Morgan Jouy, volontaire international.
 - M. Thierry Dedieu, conseiller pour les affaires sociales.

- Mission permanente de l'Union européenne :
 - Mme Natacha Tolstoï, coordinatrice « Travail ».
 - M. Per Lagergren, coordonnateur « Santé ».
- Bureau International du travail (BIT) :
 - M. James Howard, assistant politique du Directeur général
 - Mme Audrey Esposito, conseillère au cabinet du Directeur général
 - Mme Marie-France Auer, conseillère au cabinet du Directeur général.
- Organisation mondiale de la santé (OMS) :
 - Mme Michèle Boccoz, directrice générale adjointe chargée des relations extérieures.
 - M. Guy Fobes, responsable du mécanisme de coordination des maladies non transmissibles

MISSION PERMANENTE DE LA FRANCE AUPRES DES NATIONS UNIES A NEW YORK

- Mission permanente de la France :
 - M. François Delattre, ambassadeur, représentant permanent.
 - Mme Anne Gueguen, représentante permanente adjointe
 - Mme Sheraz Gasri, conseillère juridique, cheffe des affaires des droits de l'Homme, humanitaires et d'influence.
 - Mme Hayet Zeggar, conseillère pour les affaires sociales.
 - Mme Maxine Touba, stagiaire au service des affaires sociales.
- Représentation de l'OMS auprès des Nations Unies :
 - M. Werner Obermeyer, directeur exécutif adjoint.
- Délégation de l'Union européenne auprès des Nations Unies :
 - Mme Carolina Sanchez, conseillère à la section économie, commerce et développement.

AMBASSADE EN ALLEMAGNE

- Ambassade de France à Berlin :
 - M. Guillaume Ollanier, ministre conseiller.
 - M. Etienne Oudot De Dainville, ministre conseiller pour les affaires économiques et financières.
 - Mme Nathalie Guegnard, attachée de coopération éducative au sein du service culturel de l'ambassade.
 - M. Manuel Bougeard, conseiller pour les affaires sociales.
 - Mme Maud Venturini, chargée de mission au service des affaires sociales.
 - Mme Anaëlle Cabon, chargée de mission au service des affaires sociales.
- Ministère fédéral du travail et des affaires sociales :

- M. Holger Winkler, chef du bureau des affaires européennes.
- Ministère fédéral de la santé :
 - Mme Judith Haugwitz, chef de bureau adjointe du bureau des relations bilatérales et OCDE.
- Ministère fédéral de la famille, des personnes âgées, des femmes et de la jeunesse :
 - Mme Julia Schimeta, chargée de mission de la politique internationale et européenne.
- Ambassade d'Espagne en Allemagne : Ricardo Fernandez Fidalgo, conseiller pour le travail, les migrations et les affaires sociales et M. Montero, service pour les affaires sociales.

AMBASSADE AU ROYAUME-UNI

- Ambassade de France à Londres :
 - M. Jean-Pierre Jouyet, ambassadeur.
 - M. François Revardeaux, ministre conseiller.
 - M. Jean-Christophe Donnellier, chef du service économique régional.
 - Mme Ariane Amson, magistrate de liaison.
 - Mme Aurélie Bonal, conseillère presse et porte-parole de l'ambassade.
 - M. Jean Arlat, conseiller pour la science et la technologie.
 - Mme Claire Mouchot, attachée scientifique.
 - M. Gilles Quillot, chef cuisinier de la résidence de France.
 - Mme Marie Keirle, conseillère pour les affaires sociales.
 - Mme Coralie Gervaise, assistante du service des affaires sociales.
- Ministère du travail et des retraites (Department of work and pensions -DWP) :
 - Mme Rebecca Dunn, EU and International Affairs Division.
- Ministère de la santé et de l'assistance sociale (Department of Health and Social Care) :
 - Mme Kasey Tobin, Lead - EU Policy, Legislation & Engagement Global and Public Health Group.
- Bureau du gouvernement pour l'égalité (*Government Equalities Office- GEO*) :
 - Mme Elysia McCaffrey, cheffe du service *Women in Business Division*.
- Chambre des Lords :
 - Lord John Monks, ancien président de la Confédération européenne des syndicats.
- National Audit Office :
 - M. Marc Tsé, executive leader.
 - Mme Hélène Beaujet, analyste.
- Resolution Foundation :
 - M. Torsten Bell, directeur.
- British Medical Association :
 - M. Peter Holden, membre du Conseil.

- Mme Mary Mc Carthy, membre du Comité international.
- Ambassade de Pologne au Royaume-Uni :
 - Mme Magda Kozak, conseillère économique.

AMBASSADE EN ITALIE

- Ambassade de France à Rome :
 - M. Christian Masset, ambassadeur.
 - Mme Claire Raulin, ministre conseillère.
 - M. Vincent Guitton, ministre conseiller pour les affaires économiques, chef du service économique régional.
 - Mme Elisabeth Tesson, ancienne cheffe de la section consulaire à Rome (entretien téléphonique).
 - M. Mustafa Soykurt, conseiller presse et communication (entretien téléphonique).
 - M. Jonathan Cordier, premier secrétaire, en charge des questions européennes et bilatérale.
 - Mme Catherine Bobko, conseillère pour les affaires sociales.
 - Mme Corinne Ciliberto, chargée de mission, assistante de la conseillère pour les affaires sociales.
- Présidence du Conseil des ministres :
 - collaborateurs de Michele Palma, directeur général en charge des politiques familiales.
- Ministère des affaires étrangères :
 - M. Amedeo Trambajolo, ancien conseiller diplomatique des ministres du travail et des affaires sociales.
- Agence nationale pour les politiques actives de l'emploi :
 - Mme Marina Da Forno, directrice des relations internationales.
- Confederazione Generale Italiana del Lavoro (CGIL) :
 - M. Fausto Durante, directeur des relations européennes et internationales.
- Ambassades de pays tiers en Italie :
 - Mme Nadia Senzacqua, conseillère pour les affaires sociales à l'ambassade du Royaume-Uni (déjeuner de travail)
 - Mme Bettina Cleavanger, conseillère pour les affaires sociales à l'ambassade d'Allemagne (déjeuner de travail).

AMBASSADE EN ESPAGNE

- Ambassade de France à Madrid :
 - M. Yves Saint-Geours, ambassadeur de France.
 - M. Gautier Lekens, ministre conseiller.
 - M. Hervé Le Roy, ministre conseiller, chef du service économique régional,
 - M. Géraldine Filippi, directrice de Business France.
 - M. Anne Louyot, conseillère de coopération et d'action culturelle, directrice générale de l'Institut français en Espagne.
 - M. Jean-Marc Souvira, attaché de sécurité intérieure.
 - Mme Sylvie Clasquin, chef du service commun de gestion.
 - M. Cedric Prieto, consul général à Madrid.
 - M. Jean-François Renucci, conseiller pour les affaires sociales.
 - Mme Caroline Chaulet, chargée de misión au service des affaires sociales.
- Ministère de la santé, de la consommation et du bien-être social :
 - Mme Almudena Rollán, sous-directrice des relations internationales.
- Ministère du travail, des migrations et de la sécurité sociale :
 - M. Marcos Fraile, sous-directeur des relations internationales.
- Syndicat UGT :
 - Mme Valerie Parra, responsable internationale confédérale.
- Association d'amitié franco-hispanique *Mujeres Avenir* :
 - Mme Maria Luisa de Contes, présidente.

AMBASSADE EN SUEDE

- Ambassade de France à Stockholm :
 - M. David Cvach, ambassadeur.
 - M. David Behar, premier conseiller.
 - M. Éric Duedal, ministre conseiller, chef du service économique régional.
 - M. Frédéric Lemaitre, chef de secteur, conseiller gestion publique, réforme de l'État et réglementation au service économique régional.
 - Mme Emmanuelle Matras-Swynghedauw, conseillère de coopération et d'action culturelle, directrice de l'Institut français.
 - Mme Sandrine Testaz, attachée scientifique et universitaire.
 - M. Éric Trottmann, conseiller pour les affaires sociales.
 - Mme Sarah Cherkaoui, adjointe au service régional affaires sociales et santé.
- Ministère des affaires sociales et de la santé :
 - Mme Åsa Johansson, adjointe au chef de la division UE et affaires internationales.

- Ministère de l'emploi :
 - Mme Maria Westman-Clément, cheffe de la division UE et affaires internationales.
- Conseil des affaires sociales et du bien-être (*Socialstyrelsen*) :
 - Mme Kerstin Carlsson, chargée de mission à la direction générale, coordinatrice internationale.
- Agence publique pour l'Emploi :
 - Mme Eva Theisz, chef du département des affaires internationales.
 - M. Ulf Norman, coordonnateur international.
- Association des communes et des comtés de Suède (*SKL*) :
 - M. Erik Svanfeldt, responsable de la coordination internationale et des questions européennes dans le domaine de la santé.
- Confédération syndicale des employés *TCO* :
 - M. Mika Domisch, secrétaire international.

AMBASSADES AU DANEMARK, EN FINLANDE ET EN NORVEGE

- Mme Caroline Ferrari , ambassadrice au Danemark (entretien téléphonique).
- M. Serge Tomasi, ambassadeur en Finlande (entretien téléphonique)
- M. Jean-François Dobelle, ambassadeur en Norvège (entretien téléphonique)

AMBASSADE AUX PAYS-BAS

- Ambassade de France à la Haye :
 - M. Philippe Lalliot, ambassadeur.
 - Mme Florence Lévy, première conseillère.
 - M. Mathieu Kahn, chef du service économique.
 - M. Cyril Morée, adjoint au chef du service économique.
 - M. Georges Goyon, conseiller presse et politique intérieure
- Ministère des affaires sociales et de l'emploi :
 - Mme Ingrid Vanhecke, directrice adjointe du département affaires européennes.
 - M. Jan van der Velden, directeur adjoint d'unité au département des affaires internationales.

AMBASSADE AUX ÉTATS UNIS

- Ambassade de France à Washington :
 - M. Gérard Araud, ambassadeur.
 - Mme Nathalie Broadhurst, ministre conseiller.
 - M. Patrick Lachaussée, premier conseiller.

- Mme Renaud Lassus, chef du service économique régional (entretien téléphonique).
- Mme Sabine Lemoyne de Forges, conseillère financière, adjointe au chef du SER.
- M. Michel Charbonnier, consul général.
- Mme Cécile Walck, consule adjointe
- M. Pierre Olivier Pollet, attaché fiscal.
- Mme Typhaine Biard-Hamon, chargée de mission pour la coopération non-gouvernementale, antenne de Washington de la mission culturelle et universitaire.
- M. Mikaël Garnier-Lavalley, conseiller pour les affaires sociales.
- Mme Céline Jaeggy, conseillère pour les affaires sociales.
- Ministère de la santé et des services sociaux (Department of Health and Human Services) :
 - M. Peter Schmeissner, Director Europe and Eurasia, Office of Global Affairs, Office of the Secretary.
- Ministère du travail (Department of Labor) :
 - Mme Kristin Lipke Sparding, Bureau of International Labor Affairs, Office of International Relations and Economic Research
- Ambassade d'Espagne à Washington :
 - Mme Lucia Ortiz, Counselor of Labor, Migration and Social Security in the United States and Puerto Rico, Labor, Migration and Social Security Office.

AUTRES CONSEILLERS POUR LES AFFAIRES SOCIALES

- M. Vincent Billerey, conseiller pour les affaires sociales en Argentine.
- M. Stephan Clément, conseiller pour les affaires sociales au Maroc.
- M. Grégory Guillaume, conseiller pour les affaires sociales au Québec.
- M. Daniel Mathieu, conseiller pour les affaires sociales en Russie.

LISTE DES ANNEXES

ANNEXE 1 : LES PRINCIPALES CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS DU RAPPORT IGAS DE 2006.....	83
ANNEXE 2 : LES ACTIVITES ET LES BESOINS DES CABINETS ET DES DIRECTIONS D'ADMMINISTRATION CENTRALE DES MINISTERES SOCIAUX IMPLIQUANT LE RECOURS AUX RESEAUX DIPLOMATIQUES.....	87
ANNEXE 3 : LA CONFIGURATION DU RESEAU DES CONSEILLERS POUR LES AFFAIRES SOCIALES	107
ANNEXE 4 : PRESENTATION DES POSTES DE CONSEILLERS POUR LES AFFAIRES SOCIALES ET ANALYSE DE LEUR ACTIVITE.....	115
4.1 : LES POSTES MULTILATERAUX VISITES PAR LA MISSION	117
4.1.1 : LES POSTES DE CONSEILLERS POUR LES AFFAIRES SOCIALES À LA REPRESENTATION AUPRES DE L'UNION EUROPEENNE A BRUXELLES.....	119
4.1.2 : LES POSTES DE CONSEILLERS POUR LES AFFAIRES SOCIALES DANS LES MISSIONS PERMANENTES AUPRES DES ORGANISATIONS DU SYSTEME DES NATIONS UNIES A GENEVE ET NEW YORK.....	127
4.2 : LES POSTES BILATERAUX VISITES PAR LA MISSION.....	139
4.2.1 : LE POSTE DE CONSEILLER POUR LES AFFAIRES SOCIALES A BERLIN	141
4.2.2 : LE POSTE DE CONSEILLER POUR LES AFFAIRES SOCIALES A LONDRES.....	151
4.2.3 : LE POSTE DE CONSEILLER POUR LES AFFAIRES SOCIALES A MADRID	159
4.2.4 : LE POSTE DE CONSEILLER POUR LES AFFAIRES SOCIALES A ROME.....	165
4.2.5 : LE POSTE DE CONSEILLER POUR LES AFFAIRES SOCIALES A STOCKHOLM	175
4.2.6 : LES POSTES DE CONSEILLERS POUR LES AFFAIRES SOCIALES A WASHINGTON	185
4.3 : LES POSTES BILATERAUX AYANT FAIT L'OBJET D'UN ENTRETIEN DOCUMENTE AVEC LE CONSEILLER POUR LES AFFAIRES SOCIALES	193
4.3.1 : LE POSTE DE CONSEILLER POUR LES AFFAIRES SOCIALES A MOSCOU.....	195
4.3.2 : LE POSTE DE CONSEILLER POUR LES AFFAIRES SOCIALES A QUEBEC.....	201
4.3.3 : LE POSTE DE CONSEILLER POUR LES AFFAIRES SOCIALES A RABAT.....	207
4.4 : LES POSTES BILATERAUX AYANT FAIT L'OBJET D'UN ENTRETIEN RAPIDE AVEC LE CONSEILLER POUR LES AFFAIRES SOCIALES	211
4.4.1 : LE POSTE DE CONSEILLER POUR LES AFFAIRES SOCIALES A BUENOS AIRES.....	213
4.4.2 : LE POSTE DE CONSEILLER POUR LES AFFAIRES SOCIALES A PEKIN	217
ANNEXE 5 : LA GESTION, L'ANIMATION ET LE PILOTAGE DU RESEAU DES CONSEILLERS POUR LES AFFAIRES SOCIALES	221
ANNEXE 6 : L'ORGANISATION ET L'ANIMATION DES RESEAUX A L'ETRANGER D'AUTRES MINISTERES	229

ANNEXE 7 : ÉLÉMENTS SUR LE TRAITEMENT DES QUESTIONS SOCIALES DANS LES RESEAUX DIPLOMATIQUES D'AUTRES PAYS DE L'UNION EUROPEENNE	241
SIGLES UTILISES.....	249

ANNEXE 1 : LES PRINCIPALES CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS DU RAPPORT IGAS DE 2006

La configuration du réseau des conseillers pour les affaires sociales (CAS) a déjà été abordée une première fois par l'IGAS en 2006, dans un rapport rédigé par Annie Fouquet, Mikaël Hautchamp et Pierre de Saintignon qui en examinait à la fois le périmètre, le fonctionnement et le management²¹.

Sur la base d'un recensement des besoins des administrations centrales, d'une comparaison avec le réseau international du ministère de l'économie et des finances et de celui des conseillers sociaux dans quatre autres pays européens, d'un questionnaire adressé à l'ensemble des CAS et d'une analyse sur place concernant plus spécifiquement neuf d'entre eux (dans six pays différents), la mission de 2006 avait abordé quatre principales thématiques :

- les liens entre l'activité des CAS et les besoins des administrations sociales,
- la répartition géographique des postes,
- la qualité du fonctionnement du réseau et de son pilotage,
- le management et la gestion des ressources humaines.

La présente annexe rappelle sur chacun de ces points les principales conclusions et recommandations de la mission, dont le degré de prise en compte et de réalisation sont considérés de façon plus détaillée dans la suite des annexes (notamment les annexes 3 et 5) et/ou dans le corps du rapport, lors de l'examen de chacune des thématiques évoquées.

1 LES LIENS ENTRE L'ACTIVITE DES CONSEILLERS ET LES BESOINS DES ADMINISTRATIONS SOCIALES

Le rapport notait que, en dépit des attentes spécifiques à chacune des administrations, les besoins avaient tendance à converger vers trois directions :

- le besoin d'une information comparative contextualisée sur les pays de niveau de développement comparable au nôtre ;
- le besoin d'un pôle social fort pour la conduite des négociations européennes ;
- des besoins plus limités s'agissant des pays en développement, concentrés sur la réalisation de programmes de coopération importants et ressortant en partie du Quai d'Orsay.

Il notait que l'activité des CAS ne répondait que partiellement à ces besoins, en raison d'une d'information et d'un dialogue inégaux avec les administrations centrales, de remontées faiblement liées à l'agenda communautaire et d'une utilisation insatisfaisante du réseau à travers les questionnaires (*cf. infra*). Il indiquait que les missions des CAS n'avaient pas réellement fait l'objet d'une actualisation et que la mesure et l'évaluation de leur activité étaient très faibles.

²¹ Annie Fouquet, Mikaël Hautchamp et Pierre de Saintignon, *Configuration du réseau des conseillers pour les affaires sociales à l'étranger*, Rapport 2006 034, mars 2006.

Le rapport proposait de ce fait :

- un réajustement des missions des conseillers sociaux sur deux axes essentiels : disposer d'une expertise sur des pays ayant un niveau de développement comparable au nôtre ; connaître en temps réel les positions des principaux États sur les points inscrits à l'agenda communautaire ;
- l'établissement d'instruments de mesure de l'activité et de la performance des CAS, à la fois quantitatifs et qualitatifs.

2 LA REPARTITION GEOGRAPHIQUE DES POSTES

Le rapport de 2006 relevait que la répartition des postes relevait avant tout d'une « sédimentation » liée à des « priorités circonstanciées », sans qu'une réelle logique d'implantation et *a fortiori* réflexion stratégique ait été recherchée.

Il estimait nécessaire de définir une stratégie d'implantation cohérente avec les priorités des ministères sociaux, tout en évoquant l'idée de ressources complémentaires : un réseau de « correspondants sociaux internationaux » appartenant aux missions économiques ou au corps diplomatique, une mobilisation des fonctionnaires du ministère mis à disposition dans des organisations internationales, ou un recours à des postes de volontaires internationaux, pour couvrir plus largement les besoins.

S'agissant à proprement parler des conseillers sociaux, le rapport de 2006 envisageait quatre scénarios contrastés : une extension significative du réseau, des aménagements *a minima* à effectifs constants, une priorité donnée aux grands pays émergents (Chine, Inde, Brésil Afrique du Sud) ou au contraire un recentrage sur les pays de l'Union européenne et les organisations internationales.

Il privilégiait une variante de ce dernier scénario en proposant :

- un premier « socle de base » multilatéral (Genève, Bruxelles, Washington), renforcé par un réseau de sept conseillers sociaux dans les pays de l'Union européenne, lesquels seraient des postes régionaux « à double mandat » multilatéral et bilatéral ;
- un deuxième cercle dans des pays développés ayant un modèle comparable au nôtre (États-Unis, Canada, Japon, Australie...).

3 LA QUALITE DU FONCTIONNEMENT DU RESEAU ET DE SON PILOTAGE

La mission de 2006 émettait le constat d'un pilotage insuffisant de conseillers « ne fonctionnant pas réellement en réseau ».

Elle jugeait leur animation faible, avec une réunion annuelle souvent formelle et peu interactive, une DAEI longtemps peu active, y compris sur le filtrage des demandes des directions et un accès inexistant au réseau Intranet du ministère. Elle notait que les CAS étaient relativement isolés dans leurs pays de résidence, en dépit d'un besoin fort de travailler en réseau, et comparait la faiblesse des ministères sociaux en ce domaine avec le cas « exemplaire » de l'animation des missions économiques par la Direction générale du Trésor.

Le rapport de 2006 avançait donc sur ce point une série de recommandations, parmi lesquelles :

- du côté des CAS, l'élaboration d'une lettre de mission et le développement d'un fonctionnement plus collégial en réseau ;

- du côté des directions d'administration centrale, une anticipation de leurs demandes dans le cadre de lignes de force annuelles, le respect d'un « code de bonnes pratiques » pour les commandes imprévues, s'appuyant notamment sur une note de contexte et des questions traduites en anglais ainsi qu'une évaluation de la qualité du service rendu par les conseillers ;
- du côté de la DAEL, un rôle de coordination plus affirmé se traduisant par l'élaboration d'un programme de travail, l'animation globale de l'équipe à travers des réunions thématiques ou des rencontres *ad hoc* (grands acteurs, personnalités qualifiées...), le filtrage effectif des commandes en référence à des « bonnes pratiques », et l'évaluation globale de l'activité des conseillers.
- du côté enfin des outils de communication, la création d'un « espace collaboratif », l'accès à l'Intranet des ministères et l'alimentation de ce dernier par les notes d'intérêt général des conseillers sociaux ou leurs synthèses.

4 LE MANAGEMENT ET LA GESTION DES RESSOURCES HUMAINES

Le constat émis par le rapport de 2006 était celui d'un mauvais « calibrage » du recrutement, de la gestion des compétences et des profils des conseillers sociaux. Ses critiques portaient à la fois sur l'absence de professionnalisation de la procédure de recrutement, et sur la pratique de nominations au coup par coup, *intuitu personae* et reflétant une gestion des compétences « à courte vue ».

La mission avançait alors plusieurs propositions pour « définir un cadre plus pérenne de gestion » :

- l'organisation du recrutement sur la base de fiches de postes;
- l'insertion de la gestion des CAS dans des parcours de carrière anticipés et « plus dynamiques » ;
- la définition de critères de compétences et de pré-requis pour les processus de candidature (expérience professionnelle, connaissance des sujets sociaux et des enjeux internationaux, pratique de la langue du pays de résidence...);
- l'organisation d'une préparation au poste sur la base de parcours de formation individualisés ;
- l'implication accrue du ministère des affaires étrangères, par le biais de la co-signature des lettres de mission des CAS et le renforcement des mobilités entre les deux ministères (ouverture de postes à la mobilité, formations communes, échanges, réunions communes au niveau des DRH).

ANNEXE 2 : LES ACTIVITES ET LES BESOINS DES CABINETS ET DES DIRECTIONS D'ADMINISTRATION CENTRALE DES MINISTERES SOCIAUX IMPLIQUANT LE RECOURS AUX RESEAUX DIPLOMATIQUES

Dans le cadre de ses investigations, la mission s'est efforcée d'observer les relations de travail entre les ministères sociaux et les conseillers pour les affaires sociales en postes diplomatiques, afin d'évaluer la contribution que ces derniers apportent à l'action internationale de ces ministères.

Compte tenu de l'orientation retenue par la mission d'élargir le champ de ses réflexions, au-delà de l'analyse de l'activité des conseillers pour les affaires sociales, à celle de la prise en compte des thèmes du travail, de l'emploi, de la santé, des affaires sociales et de l'égalité entre les femmes et les hommes dans l'action diplomatique de la France, il est apparu nécessaire de recueillir auprès des ministères sociaux des informations sur leur recours aux conseillers pour les affaires sociales, en intégrant dans une description d'ensemble de leurs activités et de leurs besoins à l'international, afin d'être en mesure d'apprécier les échanges qu'ils nouent dans ce cadre avec les réseaux diplomatiques.

A cet effet, la mission a tenu en juin 2018 des entretiens avec le conseiller social et la conseillère « solidarité et santé » au cabinet du Président de la République, ainsi qu'avec les conseillers en charge de l'international aux cabinets de la ministre des solidarités et de la santé et de la ministre du travail. En juillet 2018, elle a rencontré l'ensemble des directeurs d'administration centrale (Direction de l'animation de la recherche, des études et des statistiques (DARES) ; Direction générale de la cohésion sociale (DGCS) ; Délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle (DGEFP) ; Direction générale de l'offre de soins (DGOS) ; Direction générale de la santé (DGS) ; Direction générale du travail (DGT) ; Direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques (DREES) ; Direction de la sécurité sociale (DSS) ; Secrétariat général). Postérieurement à ces entretiens, la mission a adressé à ces Directions d'administration centrale, à l'exception du Secrétariat général, un questionnaire (cf. pièce jointe à la présente annexe) portant sur l'organisation de la fonction internationale en leur sein, sur les thèmes et la nature des travaux conduits dans le cadre de cette fonction, sur les liens directs éventuels existant avec des administrations homologues ou avec des organisations internationales, sur les relations avec les réseaux diplomatiques et tout particulièrement avec les conseillers pour les affaires sociales, enfin sur l'animation de ce réseau par la Délégation aux affaires européennes et internationales (DAEI).

Toutes les directions précitées ont retourné ces questionnaires remplis au plus tard dans la première semaine d'octobre 2018. En outre, la mission a eu un entretien avec la cheffe de service de l'Inspection générale des affaires sociales (IGAS) et son adjoint, portant spécifiquement sur les règles et les pratiques de saisine des conseillers pour les affaires sociales dans le cadre des missions conduites par l'Inspection générale.

La présente annexe s'efforce de synthétiser les informations recueillies dans le cadre de cette démarche. Elle évoque successivement deux thèmes :

- l'organisation de la fonction internationale dans les directions d'administration centrale et les thèmes faisant l'objet d'un investissement spécifique des ministères sociaux à l'international (1) ;
- les relations des directions d'administration centrale avec les conseillers pour les affaires sociales et les autres réseaux diplomatiques (2) ;

1 L'ORGANISATION DE LA FONCTION INTERNATIONALE DANS LES DIRECTIONS D'ADMINISTRATION CENTRALE ET LES THEMES FAISANT L'OBJET D'UN INVESTISSEMENT DES MINISTERES SOCIAUX A L'INTERNATIONAL

Toutes les directions d'administration centrale des ministères sociaux sont dotées d'équipes chargées d'appréhender la dimension internationale des domaines de compétences, selon des modalités organisationnelles qui peuvent toutefois différer d'une administration à l'autre. En revanche, le partage de l'activité à l'international entre, notamment, l'information et le parangonnage avec des partenaires étrangers, la participation à des processus multilatéraux (dans le cadre communautaire ou dans celui du système des Nations-Unies), la promotion des politiques publiques ou des prises de position de la France, la coordination des interventions à l'international des opérateurs des ministères sociaux, ou même des actions découlant directement des compétences « métiers », est très variable selon les directions.

1.1 L'organisation de la fonction internationale au sein des ministères sociaux

La dimension internationale des questions liées au travail, à l'emploi, à la santé et aux affaires sociales est prise en compte, d'une part au sein des cabinets des ministres, et d'autre part dans chaque direction d'administration centrale.

1.1.1 Le suivi des questions internationales aux cabinets des ministres du travail et des solidarités et de la santé

Au sein des cabinets des ministres du travail et des solidarités et de la santé, des conseillers sont chargés de l'instruction des dossiers internationaux. Auprès de la ministre du travail, un conseiller diplomatique a pour mission exclusive de suivre les dossiers internationaux du ministère. En revanche, au sein du cabinet de la ministre des solidarités et de la santé, le conseiller qui a en charge les dossiers internationaux a en outre d'autres prérogatives, notamment l'important dossier du médicament.

Les conseillers des ministres peuvent saisir les conseillers pour les affaires sociales, par l'intermédiaire de la Délégation aux affaires européennes et internationales. Leurs demandes ont le degré de priorité maximal, et les réponses des conseillers pour les affaires sociales sont réalisées selon un processus spécifique dénommé « questions flash », appelant un délai de réponse de moins d'une semaine.

1.1.2 Le suivi des questions internationales au sein des directions d'administration centrale des ministères sociaux

Toutes les directions d'administration centrale des ministères sociaux sont dotées d'unités regroupant des personnes chargées d'instruire des dossiers internationaux, avec toutefois des modalités variables d'insertion de ces unités dans les organigrammes.

Le tableau suivant présente l'organisation de la fonction internationale dans les huit directions d'administration centrale interrogées par la mission.

Tableau 1 : Organisation de la fonction internationale dans les directions d'administration centrale des ministères sociaux

Direction	DARES	DGCS	DGEFP	DGOS	DGS	DGT	DREES	DSS
Intitulé de l'unité chargée de la fonction internationale		Bureau des affaires européennes et internationales	Pôle « Coordination des politiques européennes et internationales »	Bureau « International, Europe, outremer » (SR2)	Mission des affaires européennes et internationales	Mission « Etudes, Europe, International »	Mission des relations et études internationales	Division des affaires communautaires et internationales
Nombre de personnes travaillant dans cette unité	2	5	2	2	5	5	4	9
Rattachement hiérarchique	Mission de l'analyse économique rattachée au chef de service	Directeur général	Sous-direction « Europe et international »	Sous-direction de la stratégie et des ressources	Directeur général	Département des affaires générales rattaché au chef de service	Sous-direction « Synthèses, études économiques et évaluation »	Chef de service

Source : Réponses des directions d'administration centrale au questionnaire adressé par la mission

Certaines directions (DGS et DREES, notamment) signalent que les dossiers internationaux mobilisent également des unités « métier » distinctes des bureaux aux missions dédiés à l'international. Cette réserve étant faite, il s'avère toutefois que la DGCS, la DGS, la DGT, la DREES et la DSS se distinguent par des ressources humaines plus importantes consacrées à l'international, qui traduisent soit le caractère intrinsèquement international de certains de leurs domaines de compétences (cas de la DGS, par exemple, avec les questions de santé mondiale), soit une intégration de la fonction internationale au cœur de leurs métiers (cas de la DGT avec la problématique de la conformité des normes françaises du droit du travail avec les conventions de l'OIT ratifiées par notre pays, ou de la DSS avec la négociation des règlements européens en matière de coordination des systèmes de sécurité sociale ou de conventions de sécurité sociale bilatérales ; cf. *infra*, § 1.2).

Ce constat dégage un premier enseignement sur l'animation de la fonction internationale au sein des ministères sociaux. L'intersection parfois importante de cette fonction avec le cœur de métier des directions d'administration centrale justifie que ces dernières se soient dotées d'unités dédiées à l'international, mais il appartient à la DAEI de veiller à la cohérence d'ensemble de cette action, et plus particulièrement de réguler le recours à la ressource humaine limitée que constituent les conseillers pour les affaires sociales.

1.2 Les domaines d'intervention à l'international des ministères sociaux

L'action internationale des ministères sociaux se caractérise :

- d'une part, par des priorités politiques d'une période donnée, portées par les ministres et dont l'instruction est pilotée par leurs cabinets ;
- d'autre part, par des travaux permanents, liés au fonctionnement des institutions européennes ou d'organisations internationales auxquelles la France est partie, ou au titre de l'information et du parangonnage des politiques d'emploi, sanitaires et sociales menées par les principaux partenaires étrangers de la France.

1.2.1 Les priorités contemporaines de l'action internationale des ministères sociaux

Au cours de ses investigations, la mission a constaté que quelques thèmes ont fortement structuré l'action internationale des ministères sociaux dans la période récente :

- en premier lieu, dans le domaine communautaire, la négociation de la directive sur le détachement des travailleurs au sein de l'Union européenne, adoptée en juin 2018, a fortement impliqué les ministères du travail et des solidarités et de la santé, et en leur sein particulièrement la DGT et la DSS ;
- en second lieu, dans le contexte de la grande cause du quinquennat qu'est l'égalité entre les femmes et les hommes, le Gouvernement a adopté lors du Comité interministériel de la coopération internationale et du développement (CICID) de février 2018 une stratégie internationale pour l'égalité entre les femmes et les hommes sur la période 2018-2022²² ; elle est mise en œuvre, au Ministère de l'Europe et des affaires étrangères, par la Direction générale de la mondialisation (DGM) et la Direction des Nations-Unies et des organisations internationales (DNUOI), et par la DGCS et la DAEI au sein des ministères sociaux ;
- en troisième lieu, la France a également adopté une stratégie pour la santé mondiale²³, dont la mise en œuvre mobilise le ministère des solidarités et de la santé, au sein duquel la DGS est à l'initiative de l'élaboration des positions que la France prend au sein de l'OMS et des fonds multilatéraux pour la santé mondiale, qui s'articulent directement avec la politique nationale de santé publique (à l'exemple des actions de prévention des risques épidémiques dans le cadre du règlement sanitaire international de l'OMS) ; la DGS est systématiquement amenée à se concerter avec le Ministère de l'Europe et des affaires étrangères, notamment la Direction générale de la mondialisation (DGM) qui porte les crédits budgétaires au titre de la contribution de la France au financement de l'OMS et des fonds sanitaires multilatéraux ;

²² Consultable au lien suivant : https://www.diplomatie.gouv.fr/IMG/pdf/strategie_internationale_egalite_femmes-hommes_web_cle089345.pdf.

²³ Consultable au lien suivant : <https://onu-geneve.delegfrance.org/Strategie-de-la-France-en-sante-mondiale-2017-2021>.

- en quatrième lieu, la France est très active au sein des travaux conduits à l'approche du centenaire de l'Organisation internationale du travail (OIT), qui portent sur le plan thématique sur le thème de l'avenir du travail, et sur le plan opérationnel sur l'évolution de l'OIT ; sur le thème de l'avenir du travail, une initiative franco-allemande a permis d'appuyer les travaux d'une commission internationale présidée par le Premier ministre suédois M. Stefan Löfven, qui ont vocation à déboucher lors du sommet du G7 qui sera accueilli par la France en 2019 ; quant à l'évolution de l'OIT, la France soutient l'idée d'une déclaration adjonctive à la Déclaration de Philadelphie de 1944 propre à refonder les missions de l'organisation internationale ; le cabinet de la ministre du travail s'implique fortement sur ce dossier, en liaison étroite avec la DGT ;
- enfin, toujours dans le domaine de l'emploi, la France préside en 2018 les sessions ministérielles de l'Organisation et de coopération et de développement économique (OCDE), qui a mis à son agenda le thème de la « croissance inclusive » ; la DAEI assure la préparation de ces sessions, au cours de laquelle, en mai 2018, le Président de la République est venu s'exprimer devant les représentants ministériels des pays membres de l'OCDE.

Ces axes d'action internationale découlent pour une part de priorités exprimées explicitement par les plus hautes autorités politiques, et pour une autre part du cours prévisible de l'activité communautaire ou des organisations internationales. Bien qu'ils ne constituent pas à proprement parler une stratégie d'action à l'international dans les domaines de l'emploi, sanitaires et sociales, ils ont un impact direct sur l'activité des réseaux diplomatiques, dont celui des conseillers pour les affaires sociales. Les postes multilatéraux sont fortement impliqués dans les processus de négociation sur les thèmes mentionnés ci-dessus : à Bruxelles sur le dossier du détachement des travailleurs, ou au sein du système des Nations-Unies pour les questions d'égalité entre les femmes et les hommes, de santé mondiale ou d'avenir de l'OIT. Les conseillers pour les affaires sociales dans les postes bilatéraux, quant à eux, sont souvent désignés comme « référent genre » dans leur ambassade, et consacrent une partie de leur activité à rechercher des convergences avec les autorités des pays hôtes vers les positions portées par la France au sein de l'Union européenne, du G7 et du G20.

1.2.2 Les actions permanentes à l'international des directions d'administration centrale

Les réponses au questionnaire retournées à la mission par les directions d'administration centrale dégagent des modalités d'actions à l'international qui peuvent être décrites à partir d'une grille relativement large :

- implication directe des directions d'administration centrale, au titre de leurs cœurs de métier, dans des négociations multi- ou bilatérales ou dans la fourniture d'informations ;
- échanges d'expériences et de bonnes pratiques sur une base non normative, dans le cadre communautaire ou international (« soft law ») ;
- parangonnage des politiques publiques d'emploi, sanitaires et sociales, et réalisation d'analyses internationales comparées ;
- coopération internationale ;
- coordination de l'action internationale des opérateurs des ministères sociaux.

1.2.2.1 Une action internationale qui relève souvent du cœur des métiers des directions d'administration centrale

Certaines directions d'administration centrale rapportent leur participation à des processus internationaux directement liés à leurs cœurs de métiers et impliquant des négociations ou des coopérations dans un cadre multilatéral ou bilatéral. On peut ainsi citer :

- les échanges étroits et permanents que la DGT entretient avec l'Organisation internationale du travail (OIT), au titre de la négociation de conventions internationales, de l'évaluation de leur application, ou de la vérification *a priori* de la conformité aux conventions ratifiées par la France de mesures envisagées dans le domaine du droit du travail ;
- la négociation des règlements européens de coordination en matière de sécurité sociale et de conventions bilatérales avec des pays non membres de l'Union européenne, et le suivi de l'application de ces textes, qui est une prérogative assumée à titre quasi-exclusif par la DSS ;
- la coopération internationale en matière statistique, qui implique de la part de la DARES et de la DREES la fourniture régulière de données à Eurostat – le service statistique de l'Union européenne – ou à l'OCDE, parfois encadrée par des normes notamment dans le cadre communautaire²⁴, ou d'indicateurs de suivi des stratégies de l'Union européenne en matière d'emploi et de protection sociale (stratégie « UE 2020 »).

Ces processus mobilisent directement les directions, sans solliciter la DAEI de façon substantielle, ni requérir fortement les conseillers pour les affaires sociales au-delà de l'organisation d'échanges entre les directions et leurs homologues bilatérales ou les organisations internationales. Toutefois, celles de ces actions qui s'inscrivent dans le cadre communautaire ou dans celui de l'OCDE sont encadrées par les processus d'arbitrage interministériel sous l'égide du secrétariat général des affaires européennes. Cependant, selon les informations communiquées par les directions d'administration centrale, ces dernières restent les pilotes de ces actions, et ce d'autant plus qu'elles relèvent de thématiques entrant dans les compétences propres des ministères sociaux, non partagées avec d'autres ministères.

Il y a enfin lieu de souligner l'existence de réseaux des directeurs à l'échelle européenne dans des domaines particuliers, notamment dans celui des relations du travail. En dehors de ces collaborations formalisées, les directions sont régulièrement amenées à accueillir aux ministères sociaux des visites d'administrations ou d'experts étrangers.

1.2.2.2 Les processus non normatifs d'échanges d'expériences et d'identification des meilleurs pratiques internationales

En second lieu, l'implication des ministères sociaux à l'international ressortit également à la participation à des instances internationales qui, si elles n'ont pas pour but de produire des normes internationales contraignantes, peuvent constituer des espaces d'échange et d'apprentissage mutuel sur les politiques publiques mises en œuvre par la France et par ses principaux partenaires.

²⁴ A l'instar des statistiques sur les politiques du marché du travail transmises par la DARES, ou des comptes de la protection sociale transmis par la DREES.

Dans ce domaine, il y a lieu de mentionner :

- les comités créés dans le cadre de la mise en œuvre de la « méthode ouverte de coordination » entre Etats-membres de l'Union européenne : comité de l'emploi (représentation assurée par la DARES, la DGEFP et la DGT), comité de la protection sociale (représentation assurée par la DGCS et la DSS), sous-groupes « Indicateurs » associés à ces comités (représentation assurée par la DARES et la DREES), comité de la sécurité sanitaire et groupe d'experts sur la promotion et la prévention de la santé (représentation assurée par la DGS) ;
- les comités « Education, travail et affaires sociales » (représentation assurée selon les thèmes par la DARES, la DREES, la DSS, avec l'appui régulier de la DAEI), et « Santé » (représentation assurée par la DGS et la DREES) de l'OCDE.

L'activité des directions d'administration centrale dans le cadre de ces instances consiste *a minima* à analyser des documents produits par la Commission européenne ou le secrétariat général de l'OCDE, et à concevoir les positions que la France y exprime. Ce socle d'intervention est coordonné par la DAEI, voire par le SGAE si l'importance des thèmes abordés l'impose. Cependant, à ce socle d'activité peuvent s'ajouter des travaux plus techniques, telles que la fourniture de données, le suivi d'études comparées impliquant la France ou la participation à des revues par les pairs, qui alors impliquent directement les directions d'administration centrale. En outre, certaines directions sont associées à l'élaboration interministérielle des documents qui sont transmis à la Commission européenne dans le cadre des échanges qui interviennent au cours du « semestre européen » prévu par le processus de surveillance mutuelle des équilibres macro-économiques et des finances publiques, notamment le programme national de réforme dont la DGEFP rédige la partie « Emploi » et la DSS la partie « Protection sociale » le cas échéant, en concertation étroite avec la Direction générale du Trésor.

La mission a ainsi observé que les travaux des différents comités européens ou relevant de l'OCDE sont de puissants leviers d'échanges directs entre administrations. A titre d'exemple, dans le domaine des relations du travail, les directeurs des administrations nationales des Etats membres de l'Union européenne se réunissent deux fois par an. Dans le cadre de l'OCDE, la qualification de la DGT comme point de contact national pour les principes directeurs de l'OCDE à l'intention des entreprises multinationales est aussi un facteur de l'établissement de liens bilatéraux entre administrations homologues. Il en va de même dans le domaine de la santé avec la participation régulière de la DGS à l'Assemblée générale de la santé organisée annuellement par l'OMS, ou dans celui de la protection sociale avec les réunions périodiques des commissions administratives chargées de l'application des règlements de coordination.

Toutes les directions d'administration centrale, et plus particulièrement la DGCS, la DGEFP et la DGS, déclarent s'appuyer sur ces réseaux informels pour acquérir directement de l'information sur les politiques d'emploi, sanitaires et sociales menées chez nos principaux partenaires. La DGEFP assume ainsi le fait que ces contacts lui sont essentiellement suffisants pour appréhender les expériences étrangères, et que par suite elle sollicite très peu les conseillers pour les affaires sociales dans nos ambassades pour compléter son information sur les politiques d'emploi à l'étranger.

Il est apparu à la mission que les contacts bilatéraux directs des administrations centrales des ministères sociaux avec leurs homologues étrangères ou des organisations internationales permettent d'alléger la charge des conseillers pour les affaires sociales au titre de la réponse à des demandes d'information de l'administration centrale (*cf. infra*, § 2.1.1), de prendre en charge les demandes d'information les plus techniques, et par suite de concentrer l'activité des conseillers sur le traitement des demandes pour lesquelles leur capacité à prendre en compte le contexte socio-politique de leur pays hôte peut être plus efficacement mobilisée. D'une façon plus générale, la formation d'une culture de l'international dans les administrations centrales offre des perspectives d'enrichissement des compétences des cadres supérieurs des ministères sociaux.

1.2.2.3 La connaissance et le parangonnage des politiques publiques d'emploi, sanitaires et sociales

La démarche de recherche d'information sur les politiques menées dans les domaines de l'emploi, de la santé et des affaires sociales par les principaux partenaires de la France est devenue courante au sein des ministères sociaux. Elle peut être mise en œuvre :

- au stade de l'élaboration d'une réforme ou d'une mesure, soit en amont lorsque les orientations du dispositif envisagé ne sont pas encore arrêtées – dans ce cas, ce sont fréquemment les cabinets des ministres qui conçoivent une stratégie d'acquisition d'information -, soit pour des besoins opérationnels de finalisation tels que la rédaction d'une étude d'impact accompagnant une mesure législative dont il est souhaité qu'elle comporte des éléments d'analyse internationale comparée – la demande d'information émanera alors des directions d'administration centrale ;
- ou, au contraire, dans le cadre d'une évaluation *ex post* d'une politique ou d'une mesure, afin de comparer la mise en œuvre et les résultats de cette politique avec ceux observés à l'étranger pour des politiques équivalentes ; les corps d'inspection et la Cour des comptes ont dans ce domaine une propension particulièrement élevée à exprimer des demandes d'information dans ce cadre²⁵ ;

C'est dans le cadre de la satisfaction des besoins d'information et d'analyse internationale comparée des cabinets, des administrations centrales et des entités chargées du contrôle et de l'évaluation des politiques d'emploi, sanitaires et sociales que se manifestent des demandes adressées aux conseillers pour les affaires sociales dans les ambassades et représentations permanentes de la France.

Ces demandes sont présentées et analysées ultérieurement dans la présente annexe (*cf. infra*, § 2.1.1). On soulignera seulement à ce stade que le recours au questionnement des conseillers sociaux est très variable selon les directions : nul ou faible pour les directions statistiques et la DGEFP, modéré pour la DSS, important pour la DGCS, la DGS et la DGT et l'IGAS, très élevé pour la DGOS.

Au-delà de l'alimentation des processus d'élaboration des politiques publiques mises en œuvre par les ministères sociaux par des analyses internationales comparées, les directions d'administration centrale peuvent être amenées à capitaliser les informations acquises sous diverses formes :

- des documents destinés à être rendus publics : tel est le cas des études publiées par les directions statistiques, dont un certain nombre portent sur des comparaisons internationales ; la consultation des sites Intranet de ces deux directions montre qu'elles publient annuellement entre cinq et dix études d'analyse internationale comparées ; parmi les publications récentes, peuvent ainsi être citées :
 - sur les thèmes « travail – emploi » : « Comparaisons européennes des durées du travail : illustration pour huit pays », document d'études n° 220, juin 2018 ;
 - sur les thèmes « santé – social » : « Prestations sociales : une croissance modérée en France et en Europe », Études et Résultats, n°1012, juin 2017. ;

²⁵ A titre d'illustration, le programme de travail de l'IGAS pour la période 2015-2016 comprenait deux propositions de missions suggérant explicitement le recours à un parangonnage international dans le domaine « travail – emploi – formation professionnelle (relatifs à l'articulation entre indemnisation du chômage et minima sociaux, et à l'aménagement-réduction du temps de travail). En outre une autre proposition de mission portait sur l'emploi et la protection sociale des travailleurs opérant par l'intermédiaire de plateformes numériques, dont les attendus comportait également une référence explicite aux modalités par lesquelles des pays étrangers affrontent ces enjeux.

- des synthèses non publiques, utilisées en interne aux directions ou destinées à l'information des cabinets des ministres : la mission a ainsi reçu communication de plusieurs documents « Powerpoint » élaborés par la DGOS synthétisant des parangonnages internationaux des pratiques dans les domaines de la radiologie interventionnelle (octobre 2015), des filières physiologiques (avril 2016) et du deuxième avis en cancérologie (octobre 2015) ; elle a également reçu d'autres directions (DGCS, DGEFP, DGT) des bilans de leur activité internationale qui sont insérés aux « dossiers ministres » réalisés périodiquement ; la mission présume que toutes les directions rendent compte aux ministres, sous une forme ou une autre, de leur activité à l'international.

Il a lieu de mentionner également les synthèses que la DAEI réalise à partir des réponses retournées par les conseillers pour les affaires sociales aux questionnaires. Elles sont présentées dans l'annexe 5 relative à l'animation et à la coordination du réseau des conseillers pour les affaires sociales. Ainsi, en 2018, dix-sept synthèses ont été réalisées par la DAEI, sur des thèmes relatifs tant à l'emploi - contrats aidés, apprentissage... - qu'à la santé - fin de vie, numéros d'appel d'urgence... - ou à la cohésion et la protection sociales - congé de paternité, normes dans les crèches...

L'ensemble de ces ressources pourraient toutefois être davantage diffusées, valorisées, et activement partagées entre directions, afin que leurs pratiques de recherche d'informations comparées s'appuient davantage sur une démarche préalable d'identification des ressources disponibles au sein de l'administration centrale, avant de solliciter des partenaires externes tels que les conseillers pour les affaires sociales. La DARES et la DREES, notamment, pourraient mettre en œuvre, en liaison avec la DAEI, des actions de valorisation de leurs travaux internationaux.

1.2.2.4 La coopération internationale

La mission a constaté que les directions d'administration centrale ne mettent en œuvre qu'à titre tout-à-fait exceptionnel par elles-mêmes des actions de coopération dans le domaine de l'emploi, de la santé et des affaires sociales. L'existence d'un bailleur de fonds pour des projets de coopération - l'Agence française du développement -, d'un opérateur de promotion de l'expertise technique française - Expertise France, au conseil d'administration duquel les ministères sociaux sont représentés par la DAEI -, et de nombreux opérateurs (Pôle Emploi, agences sanitaires, hôpitaux, etc.) qui développent leur propre action internationale, explique le faible engagement des ministères dans ces domaines. Il peut toutefois arriver que des agents des directions soient sollicités à titre personnel pour des missions ponctuelles de coopération.

La DGOS a toutefois mentionné un programme de coopération avec la Chine, à partir d'un arrangement administratif conclu par les ministères de la santé français et chinois en 2013. Ce cadre de coopération permet d'intégrer à un haut niveau de priorité les enjeux sanitaires dans le dialogue stratégique sur le développement humain avec la Chine, et permet d'entretenir des relations de travail privilégiées entre la DGOS et le ministère chinois chargé de la santé. Sur le plan opérationnel, il prévoit des actions d'accueil de délégations et de formation des professionnels de santé chinois en France, ainsi que l'organisation de missions et de séminaires en Chine, et en outre il structure les coopérations et jumelages entre hôpitaux français et chinois. L'ensemble de ces tâches requiert l'intervention constante du conseiller pour les affaires sociales en poste à Pékin.

A la lisière du domaine de la coopération technique, peuvent également être évoqués les accords entre la France et le Bureau international du travail d'une part et l'Organisation mondiale de la santé d'autre part, dont la négociation et l'évaluation impliquent les conseillers pour les affaires sociales dans représentations permanentes de la France auprès de ces organisations :

- la France et le BIT sont liés depuis 1989 par un accord de partenariat, qui a été renouvelé pour la cinquième fois en 2015, pour la période courant jusqu'en 2019 ; il identifie six domaines de coopération : la dimension sociale de la mondialisation, la réduction de la pauvreté par la création d'emplois, la sortie du travail informel et la promotion des droits fondamentaux au travail, la responsabilité sociale des entreprises, la protection sociale, ainsi qu'un programme de recherche sur le thème de l'avenir du travail ; des entretiens France-Bit sont organisés chaque année, et leur dernière occurrence en juillet 2018 a permis de faire le point sur l'avancement de ce programme de recherche ;
- la France a également conclu en 2013 un accord-cadre avec l'OMS qui porte sur la sécurité sanitaire, les objectifs du développement en santé, la prévention des facteurs de risques et le renforcement des systèmes de santé ; ces priorités bénéficient d'une contribution volontaire de la France à hauteur de 10 millions d'euros par an.

1.2.2.5 La coordination de l'action internationale des opérateurs des ministères sociaux

Enfin, les administrations centrales intègrent dans les contractualisations qui les lient aux opérateurs des ministères sociaux des actions de coopération internationale qu'elles leurs délèguent. Dans ce domaine, la mission a pu relever que :

- dans le domaine de l'emploi, le contrat pluri-annuel entre l'Etat, l'UNEDIC et Pôle emploi pour la période 2014-2018 ne prévoit pas d'objectif spécifique dans le domaine de l'action internationale, étant précisé que Pôle Emploi a la mission générale d'accompagner les demandeurs d'emploi qui recherchent un emploi à l'étranger ;
- la situation est identique dans le domaine de la protection sociale, les conventions d'objectifs et de gestion entre l'Etat et les organismes nationaux étant peu précises quant à l'identification de priorités de l'action internationale, à l'exception toutefois de du contrat de service avec le Centre des liaisons européennes et internationales de sécurité sociale (CLEISS) ;
- en matière de santé, la DGS intègre la dimension européenne et internationale à la définition et au suivi des objectifs annuels qu'elle détermine avec les agences sanitaires, telles que Santé Publique France ou l'Agence nationale de sécurité du médicament ; les responsables de l'action internationale de ces opérateurs sont réunis une fois par trimestre par la DGS ; elle veille en outre à mobiliser les agences sanitaires dans le cadre de programmes bénéficiant de financements européens ou internationaux ;
- enfin, la DGOS s'est dotée d'un outil de connaissance et de régulation de l'action internationale des hôpitaux, au moyen d'une mission d'intérêt général dotée de crédits à hauteur d'un million d'euros, permettant d'abonder des projets présentés par des établissements.

1.2.3 Au total, une action internationale variable selon les directions, qu'il s'agisse de son ampleur, de ses modalités ou des thèmes et des zones géographiques qu'elle concerne

Au total, le panorama qui vient d'être dressé de l'action internationale des directions d'administration centrale des ministères sociaux, dégagent les constats suivants :

- en premier lieu, les directions organisent leur action internationale en fonction de l'intensité des enjeux européens et internationaux dans leurs missions fondamentales : la DGOS reconnaît que ces enjeux sont limités dans les politiques d'offre de soins (le principal thème étant celui de la reconnaissance des diplômes d'études médicales accomplies à l'étranger), alors qu'à l'opposé la DGS est amenée à y consacrer des moyens importants en raison du caractère intrinsèquement mondial des question de prévention et de maîtrise des crises sanitaires et de la multiplicité des acteurs dans ce domaine qu'il lui appartient de coordonner ;
- en second lieu, cependant, le simple volume de l'action internationale des directions ne rend pas compte de leur importance réelle dans l'ensemble de l'activité : même lorsqu'elle est relativement circonscrite, elle peut revêtir une importance majeure, par exemple dans le cas des négociations et du suivi des conventions et accords bi- et multilatéraux conduits par la DGT et la DSS ; à nouveau, la DGS se distingue par la diversité des modalités d'intervention à l'international (action diplomatique à fort enjeu dans le domaine de la santé mondiale copilotée avec le Ministère de l'Europe et des affaires étrangères, participation à la « soft law » instituée dans le cadre des comitologies européennes et de l'OCDE, réalisation d'analyses comparées de politiques de santé publique, animation d'un vaste réseaux d'opérateurs intervenant à l'international) ; d'une façon générale, les directions ont à apprendre les unes des autres de leurs outils d'intervention à l'international, et la DAEI peut aider à la mutualisation des pratiques ;
- enfin, les thèmes d'intérêt des directions déterminent des géographies assez différentes de leur action internationale : alors que les questions relatives au travail, à l'emploi et la protection sociale emportent à l'international principalement des interventions principalement dans le cadre communautaire et bilatéral européen (à l'exception notable des enjeux de négociation au sein de l'OIT), les sujets sanitaires internationaux se situent le plus fréquemment aux niveaux multi-latéral et global. Cette observation souligne la difficulté spécifique de l'optimisation de la localisation géographique des postes de conseillers pour les affaires sociales, desquels il est exigé qu'ils couvrent de façon équilibrée les thématiques de l'emploi, sanitaires et sociales.

2 LES RECOURS DES DIRECTIONS D'ADMINISTRATION CENTRALE DES MINISTÈRES SOCIAUX AUX CONSEILLERS POUR LES AFFAIRES SOCIALES ET AUX AUTRES RESEAUX DIPLOMATIQUES

Pour l'exercice des travaux et missions énumérés ci-dessus, les directions d'administration centrale des ministères sociaux sont conduits à solliciter les réseaux diplomatiques, et en leur sein les conseillers pour les affaires sociales.

2.1 Les échanges des directions d'administration centrale avec les conseillers pour les affaires sociales

Les dix-huit conseillers pour les affaires sociales dans les ambassades ou représentations permanentes de la France auprès de pays étrangers ou d'organisations internationales, renforcés par leurs collaborateurs, constituent dans l'ordre actuel des choses l'une des principales ressources disponibles pour acquérir de l'information sur les politiques publiques d'emploi, sanitaires et sociales menées dans des pays tiers, nouer des contacts et des partenariats avec des acteurs de ces politiques, ou encore promouvoir les positions de la France dans les négociations multilatérales. Si la demande d'information aux fins de parangonnage des politiques menées en France et à l'étranger est le premier motif de saisine des conseillers pour les affaires sociales, la possibilité de les mobiliser au service de partenariats bilatéraux ou d'actions de promotion des positions françaises est également connue des directions, et elle est parfois activée.

2.1.1 Des flux croissants de questionnaires adressés aux conseillers pour les affaires sociales, mais au sein desquels les demandes des directions « métiers » des ministères sociaux ne sont pas majoritaires

2.1.1.1 Des questionnaires en nombre croissant adressés aux conseillers pour les affaires sociales

Selon le dénombrement qui est tenu par la DAEI, 28 demandes d'information ont été adressées aux conseillers pour les affaires sociales en 2016. Ce nombre est passé à 35 en 2018, et à 41 en 2018. Ces données témoignent donc d'une sollicitation croissante des conseillers pour les affaires sociales par diverses entités, qui comme on va le voir sont loin de se limiter aux cabinets et aux directions d'administration centrale des ministères sociaux.

2.1.1.2 Un partage équilibré des demandes d'information entre cabinets et directions « métier » d'une part, et instances d'observation, de contrôle et d'évaluation des politiques publiques et de concertation sur ces dernières d'autre part

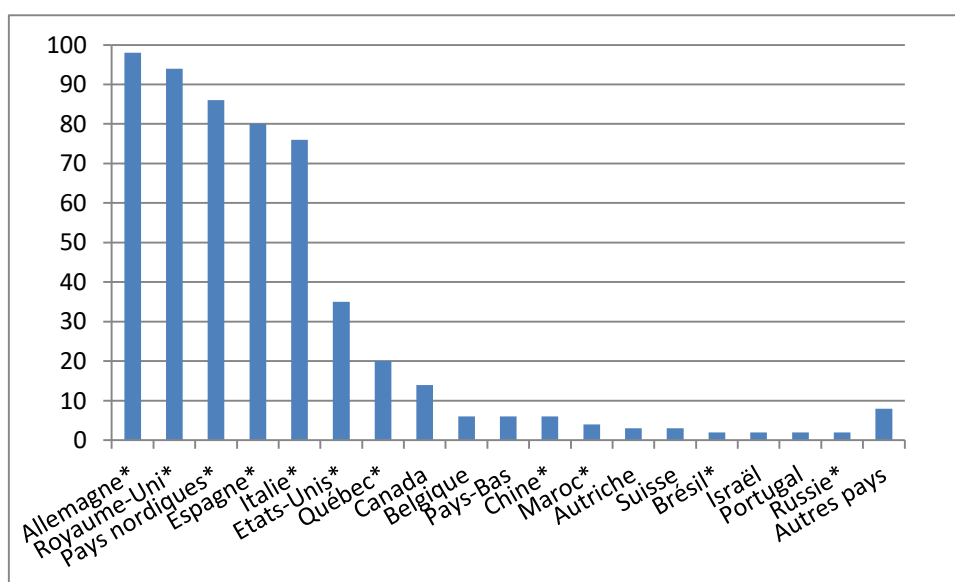
Les 104 demandes d'information adressées au total aux conseillers pour les affaires sociales entre le début 2016 et la fin 2018 peuvent se décomposer de la façon suivante selon les institutions émettrices de ces demandes :

- 7 ont été adressées par les cabinets des ministres (3 pour le ministère des solidarités et de la santé, 3 pour le ministère du travail, 1 pour le secrétariat d'État aux personnes handicapées), soit 6,7 % de l'ensemble des demandes ;
- 39 ont été adressées par les directions d'administration centrale, y compris une demande émanant du Haut Commissariat à la réforme des retraites, une du secrétariat général des ministères sociaux et trois de la DAEI, à l'exclusion des demandes formulées par l'Igas, soit 37,5 % de l'ensemble des demandes ;
- 41 ont été adressées par les corps de contrôle, dont 25 par l'IGAS (15 par la Cour des comptes et une par l'Inspection générale des finances), soit 39,4 % de l'ensemble des demandes ;
- 2 ont été adressées par le Parlement (Assemblée Nationale), soit 1,9 % de l'ensemble des demandes,

- 8 ont été adressées par des instances de concertation dans le domaine de l'emploi et de la protection sociale (Conseil d'orientation de l'emploi, Haut Conseil du financement de la protection sociale, Haut conseil des âges, Haut Conseil à l'égalité, France Stratégie), soit 7,7 % de l'ensemble des demandes ;
- 7 ont été adressées par d'autres organismes, tels que France Stratégie, la Caisse nationale des allocations familiales, l'Institut national des jeunes aveugles, etc., soit 6,7 % de l'ensemble des demandes.

Par postes diplomatiques (*cf.* Graphique 1), ce sont les ambassades européennes où un conseiller pour les affaires sociales est présent qui ont reçu le plus de questionnaires. Les conseillers en Allemagne et au Royaume-Uni sont destinataires de la quasi-totalité des 104 questionnaires recensés par la DAEI. En dehors de l'Europe, le poste aux Etats-Unis a reçu plus d'une trentaine de questionnaires entre 2016 et 2018, et celui à Québec vingt. Toutefois, des postes non pourvus en conseillers pour les affaires sociales ont été également été questionnés par les ministères sociaux : Canada, Belgique, Pays-Bas, notamment.

Graphique 1 : Répartition des demandes d'information par poste diplomatique destinataire



Source : Dénombrements DAEI de janvier 2016 à décembre 2018 ; calculs mission

Note : les pays suivis d'une astérisque sur l'axe horizontal sont ceux où sont ou ont été présents des conseillers pour les affaires sociales

Si l'on écarte les sept demandes formulées par des organismes divers, on observe que le nombre de questionnaires prescrits par les cabinets et les directions d'administration centrale (46 au total) est légèrement inférieur à celui des demandes émanant des corps de contrôle (IGAS, autres corps d'inspection, Cour des comptes), du Parlement et des instances de concertation dans le domaine de l'emploi et de la protection sociale (51 au total).

L'équilibre entre ces deux sous-ensembles s'est modifié au cours du temps : 13 contre 15 en 2016, mais 17 contre 15 en 2017, et 16 contre 21 en 2018. L'inflexion observée en 2017 peut s'expliquer par des demandes accrues d'information internationale comparée des cabinets et des directions d'administration centrale dans le contexte du lancement, consécutif à l'élection du Président de la République, de réformes importantes dans le domaine du marché du travail, de l'assurance chômage, de la formation professionnelle, des retraites, du panier de soins remboursé par l'assurance maladie

ou de la lutte contre la pauvreté. Il n'en reste pas moins que l'observation, le contrôle et l'évaluation dans le domaine des politiques d'emploi, sanitaires et sociales paraissent constituer la motivation première des demandes d'information aux conseillers pour les affaires sociales, devant l'élaboration des politiques publiques par les directions « métiers ».

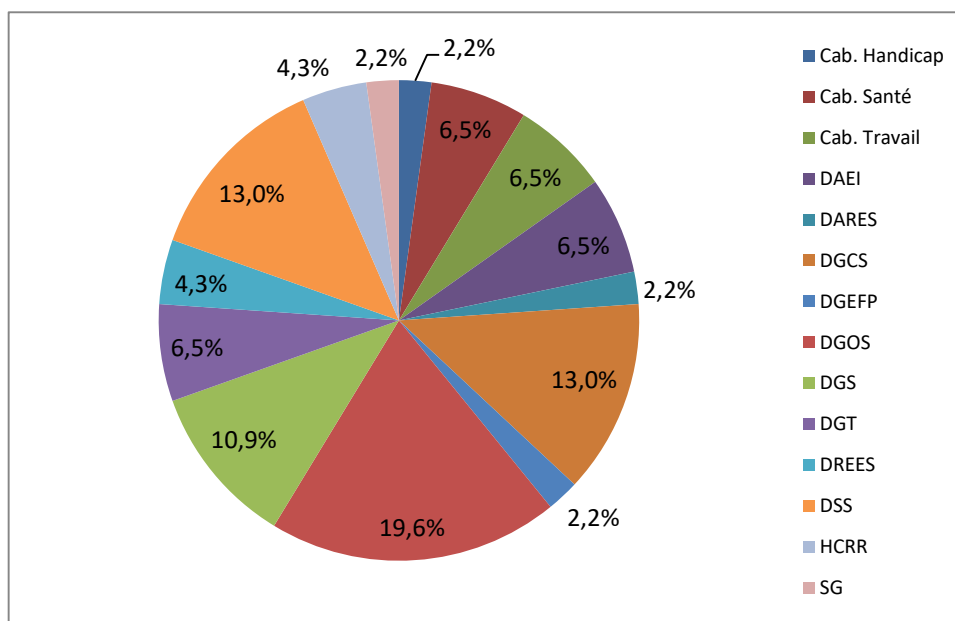
Les 104 demandes d'information adressées aux conseillers pour les affaires entre janvier 2016 et mai 2018 se répartissent ainsi par grandes thématiques :

- 21 relèvent des thématiques de la cohésion sociale et de l'égalité entre les femmes et les hommes (soit 20,2 % de l'ensemble) ;
- 17 relèvent du champ de la protection sociale (soit 16,3 % de l'ensemble) ;
- 43 relèvent du domaine de la santé (41,3 % de l'ensemble) ;
- 20 relèvent des questions de travail, d'emploi et de formation professionnelle (19,2 % de l'ensemble) ;
- 3 relèvent de problématiques autres ou transversales : simplification pour la jeunesse, modernisation de l'administration sociale, attractivité des places financières (2,9 % de l'ensemble).

Si l'on restreint la répartition aux seuls 46 questionnaires transmis par les cabinets et les directions d'administration centrale des ministères sociaux, la part des thèmes sanitaires est légèrement plus élevée (45,7 %) ainsi que celle des thèmes relatifs au travail, à l'emploi et à la formation professionnelle (23,9 %), tandis que, corrélativement celles relatives à la cohésion et à la protection sociales sont plus faibles (respectivement 15,2 % et 13,0 %)

Le graphique 2 suivant présente ces mêmes 46 demandes d'information aux conseillers pour les affaires sociales par cabinet ou direction prescripteurs.

Graphique 2 : Répartition des demandes d'information aux conseillers pour les affaires sociales par cabinet ou direction prescripteur



Source : Dénombrements DAEI de janvier 2016 à décembre 2018 ; calculs mission.

Ces données traduisent l'importance des problématiques sanitaires dans les demandes d'information adressées aux conseillers pour les affaires sociales, au travers de celles qui leur sont transmises par le cabinet du ministre en charge de la santé et par les directions en charge des politiques de santé et d'offre de soins (DGS, DGOS). Les autres directions « métier » (DGCS, DGT, DSS) font un recours plus modéré à l'expertise des conseillers pour les affaires sociales. Enfin, les directions statistiques utilisent rarement cette expertise (une occurrence pour la DARES et deux occurrences pour la DREES au cours de la période considérée). La DGEFP n'a adressé qu'un seul questionnaire aux conseillers pour les affaires sociales pendant les trois années sous revue.

Il est également remarquable que sur neuf questionnaires adressés à des postes diplomatiques situés hors de l'ensemble « Union européenne – Espace économique européen » et d'Amérique du Nord, notamment aux postes de Brasilia, Moscou, Pékin et Rabat où sont ou ont été déployés des conseillers pour les affaires sociales, cinq portent sur des thèmes sanitaires. Ceci souligne que l'intérêt des commanditaires de questionnaires pour les diverses zones géographiques n'est pas identique selon les thèmes : si les questions de cohésion et de protection sociales ainsi que de travail, d'emploi et de formation professionnelle s'adressent presque exclusivement aux postes européens ou d'Amérique du Nord, celles relatives à la santé intéressent aussi nos ambassades au Brésil, en Chine, au Maroc et en Russie. Ainsi que cela a été remarqué précédemment (*cf. supra*, § 1.1.5), cette non concordance de la répartition géographique des questionnaires selon leur thème souligne la difficulté de la recherche d'une localisation des conseillers pour les affaires sociales qui réponde à la diversité des préoccupations des ministères sociaux.

2.1.1.3 Trois exemples de réponses de la part des conseillers pour les affaires sociales aux questionnaires adressés par les administrations centrales des ministères sociaux, et de leurs suites

La mission a examiné de façon plus approfondie une série de questionnaires adressés aux conseillers pour les affaires sociales dont elle donne ci-après trois exemples, pris dans la variété des thèmes intéressant les ministères sociaux (*cf.* Tableau 2) : égalité salariale entre les femmes et les hommes, unités de soins de longue durée, prise en charge des lunettes et des audioprothèses.

Tableau 2 : Trois questionnaires sujets à une analyse approfondie

Thème du questionnaire	Administration émettrice	Date	Pays concernés	Principales questions posées	Synthèse
L'égalité salariale entre les femmes et les hommes	Cabinet Travail	Mars 2018	Allemagne, Danemark, Espagne, Etats-Unis, Finlande, Islande, Italie, Norvège, Québec, Royaume-Uni, Suède	Législation sur l'égalité salariale.	Oui : document établi par la DAEI.
Les unités de soins de longue durée	DGOS	Février 2017	Allemagne, Belgique, Royaume-Uni, Québec, Suède	Identification des structures équivalentes aux USLD français, place dans le système de santé, nombre de personnes bénéficiaires, organisation et modes de tarification.	Non
La prise en charge des lunettes et des audioprothèses	DSS	Février 2017	Allemagne, Argentine, Chine, Danemark, Espagne, Etats-Unis, Finlande, Italie, Maroc, Norvège, Québec, Russie, Suède	Part de la population équipée de lunettes ou de lentilles ; gamme, prix et remboursement des lunettes et des audioprothèses ; relations contractuelles entre les organismes payeurs et les professionnels de santé.	Non

Plusieurs observations peuvent être présentées au terme de l'analyse de ces questionnaires et des réponses apportées :

- en premier lieu, dans les cas des questionnaires relatifs aux USLD et à la prise en charge des lunettes et des audioprothèses, les administrations commanditaires ont réalisé un effort d'expression de leurs besoins au regard des politiques en cours de conception en France (réorganisation des soins ambulatoires et hospitaliers dans le cadre du « virage ambulatoire », « reste à charge zéro ») ; la DGOS a en outre fourni une traduction du questionnaire sur les USLD en allemand et en anglais ; la question se posait de façon moins prégnante pour le questionnaire sur l'égalité salariale dont le socle était une demande de restitution de l'état des législations chez nos principaux partenaires ;
- en second lieu, cependant, deux de ces trois questionnaires témoignent d'un manque de pertinence au regard de la situation de certains des pays destinataires ; c'est en particulier le cas du questionnaire sur les USLD, auquel les conseillers pour les affaires sociales ont été en difficulté pour répondre compte tenu de l'inexistence de ce type de distinction dans les structures en charge des personnes dépendantes dans leur pays de résidence : les conseillers pour les affaires sociales à Londres et à Stockholm soulignent ainsi qu'il existe dans ces pays des services de soins intermédiaires qui ne sont majoritairement pas des structures hospitalières et qui couvrent également la réadaptation, et les ambassades en Allemagne et en Belgique n'ont pas été en mesure de répondre ; il en est de même, dans une moindre mesure

pour le questionnaire sur les audioprothèses, dont le CAS en Suède précise qu'elle ne donnent pas lieu à remboursement, mais à prêt de matériel acquis par les comtés ;

- en troisième lieu, des questionnements intrinsèquement pertinents aboutissent, notamment lorsqu'ils expriment des demandes de données quantitatives, à des réponses dont l'exploitation paraît sur certains volets difficile ; tel semble être le cas du questionnaire sur la prise en charge des lunettes et des audioprothèses, les réponses aux questions sur la proportion de personnes portant des lunettes ou des lentilles et sur la gamme et sur les prix des appareils de correction visuelle auditives reposant parfois sur des données statistiques en population générale, mais plus fréquemment sur des sondages d'opinion ou des données avancées par des associations de professionnels de santé ou de patients, alors qu'il existe des données européennes harmonisées, certes auto-déclarées, sur la part de la population générale souffrant de limitations fonctionnelles dans les domaines de la vision et de l'audition : en outre, les fourchettes de prix des dispositifs médicaux transmises dans les réponses manifestement des amplitudes très diverses selon les pays ; enfin, les conseillers pour les affaires sociales ont eu des difficultés à répondre aux questions les plus spécialisées, comme sur l'existence de dispositifs de suivi de la qualité des verres des lunettes, ou la répartition du marché des audioprothèses selon les différents niveaux de gamme ;
- enfin, en revanche, les trois questionnaires comportent des éléments relatifs à l'appréciation des acteurs professionnels et sociaux sur les politiques sous-jacentes aux thèmes portés par les questionnaires, voire dans le cas du questionnaire sur l'égalité salariale entre les hommes et les femmes la restitution des conclusions d'études menées par des centres de recherche ou des fondations, qui paraissent utiles à l'identification des évaluations réalisées sur les expériences des pays partenaires, des débats qui en résultent et des enseignements à tirer pour la conception et la conduite de ces politiques en France ; le document de synthèse réalisé par la DAEI sur l'égalité salariale est à cet égard très riche.

L'examen à titre d'exemples des trois questionnaires précités et des réponses transmises par les postes fait ainsi apparaître que la qualité de ces réponses et de leur utilisation dépend :

- certes, en premier lieu, de celle des informations recueillies par les postes, dont on doit souligner qu'elle est elle-même tributaire de l'aptitude des administrations des pays hôtes, en termes de compétences et de disponibilité, à transmettre des données adéquates aux questions posées ;
- mais aussi, en amont, à la pertinence des questions posées par les ministères sociaux, notamment en termes de formulations adaptées aux contextes institutionnels et organisationnels divers selon les pays auxquelles elles s'adressent ;
- et également, en aval, à l'attention portée par les commanditaires à la cohérence et à la harmonisation, quand elle est possible, des informations recueillies par le moyen de ces questionnaires.

2.1.1.4 Quelques enseignements conclusifs de l'analyse des questionnaires adressés aux conseillers pour les affaires sociales

Il apparaît en conclusion à la mission que la pratique des envois de questionnaires par les cabinets et les administrations centrales des ministères sociaux soulève plusieurs questionnements :

- le nombre de questionnaires adressés aux conseillers pour les affaires sociales est élevé et en progression régulière, ce qui soulève la question de la capacité des conseillers à concilier la réponse à ces questionnaires et les autres actions relevant de la politique d'influence de la France conduites par les ambassades ;
- les corps de contrôle sont les principaux prescripteurs d'interrogations des conseillers pour les affaires sociales ; cela n'est pas sans poser question eu égard à la charge globale de travail des conseillers, et à l'équilibre qu'il paraît souhaitable de trouver entre la mobilisation au service de l'élaboration d'une part et de l'évaluation d'autre part des politiques publiques des analyses que les postes diplomatiques peuvent fournir ;
- les thèmes sanitaires prédominent dans les questions adressées aux conseillers pour les affaires sociales par les cabinets et les directions d'administration centrale des ministères sociaux, et sont à l'origine de saisines spécifiques de postes diplomatiques situés hors d'Europe et d'Amérique du Nord ; il importe donc de s'assurer de la capacité des conseillers pour les affaires sociales à prendre en charge valablement les réponses aux questions portant sur ces thèmes, particulièrement dans les postes en Amérique du Sud, en Chine, au Maroc et en Russie, lors du processus de recrutement ou postérieurement à celui-ci au moyen d'actions de formation, ;
- la technicité de certains questionnaires, constatée particulièrement dans le domaine de la santé – à l'instar, par exemple, d'un questionnaire sur la borréliose de Lyme -, mais aussi pour d'autres thématiques comme la prise en charge des lunettes et des audioprothèses analysée en détail antérieurement (*cf. supra*, § 2.1.13), couplée parfois à un enclavement des questions posées dans les institutions sanitaires et sociales françaises au risque d'une inadaptation à des contextes étrangers – comme dans le cas d'un questionnaire sur les unités de soins de longue durée -, peut soulever un questionnement critique ; à l'inverse, certains questionnaires paraissent dans certains cas très généraux, comme sur la formation professionnelle continue, un thème sur lequel une documentation substantielle existe en ligne.

Il serait donc sans doute judicieux que soient choisies avec une plus grande sélectivité les questions adressées aux conseillers pour les affaires sociales, et surtout que ces questions soient centrées sur les enjeux où leur contribution est la plus pertinente. Cela suggère d'éviter d'une part les interrogations trop larges pour lesquelles un premier examen des informations accessibles sur Internet avant de solliciter les postes diplomatiques devrait constituer une pratique courante, et d'autre part celles trop spécialisées pour lesquelles le rôle des conseillers pour les affaires sociales peut se limiter à mettre en contact l'administration demandeuse avec des experts du pays hôte.

L'apport des conseillers pour les affaires sociales à la compréhension des politiques publiques sanitaires et sociales mises en œuvre dans les pays partenaires de la France réside non pas tant dans la description exacte des aspects techniques de ces politiques, que dans la restitution du contexte politique, social et institutionnel qui a conduit aux choix des pouvoirs publics des pays hôtes, et des appréciations portées par les principaux acteurs économiques et sociaux concernés ; ces éléments sont en effet indispensables pour évaluer l'intérêt réel d'une adaptation au contexte français de dispositifs mis en œuvre à l'étranger.

2.1.2 Les autres motivations de la saisine des conseillers pour les affaires sociales par les directions d'administration centrale des ministères sociaux

En dehors de l'émission de questionnaires à destination des conseillers pour les affaires sociales, les directions d'administration entretiennent différents types de relations avec ces derniers.

Certaines directions font en premier lieu état de contacts ponctuels avec un conseiller particulier sur un enjeu spécifique, qui s'affranchissent du formalisme du processus des questionnaires centralisés par la DAEI. La DGEFP a ainsi saisi en 2018 la conseillère à l'ambassade auprès du Royaume-Uni sur les effectifs du service public de l'emploi au Royaume-Uni.

Plusieurs directions mentionnent ainsi, en second lieu, l'association des conseillers pour les affaires sociales à des négociations bilatérales (comme dans le cadre de la négociation de conventions bilatérales de sécurité sociale), mais surtout multilatérales. Dans ce domaine, il y a lieu de distinguer la dimension communautaire, qui implique des relations constantes entre les trois conseillers à la représentation permanente auprès de l'Union européenne un grand nombre de directions (particulièrement la DGS, la DGT et la DSS). Cependant les conseillers dans les représentations permanentes auprès des Nations-Unies (New York) ou des organismes en dépendant (OIT et OMS, à Genève) sont également sollicités, dans le cadre de négociations multilatérales, sur des thèmes tout autant sanitaires (DGS) que liés au travail (DGT) ou aux droits des femmes (DGCS).

Enfin, les conseillers pour les affaires sociales sont sollicités par les directions dans le cadre de visites de travail dans leurs pays hôtes. Ainsi, la DGS a-t-elle sollicité en 2017 la conseillère au Royaume-Uni pour l'organisation d'une visite d'un conseiller auprès des administrations et agences britanniques sur le thème de la santé sexuelle et reproductive.

2.2 Le recours aux autres réseaux diplomatiques

En dehors des contacts avec les conseillers pour les affaires sociales, les directions d'administration centrale n'entretiennent que très peu de relations avec les autres composantes des réseaux diplomatiques. Seules deux occurrences de telles relations ont été rapportées à la mission :

- la DGCS déclare collaborer régulièrement avec les services de coopération et d'action culturelle (SCAC), tout particulièrement dans le domaine de l'égalité entre les femmes et les hommes ; cette direction participe notamment aux réunions du réseau des référents « genre » dans les ambassades, animé par la Direction générale de la mondialisation (DGM) du Ministère de l'Europe et des affaires étrangères ;
- la DGS fait état de contacts réguliers avec les dix conseillers régionaux en santé mondiale déployés essentiellement dans les pays éligibles à l'aide au développement (*cf.* annexe 6) ; en ambassade, ces conseillers font partie des SCAC ; sur instructions de la DGM, ils ont notamment en charge le suivi de l'utilisation dans les pays de leurs zones des fonds multilatéraux pour la santé mondiale : fonds mondial de lutte contre le SIDA, fonds GAVI de financement des vaccins, fonds UNITAID en faveur de l'accès aux médicaments.

En particulier, aucune sollicitation des services économiques des ambassades pilotés par la Direction générale du Trésor n'a été réalisée par les directions d'administration sociale conjointement à une saisine des conseillers pour les affaires sociales, en dépit du fait que ces services peuvent être amenés à étudier, dans leurs pays hôtes et singulièrement là où il n'existe pas de conseiller pour les affaires sociales, des questions comme le fonctionnement du marché du travail, la situation des industries de santé ou l'adéquation et la soutenabilité financière des systèmes de protection sociale, qui sont au cœur des centres d'intérêt des ministères sociaux. Ce constat peut surprendre, dans la mesure où la

Direction générale du Trésor met à la disposition de l'ensemble des administrations françaises sa procédure des « études de comparaison internationale », et que de surcroît plusieurs directions des ministères sociaux sont également placées sous l'autorité du ministre de l'action et des comptes publics (DGOS, DSS, IGAS) ou du ministre de l'économie (DGEFP). Toutefois :

- dans le cadre de missions communes avec l'Inspection générale des finances, l'IGAS a pu être amenée à solliciter le réseau des conseillers des services économiques : cela a notamment été le cas en 2017 dans le cadre d'une mission sur l'ouverture de l'assurance chômage aux travailleurs indépendants ;
- les instances de coordination dans le domaine de l'emploi et de la protection, qui sont rattachés au Premier ministre et ont donc une vocation interministérielle, ont à plusieurs reprises saisi les services économiques des ambassades, conjointement avec les conseillers pour les affaires sociales là où ils sont présents ; dans les années récentes, cela a été le cas du Conseil d'orientation pour l'emploi en 2016 sur le thème de l'accompagnement vers et dans l'emploi, et du Haut Conseil du financement de la protection sociale la même année sur le thème de la protection sociale des non salariés.

ANNEXE 3 : LA CONFIGURATION DU RESEAU DES CONSEILLERS POUR LES AFFAIRES SOCIALES

La configuration du réseau des conseillers pour les affaires sociales (CAS) a été évolutive au cours du temps. Au début de l'année 2019, le réseau est composé de 18 postes de conseillers pour les affaires sociales, auxquels s'ajoutent 11 emplois d'assistants dits « métiers », c'est-à-dire ayant vocation, dans le cadre de la démarche dite « CAP 2022 », à rester sous la responsabilité des ministères sociaux et rémunérés par eux (*cf. infra* point 3).

1 L'EVOLUTION DE LA COMPOSITION DU RESEAU : UNE SEDIMENTATION PROGRESSIVE, DE NOUVELLES ORIENTATIONS MODIFIEES EN 2011-2012, SUIVIES DE DIVERSES FLUCTUATIONS

1.1 Le réseau des CAS avant 2011

Le rapport de l'Igas de mars 2006²⁶ avait souligné que l'histoire des postes de conseillers pour les affaires sociales était le fruit d'une sédimentation progressive. Après trois premiers postes dans les années 1960 (à Alger, Bonn et Bruxelles), trois autres postes ont été créés en 1974 à Londres, Madrid et Rome. Une extension du réseau intervient au début des années 1990, avec la mise en place de nouveaux postes à Lisbonne, Varsovie (avec une compétence élargie aux ex-PECO), Washington et Moscou, et le renforcement du poste de Bruxelles. De nouvelles créations de postes suivent à partir des années 1990, dont certains à dimension régionale, respectivement à Buenos-Aires, Dakar, Singapour, Rabat et Stockholm, ainsi qu'auprès de certaines instances multilatérales : Banque mondiale et FMI, Représentation permanente auprès des Nations Unies à Genève.

La mission Fouquet-Hautchamp-de Saintignon avait d'ores et déjà noté l'instabilité de cette configuration, avec la création isolée d'un poste à Pékin en 2005, et la suppression des postes d'Alger, Lisbonne, Singapour et Buenos-Aires, tandis que d'autres restaient vacants de façon prolongée. Au moment des travaux de la mission de 2006, le réseau comptait ainsi 17 postes, dont 5 vacants : 4 postes multilatéraux (3 à Bruxelles et un à Genève) et 13 bilatéraux, dont 5 dans les pays de l'Union européenne (Londres, Madrid, Rome, Berlin, Stockholm) et 2 à Washington.

Suite au rapport Igas de 2006, plusieurs décisions, puis péripéties sont intervenues sans que de nouveaux choix stratégiques aient été clairement affichés : création d'un poste de CAS à Budapest pour le suivi de plusieurs pays d'Europe de l'Est, extension régionale du poste de Stockholm, renforcement temporaire de la représentation permanente à Bruxelles, pourvoi des postes vacants de Moscou et de Rabat, abandon du poste de Dakar (*cf. tableaux 1 à 3*).

²⁶Annie Fouquet, Mikaël Hautchamp et Pierre de Saintignon, *Configuration du réseau des conseillers pour les affaires sociales à l'étranger*, Rapport 2006 034, mars 2006.

1.2 Les décisions de 2011-2012

Une nouvelle étape importante est en revanche intervenue en 2011-2012, avec l'affirmation de nouvelles orientations donnant lieu à une restructuration du réseau des CAS.

Une instruction commune des ministres des affaires étrangères et européennes (Alain Juppé), du ministre du travail, de l'emploi et de la santé (Xavier Bertrand) et de la ministre des solidarités et de la cohésion sociale (Roselyne Bachelot) en date du 14 octobre 2011 a en effet affirmé la volonté d'adapter ce réseau « aux nouvelles priorités de notre diplomatie et aux nouvelles attentes des ministères sociaux, dans un contexte marqué par la reconfiguration du réseau français à l'étranger en application de la révision générale des politiques publiques (RGPP) ».

Le schéma de restructuration arrêté à cette occasion comprenait, outre le maintien à l'identique des postes multilatéraux à Bruxelles (3 postes) et Genève (1 poste pour l'OIT), ainsi que des postes bilatéraux dans les pays nordiques, la Chine et la Russie :

- l'extension de la compétence géographique des postes situés au Maroc (aux pays de l'Union pour la Méditerranée), en Italie (à la Slovénie), en Espagne (au Portugal), en Allemagne (à l'Autriche, avec renforcement par un adjoint) et en Grande-Bretagne (à l'Irlande) ;
- la fermeture des postes d'Europe de l'Est (Budapest et Varsovie), et la confirmation de celle du deuxième poste aux États-Unis ;
- l'ouverture de postes en Inde et au Brésil, avec pour ce dernier une compétence élargie aux pays du Mercosur.

Ce schéma a toutefois été immédiatement infléchi, décision ayant été prise dès 2012 de ne pas créer de poste d'adjoint en Allemagne, mais de renforcer les postes multilatéraux par la création :

- d'un deuxième poste à la Mission permanente auprès des Nations Unies à Genève, chargé des questions de santé et de l'OMS ;
- d'un poste à la Mission permanente auprès des Nations Unies à New York

(cf. tableaux 1 à 3).

Le schéma de réorganisation finalement adopté en 2012 a donc été davantage orienté vers l'action multilatérale et les questions de santé que ce qui avait été arrêté par les ministres l'année précédente.

1.3 Des fluctuations intervenues depuis au gré des décisions de nomination

Ce nouveau schéma de localisation des postes n'a toutefois de nouveau pas été maintenu de façon constante dans la durée (cf. tableaux 1 à 3). Ainsi :

- le poste de conseiller créé à New Delhi (et placé auprès de la Chancellerie) a été supprimé en 2015 ;
- le poste créé à Brasilia et occupé pendant quatre ans par un administrateur civil des ministères sociaux n'a pas été reconduit ; s'y est substituée l'ouverture en 2017 d'un poste à Buenos-Aires, lui-même occupé par deux titulaires successifs ;
- un deuxième poste a été recréé en 2016 à l'ambassade de France à Washington, ainsi qu'un troisième en 2017 à la Représentation permanente à Bruxelles ;
- un poste a été mis en place au Québec en 2017 au sein du consulat général de France, qui, sans donner lieu pour son titulaire au statut de conseiller pour les affaires sociales, est financièrement pris en charge par le budget des ministères sociaux.

Ces mesures de création et de suppression de postes ont été décidées en 2015-2017 sans réelle évaluation des apports et des limites de la reconfiguration du réseau adoptée en 2012. Elles ont donné lieu à des décisions « au fil de l'eau », et, qui plus est, souvent liées des considérations personnelles ayant trait aux débouchés professionnels de conseillers en poste dans les cabinets ministériels. Plusieurs d'entre elles ont en outre été prises en dépit des réticences, voire d'un avis négatif, des ambassadeurs concernés ou du Quai d'Orsay (suppression du poste à Brasilia, création d'un deuxième poste à Washington et d'un troisième à Bruxelles...).

Dans le même temps, de longues durées de vacance entre le départ d'un conseiller et l'arrivée d'un nouveau titulaire pour certains postes dont la reconduction était décidée n'ont pas été évitées (par exemple à Moscou entre octobre 2014 et octobre 2015 ou à Rome entre avril 2016 et mai 2017).

Tableau 1 : Les postes de CAS multilatéraux depuis 2006

Poste	Nom et fonctions du titulaire	Date d'arrivée	Date de fin de mandat	Durée du mandat
RPFUE Bruxelles	Cyril COSME, chef de service + volet « travail-emploi »	26/07/2004	31/08/2009	5 ans 2 mois
	Nathalie NIKITENKO, volet « affaires sociales »	01/09/2005	28/02/2009	3 ans 6 mois
	Valérie SAINTOYANT (renfort PFUE sous Présidence française)	01/09/2007	31/08/2009	2 ans
	Etienne GRASS, chef de service + volet « travail-emploi »	01/09/2009	21/05/2012	2 ans 9mois
	Jean-Baptiste BRUNET, volet « santé et protection sociale »	03/07/2006	31/08/2011	5 ans 2 mois
	Annie GUYADER, chef de service à partir du 01/09/2012 + volet « travail-emploi », précédemment CAS « affaires sociales » au sein du service	01/09/2009	31/08/2016	7 ans
	Vincent HOUDRY, volet « santé et protection sociale »	15/09/2011	30/06/2016	4 ans 9 mois
	Vincent RICHEZ, volet « affaires sociales »	01/09/2012	31/08/2016	4 ans
	Mireille JARRY, volet « travail-emploi-affaires sociales »	01/09/2016	Jusqu'au 31/08/2019	
	Amandine GIRAUD, volet « santé et protection sociale »	01/12/2016	Jusqu'au 30/11/2019	
	Alexis RIDDE, volet « affaires sociales et jeunesse »	01/09/2017	Jusqu'au 31/08/2020	
	ONU-Genève	Hubert MARTIN, volet « travail-OIT »	02/05/2007	27/04/2012
Bruno DUPUIS, volet « travail-OIT »		01/06/2012	01/02/2013	8 mois
Marc BOISNEL, chef de service + volet « santé-OMS »		01/10/2012	31/03/2016	3 ans 6 mois
Pierre-Jean ROZET, volet « travail-OIT »		06/05/2013	31/08/2017	4 ans 4 mois
Philippe DAMIE, volet « santé-OMS »		04/04/2016	Jusqu'au 03/04/2019	
Thierry DEDIEU, volet « travail-OIT »		01/09/2017	Jusqu'au 31/08/2020	
ONU-New York	Fabienne BARTOLI	01/09/2012	31/12/2016	4 ans 4 mois
	Hayet ZEGGAR	12/06/2017	Jusqu'au 11/06/2020	

Source : DAEI

Tableau 2 : Les postes de CAS bilatéraux depuis 2006

Poste	Nom et fonctions du titulaire	Date d'arrivée	Date de fin de mandat	Durée du mandat
Berlin	Xavier LUQUET	16/04/2007	21/06/2011	4 ans 2 mois
	Jacques SIMBSLER	01/12/2011	31/08/2014	2 ans 9 mois
	Manuel BOUGEARD, mandat interrompu de septembre 2016 à mai 2017 (direction du cabinet de la ministre du travail)	01/11/2014	31/08/2016	1 an 10 mois
	Christine JACOB, par intérim	01/09/2016	17/05/2017	9 mois
	Manuel BOUGEARD	18/05/2017	Octobre 2018	1 an 5 mois
Madrid	Blandine LEGOUT	01/12/2005	30/06/2010	4 ans 7 mois
	Annie THOMAS	01/07/2010	31/12/2014	3 ans 6 mois
	Jean-François RENUCCI	26/01/2015	Jusqu'au 25/01/2019	
Rome	Florence SAUTEJEAU	02/07/2007	24/11/2008	1 an 5 mois
	Catherine MARCADIER	06/02/2009	01/11/2012	3 ans 9 mois
	Valérie GERVAIS	10/04/2013	09/04/2016	3 ans
	Catherine BOBKO	02/05/2017	Jusqu'au 01/05/2020	
Londres	Vincent CHEVRIER	06/2005	11/2008	3 ans 6 mois
	Yann BUBIEN	03/03/2009	25/11/2009	9 mois
	Frédérique SIMON-DELAVELLE	01/04/2010	01/03/2012	1 an 11 mois
	France HENRY-LABORDERE	01/06/2012	11/07/2014	2 ans 2 mois
	Marie KEIRLE	27/10/2014	Jusqu'au début 2019	
Stockholm	Bernard BEDAS	02/05/2007	01/01/2012	4 ans 8 mois
	Fabrice PERRIN	01/03/2012	15/09/2014	2 ans 7 mois
	Dominique ACKER	01/08/2015	06/04/2018	2 ans 8 mois
	Éric TROTTMANN	03/04/2018	Jusqu'au 02/04/2021	
Montréal	Grégory GUILLAUME	18/05/2017	Jusqu'au 17/05/2020	
Buenos Aires	Olivier VEBER	10/05/2017	29/01/2018	9 mois
	Vincent BILLEREY	01/05/2018	Jusqu'au 30/04/2021	
Pékin	Jean-Louis DURAND-DROUIN	01/10/2005	29/07/2009	3 ans 10 mois
	Elvire ARONICA	01/09/2009	01/11/2013	4 ans 2 mois
	Benoit SEVCIK	08/04/2014	15/07/2018	4 ans 4 mois
	Anne BRUANT-BISSON	01/09/2018	Jusqu'au 31/08/2021	
Washington	Jacques DRUCKER, volet « santé »	01/08/2002	31/03/2011	8 ans 8 mois
	Cyril COSME, volet « travail » jusqu'au 31/03/2011 puis ensemble des thématiques « santé » et « travail » jusqu'à la fin de son mandat	01/09/2009	31/08/2012	3 ans
	Claire AUBIN, ensemble des thématiques « santé » et « travail »	28/11/2012	27/11/2016	4 ans

	Céline JAEGGY-ROULMANN, volets « travail » et « santé »	01/08/2016	Jusqu'au 31/07/2019	
	Mikaël GARNIER-LAVALLEY, volet « santé » et « jeunesse & sports »	07/10/2016	Jusqu'au 06/10/2019	
Rabat	Marcel ROYEZ	02/05/2007	31/07/2014	7 ans 2 mois
	Stephan CLEMENT	25/09/2014	Jusqu'au 24/09/2018	4 ans
Moscou	Sophie GENAY-DILIAUTAS	07/05/2007	01/02/2012	4 ans 9 mois
	Marie KEIRLE	03/05/2012	26/10/2014	2 ans 6 mois
	Daniel MATHIEU	01/10/2015	Jusqu'au 30/09/2019	

Source : DAEI

Tableau 3 : Les postes de CAS ouverts puis fermés depuis 2006

Poste	Nom et fonctions du titulaire	Date d'arrivée	Date de départ	Durée d'existence du poste
Budapest	Éric TROTTMANN, Poste régional « Pays d'Europe centrale ».	06/08/2007	31/12/2011	4 ans et 5 mois
Varsovie	Patrick KLUCZYNSKI	08/02/2007	31/05/2012	5 ans et 4 mois
New Delhi	Rodolphe MONNET	01/09/2012	31/10/2015	3 ans et 2 mois
Brasilia	Patrick RISSELIN	01/09/2012	31/10/2016	4 ans et 2 mois

Source : DAEI

2 LA COMPOSITION ET LES MOYENS DU RESEAU DES CAS EN 2018

Les conseillers pour les affaires sociales étaient donc à l'automne 2018 au nombre de 18, répartis sur 14 localisations, à savoir :

- pour les postes multilatéraux :
 - trois à la Représentation permanente auprès de l'Union européenne à Bruxelles,
 - trois au sein des missions permanentes de la France auprès des Nations Unies (deux à Genève et une à New York),
- pour les postes bilatéraux ou à dimension régionale :
 - cinq dans des pays membres de l'Union Européenne (Berlin, Madrid, Londres, Rome, Stockholm),
 - sept dans le reste du monde (deux conseillers à Washington et un à Moscou, Rabat, Pékin, Buenos Aires et Québec²⁷).

²⁷ Le poste de Québec est inséré au sein du consulat général de France. Il n'a pas le statut de conseiller pour les affaires sociales. Son titulaire est détaché sur un emploi d'attaché de coopération. Il est cependant en charge du suivi des questions d'emploi, de travail, de santé et d'affaires sociales au titre de la coopération bilatérale entre la France et la province de Québec. Sa rémunération est à la charge du budget du ministère des solidarités et de la santé (programme 124).

En termes d'origine administrative et professionnelle,

- neuf sont administrateurs civils,
- trois sont membres de l'Inspection générale des affaires sociales (IGAS),
- un est membre de l'inspection de l'action sanitaire et sociale (IASS) et un de l'inspection de la jeunesse et des sports(IJS),
- quatre sont agents non titulaires, avec des expériences professionnelles passées dans les milieux syndicaux, associatifs ou au sein de collectivités territoriales.

Sept des conseillers sur les dix-huit actuellement en poste étaient directement issus de cabinets ministériels avant leur nomination

Les conseillers pour les affaires sociales sont appuyés dans tous les postes par au moins un(e)assistant(e), qui sont la plupart du temps des agents de droit local et représentaient 13 ETP à la fin 2018 ; les postes de Bruxelles, Berlin et Pékin en comptaient deux, tandis qu'à Rome, l'assistante du CAS relève d'un CDI de droit français. Les postes bénéficient également de stagiaires pendant tout ou partie de l'année, qui viennent par exemple de formations universitaires, de Sciences Po ou de l'EHESP.

Au titre de l'année 2018, et donc avant la mutualisation des financements décidée pour 2019 (cf. *infra* point 3), ils se voyaient également déléguer par les ministères sociaux des crédits de fonctionnement d'un montant total de 360 000 € (incluant la gratification des stagiaires), soit de moins de 10 000 à 59 000 € par poste, selon la composition et la localisation de ces derniers. Certains CAS pouvaient en outre bénéficier de soutiens de la part des services de l'ambassade (informatique, chauffeurs, organisation d'événements), mais, comme la mission a pu le constater, à des degrés très divers et une forte variabilité selon les pratiques propres à chaque ambassade.

3 LES PERSPECTIVES LIEES AU PROCESSUS « CAP 2022 »

Les perspectives du réseau des CAS en termes de moyens résultent d'une part des décisions prises à l'occasion du budget 2019 et d'autre part des arbitrages à venir début 2019 à l'issue du processus de réflexion conduit dans le cadre du processus dit « CAP 2022 ».

Celui-ci se traduit en effet par un réexamen de l'ampleur et de la configuration des réseaux diplomatiques français à l'étranger pris dans leur ensemble. La réflexion interministérielle concernant la réduction et la rationalisation de ces réseaux a conduit à une première série de décisions à l'été 2018 prévoyant :

- un renforcement de la coordination des différents réseaux diplomatiques par le ministère de l'Europe et des affaires étrangères, se traduisant en particulier par la centralisation dans les crédits de ce ministère de l'ensemble des fonctions support afférentes à ces réseaux ;
- un objectif de diminution de 10 % de la masse salariale afférente aux réseaux diplomatiques à l'horizon 2022, et une réduction en-deçà de 25% de la part des effectifs consacrés aux fonctions support, les ministères « tête de réseaux » conservant la maîtrise des crédits afférents à la rémunération des postes sur les fonctions dites « métiers » ;
- une demande faite aux ambassadeurs de proposer en novembre 2018 des trajectoires pluriannuelles concernant les différentes fonctions « métier » des ambassades, afin de déboucher sur des arbitrages quant à l'évolution des moyens humains qui leur seront affectés à partir de 2020.

Pour le réseau des conseillers pour les affaires sociales, ces décisions se traduisent en 2019 par le transfert au MEAE (vers le programme 105 « Action de la France en Europe et dans le monde ») :

- de 2 ETPT au titre des fonctions « support », les 11 autres emplois affectés à la rémunération des assistants des CAS continuant à relever des ministères sociaux au titre des fonctions « métiers » ;
- de 293 489 € d'AE et de CP au titre de la mutualisation des crédits de fonctionnement et des frais de déplacement (soit un montant proche de la reconduction du budget 2018 hors gratification des stagiaires).

L'examen interministériel des trajectoires d'emploi proposées par les ambassadeurs devrait conduire à des décisions prévoyant une légère réduction des contours du réseau après 2020, à travers la remise en cause de deux postes de conseillers en Amérique du Nord (le deuxième poste à Washington et celui affecté au consulat général au Québec).

Ces décisions relatives à la configuration globale du réseau n'interdisent cependant pas aux ministères sociaux de réfléchir plus avant, en lien avec le MEAE, à des scénarios d'optimisation à moyen terme permettant, en fonction des priorités définies pour l'action internationale dans le domaine social, de tirer le meilleur parti de l'existence de ce réseau spécifique de quelque 16 conseillers.

ANNEXE 4 : PRESENTATION DES POSTES DE CONSEILLERS POUR LES AFFAIRES SOCIALES ET ANALYSE DE LEUR ACTIVITE

La présente annexe propose une analyse des missions et de l'activité des différents postes de conseillers pour les affaires sociales, précédée par une brève présentation en rappelant l'historique et les moyens matériels et humains actuels.

Les postes ont été répartis en quatre catégories, correspondant aux quatre parties distinctes de la présente annexe :

- en premier lieu, les six postes de conseillers pour les affaires sociales en postes multilatéraux, que la mission a exhaustivement visités : les trois postes à la représentation permanente auprès des institutions européennes à Bruxelles, les deux postes à la mission permanente auprès des organisations des Nations Unies à Genève, le poste à la mission permanente auprès de l'Organisation des Nations Unies à New York, ces trois derniers postes faisant l'objet d'une présentation commune (partie 4.1) ;
- en second lieu, les six postes de conseillers pour les affaires sociales bilatéraux que la mission a visités, dans les ambassades de France en Allemagne, en Espagne, en Italie, au Royaume-Uni et en Suède ainsi qu'aux Etats-Unis (partie 4.2) ;
- en troisième lieu, trois postes de conseillers pour les affaires sociales bilatéraux que la mission n'a pas visités, mais dont les titulaires ont été nommés depuis plus d'un an et ont pu fournir des éléments substantiels de bilan de leur activité, qui ont donné lieu à des échanges approfondis avec la mission à l'occasion d'entretiens à Paris ; il s'agit des postes dans les ambassades de France au Maroc et en Russie ainsi qu'au consulat général de Québec (partie 4.3) ;
- en dernier, deux postes de conseillers pour les affaires sociales bilatéraux que la mission n'a pas visités non plus, et dont les titulaires ont été nommés en 2018 ; de ce fait ils n'ont pas été en mesure de fournir des éléments de bilan de leur activité aussi consistants que dans le cas des postes mentionnée à l'item précédent ; la mission a toutefois eu des entretiens avec eux en marge du séminaire des conseillers pour les affaires sociales en décembre 2018, et ont pu échanger avec leurs prédécesseurs ; il s'agit des postes dans les ambassades de France en Argentine et en Chine (partie 4.4).

Chaque poste fait l'objet d'une fiche distincte, réalisée par la mobilisation de tout ou partie des sources d'information suivantes :

- dans tous les cas, les réponses à des questions figurant dans des guides d'entretien, dont deux versions ont été réalisées à l'intention des conseillers pour les affaires sociales en poste multilatéral et bilatéral, et dont les principales rubriques étaient :
 - une récapitulation des travaux menés depuis 2015 ;
 - l'analyse détaillée de l'activité par type de tâche ;
 - les relations avec les administrations centrales ;
 - la place du conseiller pour les affaires sociales au sein de l'ambassade ;

- les contacts avec les administrations du pays hôte ou au sein de l'organisation internationale ;
- l'animation du réseau des conseillers sociaux.
- des éléments complémentaires- rapports annuels, notes à diffusion restreinte, publications destinées à un public plus large, etc. -, que la mission avait demandé aux conseillers de joindre à leurs réponses, comme particulièrement illustratifs de leur activité ;
- les éléments recueillis lors des visites de postes et des d'entretiens avec les conseillers pour les affaires sociales, les ambassadeurs et les responsables des services au sein des ambassades, les partenaires administratifs et au sein de la société civile des pays hôtes, ainsi que des conseillers sociaux dans les ambassades de pays tiers, à Paris et dans les pays visités, ou les représentations permanentes auprès de l'Union européenne et des organisations du système des Nations Unies (*cf.* la liste des personnes rencontrées en pièce jointe au présent rapport).

Au final, les analyses présentées dans les fiches suivantes reposent certes sur une grille de questionnements communs matérialisées par les guides d'entretien, mais volontairement pas sur des indicateurs quantitatifs censés retracer l'activité des postes. La mission a en effet jugé plus pertinent d'appréhender de façon qualitative la nature des activités et le positionnement des conseillers pour les affaires sociales au sein des ambassades, d'une part à partir de leurs rapports d'activité et d'extraits significatifs de leurs travaux, et d'autre part en appréciant la place des thèmes sociaux dans la stratégie d'action des ambassades identifiées auto-déclarée par les ambassadeurs, ou l'intensité des relations nouées par les conseillers avec les partenaires sociaux et la société civile de leurs pays hôtes -, dont l'importance pour l'appréciation du fonctionnement des postes lui est apparue plus décisive.

Un aspect de l'activité des conseillers pour les affaires sociales a fait l'objet d'un examen quantitatif : la réponse aux questionnaires d'information sur les politiques d'emploi, sanitaires et sociales des pays hôtes adressés par les cabinets et les directions d'administration centrale des ministères sociaux, les corps d'inspection ou de contrôle et les instances de concertation et d'évaluation, qui fait l'objet d'une analyse détaillée en annexe 2.

Les fiches suivantes ne constituent en aucun cas des rapports de contrôle des postes de conseillers pour les affaires sociales, ni des évaluations individuelles des conseillers quant à la manière dont ils s'acquittent de leurs missions. Elles s'efforcent de décrire de façon objective, à partir des éléments recueillis auprès des conseillers, et le cas échéant de leurs principaux interlocuteurs au sein des ambassades et dans les pays hôtes, l'exercice des missions communes aux différents postes (information des ministres sociaux, organisation de visites, démarche d'influence dans le pays hôte...), les cadres des partenariats et les coopérations avec les autorités du pays hôte lorsqu'il y a lieu, le positionnement des conseillers pour les affaires sociales au sein de l'ambassade et à l'égard de leurs partenaires locaux, les relations avec la DAEI. Seul un bref commentaire final, dans une rubrique intitulée « Appréciations générales recueillies par la mission », exprime un avis d'ensemble de la mission sur la pertinence de l'insertion des postes de conseillers pour les affaires sociales au sein des ambassades, et suggère des axes de progrès dans l'organisation de leur activité.

4.1 : LES POSTES MULTILATERAUX VISITES PAR LA MISSION

4.1.1 : LES POSTES DE CONSEILLERS POUR LES AFFAIRES SOCIALES À LA REPRÉSENTATION AUPRÈS DE L'UNION EUROPÉENNE À BRUXELLES

SOURCES :

- Documents transmis par les conseillers pour les affaires sociales,
- Visites de la mission à la représentation auprès de l'Union européenne et à la Commission européenne les 16 et 17 juillet 2018

1 PRESENTATION RAPIDE DU POSTE

La représentation permanente auprès de l'Union européenne comprend un service social composé de trois conseillers: Mireille Jarry, depuis septembre 2016, Amandine Giraud, depuis décembre 2016; et Alexis Ridde, depuis septembre 2017.

Mireille Jarry, inspectrice générale des affaires sociales, a été précédemment sous-directrice des conditions de travail, de la santé et de la sécurité au travail à la direction générale du travail, avant d'occuper des responsabilités au département des ressources humaines du groupe BNP-Paribas. Amandine Giraud bénéficiait quant à elle avant son arrivée à Bruxelles d'un parcours au sein de la direction de la sécurité sociale jointe à une expérience internationale, ayant été successivement secrétaire générale de la commission administrative pour la coordination des systèmes de sécurité sociale à la Commission européenne, chef de la Division des Affaires européennes et Internationales à la DSS, puis sous-directrice du financement de la sécurité sociale dans cette direction. Alexis Ridde a quant à lui été chef de mission à la Direction de la jeunesse, de l'éducation populaire et de la vie associative (DJEPVA), en charge de la coopération européenne et internationale, avant un passage au cabinet du ministre de la ville, de la jeunesse et des sports.

La configuration du poste a varié au cours du temps, avec selon les cas deux ou trois conseillers, situés ou non sous la responsabilité d'un chef de service.

Actuellement, ces trois conseillers ont chacun un portefeuille et des thèmes de négociation distincts, qui ont été déterminés en accord avec la DAEI et l'ambassadeur, en fonction de leur parcours professionnel antérieur et de leur antériorité dans le poste : Mireille Jarry est en charge des sujets Travail-Emploi et Egalité femmes-hommes (aspects professionnels), Amandine Giraud des sujets Protection sociale et Santé-médicaments et Alexis Ridde des sujets Inclusion sociale et Égalité femmes-hommes (aspects cohésion sociale).

Ils disposaient en 2018 de deux assistants, dont un poste ministériel et l'autre de droit local dont la rémunération est transférée en 2019 au MEAE au titre des fonctions support ; ils ont reçu en 2018 une délégation de crédits de fonctionnement d'un montant de 25 000€.

2 ACTIVITES PRINCIPALES DU POSTE

2.1 Un rôle concentré sur la préparation et le suivi des Conseils EPSCO et la des textes qui y sont présentés

Le travail des conseillers pour les affaires sociales à la RPUE est très fortement guidé par le processus de négociation communautaire et l'élaboration des textes (textes législatifs, recommandations, projets de conclusions ...) qui en résulte.

Un de leurs rôles essentiels est, dans ce cadre, la représentation de la France dans les groupes de travail du Conseil Emploi, politique sociale, santé et consommateurs (EPSCO). Chaque semestre, deux Conseils EPSCO sont organisés : l'un exclusivement « social » (une journée), le second abordant les thèmes du domaine « social » puis « santé » (2 journées) ; les ministres chargé/es du Travail et de la Santé y sont convié/es et y participent fréquemment.

Les CAS sont amené(e)s à préparer ces échéances dans le cadre de groupes de travail du Conseil, qui comprennent un groupe Questions sociales, un groupe Santé publique et un groupe Produits pharmaceutiques et dispositifs médicaux. Ces groupes en réfèrent au Comité des représentants permanent 1 (COREPER 1) où siège le représentant permanent adjoint, qui a en charge l'examen préalable des dossiers figurant à l'ordre du jour du Conseil (*cf.* encadré).

Encadré 1 : Le Conseil "Emploi, politique sociale, santé et consommateurs" (EPSCO) et ses instances préparatoires

Le Conseil EPSCO est composé des ministres chargés de l'emploi, des affaires sociales, de la santé et de la protection des consommateurs de tous les États membres de l'UE. Il se réunit habituellement quatre fois par an. Deux de ces sessions sont en général consacrées exclusivement à l'emploi et à la politique sociale. Dans les domaines de l'emploi et de la politique sociale, le Conseil est chargé d'élaborer des lignes directrices annuelles pour l'emploi, et d'adopter, conjointement avec le Parlement européen, des actes législatifs visant à améliorer les conditions de travail, l'inclusion sociale et l'égalité entre les femmes et les hommes. Si les États membres restent seuls responsables de la définition de leurs politiques en matière de santé, le Conseil adopte aussi, conjointement avec le Parlement européen, des actes législatifs relatifs à la qualité et à la sécurité des organes et du sang humains, aux droits des patients en matière de soins de santé transfrontières, ainsi qu'à la qualité et à la sécurité des médicaments et des dispositifs médicaux. En ce qui concerne la protection des consommateurs, il adopte, conjointement avec le Parlement européen, des dispositions à l'échelle de l'Union européenne pour protéger la santé, la sécurité et les intérêts économiques des consommateurs.

Le Comité des représentants permanents (COREPER), prévu par l'article 240 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, est chargé de préparer les travaux du Conseil. Il est composé des représentants des pays membres de l'UE auprès de l'Union européenne et est présidé par le pays de l'UE qui assure la présidence du Conseil. Il est chargé de l'examen préalable des dossiers qui figurent à l'ordre du jour du Conseil et est à la fois une instance de dialogue et de supervision des travaux des groupes d'experts. Le Conseil EPSCO est préparé par le COREPER (1^{re} partie), qui se compose des représentants permanents adjoints de chaque pays et se réunit chaque semaine.

Encadré 1 (suite)

Les travaux du Conseil EPSCO sont préparés au sein de quatre groupes de travail, que suivent les conseillers sectoriels au sein des représentations permanentes :

- le groupe « Denrées alimentaires » chargé de la réglementation européenne applicable à l'innocuité des substances ajoutées aux denrées alimentaires ;
- le groupe « Produits pharmaceutiques et dispositifs médicaux », chargé de la réglementation communautaire en matière d'accès au marché pour les produits pharmaceutiques et les dispositifs médicaux ;
- le groupe "Questions sociales", en charge de tous les travaux législatifs liés à l'emploi et à la politique sociale, y compris les instruments de financement ;
- le groupe « Santé publique », qui traite des questions liées à la santé publique et aux soins médicaux.

Les traités ont par ailleurs institué des Comités qui associent à la fois la Commission et les administrations nationales et qui ont un rôle important en matière de coordination des politiques économiques et sociales européennes. Il s'agit notamment, pour les sujets qui intéressent directement les ministères sociaux :

- du Comité de l'emploi, institué par l'article 150 du traité sur le fonctionnement de l'UE, qui a pour mission de préparer les discussions du Conseil sur les lignes directrices pour l'emploi et les recommandations sur la mise en œuvre des politiques nationales de l'emploi ;
- du Comité de la protection sociale, prévu à l'article 160 du traité sur le fonctionnement de l'UE, qui a pour missions de préparer les discussions sur le rapport conjoint sur la protection sociale et l'inclusion sociale et de constituer une enceinte d'échange entre les États membres et la Commission sur l'inclusion sociale, les soins de santé, les soins de longue durée et les retraites

Dans cette perspective, les conseillers pour les affaires sociales sont appelés à participer, en lien avec les ministères concernés et le Secrétariat général des affaires européennes (SGAE), à l'élaboration des positions françaises, à les présenter et à les défendre au sein des groupes de travail compétents, à assurer le *reporting* des travaux de ces derniers auprès des autorités françaises, et à conduire un travail en réseau avec les autres États membres et la Commission européenne pour faciliter l'avancement et le débouché des négociations (cf. *infra*).

L'activité normative a ainsi été soutenue au cours des deux dernières années autour des directives sur le détachement des travailleurs dans le cadre d'une prestation de services, des règlements de coordination des régimes de sécurité sociale, ainsi que des réglementations relatives à la conciliation entre vie privée et vie professionnelle et à la santé et la sécurité au travail (protection contre les substances cancérigènes et mutagènes). Dans le domaine de la santé, la directive relative à la traçabilité des produits du tabac, la décision de relocalisation de l'Agence européenne du médicament, et les procédures d'autorisation et de surveillance des médicaments à usage humain et vétérinaire ont pris une large place dans l'activité du poste, ainsi que la réflexion préparatoire à une proposition de règlement sur l'évaluation des technologies de la santé. De façon plus transversale, l'année 2017 a par ailleurs été marquée par l'adoption, lors du sommet de Göteborg, du Socle européen des droits sociaux qui énonce vingt principes et droits sociaux destinés à fonder une convergence sociale entre les Etats membres de l'UE, précédée de consultations des États membres et des « parties prenantes », puis d'échanges au sein du Conseil. Un ensemble de conclusions a enfin été adopté par le Conseil sur des sujets aussi divers que le renforcement des compétences des femmes et des hommes sur le marché du travail, l'évaluation de la garantie pour la jeunesse, l'amélioration du soutien et des soins de proximité, l'obésité infantile ou la santé numérique.

2.2 Diplomatie d'influence

Cette activité liée aux textes produits par le Conseil donne lieu, en particulier pour les textes à portée normative, à de multiples échanges, formels et informels, avec la Commission européenne et avec les homologues des autres Représentations permanentes auprès de l'UE.

Ces échanges constituent un aspect essentiel et très demandeur de temps de l'activité des CAS en marge des groupes de travail du Conseil, en amont des COREPER et des Conseils EPSCO eux-mêmes : ils prennent une place d'autant plus importante que la France a souvent un rôle central dans l'élaboration des compromis finaux.

Le « travail de réseau » recouvre à la fois les remontées d'informations sur les positions des divers États membres, le soutien à la construction d'alliances, l'animation des relations avec les États partageant des positions proches de celles de la France (*like minded*) et un travail d'influence vis-à-vis des autres États. Il comporte aussi un rôle d'interface avec la Commission européenne, à la fois au niveau des services et des cabinets : explicitation des positions françaises, appui pour la préparation de réunions bilatérales à Paris ou à Bruxelles.

Une partie notable de ce travail d'influence est par ailleurs réalisée auprès du Parlement européen, qui a un rôle important dans le processus législatif, parfois sous-estimé par les administrations françaises. Les conseillers sociaux indiquent ainsi devoir entretenir des relations régulières avec les parlementaires européens (parlementaires français membres la Commission Emploi, rapporteurs des projets de textes, assistants ...) à propos des enjeux des dossiers législatifs en cours, suivent l'évolution de leurs positions, et sont amenés à éclairer et défendre les positions françaises, notamment en phase de trilogue.

Les CAS sont aussi conduits à participer ou assurer la participation française à des conférences thématiques organisées par la Commission, le Parlement des ONG, des *think tanks* ou d'autres Représentations permanentes et entretiennent des relations avec un ensemble de parties prenantes : entreprises, organisations professionnelles européennes ou nationales, associations d'usagers, cabinets de relations publiques, parlementaires français, collectivités locales...

L'ensemble de ce travail de réseau est fortement polarisé par le suivi des dossiers législatifs en cours. Il est plus limité concernant la coordination et les échanges autour des politiques d'emploi et de protection sociale des États membres (cf. *infra*), sauf sur des thématiques où les initiatives législatives sont en suspens (inclusion sociale, lutte contre les discriminations), et où des discussions informelles avec les parlementaires ou la société civile prennent davantage de place dans l'activité des conseillers.

2.3 Contribution à l'organisation de visites

Les visites de ministres vont le plus souvent de pair avec l'organisation des Conseils EPSCO et donnent lieu à des entretiens bilatéraux que les conseillers sociaux préparent, en termes de dossiers comme de contacts préalables, et auxquels ils assistent. Les ministres peuvent aussi participer à des conférences thématiques (comme celle organisée en janvier 2017 sur le socle européen des droits sociaux), à des auditions organisées par le Parlement européen, ou à des sessions du Conseil économique et social européen.

Les CAS peuvent également être sollicités par la Commission des affaires européennes de l'Assemblée nationale ou du Sénat, pour des entretiens ou visites sur des sujets d'actualité (détachement des travailleurs, socle des droits sociaux...).

Ils participent enfin à l'organisation de visites de haut niveau (directeurs) auprès des Cabinets ou des services de la Commission.

2.4 Autres dimensions et instances du travail communautaire

Les CAS, très fortement investis dans le travail des groupes du Conseil, indiquent l'être moins sur d'autres thématiques (orientations stratégiques, lignes directrices et évaluations associées au Semestre européen et aux programmes nationaux de réforme, *peer reviews*...), pour lesquelles les travaux sont menés au sein d'instances où les experts des administrations nationales sont présents et jouent un rôle de premier plan.

C'est le cas du Comité de l'emploi (EMCO) et du Comité de la protection sociale (CPS) qui traitent des thématiques de coordination des politiques d'emploi, d'inclusion et de protection sociale, et notamment du volet « social » du Semestre européen. Ce sont les directions du ministère (DGEFP, DARES, DSS, DGCS) qui siègent dans ces Comités, les conseillers sociaux en étant membres suppléants, mais avec un suivi qu'ils disent de fait intermittent

Par ailleurs, s'agissant des réunions de caractère technique, de suivi de la mise en œuvre de la réglementation ou de programmes financiers (par exemple : les comités d'experts sur le suivi de la directive Détachement des travailleurs ou du programme pour l'emploi et l'innovation sociale-EaSI), des experts des administrations nationales sont directement dépêchés, sur invitation de la Commission européenne qui en assure le pilotage.

De même, dans le cadre de groupes de haut niveau, les experts nationaux sont réunis par la Commission et des échanges ont lieu sans que la représentation permanente y soit nécessairement associée, même pour information.

3 POSITIONNEMENT DES CAS AU SEIN DE LA REPRESENTATION PERMANENTE ET DANS SES CONTACTS EXTERIEURS

3.1 Au sein de la représentation permanente

Les portefeuilles distincts des trois conseillers pour les affaires sociales les conduisent, en dehors d'échéances particulières (visites ministérielles) ou de dossiers spécifiques (socle européen des droits sociaux) à une organisation du travail assez verticale au sein du service social de la RPUE. Cette organisation, où un seul conseiller suit simultanément les questions de santé et de protection sociale, n'est cependant pas identique à celle d'autres représentations permanentes comme celles de l'Allemagne, de l'Espagne, de la Suède ou des Pays-Bas, où les sujets relatifs à la santé sont suivis par des conseillers distincts, et elle est susceptible d'induire à certaines périodes des fluctuations ou des déséquilibres dans l'activité des trois conseillers français.

Les travaux des différents services de la RPUE étant rythmés par l'activité des Conseils dont ils assurent le suivi, et les discussions et arbitrages interministériels étant réalisés à Paris sous l'égide du SGAE, il existe par ailleurs, en dehors du point hebdomadaire fait avec le Représentant permanent adjoint avant le COREPER, assez peu de travail transversal systématique au sein de la RP, par exemple entre les CAS et le service économique.

Les collaborations sont plutôt ponctuelles ou liées à des dossiers particuliers, par exemple avec le conseiller Éducation (dossier apprentissage), les conseillers Budget et Politiques régionales (évolution des fonds structurels dans le cadre de du cadre financier pluriannuel), les conseillers

Brexit, Agriculture et Marché intérieur (médicaments et produits de santé) ou le secteur Justice (droits fondamentaux, lutte contre les discriminations).

Les relations sont par contre plus régulières avec les conseillers chargés respectivement de la presse et du Parlement européen, avec lequel les trois CAS sont amenés à entretenir un suivi et un dialogue soutenus.

Peu de travaux et de réflexions de fond sont donc développés de façon collective au sein de la RP à l'intention des autorités françaises, par exemple sur sa vision « de l'intérieur » de l'évolution possible des processus de convergence en matière à la fois économique et sociale (cf. idées d'un budget de la zone euro privilégiant le capital humain ; suites à donner à la stratégie UE2020...).

3.2 À l'extérieur de la représentation permanente

Du fait de leur spécialisation, de leur participation aux groupes du Conseil sans l'assistance technique d'experts nationaux et du travail d'influence qu'ils conduisent en parallèle (cf. *supra*), les CAS bénéficient d'une visibilité sur les sujets qu'ils suivent, à la fois auprès :

- de la Commission européenne (DG EMPLOI et cabinet de la Commissaire chargée des sujets sociaux) ;
- du Parlement européen (assistants des députés et rapporteurs des textes en cours ;
- de leurs homologues des autres Représentations permanentes, notamment à l'occasion de la recherche d'alliances avec d'autres États-membres, où la France assume souvent un rôle pivot pour trouver les compromis adéquats.

Les conseillers sociaux de quatre autres représentations permanentes (Belgique, Pays-Bas, Espagne, République tchèque) rencontrés par la mission, de même que la Commission, mentionnent à cet égard l'efficacité du processus français de suivi des négociations communautaires, qui permet aux représentants français de disposer d'instructions adaptées « en temps et en heure » et facilite la prise en compte des positions françaises dans les compromis élaborés.

4 RELATIONS DU POSTE AVEC LES ADMINISTRATIONS CENTRALES ET ROLE D'ANIMATION DE LA DAEI

Sur les sujets sociaux comme dans les autres domaines, c'est le Secrétariat général des affaires européennes (SGAE) qui prépare, en lien avec les directions d'administration concernées et, au besoin, à la suite d'arbitrages interministériels, les positions de négociation qui sont ensuite portées par chacun des CAS aux groupes du Conseil. Les comptes rendus de ces groupes sont ensuite transmis *via* le système Diplomatie à la fois au SGAE et aux directions concernées.

Les conseillers pour les affaires sociales restent néanmoins en contact permanent, à la fois technique et politique, avec les directions compétentes du ministère sur les textes qu'ils suivent, la DAEI intervenant avant tout quand plusieurs directions sont concernées (par exemple, dans le cas récent de la directive sur la conciliation entre vie familiale et vie professionnelle).

Les conseillers sociaux français sont en effet plus rarement que d'autres délégations appuyés par des experts des administrations nationales lors des négociations, ce qui les amène à gérer directement l'interface technique/diplomatique de ces discussions. Ils sont alors amenés à dialoguer avec les directions « métier », soulignant qu'une part notable de ces discussions concerne la compatibilité entre les positions souhaitées par les administrations françaises et le « réalisme diplomatique » de la

négociation, tel qu'il leur apparaît au vu des positions prises et des alliances nouées par les représentants des autres États membres.

Les échanges sont par nature fréquents et rapprochés avec la DGT, la DSS et la DGS ; ils sont selon les trois conseillers très limités avec la DGOS et assez épisodiques avec la DGEFP et la DGCS.

Les relations avec la DAEI sont quant à elles polarisées sur les questions impliquant une coordination inter-directions et sur l'élaboration des dossiers pour le Conseil des ministres EPSCO, qui nécessite des échanges préalables, et parfois un apport important des CAS, pour cadrer les éléments de langage et l'expression des ministres sur les sujets problématiques.

S'agissant de l'animation du réseau, il est à signaler qu'aucun des trois conseillers ne dispose de lettre de mission, mais que leur activité leur apparaît en tout état de cause déterminée par l'ordre du jour des négociations européennes, qui contraint aussi les objectifs et échéances des ministères sociaux. Les deux conseillers qui avaient peu d'expérience directe des institutions européennes n'ont pas reçu de formation spécifique à la procédure et aux techniques de négociation communautaires, telle que peuvent la pratiquer certains pays. Leurs souhaits en matière d'animation portent toutefois principalement sur la communication et la circulation d'informations avec les conseillers bilatéraux en poste dans les autres pays européens, afin de mieux mutualiser la compréhension et le « décryptage » des positions prises par ces pays dans les négociations communautaires.

5 APPRECIATIONS GENERALES RECUEILLIES PAR LA MISSION

L'organisation adoptée par la France pour le suivi des textes législatifs en matière sociale apparaît largement reconnue et appréciée. Au sein de la Représentation permanente, l'apport technique des conseillers dans leur dialogue avec les directions techniques, joint à la centralisation des instructions en provenance du SGAE, permet de disposer d'arbitrages rapides, et donc d'agir en de façon efficace en amont et lors des séances de négociation. Chez ses partenaires, cette capacité de réaction et cette visibilité des positions françaises sont appréciées par ses partenaires, dans la mesure où la France joue un rôle pivot dans le débouché des négociations européennes, les positions allemandes pouvant, quant à elles, faire l'objet d'arbitrages moins clairs et souvent tardifs.

L'analyse des activités des CAS a néanmoins fait apparaître à la mission :

- un déséquilibre dans l'activité des trois conseillers, dans la mesure où celui chargé des sujets d'inclusion sociale a une activité normative moins prégnante dans la période, en même temps que des contacts peu fluides avec la direction en charge de ces sujets au sein du ministère ; un enjeu existe donc en termes de meilleure répartition et coordination des rôles au sein du poste, notamment pour assumer la charge de la période à venir, dans la perspective de la Présidence française prévue en 2022 ;
- un rôle fortement concentré sur l'activité normative des groupes du Conseil, avec une implication des conseillers reconnue comme intermittente dans les discussions menées au sein des Comités de l'emploi (EMCO) et de la Protection sociale (CPS), dont les directions du ministère assurent l'essentiel de la participation et du suivi. Ceci est en partie dû au caractère pour partie routinier pris par les travaux de ces Comités dans le cadre de l'examen des programmes nationaux de réforme (*peer reviews*), mais déconnecte assez largement les CAS du suivi des orientations liées au Semestre européen, et ne les implique pas dans d'éventuelles réflexions sur l'évolution des mécanismes de convergence économique (assurance chômage européenne, investissement en capital humain...) ou les suites de la stratégie Europe 2020 ;

- une interministérialité assurée essentiellement au niveau du SGAE à Paris dans le cadre de l'élaboration des instructions de négociation, mais peu pratiquée à l'intérieur de la Représentation permanente, à l'exception de la préparation du COREPER et du suivi de certains dossiers particuliers.

Les relations des conseillers avec le ministère sont jugées de part et d'autre satisfaisantes s'agissant des cabinets des ministres et des directions impliquées dans l'élaboration des normes communautaires (DGT, DSS, DAEI) et plus réduites dans les autres domaines (DGEFP, DGCS). En termes d'animation et de suivi, deux manques principaux sont mis en avant :

- celui de l'organisation de contacts plus réguliers et systématiques avec les CAS en poste dans les capitales européennes, afin de mieux comprendre et « décrypter » les positions des principaux pays partenaires, et de mieux associer ces CAS au travail d'explication et « d'influence » conduit sur les sujets de négociations communautaires ;
- celui d'un meilleur suivi des travaux du Parlement européen, dont le rôle dans l'élaboration des normes communautaires semble sous-estimé par les administrations françaises, ce qui oblige les conseillers et les diplomates de la RPUE à jouer un rôle de suivi et d'alerte renforcé.

4.1.2 : LES POSTES DE CONSEILLERS POUR LES AFFAIRES SOCIALES DANS LES MISSIONS PERMANENTES AUPRÈS DES ORGANISATIONS DU SYSTÈME DES NATIONS UNIES À GENÈVE ET NEW YORK

SOURCES :

- Documents transmis par les conseillers pour les affaires sociales,
- Visites de la mission :
 - à la mission permanente de la France auprès des Nations-Unies et des organisations internationales en Suisse²⁸ à Genève, les 16 et 17 octobre 2018 ;
 - à la mission permanente de la France auprès des Nations Unies à New York, le 14 novembre 2019.

1 PRESENTATION RAPIDE DES POSTES

Les ministères sociaux mettent trois postes à la disposition des missions permanentes de la France auprès des organisations du système des Nations Unies :

- deux à la mission permanente à Genève : un en charge des questions relevant de l'Organisation internationale du travail (OIT), l'autre en charge des questions de santé mondiale, et en particulier des affaires relevant de l'Organisation mondiale de la santé (OMS) ;
- un à la mission permanente à New York, en charge des questions qui remontent à l'Assemblée générale des Nations Unies ou aux commissions permanentes de l'ONU.

1.1 Les postes à la mission permanente de la France auprès des organisations des Nations-Unies à Genève

1.1.1 Le poste de conseiller pour les affaires sociales en charge des questions relevant de l'OIT

Le poste de conseiller pour les affaires sociales en charge de des questions relevant de l'OIT est confié depuis septembre 2017 à Thierry Dedieu, ancien responsable des questions européennes dans le domaine du dialogue social et la dimension européenne et internationale des entreprises à la CFDT.

²⁸ On utilisera dans la suite de la présente annexe l'expression abrégée « mission permanente de la France auprès des Nations Unies à Genève », sans que cela signifie qu'elle exclue son rôle d'interlocuteur des organisations internationales en Suisse non dépendantes des Nations Unies, notamment des fonds multilatéraux pour la santé mondiale.

Auparavant, le poste a été occupé :

- de mai 2013 à août 2017, par Pierre-Jean Rozet, responsable confédéral de la CGT, et actuellement membre du Conseil économique, social et environnemental en qualité de représentant de cette organisation syndicale ;
- de juin 2012 à janvier 2013, par Bruno Dupuis, directeur du travail, ancien conseiller au cabinet du ministre chargé du travail ;
- de mai 2007 à avril 2012, par Hubert Martin, administrateur civil hors classe.

Au cours des dix dernières années ce poste a été pourvu de façon quasi-ininterrompue, à l'exception de quelques mois de vacance à chaque changement de titulaire, et par des profils parfois administratifs, parfois originaires du monde des partenaires sociaux.

Le poste dispose d'une enveloppe de frais de fonctionnement de 10 375 € en 2018.

1.1.2 Le poste de conseiller pour les affaires sociales en charge des questions de santé mondiale, notamment de celles relevant de l'OMS

Le poste de conseiller pour les questions de santé mondiale, et en particulier en charge des affaires relevant de l'OMS, est confié depuis avril 2016 à Philippe Damie, inspecteur hors classe des affaires sanitaires et sociales, ancien directeur général des agences régionales de santé de la Guyane, puis de la région Centre - Val de Loire.

Philippe Damie est le deuxième titulaire de ce poste, après Marc Boisnel, administrateur civil hors classe, entre octobre 2012 et mars 2016.

Le poste dispose comme le précédent d'une enveloppe de frais de fonctionnement de 10 375 € en 2018.

Les deux postes à Genève sont insérés au sein d'un pôle social de la mission permanente, qui comprend en outre une diplomate et un volontaire international, dont les compétences portent sur les questions de santé mondiale. L'ensemble de ce pôle bénéficie d'une assistante, dont la rémunération est prise en charge par le ministère de l'Europe et des affaires étrangères.

1.2 Le poste à la mission permanente de la France auprès des Nations Unies à New York

Le poste de conseiller pour les affaires sociales à la mission permanente de la France auprès des Nations unies est confié depuis juin 2017 à Hayet Zeggar, inspectrice générale des affaires sociales.

Auparavant, il a été occupé par Fabienne Bartoli, également inspectrice générale des affaires sociales, de sa création en septembre 2012 à décembre 2016.

Le poste dispose d'une enveloppe de frais de fonctionnement de 10 375 € en 2018. En outre, il peut bénéficier du renfort de stagiaires, par exemple issus de l'Institut d'études politiques de Paris.

2 ACTIVITES PRINCIPALES DES POSTES

Les postes ont en commun d'impliquer à leurs titulaires de partager leurs tâches entre la négociation de résolutions ou conventions proposées par les organisations internationales, et la diplomatie

d'influence conduisant les conseillers à promouvoir les positions de la France auprès de leurs homologues des États partenaires de la France au sein de ces organisations.

Leur activité se distingue ainsi très nettement de celle des conseillers pour les affaires sociales dans les postes diplomatiques bilatéraux, dans la mesure où leur charge de réponse à des questionnaires adressés par les ministères sociaux, même si les postes bilatéraux et multilatéraux peuvent en avoir en commun l'organisation de visites de personnalités françaises (*cf. infra*, § 2.4),

D'une façon générale, les positions que la France prend dans les négociations multilatérales propres au système des Nations Unies sont validées à l'échelon interministériel par la Direction des Nations Unies et des organisations internationales (DNUOI) du ministère de l'Europe et des affaires étrangères (MEAE). En pratique, dans les domaines du travail et de la santé mondiale, elles sont instruites conjointement par la Direction générale de la mondialisation pour le MEAE, et par les directions « métier » compétentes des ministères sociaux, c'est-à-dire, respectivement, la Direction générale du travail (DGT) pour les questions relevant de l'OIT et la Direction générale de santé pour les questions relevant de la santé mondiale.

Cependant, les processus de négociations multilatérales comportent des spécificités selon les postes (Genève/New York) ou les thèmes (travail/santé).

2.1 La représentation de la France au sein de l'OIT et le rôle spécifique du conseiller pour les affaires sociales en charge des questions relatives à cette organisation internationale au sein de la mission permanente de la France à Genève

La France, dont deux citoyens ont dirigé le BIT – M. Albert Thomas, le premier directeur général du BIT entre 1920 et 1932, puis M. Francis Blanchard entre 1974 et 1989 -, est très active au sein de l'OIT. Cela se traduit par la désignation d'un délégué du gouvernement français distinct de l'ambassadeur représentant permanent à Genève, qui compose la délégation de la France au sein du conseil d'administration de l'OIT, aux côtés des représentants des employeurs et des salariés dans le cadre de la gouvernance tripartite caractéristique de cette organisation internationale. La déléguée du gouvernement français au conseil d'administration de l'OIT est depuis juin 2018 Mme Anousheh Karvar, inspectrice générale des affaires sociale²⁹.

Le conseiller pour les affaires sociales chargé des questions relatives à l'OIT au sein de la représentation permanente de la France auprès des Nations Unies est la seule personne ressource continûment présente à Genève. Il exerce ses compétences à la fois sous l'autorité de l'ambassadeur et au profit de la déléguée du gouvernement et des représentants français au conseil d'administration de l'OIT au titre des employeurs et des salariés.

Il a reçu le 5 octobre 2017 une lettre de mission signée de la Déléguée aux affaires européennes et internationales des ministères sociaux, qui lui fixe les objectifs suivants :

- l'accroissement de la présence d'experts français au sein du Bureau international du travail ;
- la défense du *statu quo* en matière d'attribution de la qualité de membre permanent et de composition des structures régionales de l'OIT ;

²⁹ Les autres représentants de la France au conseil d'administration de l'OIT sont, au titre des employeurs, M. Adrien Teurkia, directeur des relations sociale au MEDEF, et au titre des salariés M. Bernard Thibaud, ancien secrétaire général de la CGT

- l'appui aux délégués français à la Conférence internationale du travail et au conseil d'administration de l'OIT, notamment dans la perspective de la préparation de la Conférence du Centenaire en 2019 et de l'initiative sur le thème de « l'avenir du travail » qui lui sera associée.

De fait, il lui incombe ainsi :

- de préparer les réunions statutaires de l'OIT, soit trois réunions du conseil d'administration par an et la conférence internationale du travail en juin de chaque année : établissement d'une note de cadrage adressée à la DAEI et à la Direction des Nations Unies et des organisations internationales (DNUOI) du ministère de l'Europe et des affaires étrangères, participation aux réunions de coordination des groupes auxquels la France appartient (Europe – Asie Centrale et pays industrialisés à économie de marché), concertations avec les trois parités représentant la France dans le cadre de la commission dite « commission 144 » dont l'objectif est la recherche d'une position commune de ces parités, rédaction du compte-rendu ; lors de la 107^{ème} conférence internationale du travail tenue du 28 mai au 8 juin 2018 a adopté trois résolutions thématiques – en sus de celles relatives au fonctionnement et au budget du BIT -, portant sur la contribution de l'OIT aux objectifs du développement durable des Nations Unies, la violence et le harcèlement dans le monde du travail, et sur le dialogue social et le tripartisme ;
- de suivre l'activité régulière du BIT : réunions à Genève – dont en 2017 en vue de la préparation de la IV^{ème} conférence sur l'éradication durable du travail des enfants et de celle de la-, réunion régionale du groupe Europe-Asie centrale, interlocution sur les demandes du BIT relatives à l'application par la France des conventions de l'OIT ratifiées par elle, etc. ;
- d'organiser et d'accompagner des visites de personnalités françaises au Directeur général du BIT, dont au cours des derniers mois celle du précédent ministre chargé de la transition écologique et solidaire ;
- de participer à l'activité de la mission permanente, au travers des réunions hebdomadaires présidées par l'ambassadeur, des coopérations entre services et des manifestations organisées par le poste.

Le conseiller pour les affaires sociales chargé des questions relevant de l'OIT est en revanche peu impliqué dans le suivi et la négociation de l'accord bilatéral entre la France et le BIT, qui prévoit notamment l'organisation d'entretiens annuels. Ainsi, l'évaluation de la cinquième occurrence de cet accord, qui couvre la période 2015-2019, fait ainsi actuellement l'objet d'une évaluation par la partie française préalable à son renouvellement, confiée à M. Stephan Clément, ancien conseiller pour les affaires sociales à Rabat.

2.2 Le rôle du conseiller pour les affaires sociales et des autres membres de la mission permanente chargés de la santé mondiale dans les négociations multilatérales dans le domaine de la santé mondiale

L'activité du conseiller pour les affaires sociales, en charge des questions de santé mondiale, à la mission permanente de la France auprès des Nations Unies à Genève, se déploie dans un environnement complexe.

En premier lieu, les institutions intervenant dans le domaine de la santé mondiale présentes à Genève sont à la fois :

- d'une part, l'Organisation mondiale de la santé (OMS), qui est une organisation du système des Nations Unies dont l'une des missions essentielles est la conception et la mise en œuvre du règlement sanitaire international que les Etats membres doivent appliquer en cas d'épidémies ou d'autres problèmes de santé à portée transnationale ; les travaux menés par l'OMS ont vocation à déboucher sur des résolutions présentées à l'Assemblée mondiale de la santé chaque année au mois de mai ;
- d'autre part, les fonds multilatéraux spécialisés sur certains enjeux de santé mondiale, entités de droit suisse et donc distinctes des organisations des Nations Unies, et auxquels la France est le deuxième pays donateur, à hauteur de 550 M€ en 2018, dont les principaux sont :
 - le fonds mondial de lutte contre le SIDA, la tuberculose et le paludisme (couramment dénommé « Fonds mondial ») ;
 - l'alliance « GAVI » en faveur de l'accès aux vaccins ;
 - le fonds UNITAID en faveur de l'accès aux médicaments.

La santé mondiale relève d'une compétence partagée entre les ministères chargés des affaires étrangères et de la santé. Ainsi, ils ont nommé conjointement en 2018 une ambassadrice pour la santé mondiale, Mme Stéphanie Seydoux, dont le rôle est de coordonner l'action et les positions de la France à l'égard de ces différentes institutions. L'ambassadrice aura notamment à préparer la conférence de reconstitution des fonds multilatéraux que la France accueillera en 2019 dans le cadre de sa présidence du « G20 ».

C'est en raison de cet intérêt commun des deux ministères que le pôle social de la mission permanente de la France auprès des Nations Unies à Genève comprend trois personnes dédiées aux questions de santé mondiale, à savoir, outre le conseiller pour les affaires sociales, une diplomate de carrière, Mme Marianne Mortelette, et un volontaire international, M. Morgan Jouy.

2.2.1 Le rôle du conseiller pour les affaires sociales

En conséquence, le conseiller pour les affaires sociales partage avec ses collègues une série de rôles et de tâches, sur la base d'une répartition décidée de façon informelle lors de son arrivée, et non explicitement prise en compte dans sa lettre de mission :

- sur le plan institutionnel, il est responsable en premier recours des dossiers de la présence française à l'OMS, du bureau de l'OMS à Lyon, des instances régionales et de la réforme de la gouvernance de cette organisation internationale ;
- sur le plan sanitaire, des questions relatives aux maladies non transmissibles, aux addictions, à la santé mentale, au vieillissement, aux violences interpersonnelles, à la sécurité routière, aux ressources humaines en santé et à l'initiative « Emploi en santé et croissance économique et santé ».

Sa collègue diplomate a quant à elle en charge l'accord entre la France et l'OMS, le dialogue de financement et l'immobilier, et sur le plan sanitaire toutes les questions épidémiques, vaccinales, liées aux maladies transmissibles ainsi qu'au règlement sanitaire international. Elle suit les dossiers relatifs au médicament, à la santé environnementale, à la santé en ligne et à la couverture santé universelle. Elle traite également des fonds multilatéraux en faveur de la santé mondiale, en appui à l'ambassadrice en santé mondiale qui siège dans les instances exécutives des plus importants d'entre eux.

Les deux conseillers s'efforcent toutefois de se remplacer sur leurs dossiers respectifs en cas d'indisponibilité de l'un ou de l'autre.

Le conseiller pour les affaires sociales chargé de la santé mondiale a reçu en juin 2016 une lettre de mission signée de la Déléguée aux affaires européennes et internationales qui mentionne les trois priorités d'action générales ayant trait à l'OMS :

- la participation à la réflexion sur l'évolution du rôle de l'OMS, avec des accents sur le règlement sanitaire international, sur la place du bureau de Lyon et sur les maladies non transmissibles ;
- le renforcement des liens entre les experts français au sein de l'OMS et la mission permanente ;
- la vigilance quant à la cohérence des actions en faveur de la santé mondiale, notamment entre celles mises en œuvre par l'OMS et celles relevant des fonds multilatéraux, dans la perspective de la présidence par la France du bureau européen de l'OMS, dont les priorités portent sur la couverture santé universelle, l'initiative « Diplomatie et santé » et les travaux d'une commission de haut niveau sur le thème de l'emploi en santé et la croissance économique.

A la fin 2018, des résultats étaient acquis pour plusieurs de ces objectifs, notamment :

- une résolution adoptée à l'Assemblée mondiale de la santé de mai 2017, lançant un plan d'action quinquennal (2017-2022) pour l'emploi en santé et la croissance économique dans le cadre de la stratégie de l'OMS pour les ressources humaines en santé à l'horizon 2030 ;
- l'organisation d'une conférence de l'OMS sur les maladies non transmissibles en octobre 2017 à Montevideo (Uruguay) ;
- la présentation d'un plan d'action sur les activités sportives, comme moyen de prévention des maladies non transmissibles, à l'Assemblée mondiale de la santé en mai 2018.

Il y a cependant lieu d'observer que la répartition des dossiers entre les deux membres de la mission permanente en charge de la santé mondiale ne met pas le conseiller pour les affaires sociales en mesure de prendre en charge certains des thèmes identifiés dans sa lettre de mission, comme le règlement sanitaire international, la couverture santé universelle ou la coordination des actions de l'OMS avec celles des fonds multilatéraux. On peut à cet égard s'interroger sur le fait que cette lettre de mission ne fasse pas état de la présence d'une collègue et de la nécessité d'une allocation des tâches entre elle et le conseiller pour les affaires sociales et elle qui soit cohérente avec les objectifs communs ou spécifiques aux deux ministères.

2.3 Les négociations multilatérales au siège de l'Organisation des Nations Unies à New York

L'ensemble des questions traitées dans les organisations thématiques du système des Nations Unies sont susceptibles d'être examinées en deuxième instance par l'organe suprême de l'ONU, l'Assemblée générale, qui se réunit chaque année lors d'une session qui débute en septembre.

Les résolutions soumises au vote de l'ensemble des Etats représentés à l'Assemblée générale sont préparées au sein de grandes commissions. S'agissant des questions d'emploi, sanitaires et sociales, c'est la troisième commission, relative aux questions sociales, humanitaires et culturelles, qui est principalement compétente. La deuxième commission, relative aux questions économiques et financières, a à son agenda les enjeux de développement et de lutte contre la pauvreté, qui intéressent aussi la diplomatie sociale. Il y a également lieu de mentionner plusieurs commissions émanant du Conseil économique et social des Nations Unies, notamment sur le développement social et les questions de population et de développement.

La conseillère pour les affaires sociales à la mission permanente auprès des Nations Unies à New York réalise un travail de négociation multilatérale sur les résolutions examinées par les Commissions et l'Assemblée générale. Il s'agit d'une activité principalement d'essence diplomatique

par essence, qui implique rarement en tant que telle l'exercice de compétences approfondies des questions sociales, même si celles-ci constituent un atout appréciable dans les contacts avec les autres délégations et l'appui à l'élaboration des positions européennes (*cf. infra*, §. 3.2). Les instructions sur les positions à tenir sont reçues de la Direction NUOI du ministère de l'Europe et des affaires étrangères, à l'issue d'une élaboration concertée entre les administrations des ministères concernés.

Le travail de négociation multilatérale repose sur l'établissement de relations étroites avec les représentations permanentes de pays tiers et tout particulièrement celles des Etats membres de l'Union européenne (*cf. infra*, § 3.2), afin de promouvoir les positions françaises, proposer des initiatives communes ou trouver des compromis acceptables par la France sur certaines résolutions. La conseillère pour les affaires sociales représente notamment la France dans deux « groupes d'amis », regroupements de pays attachés un même thème, sur la santé mentale et sur la couverture santé universelle.

Cette activité d'influence peut enfin s'étendre à l'organisation d'un *side event*, initiative prise par la mission permanente pour populariser un thème de négociation multilatérale : ainsi, dans les domaines de l'emploi, de la santé et des affaires sociales, la France a ainsi organisé en 2018 :

- en mars, un événement sur le thème « Innover pour les femmes actrices du développement » en parallèle des travaux du comité pour l'élimination de toute forme de discrimination contre les femmes (CEDAW) en mars 2018 ;
- en septembre, lors de l'Assemblée générale des Nations Unies, un événement sur la finance sans tabac (*cf. infra*, § 2.4) ;
- en octobre, un événement sur la santé mentale ;
- également en octobre, une manifestation à l'occasion de la journée pour l'élimination de la pauvreté.

En principe, toute question relative au travail, à la santé et aux affaires sociales examinée dans les organisations compétentes des Nations Unies à Genève (OIT et OMS, notamment) peut être réexaminée lors de l'Assemblée générale des Nations Unies. En pratique, les questions relatives au travail trouvent le plus souvent leur achèvement dans le cadre du fonctionnement tripartite de l'OIT. En revanche, les questions relatives à la santé mondiale remontent de plus en plus fréquemment à New York : ainsi, en 2018, l'Assemblée générale a adopté une résolution en décembre 2018 sur le thème « Santé mondiale et politique étrangère : s'occuper de la santé des plus vulnérables pour une société inclusive », et qui prévoit l'organisation d'une réunion de haut niveau sur la couverture sanitaire universelle qui se tiendra en 2019 à New York.

Il est à noter que la conseillère pour les affaires sociales à la mission permanente de la France auprès des Nations Unies à New York n'a pas reçu de lettre de mission à sa prise de poste, et ne réalise pas de bilans de son activité.

2.4 L'organisation de visites de personnalités françaises

Les conseillers pour les affaires sociales dans les postes multilatéraux sont amenés à organiser et accompagner la visite de personnalités françaises auprès des organes dirigeants des organisations des Nations Unies. C'est le cas à Genève avec les demandes régulières d'entretiens de personnalités françaises avec le directeur général du BIT (*cf. supra*, § 2.1.3), ou de fréquentes réunions de travail entre les administrations sanitaires françaises et les services de l'OMS, notamment sur le thème des maladies non transmissibles et dans le cadre de la négociation et du suivi de l'accord bilatéral entre la France et l'OMS.

A New York, la tenue de l'Assemblée générale des Nations Unies chaque année en septembre donne lieu au déplacement du Président de la République, du ministre de l'Europe et des affaires étrangères et d'autres ministres et personnalités, dont l'organisation matérielle est prise en charge directement par l'ambassadeur. En 2018, la ministre des solidarités et de la santé s'est également rendue à l'Assemblée générale, et a cette occasion a participé à un événement sur la finance sans tabac au côté du directeur exécutif de l'OMS, organisé par la conseillère pour les affaires sociales. Cette dernière a également directement en charge l'accueil de délégations administratives, notamment lors de la session annuelle de la Commission de la condition de la femme en mars, à laquelle participent régulièrement la DGCS et la DAEI.

3 POSITIONNEMENT DES CONSEILLERS POUR LES AFFAIRES SOCIALES AU SEIN DES MISSIONS PERMANENTES AUPRES DES ORGANISATIONS DU SYSTEME DES NATIONS UNIES, ET DANS LEURS CONTACTS EXTERIEURS

3.1 Au sein des missions permanentes

À l'instar de la situation décrite au sein de représentation permanente de la France au sein de l'Union européenne, l'organisation des travaux dans les missions permanentes auprès des Nations Unies à Genève et New York est empreinte d'une certaine verticalité, liée à la spécificité des organisations et des thèmes dont les conseillers pour les affaires sociales ont la charge de suivre l'activité et les développements.

Les enjeux de coordination interne aux missions permanentes sont donc circonscrits et distincts selon les postes :

- ils sont objectivement limités dans le champ du suivi de l'OIT à Genève, qui dispose de modes de gouvernance et d'une comitologie spécifiques, que le conseiller pour les affaires sociales maîtrise du fait de son expérience antérieure dans le monde syndical ; l'enjeu essentiel est l'information identique, complète et en temps réel de l'ambassadeur et du délégué du gouvernement sur les thèmes examinés par l'OIT et les positions exprimées par les autres délégués de la France – au titre des employeurs et des salariés – et par les délégués des pays partenaires de la France, et le cas échéant l'implication à haut niveau de la représentation permanente dans les enjeux importants pour la France ; ainsi, en 2019, un déplacement prévu du Président de la République à l'occasion du centenaire de l'OIT impliquera une organisation coordonnée au niveau de l'ambassadeur ;
- dans le domaine de la santé mondiale à Genève, comme cela a été mentionné antérieurement (*cf. supra*, §-2.2.3), l'enjeu principal est la coordination fluide de l'activité du conseiller pour les affaires sociales avec sa collègue également en charge de ce thème ; par ailleurs, il existe une intersection forte des questions de santé mondiale avec la thématique des droits de l'homme : environ une résolution sur dix adoptées par le Haut Conseil pour les droits de l'Homme a un lien avec les questions de santé, qu'il s'agisse de SIDA, des questions de santé sexuelle et reproductive, de la santé mentale, etc. ; une collaboration fluide et étroite fonctionne à cet égard entre le conseiller pour les affaires sociales chargé de la santé mondiale et la conseillère « Droits de l'Homme » à la mission permanente à Genève ;
- enfin, le caractère hautement politique des négociations multilatérales dans le cadre de l'Assemblée générale des Nations Unies et des grandes commissions de l'ONU à New York implique une coordination étroite et permanente entre la conseillère pour les affaires sociales, les services « Droits de l'Homme » et « Développement » de la mission permanente, et l'ambassadeur lui-même ; de l'avis de ces partenaires, cette coordination se caractérise par une excellente fluidité.

Il est à noter que, à la différence de la situation en vigueur dans les postes bilatéraux, l'activité des conseillers pour les affaires sociales dans les missions permanentes à Genève et à New York n'implique pas de coopération particulière avec les unités chargées des questions économiques et commerciales. En particulier, le thème de la prise en compte de normes minimales du droits du travail et sociales dans les accords commerciaux négociés dans le cadre de l'Organisation mondiale du commerce à Genève, qui pourrait intéresser le conseiller pour les affaires sociales en charge de l'OIT, n'est plus pour l'heure d'actualité dans le contexte de la paralysie des organes de règlement des différends de cette organisation.

3.2 À l'extérieur des missions permanentes

L'activité des conseillers pour les affaires sociales dans les missions permanentes auprès des organisations des Nations Unies à Genève et à New York implique naturellement des contacts avec leurs homologues des représentations des pays partenaires de la France, notamment des Etats membres de l'Union européenne.

En effet, l'article 34 du Traité de l'Union européenne prévoit que « les États membres coordonnent leur action au sein des organisations internationales et lors des conférences internationales. Ils défendent dans ces enceintes les positions de l'Union. Le haut représentant de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité assure l'organisation de cette coordination.

En pratique, la délégation de l'Union européenne réunit régulièrement les représentants des Etats membres auprès de l'OIT et de l'OMS à Genève, afin de déterminer une position commune sur les thèmes examinés. Lorsque cette position commune est trouvée, elle est exprimée par l'Etat membre qui exerce la présidence tournante de l'Union (cette dernière n'ayant que statut d'observateur au sein des organisations des Nations Unies). A New York au siège des Nations Unies, une courte réunion de coordination est organisée quotidiennement par la conseillère en charge des questions de santé de la délégation de l'Union européenne.

Cette comitologie assure l'insertion des conseillers pour les affaires sociales au sein d'un large réseau d'homologues qui favorise le partage des positions et l'identification des divergences éventuelles dans les négociations multilatérales. De l'avis des personnes rencontrées par la mission à Genève et à New York, les compétences professionnelles spécifiques dans les domaines de l'emploi, de la santé et des affaires sociales des conseillers pour les affaires sociales constituent un atout pour l'influence de la France dans ce cadre, les pays dont la diplomatie multilatérale repose dans ces domaines sur des diplomates généralistes étant souvent moins pro-actifs.

4 RELATIONS DES POSTES AVEC LES ADMINISTRATIONS CENTRALES ET ROLE D'ANIMATION DE LA DAEI

Comme souligné antérieurement, les négociations multilatérales dans le cadre du système des Nations unies exigent des échanges permanents avec les administrations centrales à Paris, au stade de la restitution des travaux menés au sein des diverses instances des organisations internationales, comme de l'élaboration et de la communication des positions à tenir par les délégués français dans ces instances. Ces échanges impliquent :

- au plan politique, la direction NUOI du ministère de l'Europe et des affaires étrangères, qui est responsable en dernière instance de la validation des instructions, et porte en particulier la prise en compte dans ces instructions des orientations générales de la diplomatie française, notamment dans le domaine de l'évolution de la gouvernance du système des Nations Unies ou en lien avec certaines positions traditionnelles de la France (cas par exemple de la non reconnaissance des peuples autochtones) ; au poste au sein de la mission de la France auprès des Nations Unies à New York, les directions du ministère de l'Europe et des affaires étrangères – direction NUOI et direction générale de la mondialisation (DGM) – sont des interlocuteurs quotidiens de la conseillère pour les affaires sociales.
- au plan technique, la direction générale du travail pour les questions relatives à l'OIT, la direction générale de santé (DGS) et la direction générale de la mondialisation (DGM) pour les questions de santé mondiale, et la DAEI dans tous les cas, fournissent les éléments substantiels des instructions aux conseillers pour les affaires sociales ; ces derniers font état d'échanges constants et fluides avec ces directions ; il est à noter que la direction générale de l'offre de soins, qui est intéressée aux questions d'organisation des soins n'est impliquée dans les questions de santé qu'en tant que de besoins sur sollicitation de la DGS, et que la direction de la sécurité sociale compétente pour les questions de couverture santé universelle est absente de ces concertations.

En dehors de cette coordination avec les administrations centrales, les conseillers pour les affaires sociales formulent peu d'attentes à l'égard de la DAEI, si ce n'est dans le domaine de l'appui en moyens de fonctionnement. Le séminaire annuel des conseillers pour les affaires sociales leur apparaît comme un rendez-vous approprié pour le partage des enjeux communs au réseau.

Cependant, ces conseillers n'ont bénéficié d'aucune formation à leur prise de poste, alors que la dimension fortement diplomatique de leur poste aurait pu justifier une introduction plus formalisée aux enjeux et aux méthodes de l'action diplomatique multilatérale et au l'organisation et au fonctionnement du ministère de l'Europe et des affaires étrangères.

5 APPRECIATIONS GENERALES RECUEILLIES PAR LA MISSION

L'activité des conseillers pour les affaires sociales dans les missions permanentes auprès des organisations des Nations Unies comporte une dimension de diplomatie multilatérale spécifique, distincte de celle que la mission a observée à la représentation permanente de la France auprès de l'Union européenne où la technicité des dossiers communautaires requiert une maîtrise approfondie des compétences « métier » des ministères sociaux.

Des observations que la mission a recueillies auprès des ambassadeurs et des services des missions permanentes à Genève et à New York, il apparaît que les conseillers pour les affaires sociales s'acquittent efficacement de la compétence diplomatique qu'il leur est demandée de mettre en œuvre en dépit du fait qu'ils n'y ont pas été formés. L'adéquation des profils des conseillers pour les affaires sociales aux missions attachées à leurs postes est particulièrement appréciée en ce qui concerne le suivi des questions relevant de l'OIT à Genève et la préparation des travaux de l'Assemblée générale et des grandes commissions des Nations Unies à New York.

La question peut toutefois être posée de l'adéquation des missions confiées aux conseillers pour les affaires sociales dans les trois postes à Genève et New York aux attentes des ministères sociaux. Si le contexte de la gouvernance tripartite de l'OIT justifie sans peine la présence permanente à Genève d'un conseiller disposant d'une solide expérience dans le domaine du dialogue social, les conditions effectives d'exercice de leur activité par le conseiller en charge des questions de santé mondiale à Genève et par la conseillère à New York soulève davantage de questions :

- la technicité et l'étendue des questions de santé mondiale, tout comme les fortes interactions existant entre les instruments et les initiatives mis en œuvre par l'OMS et les politiques nationales de santé publique et de prévention – lesquelles n'épuisent cependant pas les enjeux de santé mondiale, qui s'étendent à des thématiques d'offre de soins et de couverture des frais de santé -, constituent de fortes motivations de la pérennité d'un poste de conseiller pour les affaires sociales ; cependant, les modalités présentes de l'insertion de ce dernier au sein de la mission permanente mériteraient d'être rediscutées avec le ministère de l'Europe et des affaires étrangères, en ce qui concerne notamment les attributions respectives du conseiller pour les affaires sociales et de sa collègue diplomate, notamment en matière de suivi du règlement sanitaire international ou des fonds multilatéraux ; une lettre de mission définissant des objectifs communs aux deux postes, et déclinant les compétences de chacun d'entre eux, en tenant compte du rôle de coordination dévolu à l'ambassadrice pour la santé mondiale, serait à cet égard opportune ;
- si le maintien d'un poste de conseiller à Genève sur les questions de santé mondiale peut être jugé prioritaire pour les ministères sociaux, il est plus difficile de justifier le financement de la mise à disposition de la mission permanente auprès des Nations Unies à New York d'un cadre supérieur de haut niveau, pour des missions dont la composante de diplomatie multilatérale générale est déterminante, même si, comme cela a été souligné antérieurement, certains thèmes comme la couverture santé universelle tendent à remonter plus fréquemment au niveau de l'Assemblée générale des Nations Unies ; il serait utile que le ministère de l'Europe et des affaires étrangères confirme et précise ses attentes en la matière, sachant que le suivi des questions sanitaires et sociales au sein de la mission permanente pourrait être organisé selon des modalités différentes de l'ouverture d'un poste de conseiller pour les affaires sociales « chef de service », telles que l'insertion d'un chargé de mission au sein des services « Développement » ou « Droits de l'Homme » - de la mission.

4.2 : LES POSTES BILATÉRAUX VISITÉS PAR LA MISSION

4.2.1 : LE POSTE DE CONSEILLER POUR LES AFFAIRES SOCIALES À BERLIN

SOURCES :

- Documents transmis par le conseiller pour les affaires sociales,
- Visites de la mission à l'ambassade de France en Allemagne et auprès des administrations sociales allemandes 28 et 29 août 2018.

1 PRESENTATION RAPIDE DU POSTE

Le poste de conseiller pour les affaires sociales (CAS) à l'ambassade de France à Berlin est confié depuis le 17 décembre 2018 à Christine Jacob, administratrice civile. Elle a rang de cheffe de service.

Le précédent titulaire du poste était Manuel Bougeard, administrateur civil, qui a occupé une première fois le poste de novembre 2014 à août 2016. Une période de vacance est ensuite intervenue, entre septembre 2016 à mai 2017, pendant laquelle Manuel Bougeard a pris la direction du cabinet de la ministre chargée du travail. Il a repris le poste le 17 mai 2017.

Avant Manuel Bougeard, les titulaires du poste ont été Jacques Simbsler, de décembre 2011 à août 2014, et auparavant Xavier Luquet, d'avril 2007 à juin 2011. Tous deux avaient été nommés dans le poste à l'issue d'un passage au sein du cabinet d'un ministre chargé de l'emploi, de la santé et des affaires sociales.

Le service des affaires sociales bénéficie d'une adjointe, diplômée de l'ESCP-Europe et de Sciences Po, ainsi que d'une assistante, toutes deux recrutées sur contrats de droit local. Ces deux emplois sont comptés en fonctions « métier » et non « support », dont non sujets à mutualisation budgétaire au sein du programme 105 (« Action de la France en Europe et dans le monde » du ministère de l'Europe et des affaires étrangères, et restent à la charge budgétaire des ministères sociaux au-delà de 2018. En outre, au moment où la mission a visité le poste – fin août 2018 -, le service des affaires sociales bénéficiait d'une stagiaire, élève directrice d'hôpital à l'EHESP. Il bénéficie d'une délégation de crédits de fonctionnement d'un montant de 25 400 € en 2018 (hors rémunération des collaborateurs sous contrats de droit local).

Dans le cadre des travaux ayant donné lieu au présent rapport, la mission a eu des échanges avec Manuel Bougeard. La visite qu'elle effectuée en Allemagne en août 2018 a été organisée par lui.

2 ACTIVITES PRINCIPALES DU POSTE

2.1 Information sur la situation et les politiques sociales

Le poste de conseiller pour les affaires sociales à Berlin est le plus sollicité aux fins d'information sur les politiques sanitaires et sociales allemandes par les cabinets et les directions d'administration centrale des ministères sociaux, les corps de contrôle, le Parlement et d'autres commanditaires. En 2018, le poste a reçu 38 questionnaires transmis par l'intermédiaire de la DAEI, soit 93% de

l'ensemble des questionnaires connus de la DAEI au cours de cette année (*cf.* Annexe 2 pour une analyse détaillée par pays et par thèmes des questionnaires transmis aux postes diplomatiques).

En outre, le conseiller pour les affaires sociales fait état d'une charge au titre de réponses complémentaires, consistant en des précisions à apporter aux réponses initiales, le plus souvent à la demande des cabinets des ministres chargés du travail, de la santé et des affaires sociales.

La charge de travail du conseiller pour les affaires sociales et de son équipe au titre de la réponse aux questionnaires est donc très importante³⁰. Il pointe le caractère parfois décalé de certains questionnaires relativement aux enjeux des politiques sociales allemandes (exemple : carrières des professeurs d'université – praticiens hospitaliers), et la charge que représente leur traduction en allemand. Une préoccupation particulière porte sur les questionnaires transmis par la Cour des comptes, qui lui paraissent particulièrement longs et généraux.

Dans le contexte d'une coopération franco-allemande très riche (*cf. infra*, § 3), les ressources mobilisées en faveur de la réponse aux questionnaires se traduisent par une moindre disponibilité pour les autres missions assignées au poste (réponse aux demandes de l'ambassadrice ou des autres services de l'ambassade, influence, partenariats avec des institutions allemandes), et ce alors même que le conseiller pour les affaires sociales reçoit très peu d'informations en retour sur l'utilisation faite de ses réponses aux questionnaires, au risque de la perception d'une activité déployée « à fonds perdus ».

En dehors des questionnaires et des suites qu'ils impliquent, il mentionne également un nombre importants de notes rédigées à l'occasion d'événements impliquant les ministres (par exemple, à l'occasion d'une rencontre entre la ministre du travail et l'ambassadeur d'Allemagne en France) ou l'ambassadrice (cas d'une rencontre avec un ministre fédéral allemand ou le responsable d'une organisation syndicale), ou de sa propre initiative (telles que sur les réformes de l'administration en Allemagne ou sur la place des questions sociales dans la campagne électorale).

Son travail d'information des autorités françaises est en outre confronté au caractère fédéral des institutions politiques allemandes, notamment dans le domaine social (politique familiale, aide sociale, soutien aux personnes handicapées ou âgées, formation initiale, en alternance ou continue...). Ce contexte implique une démultiplication des contacts avec les autorités politiques des Länder, des déplacements fréquents dans les plus importants d'entre eux, ou la sollicitation de personnes-ressources dans les consulats de France.

Le conseiller pour les affaires sociales produit enfin les « brèves » qui nourrissent le bulletin de veille internationale bimensuel consolidé par la DAEI.

2.2 Contribution à l'organisation de visites et de manifestations

L'ambassade de France en Allemagne est particulièrement concernée par des visites de responsables politiques français, ce dans tous les domaines. A titre d'exemple, le chef du service économique régional de l'ambassade mentionne la présence à Berlin du Ministre de l'économie au moins une fois par mois.

³⁰ Le conseiller pour les affaires sociales à Berlin n'a pas fourni d'évaluation précise de la part de son temps qu'il consacre à la réponse aux questionnaires. La mission estime toutefois que cette part est très probablement supérieure à 50 %.

Dans le domaine social, le conseiller pour les affaires sociales a ainsi préparé treize visites en 2017 :

- cinq d'entre elles ont concerné des ministres ou secrétaires d'État ou leurs plus proches collaborateurs :
 - le Premier ministre en septembre : visite d'une école professionnelle, et en marge organisation d'un entretien entre un conseiller du Premier Ministre et son homologue allemande ;
 - la ministre de la santé en mai dans le cadre du G20 tenu à Berlin ;
 - la ministre du travail du précédent gouvernement en février, dans le cadre d'une conférence en partenariat avec la Fondation Bertelsmann sur « le travail 4.0 » ;
 - le directeur de cabinet de l'actuelle ministre du travail ;
 - la secrétaire d'État en charge de l'aide aux victimes dans le précédent gouvernement ;
- deux visites ont été le fait de directeurs généraux de grands opérateurs nationaux des politiques d'emploi et sociales : le directeur général de la Caisse nationales des allocations familiales d'une conférence en partenariat avec la Fondation Bertelsmann en janvier, et le directeur général de Pôle Emploi en juin ;
- deux autres visites ont été organisées au profit de parlementaires : en août, M. Jean Arthuis, député européen dans le cadre d'une mission sur « l'Erasmus de l'apprentissage » ; en décembre, M. Aurélien Taché, député dans le cadre d'une mission sur l'intégration des migrants ;
- quatre visites ont en enfin concerné des thèmes plus techniques ou des délégations de responsables administratifs, sur les thèmes de la place des femmes dans les organes de direction des entreprises, de la prostitution, de la résistance anti-microbienne et de la protection sociale des salariés du spectacle).

Cette énumération illustre le nombre et la diversité des sollicitations dont le conseiller pour les affaires sociales à l'ambassade de France à Berlin fait l'objet. La charge de travail associée est importante, car elle cumule la recherche de partenaires allemands pour des rencontres avec les délégations françaises, et dans la plupart des cas la préparation de dossiers techniques, assortis d'éléments de langage dans le cas des visites ministérielles.

Le conseiller pour les affaires sociales est enfin à l'origine de manifestations organisées par l'ambassade de France en Allemagne. Par exemple, la journée internationale des droits des femmes du 8 mars est chaque année un motif de sollicitation pour le conseiller, qui s'est vu confier le rôle de « référent genre » au sein de l'ambassade. Ainsi, en 2018, le 8 mars a-t-il vu l'organisation d'un événement à l'ambassade, suivi en avril de l'organisation d'une conférence sur l'accès des femmes aux postes dirigeants des entreprises et des administrations.

2.3 Diplomatie d'influence

Au regard du nombre des demandes d'information des administrations françaises sur les politiques publiques sanitaires et sociales conduites en Allemagne, des visites de délégations françaises et des événements organisés par l'ambassade, le conseiller pour les affaires sociales est amené à entretenir des relations étroites avec les ministères allemands chargés du travail, des affaires sociales et de la santé.

Compte tenu du dispositif gouvernemental mis en place en Allemagne à l'issue des élections législatives de septembre 2017, le conseiller pour les affaires sociales est en contact avec trois ministères :

- le ministère fédéral du travail et des affaires sociales (*Bundesministerium für Arbeit und Soziales*, BMAS) ;
- le ministère fédéral de la santé (*Bundesministerium für Gesundheit*, BMG) ;
- le ministère fédéral de la famille, des personnes âgées, des femmes et de la jeunesse (*Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend*, BMFSFJ).

La pratique constante du conseiller est de s'adresser en priorité aux unités internationales de ces ministères, qui prennent en charge les demandes du conseiller pour les affaires sociales lorsqu'elles en ont la compétence, ou se réfèrent aux directions « métiers » pour des interrogations plus complexes. Ce mode d'échange ne fait toutefois pas obstacle à la sollicitation ponctuelle d'interlocuteurs de ces directions « métiers » connus du conseiller pour des questions ponctuelles.

Les réponses fournies par les administrations allemandes sont en règle générale de bonne qualité, et reflètent objectivement l'impact des politiques sociales mises en œuvre outre-Rhin. Le conseiller pour les affaires sociales regrette cependant que la masse de questions à traiter ne lui permette pas, du moins de façon systématique, d'ajouter aux éléments transmis par les interlocuteurs administratifs allemands, des appréciations plus personnelles issues de la confrontation de ces éléments avec les analyses produites sur ces politiques par des organisations non gouvernementales, notamment par les organisations syndicales.

En dehors de l'acquisition d'informations sur les politiques sociales en Allemagne, le conseiller pour les affaires sociales met en œuvre des actions de promotion des politiques françaises d'emploi, sanitaires et sociale en faveur de ses partenaires administratifs, mais aussi d'un ensemble plus vaste d'acteurs de la société allemande, d'information et de promotion des politiques d'emploi, sanitaires et sociales menées en France. Ce pan de son activité a été particulièrement important depuis l'élection de l'actuel Président de la République, compte tenu de l'importance des réformes mises en œuvre, notamment dans le domaine du marché du travail (droit du travail, assurance chômage, formation professionnelle). Il a également été actif en matière d'échanges avec les administrations allemandes dans le domaine de la politique familiale : l'année 2017 a ainsi vu l'organisation d'une conférence avec la participation de la CNAF, sur la question du paiement des pensions alimentaires.

Outre ses contacts avec les administrations allemandes, le conseiller pour les affaires sociales est ainsi amené à entretenir des contacts nourris avec les organisations syndicales, singulièrement avec le principal syndicat DGB (*Deutscher Gewerkschaftsbund*). S'agissant des organisations d'employeurs, il est en contact avec l'Union fédérale des employeurs allemands (*Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände*, BDA), qui est l'instance patronale qui intervient dans le domaine social, et en particulier qui représente les employeurs dans les négociations collectives³¹.

Par exemple, le conseiller pour les affaires sociales a été conduit à consulter le DGB et le DBA sur la question des travailleurs détachés tout au long du processus d'élaboration de la directive communautaire relative à ce thème.

³¹ C'est en revanche le service économique régional qui est responsable des relations avec le secteur économique des organisations d'employeurs allemandes.

Il y a également lieu de souligner l'importance qui s'attache, pour le suivi des politiques sociales allemandes comme pour la promotion des politiques françaises, à l'établissement de liens solides avec les autorités des *Länder*. Comme indiqué précédemment (*cf. supra*, § 2.1), le conseiller pour les affaires sociales est amené à effectuer de nombreux déplacements hors de Berlin afin de rencontrer les responsables régionaux des politiques d'éducation et sociales.

Du fait de la diversité des domaines couverts par des partenariats franco-allemands, le conseiller pour les affaires sociales est conduit à rencontrer un grand nombre d'acteurs de l'économie et de la société allemandes : cela peut aller des associations de défense des droits des femmes à des entreprises pharmaceutiques allemandes au regard de leur stratégie de commercialisation des médicaments, en passant par les grandes fondations liées aux principaux partis politiques (Fondations Konrad Adenauer et Friedrich Ebert) ou indépendantes (Bertelsmann).

3 PARTICIPATION AUX ACCORDS ET PROGRAMMES DE COOPERATION BILATERAUX

Il est important de rappeler que, outre les relations qui unissent la France et l'Allemagne au sein de l'Union européenne, les deux pays sont liés par un traité bilatéral particulier, le traité de l'Elysée signé en 1963. Révisé à plusieurs reprises, ce traité identifie un vaste ensemble de domaines de coopération entre l'Allemagne et la France, en matière diplomatique, militaire, économique, culturelle, etc. En matière d'emploi, de travail, de santé, de protection et de cohésion sociales, le traité de l'Elysée prévoit ainsi les coopérations dans les domaines suivants :

- la reconnaissance mutuelle des périodes de formation et des diplômes ;
- les échanges entre jeunes, notamment issus de milieux défavorisés ;
- le volontariat civique ;
- les échanges d'expérience en matière d'intégration des migrants ;
- la recherche scientifique.

Le conseiller pour les affaires sociales est donc fortement impliqué dans la mise en œuvre de ces partenariats. Ainsi, dans le domaine du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle, la « feuille de route » issue du conseil des ministres franco-allemand de 2017 impliquait trois actions :

- le renforcement de la coopération entre les administrations du travail allemande et française, particulièrement sur le thème du détachement ;
- l'organisation d'une journée franco-allemande sur l'apprentissage, qui s'est tenue le 22 janvier 2018 ;
- la mise en place d'un groupe de travail franco-allemand sur l'avenir du travail, dans le cadre de la réflexion sur ce thème lancée par l'Organisation internationale du travail.

Dans le champ des affaires sociales, les actions précédemment présentées en matière de politique familiale et de droits des femmes se sont inscrites dans le cadre d'un groupe de travail animé par le ministère chargé de la famille, des personnes âgées, des femmes et de la jeunesse, auquel le conseiller pour les affaires sociales participe.

Un dernier enjeu de coopération entre l'Allemagne et la France identifié par le conseiller pour les affaires sociales vise enfin à développer les échanges d'agents des administrations et des grands opérateurs des politiques d'emploi et sociales.

4 POSITIONNEMENT DU CAS AU SEIN DE L'AMBASSADE ET DANS SES CONTACTS EXTERIEURS

4.1 Au sein de l'ambassade

Du fait de l'ampleur prise par la coopération bilatérale franco-allemande, et en raison du caractère essentiel du poste diplomatique de la France à Berlin, tous les métiers et compétences de l'administration française sont présents à l'ambassade, tous les ministères, à l'instar de la situation qui prévaut à la représentation permanente de la France à Bruxelles, envoyant des attachés ou des conseillers. Par exemple, le service scientifique est autonome et non intégré au service de coopération et d'action culturelle, ce qui n'est plus le cas que dans cinq autres ambassades. Sous ce simple aspect de tension de l'activité globale du poste, la permanence à Berlin d'un conseiller pour les affaires sociales est indispensable au maintien d'une capacité de réponse à la demande massive d'information des ministères sociaux sur les politiques sociales allemandes.

En outre, l'ambassadrice actuellement à la tête du poste a fermement posé le principe d'une forte interministérialité des travaux de l'ambassade. Dans ce cadre, la compétence du conseiller pour les affaires sociales à traiter l'ensemble des thèmes relatifs au travail à l'emploi, au travail, à la santé, à la protection et la cohésion sociales et aux droits des femmes est pleinement reconnue. Ainsi, l'élaboration proprement dite du plan d'action d'ambassade a été précédée d'une explicitation, demandée à chacun des services, de leurs objectifs propres, et complétée par des annexes relatives aux différents domaines, dont le social. Le conseiller pour les affaires sociales considère en conséquence que sa place est tout-à-fait reconnue dans le programme de travail de l'ambassade.

Le conseiller pour les affaires sociales entretient dans ce cadre des liens étroits avec de nombreux services de l'ambassade :

- la chancellerie politique pour l'organisation des visites de ministres et de parlementaires, ainsi que sur le thème de l'égalité entre les femmes et les hommes ;
- le service économique régional pour le traitement des dossiers ayant trait au marché du travail, à la protection sociale et aux industries de santé ;
- le service d'action et de coopération culturelle pour les sujets tenant à l'apprentissage et l'apprentissage, ce service représentant la partie française au sein d'un secrétariat franco-allemand pour l'enseignement, l'apprentissage et la formation professionnelle, et étant l'interlocuteur du plénipotentiaire allemand représentant les ministres chargés de l'éducation dans les 16 Länder ;
- le service scientifique, qui est chef de file des questions relatives à la recherche médicale.

La mission a cependant constaté une présence importante du service économique régional sur les thématiques du marché du travail et de la protection sociale ; un conseiller – généralement un volontaire international – est affecté au traitement des questions correspondantes ; ceci peut engendrer des doublons et un manque de coordination : ainsi, la mission a eu connaissance d'une note rédigée par le service économique régional sur la formation des salaires en Allemagne, qui n'a été transmise qu'à la Direction générale du trésor et en interne à l'ambassade ; au final, cette note n'a bénéficié à Paris qu'à l'administration centrale économique et financière, alors qu'elle aurait pu intéresser les administrations sociales (DARES et DGT), et qu'un travail commun aux deux services – économique et social – aurait sans doute permis une restitution plus exhaustive à l'ensemble des ministères.

4.2 À l'extérieur de l'ambassade

À l'occasion de ses rencontres avec les unités internationales des trois ministères sociaux allemands, la mission a recueilli de façon concordante l'opinion d'une activité considérable de l'ambassade de France envers elles, supérieure à celle déployée par toutes les autres ambassades de pays développés. En cohérence avec les observations précédentes (*cf. supra*, § 2.1), cette activité ressortit pour une part déterminante à la demande de réponses aux questionnaires adressés au conseiller pour les affaires sociales par les administrations sociales. Si le ministère chargé de la santé n'hésite pas à exprimer la lourdeur de la charge qui lui incombe au titre des demandes françaises, celui chargé de l'emploi et de la protection sociale affirme parvenir à traiter toutes les demandes dans des délais raisonnables, soit directement au niveau de l'unité internationale, soit indirectement en transférant des questions aux directions « métier » du ministère, sans toutefois dissimuler que l'unité internationale doit parfois déployer de gros efforts de conviction pour rendre effective la prise en charge effective des questions par ces directions. En revanche, les interlocuteurs allemands soulignent la pertinence des interrogations qui leur sont adressées par la partie française, qui en règle générale sont aisées à rattacher au contexte allemand.

Comme cela a été souligné précédemment (*cf. supra*, § 2.3), le conseiller pour les affaires sociales déploie d'importants efforts pour associer des acteurs sociaux allemands majeurs – partenaires sociaux, associations, fondations, etc. – à l'action de l'ambassade, notamment dans le cadre d'événements tels que colloques, manifestations dans les locaux de l'ambassade, organisation de visites en France, etc. À cela s'ajoute les déplacements réguliers réalisés dans les différents Länder pour appréhender les politiques d'emploi et sociales mises en œuvre au niveau décentralisé, et diffuser l'information sur les politiques de la France dans ces domaines. La politique d'influence ainsi mise en œuvre dans le domaine social supporte la comparaison avec les autres leviers d'action (économique, culturelle, scientifique, etc.). Pour la réalisation de ces initiatives, le conseiller peut compter sur un soutien solide du service commun de gestion de l'ambassade, ses crédits de fonctionnement ne lui permettant pas d'en financer l'intégralité.

5 RELATIONS DU POSTE AVEC LES ADMINISTRATIONS CENTRALES ET RÔLE D'ANIMATION DE LA DAEI

Comme dans d'autres postes diplomatiques, le conseiller social, tout en reconnaissant l'appui significatif que lui fournit la DAEI – en termes budgétaires et logistiques, tout autant que de régulation des questionnaires, bien que des gisements de progrès existent dans ce domaine -, juge que la dimension stratégique de cet appui est insuffisante. Ce n'est cependant pas un handicap majeur dans le cas du poste de conseiller pour les affaires sociales de Berlin dont l'activité *business as usual* issue de l'intensité acquise par la coopération franco-allemande suffit à orienter les travaux.

Le conseiller pour les affaires sociales en Allemagne n'a pas reçu de lettre de mission, et n'établit que des bilans d'activité succincts. Il n'a pas davantage bénéficié d'actions de formation préalable à sa prise de poste. Son expérience qui l'a confronté à des postes à haute responsabilité politique, couplée à sa parfaite connaissance de la langue, de la culture et des institutions allemandes, lui permettent toutefois d'apprécier avec justesse les attentes des ministères sociaux et des ambassades. Cependant, une préparation plus formalisée des conseillers pour les affaires sociales à la prise de poste, nécessaire pour tous les postes, paraît indispensable dans le cas de celui de Berlin, compte tenu de son importance.

Le conseiller pour les affaires sociales estime enfin que la coordination entre les ambassades bilatérales européennes et la représentation permanente de la France auprès des institutions européennes pourrait être améliorée. Un retour de cette dernière sur les positions prises par l'Allemagne dans le concert communautaire serait utile au poste de Berlin, qui dispose de ressources pour saisir les fondements politiques de ces positions.

6 APPRECIATIONS GENERALES RECUEILLIES PAR LA MISSION

Dans le contexte d'une coopération très étroite entre l'Allemagne et la France dans tous les domaines, la mission estime que la présence d'un conseiller pour les affaires sociales expérimenté au sein de l'ambassade de France à Berlin est déterminant pour la prise en compte des enjeux d'emploi, sanitaires et sociaux dans le concert inter-ministériel dont l'ambassade est en quelque sorte un modèle réduit de l'original à Paris. Cette présence doit autant que possible est assurée sans solution de continuité, ce qui implique une gestion rigoureuse des recrutements par l'administration centrale.

Il est compréhensible que les directions d'administration centrale des ministères sociaux et les corps d'inspection et de contrôle aient des attentes très importantes en termes d'information sur les politiques d'emploi, sanitaires et sociales conduites en Allemagne, qui se traduisent par un nombre maximal de questionnaires adressés au conseiller pour les affaires sociales. L'analyse de ces questionnaires réalisée en Annexe 2 montre toutefois que des progrès pourraient être encore réalisés :

- vers une adéquation plus fine des questions posées au contexte allemand ;
- vers un recours plus important à des visites d'études, qui s'avèrent fructueuses tant pour l'administration qui se déplace que pour le conseiller pour les affaires sociales qui y trouve une opportunité pour enrichir son réseau de contacts en Allemagne ;
- vers des échanges directs entre administrations allemandes et françaises, l'obstacle linguistique pouvant aujourd'hui être surmonté par le recours à l'anglais ;
- enfin, vers le développement des échanges de fonctionnaires qui permettrait de disposer à Paris de membres des ministères sociaux allemands, à même d'informer les administrations françaises sur les politiques sociales de leur pays.

Dans la mesure où, à tout le moins pour l'heure, le poste de conseiller pour les affaires sociales à Berlin est doté de ressources humaines appréciables – même si les stagiaires sont par essence une ressource éphémère -, il conviendrait de veiller à ce qu'il couvre de façon équilibrée l'ensemble des thématiques qui incombent aux ministères sociaux, et en particulier, à côté des questions fortement investies de l'emploi, de la formation professionnelle, de la pauvreté et de l'égalité entre genres, celles de la santé publique et de l'organisation des soins sur lesquelles il est légitime qu'il soit leader au sein de l'ambassade.

En dépit d'une grande qualité de la coordination interministérielle du travail du poste diplomatique de Berlin, fortement promue par l'ambassadrice, une clarification de la coordination des travaux susceptibles d'être menés en commun avec le service économique régional paraît nécessaire, afin notamment de veiller à ce que les ministères économiques et sociaux bénéficient de la même information factuelle remontant du poste sur les thèmes d'intérêt commun – marché du travail, protection sociale, santé -, les deux services pouvant naturellement ajouter leurs commentaires spécifiques à destination de leurs administrations référentes.

Le profil des conseillers pour les affaires sociales à Berlin doit concilier aptitude à l'activité diplomatique dans une ambassade où cette dimension est déterminante, capacité à couvrir

l'ensemble des thèmes relatifs à l'emploi, à la santé et aux affaires sociales, ouverture aux relations avec les partenaires sociaux et la société civile, et par conséquent maîtrise de la langue allemande. La prise de poste devrait donner lieu de façon systématique à l'établissement d'une lettre de mission, et l'activité du conseiller être plus systématiquement évaluée.

4.2.2 : LE POSTE DE CONSEILLER POUR LES AFFAIRES SOCIALES A LONDRES

SOURCES :

- Documents transmis par la conseillère pour les affaires sociales.
- Visite à l'ambassade de France au Royaume-Uni et auprès des administrations sociales britanniques les 5 et 6 septembre 2018

1 PRESENTATION RAPIDE DU POSTE

Le poste de CAS à Londres a été occupé par cinq conseillers depuis 2005, avec un taux de rotation élevé jusqu'à 2014 : les deux avant-dernières conseillères, Frédérique Simon-Delavelle et France Henry-Labordère y sont ainsi restées chacune deux ans.

La conseillère visitée en 2018, Marie Keirle, a au contraire occupé le poste d'octobre 2014 au début 2019. Administratrice civile, elle a travaillé auparavant sur les questions internationales au sein de la direction générale de l'action sociale des ministères sociaux et était précédemment, depuis deux ans, conseillère pour les affaires sociales à Moscou.

Le poste de Londres a en principe la République d'Irlande dans son champ de compétence, mais il oriente de fait essentiellement ses activités vers le Royaume-Uni.

Il bénéficie d'une assistante, agent de droit local, ainsi que, selon les périodes, d'un ou deux stagiaires (Sciences-Po, EHESP, ENS...) et s'est vu déléguer, en 2018, des crédits de fonctionnement d'un montant de 23 750 €.

2 ACTIVITES PRINCIPALES DU POSTE

2.1 Information sur la situation et les politiques sociales

L'activité de la conseillère sociale à Londres est, d'après son estimation, pour près de 60% consacrée à des réponses aux demandes de divers administrations ou organismes français.

Outre la fourniture de « brèves » destinées à la « veille sociale », ces transmissions d'informations prennent majoritairement la forme de réponses à des questionnaires, pour lesquels le poste de Londres est, à l'image de celui de Berlin, systématiquement sollicité dès que des investigations comparées sont lancées sur les pays européens ou industrialisés.

Compte tenu des spécificités du système britannique, tant en matière de santé que de protection sociale, les demandes des administrations sociales françaises apparaissent souvent soit peu aisées à replacer dans ce contexte, soit ciblées sur des sujets très « pointus » (la formation en milieu hyperbare par exemple) qui auraient pu trouver des réponses au travers de documentations ou de contacts que la pratique désormais répandue de l'anglais peut faciliter.

Les corps d'inspection, ainsi que la Cour des Comptes, ont notamment tendance à formuler des questions nombreuses et détaillées, alors qu'il pourrait, selon la conseillère pour les affaires sociales, être plus approprié, dans le cas du Royaume-Uni, de repérer le type de débats et de réponses apportées, en termes de politiques et de « bonnes pratiques » à une problématique commune et de repérer les sources et acteurs de référence sur ces sujets.

2.2 Contribution à l'organisation de visites et de manifestations

L'organisation de visites et l'accueil de délégation mobilise, selon son estimation, plus d'un dixième de l'activité du CAS.

Ces visites concernent environ pour moitié des membres du gouvernement ou des parlementaires ; elles peuvent être ponctuelles ou s'inscrire dans le cadre d'une « tournée » plus vaste, comme ce fut le cas au printemps 2018 pour la secrétaire d'Etat aux personnes handicapées, Mme Cluzel ; le programme est alors élaboré par le CAS en lien avec les cabinets, en y associant le cas échéant d'autres services de l'ambassade (à l'exemple du SER, pour la visité pré-citée, sur les questions d'accessibilité et de préparation des Jeux Paralympiques). Le CAS est aussi systématiquement saisi dans le cadre de la préparation des visites du Président de la République et du Premier ministre (visite du médecin urgentiste au sein de l'équipe des précurseurs).

Pour l'autre moitié, ces visites sont celles d'acteurs économiques, sociaux ou culturels. Il peut s'agir de délégations larges et multi-acteurs (par exemple issues des cycles de l'INTEFP ou de l'IHEPS). Il peut également s'agir de visites individuelles d'experts, par exemple du Conseil d'orientation de l'emploi (COE) et de France Stratégie ou de celle du conseiller social de l'Elysée dans le cadre d'opérations relatives à « l'attractivité de la France ».

Enfin, le poste accueille, une fois par an, des délégations d'auditeurs dans le cadre d'actions de formation (GRAPH – directeurs d'hôpitaux,..), ce qui implique un investissement important, mais des avantages en termes de réseautage et d'image de la France.

Le CAS est par ailleurs associé à la préparation d'un certain nombre de manifestations organisées sous l'égide de l'ambassade (sur les sujets comme *Women in tech*, la formation professionnelle à partir des travaux du COE ou les réformes du marché du travail...). Il est aussi amené à organiser la participation de l'ambassade à des manifestations promues par des acteurs britanniques (par exemple la *Chatham House*, *think tank* ayant organisé en 2018 un forum sur la croissance inclusive centré sur l'égalité entre les femmes et les hommes), ainsi qu'à être présent à d'autres évènements, comme le congrès de la Confédération des syndicats britanniques (*Trades Union Congress*).

2.3 Diplomatie d'influence

Les contacts dans le pays sont au cœur de l'activité de la conseillère pour les affaires sociales, dans un contexte où la perspective du *Brexit* pèse sur l'avenir des relations franco-britanniques, mais où elle fait aussi ressentir à nombre d'interlocuteurs l'intérêt de maintenir, sur des sujets sanitaires et sociaux pouvant donner lieu à des préoccupations proches, des échanges réguliers susceptibles de ne pas totalement couper les Britanniques du monde des politiques sociales européennes. Ces préoccupations sont exprimées tant, *mezzo voce*, du côté des administrations, que, de façon plus affirmée, par un certain nombre d'acteurs sociaux ou de *think tank*.

Du côté des administrations, les relations passent naturellement par les services des relations internationales des deux principaux ministères que sont le *Department for Work and Pensions (DWP)* et le *Department of Health and Social Care*. Ceux-ci apprécient la visibilité d'un

correspondant spécifiquement chargé des affaires sociales au sein de l'ambassade de France, ainsi que le fait d'être sollicités à l'occasion de visites de ministres, d'experts ou délégations ; ils sont par contre embarrassés par le flux et la diversité des demandes françaises issues des questions posées par les administrations centrales, sur lesquelles ils ne sont pas en mesure de répondre de manière systématique et peinent souvent à mobiliser leurs collègues plus spécialisés. Le nombre de questions émanant des administrations françaises apparaît à cet égard sensiblement plus élevé que celui provenant des autres ambassades européennes et disproportionné par rapport à celui des demandes britanniques, qui, spontanément, se tournent davantage vers des « modèles anglo-saxons » comme l'Australie, la Nouvelle-Zélande ou le Canada. Une exception existe toutefois pour les politiques relatives à l'égalité entre les femmes et les hommes et à la famille (garde d'enfants) dont l'impulsion est en partie venue du niveau européen, qui sont gérées au niveau interministériel (*Government Equalities Office-GEO*), et pour lesquelles la France est selon cette administration un modèle attractif.

Ce contexte conduit le CAS à développer aussi des contacts directs auprès d'experts de divers organismes, comme le *National Audit Office* qui publie de façon indépendante des rapports assortis de recommandations au gouvernement ou la *Resolution Foundation*, *think tank* ayant développé des analyses publiques relatives aux inégalités de revenus et à la redistribution, ainsi qu'aux enjeux et difficultés d'une mesure phare comme *l'Universal Credit*.

Sur un plan plus « politique », le poste de CAS joue un rôle important dans l'entretien de contacts avec des interlocuteurs sociaux variés, dont certains étaient réservés par rapport au *Brexit* et sont en tout cas partisans du maintien de relations fortes avec les partenaires et gouvernements européens : c'est notamment le cas des organisations patronales et syndicales (et des relais politiques de ces dernières au sein du parti travailliste), et d'interlocuteurs comme la *British medical association (BMA)* qui plaide pour des approches communes sur des thèmes comme les vaccinations, l'obésité ou la résistance aux antibiotiques et pour la mise en commun d'informations sur l'évolution des systèmes de santé en matière de recherche ou de vieillissement.

De même, au plan géographique, le poste a été amené à développer un réseau de contacts en Écosse, nation qui développe, dans le cadre de la dévolution, des politiques sociales plus en phase avec le « modèle social » français. En dépit de son champ théorique de compétences, ses relations avec les administrations et interlocuteurs irlandais restent par contre selon la conseillère limitées, principalement pour des raisons de disponibilité.

La conseillère pour les affaires sociales est enfin amenée à contribuer à la politique de communication et d'influence promue à l'échelle de l'ambassade, au premier chef sur les sujets d'égalité femme-homme pour lesquels elle exerce les fonctions de correspondant permanent, mais aussi sur les politiques françaises relatives au handicap ou à la santé (mois sans tabac, stratégie nationale de santé), ainsi que sur les questions d'attractivité de la France, dans des domaines tels l'emploi, la formation...ou la cuisine (manifestation « *Good food, good France* », relayée auprès de détenus ou d'enfants handicapés).

3 PARTICIPATION AUX ACCORDS ET PROGRAMMES DE COOPERATION BILATERAUX

La conseillère pour les affaires sociales participe à la préparation des sommets bilatéraux qui prennent place, à une fréquence à peu près annuelle, entre le Président de la République et le Premier ministre britannique, en proposant des thèmes d'échanges sur des problématiques communes.

Il n'existe cependant pas d'accord formel de coopération bilatérale dans le domaine social, à l'exception d'un accord bilatéral entre les autorités de santé du Kent et l'hôpital de Calais pour la prise en charge de patients anglais. Le CAS et l'ambassade n'ont pas été impliqués dans la négociation de cet accord, mais ils ont été sollicités sur certains aspects de sa mise en œuvre.

La visibilité du CAS n'est en outre pas totale sur les actions de coopération conduites par des opérateurs français comme Pôle Emploi ou la CNAF.

4 POSITIONNEMENT DU CONSEILLER POUR LES AFFAIRES SOCIALES AU SEIN DE L'AMBASSADE ET DANS SES CONTACTS EXTERIEURS

4.1 Au sein de l'ambassade

Le poste de conseiller pour les affaires sociales a, d'après l'ensemble des interlocuteurs rencontrés, une place reconnue au sein de l'ambassade au regard de ses besoins de compétence technique sur les sujets sociaux, ainsi que de capacités de contact avec les partenaires sociaux et les experts ou associations intervenant dans ce champ ; sa fonction de correspondant permanent pour l'égalité femmes-hommes lui donne par ailleurs un positionnement transversal, sur un sujet faisant l'objet d'une forte priorité de l'action internationale et d'un écho important auprès des interlocuteurs britanniques.

L'ambassadeur affirme de façon générale l'importance des thématiques sociales dans le contexte politique actuel, à la fois pour l'analyse des politiques britanniques et la promotion des modèles français et européen, s'agissant par exemple de la question des inégalités sociales. Des sujets comme l'emploi et le marché du travail et la promotion de l'attractivité de la France sur le plan économique et social auprès des entreprises britanniques lui paraissent aussi, avec le *Brexit* en toile de fond, être mobilisateurs à l'échelle de l'ensemble de l'ambassade. Dans cette perspective, la conseillère pour les affaires sociales est fréquemment sollicitée pour des événements qui mobilisent plusieurs services de l'ambassade et peuvent donner lieu à des travaux de préparation communs (sommets franco-britanniques, manifestations autour de l'attractivité de la France et/ou de la francophonie, promotion de la gastronomie française dans le cadre des manifestations sur le « goût de France »...). Ses relations fonctionnent de façon plus distendue avec l'ambassade à Dublin, à laquelle elle apporte plutôt des contributions ponctuelles sur demande de l'ambassadeur.

S'agissant du Royaume-Uni, le service des affaires sociales est amené à travailler avec plusieurs services de l'ambassade, et en particulier avec :

- la chancellerie, qui suit au plan politique les négociations sur le *Brexit*, et la conseillère de presse, qui organise la communication de l'ambassade et relaie des événements comme les visites ministérielles ou les manifestations autour de l'égalité de genre ;
- le service économique régional (SER) et Business France, dans le cadre des manifestations organisées autour de l'attractivité de la France et de la place des femmes dans l'économie (*Women in tech*), ainsi que comme point d'entrée auprès des interlocuteurs syndicaux ; le SER mène toutefois des travaux en propre, remontant *via* le circuit de la DG Trésor, sur l'évolution du marché du travail et de la pauvreté au Royaume-Uni, même si des échanges ont lieu avec le CAS sur les politiques liées au travail et à l'emploi, les aspects budgétaires des politiques de santé ou de soutien social (réforme de l'*Universal Credit*) ou sur des questions comme le surendettement ou l'accessibilité aux personnes handicapées ;

- le service de coopération et d'action culturelle sur les aspects éducatifs, sachant que c'est le CAS qui au sein de l'ambassade a en charge la question de l'apprentissage et les coopérations y afférant ;
- le service pour la science et la technologie sur des sujets comme la bioéthique (clonage, procréation médicalement assistée) et les perspectives de la médecine génomique ou de la santé numérique ; les liens entre recherche et industrie pharmaceutique sont par contre traités par ce service scientifique en lien direct avec le SER ;
- la magistrate de liaison, sur des sujets comme les violences conjugales, les drogues et la santé en prison, la pédophilie ou la protection des mineurs ;
- les consulats à Londres et à Edimbourg, auxquels le CAS apporte un appui pour le traitement de situations individuelles délicates (par exemple celles de patients français du NHS candidats à des essais cliniques en France ou de patients britanniques contestant le montant des frais liés à une hospitalisation en France), et désormais, pour des réponses aux questions sur les conséquences du *Brexit* ;
- le chef cuisinier de l'ambassade, à propos de la déclinaison auprès de détenus et d'enfants ou adolescents handicapés du programme de promotion de la cuisine française « *Good food, good France* ».

Cependant, l'ensemble des interlocuteurs rencontrés note que, à l'exception notable du pôle genre de l'ambassade, ces coopérations s'opèrent surtout sur une base informelle et au travers de collaborations individuelles, mises en œuvre à propos de questions ou de projets particuliers, parfois d'intérêt manifeste mais parfois plus anecdotiques. Les coopérations de la conseillère sociale sont ainsi spontanément plus aisées avec les petits services et les productions qui résultent d'échanges ou de travaux communs continuent à remonter dans les circuits propres aux ministères d'appartenance de chacun des conseillers.

Un besoin d'animation collective plus transversale et systématique est à cet égard ressenti dans l'ambassade (y compris par le SER), notamment au regard des enjeux du *Brexit*. Il s'inscrit dans les projets de l'ambassadeur dans le cadre des réorganisations en cours, mais impliquerait selon lui que le CAS puisse consacrer moins de temps aux réponses aux questionnaires et davantage à ces travaux collectifs à portée interministérielle.

4.2 À l'extérieur de l'ambassade

L'intervention de l'ambassade de France est vue comme très active par les correspondants ministériels rencontrés au sein des départements chargés respectivement du travail et de la santé, qui évoquent cependant des difficultés à répondre au flux de questions qui leur parviennent sur des sujets souvent spécialisés, et fréquemment traités, au Royaume-Uni, par des agences extérieures à leurs ministères.

Ils apprécient toutefois la possibilité d'échange et de dialogue concrets qu'autorise la présence d'un conseiller spécialisé sur les affaires sociales, ainsi que l'ouverture qu'elle permet sur les politiques françaises et européennes, qui est jugée importante à maintenir par un certain nombre d'entre eux, quelles que soient les dispositions adoptées suite au *Brexit*.

Cette capacité de la France à fournir, *via* son ambassade, des références autres que celles du seul modèle anglo-saxon sur certaines problématiques sanitaires et sociales fait l'objet d'attentes encore plus fortes de la part d'autres acteurs britanniques rencontrés, comme les organisations syndicales ou les associations de professionnels de santé, qui souhaitent pouvoir continuer à développer des

échanges intra-européens sur les politiques ayant trait à la santé publique, aux inégalités ou au vieillissement.

Le poste social à Londres entretient par ailleurs des échanges utiles, compte tenu des incertitudes liées au *Brexit*, avec ses homologues d'ambassades européennes comme l'Allemagne et la Pologne ; s'y ajoutent des contacts plus épisodiques avec d'autres ambassades, notamment sur les sujets d'égalité de genre.

5 RELATIONS DU POSTE AVEC LES ADMINISTRATIONS CENTRALES ET ROLE D'ANIMATION DE LA DAEI

Au-delà des demandes spécifiques qui lui sont adressées, les priorités de l'action internationale de la France dans le domaine social ont une lisibilité inégale pour la conseillère sociale à Londres, à l'exception de la thématique femme-homme et du rappel périodique par la DAEI des missions générales des postes. Le besoin d'une feuille de route annuelle, validée par le Secrétariat général en lien avec le MEAE, est ressenti par elle pour permettre de mieux hiérarchiser les tâches et spécifier ce qui est du ressort des conseillers.

La conseillère pour les affaires sociales n'a pas reçu de lettre de mission, même si des objectifs lui sont fixés à l'occasion de l'entretien annuel d'évaluation avec l'ambassadeur et si l'actualité des politiques françaises et des échanges bilatéraux à haut niveau rythme de fait ses priorités.

Elle n'a pas bénéficié d'actions de formation, sachant que compte tenu de son parcours antérieur, celles-ci n'étaient nécessaires ni en matière linguistique, ni en matière diplomatique ; les besoins ressentis concernent les nouveaux outils de communication et, surtout, des formations destinées à l'assistante du poste (création d'un réseau, diffusion d'une culture des ministères sociaux...).

L'animation assurée par la DAEI lui apparaît cependant précieuse et en progrès, le séminaire des CAS apparaissant comme un moment privilégié pour l'expression des priorités et les échanges entre CAS. Il pourrait selon elle déboucher sur des actions de diffusion des bonnes pratiques (exemples de manifestations réussies, chiffres clés ...) et donner lieu à une information plus systématique sur les activités internationales des opérateurs, caisses et agences, dont la visibilité est variable.

Du côté des directions techniques du ministère, les relations s'articulent principalement autour des questionnaires, qui suscitent souvent des difficultés quant à leur nombre, leur pertinence ou leur formulation (cf. *supra*). Ces relations pourraient selon la conseillère sociale être facilitées par la participation des CAS à des conférences ou des formations en direction des agents du ministère, sur différentes thématiques de l'action internationale ou l'activité des postes eux-mêmes.

6 APPRECIATIONS GENERALES RECUEILLIES PAR LA MISSION

Comme les autres services de l'ambassade, la conseillère pour les affaires sociales au Royaume-Uni se trouve confrontée à un contexte où la perspective du *Brexit* pèse sur les relations franco-britanniques, avec beaucoup de « non-dits » et des difficultés à se projeter dans l'avenir, mais aussi des attentes fortes de la part d'une série d'interlocuteurs pour préserver des échanges de fond avec la France sur des sujets d'intérêt commun en matière sanitaire et sociale.

Le poste de conseiller pour les affaires sociales est de l'avis général important pour éclairer les répercussions des évolutions en cours tant sur la législation que sur la société britanniques ; cela implique que son activité ne soit pas monopolisée par la réponse à des questionnaires, parfois

formulés de façon inadaptée à l'environnement institutionnel du Royaume-Uni ou portant sur des sujets qui suscitent des difficultés de réponse en dehors d'un contact direct entre spécialistes.

Pour faire face à ces enjeux, il importe également que des travaux communs soient conduits au sein de l'ambassade, non seulement sur la base de coopérations informelles en réaction à certaines demandes ou en vue de certaines manifestations, parfois ponctuelles ou anecdotiques, comme c'est principalement le cas aujourd'hui, mais aussi dans la perspective d'élaborer des dossiers coordonnés susceptibles d'alimenter la réflexion interministérielle soit sur des sujets généraux comme les inégalités, l'emploi ou l'attractivité économique, soit sur des problèmes plus spécifiques comme la circulation des médicaments.

L'évolution du poste dépendra de la volonté et de la capacité qu'auront les différentes composantes de l'ambassade à embrasser effectivement cette démarche, sous l'égide de l'ambassadeur, face à un environnement politiquement tendu et économiquement incertain.

Par ailleurs, une réflexion particulière doit être conduite sur la façon de considérer la dimension régionale du poste de CAS : réexamen ou non de son extension à la République d'Irlande, dont l'évolution des politiques (notamment sanitaires) risque de susciter un intérêt accru suite au *Brexit*, organisation et contenu des modalités de travail avec l'ambassade de France à Dublin,

4.2.3 : LE POSTE DE CONSEILLER POUR LES AFFAIRES SOCIALES À MADRID

SOURCES :

- Documents transmis par le conseiller pour les affaires sociales.
- Visite à l'ambassade de France à Madrid et auprès des administrations sociales espagnoles, les 25 et 26 octobre 2018

1 PRESENTATION RAPIDE DU POSTE

Le poste de Madrid a été occupé par trois conseillers depuis 2005 : Blandine Legout, médecin conseil (décembre 2005-juin 2010), Annie Thomas (juillet 2010-décembre 2014) et Jean-François Renucci (depuis janvier 2015).

Comme sa prédécesseure, Jean-François Renucci a eu auparavant un parcours syndical, d'abord à EDF, puis à la fédération CFDT en charge de l'énergie et de la chimie, dont il a été secrétaire fédéral.

Le poste est exclusivement bilatéral, et, à la différence du service économique régional, ne couvre ni le Portugal ni Andorre.

Il bénéficie d'une assistante de niveau chargée de mission, ainsi qu'à certaines périodes, d'un ou deux stagiaires et reçu, en 2018, une délégation de crédits de fonctionnement de 21 400 €. Ses bureaux ont été récemment déménagés dans l'immeuble du consulat, où sont également situés Business France, le service économique régional et le SCAC.

2 ACTIVITES PRINCIPALES DU POSTE

2.1 Information sur la situation et les politiques sociales

L'activité du CAS à Madrid est consacrée environ pour moitié à l'analyse des politiques sanitaires et sociales espagnoles, sur demande de différentes administrations ou organismes français.

Outre la fourniture de « brèves » destinées à la « veille sociale » du réseau et la réponse à des « enquêtes *flash* », il s'agit notamment:

- de réponses à des questionnaires, en provenance des ministères sociaux, de parlementaires, de la Cour des comptes, mais aussi de l'IGAS, et qui ont par exemple porté en 2017-2018 :
 - en matière de santé, sur une diversité de sujets comme la sécurisation des établissements de santé et médico-sociaux, l'universitarisation des professions paramédicales, la fiscalité des produits du tabac, les maladies cardiovasculaires, l'organisation de la filière sang, l'insuffisance rénale chronique, l'optique et l'audioprothèse, l'accès aux urgences, l'activité sportive en santé ... ;
 - en matière de travail, sur les accidents du travail et les maladies professionnelles, la formation professionnelle, les enclaves de travail pour les personnes handicapées ou le travail non déclaré ;

- en matière sociale ou sociétale, sur des thèmes liés notamment au handicap (accueil des jeunes aveugles et déficients visuels, indemnisation et insertion des personnes handicapées), ainsi que, prioritairement, aux politiques familiales (crèches, congé paternité) et à l'égalité entre les femmes et les hommes (politiques d'égalité professionnelle, droits des femmes à travers l'action diplomatique, violences de genre...), qui font l'objet d'une priorité affirmée de l'action internationale de la France et rencontrent un écho majeur dans la société civile espagnole ; des travaux ont été aussi consacrés à la prise en charge des victimes dans le contexte post-attentats, et aux campements et/ou bidonvilles.
- des notes adressées aux ministères sociaux (DAEI), et parfois circularisées dans l'ambassade ou *via* le circuit diplomatique, sur des sujets importants en Espagne comme la démographie et les migrations, les politiques de lutte contre les violences de genre, la contraception ou la conciliation des temps familiaux et privés.

2.2 Contribution à l'organisation de visites et de manifestations

Peu de visites ministérielles ont eu lieu pendant le mandat du CAS actuel, ne mobilisant donc qu'une part de son activité évaluée aux environs d'un dixième. Cela semble principalement dû à l'instabilité de la situation gouvernementale en Espagne entre 2015 et 2018 et, pendant cette période, à une appétence limitée de la part des autorités ministérielles espagnoles ; la décentralisation des compétences sanitaires en Espagne a également pu être un frein, l'hôpital franco-espagnol de Puigcerda, cogéré par la *Generalitat* de Catalogne et le ministère français de la santé n'ayant par exemple jamais été officiellement inauguré.

Une visite officielle a toutefois été effectuée en 2018 par la secrétaire d'État chargée des personnes handicapées, qui s'est notamment intéressée aux mécanismes de financement des politiques du handicap. Par ailleurs, un intérêt accru semble pointer aujourd'hui du côté du nouveau gouvernement, qui pourrait accroître les contacts ministériels franco-espagnols sur les sujets sociaux, nonobstant un calendrier électoral encore très chargé d'ici 2020.

Le CAS a en outre contribué à organiser les déplacements de députés et de responsables ministériels invités à des séminaires ou des colloques, se doublant d'échanges avec leurs homologues espagnols. Il a aussi accueilli les déplacements de plusieurs associations ou membres du Comité économique, social et environnemental, et il est souvent associé aux rencontres organisées entre les dirigeants syndicaux français et espagnols.

Le CAS est d'un autre côté fréquemment mobilisé, au rythme de pratiquement une fois par mois, pour l'organisation et la participation à une série de manifestations franco-espagnoles, tantôt mises en œuvre sous l'égide de l'ambassade, tantôt à l'initiative d'organismes ou d'acteurs de la société civile, tantôt à l'invitation d'autres pays de l'Union européenne. Ces sollicitations portent par exemple sur le handicap et la dépendance (de la part des ministères espagnols), sur le thème du genre et de la place des femmes dans la société (de la part du mouvement associatif), et sur les questions de dialogue social et de formation professionnelle (de la part de fondations ou syndicats).

2.3 Diplomatie d'influence

Les contacts entretenus dans le pays sont vus par le conseiller pour les affaires sociales comme un aspect majeur de son rôle, et ce à la fois avec les administrations, mais aussi, de façon accentuée, en direction de la société civile.

Du côté des administrations, des contacts permanents existent avec les deux ministères compétents (travail migrations et sécurité sociale d'un côté, santé, consommation et bien-être de l'autre), les relations passant systématiquement par les services des relations internationales de ces ministères.

Par ailleurs, la décentralisation des compétences sanitaires et sociales dans les Communautés Autonomes implique d'entretenir des contacts avec plusieurs d'entre-elles pour apporter des réponses appropriées ; de tels contacts ont ainsi été établis, à la faveur de déplacements ou de participation à des conférences, avec les communautés autonomes du Pays basque, de Madrid ou de *Castilla y Leon*.

L'ambassade a en outre confié au CAS mission de développer un réseau d'interlocuteurs dans tous les milieux de la société civile, à commencer par les organisations représentatives des employeurs et des travailleurs, mais également avec un ensemble d'associations, de municipalités, de fondations ou de personnalités d'influence. La nécessité de suivre, « à partir du terrain », l'évolution des différents segments d'une société espagnole très fortement marquée par la crise paraît en effet cruciale à l'ambassadeur, à la fois pour comprendre et éclairer la situation politique du pays, et pour dégager des thèmes sociaux correspondant à des priorités politiques communes (égalité femmes-hommes, handicap, viabilité du système de retraites, fracture numérique...). Une partie de ces contacts passe aussi par le soutien à des associations d'amitié franco-espagnoles, *Dialogo* sur les sujets généraux ou liés à l'emploi et à la formation, *Mujeres Avenir* sur les questions liées à l'égalité de genre.

3 PARTICIPATION AUX ACCORDS ET PROGRAMMES DE COOPERATION BILATERAUX

Le seul accord bilatéral auquel le CAS a contribué est celui concernant le transfert des corps des personnes décédées à l'hôpital franco-espagnol de Puigcerda. L'accord finalisé a été signé par le Président Hollande en 2017 lors du sommet bilatéral de Malaga.

4 POSITIONNEMENT DU CONSEILLER POUR LES AFFAIRES SOCIALES AU SEIN DE L'AMBASSADE ET DANS SES CONTACTS EXTERIEURS

4.1 Au sein de l'ambassade

Comme indiqué plus haut, le CAS a une fonction pivot dans l'ambassade pour les relations avec différents segments de la société civile, et joue un rôle très affirmé sur le thème de l'égalité de genre, pour lequel il a été désigné comme correspondant permanent.

L'ambassadeur souligne l'importance générale d'un travail transversal entre les différents services de l'ambassade, à la fois pour appréhender les diverses facettes de l'économie et de la société espagnoles, et pour promouvoir l'image et l'attractivité de la France dans les différentes manifestations organisées à l'initiative des uns ou des autres.

Dans le cadre de ses fonctions, le CAS a ainsi été amené à collaborer :

- avec Business France, pour informer les entreprises espagnoles sur la législation sociale française, par exemple à l'occasion du « mois de l'investissement » ou en cas de reprise d'une société française, et pour contribuer à la résolution de problèmes rencontrés par des acteurs du monde de la santé français implantés en Espagne (cliniques, fabricant de médicaments homéopathiques...);
- avec le service économique régional, parfois à l'occasion du traitement en commun de certains dossiers, mais le plus souvent dans le cadre d'échanges informels sur les travaux des uns et des autres, ou la mise en commun de réseaux d'interlocuteurs dans la perspective de différentes manifestations (par exemple l'invitation des syndicats espagnols à une rencontre des conseillers français du commerce extérieur). Ces échanges ont par exemple pris place sur la responsabilité sociale des entreprises (avec le conseiller industrie), la prise en compte du handicap, les questions de genre, les saisonniers agricoles ou les priorités sanitaires en matière de traçabilité des produits (en lien avec le conseiller agricole). Les notes et études du SER restent cependant élaborées et transmises à la DG Trésor de façon séparée, y compris sur des questions ayant trait à la législation du travail ou aux négociations collectives : elles sont circularisées au sein de l'ambassade mais peu mutualisées *via* le circuit diplomatique ;
- avec le service de coopération et d'action culturelle, par exemple sur les sujets de scolarisation des enfants et jeunes handicapés, ou dans le cadre des manifestations organisées avec l'association *Dialogo* ;
- avec le service de sécurité intérieure sur les questions relatives à la violence faite aux femmes, aux mineurs isolés, à la prise en charge des victimes des attentats, ou aux migrations et l'habitat insalubre ; ce service revendique toutefois le maintien d'un lien vertical direct « en silo » avec le ministère français de l'intérieur;
- avec le consulat général, en tant que « personne ressource » sur des aspects de la législation espagnole susceptibles d'éclairer le traitement des cas individuels (violences de genre, maltraitance des enfants) ou l'activité du service social.

4.2 À l'extérieur de l'ambassade

Les relations avec l'ambassade de France sont vues comme très actives par le ministère du travail, qui la considère, avec celles du Portugal, d'Allemagne et du Royaume Uni, comme un interlocuteur important, notamment sur des thèmes comme « l'avenir du travail » (initiative de l'OIT), la littératie numérique, l'économie sociale et solidaire ou la lutte contre le travail illégal.

Le CAS et l'ambassade sont également très visibles du côté du ministère de la santé, même si ses services ont tendance à considérer que les questions en provenance des administrations françaises dépassent en nombre et en précision ses capacités de réponse, alors que les compétences correspondantes sont le plus souvent décentralisées aux Communautés autonomes ; des sujets de fond ont par ailleurs fait l'objet de discussions, comme la lutte anti-tabac ou le statut de l'homéopathie.

La présence du CAS apparaît par ailleurs très facilitatrice pour les syndicats espagnols, avec lesquels elle permet un dialogue riche et précis, ainsi que le partage de thèmes communs de préoccupation comme l'égalité salariale entre les hommes et les femmes ou le statut du travail indépendant. Il en est de même pour différents interlocuteurs associatifs, comme l'association *Mujeres Avenir*, avec laquelle des manifestations sont régulièrement organisées.

Le poste entretient enfin des relations avec ses homologues d'autres ambassades, notamment européennes (Roumanie, Bulgarie, Pays Bas, Pologne..) et participe aux colloques organisés par certaines d'entre elles (par exemple l'Allemagne sur la formation duale).

5 RELATIONS DU POSTE AVEC LES ADMINISTRATIONS CENTRALES ET ROLE D'ANIMATION DE LA DAEI

Le CAS a reçu une lettre de mission qui lui a été adressée en juin 2015, et dont les thèmes servent chaque année d'ossature à ses relevés annuels d'activité.

Issu d'un parcours syndical, il n'a par contre bénéficié d'aucune formation ou circuit de rencontres spécifique lors de sa prise de poste, ni en ce qui concerne l'environnement diplomatique et l'activité des ambassades, ni sur les sujets de préoccupation des directions d'administration centrale qu'il connaissait peu antérieurement (DGS, DGOS...).

Il a néanmoins eu accès, à son initiative, à une formation linguistique, qui s'est prolongée pendant son activité à Madrid.

Le CAS est en relation étroite et fréquente avec la DAEI, dont le rôle d'information et d'animation lui paraît pertinent et utile. C'est à elle qu'il adresse l'ensemble de ces notes ainsi que celles qui sont circularisées par les autres services de l'ambassade.

Ses relations sont par contre assez distendues avec les autres directions du ministère, dont les priorités mériteraient selon lui d'être plus clairement déclinées et qui ne répondent pas toujours à ses sollicitations. Les questions qui lui sont adressées sont à cet égard souvent très techniques, méritant plutôt des échanges entre spécialistes, ou au contraire accessibles par la voie de documentations générales.

Peu de visibilité existe par ailleurs du point de vue de l'ambassade sur les actions éventuellement conduites par les opérateurs sous tutelle des ministères sociaux, qu'il s'agisse de Pôle Emploi, des agences sanitaires ou des caisses de sécurité sociale.

6 APPRECIATIONS GENERALES RECUEILLIES PAR LA MISSION

L'activité du conseiller pour les affaires sociales en Espagne intervient dans un contexte de relations relativement distendues entre les responsables ministériels français et espagnols du fait des échéances politiques qu'a connues ce pays et de la décentralisation d'une part significative des compétences sociales et sanitaires. Les demandes françaises ont donc essentiellement une dimension technique, en provenance d'organismes administratifs qui englobent l'Espagne dans le champ de leurs analyses comparées (directions du ministère, Cour des comptes, IGAS...).

A contrario, il existe une forte impulsion de la part de l'ambassade pour considérer les relations avec les acteurs sociaux, et plus largement avec la société civile, comme un élément clé pour l'analyse de la situation politique et économique espagnole, et comme des relais indispensables pour la promotion des priorités et de l'attractivité de la France.

Le rôle du CAS est ainsi très largement tourné vers l'entretien et la mobilisation de ces contacts, et l'organisation, en lien avec les autres services de l'ambassade, de manifestations associant un ensemble diversifié d'interlocuteurs espagnols.

L'une des priorités les plus fortement déclinées est dans ce cadre l'égalité entre les hommes et les femmes, sous des aspects divers (égalité salariale, violences faites aux femmes, conciliation vie familiale-vie professionnelle) ; c'est aussi le cas des sujets relatifs au handicap. En matière de travail et d'emploi, l'activité du CAS est assez fortement tournée vers l'explicitation des législations sociales qui concernent les entreprises françaises ou espagnoles et vers l'échange de bonnes pratiques. L'acquisition d'informations et les relations avec les acteurs sont plus complexes en matière de santé, alors que c'est ce secteur qui fait l'objet du plus grand nombre de demandes de la part des administrations françaises.

L'évolution du poste dépendra pour beaucoup, outre du profil personnel du titulaire, de l'attitude de l'ambassadeur vis-à-vis des sujets sociaux et de la poursuite du travail transversal entre services ; elle sera aussi liée à la stabilité politique et à l'intérêt manifesté par les autorités ministérielles espagnoles pour une action internationale dans ces domaines.

4.2.4 : LE POSTE DE CONSEILLER POUR LES AFFAIRES SOCIALES A ROME

SOURCES :

- Documents transmis par la conseillère pour les affaires sociales.
- Visite à l'ambassade de France en Italie et auprès des administrations sociales italiennes, les 19 et 20 septembre 2018.

1 PRESENTATION RAPIDE DU POSTE

Le poste de conseiller pour les affaires sociales (CAS) à l'ambassade de France à Berlin a été confié à partir du 2 mai 2017 à Catherine Bobko, magistrate administrative et ancienne conseillère diplomatique au cabinet de la précédente ministre chargée du travail (Mme Myriam El Khomri). Mme Bobko a rang de cheffe de service. Le poste est vacant depuis le 15 février 2019.

La précédente titulaire du poste était Valérie Gervais, ancienne responsable de l'AFOC (Association Force Ouvrière Consommateurs), entre avril 2013 et avril 2016. Une période de vacance de treize mois est donc intervenue entre le départ de Mme Gervais et l'arrivée de Mme Bobko, dont la gestion a été d'autant plus complexe que l'assistante auprès de la conseillère a également été absente pendant plusieurs mois. Auparavant, les titulaires du poste ont été Catherine Marcadier de février 2009 à décembre 2012, et Florence Sautereau de juillet 2007 à novembre 2008.

Le service des affaires sociales bénéficie d'une assistante recrutée sur un contrat à durée indéterminée de droit français de niveau A (Mme Corinne Ciliberto). Mme Ciliberto occupe ce poste depuis plus de vingt ans, et a donc pu pallier certaines des périodes de vacance du poste de conseiller pour les affaires sociales. Elle a acquis une expérience des questions sociales qui, couplée à sa maîtrise de la langue et de la culture italiennes, lui permettent de prendre une part active à l'élaboration des documents émis par le service des affaires sociales, notamment les réponses aux questionnaires adressés par les cabinets et les administrations centrales des ministères sociaux.

Le service des affaires sociales a pendant de nombreuses années accueilli, outre occasionnellement des stagiaires français, régulièrement des stagiaires italiens notamment dans le cadre d'un accord avec l'Université de Gorizia. Ce n'est plus le cas aujourd'hui, le budget de fonctionnement du service ne garantissant plus la possibilité de rémunérer en continu des stagiaires. Ce budget de fonctionnement (hors rémunération de l'assistante) s'élève à 22 500 € en 2018. A la date de la visite de la mission, le service des affaires sociales était localisé au sein du consulat général, à quelques centaines de mètres de l'ambassade, mais une prochaine réorganisation des services de l'ambassade amènera le service des affaires sociales à rejoindre le siège de l'ambassade dans le cadre en outre d'une mutualisation des budgets de l'ensemble des fonctions support.

Le poste de conseiller pour les affaires sociales à l'ambassade de France en Italie a également une compétence régionale étendue à la Slovénie, qui en pratique ne donne lieu qu'à une activité très réduite. Ainsi, l'actuelle conseillère n'a effectué qu'une seule visite en Slovénie à l'automne 2018.

2 ACTIVITES PRINCIPALES DU POSTE

2.1 Information sur la situation et les politiques sociales du pays hôte

Le poste de conseiller pour les affaires sociales à Rome reçoit un grand nombre de questionnaires aux fins d'information sur les politiques sanitaires et sociales italiennes, adressés par les cabinets et les directions d'administration centrale des ministères sociaux, les corps de contrôle, le Parlement et d'autres commanditaires. L'évaluation d'ensemble des questionnaires adressés à l'ensemble des postes de conseillers pour les affaires sociales entre 2016 et 2018 menée en annexe 2 au présent rapport révèle qu'environ sept sur dix de ces questionnaires ont été adressés au poste de Rome. En 2018, le service des affaires sociales de l'ambassade à Rome a par exemple été saisi de questions importantes pour la conception des politiques d'emploi, sanitaires et sociales du nouveau gouvernement français, telles que :

- la prise en charge des dépenses au titre de l'optique, des prothèses dentaires et des audioprothèses ;
- l'égalité salariale entre les femmes et les hommes ;
- le système de retraite italien.

La charge de réponse à ces questionnaires est lourde pour la conseillère et son assistante, et croissante au fil du temps. Comme dans les autres postes diplomatiques, l'ambassadeur et les autres services de l'ambassade ont de ce fait peu de visibilité sur l'activité de la conseillère, d'autant plus que les réponses aux questionnaires ne font que rarement l'objet de notes diplomatiques. Cependant, le poste de Rome est le moins sollicité des cinq localisés au sein de l'Union européenne, et en outre le service a mis au point des modalités d'élaboration des réponses qui permettent de préserver le temps de travail de la conseillère pour les affaires sociales :

- en premier lieu, l'assistante prend une part très significative à ces réponses, ce qui permet de limiter l'intervention de la conseillère ç la prise en compte de leur dimension politique des réponses, et à la prise en charge des questions « flash » des cabinets ;
- en second lieu, le service dispose d'un jeu de fiches « standard » sur les principaux sujets de préoccupation des ministères sociaux – réformes du marché du travail et des retraites en Italie, organisation des soins et dispositifs de lutte contre la pauvreté dans le contexte de compétences déléguées aux régions à partir d'un encadrement national plutôt souple (*livelli essenziali* : niveau essentiels de soins et de d'assistance qui doivent être garantis par les régions).

Une difficulté spécifique du contexte administratif italien est cependant l'inexistence d'une entité internationale unique au sein des ministères chargés du travail, de la protection sociale et de la santé, qui rend peu fluide l'intermédiation avec les directions « métiers » de ces ministères.

En dehors des réponses aux questionnaires multi-postes dont l'envoi est coordonné par la DAEI, la conseillère pour les affaires sociales est amenée de sa propre initiative à rédiger les messages électroniques ou de courtes notes portant sur l'actualité politique et sociale italienne en lien avec les priorités françaises de politique social : analyse des programmes des principaux partis politiques lors des élections législatives de mars 2018, présentation des mesures prises par le nouveau gouvernement italien dans des domaines tels que les vaccinations ou le décret « dignité » destiné à lutter contre l'emploi précaire et à freiner les délocalisations d'emploi.

Le poste produit enfin les « brèves » qui nourrissent le bulletin de veille internationale bimensuel consolidé par la DAEI.

2.2 Contribution à l'organisation de visites et de manifestations

Le service des affaires sociales de l'ambassade de France à Rome a également eu à organiser des visites de personnalités françaises désireuses de rencontrer les autorités politiques, italiennes, des administrations ou des experts de ce pays.

En octobre 2017, la tenue du sommet « G7 » en Italie a donné lieu à la venue de plusieurs ministres français : Mme Agnès Buzyn, ministre des solidarités et de la santé, Mme Muriel Penicaud, ministre du travail, Mme Marlène Schiappa, secrétaire 'Etat chargée de l'égalité entre les femmes et les hommes.

Ainsi, au cours des neuf premiers mois de 2018, la conseillère pour les affaires sociales avait contribué à l'organisation de sept visites de personnalités françaises :

- en janvier, une mission de la Cour des compte sur l'évolution des dépenses de santé en Italie ;
- en janvier, une visite du Haut commissaire à la réforme des retraites, accompagné de deux sénateurs et d'une députée, sur la réforme des retraites en Italie ;
- en février, la ministre du travail dans le cadre du suivi des thèmes « travail » arrêtés lors du sommet de franco-italien de Lyon en septembre 2017³² ;
- en avril, une mission de France Stratégie sur les campements et bidonvilles en Italie ;
- en mai, une visite d'étude de l'Amicale du Conseil économique, social et environnemental ç Gênes ;
- en mai, une visite d'étude de la fédération des services à la personne sur le thème du vieillissement de la population ;
- en septembre, une mission parlementaire sur le socle européen des droits sociaux.

Comme d'autres postes diplomatiques, la conseillère pour les affaires sociales à Rome souligne l'apport des visites de personnalités françaises, relativement aux questionnaires écrits, autant pour les visiteurs qui accèdent directement à une information sur les politiques d'emploi, sanitaires et sociales italiennes restituées dans leur contexte économique, social et politique, que pour le service qui élargit à ces occasions le réseau de ces partenaires italiens.

La conseillère pour les affaires sociales est enfin à l'origine de manifestations organisées par l'ambassade de France en Italie. On peut ainsi citer une journée « emploi » et une journée « retraites » organisées respectivement en 2017 et en 2018, chaque fois en coopération avec le consulat général, en faveur d'un public franco-italien, et avec les participations des services publics de l'emploi et des régimes de retraite des deux pays.

2.3 Diplomatie d'influence

Compte tenu des flux d'information importants qu'il lui est demandé de faire remonter vers les cabinets et les administrations centrales des ministères sociaux, et du nombre de visites de personnalités françaises en Italie, le service des affaires sociales entretient des relations étroites avec les ministères italiens chargés du travail, des affaires sociales et de la santé.

³² La ministre a finalement annulé son déplacement à cette réunion.

Dans le contexte italien, la composition du gouvernement et les attributions des ministres sont déterminées par la loi. Dès lors, la conseillère pour les affaires sociales est en lien avec :

- le ministère du travail et des politiques sociales (*Ministera del Lavoro e delle Politiche sociale*), qui a en particulier en charge les politiques de protection sociale, y compris d'inclusion sociale, mais à l'exception de l'assurance maladie ;
- le ministère de la santé (*Ministero della salute*), qui a principalement les rôles de coordination technique et financière des interventions des régions, lesquelles sont compétentes en matière de santé.

La Présidence du conseil des ministres dispose aussi de prérogatives propres dans le domaine social, notamment en matière de politique familiale pour laquelle une direction générale lui est directement rattachée.

Comme cela a été souligné antérieurement, il n'existe pas d'unités qui centralisent les questions européennes et internationales au sein de ces ministères. C'est au sein de chaque direction « métiers » que sont prises en charge ces questions, ce qui engendre une multiplication des contacts et une hétérogénéité de la qualité des informations obtenues de ces administrations. En outre, le non remplacement de plusieurs responsables de directions d'administration ou d'agences ne contribue pas à des relations fluides avec les partenaires administratifs de l'ambassade dans le contexte politique italien présent.

Toutefois, chaque ministre a à ses côtés un conseiller diplomatique, issu du ministère des affaires étrangères, qui sert d'appui pour les prises de contact avec les experts des administrations et pour l'organisation de visites ou d'événements

La conseillère pour les affaires sociales met également en œuvre des actions de promotion des réformes mises en œuvre en France dans les domaines de l'emploi, des affaires sociales et de la santé, conformément à un objectif du sommet franco-italien de Lyon de partage des évaluations des réformes du marché du travail dans les deux pays. A titre d'exemple, elle a organisé en 2017, en collaboration avec le service de presse de l'ambassade, un déplacement à Paris de journalistes italiens, qui ont pu bénéficier d'un entretien avec la ministre du travail à propos des réformes du droit du travail et de la formation professionnelle. Elle a en outre pris une part active aux échanges de l'ambassade avec les autorités politiques et les administrations italiennes qui ont permis de s'assurer de l'accord de l'Italie avec la position française sur la directive européenne sur le détachement des travailleurs.

Dans un pays où le dialogue social est nourri, la conseillère pour les affaires sociales a en charge les contacts avec les organisations syndicales, notamment pour préparer entretiens que l'ambassadeur a régulièrement avec leurs secrétaires généraux. Ces contacts procèdent plus largement de la promotion des politiques sociales menées en France : lors de l'entretien qu'elle a eu avec le directeur des relations européennes et internationales de la CGIL (*Confederazione generale italiana del lavoro* : Confédération générale italienne du travail), premier syndicat de salariés italien, a émis une appréciation intéressée et favorable sur les actions en faveur de la jeunesse, des droits des femmes, de l'économie de la connaissance et du numérique mises en œuvre par le gouvernement français, et sur son engagement européen.

D'une façon plus générale, la prise en compte des positions des partenaires sociaux sur les politiques italiennes d'emploi, sanitaires et sociales est indispensable à l'information que la conseillère pour les affaires sociales retourne aux ministères sociaux sur ces politiques. Ces éléments sont essentiels à une appréciation utile des enseignements qu'il est possible de tirer des expériences italiennes pour la conception des politiques publiques françaises.

La conseillère pour les affaires sociales entretient également des relations avec des organisations actives au sein de la société civile, notamment, du fait de sa qualité de référent « genre » au sein de l'ambassade, dans le domaine de l'égalité entre les femmes et les hommes, Participant d'une démarche identique des partenariats noués avec des institutions académiques, comme la Fondation indépendante *Censis* sur le thème de l'emploi des jeunes, ou avec les organisations représentatives des professionnels de santé.

Elle est enfin amenée à effectuer des déplacements en régions afin d'observer des expériences locales, dans un pays fortement décentralisé et doté de fortes spécificités sociales et culturelles, en particulier dans les domaines de l'organisation des soins et de l'inclusion sociale. A titre d'exemple, elle a accompagné dans un déplacement en région Toscane une mission de la Cour des comptes sur l'analyse comparée de l'évolution des dépenses de santé dans les pays européens, en janvier 2018.

3 PARTICIPATION AUX ACCORDS ET PROGRAMMES DE COOPERATION BILATERAUX

En dehors des relations qui unissent la France et l'Italie au sein de l'Union européenne, il n'existe pas de cadre général et permanent de coopération entre nos deux pays. Cependant, un sommet annuel réunissant autour du Président de la République côté français et du Président du Conseil côté italien les ministres concernés par les thèmes de coopération qui sont arrêtés dans une « feuille de route ».

Le dernier sommet franco-italien s'est tenu en septembre 2017 à Lyon. Il s'est traduit par une « feuille de route » portant sur les thèmes de la défense, de la culture, de l'économie, de l'environnement, des politiques intérieures, des affaires étrangères et européennes, de l'enseignement supérieur de la recherche et de l'innovation, des transports et infrastructures et du travail. Dans ce dernier domaine, le sommet de Lyon a fixé les trois objectifs suivants :

- « agir en faveur de la convergence économique et sociale en Europe », les partenaires économiques et sociaux étant invités à exprimer leurs vues sur les modalités d'une convergence renforcée au sein de l'Union européenne, notamment au moyen d'un instrument financier européen apte à financer l'investissement dans les compétences ;
- « agir ensemble pour le respect des conditions de travail des salariés détachés », au moyen d'un renforcement de la coopération entre les services de l'inspection du travail français et italien, et d'une attention particulière aux conditions de travail du chantier de la ligne à grande vitesse entre Lyon et Turin ;
- « rénover nos modèles sociaux pour tirer parti de la mondialisation », en partageant les évaluations des réformes intervenues dans mes deux pays dans les domaines de l'emploi et de la protection sociale, et en amorçant une réflexion commune sur les nouvelles formes de travail et l'identification des compétences numériques de base.

Plusieurs actions d'ores et déjà énumérées procèdent de l'application de cette feuille de route, comme les relations régulières entre l'ambassade et les partenaires sociaux, ou la promotion auprès des acteurs économiques et sociaux et des médias italiens des réformes du marché du travail et de la formation professionnelle mises en œuvre en France. En outre, à la fin 2017, de premiers échanges avec les partenaires italiens avaient permis d'identifier les acteurs pertinents pour la réalisation d'un référentiel commun des compétences numériques de base.

Il est également à noter que la « feuille de route » issue du sommet de Lyon comporte des actions relatives aux questions de santé et d'environnement liées à l'utilisation des produits chimiques, et à la qualité de l'air dans les Alpes, qui pourraient impliquer la conseillère pour les affaires sociales.

Il semble toutefois que la formation du nouveau gouvernement italien à l'issue des élections législatives de mars 2018 ait entraîné un relâchement de la coopération bilatérale définie dans le cadre du sommet de Lyon, sans doute du fait des tensions apparues entre les deux pays, particulièrement dans le domaine de la gestion des flux migratoires. Ainsi, le sommet franco-italien ne s'est pas tenu en 2018, et son organisation en 2019 paraît incertaine.

4 POSITIONNEMENT DU CAS AU SEIN DE L'AMBASSADE ET DANS SES CONTACTS EXTERIEURS

4.1 Au sein de l'ambassade

L'ambassade de France à Rome est l'un des postes bilatéraux les plus importants en Europe, avec environ 200 personnes employées non compris les effectifs des consulats et de l'Institut Français. L'actuel ambassadeur, qui était précédemment secrétaire général du ministère de l'Europe et des affaires étrangères et antérieurement directeur général de la mondialisation au sein de l'administration centrale de ce ministère, partage une conception large de l'action diplomatique de la France en Italie, dans laquelle les questions sociales ont une place bien importante et identifiée aux côtés des thèmes traditionnels de l'action extérieure (sécurité, économie, culture).

L'orientation poursuivie par l'ambassade est ainsi, dans le contexte d'une relative tension entre la France et l'Italie apparu depuis la formation du nouveau gouvernement italien, d'assurer la continuité d'une coopération sur des thèmes sociaux, par essence peu conflictuels, permettent d'apaiser la relation bilatérale. Le thème du handicap est représentatif de ce rôle atténuateur de conflits des questions sociales, d'autant qu'il permet de maintenir des contacts avec le département ministériel italien chargé également de la famille – une question plus controversée.

Les contacts que la mission a pu avoir lors de sa visite à Rome avec les différents services de l'ambassade confirment la qualité de l'insertion du service des affaires sociales dans l'ensemble de l'activité du poste. Ainsi :

- la chancellerie déclare mesurer l'apport de la présence d'un conseiller pour les affaires sociales au suivi de la politique intérieure italienne et à la coordination européenne, par comparaison avec la période relativement longue pendant laquelle ce poste a été entièrement vacant – conseiller et assistante – en 2016-2017 : cette vacance a révélé l'apport en termes d'expertise technique et de connaissance des réseaux professionnels d'un expert des questions sociales, que les diplomates généralistes ne peuvent que très partiellement compenser en son absence ; par ailleurs, l'attribution à la conseillère pour les affaires sociales de la responsabilité des questions de genre, une thématique prioritaire de la diplomatie de la France favorise cette insertion ;
- le service économique régional, qui comporte douze personnes et dont la compétence s'étend, outre à l'Italie, à la Grèce, Chypre et Malte, est un partenaire naturel du service pour des sociales ; les relations entre les deux services progressent en fluidité, mais à partir d'une situation peu satisfaisante à l'arrivée de l'actuelle conseillère ; en témoignent :
 - la publication récente par la direction générale du Trésor d'une étude sur les réformes du marché du travail italien³³, thème sur lequel le service des affaires sociales a produit un grand nombre de documents et coopéré étroitement avec le service économique régional, ce dont cette publication ne fait nullement état ;

³³ « Les réformes du marchés du travail italien », *Trésor Eco* ; n° 228, octobre 2018.

- dans le domaine de la santé, l'animation par le service économique régional d'un « club santé » associant l'ambassade et les acteurs de la santé publics et privés, français et italiens, auquel la conseillère pour les affaires sociales estime être insuffisamment associée.
- Toutefois, le chef du service économique régional, en poste depuis l'automne 2017, a institué des pratiques qui sont de nature à permettre une coopération plus étroite avec le service des affaires sociales :
 - l'intégralité des documents qu'il établit sont diffusée sous forme de notes diplomatiques, donc accessibles à l'ambassadeur et à tous les services de l'ambassade ainsi qu'à tous les correspondants à Paris qui disposent de l'outil *Diplomatie* ;
 - les analyses qu'il réalise de façon autonome, lorsqu'elles sont amenées à porter sur des sujets d'intérêt commun avec le service des affaires sociales – tels que le marché du travail, la santé ou les retraites – sont principalement centrées sur les enjeux macro-économiques et relatifs aux finances publiques des politiques associées ; l'apport additionnel d'éléments juridiques ou institutionnels à ces travaux appelle désormais une coopération organisée avec le service des affaires sociales, le document final prenant alors la forme d'une note commune aux deux services ; tel a été le cas, par exemple, d'une note sur le « décret dignité » précédemment évoquée.
- les services des consulats mobilisent régulièrement la conseillère pour les affaires lors de la préparation des commissions d'action sociale en faveur des Français établis en Italie : à cette occasion, la conseillère prépare de courtes notes sur la situation économique, sociale et de l'emploi en Italie, et siège au sein de ces commissions ; elle peut également être sollicitée pour éclairer les services consulaires sur le contexte réglementaire à l'origine d'une situation individuelle donnée, sans toutefois avoir à traiter elle-même cette situation ; comme indiqué précédemment, elle a également été amenée à contribuer à l'organisation d'événements communs avec le consulat général, comme les journées « Emploi » et « Retraites » en 2017 et 2018 ;
- enfin, la conseillère pour les affaires sociales a été associée à l'élaboration des propositions de l'ambassade dans le cadre de la démarche dite « CAP 222 » ; au-delà des seuls aspects budgétaires, ont été identifiés, d'une part les moyens susceptibles d'être mutualisés au sein de l'ambassade, d'autre part le cœur des missions à préserver pour le service des affaires sociales : le réseau de relations avec les acteurs sociaux comme outil d'approfondissement de la connaissance de la situation de politique intérieure de l'Italie, l'articulation des relations bilatérales avec les enjeux multilatéraux communautaires dans le domaine social, le maintien d'une relation apaisée avec le partenaire italien sur les thèmes sociaux les plus consensuels.

4.2 À l'extérieur de l'ambassade

Le service des affaires sociales de l'ambassade entretient des relations avec une diversité de partenaires administratifs et sociaux italiens - direction générale des politiques familiales à la Présidence du Conseil, conseiller diplomatique auprès du ministre du travail et des politiques sociales, agence chargée de la conception des politiques d'emploi (ANPAL), Confédération générale italienne du travail (CGIL) -, qui accèdent à la qualité des relations de travail de la conseillère pour les affaires sociales dans notre ambassade et les partenaires transalpins, en tenant compte toutefois, comme cela a été souligné précédemment, du contexte politique présent en Italie qui ne favorisent pas une communication très fluide.

L'ensemble de ces partenaires considère comme pertinentes les questions posées par l'ambassade de France sur les politiques d'emploi et sociales italiennes. La responsable des relations internationales de l'ANPAL souligne l'intérêt de disposer dans notre ambassade d'une personne

experte de ces questions, par comparaison avec les représentations des pays qui ne disposent pas d'un conseiller pour les affaires sociales. Leur appréciation sur le nombre des questions posées à leurs administrations n'est en revanche pas unanimes : maîtrisé selon l'ancien conseiller diplomatique auprès du ministre du travail et des politiques sociales, important voire excessif eu égard à ses moyens selon les responsables de l'action internationale de la direction générale des politiques familiales.

La direction des relations européennes et internationales de la CGIL apprécie également le fait qu'un conseiller pour les affaires sociales lui permette d'entretenir des relations particulièrement étroites avec l'ambassade de France, au même titre qu'avec l'Allemagne, les pays nordiques, les Etats-Unis et le Canada. Des contacts directs sont ainsi noués avec l'ambassadeur au niveau du secrétaire général.

5 RELATIONS DU POSTE AVEC LES ADMINISTRATIONS CENTRALES ET ROLE D'ANIMATION DE LA DAEI

La conseillère pour les affaires sociales à Rome apprécie le soutien de la DAEI à son activité, dans le domaine budgétaire et logistique comme dans celui de la régulation des questionnaires émanant des cabinets et des administrations centrales des ministères sociaux et des corps d'inspection. Elle s'inquiète du volume croissant de ces demandes et des difficultés de concilier leur traitement avec les autres missions qui lui sont confiées au sein de l'ambassade, notamment en matière d'accroissement de l'influence des positions françaises auprès des autorités italiennes, à l'heure où l'apparition de divergences entre les deux pays requiert des efforts supplémentaires dans ce domaine.

À sa prise de poste, elle n'a pas reçu de lettre de mission, ni bénéficié d'actions de formation aux métiers de la diplomatie ou linguistique. Cela n'a pas posé de difficultés particulières, compte tenu de son expérience des relations internationales dans ses fonctions antérieures à la représentation permanente de la France auprès du Conseil de l'Europe et en tant que conseillère diplomatique de la précédente ministre du travail, et de son excellente maîtrise de la langue italienne. Elle rédige à l'attention de la DAEI des comptes rendus annuels d'activité, structurés selon les priorités de l'ambassade.

Contrairement à la situation observée par la mission dans d'autres pays européens, les ministères italiens chargés de l'emploi, de la santé et des affaires sociales n'organisent pas de *briefings* avec les ambassades des Etats membres de l'Union européenne à la veille ou au lendemain des conseils européens EPSCO. Dans ce contexte, une coordination est nécessaire entre la conseillère pour les affaires sociales dans notre ambassade à Rome et les conseillers à la représentation permanente de la France auprès de l'Union européenne, afin de garantir un niveau identique d'information sur les positions de l'Italie aux niveaux bi- et multilatéral. Celle-ci repose sur les liens personnels étroits avec la conseillère chargée du travail et de l'emploi à la représentation permanente à Bruxelles, et sur de bonnes relations avec le conseiller de la chancellerie chargé des affaires européennes.

6 APPRECIATIONS GENERALES RECUEILLIES PAR LA MISSION

La conseillère pour les affaires sociales à Rome inscrit ses activités dans un contexte de confiance et de bonne insertion au sein de l'ambassade. Cela est pour partie due à une vision de la stratégie d'action de cette dernière qui fait une place pleine et entière aux sujets sociaux. La présence permanente d'un conseiller pour les affaires sociales apparaît à cet égard particulièrement importante dans un contexte de relations politiques troublées avec le gouvernement italien.

L'ampleur des thèmes à traiter dans la fonction de conseiller pour les affaires sociales, l'importance qui s'attache au maintien d'une relation étroite avec les grands acteurs sociaux italiens, et la défense de la présence des questions sociales au sein de la stratégie de l'ambassade, justifient que le poste soit occupé par une personnalité disposant elle aussi d'une expérience diversifiée des questions d'emploi, de santé et de protection sociale, et de capacités de dialogue, ferme le cas échéant, avec les autres partenaires de l'ambassade.

Outre des évolutions communes à l'ensemble des postes de conseillers pour les affaires sociales bilatéraux et européens, telles que la maîtrise de la croissance des questionnaires adressés par es ministères sociaux et les corps d'inspection, leur substitution par des visites d'étude, des contacts directes ou des échanges de fonctionnaires entre administrations françaises et italiennes, le poste de Rome pourrait être invité à progresser vers une coopération renforcée et équitable avec le service économique régional – d'autant que les bases méthodologiques d'une relation équitable être les deux services existent -, ce qui pourrait impliquer une couverture plus importante par le conseiller pour les affaires sociales des actions de l'ambassade dans le domaine de la santé, aujourd'hui majoritairement assurée par le service économique régional.

4.2.5 : LE POSTE DE CONSEILLER POUR LES AFFAIRES SOCIALES À STOCKHOLM

SOURCES :

- Documents transmis par le conseiller pour les affaires sociales actuel, ainsi que par la précédente conseillère.
- Entretien avec la précédente conseillère pour les affaires sociales à Paris, le 17 avril 2018.
- Visite à l'ambassade de France à Stockholm et auprès des administrations sociales suédoises, les 28 et 29 novembre 2018.
- Entretiens téléphoniques avec les ambassadeurs de France au Danemark, en Finlande et en Norvège.

1 PRESENTATION RAPIDE DU POSTE

Le poste de conseiller pour les affaires sociales (CAS) à l'ambassade de France à Stockholm est confié depuis le 3 avril 2018 à Eric Trottmann, administrateur civil général, précédemment conseiller de la directrice générale de l'offre de soins, et antérieurement, entre 2007 et 2011, conseiller pour les affaires sociales à l'ambassade de France à Budapest. Il a rang de chef de service.

La précédente titulaire du poste était Dominique Acker, inspectrice générale des affaires sociales, entre août 2015 et avril 2018. Auparavant, les titulaires du poste ont été Fabrice Perrin entre mars 2012 et septembre 2014, et Bernard Bedas entre mai 2007 et janvier 2012, tous deux administrateurs civils. Le poste a donc connu une longue vacance, d'un an environ de l'été 2014 à l'été 2015, entre le départ de Fabrice Perrin et l'arrivée de Dominique Acker.

Le poste de conseiller pour les affaires sociales auprès de l'ambassade de France à Stockholm a une compétence régionale s'étendant à quatre pays nordiques : Danemark, Finlande, Norvège et Suède. Le conseiller est donc amené régulièrement à effectuer des déplacements dans les trois pays autres que son pays de résidence (*cf. infra*, § 4.3).

Le service des affaires sociales bénéficie d'une adjointe très qualifiée recrutée sur un contrat local (Sarah Cherkaoui), qui participe directement aux tâches de rédaction et aux contacts qui incombent au poste. Son emploi relève des fonctions « métier » et non « support », non mutualisables au sein du programme 105 (« Action de la France en Europe et dans le monde ») du ministère de l'Europe et des affaires étrangères, et reste donc à la charge budgétaire des ministres sociaux au-delà de 2018. Au moment de la visite de la mission, le service bénéficiait en outre de la présence d'une stagiaire, élève-directrice d'hôpital à l'EHESP. En outre, il rémunère un agent sous contrat de droit local à mi-temps à l'ambassade de France à Copenhague (Lucie Gauthiot), en raison des questions nombreuses portant sur le Danemark. Il se voit enfin déléguer des crédits de fonctionnement (hors rémunération des agents de droit local) d'un montant de 16 100 € en 2018.

2 ACTIVITES PRINCIPALES DU POSTE

2.1 Information sur la situation et les politiques sociales du pays hôte

Le poste de conseiller pour les affaires sociales à Stockholm est particulièrement sollicité par les cabinets et les directions d'administration centrale des ministères sociaux d'une part, et les corps d'inspection et de contrôle et les instances de concertation et d'évaluation d'autre part, en vue d'acquisition d'informations sur les politiques d'emploi, sanitaires et sociales : huit questionnaires sur dix émis par ces commanditaires entre 2016 et 2018 ont été adressés à ce poste. L'activité de réponse aux demandes d'information représente, aux dires du conseiller pour les affaires sociales, environ 40 % de son activité.

Si ces questionnaires portent systématiquement sur la Suède, la dimension régionale attachée au poste conduit fréquemment à ce qu'ils demandent des informations sur les trois autres pays couverts par le conseiller pour les affaires sociales : c'est particulièrement le cas pour le Danemark qui est concerné par quatre questionnaires sur dix adressés à Stockholm, contre moins de deux sur dix pour la Finlande et la Norvège.

Ces données traduisent l'attraction qu'exercent les institutions et les politiques du marché du travail, de la santé et de la protection sociale des pays nordiques sur les décideurs et les concepteurs de ces politiques en France. Cette attraction s'est poursuivie depuis le début du quinquennat présidentiel, le Président de la République ayant à plusieurs reprises exprimé l'intérêt que lui inspire le « modèle scandinave » associant flexibilité du marché du travail et haut niveau de protection sociale. Le conseiller pour les affaires sociales a ainsi eu à traiter des demandes d'information sur des thèmes pour lesquels le recueil des expériences des pays nordiques a semblé pertinent, tels que :

- en 2016, sur l'emploi des seniors, l'hébergement d'urgence ou la lutte contre les fraudes aux prestations sociales ;
- en 2017, sur l'apprentissage, l'insertion des personnes handicapées, l'égalité professionnelle entre les femmes et les hommes ;
- en 2018, sur la santé environnementale ou le congé paternité.

Le conseiller pour les affaires sociales à Stockholm dispose, face à ce flux important de demandes d'information :

- en premier lieu, d'une quantité considérable d'informations disponibles en anglais sur les sites Internet des principaux ministères et agences gouvernementale et du Parlement, ce qui limite le besoin de contacts personnels avec les experts de ces organismes ;
- en second lieu, d'une adjointe suédophone et apte à entretenir des contacts approfondis avec les acteurs sociaux suédois ;
- en troisième lieu, du renfort de Lucie Gauthiot à mi-temps à l'ambassade de France à Copenhague, qui permet de lui déléguer l'essentiel des réponses aux questions portant sur le Danemark ;
- en dernier lieu, des contacts étroits qu'il a noués avec les services des ambassades et les administrations sociales danoises, finlandaises et norvégiennes à l'occasion de ses visites régulières à Copenhague, Helsinki et Oslo (*cf. infra*, § 4.3), qui permettent des échanges à distance en continu avec ces partenaires.

Le conseiller pour les affaires sociales est également amené à réaliser des travaux à la demande des quatre ambassadeurs, le plus souvent liés à des questions d'actualité ou dans le cadre de la

préparation de visites de personnalités françaises dans les pays nordiques (*cf. infra*) ou ressortissantes de ces pays en France. Il produit également de sa propre initiative des notes et documents à l'occasion d'événements se tenant dans l'un des pays nordiques : par exemple, en 2018, une note a été rédigée sur le projet de reprise de la branche française du groupe de cliniques privées suédois Capiro par le groupe français Vivalto Santé.

Le poste produit enfin les « brèves » qui nourrissent le bulletin de veille internationale bimensuel consolidé par la DAEI. Elles sont alimentées en amont par une publication mensuelle réalisée par le service affaires sociales, « Chroniques nordiques », qui rassemble, en reprenant le plus souvent des articles de presse, de courtes notes sur les thèmes d'actualité dans les domaines de l'emploi, de la santé et des affaires sociales dans les quatre pays nordiques.

La réponse aux demandes d'information des autorités françaises sur les politiques sociales des pays nordiques constitue en définitive un axe qui concentre selon ses estimations 40% de l'activité du service des affaires sociales à l'ambassade de France à Stockholm, et qui paraît peu susceptible de se réduire dans le futur proche.

2.2 Contribution à l'organisation de visites et de manifestations

Autre effet de l'intérêt des autorités françaises, les ambassades de France dans les pays nordiques ont à organiser et accompagner des visites de personnalités françaises dans ces pays. Si cette tâche est supervisée par les chancelleries politiques en cas de visite d'une personnalité politique de haut niveau, le conseiller pour les affaires sociales est systématiquement responsable de la prise de contacts avec les partenaires des pays hôtes et de l'instruction technique des thèmes de la visite.

Ainsi, en août 2018, le Président de la République a effectué une visite d'Etat au Danemark, qui a impliqué le déplacement du conseiller pour les affaires sociales dans ce pays et l'implication de Lucie Gauthiot dans la préparation du programme de cette visite. Au cours de l'ensemble de l'année 2018, l'ambassade en Suède a accueilli la ministre du travail et la secrétaire d'Etat aux personnes handicapées, le Haut commissaire à la réforme des retraites, deux délégations parlementaires, une délégation de responsables de la CFDT, et quatre délégations des administrations et corps de contrôle français. L'ambassade au Danemark a quant à elle accueilli le ministre de l'éducation nationale et la secrétaire d'Etat aux personnes handicapées sur le thème de la scolarisation des personnes handicapées, trois délégations parlementaires et deux autres délégations. Une mission parlementaire sur le socle européen des droits sociaux s'est également rendue en Finlande.

2.3 Diplomatie d'influence

Dans le cadre de la recherche d'informations sur les politiques d'emploi, sanitaires et sociales conduites dans les pays nordiques, et de a été amené à tisser des liens permanents avec les partenaires administratifs des pays nordiques. La mission n'a pu observer ces relations que dans le cas de la Suède, lors de son déplacement à Stockholm.

L'organisation administrative en Suède repose, depuis une réforme majeure de l'administration intervenue dans les années quatre-vingt-dix, sur des ministères de taille très réduite qui s'appuient sur des agences qui ont en charge la conception et la mise en œuvre des politiques sociales :

- le ministère des affaires sociales et de la santé et le ministère du travail remplissent des fonctions de conseil aux ministres, de rédaction des textes de loi et de relations avec le Parlement, et de relations internationales ;

- les agences publiques, comme *Socialstyrelsen* (Conseil des affaires sociales et du bien-être) dans le domaine de la santé et des affaires sociales, et *Arbetsförmedlingen* (le service public de l'emploi), concentrent les fonctions « métier » ; en pratique c'est à ces agences que le conseiller pour les affaires sociales s'adresse pour obtenir des réponses aux questions les plus techniques qui lui sont adressées.

Selon les interlocuteurs que la mission a rencontrés dans les deux ministères, la France est le pays qui les sollicite le plus dans les domaines de l'emploi (avec l'Allemagne) et des affaires sociales et de la santé (Allemagne, Royaume-Uni), où d'autres pays (Allemagne, Royaume-Uni, notamment) sollicitent également le ministère. Le nombre de questionnaires qui leur est adressé est jugé par eux trop important, et suscite des interrogations sur l'utilisation qui est faite à Paris des informations recueillies. Les ministères sociaux suédois comprennent l'intérêt de leurs homologues français sur les pratiques de la Suède, mais suggèrent que des visites d'experts pourraient avantageusement se substituer à la réponse à des questionnaires.

Les agences publiques responsables des politiques d'emploi et sanitaires et sociales expriment une appréciation plus nuancée. Ces organismes bénéficient d'unités chargés des questions européennes et internationales qui bénéficient de moyens importants, qui peuvent prendre en charge des volumes importants de questions, et en saisir des unités « métiers ».

Le conseiller pour les affaires sociales est également conduit à promouvoir les politiques d'emploi, sanitaires et sociales mises en œuvre en France auprès des partenaires nordiques, dans le contexte d'un regain d'intérêt pour les réformes mises en œuvre dans notre pays depuis deux ans. La précédente conseillère a ainsi préparé avec la représentation de la Commission européenne à Stockholm un séminaire, tenu en février 2018, sur réformes du marché du travail et de la formation professionnelle en France dans une perspective européenne, présentées par le conseiller social à la Présidence de la République et discutées par des représentants de la Commission européenne et des autorités suédoises de rang ministériel. L'actuel conseiller a présenté les mêmes réformes au service public de l'emploi en septembre 2018. Il a par ailleurs participé à un séminaire nordique sur les inégalités sociales tenu à Helsinki en août 2018.

L'importance du dialogue social dans les pays nordiques, et la place que prennent les partenaires sociaux dans la fourniture de prestations et services sociaux – notamment en matière d'indemnisation du chômage – implique pour le conseiller pour les affaires sociales l'établissement de contacts réguliers avec les organisations représentatives des salariés (les relations avec les représentants des employeurs relevant du service économique régional)³⁴.

Enfin, l'importance des compétences déléguées aux régions et des communes suédoises dans les domaines respectifs de l'organisation des soins et des politiques de cohésion sociale conduisent le conseiller pour les affaires sociales à entretenir des relations avec l'Association des communes et comtés de Suède (*Sveriges Kommuner och Landsting, SKL*). Cette association dispose d'un service des relations internationales qui constitue le point de contact avec l'ambassade de France, laquelle lui adresse les questions posées par les ministères sociaux français. Elle entretient de son côté des liens étroits avec les acteurs européens dans le domaine de l'hospitalisation – notamment la Fédération hospitalière de France – dans le cadre du programme d'échanges HOPE (Fédération européenne de l'hospitalisation et de la santé).

³⁴ Les salariés suédois sont représentés par trois organisations : LO (syndicat interprofessionnel lié au parti social-démocrate), TCO (syndicat indépendant des employés) et SACO (syndicat indépendant des professions intellectuelles).

3 PARTICIPATION AUX ACCORDS ET PROGRAMMES DE COOPERATION BILATERAUX

La France n'a pas convenu avec la Suède d'un cadre général de coopération, comme c'est le cas du Traité de l'Elysée avec l'Allemagne. Il n'existe pas non plus de rendez-vous politique régulier entre les chefs d'Etat et de gouvernement français et suédois, à l'instar du sommet annuel franco-italien. Cependant, les deux pays ont conclu en novembre 2017 un « partenariat stratégique pour l'innovation et les solutions vertes »³⁵, circonscrit à quelques thèmes, mais propre à structurer un nombre significatif de programmes de coopération.

Le partenariat stratégique franco-suédois pour l'innovation et les solutions vertes met l'accent sur le potentiel d'innovation apporté par la transformation numérique, au service notamment de solutions permettant de concilier progrès économique, bien-être des citoyens, et réponse au défi du changement climatique. Il comporte quatre chapitres :

- « des solutions vertes pour les transports, les énergies propres et les villes intelligentes » ;
- « une finance verte pour une économie adaptée aux changements climatiques » ;
- « numérisation, industrie intelligente et jeunes pousses » ;
- « l'innovation en matière de santé et de sciences de la vie ».

Sous cette rubrique sont regroupées plusieurs thématiques sanitaires, telles que « l'e-santé », la résistance anti-microbienne et les perturbateurs endocriniens. En liaison avec les autres services de l'ambassade, principalement avec les attachés de coopération scientifique du service de coopération et d'action culturelle (SCAC), le conseiller pour les affaires sociales mobilise les ressources et réseaux dans l'orbite du ministère français chargé de la santé au service des partenariats avec des administrations et experts suédois sur ces thèmes. Ont ainsi été organisés au cours des derniers mois :

- un séminaire d'échanges franco-nordique sur le thème du « bien vieillir » en mars 2018 au ministère des solidarités et de la santé à Paris, avec la participation des ambassadeurs de France en Suède et au Danemark, d'ambassadeurs des pays nordiques en France, et d'experts français, danois, finlandais, norvégiens et suédois ;
- des échanges de professionnels de santé : un médecin hospitalier de l'Institut Karolinska à Stockholm pour participation aux Assises hospitalo-universitaires à Poitiers en décembre 2018 ; un professeur des universités – praticien hospitalier de l'université de Tours, spécialiste des anticorps monochronaux, en *visiting professor* à l'Institut Karolinska ;
- une conférence sur l'innovation en santé à Paris en novembre 2018, auquel a participé la ministre suédoise de la santé, qui a pu parallèlement avoir un entretien avec la ministre française.

³⁵ Consultable au lien suivant :

https://www.diplomatie.gouv.fr/IMG/pdf/171117_feuille_de_route_version_fr_definitive_cle09d189.pdf

4 POSITIONNEMENT DU CAS AU SEIN DE L'AMBASSADE ET DANS SES CONTACTS EXTERIEURS

4.1 Au sein de l'ambassade

L'ambassade de France à Stockholm est la plus petite de celles au sein desquelles opèrent des conseillers pour les affaires sociales : son effectif total, incluant les services consulaires, se monte à 42 personnes. Dans un tel contexte, l'ambassadeur veut jouer un rôle décisif d'animation de l'interministérialité de son poste, afin de permettre des synergies et d'éviter des duplications coûteuses.

L'orientation de l'ambassade en matière de développement de la relation politique bilatérale vise, dans le contexte de la sortie prochaine de l'Union européenne du Royaume-Uni dont la Suède était traditionnellement proche dans le concert communautaire, à amener les autorités suédoises à être plus actives en Europe et à se rapprocher, malgré des réticences traditionnelles, des positions partagées par la France et l'Allemagne en matière de sécurité, d'approfondissement de l'intégration économique et d'avenir de l'Europe sociale. A cet égard, les politiques environnementales et sociales sont deux domaines dans lesquels un dialogue s'est renforcé avec le gouvernement suédois jusqu'aux élections parlementaires de septembre 2018. La situation pourrait évoluer dans le sens d'un moindre intérêt de la partie suédoise pour les questions sociales, compte tenu du programme de réformes économiques et du marché du travail sur la base duquel la coalition gouvernementale a été reconduite. Il n'en reste pas moins que les thèmes sociaux sont importants dans l'activité de l'ambassade, comme en témoigne, par exemple, la participation de l'ambassadeur au séminaire sur le thème du « bien vieillir » à Paris en mars 2018.

Par suite, le conseiller pour les affaires sociales travaille en relation régulière et fluide avec la chancellerie politique, sachant qu'il exerce *de facto* la fonction de référent pour les questions d'égalité entre les femmes et les hommes, même s'il n'a pas été officiellement désigné.

Il est également amené à collaborer avec le service économique régional d'une part, et le service de coopération et d'action culturelle (SCAC) d'autre part :

- s'agissant du service économique régional, qui couvre la même zone que le service des affaires sociales plus l'Islande, avec de petits services économiques à Copenhague, Helsinki et Oslo, la mission a constaté qu'il présentait à l'ambassade de France en Suède deux caractéristiques qu'elle n'a pas observées à la même échelle dans les autres postes :
 - en premier lieu, son responsable affirme le souhait que son service soit présent sur les thèmes sociaux ; plus précisément, il distingue les questions relatives au marché du travail et à la protection sociale, auxquelles il entend apporter des analyses qui ne restreignent aux seuls enjeux macro-économiques, mais s'étendent le cas échéant à des dimensions de relations professionnelles comme, par exemple, le suivi des négociations salariales dans les grandes entreprises suédoises et les questions de santé qu'il n'envisage en revanche que sous leur angle macro-financier (d'où, notamment, un intérêt limité pour la prise en compte de la large délégation des politiques de santé aux régions suédoises) ;

- en second lieu, la politique de diffusion des travaux du service économique régional conserve deux circuits distincts : d'un côté, la transmission à l'ambassadeur des notes diplomatiques, charge à ce dernier de décider d'une circularisation plus large, sachant qu'elles sont alors mises à disposition *via* l'outil *Diplomatie* du ministère de l'Europe et des affaires étrangères ; de l'autre, l'envoi de l'ensemble des notes et documents à la seule Direction générale du Trésor, à l'exclusion d'autres administrations qui pourraient être intéressées à ces travaux notamment au sein des ministères sociaux.
- Les échanges entre le service des affaires sociales et le service économique se nouent principalement *via* la coordination organisée dans les réunions hebdomadaires des chefs de service sous la présidence de l'ambassadeur, et des relectures mutuelles occasionnelles de notes avant leur diffusion ;
- s'agissant du SCAC, la collaboration du conseiller pour les affaires sociales avec ce service dans le domaine de la santé, mentionnée précédemment dans le cadre du partenariat stratégique franco-suédois (*cf. supra*, § 3), s'étend à d'autres sujets comme la réglementation des essais cliniques et plus généralement de la recherche médicale, et emporte la mobilisation en tant que de besoin des opérateurs qui œuvrent dans le domaine de la santé publique et de la recherche (ANSM, Inca, Inserm, Santé Publique France) ; le conseiller pour les affaires sociales a également été sollicité sur des thèmes plus éloignés de sa sphère de compétences, comme le fait religieux à l'école.

4.2 À l'extérieur de l'ambassade

Ainsi que cela a été évoqué précédemment (*cf. supra*, § 2.3), le service des affaires sociales de l'ambassade de France à Stockholm entretient des relations permanentes avec les ministères sociaux suédois et les agences qui en dépendent, et des contacts réguliers avec les partenaires sociaux et les représentants des autorités locales.

Ainsi que la mission a pu le constater, tous ces partenaires disposent d'unités dédiées aux affaires internationales qui constituent le point de contact naturel. D'une façon générale, les échanges avec les partenaires suédois sont directs et dépourvus de formalisme.

Les interlocuteurs administratifs suédois manifestent un intérêt pour les politiques menées en France, notamment dans les domaines de la santé, de l'égalité entre les femmes et les hommes, de la lutte contre les violences conjugales, de l'intégration des immigrants et de la conception française de la laïcité.

Les autorités suédoises prêtent également attention aux positions prises par la France dans les négociations au sein de l'Union européenne, sans toutefois dissimuler les différences d'approches entre les deux pays, notamment dans le domaine du marché du travail pour lequel la Suède souhaite fermement conserver toutes les prérogatives nationales (*cf.* notamment les réticences de la Suède à une assurance chômage ou un salaire minimum européens). A cet égard, le ministère du travail suédois organise un briefing à la veille de chaque conseil EPSCO, auquel le conseiller pour les affaires sociales est invité, pour présenter les positions qui seront tenues par le pays,

Le Parlement tient une place déterminante dans la vie politique suédoise, et le conseiller pour les affaires sociales est amené à se tenir informé des débats qui s'y tiennent. S'agissant des contacts personnels avec des parlementaires suédois, l'organisation du travail à l'ambassade conduit à ce que ce soit systématiquement la chancellerie politique qui les établisse.

4.3 La dimension régionale « pays nordiques » du poste de conseiller pour les affaires sociales à Stockholm

Comme indiqué dans la première partie du présent document, le conseiller pour les affaires sociales à Stockholm a une compétence géographique élargi, puisqu'elle s'étend, outre à son pays de résidence la Suède, au Danemark, à la Finlande et à la Norvège.

L'actuel conseiller exerce cette compétence régionale en se déplaçant au moins une fois par trimestre dans chacun des trois autres pays nordiques. A chaque visite il prend l'attache de l'ambassadeur et des services de l'ambassade, et noue des contacts avec les partenaires administratifs dans les ministères sociaux des trois pays. La constitution et l'entretien régulier de ce réseau lui permettent d'adresser des questions à ces partenaires depuis Stockholm sans avoir à attendre le prochain déplacement.

En revanche, le caractère occasionnel des venues du conseiller au Danemark, en Finlande et en Norvège de lui permet pas de nouer des relations consistantes avec des partenaires autres qu'administratifs. L'essentiel de son activité envers ces trois postes diplomatiques porte donc sur la réponse aux demandes d'information des cabinets et de l'administration centrale sur les politiques sociales qui y sont conduites.

Dans le cas du Danemark, et en raison de l'importance numérique des questions adressées par les ministères sociaux français qui concernent ce pays (*cf. supra*, § 1.1), le conseiller pour les affaires sociales s'appuie, outre sur ces propres contacts à Copenhague, sur la contribution d'une assistante rémunérée par les crédits de titre II délégués au conseiller. Cette solution lui fournit un appui apprécié, mais ne le dispense pas de se rendre régulièrement au Danemark.

Les ambassadeurs des différents pays de la zone expriment leur satisfaction quant à la présence régulière du conseiller pour les affaires sociales dans leurs postes et aux notes qu'il leur adresse. Ils soulignent notamment l'apport de ces contributions à l'activité de leur ambassade, dès lors que leurs services économiques ou culturels sont de taille réduite – par exemple, deux personnes seulement au service économique à l'ambassade à Oslo – et ne les mettent pas en mesure de traiter les questions sociales. Les ambassadeurs à Helsinki et à Oslo font en outre état d'expériences réussies d'encadrement de stagiaires dans leurs ambassades supervisés par le conseiller pour les affaires sociales à Stockholm.

5 RELATIONS DU POSTE AVEC LES ADMINISTRATIONS CENTRALES ET ROLE D'ANIMATION DE LA DAEI

Le conseiller pour les affaires sociales à Stockholm a une vision claire des tâches qui lui sont confiées, au sein desquelles la réponse aux demandes d'information des cabinets et des directions d'administration centrale pèse d'un poids déterminant. Il n'exprime donc pas d'attentes spécifiques à l'égard de la DAEI, si ce ne sont :

- d'une part, le souhait d'une régulation plus stricte des questionnaires afin d'en réduire le nombre, notamment en ce qui concerne ceux adressés par les corps d'inspection et de contrôle et les instances de concertation, et d'en accroître la pertinence ;
- d'autre part, le besoin de documents synthétiques et en langue anglaise sur les principales politiques sociales à l'agenda du gouvernement français, la demande s'adressant autant aux directions d'administration centrale qu'à la DAEI.

Il estime en particulier que les besoins de coordination avec les conseillers pour les affaires sociales de la représentation permanente auprès des institutions européennes sont limités compte tenu de la transparence que les autorités suédoises font sur les positions qu'elles tiennent à Bruxelles, et satisfaits dans le cadre de contacts entre collègues.

Alors que le conseiller pour les affaires sociales est en poste depuis avril 2018, une lettre de mission est encore en cours d'élaboration en janvier 2019. Par ailleurs, il n'a pas reçu de formation à l'environnement des postes diplomatiques, dont il a toutefois l'expérience du fait de ses fonctions antérieures de conseiller dans une autre ambassade, ni linguistique. Dans ce domaine, il s'avère toutefois que tous les contacts avec les partenaires danois, finlandais, norvégiens et suédois peuvent être conduits en langue anglaise, de sorte qu'une formation au suédois ou à une autre langue des pays nordiques n'apparaît pas indispensable.

6 APPRECIATIONS GENERALES RECUEILLIES PAR LA MISSION

L'attraction qu'exerce sur les autorités politiques et les acteurs sociaux français des politiques et des institutions sociales des pays nordiques assure une légitimité reconnue au poste de conseiller pour les affaires sociales au sein de l'ambassade de France à Stockholm. Cette importance a pour corollaire un nombre élevé de questionnaires d'information adressés par les ministères sociaux et de visites de personnalités françaises, qui impliquent une forte mobilisation du conseiller et de son équipe pour la réponse à ces demandes. En revanche, le service des affaires sociales à Stockholm serait disponible pour l'organisation d'un nombre plus élevé de visites d'études en Suède ou dans les autres pays nordiques.

La dimension régionale du poste donne lieu à une implication significative du conseiller pour les affaires sociales dans la couverture des politiques sociales dans les quatre pays nordiques, qui donne satisfaction aux ambassades concernées. La zone de compétence est pertinente en raison de son homogénéité culturelle et en termes de politiques et d'institutions sociales. Au total, cette compétence régionale est un atout reconnu pour le poste, qui s'est vu confirmé par l'ambassadeur dans le cadre de la programmation à moyen terme des moyens de l'ambassade.

Des clarifications restent à opérer rapidement quant au domaine d'intervention du conseiller pour les affaires sociales, notamment avec le service économique régional qui souhaite être présent sur les questions relatives au marché du travail et à la protection sociale, mais doit déterminer des modalités de coopération avec le service des affaires sociales qui assurent des modes de travail réguliers et partagés.

4.2.6 : LES POSTES DE CONSEILLERS POUR LES AFFAIRES SOCIALES À WASHINGTON

SOURCES :

- Documents transmis par les conseillers pour les affaires sociales
- Visite à l'ambassade de France à Washington et auprès des administrations sociales américaines, les 15 et 16 novembre 2018.

1 PRESENTATION RAPIDE DU POSTE

Le poste de Washington a connu des configurations diverses : il a été occupé par deux conseillers entre 2009 et 2011 (Jacques Drucker et Cyrille Cosme, respectivement chargés des domaines santé et travail), puis par un seul entre 2011 et 2016 (Cyrille Cosme qui a exercé les deux compétences entre 2011 et 2012, puis Claire Aubin entre 2012 et 2016). Depuis la rentrée 2016, deux conseillers ont de nouveau été nommés : Céline Jaeggy-Roulmann et Mikaël Garnier-Lavalley, à l'initiative propre du ministère des affaires sociales.

La première est administratrice civile et a été affectée à Washington après un poste à la DGEFP, puis un passage au cabinet du ministre du travail. Le second, issu initialement du milieu associatif, a été délégué interministériel à la jeunesse et à la vie associative (DJEPVA), avant de rejoindre les cabinets de la ministre de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche, puis du ministre de la ville, de la jeunesse et des sports entre 2014 et 2016.

Ces expériences antérieures déterminent en partie la répartition des dossiers qui a été arrêtée entre eux : Céline Jaeggy-Roulmann suit les sujets relatifs au travail et à l'emploi, ainsi qu'au handicap et à l'égalité entre les femmes et les hommes ; Mikaël Garnier-Lavalley a en charge les questions concernant les inégalités et la pauvreté, l'action sociale et la jeunesse, mais aussi le sport ; les dossiers relatifs à la santé, qui font l'objet des sollicitations les plus nombreuses, sont partagés entre les deux conseillers en fonction de l'actualité et des demandes.

Ils bénéficient d'une assistante de droit local, principalement chargée de tâches de secrétariat et d'organisation, et parfois de stagiaires, et avaient perçu, en 2018, une délégation de crédits de fonctionnement de 58 500 €.

2 ACTIVITES PRINCIPALES DU POSTE

2.1 Information sur la situation et les politiques sociales

L'activité des deux CAS de Washington est dévolue, selon leurs estimations, pour plus de la moitié aux réponses aux administrations ou organismes français ainsi qu'à la veille sur les politiques sanitaires et sociales américaines.

Outre les « brèves » fournies pour la « veille sociale » du réseau, il s'agit principalement :

- de réponses à des questionnaires, portant par exemple entre 2016 et 2018 :
 - en matière de santé, sur des sujets comme la télémédecine, le rôle des hôpitaux universitaires, la spécialisation dans les études médicales, la maladie de Lyme, la prise en charge des soins non programmés, les questions de bioéthique, le thermalisme, la filière du sang, les infections associées aux soins, les greffes d'organes, le VIH ou enfin les incitations aux activités physiques et sportives... ;
 - en matière de travail-emploi, sur la formation et sur l'égalité professionnelles aux États-Unis ;
 - en matière sociale ou sociétale, sur la prise en charge des victimes des attentats terroristes, l'égalité des genres ou les prestations sociales des Français établis hors de France ;
- de notes adressées aux ministères sociaux, parfois dans la perspective de visites, et qui peuvent pour certaines être diffusées au sein de l'ambassade ou *via* le circuit diplomatique, sur des sujets d'importance spécifique pour les États-Unis comme :
 - en matière de santé, la marijuana et le cannabis, la régulation des produits du tabac, l'accès aux soins dentaires, la crise des opioïdes, le prix des médicaments (en collaboration avec le service économique), la position des États-Unis sur la reconstitution des fonds mondiaux, et bien sûr l'évolution de l'*Obama care* et les conséquences des élections de mi-mandat sur les questions de santé ;
 - en matière de travail-emploi, le bilan de l'*experience rating*' en matière d'indemnisation du chômage ou la conversion industrielle de la '*Rust Belt*' américaine,
 - en matière sociale ou sociétale, les méthodes d'enseignement aux enfants autistes, la communauté LGBTQ, les politiques d'égalité des genres dans les administrations ou le déclin de cette thématique d'égalité dans les générations du '*Millennial*'.
- Le champ « santé » prend une place majoritaire dans ces activités de suivi des politiques sociales par rapport aux autres questions liées à la couverture sociale (à l'exception des prélèvements sociaux-cf. *infra*), ou à la pauvreté et à l'aide sociale, qui semblent soulever nettement moins d'intérêt qu'au début des années 2000 avec la réforme du *Welfare*.

2.2 Contribution à l'organisation de visites et de manifestations

Les visites de ministres ou de délégations représentent de l'ordre d'un cinquième des activités du poste. Outre la visite du Président de la République, prise en charge par l'ensemble de l'ambassade, ils ont eu à préparer par deux fois des visites de la ministre de la santé, ainsi que celles d'organismes comme les agences sanitaires, la Mutualité française ou les fédérations sportives du football ou du rugby ; ils ont aussi accueilli des délégations de l'INTEFP, de directeurs d'hôpitaux, de *France Biotech* et des chercheurs de l'IRES. Ces visites donnent lieu à un travail de fond, principalement avec la DAEI s'agissant des visites ministérielles, ainsi qu'à un travail d'organisation avec les consulats généraux qui les accueillent.

L'organisation, à l'initiative de l'ambassade, de manifestations impliquant des sujets sociaux est plus rare, sachant que Washington est par ailleurs un carrefour de *think-tanks* et d'organismes qui suscitent quotidiennement de multiples événements.

Les CAS sont plutôt amenés à réaliser des présentations à l'occasion d'invitations ou à organiser des échanges et des débats (par exemple sur le harcèlement sexuel, la consommation de drogues ou l'avenir du travail) dans le cadre d'une association où participent les attachés sociaux de plusieurs

pays (notamment l'Allemagne, l'Espagne et le Japon) et qui accueille aussi des anciens fonctionnaires du ministère du travail et des représentants du monde académique.

Ils ont néanmoins pu participer à des événements particuliers montés sous l'égide de l'ambassade, par exemple sur les réformes du marché du travail, la célébration des femmes médecins ayant participé à la 1^{ère} guerre mondiale ou la valorisation des industries françaises de biotechnologie lors d'une séquence de la Conférence BIO à Boston organisée avec la participation de l'ambassadeur.

2.3 Diplomatie d'influence

Les contacts principaux des conseillers pour les affaires sociales restent au premier chef ceux noués avec les administrations américaines (*Department of Labor, Department of Health and Human Services*), avec lesquelles les relations restent bonnes et suivies au quotidien en dépit des revirements politiques liés à la présidence Trump : ces contacts permettent notamment d'exposer les positions de la France dans le contexte international, par exemple concernant le G7 ou le G20, et de préparer les événements ou visites à venir.

Les priorités françaises et américaines sont néanmoins souvent en opposition, par exemple en matière de santé, ce qui conduit les CAS à être surtout sollicités par des acteurs du Congrès (prix des médicaments) ou de la société civile. Les priorités sont également difficilement conciliables sur les sujets travail, mais les conseillers sociaux ont été questionnés sur les réformes conduites en France, qui ont donné lieu à des demandes d'interventions ou de rendez-vous. Les initiatives peuvent selon eux être plus faciles à prendre en matière de '*gender equality*', par exemple pour l'organisation d'événements.

Les CAS entretiennent par ailleurs des relations avec une série d'acteurs comme les associations de médecins, d'hôpitaux ou de personnes handicapées. Des vecteurs relationnels existent également *via* des *think tanks* ou des universitaires, dont certains ont pu avoir des responsabilités dans les administrations précédentes et peuvent les introduire auprès d'interlocuteurs pertinents des syndicats ou de la société civile.

3 PARTICIPATION AUX ACCORDS ET PROGRAMMES DE COOPERATION BILATERAUX

Les CAS ont été amenés à s'intéresser au fonctionnement de l'accord de sécurité sociale entre la France et les États-Unis ainsi qu'aux incidences fiscales du statut de la CSG sur les salaires pour les citoyens américains, qui a donné lieu à un contentieux devant le juge pour lequel l'interprétation et l'intervention des administrations françaises ont été sollicitées.

Il n'existe pas d'accord de coopération particulier impliquant les ministères sociaux français et américain, à la différence des '*memoranda of understanding*' conclus par les administrations américaines avec l'Allemagne et la Suisse sur l'apprentissage, ou avec la Pologne et l'Italie sur la recherche en santé.

4 POSITIONNEMENT DES CONSEILLERS POUR LES AFFAIRES SOCIALES AU SEIN DE L'AMBASSADE ET DANS LEURS CONTACTS EXTERIEURS

4.1 Au sein de l'ambassade

Les demandes répondant à une initiative propre à l'ambassade ne représentent qu'une part minime de l'activité des CAS dans la mesure où l'ambassadeur, surtout sensible aux thématiques de politique étrangère et de défense, ne place pas les dossiers économiques et sociaux au premier plan des priorités de l'ambassade et, par suite, ne promeut pas systématiquement des coopérations inter-services ayant trait à ces sujets dans le cadre de la relation bilatérale.

Dans un contexte où le recrutement de deux conseillers a été décidé en 2016 contre l'avis de la chancellerie, les CAS sont sollicités par l'ambassadeur de façon ponctuelle, pour le règlement de questions particulières, ou en réponse à des sollicitations politiques ou extérieures.

Cependant, la ministre conseillère et le premier conseiller (respectivement n°2 et 3 de l'ambassade) ont été amenés à initier des démarches plus transversales, par exemple sur les questions d'attractivité, sur les conséquences de l'intelligence artificielle et de la robotisation ou sur les droits des minorités sexuelles. Ils s'adressent aussi aux CAS pour répondre aux demandes de la DGM sur les questions de handicap et d'égalité-femmes-hommes, sur laquelle la ministre conseillère indique jouer un rôle actif. La chancellerie est en outre consciente de l'importance qu'auront les questions sociales, et surtout sanitaires, dans les débats qui entoureront la prochaine élection présidentielle américaine, et de l'intérêt pour la France de promouvoir ses expériences auprès d'un ensemble d'acteurs, y compris les entreprises.

La transversalité limitée au sein de l'ambassade s'explique aussi par le fonctionnement spécifique du service économique régional, qui, doté de moyens importants, partage ses activités entre Washington et New York et traite des sujets sociaux sous un angle principalement macro-économique et commercial. Après une période marquée par quelques frictions et une ignorance réciproque, les collaborations se sont toutefois développées dans la période récente, à travers :

- un suivi conjoint des industries de produits de santé et une association à la promotion des entreprises françaises dans le domaine des biotechnologies et de l'innovation en santé. ;
- la rédaction de notes communes, par exemple sur le prix des médicaments ou *l'experience rating* en matière de chômage ;
- l'organisation ponctuelle d'événements partagés, par exemple sur les réformes du marché du travail;
- des travaux de fond menés en commun sur la reconstruction urbaine et les communes américaines.

Le SER se dit ouvert à l'idée de développer de tels travaux à l'avenir, par exemple autour des salariés des plateformes et du salaire minimum ou de la question du logement et des inégalités sociales qui figureront au premier plan des futurs débats électoraux, ce qui pourrait être facilité par un fonctionnement plus partenarial de l'ambassade

D'avantage encore qu'avec le service économique, les CAS ont été amenés à travailler avec l'attaché fiscal de l'ambassade, cette collaboration ayant été développée à leur initiative réciproque. Elle concerne principalement trois sujets : le travail illégal (réponse commune à une demande du COE), la réforme de la collecte des prélèvements obligatoires et le statut de la CSG qui, dans le cadre d'un

contentieux spécifique, a donné lieu à l'organisation d'une mission des administrations françaises associant la DSS et la DLF.

Des collaborations plus ponctuelles existent également avec les services en charge de l'agriculture (visite de l'Anses, liens avec la *FDA*) et du développement durable (questions urbaines), ainsi qu'avec le service culturel et la conseillère qui, en son sein, suit les relations avec la société civile et souhaite développer les liens avec les organisations non-gouvernementales.

Les CAS sont enfin en relation avec les dix consulats généraux aux Etats-Unis (Boston, New York, Washington, Miami, Chicago, Atlanta, la Nouvelle Orléans, Houston, Los Angeles et San Francisco) pour organiser les visites des délégations ou de l'ambassadeur, pour participer aux événements qu'ils organisent ou pour apporter un appui technique à la résolution de cas individuels complexes.

4.2 À l'extérieur de l'ambassade

Les principales relations du poste concernent les bureaux des affaires internationales des ministères chargés respectivement du travail (*Department of Labor*) et de la santé (*Department of Health and Human Services*). Ceux-ci considèrent ces relations comme fluides, pertinentes, et d'une densité comparable ou un peu inférieure à celles entretenues avec d'autres ambassades européennes comme l'Allemagne, l'Italie, mais aussi le Royaume-Uni et la Suisse.

Même les administrations américaines ont des demandes d'information nettement moins nombreuses et une nette préférence pour les discussions organisées à l'occasion d'événements particuliers (visite de la ministre de la santé, présentation des réformes du marché du travail), les questions qui leur sont transmises de la part des administrations françaises ne semblent pas leur poser de problèmes majeurs, sauf quand les sujets évoqués ne relèvent pas de leur responsabilité, mais d'agences ou d'autorités décentralisées. Les CAS signalent leurs difficultés à obtenir alors des réponses et indiquent qu'il peut être plus rapide et plus efficace pour eux de s'adresser à des agences (*Food and Drug Administration - FDA*, *Social Security Administration -SSA* à Baltimore), des administrations d'un ou des Etats fédérés ou des acteurs locaux. La diversité des politiques menées au niveau des Etats fédérés implique à cet égard que le poste réalise des collectes d'information et des analyses spécifiques pour assurer la pertinence des réponses qu'il est amené à transmettre.

Les conseillers sociaux entretiennent par ailleurs un réseau de relations avec un réseau d'associations professionnelles, de comités ou de *think tanks*, qui peuvent avoir des rôles importants dans l'observation et la régulation du secteur (collecte et analyse de données, fixation de *guidelines*), ces relations étant facilitées lorsque des Français sont présents dans ces organismes.

Les conseillers sociaux disent en revanche avoir peu développé de contacts directs avec les organisations syndicales, dans la mesure où ces dernières travaillent moins dans une logique nationale que sectorielle ou locale ; ils utilisent plus souvent des intermédiations comme celle de Mrs Liebman, ancienne responsable du *National Labor Relations Board (NLRB)* pour trouver les interlocuteurs pertinents.

Des liens ont été également noués par les CAS avec les attachés sociaux en charge du travail dans les ambassades d'autres pays à Washington, afin d'échanger sur les politiques américaines en conviant des invités américains à des événements d'intérêt commun (par exemple sur le thème '*Women and Entrepreneurship*' ou pour une rencontre avec le directeur du Bureau de l'OIT).

5 RELATIONS DU POSTE AVEC LES ADMINISTRATIONS CENTRALES ET ROLE D'ANIMATION DE LA DAEI

Les CAS se sont vus adresser une lettre de mission, dont ils ont élaboré eux-mêmes les termes.

Ayant entamé leur carrière dans des secteurs spécifiques des administrations sociales (le secteur travail-emploi pour Céline Jaeggy-Roulmann et le secteur jeunesse, sports et action sociale pour Mikaël Garnier-Lavalley), ils n'ont pas bénéficié avant leur prise de poste d'une introduction ou d'une formation aux autres activités des ministères de rattachement, notamment dans le domaine de la santé, non plus que d'une présentation du cadre et de la conduite de l'action diplomatique. Ils ont toutefois eu accès à des cours d'anglais après leur arrivée en poste.

Les CAS sont principalement en relation avec la DAEI, par l'intermédiaire de laquelle leur parviennent les saisines des directions « métiers ». Ils ont peu de communication avec ces dernières, sauf à l'occasion du séminaire des CAS ou d'une question particulière, telle la mission effectuée par la DSS sur la CSG.

Les CAS regrettent à cet égard que les séminaires se soient espacés dans la période récente, et que les échanges d'informations dont ils bénéficient ne soient pas toujours adaptés, avec des documents envoyés parfois tardivement et dans des termes techniques, et peu de retour ou de suivi sur les notes d'informations ou les réponses qu'ils transmettent.

Les priorités des directions métiers ne leur apparaissent pas toujours clairement perceptibles, et ils ont une impression de « mise à distance », que les communications par voie numérique et l'attention médiatique sur les relations franco-américaines ne parviennent pas à estomper.

Ils n'ont aussi qu'une visibilité légère de l'action internationale des opérateurs du ministère, sauf à l'occasion des séminaires annuels des CAS ou de visites particulières (Anses, EHESP) ; ils ont en outre été embarrassés par les relations épistolaires directes qu'a eues l'ACOSS avec l'administration américaine s'agissant du statut de la CSG, sans l'intermédiaire du conseiller social ni de la DSS.

6 APPRECIATIONS GENERALES RECUEILLIES PAR LA MISSION

Les conseillers pour les affaires sociales en poste à Washington sont, depuis le début de leur mandat, confrontés à un contexte où l'ambassadeur, initialement réticent à une double nomination, impulse une dynamique limitée autour des questions sociales.

Le fonctionnement séparé du SER a en outre conduit les coopérations transversales à se développer tardivement, même si des travaux communs intéressants ont été engagés, s'agissant par exemple du prix des médicaments, de l'assurance chômage, du renouveau des zones urbaines, de l'attractivité ou de l'innovation en santé ; l'expérience originale de coopération avec l'attaché fiscal est par contre à noter et mérite d'être poursuivie dans la durée.

Une partie importante de l'activité des CAS est liée aux sollicitations qu'ils reçoivent sur les sujets de santé, mais parfois dans des termes très spécifiques et pas toujours adaptés au contexte institutionnel américain, où les autorités locales d'une part, les grandes agences d'autre part ont un rôle majeur et peuvent susciter une diversité d'expériences ou de réponses à un problème donné.

Un accord existe néanmoins pour penser que la fonction de CAS, plutôt exercée à terme par un seul conseiller expérimenté et polyvalent, est indispensable pour relayer les positions françaises dans les instances multilatérales (G7,G20...) ainsi que pour éclairer des enjeux qui auront une importance

majeure dans le débat électoral américain, notamment sur les sujets de santé (problèmes de santé publique, avenir de *l'Obama Care*) et qui pourraient utilement donner lieu à des coopérations renforcées au sein de l'ambassade (logement, inégalités sociales, « avenir du travail »).

L'évolution future du poste dépendra donc des impulsions qui seront données à la tête de l'ambassade, suite à l'identification de priorités conjointes par les ministères sociaux et le MEAE, et de la consolidation des coopérations qui ont commencé à s'amorcer. Si la configuration du poste peut à terme être ramenée à un seul conseiller, il importe que ce dernier ait une expérience professionnelle affirmée et bénéficie de conditions de fonctionnement liées à une mutualisation effective des moyens au sein de l'ambassade.

**4.3 : LES POSTES BILATÉRAUX AYANT
FAIT L'OBJET D'UN ENTRETIEN
DOCUMENTÉ AVEC LE CONSEILLER
POUR LES AFFAIRES SOCIALES**

4.3.1 : LE POSTE DE CONSEILLER POUR LES AFFAIRES SOCIALES À MOSCOU

SOURCES :

- Entretien avec le conseiller pour les affaires sociales en Russie (3 septembre 2018)
- Documents transmis par le conseiller pour les affaires sociales (rapports d'activité, réponses au questionnaire et éléments de dossier illustratifs de ses travaux)

1 PRESENTATION RAPIDE DU POSTE

Le poste de conseiller pour les affaires sociales à Moscou a été créé en 2007 : d'abord occupé par Sophie Genay-Diliautas (directrice d'hôpital), puis par Marie Keirle (administratrice civile de la DGCS), il est resté vacant entre octobre 2014 et octobre 2015, avant d'être ré-ouvert.

Le titulaire nommé à cette date est Daniel Mathieu, administrateur civil ancien DIRECCTE, qui, parlant russe, s'est montré intéressé par le poste suite à la suppression de certaines directions régionales au sein des services déconcentrés du ministère de l'emploi.

Le poste de CAS à Moscou a pour particularité d'être situé au cœur d'une relation complexe au plan politique entre la France et la Russie qui, d'une part, cherche à identifier des terrains de coopération dont le domaine sanitaire et social peut être un vecteur porteur, mais qui, d'un autre côté, est sujette à des variations ou des « hésitations » de nature politique susceptibles de compromettre les projets, ainsi qu'à un relatif manque d'intérêt de la part des administrations centrales des ministères sociaux.

Le CAS dispose d'une collaboratrice très qualifiée recrutée localement et parfois de stagiaires, et a reçu, en 2018, une délégation de crédits de fonctionnement de 23 000 €, principalement dédiée aux déplacements.

2 ACTIVITES PRINCIPALES DU POSTE

2.1 Information sur la situation et les politiques sociales en Russie

À la différence des CAS situés dans l'Union européenne ou outre-Atlantique, le poste de Moscou est peu fréquemment l'objet de commandes par les administrations centrales ou les cabinets français (moins d'un cinquième de son activité). Cette situation s'explique à la fois par le caractère parfois tendu, ces dernières années, des relations entre la Russie et la France, et par le fait que l'organisation russe dans le champ sanitaire et social n'est pas perçue comme un « modèle » dont les réformes françaises pourraient s'inspirer.

Le CAS tente néanmoins de fournir des éléments qui lui semblent intéressants pour les autorités françaises, soit sur certains aspects spécifiques de la situation russe, soit à l'appui à la construction de coopérations entre la France et la Russie (par ex., en matière de prévention et de lutte contre le SIDA).

Outre la rédaction régulière de « brèves », le poste de Moscou a ainsi :

- répondu à des enquêtes sur la maltraitance des personnes âgées et la prise en charge des enfants handicapés ;
- rédigé un nombre significatif de notes diplomatiques, par exemple sur la réforme des retraites, les problèmes de pauvreté et de marginalisation, les ressources humaines du système de santé, l'obligation vaccinale, l'avortement, les suicides et, à plusieurs reprises, sur la prévention et la lutte contre le SIDA.

Par ailleurs, en tant que correspondant « égalité entre les femmes et les hommes » au sein de l'ambassade, il répond aux demandes adressées aux membres de ce réseau, et transmet des analyses sur des thématiques comme les violences intra-familiales ou l'élaboration par la fédération de Russie d'une stratégie en faveur des femmes.

2.2 Contribution à l'organisation de visites et de manifestations

Compte tenu du contexte parfois difficile, ces dernières années, des relations entre la Russie et la France, et d'un intérêt relativement limité pour l'organisation russe dans le champ sanitaire et social, le poste a reçu peu de visites d'autorités françaises relevant du champ du social, à l'exception, en octobre 2016 de la cheffe de service des droits des femmes et de l'égalité sur les questions de prévention et de lutte contre les violences conjugales, en février 2017 d'une délégation de médecins de la ville de Bordeaux s'intéressant à la lutte contre le SIDA et enfin, en octobre 2017, du président et du directeur des relations internationales de la CNAF.

La contribution ou la participation à des manifestations est par contre un volet régulier de l'activité du service des affaires sociales, selon des modalités qui vont d'une intervention demandée ou suscitée dans une manifestation organisée par un partenaire russe jusqu'à la prise en charge de l'organisation d'un évènement.

En 2017-2018, le CAS a par exemple contribué à l'organisation de plusieurs conférences ou manifestations sur les deux thèmes phares que sont la prise en charge des jeunes handicapés et la lutte contre le VIH, à l'organisation à l'ambassade d'assises franco-russes de la qualité vaccinale, à une conférence sur les pauvretés urbaines et rurales en France et en Russie et à une conférence franco-russe sur les associations du social et du médico-social.

Il a également étendu son périmètre géographique à des journées de la santé françaises en Arménie et contribué à l'organisation de missions d'experts russes en France, par exemple sur la politique familiale, sur les registres des cancers, sur le handicap psychique ou les services à domicile aux personnes âgées.

2.3 Diplomatie d'influence autour de l'expertise et des politiques sociales françaises

Les réponses aux demandes ou aux préoccupations des interlocuteurs russes et les contacts noués dans le pays constituent une part majeure (estimée par lui à environ 60%) de l'activité du conseiller pour les affaires sociales, à la fois en direction des administrations et de différents acteurs de la société.

Une réponse positive à l'ensemble des demandes et l'organisation de contacts ou de manifestations répondant aux préoccupations des différents interlocuteurs est en effet la voie privilégiée par le CAS, en l'absence d'impulsion provenant des administrations centrales, pour valoriser les politiques

sociales de la France dans des domaines comme le handicap, les politiques de garde d'enfants, la lutte contre les violences conjugales, l'action contre la pauvreté ou les politiques en matière de tabac ou de nutrition, ainsi que pour promouvoir l'expertise française, notamment dans le domaine de la santé (prévention et lutte contre le SIDA, participation aux initiatives du club santé chargé au sein de l'ambassade du suivi de ses aspects économiques).

Du côté des administrations, les services internationaux des ministères sociaux russes sont les principaux points de contact du conseiller social avec les administrations russes, mais il a aussi des échanges plus approfondis sur ces thèmes avec la direction de la démographie et de la protection sociale du ministère du travail ou la déléguée aux droits des enfants.

Des contacts ont également été tablis par lui avec les autorités régionales compétentes (ministres régionaux ou gouverneurs) à l'occasion de déplacements en région (Irkoutsk, Vologda, Oulianovsk...), ainsi qu'avec un ensemble d'interlocuteurs au sein des établissements sanitaires, sociaux ou médico-sociaux.

Des relations avec les acteurs autres qu'administratifs sont également recherchées par le CAS, au niveau fédéral ou régional en fonction des opportunités. Les associations ou ONG russes en sont une cible privilégiée, en fonction des thèmes et des priorités (infection à VIH, action sociale, accompagnement des personnes handicapées...) ou des opportunités. Dans le champ du social, des relations ont ainsi été nouées avec l'union des travailleurs et éducateurs sociaux de Russie et avec des instituts de formation des travailleurs sociaux. Des établissements universitaires ou de recherche, comme l'Institut de la politique sociale, sont également des partenaires pour l'organisation d'évènements ou d'actions.

Les contacts avec les représentations à Moscou des organisations multilatérales (OMS, ONUSIDA, OIT) sont enfin pour le CAS des points d'appui dans la relation avec les autorités russes, mais mériteraient selon lui d'être davantage cadrées au niveau central pour les faire déboucher sur un réel travail d'influence.

2.4 Participation aux programmes de coopération

Deux types de programmes de coopération existent entre les deux pays dans le domaine social :

- des projets de coopération portés par les opérateurs, qui ne nécessitent pas un accompagnement important du CAS, sauf de façon ponctuelle ou en vue de leur valorisation ; c'est notamment le cas :
 - des coopérations hospitalières, qui mobilisent par exemple les hôpitaux français de Grenoble et de Strasbourg ou le centre hospitalier Sainte Anne ;
 - des coopérations entre Pôle emploi et son homologue, Rostroud et des coopérations engagées entre caisses de sécurité sociale, notamment d'assurance maladie,
 - d'une coopération historique entre la région Occitanie et un institut de formation du travail social de Moscou.
- des projets correspondant à des priorités de nature plus politique, qui sont largement portés par le service ces affaires sociales ; celui-ci s'est en outre vu déléguer la gestion d'une partie des crédits d'intervention du service de coopération et d'action culturelle pour des actions ciblées sur les questions sociales et de santé
- Le principal programme de coopération concerne à cet égard la prévention et la lutte contre le SIDA, sur lesquelles plusieurs conférences ou déplacements ont été organisés ; une nouvelle déclaration d'intention sur le champ du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle a aussi été préparée.

Dans une perspective de moyen terme, les thèmes de la prise en charge et de l'insertion professionnelle des personnes handicapées, du vieillissement et de la dépendance ainsi que de la politique familiale semblent aussi des terrains d'intérêt commun pour des actions de coopération « dans la durée ».

3 POSITIONNEMENT DU CONSEILLER POUR LES AFFAIRES SOCIALES AU SEIN DE L'AMBASSADE ET DANS SES CONTACTS EXTERIEURS

3.1 Au sein de l'ambassade

Les ambassadeurs sous l'autorité desquels le CAS a travaillé ont exprimé de son point de vue peu d'appétence pour les sujets sociaux ; les questions de santé sont davantage en capacité d'attirer leur attention, du fait de leur intersection avec les problématiques économiques et de l'idée, portée par l'ambassade, de promouvoir un programme de coopération entre la France et la Russie centré sur la prévention et la lutte contre le SIDA.

Les relations avec la chancellerie ont de leur côté vu leur champ d'intérêt partagé s'accroître suite à la désignation du CAS comme correspondant pour l'égalité entre les hommes et les femmes, sujet fortement mis en avant dans les priorités du MEAE.

Le CAS collabore par ailleurs avec le service économique régional, notamment pour le fonctionnement du club santé et pour des réflexions autour des médicaments, mais sans mise en commun régulière de leurs travaux respectifs.

Des coopérations existent également entre le CAS et le service d'action et de coopération culturelle, dont le CAS gère une partie des dotations d'intervention, le service de la science et de l'innovation, ainsi qu'avec le conseiller pour la justice ou le service intérieur sur la question des violences domestiques.

S'agissant du consulat, le principe est qu'il est seul interlocuteur des particuliers, mais le CAS peut lui apporter un appui en arrière-plan, notamment pour la compréhension des textes réglementaires, s'agissant par exemple des personnes handicapées.

Le CAS est enfin un relais vers d'autres pays de la Communauté des États indépendants (CEI), notamment l'Arménie, où il a contribué à l'organisation de journées françaises de la santé, et, de façon plus embryonnaire, vers la Mongolie.

3.2 À l'extérieur de l'ambassade

Les relations du CAS avec les administrations russes passent prioritairement comme indiqué *supra* par les services internationaux des ministères sociaux, cheville ouvrière des contacts avec les autres administrations, y compris au niveau régional.

L'organisation de missions d'expertise ou de déplacements, ainsi que ses réponses à une variété de demandes ou de sollicitations visent toutefois à lui conférer une visibilité auprès de différents types d'interlocuteurs russes : directions ou services techniques, établissements de santé ou médico-sociaux, autorités régionales, qui lui demandent fréquemment des informations sur les politiques ou les réglementations françaises (synthèse de la loi travail, prise en charge des médicaments par l'assurance maladie, accouchement sous X, protection juridique des majeurs...) ou une participation aux évènements qu'ils organisent.

Le CAS est aussi en relation avec les représentations des organisations internationales multilatérales et avec ses homologues d'autres ambassades de l'Union européenne : deux manifestations conjointes ont par exemple été organisées avec le conseiller pour les affaires sociales de l'ambassade d'Allemagne.

4 RELATIONS DU POSTE AVEC LES ADMINISTRATIONS CENTRALES ET ROLE D'ANIMATION DE LA DAEI

Le conseiller pour les affaires sociales à Moscou a reçu une lettre de mission, qui n'a pas suscité d'observation ou de complément de la part de l'ambassadeur et qui sert de cadre à ses rapports annuels d'activité.

Il a bénéficié sur place de formations linguistiques, notamment d'un stage intensif de russe en 2016, mais est gêné par le fait qu'aucune formation sur les politiques sociales françaises ne soit ouverte à sa collaboratrice de droit local.

S'agissant des échanges avec les administrations centrales françaises, ils se limitent pour l'essentiel à la DAEI : les cabinets et directions centrales et des ministères sociaux se montrent peu d'intérêt pour les politiques conduites en Russie et adressent au CAS des demandes en nombre limité. Il regrette le peu de réactions à ses notes d'information et de retour aux questions qu'il adresse aux directions suite aux demandes de ses interlocuteurs russes, ce qui le conduit à rechercher par lui-même les informations correspondantes. Font exception les réponses argumentées apportées par la DSS sur son refus de préparer une convention de sécurité sociale entre la France et la Russie ou la gestion de l'appel à projet de coopération hospitalière de la DGOS, qui ont donné lieu à un dialogue utile et intéressant.

Le rôle d'animation du réseau exercé par la DAEI est apprécié par le conseiller social, même si des besoins d'échanges plus denses et formalisés sont ressentis vu de Moscou avec les CAS des postes multilatéraux, sachant que la Russie est un partenaire important des négociations conduites à l'OMS ou à l'OIT.

En tout état de cause, la part prise par les directions centrales à l'animation du poste reste selon le CAS marginale s'agissant de la Russie, et il souffre de l'absence de stratégie internationale des ministères sociaux vis-à-vis de ce pays, susceptible de guider un réel travail d'influence.

5 APPRECIATIONS GENERALES RECUEILLIES PAR LA MISSION

- Le poste de CAS à Moscou fait face à un intérêt très distancié, voire faible, de la part des ministères sociaux, tandis que l'ambassade lui insuffle elle-même une impulsion limitée, principalement centrée sur les sujets santé, au premier rang desquels et la prévention et la lutte contre le SIDA, ainsi que sur l'égalité entre les femmes et les hommes.
- *A contrario*, le CAS exerce un rôle d'appui aux projets de coopération d'acteurs comme les établissements hospitaliers ou aux caisses de sécurité sociale (CNAM, CNAF) et il répond surtout à de multiples questions et sollicitations d'un ensemble d'interlocuteurs russes intéressés par le modèle social français et les politiques menées par la France dans des domaines comme le handicap, le vieillissement, les consommations alimentaire ou tabagique et la politique familiale.
- L'avenir de ce poste semble donc appeler une réflexion et des décisions de la part du ministère, conjointement avec le Quai d'Orsay, avec deux options possibles :

- soit le domaine sanitaire et social n'est pas jugé prioritaire dans les relations avec la Russie, et le poste n'aurait pas vocation à perdurer au-delà du mandat de l'actuel titulaire ;
- soit les deux ministères considèrent que les questions sociales sont en Russie une variable importante pour le processus de modernisation et de démocratisation du pays, et des priorités d'action devraient alors être définies pour impulser des échanges et des coopérations dans la durée, promouvoir le modèle français de santé et de protection sociale et organiser des relais dans les discussions internationales.

4.3.2 : LE POSTE DE CONSEILLER POUR LES AFFAIRES SOCIALES À QUÉBEC

SOURCES :

- Entretien avec le conseiller pour les affaires sociales au Québec (5 juillet 2018)
- Documents transmis par le conseiller pour les affaires sociales (rapports d'activité, réponses au questionnement et éléments de dossier illustratifs de ses travaux)

1 PRESENTATION RAPIDE DU POSTE

La création du poste est récente et remonte à l'été 2017.

Le titulaire arrivé en août 2017 est Grégory Guillaume, contractuel, qui a occupé des postes dans l'administration territoriale (mairie de Tours, conseil général d'Indre-et-Loire), et était jusqu'à mai 2017 chef de cabinet de la ministre des affaires sociales et de la santé (Mme Touraine).

Le poste a été placé sur un statut d'attaché du MEAE dans la mesure où il est situé dans un consulat général et non dans une ambassade.

Le consulat général de France au Québec présente à cet égard des spécificités, dans la mesure où, en raison des liens historiques, culturels et linguistiques entre la France et la Province, il fonctionne par certains côtés comme une « petite ambassade », avec une consule générale qui a rang de ministre plénipotentiaire et est invitée aux réunions d'ambassadeurs, un service de coopération de huit personnes et le détachement de deux agents du service économique. Le consulat général à Québec est à cet égard le point d'entrée pour les relations bilatérales et la coopération France-Québec, celui de Montréal conservant un rôle proprement consulaire.

Le CAS s'est vu déléguer en 2018 des crédits de fonctionnement de 11 090 €.

2 ACTIVITES PRINCIPALES DU POSTE

2.1 Information sur la situation sociale au Québec

L'activité du CAS Québec est fortement centrée sur l'analyse des politiques sanitaires et sociales, qui donne selon lui lieu dans certains domaines à une « appétence » marquée de la part des administrations et ministres français.

Ces transmissions d'informations ou d'analyses prennent notamment la forme :

- de la fourniture de « brèves » destinées à la lettre de « veille sociale » produite par la DAEI ;
- de réponses à des questionnaires, en provenance à la fois des ministères sociaux, de missions parlementaires et de la Cour des comptes. Ils ont notamment concerné en 2017-2018 :
 - en matière de santé, les infections associées aux soins, les systèmes de « prescription électronique », l'optique et l'audioprothèse, l'accès aux services d'urgence, l'organisation de la filière sang (Cour des comptes) ;

- en matière de travail, les accidents du travail et maladies professionnelles (Cour des comptes), les contrats aidés, les politiques d'égalité professionnelle entre les hommes et les femmes ;
- en matière de prestations sociales, les aides chômeurs non indemnisés éligibles aux minima sociaux (France Stratégie), prestations servies aux expatriés français (mission parlementaire),
- de notes diplomatiques adressées aux ministères sociaux et au Quai d'Orsay, sur des sujets d'importance pour le débat socio-économique au Québec ou pour la coopération franco-québécoise : légalisation du cannabis, problèmes d'accès aux soins et de saturation des urgences, flux d'immigration, situation du marché du travail et pénuries de main d'œuvre, prise en charge du handicap et de l'autisme, lutte contre les violences sexuelles, situation des infirmiers français du CHU de Montréal, reconnaissance mutuelle de la profession de vétérinaire ;
- de notes plus détaillées du conseiller pour les affaires sociales, notamment dans la perspective des visites ministérielles (cf. *infra*).

2.2 Contribution à l'organisation de visites et de manifestations

Les visites présidentielles, ministérielles ou plus largement de délégations mobilisent environ un cinquième de l'activité du CAS, et sont une occasion importante de production de notes de fond.

Par exemple en 2018, sont intervenues une visite présidentielle et trois visites ministérielles (Mmes Pénicaud, Flessel et Cluzel). Des déplacements ont aussi été organisés pour une délégation de parlementaires, la présidente du Conseil d'Orientation pour l'emploi, une délégation de la région Nouvelle-Aquitaine, la Caisse nationale de prévoyance de la fonction publique et la Mutualité française.

Le CAS est par ailleurs mobilisé à l'occasion de manifestations internationales organisées sur invitation des gouvernements canadien ou québécois, telles la réunion ministérielle de l'OCDE sur les politiques sociales ou la journée internationale sur le vieillissement en santé à domicile (en partenariat avec l'OMS).

2.3 Diplomatie d'influence autour des relations franco-québécoises

Les contacts noués dans le pays constituent une activité importante du conseiller pour les affaires sociales, à la fois en direction des administrations, des chercheurs et de la société civile.

Ces contacts ne préexistaient pas au niveau du consulat général, sachant que les administrations ou acteurs institutionnels français entretenaient néanmoins, sans son intermédiaire, une série de liens directs avec leurs homologues québécois, notamment en matière de santé à travers l'Observatoire franco-québécois ou le réseau des agences sanitaires. Une partie notable de l'activité du CAS au cours de sa première année de mandat a à cet égard consisté à tisser des réseaux.

Du côté des administrations, des relations ont ainsi été nouées tant avec le cabinet du Premier ministre qu'avec les trois ministères intervenant dans le champ sanitaire et social (santé et services sociaux, emploi et solidarité sociale, immigration, diversité et inclusion) ; elles ont aussi été établies avec un ensemble divers d'acteurs institutionnels parmi lesquels figurent, à côté des organismes publics compétents en matière d'emploi, de santé publique, d'assurance maladie ou de handicap, les centres hospitaliers de Québec et de Montréal et la mairie de Montréal.

Les contacts noués avec la société civile concernent quant à eux, à côté des organisations représentatives de travailleurs et d'employeurs, des acteurs comme le centre de prévention de la radicalisation ou la fédération québécoise de l'autisme.

Outre le développement de la coopération franco-québécoise (cf. infra), ces relations ont eu pour objet de faciliter le traitement de certains dossiers, comme la situation salariale des infirmiers français employés au CHU de Montréal, l'application de l'accord de reconnaissance mutuelle (ARM) des qualifications professionnelles relatif aux médecins ou le déblocage des discussions concernant celui des vétérinaires.

L'objectif recherché par le CAS est par ailleurs de développer la connaissance et la diffusion d'expérimentations ou d'innovations qui se développent à partir des milieux associatifs (par exemple, « baluchon Alzheimer » pour le soutien aux aidants) et ceux de l'économie sociale et solidaire.

L'ensemble de ces relations a pour toile de fond la promotion de la francophonie et de « modèles sociaux » plus solidaires que ceux du monde anglo-saxon.

2.4 Participation aux programmes de coopération

Le conseiller social est sollicité pour le suivi de la coopération générale franco-québécoise, dont la commission permanente (CPCFQ) est l'instrument privilégié et sélectionne des projets bénéficiant de cofinancements français et québécois, dans le cadre d'appels à projets thématiques ou de programmes.

Un outil important de cette coopération est à cet égard l'Observatoire franco-québécois de la santé et de la solidarité (OFQSS) qui, créé en 2001, a pour mission de valoriser et de diffuser les réflexions française et québécoise sur des thèmes d'intérêt partageable dans les domaines de la santé et de la solidarité. Il associe du côté français les administrations, l'Ined et les principales agences sanitaires et a par exemple soutenu des échanges sur les thèmes des données de santé, de l'autisme ou des vaccinations. Le secrétariat général de l'Observatoire pour la partie française est actuellement exercé (par intérim) par le poste.

En matière d'emploi, ce dernier contribue à la mise en œuvre du projet pilote « Québec-France pour l'emploi », qui vise à apporter une réponse aux tensions qui existent sur le marché du travail de la Province pour certains métiers. Les ministères québécois en charge de l'emploi et de l'immigration ont ainsi promu, à destination des PME, une opération pilote de recrutement continu de travailleurs français pour des métiers en déséquilibre (en dehors des métiers faisant aussi l'objet de tensions en France comme ceux du numérique). Ce programme permet l'accomplissement des démarches d'immigration et l'obtention du statut de résident temporaire en 3 à 4 mois, avec, à l'issue d'un programme de sélection, un débouché possible sur une résidence permanente. Parallèlement, la ville de Québec et les collectivités de la région s'engagent à accompagner les travailleurs et leurs familles en termes de démarches administratives, d'intégration scolaire des enfants et professionnelle des conjoints. Ce programme associe Emploi Québec et Pôle Emploi.

3 POSITIONNEMENT DU CONSEILLER POUR LES AFFAIRES SOCIALES AU SEIN DE L'AMBASSADE ET DANS SES CONTACTS EXTERIEURS

3.1 Au sein de l'ambassade

Le poste de conseiller social est inédit au sein du consulat général, ce qui nécessite pour lui d'y gagner place et visibilité.

Dans ce cadre, les réponses aux demandes directes de la consule représentent environ un cinquième de l'activité du CAS : elles portent en priorité sur les questions liées à l'emploi, à l'immigration et à l'égalité femmes-hommes, et dans une moindre mesure sur les questions de santé.

Les collaborations transversales associant le CAS et d'autres conseillers sont néanmoins limitées et concernent surtout la partie scientifique du SCAC, mais pas à ce stade le service économique.

3.2 À l'extérieur de l'ambassade

Le conseiller social a largement consacré sa première année d'activité à nouer une série de contacts avec les administrations et acteurs sociaux québécois, afin d'obtenir des sources d'information et une certaine visibilité (cf. *supra*).

Ses relations avec ses homologues d'autres ambassades, notamment européennes, sont en revanche inexistantes, notamment du fait de son positionnement à Québec et non à Ottawa.

4 RELATIONS DU POSTE AVEC LES ADMINISTRATIONS CENTRALES ET ROLE D'ANIMATION DE LA DAEI

Le CAS a bénéficié à sa prise de poste d'une formation sur l'environnement de travail du ministère des affaires étrangères, mais n'a pas reçu de lettre de mission.

Ses relations et échanges sont selon lui de bonne qualité avec les directions d'administration centrale, dans le cadre de l'interface assurée par la DAEI ; elles sont directes avec les cabinets des ministres, notamment pour la préparation des visites ministérielles.

Le rôle d'animation de la DAEI est à cet égard ressenti comme pertinent par rapport aux besoins du poste, par exemple à travers la diffusion d'informations sur les politiques françaises qui contribue à ce que le CAS puisse répondre directement aux demandes de beaucoup d'interlocuteurs québécois. Ses interrogations portent principalement sur la capacité à « filtrer » les demandes d'organismes extérieurs comme les missions parlementaires ou la Cour des comptes, et à inclure les agences et opérateurs dans la « boucle » des échanges d'informations et des coopérations.

5 APPRECIATIONS GENERALES RECUEILLIES PAR LA MISSION

La nouveauté du poste de CAS au Québec et son positionnement spécifique dans un consulat général font qu'il n'a pas acquis une large visibilité tant du point de vue des interlocuteurs français rencontrés, dont certains n'avaient pas connaissance de son existence, que québécois.

Le CAS est toutefois depuis son arrivée destinataire d'une part notable des questions transversales adressées par les administrations sociales aux ambassades des pays développés et son poste est assez souvent sollicité en termes de visites ministérielles.

L'évaluation de la pertinence des activités du poste mérite à cet égard être appréciée, sachant que :

- d'un côté, l'entretien de relations privilégiées avec le Québec entre dans les priorités de la politique internationale de la France et les coopérations sur les sujets sanitaires et sociaux peuvent y prendre une part notable, et contribuer, au plan politique, à la promotion d'un « modèle social » différent du modèle « anglo-saxon » ;
- d'un autre côté, les administrations et opérateurs français développent déjà de longue date des coopérations directes avec leurs homologues québécois, ces contacts étant facilités par une proximité linguistique et culturelle qui ne rend pas forcément indispensable une intermédiation autre que celle de la diplomatie générale.

4.3.3 : LE POSTE DE CONSEILLER POUR LES AFFAIRES SOCIALES À RABAT

SOURCES :

- Entretien avec le conseiller pour les affaires sociales au Maroc (11 juin 2018)
- Documents transmis par le conseiller pour les affaires sociales (rapports d'activité, réponses au questionnaire et éléments de dossier illustratifs de ses travaux)

1 PRESENTATION RAPIDE DU POSTE

La création du poste à Rabat remonte à 1999 (avec l'avènement du roi Mohamed VI), et il a été occupé successivement par quatre titulaires : Jean-René Masson, Jean-Pierre Contis, Marcel Royez et Stéphane Clément.

L'avant-dernier titulaire (M. Royez) venait de la société civile et est resté en poste huit ans. Stéphane Clément a quant à lui été nommé le 25 septembre 2014 pour une période s'achevant le 24 septembre 2018. Il a eu un parcours professionnel diversifié et de haut niveau au sein des ministères sociaux, ayant été chef de service, adjoint au directeur de l'action sociale, puis directeur délégué adjoint à l'emploi et à la formation professionnelle, puis adjoint à la secrétaire générale des ministères sociaux.

Le poste est exclusivement bilatéral (il ne couvre ni l'Algérie ni la Tunisie), le Maroc pouvant néanmoins par certains côtés être considéré comme une « porte d'entrée » vers l'Afrique : ainsi, s'est tenue à Casablanca en 2017 la première réunion des directeurs du travail des pays africains francophones. Le Maroc est en outre un lieu privilégié d'accueil de conférences associant des pays arabes et d'Afrique sub-saharienne, bénéficiant fréquemment de financements de fondations de pays du golfe persique.

Le CAS est doté d'une assistante sous contrat de droit local et a reçu en 2018 une dotation de crédits de fonctionnement de 9 560 €.

2 ACTIVITES PRINCIPALES DU POSTE

2.1 Information sur la situation sociale au Maroc

Contrairement aux postes situés dans l'Union européenne, l'activité du CAS à Rabat est peu centrée sur l'analyse des politiques sociales et la réponse à des questionnaires : seuls deux questionnaires lui ont été adressés en 2016-2017 en provenance des MAS, portant l'un sur la formation professionnelle continue, l'autre sur le maltraitance des personnes âgées.

Le CAS continue néanmoins à fournir des éléments de « veille sociale » sur la situation marocaine sans demande particulière des administrations centrales.

Il contribue par ailleurs aux notes transversales coordonnées par la Chancellerie, qui, sur des thèmes comme la relance de la coopération UE-Maroc (2016) ou la question sociale marocaine (2017), veulent depuis le « printemps arabe » prendre en compte le volet social de la situation économique et politique au Maroc.

2.2 Contribution à l'organisation de visites et de manifestations

Les visites présidentielles, ministérielles ou plus largement de personnalités mobilisent le CAS de façon assez importante (environ 15% de son activité), et sont l'une des occasions principales de production de notes de fond.

Par exemple entre 2015 et 2017, sont intervenues deux visites présidentielles et plusieurs ministérielles (visite du Premier ministre dans le cadre d'une rencontre à haut niveau-RHN-, visites de Martine Pinville et Myriam El Khomri). Des visites ont aussi été effectuées par les directeurs de la Cnam, de l'EFS, de la Mildeca, ainsi que par l'INTEFP et l'Académie nationale de médecine.

Le CAS est également mobilisé pour faciliter l'organisation de colloques ou manifestations par des entités marocaines ou françaises (Académie nationale de médecine, forum franco-marocain sur la santé, journée sur la médiation familiale avec la Cnaf, rencontre sur le handicap sensoriel...).

2.3 Diplomatie d'influence autour de l'expertise et « modèle social » français

Le rôle d'influence consistant à promouvoir l'expertise et le modèle social français auprès des interlocuteurs marocains est la dimension la plus importante du poste (plus de la moitié des activités estimées du CAS).

Cela intervient dans un contexte de relations déjà fortement ancrées entre interlocuteurs français et marocains dans des domaines divers (études en France, par exemple en médecine ou en droit, échanges et liens interpersonnels entre responsables, intérêt des responsables pour des séjours en France), faisant du système français un « modèle phare » pour les Marocains.

Ce rôle d'influence passe par un ensemble de relations avec les administrations, les mutuelles, les syndicats, les ONG, les entreprises, les réseaux universitaires. Il passe aussi par la promotion de thèmes comme celui de la prise en charge du handicap, afin de développer les échanges d'experts et déboucher sur des coopérations entre le Maroc et la France, par exemple pour la formation des déficients visuels et auditifs.

2.4 Participation aux programmes de coopération

Le CAS s'intéresse en premier lieu aux coopérations promues par l'Union européenne ou les Nations Unies dans le domaine social (contacts avec les diverses agences des Nations Unies présentes sur place, jumelage européen mis en place avec Expertise France et la Belgique sur la mise en place des indicateurs de suivi de la protection sociale).

Il suit également les programmes de coopération soutenus par l'AFD, dans les domaines ayant trait à la fois à l'emploi, à la protection sociale, et surtout à la santé (en matière hospitalière et de sécurité sanitaire) : l'agence dispose au Maroc d'une équipe d'une trentaine de personnes, ainsi que de capacités financières lui permettant de financer des prêts et de mobiliser des consultants et des experts.

Il est associé aux programmes de coopération suivis par le SCAC, notamment en matière sanitaire, sachant qu'il n'existe pas au Maroc de conseiller régional en santé mondiale : c'est le CAS qui exerce par exemple l'analyse des dossiers d'expertise correspondant au « 5-7 % » du Fonds mondial.

Le CAS est par ailleurs impliqué, aux stades de leur négociation et/ou de leur suivi, dans les accords de coopération conclus dans les différents domaines de compétence des ministères sociaux, et qui, lorsqu'ils sont suivis d'effet, débouchent le plus souvent sur des actions mises en œuvre sous la

houlette d'Expertise France : accord de coopération avec le ministère du Travail et Pôle Emploi, accord de partenariat entre la Cnam et les caisses de sécurité sociale marocaines, programme de coopération avec l'Afpa et Centre Inffo, renforcement décidé par la rencontre franco-marocaine de haut niveau (RHN) de 2017 des coopérations dans les domaines des droits des femmes, de la famille, du développement social et du handicap...

Il y a enfin lieu de souligner les initiatives prises par le CAS dans des domaines relevant de la sphère sanitaire, comme la création d'un « club santé » permettant le dialogue entre les autorités et les acteurs en matière de santé au Maroc et les entreprises françaises installées dans ce pays ou des établissements de santé dans le cadre de coopérations hospitalières.

3 POSITIONNEMENT DU CONSEILLER POUR LES AFFAIRES SOCIALES AU SEIN DE L'AMBASSADE ET DANS SES CONTACTS EXTERIEURS

3.1 Au sein de l'ambassade

Le CAS a un positionnement ancien dans l'ambassade (participation aux réunions bihebdomadaires de chefs de service) et est assez fréquemment sollicité par l'ambassadeur pour toute une série de questions (20% de son activité) et de contacts.

Il contribue aux notes transversales coordonnées par la Chancellerie (cf. *supra*), et est en contact avec les consulats généraux pour les points touchant aux préoccupations des Français installés ou de passage au Maroc.

Il coopère avec le service économique sur des sujets comme le développement des activités économiques liées à la santé et l'économie sociale et solidaire.

Les relations sont surtout suivies avec le SCAC, qui à la fois pilote les actions de coopération et assume les fonctions de correspondant « Genre », avec un fonds dédié à cet effet ; le CAS procède en outre à l'analyse des dossiers d'expertise relevant du « 5-7% » du Fonds mondial (cf. *supra*).

Il est enfin en contact avec les services du ministère de l'intérieur et l'OFII sur les sujets liés aux migrations, qui sont désormais intégralement du ressort de ces services, y compris pour les aspects liés à l'accompagnement social.

3.2 À l'extérieur de l'ambassade

Le CAS a des relations régulières avec l'AFD qui dispose au Maroc de ressources importantes, à la fois en termes humains et financiers (cf. *supra*).

Outre les relations qu'il entretient en propre avec les interlocuteurs marocains, le CAS est impliqué dans la mise en relation de certains d'entre eux avec des opérateurs français tels les caisses de sécurité sociale (CNAM, CNAF, Mutualité, diplomatie économique « Santé/*French Healthcare* »), notamment pour la facilitation de missions d'expertise (handicap) ou l'organisation des manifestations auxquelles ils participent.

Ses relations avec les autres ambassades européennes se concentrent surtout sur la Délégation de l'Union Européenne.

4 RELATIONS DU POSTE AVEC LES ADMINISTRATIONS CENTRALES ET RÔLE D'ANIMATION DE LA DAEI

Les ministères sociaux français n'ont pas exprimé de stratégie identifiée vis-à-vis du poste et sont à l'origine de peu de demandes adressées au CAS, à l'exception du Service du droit des femmes et de la DGOS pour des projets concernant les hôpitaux.

Les relations concernent de ce fait surtout :

- la préparation, notamment avec les Cabinets, des visites ministérielles ;
- le traitement de dossiers particuliers (conventions bilatérales de sécurité sociale, introduction de travailleurs étrangers, coopération avec les CHU, demandes de représentation...)

Le rôle d'animation de la DAEI s'exerce de façon légère mais perçue comme utile par le CAS (centralisation des documents, réponse aux questions posées, diffusion d'informations sur les politiques publiques et les événements les concernant).

Des éléments d'échanges plus importants avec les DAC seraient souhaités par lui, et notamment des supports de documentation sur des sujets potentiels de diplomatie d'influence (dialogue social, santé numérique...).

5 APPRECIATIONS GENERALES RECUEILLIES PAR LA MISSION

Du côté du CAS titulaire du poste, des interrogations ont été exprimées sur son utilité intrinsèque dans le futur, au regard de la montée en puissance des équipes de l'AFD et de la capacité qu'aurait le SCAC à assurer comme dans d'autres pays un rôle accru en matière sanitaire (par exemple *via* un conseiller médical).

A contrario, l'existence même d'un conseiller social au sein de l'ambassade de France à Rabat peut avoir, en termes de visibilité, une importance diplomatique, notamment du point de vue des interlocuteurs marocains qui ont un regard permanent sur le modèle français.

Concernant l'idée d'un poste régionalisé englobant les deux autres pays du Maghreb, elle semble faire sens sur le fond, mais serait difficile à mettre en place concrètement en raison du manque pour le CAS de moyens et de réseaux déjà constitués dans ces pays, et surtout de l'état dégradé des relations entre Maroc et Algérie, qui rendrait difficile un travail sur l'un à partir d'une résidence dans l'autre.

Une stratégie du ministère serait donc à définir concernant ce poste, sur la base d'une discussion avec le Quai d'Orsay, qui semble le principal demandeur en ce domaine, et en redéfinissant les charges et responsabilités réciproques.

**4.4 : LES POSTES BILATÉRAUX AYANT
FAIT L'OBJET D'UN ENTRETIEN RAPIDE
AVEC LE CONSEILLER POUR LES
AFFAIRES SOCIALES**

4.4.1 : LE POSTE DE CONSEILLER POUR LES AFFAIRES SOCIALES À BUENOS AIRES

SOURCES :

- Entretien avec le conseiller pour les affaires sociales à Brasilia, en poste de septembre 2012 à octobre 2016, et rapport transmis par lui sur le bilan de quatre ans d'activité
- Entretiens avec le précédent conseiller pour les affaires sociales (25 mai 2018), en poste de mai 2017 à janvier 2018, et avec le conseiller en poste depuis mai 2018 (17 décembre 2018)
- Rapport d'activité du CAS présent en 2017, réponses au questionnaire et éléments de dossier transmis par le conseiller actuel

1 PRESENTATION RAPIDE DU POSTE

1.1 Le poste de CAS en Amérique latine avant 2017 : une implantation solide au Brésil

Avant la création d'un poste de CAS en Argentine en 2017, les ministères sociaux disposaient en Amérique latine d'un conseiller pour les affaires sociales au Brésil, pays le plus peuplé et à la richesse nationale la plus élevée d'Amérique du Sud.

Le titulaire de ce poste était Patrick Risselin, administrateur civil hors classe, précédemment sous-directeur à la DGCS.

Lusophone, il avait développé au Brésil une activité importante et reconnue tant par les administrations sociales par le Quai d'Orsay, notamment avec l'engagement d'une coopération politique et technique sur la protection sociale et l'intégration des personnes handicapées, et surtout l'avancée vers un partenariat stratégique en matière de politiques de santé, qui s'est traduite par l'organisation d'assises franco-brésiliennes de la santé.

La recommandation faite par le CAS à la fin de son mandat, et relayée par son ambassadeur, était de continuer à enraciner ce poste et à le faire monter en puissance. Elle n'a pas été suivie d'effet, puisque le poste a été supprimé en 2017 (malgré l'avis du Quai d'Orsay), au profit de la création d'un poste en Argentine, deuxième pays d'Amérique du Sud par la population mais loin derrière le Brésil (44 contre 209 millions d'habitants).

1.2 Le poste à Buenos Aires : une création récente avec déjà deux titulaires

La création du poste actuel est donc récente et remonte à mai 2017. Il a reçu une compétence régionale pour le Cône Sud de l'Amérique latine, et couvre dans ce cadre, outre l'Argentine, le Chili, le Paraguay et l'Uruguay.

Le premier titulaire nommé était Olivier Veber, inspecteur général des affaires sociales, précédemment directeur du cabinet de la secrétaire d'État aux personnes handicapées et à la lutte contre l'exclusion. Celui-ci n'est toutefois resté que jusqu'à janvier 2018, date à laquelle il a rejoint la direction des services du Conseil départemental de Seine Saint-Denis.

Après une période de vacance, il a été décidé au printemps 2018 de reconduire le poste, compte tenu de l'exercice par l'Argentine de la présidence du G20, enjeu jugé important pour la France en matière sociale.

Le nouveau CAS nommé en 2018 est Vincent Billerey, administrateur civil précédemment en poste à la DGCS, puis en mobilité à la Bibliothèque nationale de France.

Il dispose d'une assistante de droit local à 80%, recrutée dans la catégorie des « documentalistes », et dont l'emploi relève des fonctions « métiers » des ministères sociaux. Le CAS avait par ailleurs reçu en 2018 une délégation de crédits de fonctionnement de 14 400 €.

2 ACTIVITES PRINCIPALES DU POSTE

Compte tenu de l'historique du poste retracé *supra*, les expériences retracées sont brèves, d'une part entre mi 2017 et janvier 2018, d'autre part sur les huit mois allant de mai à décembre 2018.

2.1 Entre mi 2017 et janvier 2018

Le rapport d'activité de M. Veber mentionne principalement :

- le suivi de réformes sociales importantes comme celles du marché du travail ou des retraites, donnant lieu à des notes diplomatiques ou à des « brèves sociales » adressées à la DAEI ;
- l'élargissement des contacts de l'ambassade dans le champ des affaires sociales (syndicats, société civile, DRH...);
- le suivi des accords de sécurité sociale, impliquant la résolution de problèmes complexes d'application ;
- l'organisation ou la participation à des manifestations, soit à l'initiative de la France (droits des femmes), soit organisées sous l'égide des organisations internationales (OMS sur les maladies non transmissibles, OIT sur l'éradication du travail des enfants) ;
- l'initiation de chantiers de coopération portant sur les retraites, certains sujets de santé (formation-recherche, couverture santé universelle, régulation des médicaments) ou, dans un cadre coordonné par l'Union européenne, sur les violences faites aux femmes.

2.2 Entre mai et décembre 2018

L'activité du poste comme de l'ensemble de l'ambassade a été largement consacrée au suivi du G20, pour lequel, au-delà du sommet des chefs d'État et de gouvernement, la présidence argentine a organisé plus de 40 groupes de travail préparatoires, plus d'une dizaine de réunions ministérielles (en particulier, pour le CAS, le G20 Emploi, le G20 Santé, ou la ministérielle conjointe entre G20 Emploi et Education), ainsi que des dizaines de réunions des groupes d'intérêt (en particulier le Labour20, le Women20, le ThinkTank20, le Young20) et des séries d'événements parallèles.

Les activités du conseiller pour les affaires sociales ont donc été prioritairement tournées vers l'accueil des diverses délégations françaises qui se sont rendues dans le pays et la préparation des dossiers de fond correspondants. Outre celles du chef de l'Etat, des ministres et de la chargée du suivi des politiques de Travail-Emploi aux G7-G20 (Mme Karvar), les visites de personnalités ont été nombreuses, comme celle de la présidente du Haut conseil à l'égalité entre les femmes et les hommes, dans le cadre du débat au Congrès sur le droit à l'avortement. Deux déplacements de Mme Touraine, ancienne ministre des affaires sociales et de la santé, ont également eu lieu, d'abord en Argentine

dans le cadre du ThinkTank20, puis au Pérou et au Chili, dans le cadre d'une mission confiée par Expertise France, pour le renforcement de la coopération en matière de santé donnant lieu à la rédaction d'un rapport.

Un ensemble de notes sur la situation sociale des pays du Cône Sud hispanophone a par ailleurs été rédigé à l'intention des autorités françaises, souvent à l'initiative des ambassadeurs, sur des sujets comme, pour l'Argentine, les accords de sécurité sociale avec la France, la législation sur l'IVG, les indicateurs de pauvreté, les grèves de juin et septembre 2018 ou, pour le Paraguay, les politiques sociales et fiscales.

3 POSITIONNEMENT DU CONSEILLER POUR LES AFFAIRES SOCIALES AU SEIN DE L'AMBASSADE ET DANS SES CONTACTS EXTERIEURS

3.1 Au sein de l'ambassade

L'ambassadeur à Buenos Aires voit comme une opportunité le fait d'avoir un conseiller pour les affaires sociales, et les questions posées par les ambassadeurs des quatre pays de la zone, qui portent essentiellement sur des questions d'actualité (réformes des retraites en Argentine et au Chili, droit à l'avortement en Argentine, plan cancer au Chili, politique sociale ambitieuse et légalisation du cannabis en Uruguay...), sont à l'origine d'environ un cinquième de son activité.

La relation la plus forte établie au sein de l'ambassade concerne le service économique, principalement autour des questions de santé au sens large : échanges avec l'industrie pharmaceutique, questions de nutrition et d'étiquetage alimentaire... Elle concerne aussi les sujets liés à la négociation et au dialogue social qui intéressent directement les investisseurs français.

Une collaboration moins développée existe avec le service d'action et de coopération culturelle, notamment sur les sujets liés aux coopérations hospitalière, technique (projets sur l'intelligence artificielle en santé) et universitaire (échanges entre chercheurs en sciences sociales).

3.2 À l'extérieur de l'ambassade

Le CAS a consacré une part notable de ses premiers mois d'activité à (re)nouer des contacts avec les administrations et acteurs sociaux.

Ces interlocuteurs ont été à l'origine d'une série de demandes, concernant notamment le dialogue autour d'un protocole d'intention bilatéral en matière de santé, et, plus généralement, la coopération sanitaire et hospitalière. Un sujet important concerne également l'accord de sécurité sociale franco-argentin, dont l'application est en partie défailante et qui engendre un travail réalisé conjointement avec l'administration de la sécurité sociale argentine (ANSES), le consulat général de France à Buenos Aires, la DSS/DACI, la CARSAT d'Aquitaine et le CLEISS.

Le CAS tente aussi d'être en interaction avec les milieux universitaires et de recherche en sciences sociales, ainsi qu'avec la société civile (mouvements féministes engagés dans la lutte pour le droit à l'avortement, associations caritatives, syndicats, représentants des Églises ...).

Il entretient enfin des contacts avec les organisations internationales présentes dans le pays : un acteur comme l'OIT est par exemple, en Argentine, incontournable sur les questions liées à l'emploi, l'informalité, le chômage ou la réforme du marché du travail ; des contacts ont aussi été pris avec

l'Organisation panaméricaine de la Santé (OPS), les organisations satellites de l'ONU (UNICEF, ONU Femmes...) ou les délégations de l'Union Européenne.

4 RELATIONS DU POSTE AVEC LES ADMINISTRATIONS CENTRALES ET ROLE D'ANIMATION DE LA DAEI

Une lettre de mission a été préparée en lien avec la DAEI et était fin 2018 en attente de signature.

La décision de recrutement ayant été connue en mars 2018 et l'installation dans le poste s'étant faite début mai, aucune formation spécifique n'a été dispensée au CAS ; celui-ci disposait déjà d'une pratique courante de l'espagnol mais de peu d'expérience internationale antérieure.

Les administrations centrales des ministères sociaux lui adressent peu de demandes d'informations concernant la situation des pays de sa zone de compétence. Une exception concerne les accords de sécurité sociale (demandes de la DSS/DACI), et les sollicitations des cabinets dans le cadre du travail en amont pour les G20 Emploi et Santé. Le CAS joue aussi un rôle d'intermédiaire pour les accords bilatéraux entre la France et les pays de la zone, comme le protocole d'intention sur la coopération bilatérale avec l'Argentine en matière de santé : le projet a été directement discuté par le CAS, la DAEI jouant un rôle d'ensemblier pour les administrations centrales (DGS, DGOS) et les organismes concernés (APHP, agences sanitaires...). En dehors de ces dossiers, la relation entre les ministères sociaux français et ceux de la zone concernée sont très faibles, voire quasi-inexistantes, compte tenu la fois de l'éloignement géographique et de l'absence de cadre juridique formel.

Le rôle d'animation exercé par la DAEI est quant à lui apprécié par le CAS, dans un contexte où l'action des autres directions des ministères sociaux reste peu visible.

5 APPRECIATIONS GENERALES RECUEILLIES PAR LA MISSION

Le poste de CAS pour le Cône Sud de l'Amérique latine peut présenter un intérêt diplomatique dans la mesure où les modèles sociaux de ces pays, bien qu'ils aient entre eux de nombreuses différences (libéralisme au Chili, politique sociale plus ambitieuse en Argentine et en Uruguay), restent plus proches des standards français ou européens que, par exemple, des États-Unis. Les quatre pays de la zone sont des alliés traditionnels de l'Europe et de la France dans les instances internationales, la relation bilatérale pouvant profiter de cette proximité. Les besoins en politiques sociales (infrastructures hospitalières, couverture universelle en santé ou en retraite...) y sont très importants, offrant à la France la possibilité de développer ses coopérations et d'exporter son expertise. Un pari politique pourrait aussi être fait sur ce bloc hispanophone, comme contrepoids à des relations compromises avec le Brésil par l'arrivée au pouvoir d'un gouvernement populiste.

Néanmoins, le Quai d'Orsay avait manifesté par le passé une nette préférence pour le maintien d'un poste de CAS au Brésil, et les ministères sociaux montrent aujourd'hui, en dehors des travaux spécifiques liés au G20 et de quelques dossiers de coopération sanitaire ou de sécurité sociale, peu d'appétence pour des pays démographiquement et politiquement moins importants et qui restent géographiquement très éloignés.

La question pour l'avenir est donc de savoir si le poste de conseiller pour les affaires sociales situé en Amérique latine devrait à terme être maintenu en Argentine ou plutôt recréé au Brésil : la deuxième solution serait à privilégier dans un contexte politique apaisé, mais devrait, compte tenu des circonstances politiques actuelles au Brésil, donner lieu d'ici deux ans à une discussion approfondie avec le MEAE.

4.4.2 : LE POSTE DE CONSEILLER POUR LES AFFAIRES SOCIALES À PEKIN

SOURCES :

- Entretiens avec le précédent conseiller pour les affaires à Pékin (21 septembre 2018), en poste d'avril 2014 à juillet 2018, et avec la conseillère en poste depuis septembre 2018 (17 décembre 2018)
- Rapport d'activité du CAS présent en 2017, réponses au questionnaire et éléments de dossier transmis par la conseillère actuelle

1 PRESENTATION RAPIDE DU POSTE

Le poste de conseiller pour les affaires sociales en Chine a été créé et régulièrement pourvu (en dehors d'une vacance de cinq mois en 2013-2014) depuis 2005.

Son avant-dernière titulaire, Elvire Aronica (2009-2013) a pour origine professionnelle le corps des praticiens hospitaliers puis des directeurs d'établissements de santé, avant des fonctions au cabinet de la ministre chargée de la santé. Le titulaire suivant, Benoit Sevcik (2014-2018), est également issu du corps des directeurs d'hôpitaux, et avait occupé au sein des hôpitaux de Maison Blanche et d'Avicenne, puis auprès du président du conseil d'administration de l'AP-HP, des fonctions l'ayant amené à traiter des dossiers de coopération internationale, notamment avec la Chine.

La conseillère nommée en septembre 2018, Anne Bruant-Bisson, est inspectrice générale des affaires sociales ; elle a occupé plusieurs postes au sein de l'administration centrale des ministères sociaux, a été directrice adjointe de l'INVS et eu une expérience internationale de deux ans comme chef du service de coopération et d'action culturelle à l'ambassade de France en Australie.

Le poste dispose de deux assistantes chinoises de droit local de niveau supérieur, principalement chargées de recherches documentaires et de traductions, et rémunérées par les ministères sociaux au titre des fonctions « métiers » qu'ils prennent en charge au-delà de 2018. Il s'est vu par ailleurs déléguer en 2018 des crédits de fonctionnement d'un montant de 50 000€.

2 ACTIVITES PRINCIPALES DU POSTE

Les expériences retracées ici sont d'une part celle relatée par le CAS présent de 2014 à 2018, et d'autre part les premiers éléments indiqués par celle nommée en septembre 2018.

2.1 Entre 2014 et 2018

L'activité du poste a été très fortement orientée vers les coopérations définies par des accords cadre signés avec la Chine, d'une part en matière de sécurité sociale (coopération technique entre organismes) et d'autre part en matière de santé, avec un accord général de coopération mis en place en ce domaine.

Un dialogue de haut niveau sur les échanges humains (DHNEH) structure en outre de façon régulière les relations franco-chinoises dans le domaine sanitaire et social, donnant lieu à la signature de

nouveaux accords, déclarations d'intention ou memoranda d'entente, comme cela a par exemple été le cas en janvier 2018 sur le renforcement des coopérations en matière de santé. Les discussions se sont en outre poursuivies au cours du mandat du CAS, sans parvenir à aboutir, sur l'arrangement administratif associé à la convention de sécurité sociale conclue avec la Chine.

Cette coopération *via* des accords à haut niveau s'est répercutée sur les administrations centrales chargées de la santé et de la cohésion sociale : des visites de la ministre des affaires sociales et de la santé et de la directrice générale de l'offre de soins ont par exemple été organisées en 2017, après une visite du directeur général de la cohésion sociale en 2016.

Le volet hospitalier a constitué un ressort important de ces coopérations, avec la mobilisation de financements issus des MIGAC, des jumelages concernant une vingtaine d'établissements, et l'organisation de séminaires sur des thématiques consacrées notamment à l'organisation géographique de l'offre de soins, à l'innovation hospitalière et à la santé de la mère et de l'enfant. Les coopérations décidées depuis 2016 en matière de santé, qui associent les agences de santé publique et les représentants des CHU, abordent également les questions du cancer, de la prévention et du contrôle des maladies non transmissibles, de la lutte contre les maladies infectieuses, des urgences sanitaires et de la médecine de catastrophe, ainsi que du vieillissement en bonne santé.

La question du vieillissement est à cet égard devenue, compte de la situation démographique de la Chine, une thématique prioritaire des actions de coopération. Les nouveaux accords signés en janvier 2018 portent ainsi à la fois sur la coopération générale en matière de santé, et sur l'économie du vieillissement, sujet qui implique aussi le ministère de l'économie et des finances, et associe à la fois les secteurs santé et cohésion sociale des ministères sociaux.

Ce dernier secteur est également impliqué dans des actions de coopération autour du handicap, de la formation des travailleurs sociaux et de la prise en charge de la petite enfance et de l'adolescence, qui a donné lieu par ailleurs à un fort engagement de la part de la CNAF.

Par contre, les sujets d'égalité entre les femmes et les hommes ont eu, pour des raisons politiques, du mal à aboutir et ceux liés à l'emploi et au marché du travail ont suscité, en dehors de certaines formations professionnelles (auxiliaires de vie familiale, programme « 1000 stagiaires »...) relativement peu d'intérêt réciproque.

2.2 Entre septembre et décembre 2018

La nouvelle conseillère pour les affaires sociales inscrit prioritairement son action dans le cadre des accords renouvelés ou signés en janvier 2018 (déclaration d'intention sur le renforcement des coopérations en matière de santé, mémorandum d'entente en matière de coopération dans le domaine de l'économie du vieillissement). Dans ce cadre, elle a par exemple été associée à l'inauguration d'une école franco-chinoise de médecine à la faculté de médecine de l'université de Shanghai. Une note cosignée avec le service économique régional a d'un autre côté alerté les ministères français sur les difficultés d'un projet de téléassistance aux personnes âgées, fruit d'un accord de coopération entre une PME technologique française et un réseau télécom chinois.

La conseillère pour les affaires sociales a en outre noué une série de contacts à la fois avec le ministère des ressources humaines et de la sécurité sociale, ainsi qu'avec divers interlocuteurs du monde hospitalier et de la santé, sachant que ces contacts n'ont pas en Chine la « fluidité » qu'ils peuvent avoir dans d'autres pays.

Ses contacts avec les autorités ministérielles chinoises ont d'abord eu pour but de progresser vers le déblocage de l'arrangement administratif associé à la convention de sécurité sociale, et d'assurer la

poursuite et la simplification de la mise en œuvre du programme « 1000 stagiaires », jusqu'ici déséquilibrée au détriment des jeunes chinois. La conseillère sociale a aussi avancé à cette occasion des idées de coopération en matière de formation et d'adaptation des parcours professionnels tout au long de la vie, ainsi que de santé au travail, qui devient en Chine une préoccupation majeure.

En matière de santé, elle a par ailleurs été amenée à informer les autorités françaises sur le sujet de la naissance de bébés issus d'embryons génétiquement modifiés, ainsi que, sur la base d'un dossier plus développé, sur la stratégie vaccinale en Chine et la préparation d'une nouvelle législation sur les vaccins suite à des scandales concernant leurs modes de production et de contrôle.

3 POSITIONNEMENT DU CONSEILLER POUR LES AFFAIRES SOCIALES AU SEIN DE L'AMBASSADE ET DANS SES CONTACTS EXTERIEURS

3.1 Au sein de l'ambassade

Le poste de conseiller pour les affaires sociales a une ancienneté certaine au sein de l'ambassade, et son activité est largement guidée par les accords de coopération signés entre les deux pays, et suivis à très haut niveau. Dans ce cadre, l'ambassadeur montre un intérêt surtout marqué pour les actions concernant l'innovation en santé et le volet économique du vieillissement.

Ces dossiers impliquent pour le service social des relations surtout nourries, d'une part avec le service scientifique de l'ambassade (sur tous les sujets liés à la recherche médicale), d'autre part avec le service économique régional, principalement sur les dossiers liés au vieillissement et aux industries du médicament.

Des collaborations existent aussi avec le SCAC sur les volets formation des différents domaines de coopération, ainsi qu'avec la chancellerie sur les sujets d'égalité des genres, mais aussi de « positionnement politique » général des projets.

3.2 À l'extérieur de l'ambassade

La conseillère pour les affaires sociales se heurte à la difficulté d'entretenir aujourd'hui en Chine des relations directes avec des administrations « métier » en dehors d'une supervision politique, et ce au niveau national comme provincial.

Elle a néanmoins poursuivi ou noué des contacts avec certains hôpitaux, universités, centres de recherche ou organisations intervenant dans les domaines de l'action en faveur des femmes, du handicap ou du vieillissement.

Elle a par ailleurs été amenée à se rapprocher d'homologues d'autres ambassades, notamment sur les sujets liés aux médicaments et dans le cadre d'un « club santé » européen.

4 RELATIONS DU POSTE AVEC LES ADMINISTRATIONS CENTRALES ET ROLE D'ANIMATION DE LA DAEI

Une lettre de mission doit être préparée par la CAS nouvellement nommée, qui en a exprimé l'intention.

Déjà dotée d'une expérience antérieure en ambassade et d'une connaissance de base du mandarin, elle n'a bénéficié d'aucune formation spécifique avant sa prise de poste, non plus d'ailleurs que, quatre ans auparavant, son prédécesseur.

Les relations du poste avec les administrations centrales des ministères sociaux concernent principalement l'application de l'accord de sécurité sociale (traitée avec la DSS), le financement *via* la DGOS d'actions de coopération hospitalières, et les échéances liées au G7 et aux accords de coopération, qui ont occasionné une mobilisation significative de certains directeurs (DGOS et DGCS notamment).

Les directions « métiers » de l'administration centrale lui adressent par contre peu de demandes d'informations ou de marques d'intérêt concernant la situation sanitaire et sociale en Chine, et peu de nouvelles propositions.

La conseillère a par ailleurs une vision des projets de coopération qui varie selon les agences ou les opérateurs, le poste n'ayant par exemple pas été dans un premier temps associé au programme d'échanges ambitieux développé par l'EN3S avec la Chine.

5 APPRECIATIONS GENERALES RECUEILLIES PAR LA MISSION

Le poste de conseiller pour les affaires sociales en Chine apparaît bien établi. Son activité est largement déterminée par la mise en œuvre et le suivi d'accords de coopération, régulièrement consacrés et renouvelés dans le cadre d'échanges à haut niveau, associant Présidence de la République et ministres, et liés à l'importance politique et économique que revêt le partenaire chinois pour l'action extérieure de la France.

Compte tenu du caractère assez général de ces accords, le CAS est à cet égard source de propositions pour initier et organiser les visites, séminaires ou manifestations susceptibles d'en traduire l'avancement.

Son activité a jusqu'ici été majoritairement consacrée aux sujets de santé, au sein desquels les coopérations hospitalières et les liens avec les agences sanitaires ont pris une place notable.

Les thématiques liées à la démographie, aux politiques familiales et au vieillissement, à la fois dans ses aspects économiques et pour la promotion de prises en charge faisant appel à l'expertise française, prennent cependant une importance essentielle et méritent désormais de figurer au premier rang des priorités du poste.

De même, la santé au travail et la formation tout au long de la vie offrent de nouvelles opportunités qu'il pourrait être utile de développer, même si l'action du service social de l'ambassade est freinée par la difficulté à nouer des relations avec d'autres interlocuteurs que les seules autorités officielles.

ANNEXE 5 : LA GESTION, L'ANIMATION ET LE PILOTAGE DU RÉSEAU DES CONSEILLERS POUR LES AFFAIRES SOCIALES

La gestion, la coordination et l'animation du réseau des CAS et, plus globalement les relations des ministères sociaux avec l'ensemble des réseaux diplomatiques, relèvent de la Délégation aux affaires européennes et internationales (DAEI) rattachée au Secrétariat général commun à ces ministères (SGMAS). Le management du réseau et son pilotage étaient des points centraux dans les analyses et recommandations du rapport IGAS de 2006 (*cf.* annexe 1)³⁶, dont beaucoup des propositions ont donné lieu à des avancées dans leur mise en œuvre, mais sans que celle-ci ait été toujours complète ou systématique.

La présente annexe passe à cet égard en revue les actions menées et les problèmes rémanents apparus à la mission dans les différents domaines ayant trait à la gestion et à la coordination du réseau des CAS : recrutement et formation, pilotage du programme de travail et régulation des demandes (principalement les questionnaires), information et animation du réseau, diffusion et valorisation de ses travaux.

1 LE RECRUTEMENT ET LA FORMATION DES CONSEILLERS POUR LES AFFAIRES SOCIALES

Suite au rapport IGAS de 2006 tendant à « définir un cadre plus pérenne de gestion », la DAEI a effectivement mis en œuvre une procédure de nomination et de prise de fonctions des conseillers pour les affaires sociales, formalisée en une quinzaine d'étapes. Son déroulement comprend :

- une décision sur la création ou la reconduction du poste au moins six mois avant l'échéance du mandat de son titulaire ;
- la rédaction d'une fiche de poste et sa publication au Journal officiel, ainsi que sur la bourse interne de l'emploi de l'administration centrale (BIEAC) et la bourse interministérielle de l'emploi public (BIEP) ; cette fiche précise que des compétences sont requises en termes de pratique linguistique, de connaissance des politiques et des administrations sociales, d'expérience des problématiques et des milieux internationaux ainsi que de capacité à créer des réseaux et à travailler en transversalité dans un cadre interministériel ;
- la réception et l'exploitation des dossiers de candidatures ;
- la conduite par le(a) Délégué(e) aux affaires européennes et internationales d'entretiens avec les ou des candidats présélectionnés ;
- la transmission, sous la signature du SG, d'une note aux cabinets des ministres faisant la synthèse des candidatures reçues et leur proposant une « *short list* » ;
- une décision conjointe des directeurs de cabinet ;

³⁶ Annie Fouquet, Mikaël Hautchamp et Pierre de Saintignon, *Configuration du réseau des conseillers pour les affaires sociales à l'étranger*, Rapport 2006 034, mars 2006.

- une demande d'agrément de la candidature sélectionnée par le MEAE, lequel recueille l'avis de l'ambassadeur concerné ;
- la prise de l'arrêté de nomination et la constitution des dossiers administratifs afférents (dont la demande de passeport diplomatique) ;
- un entretien de prise de fonctions assorti de la remise d'un dossier d'information, suivi de la réception du PV d'installation accompagnant la prise de poste effective.

Ces différentes étapes ont effectivement été suivies pour l'ensemble des nominations intervenues depuis 2007, sachant que le mandat des conseillers pour les affaires sociales est en principe de trois ans, avec une possibilité de renouvellement limitée à un an.

Cette procédure et son application appellent néanmoins un certain nombre de remarques :

- les recrutements opérés permettent une certaine diversité des cursus professionnels antérieurs, avec à la fois des profils administratifs « classiques » (IGAS, administrateurs civils ou autres corps de l'État) et des contractuels issus de parcours syndicaux, associatifs ou territoriaux (4 CAS sur 18) ; cette diversité est largement considérée comme une richesse, au regard de la composition d'autres réseaux ou au sein de certaines ambassades ;
- ces nominations s'effectuent sur la base d'un examen des candidatures par les seuls DAEI et cabinets des ministres chargés des affaires sociales ;
- l'avis des ambassadeurs et du MEAE sont recueillis en fin de parcours, une fois la décision de nomination prise, et ce, y compris lorsqu'ils avaient exprimé des réticences sur la création ou la pérennité du poste ;
- les décisions concernant la localisation de certains postes et la nomination de leurs titulaires ont dans plusieurs cas été directement liées, faisant parfois apparaître les premières comme « discrétionnaires » : cela a été par exemple le cas pour les postes pourvus à Washington en 2016 (s'agissant du deuxième poste), ainsi qu'à Bruxelles (s'agissant du troisième poste), à Québec et à Buenos Aires en 2017 ;
- les durées effectives des mandats des conseillers sociaux ont de fait été très variables, certains dépassant de plusieurs mois l'échéance théorique de leur mandat, tandis que d'autres ont rejoint d'autres fonctions au bout d'un ou deux ans d'activité, voire moins pour certaines fonctions en cabinet ministériel (*cf.* tableaux figurant dans l'annexe 3) ;
- les délais effectifs des procédures ont d'un autre côté conduit à ce que des vacances assez longues soient constatées sur certains postes dont la pérennité n'était pas mise en cause (par exemple ceux de Rome entre avril 2016 et mai 2017, de Moscou entre octobre 2014 et octobre 2015 ou de New York entre décembre 2016 et juin 2017).

Ces deux derniers cas de figure ont notamment été observés lors de nominations de conseillers précédemment en poste dans des cabinets ministériels, dont les débouchés ont pu donner lieu à des décisions « *ad hoc* », à la fois en termes de localisation et de temporalité. À cet égard, 7 des CAS sur les 18 actuellement en poste étaient directement issus de cabinets ministériels avant leur nomination, ce qui peut donner l'impression de choix de recrutement en partie prédéterminés à l'avance, indépendamment des critères de sélection mis en avant et de la procédure officielle conduite par ailleurs.

Les expériences antérieures des CAS étant diverses, leurs besoins de renforcement des compétences en vue des prises de poste peuvent être différents. Les deux tiers des 18 conseillers actuels n'avaient cependant pas occupé par le passé de fonction à dimension internationale, tandis qu'environ la moitié d'entre eux connaissaient principalement l'un des domaines d'activité des ministères sociaux (travail-emploi, santé-protection sociale, cohésion sociale), sans avoir occupé de poste dans les autres secteurs. Or, si tous ont pu accéder à des formations linguistiques à l'occasion ou après leur

prise de poste, aucun n'a bénéficié d'une formation du type de celle qu'organise le Quai d'Orsay pour les « nouveaux partants », ni même d'un parcours introductif à l'activité diplomatique ou aux préoccupations des directions d'administration centrale dont les domaines d'activité qui leur étaient les moins connus.

Par ailleurs, leurs assistants recrutés localement n'ont accès à aucune formation ou cycle de rencontres avec les administrations françaises avec lesquelles ils sont amenés à entrer en relation.

2 LE PILOTAGE ET LA REGULATION DU PROGRAMME DE TRAVAIL DES CAS

Le pilotage des activités des CAS par les ministères sociaux passe actuellement par plusieurs voies, au-delà des demandes particulières qui leur sont adressées, par exemple à l'occasion de visites ou de sollicitations d'interlocuteurs spécifiques : les lettres de mission et les « feuilles de route » qu'ils peuvent recevoir en début ou en cours de mandat, la régulation des questionnaires qui leur sont adressés par les administrations ou organismes nationaux.

Le principe de « lettres de mission », signées par la DAEI après approbation de l'ambassadeur, et à finaliser dans le trimestre suivant la nomination de chaque CAS, avait été recommandé par la mission Igas de 2006 et est normalement acquis. Les pratiques restent toutefois assez disparates, avec :

- du côté des CAS multilatéraux, une absence de lettre de mission, dont la nécessité ne s'est d'ailleurs pas vraiment fait sentir, pour les conseillers en poste à Bruxelles et à New York, alors que ceux en poste à Genève ont reçu de telles lettres, mais, dans le cas du conseiller santé, sans prendre en compte la question du partage de ses attributions avec l'autre conseillère issue du ministère des affaires étrangères ;
- du côté des CAS « bilatéraux », l'absence de lettre de mission pour les conseillers en poste à Londres, Rome, Berlin ou Québec, tandis que ceux en poste à Washington, Moscou et Madrid en ont reçu une, et que celles des CAS à Buenos Aires et Pékin sont en cours d'élaboration.

Parmi les CAS pour lesquels une telle lettre a été finalisée, peu d'entre eux l'ont en outre vécu comme un point de passage intéressant, en termes de discussion avec leur ambassadeur et leur administration de rattachement sur les priorités de leur mandat ; ils l'ont plutôt vu comme un exercice « formel », rédigé souvent sous leur seule plume et ne contribuant guère à structurer leur action, à l'exception du CAS en poste en Espagne, qui en a fait la trame régulière du suivi de son activité.

Des « feuilles de route » sont par ailleurs élaborées chaque année par la DAEI à l'intention des CAS. Elles prennent la forme de tableaux présentant, en regard des principaux thèmes de travail des administrations nationales, l'existence et/ou le besoin d'études comparatives. Ces tableaux ont toutefois plutôt pour objet de lister des sujets et des documents que d'exprimer des priorités, et, si ceux de 2016 recensaient clairement les prestations attendues des CAS, de la DAEI et des directions « métier » sur chaque thématique, ceux de juin 2018 se limitaient à lister les comparaisons internationales disponibles sur différents points se rapportant aux réformes en cours des politiques de santé et de solidarité.

C'est donc dans les faits, du moins pour les conseillers « bilatéraux » en poste dans les pays développés, via les questionnaires qui leur sont adressés par une pluralité d'administrations ou d'organismes que passe une part centrale de l'activité des CAS programmée en réponse aux demandes de l'échelon national. La DAEI a à cet égard mis en place une procédure tentant de réguler

la charge liée à ces questionnaires, et s'inspirant en partie de celle instituée par la DG Trésor pour les études comparatives internationales (ECI). Cette procédure comprend :

- un filtrage des questionnaires et leur transmission exclusive aux CAS par les services de la DAEI, qui tentent d'en négocier le contenu et les délais avec les demandeurs ;
- une explicitation du contexte et de l'objectif de la saisine, accompagnée du renseignement du questionnaire pour le cas français, visant à permettre au CAS de répondre aux questions des administrations auxquelles ils s'adressent et à leur fournir des informations facilitant les échanges ;
- lorsque cela est possible, la traduction du questionnaire en anglais ou dans une autre langue.
- une compilation et une synthèse des réponses produites et leur diffusion à une liste de destinataires élargie.

Cette procédure, et notamment le filtrage mis en place, fonctionnent effectivement pour l'ensemble des projets questionnaires, y compris, de façon allégée, pour les « *demandes flash* » émises par les cabinets des ministres.

Cependant, l'analyse des questionnaires conduite en annexe 2 montre que ce processus ne permet pas à l'heure actuelle de réguler de façon satisfaisante la part surprennent les questionnaires dans l'activité de certains CAS, tant en termes de nombre global que de concentration sur certains postes, de ciblage (demandes plus ou moins pertinentes et/ou spécialisées), de contenu ou de délais.

La DAEI n'a pas en effet exprimé de doctrine très ferme et ne semble pas posséder la « légitimité administrative » suffisante pour refuser ou réguler effectivement les demandes provenant d'organismes comme les directions d'administration centrale, mais aussi les corps d'inspection, les Hauts conseils, la Cour des comptes ou les commissions parlementaires, qui sont à l'origine d'une part substantielle des questionnaires envoyés aux CAS (*cf.* annexe 2).

La compilation, la synthèse et la diffusion des réponses obtenues, si elles sont acquises dans leur principe, reçoivent en outre une traduction variable et prennent souvent la forme de simples tableaux récapitulatifs (*cf. infra* point 4).

3 L'INFORMATION ET L'ANIMATION DU RESEAU

Un certain nombre d'actions ont également été mises en œuvre par la DAEI pour favoriser une information régulière et une animation plus collégiale du réseau des CAS.

Ces actions passent notamment :

- par la production de notes d'information, souvent traduites en anglais et destinées à fournir des éléments de synthèse aux CAS et à leurs interlocuteurs sur certains aspects « phares » des politiques françaises.

En 2018, dix-huit documents de présentation des politiques sociales françaises ont par exemple été traduits pour diffusion auprès des conseillers sociaux, concernant par exemple les mesures essentielles de la politique de prévention en santé, la stratégie nationale de santé et celle de santé sexuelle, la stratégie nationale pour l'autisme, le Nutri Score, le plan d'investissement de compétences (PIC), la loi pour la liberté de choisir son avenir professionnel, la prise en charge de l'invalidité ou la stratégie nationale de prévention et de lutte contre la pauvreté ; les présentations synthétiques des politiques françaises accompagnant l'envoi de questionnaires (*cf. infra*) participent également à cette fonction ;

- par la programmation de conférences téléphoniques périodiques (qui ont été à une certaine époque bimensuelles), permettant des échanges sur les principales échéances internationales et les commandes transversales adressées à la DAEI et au réseau ;
- par des initiatives ponctuelles, comme en 2013 un séminaire restreint sur les enjeux européens ou, en janvier 2018, une réunion de service élargie aux CAS ;
- par l'organisation de séminaires annuels, « temps fort » de l'animation du réseau et permettant aux CAS de rencontrer les cabinets des ministres, les principales directions ayant à délivrer des messages, et, parfois, certains opérateurs venant présenter leur action internationale ou des représentants d'autres réseaux tels la DG Trésor ou les conseillers régionaux en santé mondiale.

Les trois derniers séminaires, qui ont eu lieu respectivement à la fin août 2016, en juin 2017 et en décembre 2018, ont eu le contenu suivant :

- le séminaire d'août 2016 a par exemple permis des rencontres avec les cabinets des ministres chargés du travail d'un côté, de la famille et des droits des femmes de l'autre, ainsi qu'avec la DGCS, la DGOS, la DGT, la DGEFP et l'Igas ; des séquences de présentation ont également été organisées avec France Stratégie, la DG Trésor, l'AFD, Expertise France et les opérateurs de soins et de recherche en matière de cancer (Institut Gustave Roussy, Inca et Unicancer) ;
- le séminaire de juin 2017 a fait une place plus réduite aux administrations du ministère (à l'exception des cabinets des ministres, de la DGS et de la DGCS) et privilégié d'une part l'ouverture aux opérateurs du ministère (AFS, ANSES et ANSP du côté santé, Pôle Emploi du côté travail), et d'autre part le travail en commun avec le MEAE sur les enjeux de santé, en y associant les conseillers régionaux en santé mondiale ; une séquence a également été organisée sur les enjeux liés à l'agenda de l'OIT ;
- le séminaire de décembre 2018, retardé compte tenu de la nomination d'une nouvelle DAEI, a marqué un retour d'attention vers les relations internes avec le Secrétariat général et la DAEI ; il a donné lieu à des échanges limités avec les autres DAC (en sus des cabinets, la DGOS et DGCS), mais a maintenu l'ouverture à des partenaires extérieurs, avec l'invitation du Secrétariat général aux affaires européennes (SGAE), de l'EHESP et du Comité consultatif national d'éthique (CCNE) ; toutefois, le séminaire des CAS de la fin 2018 a été programmé indépendamment de celui des CRSM prévu en janvier 2019 à Genève, et ce, alors même que des échéances majeures sont attendues courant 2018 autour du thème de la santé mondiale et du G7 Santé.

Ces efforts d'information et d'animation sont largement reconnus et appréciés de la part des CAS, même si certaines initiatives sont parfois discutées et suscitent des propositions d'approfondissement ou d'amélioration.

Sont notamment cités :

- le caractère souvent tardif et/ou succinct des notes de synthèse diffusées par la DAEI en anglais, et la difficulté pour les CAS d'obtenir des éléments plus complets auprès des directions « métiers » lorsqu'ils sont sollicités sur des sujets spécifiques ;
- le caractère peu interactif du programme du séminaire annuel et le fait qu'il ne conduit souvent pas à l'expression de leur vision stratégique et de leurs priorités par les directeurs (*cf. supra* point 2) ;
- le caractère trop général de conférences téléphoniques périodiques, alors que des besoins d'échanges transversaux ciblés se font jour, par exemple sur les enjeux liés aux négociations européennes ou multilatérales (par exemple à l'OIT) ;

- l'absence d'information régulière sur l'action internationale des opérateurs du ministère, au-delà des interventions ponctuelles, d'ailleurs très appréciées, prenant place dans le cadre du séminaire annuel : c'est notamment le cas s'agissant des caisses de sécurité sociale, sachant qu'un opérateur comme la CNAF a par exemple des coopérations internationales développées et qui peuvent dans certains cas impliquer les CAS.

De façon plus générale, ces actions de coordination et d'animation n'associent pas de façon systématique les autres ministères et réseaux (DG Trésor, MEAE), avec lesquels les séquences de travail organisées en présence des CAS ont eu jusqu'ici un caractère ponctuel. La conception de la politique d'information et d'animation conduite jusqu'ici apparaît en effet exclusivement centrée sur le réseau des CAS lui-même, sans chercher à prendre en compte l'ensemble des réseaux diplomatiques avec lesquels des collaborations systématiques pourraient être recherchées : par exemple, des participations croisées aux réunions annuelles des réseaux ne sont pas régulièrement prévues. De même, la proposition du rapport Igas de 2006 tendant à articuler autour du « noyau dur » des CAS un maillage de « correspondants internationaux » au sein des autres réseaux français à l'étranger n'a pas été mise en œuvre, au-delà de contacts occasionnels avec telle ou telle ambassade (par exemple celle de La Haye).

4 LA DIFFUSION ET LA VALORISATION DES TRAVAUX DES POSTES

La connaissance et la diffusion des travaux réalisés par les CAS, et plus généralement par les postes diplomatiques sur les sujets sociaux, prennent appui sur trois éléments principaux.

- l'adressage à un ensemble de destinataires des notes d'information et des réponses aux questionnaires émises par les CAS :
- sur ce point, si la DAEI en est toujours destinataire et peut, de façon d'ailleurs variable, servir de relai en la matière, des pratiques très différentes semblent à l'œuvre selon les ambassades et les habitudes propres des conseillers sociaux, allant :
 - d'un envoi de leurs productions exclusivement à la DAEI, aux commanditaires directs et/ou aux cabinets des MAS, à une diffusion élargie à une série de correspondants au sein des directions « métiers », voire, beaucoup plus rarement, de certains opérateurs du ministère ;
 - de la transmission de ces travaux uniquement *via* la messagerie des ministères sociaux à leur communication plus générale d'une part au sein de l'ambassade et d'autre part aux correspondants internationaux des autres ministères, notamment *via* le réseau Diplomatie fonctionnant sous l'égide du Quai d'Orsay ;
 - de la circularisation des seuls travaux réalisés directement par les CAS à, de façon beaucoup plus rare, celle des autres travaux réalisés au sein des ambassades sur des thèmes sociaux, et ayant le cas échéant bénéficié de leur collaboration ou de leur relecture ;
- la réalisation et la diffusion de synthèses des réponses émises par les CAS aux questionnaires transversaux qui leur parviennent :
 - ces synthèses, acquises dans leur principe, ne sont toutefois pas systématiques : à titre d'exemple, sur les trois années 2016-2017-2018, 104 questionnaires ont été traités par les CAS, tandis que 44 synthèses ont été produites ;

- elles sont parfois réalisées par les administrations commanditaires - par exemple la DGCS concernant les politiques d'hébergement en Europe et aux États-Unis, la DGOS concernant la radiologie interventionnelle ou l'insuffisance rénale chronique terminale, la Cour des comptes et les inspections dans le cadre de la rédaction de leurs rapports - et parfois par la DAEI elle-même ;
 - leur forme peut être plus ou moins aboutie et développée, depuis les tableaux synoptiques que produit le plus souvent la DAEI jusqu'à des présentations Powerpoint ou des notes plus élaborées sous le timbre des directions, ou enfin des annexes ou chapitres plus détaillés figurant dans les rapports des corps de contrôle, des Hauts conseils ou des Assemblées.
 - elles ne font pas, sauf exception, l'objet d'une politique de diffusion ou de publication systématique en dehors du cercle de leurs destinataires directs, par exemple sur les sites Internet ou Extranet des ministères sociaux, ou même à l'intention d'autres ministères (MEAE, DG Trésor) ou opérateurs intéressés ;
- la production bimensuelle de notes dite de « veille sociale », qui sont confectionnées par la DAEI à partir de contributions transmises par les CAS, et qui constituent la partie majeure de son action de diffusion :
- ces notes, le plus souvent 7 à 15 pages, sont au nombre de quatre tous les quinze jours et portent respectivement sur les thèmes travail-emploi-formation professionnelle, santé et protection sociale, solidarité-affaires sociales et égalité entre les femmes et les hommes/discriminations ;
 - elles sont constituées de « brèves d'actualité », longues généralement de cinq à moins d'une trentaine de lignes, transmises par les conseillers sociaux et pouvant être issues de revues de presse, rédigées par leurs collaborateurs ou stagiaires, ou reprises de notes ou de travaux plus approfondis ;
 - ces notes sont adressées à un public de destinataires assez large (où figurent, par exemple le MEAE et la DG Trésor), et les brèves qui y contribuent sont parfois valorisées de leur côté par les CAS (par exemple à travers les Chroniques nordiques du poste de Stockholm ou la compilation annuelle du CAS de Moscou).

La DAEI a fortement polarisé sa politique de diffusion sur ces notes de veille, avec l'objectif de rendre « visible » le réseau des CAS et de valoriser leur regard sur les politiques sociales, ce qui donne lieu à des appréciations diverses de la part des interlocuteurs rencontrés par la mission :

- d'un côté, ces notes ont une visibilité certaine et suscitent souvent l'intérêt, à la fois en permettant de repérer l'apport spécifique du réseau des CAS et en mettant en évidence des actualités ou des problématiques sociales peu perçues jusqu'ici en France pour certains pays ;
- d'un autre côté, les informations fournies sont succinctes et souvent proches de ce qui peut être trouvé dans la presse, ce qui peut engendrer une impression d'utilité limitée et d'insatisfaction de la part de correspondants internationaux intéressés par des informations ou analyses plus approfondies.

Enfin, le rythme bimensuel de production de ces notes de veille laisse peu de place, compte tenu des moyens limités de la DAEI, pour d'autres actions de diffusion, qu'il s'agisse de synthèses plus développées des réponses aux questionnaires, de la valorisation des notes les plus importantes produites par les CAS, du repérage et de l'exploitation des autres contributions des postes diplomatiques sur les questions sociales (qui peuvent figurer sur le réseau Diplomatie), de l'alimentation du site Extranet, voire Internet, des ministères sociaux : contrairement à il y a quelques années, le premier de ces sites ne mentionne plus, sous la rubrique « conseillers pour les affaires sociales », que les notes de veille internationale, tandis que le second présente juste, en une page, l'organisation du réseau.

ANNEXE 6 : L'ORGANISATION ET L'ANIMATION DES RÉSEAUX À L'ÉTRANGER D'AUTRES MINISTÈRES

La mission s'est intéressée, dans une perspective de comparaison avec le réseau des CAS, à l'organisation et à l'animation des réseaux, notamment « spécialisés », dont les agents sont délégués par d'autres ministères, et peuvent être amenés à intervenir sur les questions sociales, de façon directe ou indirecte, en collaboration ou non avec les conseillers sociaux : ministère de l'Europe et des affaires étrangères (MEAE), ministère de l'économie, ministère de la justice.

1 LE CADRE GENERAL : UNE ORGANISATION DES AMBASSADES OU LA RESPONSABILITE GENERALE DE COORDINATION ET D'ANIMATION DE L'AMBASSADEUR EST EN PASSE D'ETRE RENFORCEE

Il importe en premier lieu de décrire l'organisation des postes diplomatiques et l'agencement en leur sein des différents services.

Le décret n° 79-433 du 1^{er} juin 1979 relatif aux pouvoirs des ambassadeurs et à l'organisation des services de l'État à l'étranger précise, en son article 3, que « l'ambassadeur, chef de la mission diplomatique, coordonne et anime l'action des services civils et de la mission militaire ».

Au fil du temps, la pratique a pu s'éloigner du principe posé par le décret de 1979, comme d'ailleurs la mission a pu le constater dans certains postes diplomatiques. Toutefois, les réflexions en cours sur la réorganisation des réseaux diplomatiques de la France (*cf. infra*, § 1.3) conduisent à réaffirmer ce rôle de coordination de l'ensemble de l'action extérieure par les ambassadeurs.

1.1 L'organisation générale des ambassades

Les postes diplomatiques de la France à l'étranger diffèrent selon les pays hôtes, par leur taille ou leur mode d'organisation : les plus petits peuvent compter moins de dix personnes, alors que le plus important, Washington, emploie plus de 500 personnes, pour une moyenne de 60 personnes environ³⁷.

Les ambassades que la mission a visitées sont parmi les plus importantes du réseau diplomatique français, et se caractérisent de ce fait par la présence en leur sein d'un grand nombre de services :

³⁷ Ce dénombrement fait masse des effectifs dans l'ambassade proprement dite, dans les postes consulaires et dans Instituts français.

- la chancellerie politique, qui regroupe en très grande majorité des diplomates de carrière, en charge d'assister l'ambassadeur dans ses contacts politiques dans le pays hôte et dans l'élaboration des éléments d'information qu'il transmet à Paris ; il s'agit d'un service de taille restreinte – moins de dix personnes dans la plupart des « grandes » ambassades -, dirigé par un ministre conseiller en charge de l'organisation générale des services de l'ambassade ; au sein des postes dans les États membres de l'Union européenne, un conseiller a en charge les affaires communautaires, et notamment rapporte auprès des administrations centrales et de la représentation permanente de la France auprès de l'Union européenne les positions prises par le pays hôtes sur les différents dossiers de négociations communautaires ;
- les services consulaires, qui sont chargés de l'administration de la communauté française résidant dans leur circonscription, de la sécurité et de la protection des ressortissants français, de la délivrance des visas nécessaires à l'entrée en France, et qui sont pour l'ambassade, notamment lorsqu'ils sont établis en dehors de la capitale, des relais importants pour nouer des contacts avec les autorités locales et les acteurs économiques, scientifiques et culturels ;
- le service de coopération et d'action culturelle (SCAC) a en charge de nombreux domaines, touchant soit au rayonnement de la France (tutelle des établissements relevant du système éducatif français à l'étranger, promotion de l'apprentissage du français,, diplomatie culturelle, etc.), soit à la coopération avec le pays hôte (coopération scientifique et universitaire, programmes d'aides au développement, conseillers régionaux en santé mondiale, etc.) ; l'activité des SCAC est décrite *infra* (cf. § 2) ;
- le cas échéant, des services affectés à des fonctions relevant de ministères distincts du ministère de l'Europe et des affaires étrangères : mission militaire, attaché de sécurité intérieure dépendant du ministère de l'Intérieur, magistrat de liaison dépendant du ministère de la justice, service économique piloté par la Direction générale du Trésor avec une double dimension régionale et locale, attachés fiscal, douanier, etc. ;
- un service commun de gestion qui mutualise les fonctions support de l'ambassade, lesquelles bénéficient de crédits des différents ministères dont dépendent les services abrités au sein des ambassades.

Dans les ambassades de petite taille, l'organisation est simplifiée, autour de la chancellerie diplomatique, du SCAC, du service économique, chacun de ces services ne comprenant que quelques personnes, auxquelles peuvent s'ajouter le cas échéant des attachés de défense ou de sécurité intérieure.

1.2 La programmation des travaux des ambassades

Dans chaque ambassade, dans les trois mois qui suivent la nomination d'un nouvel ambassadeur, celui-ci prépare un projet de plan d'action d'ambassade, qui fait l'objet d'une réunion d'instruction présidée par le secrétaire général du ministère de l'Europe et des affaires étrangères ou le directeur de la direction géographique compétente de ce ministère, et d'une réunion de suivi au bout d'un an, où sont conviés l'ensemble des ministères, en présence de l'ambassadeur.

Les projets de plans d'action d'ambassade sont conçus selon un format assez contraignant, qui ne laisse place qu'à trois priorités d'action au maximum. Le plus souvent, ce sont les affaires politiques et de sécurité (ou communautaires dans le cas des ambassades dans des Etats membres de l'Union européenne), l'action dans le domaine économique et commercial et la coopération éducative et culturelle qui sont retenus dans ces documents, dans le cadre des orientations générales de la diplomatie française, dont la conférence des ambassadeurs, qui se réunit chaque année en septembre, est le temps fort de leur expression par le Président de la République, le Premier ministre, le Ministre de l'Europe et des affaires étrangères et le cas échéant d'autres ministres.

Cependant, les réunions d’instruction et de suivi des plans d’action d’ambassade sont interministérielles, et fournissent à tous les ministères l’occasion de signaler aux ambassadeurs des thèmes d’action dans leurs domaines de compétence. Les entretiens que la mission a pu avoir à l’administration centrale du ministère de l’Europe et des affaires étrangères et avec des ambassadeurs dégagent l’importance qu’il y a lieu d’attacher, pour les ministères sociaux, à ces exercices, comme, au niveau directement politique, à l’expression des Ministres devant la conférence des ambassadeurs.

1.3 Une réaffirmation récente de la coordination de l’action diplomatique sous l’égide des ambassadeurs

Le gouvernement a lancé en 2017 une réflexion sur la réorganisation des réseaux diplomatiques de la France, initiée par les propositions du comité « Action publique 2022 » dans le domaine de l’évolution de l’action internationale de la France. Dans ce cadre, le rôle de coordination de l’ensemble de l’action diplomatique de la France par l’ambassadeur dans le pays hôte a été fortement rappelé³⁸.

Le Premier Ministre a ainsi décidé au 1^{er} semestre 2018 :

- le transfert dès 2019 des crédits relatifs aux fonctions supports des différents réseaux diplomatiques dans les programmes budgétaires dont le Ministère de l’Europe et des affaires étrangères est responsable ;
- un processus par lequel les ambassadeurs établissent des schémas cibles d’évolution des différents réseaux dans leurs postes, cohérents avec une réduction globale de 10% de la masse salariale afférente aux effectifs expatriés à l’horizon 2022, qui sont débattus dans le cadre interministériels et le cas échéant arbitrés par le Premier ministre ; ces schémas cibles ont été transmis à l’administration centrale du Ministère de l’Europe et des affaires étrangères en novembre 2018, et leur instruction interministérielle est en cours à l’horizon de la fin janvier.

2 UN RESEAU DE COOPERATION GERE PAR LE MEAE EN COLLABORATION EVENTUELLE AVEC D’AUTRES MINISTERES : LES SERVICES DE COOPERATION ET D’ACTION CULTURELLE (SCAC)

Comme indiqué *supra* (cf. § 1.1), les services de coopération et d’action culturelle (SCAC) remplissent une diversité de fonctions à l’international : gestion des établissements d’enseignement et culturels à l’étranger, coopération éducative, culturelle et scientifique, gestion de programmes d’aide au développement.

En raison de la multiplicité de ces fonctions, et à la différence des chancelleries politiques, les effectifs des SCAC – environ 2 200 agents au total -, se partagent à parts égales entre des diplomates du Ministère de l’Europe et des affaires étrangères et des fonctionnaires détachés d’autres corps ou ministères ou des agents contractuels. On peut ainsi distinguer :

- des attachés de coopération généralistes, susceptibles de traiter des dossiers très divers, dont certains peuvent porter sur des thèmes intéressant les ministères sociaux : coopération avec les organisations non gouvernementales dans le pays hôte, coopération dans le domaine de l’emploi, de la santé ou de l’égalité entre les femmes et les hommes ;

³⁸ Compte-rendu de la réunion de ministres, tenue le vendredi 6 avril 2018 sous la présidence du Premier ministre.

- des attachés de coopération spécialisés : par exemple, dans les fonctions éducatives, culturelles, scientifiques ou relatives à la coopération, sachant que les SCAC abritent ces fonctions qui requièrent des agents issus des ministères en charge de ces fonctions (*cf. infra*, § 3).

2.1 Les conseillers régionaux en santé mondiale (CRSM)

Parmi ces attachés de coopération spécialisés, il y a lieu de mentionner à part les conseillers régionaux en santé mondiale (CRSM). Au nombre de dix, ils sont basés dans les ambassades de France dans des pays éligibles à l'aide au développement (*cf.* Tableau 1), à l'exception de l'Arabie Saoudite où le poste de CRSM répond davantage à un enjeu de promotion de la technologie et de l'expertise française dans le domaine de la santé. Dans les neuf autres localisations, les CRSM sont chargés, dans une zone regroupant plusieurs pays, de veiller au décaissement et à l'utilisation des crédits alloués aux pays par les fonds multilatéraux pour la santé mondiale (fonds mondial pour la lutte contre le Sida, fonds GAVI pour la vaccination, fonds UNITAID pour l'accès aux médicaments). Ils sont aussi sollicités par le ministère de l'Europe et des affaires étrangères et les ambassadeurs en cas de crise sanitaire dans l'un des pays de leur zone, nécessitant la mise en œuvre des moyens de la réserve sanitaire ou la protection des Français résidant dans la zone. Leur avis est enfin sollicité par la Fédération hospitalière de France, dans le cadre de la gestion d'un appel d'offres par l'Agence française du développement, quant au choix de projets de coopération hospitalière internationale dans leurs zones.

Tableau 1 : Localisation des conseillers régionaux en santé mondiale (CRSM)

Siège du CRSM	Pays couverts
Dakar	Sénégal, Guinée Conakry, Mauritanie, Gambie, Cap-Vert, Guinée Bissau, Sierra Leone
Bamako	Mali, Niger, Burkina-Faso
Abidjan	Côte d'Ivoire, Bénin, Togo, Nigeria, Liberia, Ghana
Yaoundé	Cameroun, République centrafricaine, Tchad
Brazzaville	Congo, République démocratique du Congo, Gabon, Angola
Nairobi	Kenya, Burundi, Djibouti, Rwanda, Ethiopie, Ouganda, Tanzanie, Erythrée, Soudan, Soudan du Sud, Somalie
Pretoria	Afrique du Sud, Botswana, Lesotho, Malawi, Namibie, Zambie, Zimbabwe, Swaziland, Mozambique
Tananarive	Madagascar, Comores, Maurice, Seychelles
Bangkok	Thaïlande, Vietnam, Cambodge, Laos, Birmanie, Indonésie, Philippines, Singapour, Timor-Oriental, Malaisie
Riyad	Arabie Saoudite, Bahrein, Emirats Arabes Unis, Qatar, Oman, Irak, Iran, Koweït, Yemen

Source : Ministère de l'Europe et des affaires étrangères

Le pilotage fonctionnel du réseau des SCAC est assuré par la Direction de la culture, de l'enseignement, de la recherche et du réseau de la Direction générale de la mondialisation (DGM) du ministère de l'Europe et des affaires étrangères. S'agissant des conseillers régionaux en santé mondiale, ils dépendent de la Direction du développement durable de la DGM.

2.2 Les attachés éducatifs et les conseillers ou attachés scientifiques : deux réseaux « co-animés » avec les ministères de l'éducation et de la recherche

2.2.1 Les attachés de coopération éducative

Le réseau des attachés de coopération éducative, situés à l'intérieur des SCAC et qui existent au sein des grandes ambassades, fait l'objet d'un pilotage et d'une animation particuliers, en lien avec le ministère de l'éducation nationale (MEN).

Au sein du MEN, la délégation aux relations européennes et internationales et à la coopération (DREIC) suit la constitution et l'activité de ce réseau, qui relève néanmoins de la sphère de décision du Quai d'Orsay. La détermination des postes budgétaires, leur localisation et les nominations afférentes dépendent ainsi entièrement du MEAE, mais le réseau intègre également environ une vingtaine de fonctionnaires du MEN expatriés sur des missions spécifiques.

Le MEN est appelé à donner son avis dans les commissions de recrutement, mais avec un rôle purement consultatif, bien qu'il consacre des efforts spécifiques à entretenir un vivier et à gérer avec les rectorats les départs et les retours des fonctionnaires accueillis en détachement.

Cette responsabilité « indirecte » lui permet néanmoins de s'investir et de définir des priorités à l'international, directement portées au niveau du ministre (coopération éducative, notamment en ce qui concerne les expérimentations et l'évaluation, politique des langues...). Ces priorités sont exprimées aussi bien en direction du réseau des ambassadeurs (le ministre intervient devant leur Conférence), que de celui des COCAC : le MEN est ainsi associé aux réunions du réseau diplomatique où participent les SCAC, et il indique apporter une contribution très active à l'instruction des plans d'action d'ambassade.

Les attachés de coopération éducative sont dans ce cadre parfois amenés à travailler avec les conseillers pour les affaires sociales, principalement en Allemagne, en raison du programme de coopération et d'échanges très dense entre les deux pays, tant en matière de formation initiale que de formation continue et d'apprentissage.

Le MEN est par ailleurs producteur de comparaisons internationales sur les systèmes éducatifs, notamment à la demande du cabinet ou de l'Inspection générale. Il s'appuie pour ce faire largement sur la direction de l'évaluation, de la prospective et de la performance (DEPP), et sa sollicitation des attachés éducatifs reste assez circonscrite, dans la mesure où ses demandes passent systématiquement par le circuit diplomatique et l'entremise du Quai d'Orsay ; dans les faits, des échanges informels directs ont toutefois lieu avec les grosses ambassades.

2.2.2 Les services, conseillers ou attachés de coopération scientifique

S'agissant de l'enseignement supérieur et de la recherche, des attachés ou conseillers suivant les coopérations universitaires et scientifiques existent dans une quarantaine d'ambassades, mais l'organisation de ce réseau est à géométrie variable : dans un nombre de cas limités (6 en tout),

existent des services scientifiques à part entière, les attachés universitaire et/ou scientifique étant ailleurs intégrés aux SCAC.

Les coopérations universitaires et scientifiques sont suivies au sein du ministère de l'enseignement supérieur, de la recherche et de l'innovation (MESRI) par la délégation aux affaires européennes et internationales (DAEI, ex- MEIRIES).

Le réseau dépend toutefois, comme celui des attachés de coopération éducative, directement du MEAE, où existe, au sein de la direction générale de la mondialisation, une sous-direction de l'enseignement supérieur et de la recherche.

Compte tenu de la diminution du nombre de postes affectés à ces fonctions, les priorités des deux ministères sont aujourd'hui largement convergentes. Le MESRI donne ainsi un avis écouté s'agissant de la nomination des attachés scientifiques, l'idée étant d'écarter des profils techniques trop ciblés pour rechercher plutôt des « passeurs » entre science, diplomatie et société civile.

Il faut néanmoins noter que les organismes de recherche, notamment le CNRS, envoient eux aussi une vingtaine de chercheurs dans les ambassades, qu'ils rémunèrent directement. L'idée de mobiliser l'AFD sur les sujets de coopération universitaire et scientifique est aussi désormais mise en avant.

La stratégie internationale portée par le MESRI consiste, à partir des orientations exprimées au niveau de la Présidence de la République, à retenir quatre grands objectifs transversaux, plutôt que des sous-priorités par secteur ou par domaine : ces objectifs prioritaires sont l'Afrique, l'Union européenne (Espace européen de recherche, au sein duquel figure l'axe franco-allemand), la diplomatie scientifique et universitaire et la francophonie.

L'intention du ministère est de les décliner non seulement à travers les réseaux diplomatiques, mais aussi, sur la base d'objectifs co-construits, *via* l'action internationale des universités et des organismes de recherche, ainsi que, de façon plus nouvelle, des IDEX et les I-Sites. Il a ainsi lancé une politique de coordination spécifique, à travers des groupes de coopération transversaux qu'il réunit respectivement sur l'Europe (GCTE) et sur le reste de l'action internationale (GCTI).

Dans ce cadre, les relations du ministère avec les réseaux diplomatiques impliquent surtout la préparation de visites ou d'événements, et relativement peu de questionnaires, un travail commun avec le Quai d'Orsay étant par ailleurs conduit sur les « fiches Curien », destinées à décrire de façon actualisée les spécificités des systèmes universitaires et de recherche des différents pays. Le MESRI estime à cet égard que, plutôt que des questionnaires ou recensements incomplets, une analyse de la bibliométrie pourrait à l'avenir donner une géographie complète et « pondérée » des coopérations entre équipes de recherche.

S'agissant des demandes adressées au réseau de coopération universitaire et scientifique, les relations sont triangulaires entre le MESRI, le MEAE et les ambassades, dont l'autonomie est effective, la plupart des ambassadeurs étant très sensibilisés aux enjeux de la coopération universitaire et scientifique. Les travaux menés en collaboration avec les conseillers pour les affaires sociales semblent à cet égard limités, et en tout cas peu visibles du point de vue du MESRI, même s'ils ont pu être développés au sein de certaines ambassades en matière de santé, suite à l'accent mis par le gouvernement précédent sur la diffusion de la science et la technologie françaises en santé.

3 LES SERVICES ECONOMIQUES : UN RESEAU GERE PAR LA DIRECTION GENERALE DU TRESOR, FREQUEMMENT APPELE A TRAVAILLER SUR LES QUESTIONS SOCIALES

3.1 L'étendue et l'implantation du réseau

Les services économiques constituent un réseau géré et animé par la DG Trésor, qui couvre au 1^{er} septembre 2018 129 implantations, dans 105 pays (services économiques, et représentations ou délégations permanentes auprès d'une organisation internationale).

Ce réseau international est organisé autour de 31 services économiques régionaux en charge de coordonner et d'animer le travail dans leur zone respective. Ces services économiques régionaux (SER) réunissent des pôles de compétences d'une dizaine d'agents et surplombent des services économiques de taille plus réduite dans chacun des pays de la zone (par exemple Norvège, Danemark et Finlande pour le SER localisé à Stockholm). Les chefs de services économiques exercent leur activité sous l'autorité de l'ambassadeur, dont ils sont les conseillers économiques.

Ce réseau comprend aujourd'hui environ 630 personnes, en y incluant les recrutés locaux, mais sans les stagiaires et les fonctionnaires « hébergés ». Aux effectifs de la DG Trésor s'ajoutent en effet une soixantaine de conseillers issus des ministères techniques (notamment les ministères de l'agriculture et de l'alimentation et le ministère de l'écologie) et d'organismes partenaires (Banque de France, INPI...), qui sont hébergés au sein des services économiques. Le rattachement aux SER de ces conseillers est organisé par un ensemble de conventions conclues avec ces ministères ou organismes d'origine.

Compte tenu des contraintes liées à la programmation budgétaire, une révision des implantations est en cours de réflexion, notamment en Europe où des contacts directs peuvent être développés entre administrations. La régionalisation des postes fait également l'objet de certaines discussions : adaptée à la fonction macroéconomique, elle peut l'être jugée moins au suivi de secteurs comme les transports ou l'environnement, qui nécessite des contacts suivis.

3.2 Les processus de sélection, de recrutement et de prise de fonction

Les services économiques sont composés d'agents expatriés (fonctionnaires, contractuels), qui peuvent être des administrateurs ou fonctionnaires en mobilité, ainsi que d'agents de droit local et de volontaires internationaux en administration (VIA).

La sélection et la nomination des conseillers économiques prennent place dans le cadre de l'exercice annuel de rotation et de nomination que met en œuvre la DG Trésor : une procédure de dépôt de candidature est conduite en septembre-octobre, un comité de direction interne étant ensuite organisé pour rapprocher fiches de postes et candidats et procéder aux affectations.

Ces recrutements tiennent compte du fait que les conseillers ou attachés peuvent avoir un certain degré de spécialisation, mais doivent pouvoir assurer des missions larges et polyvalentes.

La carrière des conseillers et attachés issus du ministère de l'économie se caractérise par des allers-retours réguliers entre l'administration centrale et le réseau : l'objectif est à cet égard d'éviter que certaines carrières s'effectuent pour une durée très longue hors de France. Ces allers et retours sont facilités par le fait qu'il existe à la DG Trésor d'une part des services sectoriels et d'autre part des

sous-directions très largement tournées vers l'international, domaine considéré comme une mission importante de la direction.

Les nouveaux partants dans le réseau bénéficient d'une formation de trois jours avant leur prise de poste, comprenant un tronc commun visant à présenter le fonctionnement et principaux interlocuteurs de la DG Trésor, les principaux interlocuteurs, les outils de pilotage du réseau, le fonctionnement des relations avec les partenaires.... Cette formation prévoit aussi des rendez-vous bilatéraux avec les bureaux géographiques pertinents. Les nouveaux affectés ont à leur disposition un « manuel du réseau », destiné à faciliter leur prise de poste. Il est composé de fiches relatives à l'activité et aux missions des services économiques, aux modalités de leur pilotage, aux relations avec leurs partenaires, et aux commandes et contributions qui leur sont demandées.

Il est par ailleurs demandé aux chefs de service économique (CSE) qui quittent leurs fonctions de rédiger un rapport de fin de mission, transmis à leur successeur et à l'administration centrale, sachant que tous les agents des services économiques sont aussi invités, au moment de leur départ, à laisser à leur successeur un cahier de passation.

3.3 La programmation de l'activité du réseau et la diffusion de ses travaux

Les chefs de service économique (CSE) sont dotés d'une lettre de mission rédigée avec le bureau géographique dont ils relèvent, et signée par la Directrice générale : elle leur sert de « feuille de route » tout au long de leur mission et peut être revue si nécessaire. Dans les mois suivant la prise de poste, à Paris ou par téléconférence, une réunion d'instruction est organisée permettant à l'administration centrale d'indiquer au CSE les points d'attention ou d'intérêt particuliers et au CSE de faire un premier « rapport d'étonnement ». Ces réunions d'instruction sont limitées, côté administration centrale, à la DG Trésor, mais celle-ci s'interroge sur la possibilité d'y adjoindre la Direction générale des entreprises (DGE) qui est également à Bercy une source importante de commandes pour le réseau.

La DG Trésor exerce également une présence à bon niveau (sous-directeur ou adjoint) lors de l'instruction des plans d'action d'ambassade et s'assure de la cohérence entre ces derniers et les lettres de mission des chefs de SER.

Plus globalement, le réseau est doté d'un plan stratégique, qui fixe les orientations et priorités pour les cinq années à venir. Le plan actuel arrive à échéance fin 2018 et le nouveau, qui couvrira la période 2019-2023, est en cours de réflexion.

Un comité stratégique des services économiques, présidé par la directrice générale, se tient par ailleurs de manière annuelle. Il réunit un ensemble de partenaires du réseau international de la direction générale du Trésor (MEAE, MTES, MAA, MAS, DGDDI, DGFIP, DGE, CCI France, CCI International, CNCCEF, Medef, Medef International, AFD, Business France, Expertise France, Banque de France, BPI France, INPI), afin de faire un bilan de l'année écoulée et de déterminer en commun les principaux axes de travail pour l'année à venir.

En sus de ce comité stratégique, un comité exécutif des services économiques se tient trois à quatre fois par an. Il réunit l'ensemble de l'équipe internationale de la direction pour définir un programme de travail opérationnel partagé entre l'administration centrale de la DG Trésor et son réseau international. Présidé par le directeur général adjoint, il rassemble les chefs de service / sous-directeurs / chefs de bureau en charge des questions internationales et associe par téléconférence quelques CSE et CSER.

Concernant les demandes en provenance de la DG Trésor, un tableau des commandes récurrentes est adressé annuellement au réseau : il comprend les notes incontournables qui doivent être réalisées par les services économiques, avec des échéances. Une application partagée permet de rédiger des notes de manière collaborative et de les valider de façon dématérialisée, les CSE/R étant associés aux notes portant sur leur pays de résidence.

Les différentes sous-directions, comme la sous-direction des politiques sociales et de l'emploi (POLSOC) s'adressent en outre régulièrement aux conseillers économiques pour leurs propres besoins et peuvent nouer avec eux des collaborations pouvant déboucher sur des productions, voire des publications communes (*cf. infra* sur les questions sociales).

L'ensemble de ces travaux donne lieu à une programmation des commandes et échéances suivie et régulée par le bureau Stratégies, études et pilotage (STEP), situé au sein du secrétariat général de la direction.

Une partie de cette programmation était jusqu'ici également liée à la possibilité pour les administrations extérieures, ainsi que pour les Inspections ou la Cour des comptes, de saisir le réseau afin de réaliser des études comparatives internationales (ECI). Elles devaient pour cela compléter un cahier des charges type, examiné au préalable par la DG Trésor et comprenant plusieurs éléments : questionnaire, réponse pour la France, traduction en anglais. Les contraintes de moyens conduisent toutefois la DG Trésor à suspendre désormais cette activité pour le compte de commanditaires extérieurs, chronophage mais porteuse de visibilité.

Les services économiques envoient généralement leurs notes par mail aux bureaux géographiques. Elles sont également insérées dans une base documentaire, et donnent le cas échéant lieu à une double transmission, *via* le réseau informatique de la DG Trésor et *via* le circuit général des notes diplomatiques (application Diplomatie). La valorisation des travaux des SE a en outre fait l'objet d'une politique systématique, avec :

- une reprise sur le site de la DG Trésor,
- des sites propres à chacun des services économiques, qu'ils doivent alimenter et actualiser régulièrement sous leur responsabilité, ce qu'ils font avec une certaine variabilité.

3.4 Les travaux des services économiques sur les questions sociales et leurs coopérations avec les CAS et les ministères des affaires sociales

Les services économiques réalisent régulièrement, en dehors même des ECI amenées à disparaître, des notes sur la situation macroéconomique et les finances publiques qui contiennent des éléments sur l'impact économique des politiques sociales.

Ils produisent par ailleurs, notamment lorsqu'il n'existe pas de CAS, des notes d'analyse sur des sujets sociaux, et peuvent être sollicités par les ambassadeurs sur les sujets qui figurent dans les préoccupations d'actualité. Par exemple, des notes ont été produites par les SE, à leur initiative, sur les retraites en Belgique ou au Chili, et le SE a été amené à traiter en Slovaquie des problèmes démographiques et de migrations, ainsi que, à la demande de l'ambassadeur, du sujet du travail détaché.

La sous-direction POLSOC, si elle entretient avec les ministères sociaux des relations très denses au niveau national, ne le fait pas nécessairement en matière internationale. Elle ne reçoit aucune production spécifique des conseillers pour les affaires sociales, mis à part celle réalisée par la DAEI à travers la « veille sociale », et n'entre jamais, sauf exception, en contact avec eux. Elle s'adresse *a contrario* régulièrement aux services économiques régionaux (SER) pour ses besoins relatifs aux

sujets sociaux, charge à eux de se rapprocher du CAS, lorsqu'il existe, pour répondre à certains points relevant de sa compétence.

L'objectif recherché est en général d'investiguer les réformes réalisées dans des pays ayant un niveau de développement proche du nôtre, ce qui explique que les questionnements adressés concernent principalement l'Allemagne, l'Italie, l'Espagne, le Royaume-Uni et les pays du Nord, ainsi que des expériences menées dans certains autres pays de l'OCDE.

Les questions/études demandées aux SER ont ainsi notamment porté sur :

- les modalités de fixation des prix des médicaments ;
- le partage entre assurances de base et complémentaires par paniers de soins selon les pays ;
- les remboursements dentaires et d'audioprothèses et les restes à charge pour les ménages ;
- le mode de revalorisation des prestations et pensions de retraites ;
- le dialogue sectoriel de branche ;
- la portabilité des indemnités de licenciement ;
- les modalités de fixation du salaire minimum ;
- l'intégration sur le marché du travail des demandeurs d'asile

Cette collaboration entre l'administration centrale et les SER peut dans certains cas déboucher sur des publications communes : cela a par exemple été le cas sur les réformes du marché du travail mises en œuvre en Italie à travers le *Jobs Act*, sachant que la CAS a elle-même produit une matière très importante sur ce sujet.

Certains des produits de POLSOC sont à l'inverse diffusés au réseau des SER (par exemple la synthèse sur les ordonnances travail prises en France), de même que des *kits* d'information, parfois en anglais, que la DG Trésor produit, indépendamment des supports élaborés par les ministères sociaux chefs de file de ces politiques.

3.5 Les actions d'animation du réseau

Les relevés de décisions du comité exécutif du réseau sont systématiquement diffusés aux chefs de service économique par mail et publiés dans le forum du réseau (*cf. infra*). Une bibliothèque des décisions du comité exécutif, disponible sur ce forum, permet de classer les décisions prises depuis 2013 par thématiques.

Une fois par an, les CSE sont réunis à Paris à l'occasion de Rencontres du réseau international. Cet événement, d'une durée de 3 jours environ, est un moment d'échange entre le réseau et la DG Trésor; il comporte des séquences de conférence plénière et des moments réservés à des ateliers thématiques, avec des séquences ouvertes à un public extérieur et des plages prévues avec les partenaires (Business France, AFD, etc.).

Les CSE en poste dans les pays membres de l'UE sont, en sus, conviés deux fois par an à Paris dans le cadre du groupe de coordination européenne afin d'évoquer les thématiques spécifiques au suivi des questions européennes. Enfin, les chefs de service économique régionaux (uniquement) sont réunis une fois par an, pour une journée, à Paris, généralement début juillet.

Localement, il est demandé à chacun des CSER d'organiser une réunion régionale annuelle au sein de sa zone, qui permet de réunir l'ensemble des équipes pendant 1 à 2 journées et d'échanger sur les

enjeux et le programme de travail communs. Un ou plusieurs représentants des bureaux géographiques et éventuellement du Secrétariat général participent à ces réunions.

Outre ces réunions, l'animation du réseau passe par un certain nombre d'outils partagés entre la DG Trésor et les services économiques :

- une *newsletter* diffusée quotidiennement à l'ensemble des agents de la Direction générale, reprenant les principales actualités publiées sur l'intranet ;
- un forum des argumentaires, qui facilite le travail des CSE/R en matière de promotion des réformes et de l'attractivité de la France.
- un forum du réseau animé par le bureau STEP, qui rassemble une série d'informations (convention avec les partenaires, informations thématiques, relevés de décisions des comités exécutifs...) et permet de diffuser l'ensemble des présentations utilisées à l'occasion des rencontres parisiennes ;
- un forum dédié aux négociations communautaires pour la préparation et le suivi des conseils ECOFIN, dans lequel chaque service économique renseigne les positions de son Etat membre en amont des conseils ; les positions françaises et le dossier du ministre leur sont en retour accessibles.

4 LES MAGISTRATS DE LIAISON : UN RESEAU AUX MISSIONS SPECIFIQUES SOUS LA RESPONSABILITE DU MINISTERE DE LA JUSTICE

Le ministère de la justice dispose d'un réseau de magistrats de liaison, rattachés à sa délégation aux affaires européennes et internationales, elle-même partie intégrante du secrétariat général. Ces magistrats, mis à la disposition du MEAE et des ambassades, sont directement gérés et rémunérés par ce ministère.

Le réseau comporte 18 postes bilatéraux, dont sept à compétence régionale (Europe centrale, Afrique de l'Ouest, Roumanie/Moldavie, Brésil/Suriname, Chine/Japon), ce qui lui permet de couvrir au total 42 pays. Par ailleurs, 3 postes de magistrats existent à la Représentation permanente auprès de l'Union européenne, respectivement dévolus aux affaires transversales, pénales et civiles.

Des recompositions ont eu lieu dans le réseau depuis 2010, avec la création de six postes (Brésil, Sénégal, Roumanie, Tunisie, Belgique, Afrique de l'Ouest et Côte d'Ivoire) et la suppression en contrepartie de ceux situés en République tchèque, en Pologne et au Canada. Ces adaptations ont eu pour objectif de suivre les flux d'entraide judiciaire internationale ou de coopération technique, ainsi que de répondre à l'existence de menaces particulières (criminalité organisée, terrorisme...°.

Sont nommés sur ces postes des magistrats expérimentés (au minimum 7 ans de juridiction, et davantage pour les postes sensibles, où postulent parfois des magistrats au grade sommital), après diffusion d'un appel à candidatures. Les candidatures sont instruites et classées par la DAEI, mais la décision relève du cabinet du ministre. La DAEI exprime à cet égard l'objectif de professionnaliser et de rendre plus transparents les processus de recrutement, en s'appuyant sur une large diffusion des fiches de poste et des rapports d'activité des magistrats sortants. La durée d'affectation sur ces postes est de deux ans, renouvelables une fois, mais ne peut aller au-delà de 4 ans.

Une formation de ces magistrats est organisée à la prise de fonction, en lien avec l'École nationale de la magistrature (ENM), et comprend une semaine de stage et des jours de formation continue.

Les magistrats de liaison ont pour environ la moitié de leur activité un rôle directement opérationnel de facilitation des enquêtes dans le cadre de l'entraide judiciaire internationale, qu'elle soit pénale,

civile ou commerciale. Ce rôle est leur première raison d'être et explique largement les décisions d'implantation. L'exercice de ces missions n'implique pas pour ces magistrats de pouvoir juridictionnel, mais ils sont tenus en leur qualité de magistrat au secret de l'enquête et de l'instruction, s'agissant des informations individuelles qu'ils peuvent être appelés à connaître.

Le reste de leurs missions est partagé entre les analyses de droit comparé, la coopération technique entre la France et le pays de résidence, la réponse aux demandes des ambassadeurs (analyses en matière de protection consulaire, information sur les affaires judiciaires en cours, veille législative, suivi de dossiers politiquement sensibles..), et l'organisation de visites ou l'accueil de délégations.

L'activité des différents postes varie à cet égard fortement selon les lieux, certains étant principalement tournés vers l'entraide judiciaire, d'autres s'orientant davantage vers la coopération technique (Chine, Maghreb) ou la veille législative (pays européens).

Ce positionnement pluriel des magistrats de liaison apparaît à la fois comme un atout et une difficulté, face à la variété des demandes qui leur sont adressées et la multiplicité de leurs interlocuteurs (ambassadeurs, directions du ministère de la justice, acteurs du monde judiciaire, Cour de cassation ou Conseil d'État...).

Ce contexte a conduit la DAEI du ministère de la Justice à affirmer son rôle de pilote rapproché et de filtre systématique vis-à-vis de ce réseau. À partir des priorités géographiques et thématiques (terrorisme, criminalité organisée, saisie des avoirs criminels, déplacements illicites d'enfants, prise en charge des mineurs isolés...), exprimées par la ministre, des lettres de mission sont ainsi adressées aux magistrats de liaison sous le timbre direct du ministère. C'est également ce dernier qui effectue leur évaluation, après avis de l'ambassadeur ; cette modalité d'évaluation vise à tenir compte de l'importance de l'activité d'entraide judiciaire des magistrats, ainsi que des critères normés d'évaluation qui prévalent au sein de la magistrature.

Les « commandes » au réseau sont en outre très fortement filtrées par la DAEI. Un bureau du droit comparé existe ainsi en son sein, qui répond aux questions posées en la matière, par exemple par le cabinet du ministre. Ce bureau sollicite en tant que de besoin les magistrats de liaison et régule ainsi les demandes, néanmoins en augmentation, qui leur sont adressées.

Une réunion d'animation du réseau des magistrats de liaison est organisée par le ministère de la justice une fois par an. Son programme donne lieu à une préparation interactive et comporte l'organisation d'ateliers opérationnels ou de retours d'expérience ; un stage de « gestion des risques » a aussi été monté à l'intention de ces magistrats.

ANNEXE 7 : ÉLÉMENTS SUR LE TRAITEMENT DES QUESTIONS SOCIALES DANS LES RÉSEAUX DIPLOMATIQUES D'AUTRES PAYS DE L'UNION EUROPÉENNE

La mission a recueilli des éléments d'information sur le traitement des questions sociales au sein des réseaux diplomatiques de plusieurs autres pays européens à partir de trois canaux :

- des entretiens menés dans les capitales européennes avec les responsables des unités des ministères sociaux en charge des questions internationales ;
- des entretiens avec les conseillers ayant en charge le suivi des affaires sociales dans les ambassades des principaux pays européens à Paris (Allemagne, Royaume-Uni, Pays-Bas, Espagne, Pologne, Roumanie) ;
- quelques entretiens complémentaires avec les conseillers en charge du suivi des affaires sociales dans les autres ambassades ou représentations permanentes de pays tiers à l'occasion de la visite des postes de CAS.

Ce recueil d'informations a permis de mettre en évidence :

- une constante : la présence de conseillers spécialisés issus des ministères sociaux (avec parfois des conseillers spécialisés sur les questions de santé) dans les représentations permanentes auprès de l'Union européenne, ainsi que, dans le cas le plus fréquent, dans les missions permanentes auprès des Nations Unies ;
- trois principaux modèles concernant le suivi des questions sociales au sein des postes bilatéraux :
 - un modèle allemand relativement proche du nôtre, où des « attachés sociaux » sont détachés par le ministère fédéral du travail et des affaires sociales pour contribuer à l'information réciproque sur les politiques sociales et appuyer les coopérations bilatérales ;
 - un modèle où des conseillers sociaux sont également envoyés par leurs ministères d'origine, mais où une part importante de leur travail est consacrée à la résolution des problèmes individuels de leurs ressortissants nationaux (Espagne, Roumanie) ;
 - un modèle, assez largement pratiqué, notamment par les pays d'Europe du Nord et le Royaume-Uni, où les conseillers en charge des affaires sociales sont rattachés au ministère des affaires étrangères, avec des compétences plus ou moins identifiées et des relations plus ou moins directes avec les ministères sociaux.

Quel que soit le cas de figure, les conseillers rencontrés ne se trouvent généralement pas, sauf dans le cas de l'Espagne, à la tête d'un service propre dans l'ambassade, mais sont rattachés au service ou à la section chargée du suivi des affaires économiques ou, plus rarement, politiques.

1 UN MODELE PROCHE DU CAS FRANÇAIS : LES « ATTACHES SOCIAUX » DES AMBASSADES ALLEMANDES

La République fédérale d'Allemagne dispose « d'attachés sociaux dans 21 ambassades ou représentations permanentes.

Outre les représentations de Bruxelles (deux conseillers spécialisés pour le travail, un pour la santé) et de Genève (OIT et OMS), ces postes, dont certains couvrent deux ou trois pays, ont les implantations suivantes :

- en Europe :
 - Athènes (Grèce)
 - Londres (Royaume-Uni)
 - Madrid (Espagne / Portugal)
 - Paris (France)
 - Rome (Italie / Croatie / Slovénie)
 - Stockholm (Suède / Finlande)
 - Varsovie (Pologne / Ukraine)
- dans les pays développés hors Union européenne :
 - Canberra (Australie)
 - Tel Aviv (Israël)
 - Tokyo (Japon)
 - Washington (États-Unis)
- dans les pays émergents :
 - Ankara (Turquie)
 - Brasilia (Brésil / Chili)
 - Hanoi (Vietnam)
 - Moscou (Russie)
 - New Delhi (Inde)
 - Pékin (Chine)
 - Pretoria (Afrique du Sud)
 - Tunis (Tunisie / Égypte)

Ce réseau est géré par le ministère du travail et des affaires sociales, mais couvre aussi les questions posées dans les domaines de la santé et de l'assurance maladie d'une part, des jeunes, des familles et des seniors de l'autre. Son implantation est le fruit de l'histoire et de décisions incrémentales, qui ont par exemple amené à redéployer le poste de Prague vers à Athènes. L'une des lignes directrices recherchées a été de couvrir des pays où des travailleurs qualifiés pourraient être recrutés par les entreprises allemandes, qui connaissent des pénuries de main-d'œuvre.

Ces conseillers spécialisés sont envoyés par le ministère allemand du travail et des affaires sociales, en accord avec le ministère des affaires étrangères. Suite à un accord conclu dans les années 1950 entre le chancelier Adenauer et le DGB, ce sont pour moitié des fonctionnaires du ministère (plutôt

des agents à mi-carrière), et pour moitié d'anciens syndicalistes, notamment dans les pays hors Union européenne. Ils sont affectés au service des affaires étrangères pendant la durée de leur mandat (3 à 4 ans normalement) et sont appelés à retourner dans leurs structures d'origine après leur mission à l'étranger, ce qui peut parfois poser des problèmes de réinsertion.

Ils sont recrutés par le ministère sur la base d'un appel à candidatures et suivent, avec les représentants envoyés par d'autres ministères, une formation d'environ une semaine. Leur cursus reste complètement distinct de celui des diplomates, qui sont recrutés par la voie d'un concours spécifique, suivi d'un an de formation spécialisée.

L'insertion de ces conseillers dans l'organisation de l'ambassade dépend de chacune d'entre elles : la plupart des attachés pour les affaires sociales appartiennent au service des affaires économiques (notamment dans les grandes ambassades), certains étant soit rattachés au service des affaires politiques (par exemple à Paris), soit en position autonome. Ils sont évalués par l'ambassadeur, cette évaluation ayant un rôle important pour leur progression de carrière.

Dans les ambassades où n'existent pas d'attachés sociaux, les politiques sanitaires et sociales sont prises en charge par les diplomates, selon une organisation décidée en propre au sein de l'ambassade. Les administrations sociales développent aussi des liens directs avec certains de leurs homologues, par exemple aux Pays-Bas.

De façon générale, l'organisation recherchée est relativement souple, avec des coopérations développées entre services et des contacts directs entretenus par les attachés tant avec les ministères sociaux qu'avec d'autres interlocuteurs comme le Bundestag, les Länder ou des interlocuteurs issus du monde syndical ou associatif.

Les réponses aux questionnaires « lourds » font toutefois l'objet de notes diplomatiques signées par l'ambassadeur et sont diffusées *via* une messagerie qui dessert à la fois le ministère des affaires étrangères, les ministères sociaux et des destinataires particuliers signalés par les conseillers, qui peuvent parfois inclure, après acceptation du ministère, certains interlocuteurs extérieurs à l'administration.

L'animation du réseau passe par l'organisation tous les deux ans d'une conférence à Berlin où l'ensemble des conseillers sociaux affectés à l'étranger se retrouvent. Le but de cet échange est de tisser des liens avec leurs homologues et de bénéficier d'informations et de discussions avec les quatre grands ministères concernés (affaires étrangères, travail et affaires sociales, santé, famille/seniors/égalité/jeunesse). Des rencontres avec l'association des employeurs et les syndicats sont également prévues à cette occasion.

Les échanges entre conseillers sont également assurés *via* une plate-forme en ligne, où ils peuvent poser des questions et diffuser des informations. La communication avec les représentations permanentes à Bruxelles et à Genève est quant à elle assurée directement par l'intermédiaire des conseillers affectés à ces représentations.

2 UN MODELE OU LES CONSEILLERS RATTACHES AUX MINISTERES SOCIAUX SONT SOLLICITES POUR LE TRAITEMENT DES SITUATIONS INDIVIDUELLES : LES CAS DE L'ESPAGNE ET DE LA ROUMANIE

2.1 Le cas de l'Espagne

Les différents ministères espagnols ont, comme la plupart des autres pays, des agents envoyés en propre au sein de la Représentation permanente auprès de l'Union européenne et des organisations multilatérales. Ces représentations sont distinctes pour le ministère du travail, des migrations et de la sécurité sociale et celui en charge de la santé, de la consommation et du bien-être.

Au plan multilatéral, les conseillers sont au nombre de quatre à Bruxelles pour le ministère de l'emploi et de la sécurité sociale, qui dispose aussi d'un conseiller à Genève auprès de l'OIT. La représentation du ministère de la santé fonctionne de façon séparée : inexistante à Genève, elle a à Bruxelles des activités polarisées par les agendas communautaires en matière de santé publique, de médicaments et de produits sanitaires, et s'appuie sur des liens étroits avec les experts du ministère à Madrid, qui interviennent fréquemment dans les réunions.

Au niveau bilatéral, les conseillers présents au sein des ambassades sont exclusivement dépêchés par le ministère du travail, des migrations et de la sécurité sociale, et ils ne sont en principe pas appelés à couvrir les autres questions sanitaires ou sociales, qui, sauf exception, ne font pas l'objet d'un suivi spécifique.

Ces conseillers sont à la tête de « bureaux du travail et de la sécurité sociale », qui s'inscrivent dans un vaste réseau international, dont l'implantation suit largement la géographie des zones traditionnelles de migration et d'émigration des travailleurs espagnols.

De tels postes existent ainsi dans plusieurs pays d'Amérique du Sud (Argentine, Brésil, Chili, Équateur, Pérou, Uruguay, Venezuela), ainsi qu'aux États-Unis et au Canada. En Afrique, ils sont implantés au Maroc et au Sénégal et, sur le continent européen, en Suisse et dans plusieurs pays de l'Union européenne : Allemagne, Belgique (pour le Benelux), Danemark (pour les pays nordiques et baltes), Italie (avec une couverture étendue à la Grèce et la Roumanie) et France. Ces postes comportent par exemple une trentaine de personnes en Allemagne, avec six bureaux répartis dans le pays. En France, le conseiller dirige une équipe de 15 personnes, complétée par quatre bureaux à Toulouse, Montpellier, Pau et Lyon.

Une partie importante de l'activité de ces équipes consiste en un appui au traitement des situations individuelles des travailleurs ou anciens travailleurs espagnols des pays de résidence. Ils instruisent directement le dossier de ces expatriés en lien avec le ministère de l'emploi et de la sécurité sociale espagnole, principalement pour la liquidation et le versement de droits à pension qui peuvent avoir été acquis dans les deux pays ou l'accès à des aides sociales nationales pour les travailleurs âgés ; ils ont aussi un rôle d'information et l'orientation des jeunes Espagnols qui ont engagé un parcours de migration. Les ambassades sont à cet égard à la fois sollicitées par les individus, les entreprises et les associations d'aide aux migrants, et leurs fonctions les conduisent à entretenir des contacts directs avec les organismes gestionnaires et liquidateurs des droits sociaux dans le pays de résidence.

Le reste des missions des conseillers est dévolu, comme dans les autres pays, à l'information sur les politiques menées en matière de travail d'emploi et de sécurité sociale, au suivi des actions de coopération bilatérale et à l'organisation de missions et de visites.

Ils sont en position de chefs de service dans leur ambassade, et ont une relation directe étroite avec la sous-direction des relations internationales du ministère du travail, elle-même située au sein d'un « secrétariat général technique » à vocation horizontale.

Pourvus d'un adjoint, ils sont réunis tous les ans ou tous les deux ans par le ministère du travail pour animer et coordonner le réseau.

2.2 Le cas de la Roumanie

Les attachés sociaux dépendent en Roumanie du ministère du travail et des personnes âgées, mais ils peuvent être aussi amenés à couvrir, plus occasionnellement les questions de santé, qui relèvent d'un autre ministère.

Les attachés dépendant du ministère du travail sont au nombre de quatre à Bruxelles. Les autres postes sont situés, outre Paris, à Rome, Madrid, Stockholm, Londres, Berlin, Athènes et, hors Europe, à Dubaï. Cette géographie reflète celle des principaux pays d'implantation des travailleurs roumains, dont ils sont amenés à traiter les situations.

Ces conseillers sont nommés pour quatre ans, et peuvent exercer deux mandats. Ils sont réunis une fois par an à Bucarest. Lorsqu'il n'existe pas de CAS, le ministère du travail s'adresse au réseau diplomatique en passant par l'entremise du MAE.

Une des fonctions importantes des attachés bilatéraux, notamment à Paris, est la réponse et l'appui au traitement des cas individuels des Roumains résidant dans le pays, notamment dans le domaine des remboursements maladie. Cette approche des dossiers individuels est partagée entre l'ambassade et le consulat et implique pour les attachés sociaux des délais de réponse impératifs.

Ceux-ci sont également sollicités par leur administration pour répondre à des questions, généralement précises et urgentes, qui impliquent de pouvoir mobiliser un réseau pré-constitué de relations avec des interlocuteurs techniques.

3 DES MODELES QUI PRIVILEGIENT UN RATTACHEMENT AU MINISTERE DES AFFAIRES ETRANGERES, AVEC DES COMPETENCES PLUS OU MOINS IDENTIFIEES ET DES RELATIONS PLUS OU MOINS DIRECTES AVEC LES MINISTERES SOCIAUX

Ce modèle est assez répandu au sein des pays européens et a eu tendance à s'étendre suite aux restructurations des réseaux diplomatiques intervenues dans plusieurs d'entre eux.

Il donne toutefois lieu à des configurations différentes, selon que les conseillers en charge des affaires sociales ont des missions plus ou moins spécifiques et identifiées, ce qui est parfois facilité par l'existence d'agents recrutés localement suivant les questions sociales depuis plusieurs années.

Les configurations varient aussi selon que le ministère des affaires étrangères joue un rôle d'intermédiaire systématique entre les postes diplomatiques et les administrations sociales (Italie, Pologne), ou qu'il existe entre eux des relations plus directes.

3.1 Le suivi des affaires sociales dans les ambassades néerlandaises

Les Pays-Bas ne comptent désormais qu'un réseau très limité de conseillers détachés par le ministère des affaires sociales et de l'emploi. Ce réseau est concentré sur quelques pays d'intérêt particulier : Pologne, Maroc, Turquie et France. À l'ambassade des Pays-Bas à Paris, le conseiller pour les affaires sociales suit également les travaux de l'OCDE, un stagiaire suivant par ailleurs les questions de santé.

Il n'existe de conseiller social ni au Royaume-Uni ni en Allemagne car des relations sont développées directement par les administrations néerlandaises avec leurs homologues, grâce une forte proximité linguistique et culturelle ; la situation pourrait toutefois évoluer dans le premier cas suite au *Brexit*.

Les affaires sociales sont dans les autres pays suivies soit par des diplomates soit par les services économiques des ambassades, le ministère de l'économie ayant des conseillers détachés dans la plupart des ambassades néerlandaises. Les conseillers économiques et les diplomates chargés des questions européennes bénéficient de réunions périodiques, mais aucune animation n'est spécifiquement consacrée aux questions sociales.

Les conseillers envoyés par le ministère des affaires sociales sont en revanche très présents dans les représentations auprès des organismes multilatéraux : ainsi, à Bruxelles, la représentation permanente des Pays-Bas compte trois attachés chargés des affaires sociales et de l'emploi, et un en matière de santé ; ils fonctionnent dans un cadre étroitement coordonné par le ministère des affaires étrangères et qui laisse une place significative à la consultation du Parlement pour la détermination des positions néerlandaises. Il existe également un conseiller social chargé à Genève du suivi de l'OIT.

3.2 Le suivi des affaires sociales dans les ambassades britanniques

Hormis dans les représentations permanentes à Bruxelles et à Genève, et suite à une réforme ayant réduit les effectifs des postes diplomatiques, il n'existe plus dans les ambassades britanniques d'attachés spécifiquement dédiés aux affaires sociales qu'à Paris, Berlin, Rome et Washington.

Ces postes bilatéraux dépendent du *Foreign Office* et ils sont occupés soit par des fonctionnaires expatriés soit par des recrutés locaux (notamment à Paris et à Rome).

Dans les autres pays, ce sont essentiellement les conseillers économiques ou scientifiques, également rattachés au *Foreign Office*, qui suivent respectivement les sujets relatifs au marché du travail et à la protection sociale, et à la santé.

Lorsqu'ils sont présents, les attachés sociaux suivent l'ensemble des questions sociales (emploi, marché du travail, santé, protection sociale, éducation), à la fois en ce qui concerne les positions du pays de résidence sur les sujets communautaires (hors *Brexit*), les réformes et politiques sociales conduites et les coopérations engagées au niveau bilatéral. Rattachés au pôle économique et social de l'ambassade, ils appartiennent à une équipe qui compte également des attachés économiques avec lesquels ils sont appelés à travailler.

En dépit de leur rattachement au ministère des affaires étrangères, ils sont souvent saisis directement sur des questions spécifiques par les départements ministériels concernés (*Department for Work and Pensions, Department of Health and Social Care*) et entretiennent des liens directs avec eux, mais ils sont aussi amenés à diffuser leurs productions à un cercle administratif élargi (*Foreign Office, Treasury...*).

Ils peuvent par ailleurs être saisis dans le cadre de « *commissions* » à portée plus large, transmises via le *Foreign Office*, et sur lesquelles travaillent également d'autres conseillers de l'équipe économique et sociale.

Il n'y a plus de réunions collectives spécifiques aux attachés chargés des affaires sociales depuis la reconfiguration du réseau: il existe par contre deux fois par an des journées organisées par le *Foreign Office* pour les conseillers économiques, auxquels les attachés sociaux participent sur les sujets qui les intéressent.

3.3 Le suivi des affaires sociales dans les ambassades suédoises

La Suède dispose comme les autres pays à Bruxelles d'envoyés des ministères sociaux au sein de sa représentation permanente (trois conseillers, dont les attributions portent respectivement sur l'emploi, la santé et les questions sociales) : ils s'inscrivent dans une coordination interministérielle forte, à laquelle est associée le Parlement suédois. Sa représentation permanente à Genève compte également un conseiller issu du ministère de la santé pour le suivi de l'OMS, mais c'est un diplomate qui a en charge le suivi de l'OIT.

Les effectifs des ambassades bilatérales ayant été beaucoup réduits depuis une vingtaine d'années, les conseillers, qui sont des diplomates directement rattachés au ministère des affaires étrangères, ont en général des portefeuilles larges au sein d'équipes qui couvrent plusieurs champs ministériels : affaires sociales, sujets économiques et financiers, intégrant par exemple les infrastructures ou les transports, voire affaires politiques. Leur animation est peu centrée sur les sujets sociaux, mais plutôt sur les questions liées au commerce extérieur et au marché intérieur européen, qui donnent lieu à deux réunions par an.

Le rôle de ces conseillers concerne à la fois le suivi des politiques et réformes sociales, la promotion de coopérations bilatérales et la préparation de visites et d'échanges.

Leur rattachement au ministère des affaires étrangères ne les empêche pas d'avoir des relations souples et informelles avec l'ensemble des interlocuteurs intéressés, à commencer par les ministères sociaux, qui indiquent recevoir régulièrement des informations des postes diplomatiques à l'étranger et développer avec eux des contacts directs.

Les sollicitations de leur part semblent toutefois rester assez circonscrites, dans la mesure où ces ministères sont de taille limitée, eu égard aux grandes agences chargées de la mise en œuvre des politiques sociales, et où leur attention est assez largement polarisée par le suivi des autres pays nordiques (existence d'un Conseil nordique).

Les administrations suédoises investissent en outre beaucoup dans les travaux de l'OCDE, dont elles considèrent pouvoir tirer beaucoup d'éléments utiles. Des études comparatives sont aussi directement conduites par les syndicats suédois, partenaires essentiels des négociations collectives, ou par les régions, qui exercent des responsabilités importantes en matière de santé.

3.4 Le suivi des affaires sociales dans les ambassades italiennes

Au plan multilatéral, les administrations sociales disposent de conseillers spécifiques à Bruxelles, mais elles n'en ont pas à Genève, ni auprès de l'OMS et ni auprès de l'OIT.

Dans les ambassades, l'ensemble des conseillers sont des diplomates issus du ministère des affaires étrangères, et leur champ de responsabilité couvre toutes les administrations italiennes.

La spécialisation des conseillers en poste est à cet égard limitée, et leur rôle consiste surtout à mettre en relation les experts des administrations et à organiser des échanges leur permettant d'acquérir les informations souhaitées, au besoin par des déplacements spécifiques.

Les administrations des ministères sociaux n'ont à cet égard pas de contacts directs avec les ambassades, et adressent leurs demandes au ministère des affaires étrangères qui les répercute auprès des postes diplomatiques.

Un rôle important est en outre joué en Italie par le conseiller diplomatique placé auprès de chaque ministre, qui est lui aussi un diplomate, et qui facilite l'organisation des contacts avec les responsables étrangers.

3.5 Le suivi des affaires sociales dans les ambassades polonaises

À part à Bruxelles (deux représentants) et à l'OIT, il n'existe pas dans les ambassades polonaises de conseillers spécifiquement envoyés par les ministères sociaux.

Tous les conseillers relèvent du ministère des affaires étrangères, et les questions sociales sont généralement suivies par la section économique, les ambassades étant elles-mêmes le plus souvent structurées en deux sections, politique et économique.

Les conseillers diplomatiques sont généralement des fonctionnaires du ministère des affaires étrangères ayant une compétence générale, qui, après un concours, ont suivi un cursus dans une « Académie de la diplomatie ». Les nominations sur les postes sont en général pour 4 à 6 ans, et les conseillers ont ensuite vocation à retrouver un poste au sein du ministère des affaires étrangères.

Certains conseillers, comme à Paris ou à Londres, sont néanmoins recrutés sur des contrats particuliers.

Ce modèle très clair de rattachement au ministère des affaires étrangères a tendance, selon l'un des conseillers rencontrés, à protéger les conseillers de demandes trop nombreuses, dans la mesure où il constitue un « filtre naturel » leur permettant de se concentrer sur des activités de portée assez générale.

Il permet en outre aux conseillers de situer leurs travaux dans une optique clairement interministérielle, en diffusant à leur initiative leurs notes et travaux à tous les destinataires qu'ils pensent intéressés dans tous les ministères concernés.

Il n'existe pas d'animation spécifique du réseau des conseillers chargés du suivi des affaires sociales, qui ne se connaissent pas forcément les uns les autres : c'est plutôt le service politique qui assiste aux réunions du réseau diplomatique, même quand les questions économiques et sociales y prennent une part importante.

SIGLES UTILISÉS

AFD :	Agence française de développement
AISS :	Association internationale de sécurité sociale
AMSEP :	Association mondiale des services d'emploi publics
CAS :	Conseillers pour les affaires sociales
CEI :	Communauté des États indépendants.
CICID :	Comité interministériel de la coopération internationale et du développement
CNAF :	Caisse nationale des allocations familiales
Conseil EPSCO :	Conseil « Emploi, politique sociale, santé et consommateurs »
CPF :	Compte personnel de formation
CRSM :	Conseillers régionaux en santé mondiale
DAEI :	Délégation aux affaires européennes et internationales
DARES :	Direction de l'animation de la recherche, des études et des statistiques
DGCS :	Direction générale de la cohésion sociale
DGEFP :	Direction générale de l'emploi et de la formation professionnelle
DGM :	direction générale de la mondialisation
DGOS :	Direction générale de l'offre de soins
DGS :	Direction générale de la santé
DGT :	Direction générale du travail et l'emploi
DG Trésor :	Direction générale du Trésor
DNUOI :	Direction des Nations-Unies et des organisations internationales
DREES :	Direction de la recherche, des études et des statistiques
DSS :	Direction de la sécurité sociale
ECI :	Etudes comparatives internationales
EN3S :	École nationale supérieure de sécurité sociale
ETP :	Equivalents temps plein
GAVI :	Alliance globale pour les vaccins et l'immunisation
G7 :	Groupe des sept
G20 :	Groupe des vingt

MEAE :	Ministère de l'Europe et des affaires étrangères
MEN :	Ministère de l'éducation nationale
MESRI :	Ministère de l'enseignement supérieur, de la recherche et de l'innovation
OCDE :	Organisation de coopération et de développement économiques
OIT :	Organisation internationale du travail
OMS :	Organisation mondiale de la santé
ONU :	Organisation des Nations Unies
REIF :	Représentation des institutions françaises de sécurité sociale auprès de l'Union européenne
SCAC :	Services de coopération et d'action culturelle
SER :	Service économique régional
SPE :	Service public de l'emploi
UE :	Union européenne
UNITAID :	Organisation internationale d'achats de médicaments