

La nomination d'un contractuel ami de Macron au consulat général de Los Angeles secoue le Quai d'Orsay

30 août 2018, PAR Pierre Laberrondo d'Acteurs publics

Le chef de l'État va nommer son ami l'écrivain Philippe Besson à ce poste diplomatique convoité après avoir ouvert le statut de 22 emplois de consuls généraux, jusqu'ici réservés aux fonctionnaires. L'affaire, qui pose question sur le plan juridique comme sur celui des ressources humaines, ébranle le ministère des Affaires étrangères.

Une nomination polémique et politique. Le Président Emmanuel Macron s'apprête à placer dans les prochains jours l'un de ses proches, l'écrivain Philippe Besson, au poste de consul général de France à Los Angeles. Et ce après avoir fait modifier le statut de ce type de poste.

Écrivain et scénariste né en 1967, ami d'Emmanuel et de Brigitte Macron, Philippe Besson est l'auteur d'une vingtaine de romans. Le dernier en date, *Un personnage de roman*, narre la conquête de l'Élysée par Emmanuel Macron, dont il a suivi la campagne. *"Il n'y a chez moi aucun copinage pour services rendus"*, a assuré le chef de l'État à l'occasion d'un déplacement en Finlande, alors que la nomination fait polémique en France. *"Je souhaite et je continuerai à ouvrir l'ensemble des postes en particulier de l'administration de la haute fonction publique à des gens de talent et de mérite venant d'autres horizons, (...) parce que c'est une bonne chose"*, a-t-il ajouté.

La nomination prochaine de l'écrivain, révélée par *Le Monde* le 29 août, a été rendue possible par l'ouverture d'une brèche du statut de la fonction publique. L'équipe Macron a en effet pris un décret, le 4 août, ajoutant à la liste des emplois supérieurs pour lesquels la nomination est laissée à la décision du gouvernement 22 postes de consuls généraux (sur 89 postes de consuls et consuls généraux) : ceux de Barcelone, Bombay, Boston, Le Cap, Djeddah, Dubaï, Edimbourg, Erbil, Francfort, Hong-Kong, Istanbul, Jérusalem, Kyoto, Los Angeles, Marrakech, Milan, Munich, Québec, Saint-Petersbourg, Sao Paulo, Shanghaï et Sydney.

Les emplois à la décision du gouvernement constituent une forme de régime dérogatoire au statut de la fonction publique et en l'occurrence au statut des agents diplomatiques. Ces emplois correspondent à ceux de directeurs d'administration centrale, préfets, ambassadeurs, recteurs, etc. Leurs titulaires sont révocables en permanence et leur nomination n'entraîne jamais leur titularisation dans la fonction publique.

Régime juridique d'exception au statut

Ce régime défini par une loi de 1984 confère de fait une très grande liberté de choix au gouvernement, même si le Conseil constitutionnel et le Conseil d'État ont apporté par leur jurisprudence une précision limitative, comme le rappelait dans son ouvrage paru en 2014, *L'Administration de l'État*, l'universitaire et conseiller d'État Patrick Gérard, aujourd'hui directeur de l'ENA : celle des capacités requises. *"Tous les citoyens (...) sont également admissibles à toutes dignités, places et emplois publics, selon leur capacité, sans autre distinction que celle de leurs vertus et de leurs talents"*, énonce en effet l'article 6 de la Déclaration de 1789.

Le 3 août, le Conseil des ministres a consacré une communication à ce décret en justifiant cette manœuvre par le fait que *"les fonctions de consul général dans un certain nombre de postes prennent une importance croissante dans les champs politique, auprès d'autorités locales ayant elles-mêmes des compétences accrues, de la diplomatie économique et du rayonnement culturel"*. Pour rappel, le consul général assume un rôle "d'influence", mais en principe non technique. Il a aussi un rôle d'encadrement et de management d'une équipe. Les postes d'ambassadeurs sont depuis des lustres des emplois à la décision du gouvernement, mais ils sont en réalité peu utilisés pour une ouverture sur des profils non conventionnels. À ce jour, seuls 4 postes d'ambassadeurs sur 182 sont occupés par des contractuels. Six postes d'ambassadeurs sont par ailleurs tenus par des fonctionnaires extérieurs à ce ministère.

Le décret du 3 août, perçu comme une reprise en main des nominations par le Président et son cabinet, a provoqué une levée de boucliers au ministère des Affaires étrangères car il n'aurait, semble-t-il, pas été annoncé en interne avant sa publication alors qu'il est contre-signé du ministre Jean-Yves Le Drian. En interne, la hiérarchie du Quai d'Orsay se voit reprocher de ne pas avoir suffisamment résisté au Président.

Colère en interne

"Philippe Besson est nommé à Los Angeles, qui est la ville de la culture par excellence, et ce n'est pas le premier : Jean-Christophe Rufin, grand écrivain, avait été nommé ambassadeur et pas consul, Olivier Poivre d'Arvor est ambassadeur, Daniel Rondeau est ambassadeur, il y a une tradition française, a défendu le porte-parole du gouvernement, Benjamin Griveaux, sur France 2. Je me réjouis qu'on sorte un peu uniquement des profils qui ont fait le Quai d'Orsay et l'ENA, et qu'on ait des profils différents venus de la société civile, du monde de la culture, du monde des arts, du monde de l'entreprise. Cela fera du bien aussi à nos administrations", a-t-il ajouté.

Dans le milieu feutré sinon compassé (et très fermé) du Quai d'Orsay, cet argumentaire en défense de l'équipe Macron a plus qu'agacé, indépendamment du fait que Jean-Christophe Rufin et Olivier Poivre d'Arvor n'étaient pas réductibles à une condition d'écrivains puisqu'eux justifiaient déjà d'une solide expérience dans le milieu humanitaire ou diplomatico-culturel.

"La différence avec Rufin et Poivre d'Arvor, c'est qu'ils avaient été nommés ambassadeurs : or l'ambassadeur représente le chef de l'État auprès d'un autre chef d'État, commente aussi un ambassadeur de France à l'étranger, voyant là une certaine logique à ce que le chef de l'État choisisse lui-même une personne, intuitu personae. Ce n'est pas du tout le cas d'un consul général, qui n'est qu'un chef de service sous l'autorité d'un ambassadeur. La modification du décret semble modifier l'ordre hiérarchique implicite, puisque le directeur des Amériques n'est pas nommé en Conseil des ministres, alors qu'un consul sous son autorité l'est !"

Au ministère, on s'interroge d'ailleurs sur la légalité du décret qui a choisi d'ajouter des consulats généraux sans aucun ordre ou cohérence apparents : le poste de consul général à New York, le plus important du réseau américain, ne figure par exemple pas sur la liste du décret, à la différence de celui de Los Angeles. Le choix d'inscrire Los Angeles dans cette liste a ainsi donné à certains le sentiment qu'il avait été fait pour permettre une nomination sans passer par les filtres habituels et les procédures internes au Quai d'Orsay.

Interrogations pour la suite

Évidemment, dans ce contexte troublé, tous les regards sont tournés vers la suite. Un recours devant le Conseil d'État sera-t-il déposé et si oui, par qui et contre quel texte : le décret ouvrant le statut ou celui (à paraître) nommant l'écrivain, ou les deux ? Les syndicats maison sont en tout cas l'arme au pied. Dès le 6 août, la CFDT-MAE, l'un des principaux syndicats du ministère, connu pour ses recours (réussis) contre des nominations très politiques à des postes d'ambassadeurs qui ne respectent pas à la lettre le statut et les règles internes au Quai d'Orsay, s'insurgeait sur son site Internet : *“Méfiance envers les agents diplomatiques et consulaires ? Réforme ad hominem ? Déconstruction, en marche, du statut ?”* s'interrogeait ainsi le syndicat dans un communiqué publié sur son site en faisant remarquer que la liste des prochaines nominations à ces postes hors statut des agents diplomatiques et consulaires apporterait sans doute des éléments de réponse...

Le 28 août, c'était au tour d'un autre syndicat du Quai d'Orsay, la CFTEC-MAE, de sortir du bois dans un e-mail envoyé aux diplomates, au ton à la fois déterminé et ironique : *“La formule « un certain nombre de postes d'importance croissante » [utilisée lors du Conseil des ministres du 3 août, ndlr] est assurément la marque d'une analyse fine et précise. De toute évidence, la liste desdits postes est le fruit fatigué d'une négociation de couloir ayant abouti postérieurement à la rédaction du décret. Il est sans doute possible de bricoler encore davantage mais ce sera difficile.”* Et le syndicat de poursuivre : *“À la réduction continue du nombre de postes à pourvoir et à l'ouverture annoncée de la fonction publique à l'extérieur, s'ajoute désormais la sanctuarisation d'un pourcentage très significatif de postes d'encadrement supérieur au profit des amis, fussent-ils parfaitement étrangers à nos métiers. La CFTEC-FAE-MAE travaille à l'organisation d'une réponse vigoureuse à cet effort sans précédent de promotion des coteries. Nous allons devoir, ensemble, faire face. Nous en sommes là.”*

Cette affaire intervient alors que l'équipe Macron a ouvert, cet été, par la loi, aux non-fonctionnaires certains emplois de direction dans les 3 versants de la fonction publique, afin de diversifier les parcours et de favoriser les mobilités public-privé. Une ouverture très contestée par les syndicats de la fonction publique, viscéralement attachés au statut et au recrutement par concours. Dans ce contexte, l'affaire Besson vient mettre l'accent sur l'impartialité et l'équité du recrutement, plus que sur sa diversification