

Note à la Ministre de l'Europe et des Affaires étrangères

La France est une puissance mondiale. C'est ce qui a façonné son histoire diplomatique. Elle entend le rester. C'est ce qui justifie de rénover son outil diplomatique.

Face aux phénomènes contemporains qui redéfinissent et les expressions de la puissance et les rapports de force à travers le monde, instruits par les attentats terroristes, la crise du COVID ou encore l'invasion de l'Ukraine, nous avons redécouvert ces dernières années l'importance d'un appareil d'Etat solide et bien doté ainsi que d'une Europe plus forte. Les réformes profondes engagées ou annoncées au profit des armées, de la sécurité intérieure, mais aussi de la justice, de la santé, de la recherche ou de l'éducation nationale s'inscrivent dans un mouvement général de réarmement de l'outil régalien, garant des valeurs républicaines, de la protection du pays, de la défense de nos intérêts et d'une réponse juste aux aspirations des Français.

Le monde n'a jamais été stable et sûr et depuis la Deuxième Guerre Mondiale, la France a dû traverser des bouleversements qui ont modifié sa place et son poids dans le monde et l'ont amenée à redéfinir ses priorités. Dans les années qui viennent, elle sera confrontée aux mutations qu'engendrent la démographie et les migrations, les transformations écologiques, les révolutions scientifiques et technologiques, les nouvelles données économiques. Elle devra s'adapter à une géopolitique où d'autres, à commencer par la Chine et la Russie, contestent l'ordre international actuel. Elle participera au combat entre Etats qui croient à la démocratie et au multilatéralisme et Etats qui revendiquent une souveraineté sans bornes. Elle cherchera le renforcement d'une Europe dont tous les membres ne s'inscrivent pas de la même façon dans l'Histoire et l'avenir. Dans un environnement plus concurrentiel, elle voudra préserver et étendre ses sphères d'influence, qu'elles soient géographiques, francophonie par exemple, ou immatérielles, telle l'influence culturelle. Elle voudra démontrer qu'elle reste puissance de premier plan dans les sciences et les techniques. Hostile à l'affrontement des blocs comme aux postures idéologiques, elle devra

redéfinir et adapter sans cesse ses objectifs, ses intérêts, les valeurs qu'elle promeut, dans cette dialectique constante et complexe entre les unes et les autres. Les diplomates joueront un rôle majeur dans cette entreprise, dans le cadre d'institutions qui donnent à la diplomatie une place particulière aux côtés du chef de l'Etat.

Bien que souvent expatriés et travaillant sur des matières internationales, les diplomates ne vivent pas isolés de la Nation et de ses évolutions, au contraire. Attachés à sa grandeur, à la défense de ses intérêts et de ses valeurs, ils ont, comme leurs concitoyens, conscience d'un contexte politique, économique et social troublé qui, s'il n'est pas propre à notre pays, loin s'en faut, s'exprime avec nos caractéristiques nationales. Ils mesurent l'importance des révolutions technologiques et des transformations de notre société qu'ils doivent pleinement s'approprier tant il est clair qu'une diplomatie doit demeurer en phase avec son temps. L'enracinement, la référence au passé, aux traditions, sont également indispensables pour comprendre et agir en cohérence avec soi-même et une diplomatie qui négligerait l'Histoire et son poids prendrait le risque de s'égarer. En revanche, une diplomatie qui regarderait en arrière, dans son organisation comme dans sa lecture du monde, courrait vers son obsolescence. Mieux, une diplomatie qui craindrait l'avenir se trahirait : les diplomates doivent être curieux du monde tel qu'il va et nourris d'un espoir lucide, d'une ambition pour la France et le monde, résolument modernes.

Mais pour que la dynamique soit positive, réforme et modernisation doivent constituer un processus qui enrichit. Celles et ceux auxquels elles s'appliquent doivent sentir qu'il en résultera un surcroît d'efficacité et de puissance. C'est sans doute parce qu'ils étaient en partie le paravent d'une réduction globale des effectifs, des moyens et des capacités d'action que les plans de réforme du Ministère des Affaires étrangères de ces dernières années ont été largement vécus comme des plans d'accompagnement de l'attrition.

En décidant l'organisation d'Etats généraux de la diplomatie, répondant ainsi au souhait de nombreux personnels, le président de la République et la ministre de l'Europe et des Affaires étrangères ont souhaité, dans le contexte du mouvement social du 2 juin 2022, que soit lancé un grand débat non seulement sur la situation des agents de ce Ministère, mais tout autant sur l'avenir de notre diplomatie, les réformes nécessaires à l'adaptation de l'outil à son temps et à nos ambitions nationales. Sur la base de la variété de leurs expériences, les agents étaient invités à s'exprimer en « citoyens-fonctionnaires », appelés à témoigner de leur vision pour le Ministère, son organisation et ses missions ; les animateurs de ce débat étaient tenus d'y associer l'ensemble des partenaires de l'action extérieure de la France pour faire converger les analyses et les aspirations des uns et des autres. C'est ce pari d'une intelligence, d'une sagesse et d'une ambition collectives qu'a cherché à relever le présent rapport.

1. Genèse des Etats généraux de la diplomatie : du malaise au débat fondateur

Il n'est pas inutile de revenir sur les raisons pour lesquelles une grève largement suivie a eu lieu le 2 juin dernier à l'initiative des diplomates. Le fait générateur de ce mouvement a été la réaction à la publication des décrets portant mise en extinction des corps de conseillers des affaires étrangères et de ministres plénipotentiaires en application de la réforme de la haute fonction publique.

Si les agents se sont ainsi mobilisés alors que les mesures de mise en œuvre étaient encore en cours de discussion, c'est parce qu'ils ont été heurtés par plusieurs dimensions de cette décision. La disparition des corps diplomatiques a été vécue comme la négation d'un métier, métier de vocation, dans sa spécificité. Elle a également été perçue comme résultat d'une volonté de diluer ce corps de métier dans l'ensemble vaste des administrateurs de l'Etat. Par ailleurs, les agents ont eu le sentiment que la volonté de mobilité horizontale allait tarir les possibilités de mobilité verticale : alors même que l'amélioration des perspectives de carrière des agents A était déjà un problème sérieux, il a semblé aux intéressés que les nouvelles décisions contredisaient leurs légitimes aspirations. Enfin, beaucoup d'agents ont craint que les nouvelles dispositions n'aboutissent à l'affectation sur des fonctions diplomatiques d'agents dont les compétences internationales ne seraient pas assurées.

Mais au-delà de ce fait générateur, la grève est venue d'un malaise ancien et profond, résultat de trois décennies d'attrition des ressources humaines et des moyens budgétaires alloués au Ministère des Affaires étrangères. A périmètre constant, et selon les modes de calcul, c'est entre le tiers et la moitié des effectifs et moyens qui se sont évaporés. Cette situation a été mal vécue dans l'absolu mais surtout pour trois raisons particulières.

D'une part, ce Ministère est le seul qui ait subi un tel traitement, alors même que les questions européennes et internationales occupent une place croissante dans la vie nationale et que les autres ministères régaliens ont vu pour la plupart leurs moyens se remettre à augmenter.

D'autre part, cette politique a dégradé l'outil, à commencer par l'outil numérique et le parc immobilier, et a déséquilibré les effectifs en abimant la pyramide des âges des agents A et A+ et en brouillant les frontières entre titulaires, contractuels et agents locaux.

Enfin, et peut-être surtout, les faibles économies budgétaires engendrées par ces coupes claires ont à peine contribué à la réduction des déficits publics, mais elles ont abouti à la mutilation de fonctions d'administration consulaire ou d'intervention culturelle, scientifique, universitaire qui font la force de notre appareil diplomatique.

Si les Etats généraux ont été bien accueillis par les agents, c'est aussi parce que leur lancement s'accompagnait de l'annonce d'une inversion de tendance, au plan budgétaire et dans les recrutements, et parce que le président de la République indiquait dans son discours aux ambassadeurs demander aux participants de faire des propositions pour « enrichir la réforme » car « défendre un métier est essentiel », et pour assurer le rôle de « chef de file interministériel de l'action internationale ».

2. Le Ministère des Affaires étrangères des prochaines décennies : agilité et expertise, influence et protection

Dans notre contexte institutionnel, marqué par la très forte implication du président de la République dans l'action diplomatique, le Ministère des Affaires étrangères doit constituer à la fois un instrument agile et créatif au service des initiatives que requiert la réponse aux crises et aux grands rendez-vous internationaux et l'outil administratif nécessaire à la gestion de l'ensemble de nos intérêts et actions européennes et internationales.

La première exigence pour ce Ministère s'exprime donc ainsi : être constamment en mesure de répondre instantanément et judicieusement aux chocs internationaux, promouvoir efficacement les intérêts et les valeurs de la France et de l'Union européenne sur la scène internationale, et proposer des actions en faveur de la paix, du renforcement de l'Europe et de la défense et de l'amélioration du système multilatéral. Cette capacité, critique pour l'action du chef de l'Etat et de la Ministre, repose sur trois piliers : la capacité d'analyse et de traitement de l'information mondiale ; la capacité d'identification de nos intérêts et de propositions d'action ; la capacité d'intervention auprès de l'ensemble de nos partenaires pour rallier, convaincre ou dissuader. C'est pourquoi l'universalité du réseau et la souplesse des modes d'intervention sont indispensables à l'heure de l'accélération des phénomènes internationaux.

Trois évolutions récentes devraient se prolonger dans les prochaines décennies : la place croissante des « questions globales » dans l'agenda des chefs d'Etat et de gouvernement et dans les négociations internationales ; le rôle perturbateur de dirigeants autoritaires, souvent belliqueux, qui remettent en cause les principes de coopération péniblement établis après la Deuxième guerre mondiale ; la transformation de la scène internationale avec l'affirmation d'acteurs non étatiques qui disposent de moyens autonomes et pèsent parfois autant que les Etats, qu'il s'agisse de grandes entreprises, de mouvements politiques ou d'organisations de la société civile. Pour un pays comme la France, la place croissante de l'Europe dans la vie nationale et internationale s'impose en variable dominante de l'action publique en

général. D'un côté, tout en acquérant une dimension européenne ou internationale, le rôle de la diplomatie au sein de l'Etat s'accroît. De l'autre, ces nouveaux champs européens et internationaux concernant des matières qui relèvent de la compétence de différents ministères, ceux-ci aspirent à maîtriser cette nouvelle dimension de leur action et ont renforcé en conséquence des directions dédiées à l'international, sans plan d'ensemble s'intégrant pleinement avec le MEAE ni « mode d'emploi » des points d'articulation agréé collectivement.

Seconde exigence : la stratégie nationale d'influence annoncée par le président de la République en novembre 2022 va impliquer pour le Ministère des Affaires étrangères un renforcement cohérent de ses outils de communication et de son réseau de rayonnement culturel et scientifique.

Troisième exigence : pendant les années de la « mondialisation heureuse » et avec la généralisation de l'informatique, certains ont pensé que l'on pourrait réduire la voilure consulaire. Les crises contemporaines démontrent qu'il n'en est rien, bien au contraire. Lors des confinements, ce sont 400 000 Français qu'il a fallu rapatrier d'urgence des quatre coins du monde dans des conditions précaires. L'efficacité du centre de crise et de notre système de mobilisation mondiale a été démontrée. Le réseau consulaire sera de plus en plus nécessaire, au profit de plus de deux millions de Français vivant à l'étranger et d'un nombre croissant de voyageurs, dans un monde où les crises humanitaires se multiplieront et où le besoin de protection de nos ressortissants sera toujours plus exigeant. Dans le même esprit, la combinaison des impératifs d'attractivité et de sécurité imposera de renforcer le système de délivrance des visas.

Quatrième exigence : la révolution technologique place l'ensemble de l'administration face à des défis nouveaux, communs à la plupart des Etats partenaires. Elle pose des questions souvent contradictoires en termes de sécurité, de circulation de l'information, de fonctionnement vertical ou horizontal et d'échanges interministériels et avec la société française. Et ce n'est qu'un début, tant les promesses et les risques de l'intelligence artificielle apparaissent considérables. Aujourd'hui, aucun pays ne peut prétendre avoir trouvé les réponses adéquates à ces questions mais, confrontés aux menaces que font courir à l'action publique la cybercriminalité et la nouvelle guerre de l'information, tous savent qu'ils doivent réagir vite. C'est l'un des enjeux prioritaires pour un Ministère qui se doit d'être à l'avant-garde dans ce domaine.

Cinquième exigence : après avoir multiplié pendant des années les solutions de fortune pour contrebalancer les effets de la pénurie, la refonte de la politique des ressources humaines ouvre à ce Ministère un chantier de modernisation attendu, et

nécessaire à la préservation d'une expertise de haut niveau au service de l'Etat. Pour atteindre dans le même mouvement les objectifs d'efficacité et de bien-être au travail, la gestion administrative et des ressources humaines dans ce Ministère a tout intérêt à s'inspirer des réflexions les plus récentes en matière de management : tout en préservant la spécificité qu'exige la défense d'intérêts régaliens, notre système gagnera à identifier et mettre en œuvre les ambitions les plus hautes en matière de valorisation de chaque agent et de ses compétences. Ceci est d'autant plus nécessaire que, administration peu nombreuse, il requiert de chacun une très large autonomie et capacité d'initiative. Le Ministère des Affaires étrangères et son réseau fonctionnant comme l'échelon avancé d'une nation dans le monde, l'Etat doit de surcroît tenir compte de ce que l'image qu'il projette tient lieu de réalité pour beaucoup d'étrangers.

Ce Ministère est l'un des plus petits du gouvernement. En budget, interventions comprises, il pèse pour moins de 1% dans le budget de l'Etat. Son personnel, 13 500 agents, représente l'équivalent de l'administration municipale d'une métropole régionale. Malgré cette faible surface, il est à la fois une administration d'état-major, une administration de gestion et un réseau mondial diplomatique, consulaire, culturel. En administration centrale, il doit à la fois assurer l'action diplomatique du gouvernement, bilatérale, européenne, régionale et multilatérale ; coordonner l'ensemble des réseaux à l'étranger ; et assumer la gestion d'un système administratif qui doit prendre en compte autant de réalités distinctes qu'il y a de pays dans le monde. Dans les postes, il doit assumer les missions classiques d'information, de communication, de représentation, de négociation, de protection et d'intervention que l'on attend de nos ambassades, consulats et représentations permanentes.

3. Evolution du métier diplomatique : s'adapter aux évolutions du monde et de la société

Reflet de l'évolution du monde et des sociétés, le métier diplomatique connaît des transformations qui, sans en remettre en cause les bases, en modifient substantiellement le fonctionnement.

Sa caractéristique fondamentale est et restera le choix d'une vie professionnelle en mouvement permanent entre la France et l'étranger, dans une proportion qui conduit les agents à passer jusqu'aux deux tiers de leur temps ailleurs que dans leur pays. Cette particularité entraîne des conséquences profondes qui distinguent les fonctionnaires exerçant temporairement des fonctions diplomatiques des diplomates de métier.

Il est attendu d'un diplomate de carrière à maturité qu'il soit un spécialiste du fonctionnement du monde au même titre qu'un médecin connaît le corps humain et qu'un professeur connaît la matière qu'il enseigne. Ce savoir, accompagné souvent de dominantes de langue et de civilisation, est avant tout pratique et tourné vers l'action : il s'agit de connaître précisément les modes de fonctionnement des pays étrangers, de leurs Etats et de leurs habitants de façon à en comprendre les particularités et à savoir y défendre et promouvoir les intérêts de la France.

Il s'agit aussi d'un savoir-faire et d'un mode de vie : le métier de diplomate n'est pas et ne sera jamais un métier de dossiers et de bureau seulement. S'il exige la connaissance profonde des matières, souvent techniques, c'est d'abord un métier de dialogue, de communication, de contacts humains, de représentation, de négociation, de maîtrise des rapports de force, qui exige de la part de celles et ceux qui s'y livrent un long entraînement et le goût d'une vie d'extérieur.

Ces deux caractéristiques ne sont pas, prises isolément, propres aux seuls diplomates, loin de là, mais leur combinaison requiert une formation et de l'expérience.

L'évolution du monde ne va rien changer à ces éléments fondamentaux : à mesure que de plus en plus de pays, de plus en plus éloignés des nôtres, s'affirmeront sur la scène internationale, la maîtrise de cette « connaissance de l'autre » sera plus nécessaire pour l'Etat, qu'il s'agisse de traiter de guerre et de paix, de questions économiques ou de questions globales.

En même temps, l'évolution des affaires européennes et internationales impose aux diplomates d'être beaucoup plus avertis que par le passé de problématiques autrefois réservées aux affaires intérieures : santé, environnement, crime organisé, questions numériques, scientifiques et technologiques... En outre, la nécessaire cohérence entre la dimension intérieure, européenne et internationale de nos politiques dans ces domaines impose à l'appareil diplomatique d'être beaucoup mieux intégré que naguère dans le fonctionnement interministériel.

Pour répondre à cette transformation de façon harmonieuse, la solution la plus ambitieuse consiste à construire un modèle ouvert dans lequel le Ministère ne prétend plus exercer le monopole de l'action internationale mais plutôt être à la fois le chef de file de l'action extérieure de l'Etat et le creuset de son expertise proprement internationale ; dans lequel le diplomate ne se voit plus comme exclusivement affecté dans son Ministère mais comme un spécialiste des affaires internationales pour l'ensemble de l'appareil d'Etat. Réciproquement, il est plus important que jamais d'organiser la circulation des hauts fonctionnaires de tous ministères exerçant des fonctions européennes ou internationales dans le système diplomatique (y compris

dans son dispositif de formation) pour qu'ils puissent être familiarisés avec leurs fondamentaux. Progressivement, la logique qui devra prévaloir sera celle d'équipes interdisciplinaires dans laquelle travailleront ensemble diplomates et spécialistes.

Le métier diplomatique est exercé par des agents issus d'une société française plus diverse et fluide qu'autrefois et dans un monde où cohabitent des modèles politiques et sociaux disparates souvent traversés par de fortes tensions. Il n'y aura pas de solutions faciles pour concilier les nouvelles exigences des jeunes agents – choix de vie, conciliation de la vie familiale et de l'expatriation, travail des conjoints – et les impératifs du métier. A intensité de vocation, talent et motivation égaux à ce qu'ils étaient dans les générations sortantes, si nous voulons garder l'attractivité de ce métier pour les jeunes générations, il faut réinventer les compensations qui leur sont proposées, dans une dialectique complexe entre les exigences d'efficacité de l'action publique, notamment en période de crise, et le respect des droits des agents. Cette perspective, loin de devoir nous faire peur, doit nous motiver : la capacité à projeter à l'étranger le modèle d'une société ouverte et épanouie sera l'une de nos réponses à la brutalisation du monde et à la prétention de nos concurrents, de nos adversaires, voire de nos ennemis à être plus efficaces et plus puissants parce qu'ils agissent sur la base d'une vision archaïque de la société, de l'autorité, de la puissance et du recours à la force.

4. Expériences étrangères : des diplomaties de carrières confrontées à des défis comparables

Les comparaisons auxquelles nous avons procédé avec les expériences de partenaires proches ou lointains sont éclairantes.

De façon générale, les pays qui aspirent à une position plus forte dans le monde ont, au cours des dernières années, significativement musclé leur appareil de projection extérieure. A l'instar de la Chine ou de l'Inde, ils ont choisi d'étendre leurs réseaux d'ambassades dans une perspective d'universalité. Ils ont développé leurs dispositifs de communication extérieure ainsi que leurs appareils de rayonnement universitaire, culturel et scientifique. Le *soft power*, que nous appelons diplomatie d'influence ou de rayonnement, est devenu pour eux une composante incontournable de l'action diplomatique.

A contrario, beaucoup de pays développés ont réduit leurs budgets extérieurs – comme leurs budgets de défense – au cours des « années heureuses » et les augmentent à nouveau depuis que les tensions s'exacerbent.

Toutes les diplomaties sont confrontées au défi de l'intégration des affaires globales dans l'action internationale. La variété des options retenues ne permet pas de tirer de leçon générale. Il est cependant clair que la recherche française de coordination et d'intégration interministérielle est reconnue par tous nos partenaires comme un modèle, dans l'intention sinon toujours dans la réalisation.

Quand bien même les modes de gestion sont différents, tous nos partenaires disposent d'un outil diplomatique autonome et qui revient à un système de carrière. Ceux qui ont essayé soit des modèles de privatisation, soit des modèles de fusion avec la fonction publique générale, Canada ou Royaume-Uni notamment, sont revenus en arrière.

Toutes les diplomaties des pays développés se posent en termes proches la question de l'adaptation aux révolutions de société et technologiques : numérisation et construction d'un système intégré de communication étatique international ; parité, diversité, adaptation de la vie en poste aux nouvelles contraintes de la vie familiale, nouvelles attentes des agents pour la conciliation de la vie professionnelle et de la vie privée.

Notre système se caractérise enfin par une forte polarisation autour du chef de l'Etat, même si toutes les diplomaties ont pour acteurs principaux le chef de l'Etat ou de gouvernement et le ministre des affaires étrangères.

Enfin, la diplomatie française reste considérée par les diplomaties du monde comme une des plus efficaces, avec une capacité d'analyse, de mobilisation et d'initiative remarquée. La capacité de suivi et l'engagement financier laissent en revanche parfois à désirer aux yeux de nos partenaires.

5. Le constat des EGD : vocation intacte, interrogation sur le sens, aspiration au réarmement

Une fois lancés les Etats généraux, une phase d'observation s'est installée durant laquelle les agents et les partenaires extérieurs consultés exprimaient un intérêt de principe mais une certaine réserve. A mesure que se sont multipliés les débats, auditions et ateliers, nous avons constaté l'appropriation du processus par ses destinataires. A travers l'ensemble des modes de consultations engagés, entre le tiers et la moitié des agents ont pu s'exprimer directement ou indirectement. Les constats auxquels nous avons procédé reflètent ainsi une réalité largement exprimée.

Le trait le plus frappant de ces mois d'auditions, c'est l'attachement des agents au Ministère et à leurs missions : le rayonnement de la France et la défense de ses intérêts

à l'étranger. Cette très forte identification, cette vocation à servir la France à l'étranger, les ont conduits à s'exprimer sur leurs aspirations professionnelles et la façon dont ils se projettent au Ministère, en les inscrivant dans une réflexion plus large sur la façon de renforcer notre appareil diplomatique.

Cependant, au-delà même de l'inquiétude quant aux effets de la réforme de la haute fonction publique, le système donne l'impression d'une part d'une perte de sens et d'autre part d'un essoufflement. Ce que dit collectivement le personnel de ce Ministère, c'est que la poursuite des tendances des dernières années n'est pas soutenable et qu'il faut choisir : sacrifier des missions ou redonner des moyens.

Chacun est naturellement attaché à des éléments constitutifs de son statut et soucieux de voir corriger des inégalités ou des insuffisances héritées d'un fonctionnement ancien. Les lourdeurs et les inerties ne sont pas absentes. Globalement, les agents de ce Ministère sont prêts à des réformes significatives. Ils en sont même demandeurs, pourvu que celles-ci mettent fin à l'impression asphyxiante d'un accroissement constant des charges sans contrepartie, qu'il s'agisse des commandes politiques en administration centrale ou dans les postes, des tâches consulaires, ou de la gestion du réseau de coopération.

La lecture des annexes à ce rapport, et notamment de la synthèse des réponses au questionnaire adressé à tous les agents, comme des « 1000 propositions » issues de la consultation, témoigne de ce triple mouvement : attachement au métier, essoufflement du système, aspiration au réarmement.

6. Organisation et méthodes ; agilité, diplomatie d'influence, interministérialité

Comme la plupart des organismes soumis pendant longtemps à des coupes claires, le Ministère des Affaires étrangères s'est rigidifié, a eu tendance à se replier sur son cœur de métier. Il est parvenu à maintenir l'essentiel, mais au prix d'insuffisances qu'il est temps de corriger.

Le premier axe de réforme consisterait à créer une capacité de mobilisation et réaction rapide permettant, pour reprendre un vocabulaire militaire, des bascules d'effort en fonction des priorités. Ceci suppose suffisamment de souplesse dans l'emploi des personnels, un renforcement de la capacité d'identification de nos intérêts et d'analyse tactique prospective et stratégique, affaiblie aujourd'hui par la concentration des moyens diplomatiques sur la réponse aux commandes du jour, et des méthodes de travail valorisant davantage l'innovation, la confiance et la responsabilité.

Le second axe viserait la réinvention de nos politiques d'influence et de rayonnement, tant dans leurs volets de communication que dans leurs volets de projection culturelle, scientifique et universitaire. Elle coûte relativement peu au regard de ce qu'elle rapporte en termes de soft power et d'attractivité. Au-delà des moyens classiques nécessaires à cette tâche, une nouvelle stratégie numérique s'impose. Elle passe par l'équipement du réseau, la formation des personnels, le déploiement à grande échelle des moyens d'analyse et des moyens de riposte aux nouvelles guerres de l'information. Elle appelle également une vision plus ambitieuse de la coopération avec les autres acteurs français de la coopération internationale : parlementaires et élus, territoires, entreprises et société civile.

Le troisième axe concerne la capacité de réinvention et de modernisation du rôle de chef de file de l'action internationale de l'Etat, un rôle souligné par le président de la République à l'occasion de la dernière conférence des ambassadrices et des ambassadeurs. Les méthodes anciennes – revendication de monopole, conflits de compétence, exercice de la tutelle – démontrent leurs limites. Le Ministère doit construire des méthodes d'affirmation de son autorité sur les sujets traités par plusieurs ministères comme il le fait sur les affaires stratégiques : en sachant animer des équipes interministérielles auxquelles il sait insuffler une compréhension de nos intérêts nationaux et des arbitrages qu'ils imposent, une dynamique, une vision stratégique, des choix tactiques, souvent directement au service des grands sommets et grandes négociations. La place de ces thèmes dans l'agenda diplomatique du président de la République démontre la priorité qu'ils ont désormais acquise.

Avec les opérateurs, à commencer par l'Agence française de développement, c'est aussi par la force de la vision politique et les échanges de personnel que le Ministère pourra marquer son influence. Dans les affaires européennes enfin, le Ministère ne peut se contenter de s'affirmer sur les questions institutionnelles ou géopolitiques : il lui faut reconquérir sa place dans les politiques qui forment la matière de la législation de l'Union.

Une telle évolution passe par la reconstitution de filières professionnelles, à travers la formation, les parcours de carrière et la valorisation des expériences, pour que les diplomates du climat, de la santé, du développement ou des questions numériques soient considérés à l'instar de celles et ceux qui traitent des questions politiques plus classiques.

7. La refondation de la politique des ressources humaines.

Structure modeste, le Ministère a hérité d'une gestion longtemps empirique, d'autant plus que la multiplicité des tâches et des situations imposait des réponses pragmatiques à des situations d'une extrême variété. La longue phase de «restructuration» permanente a conduit à multiplier les solutions de fortune et les solutions ad hoc. Il en résulte pour l'encadrement et les personnels chargés de la gestion l'impression de naviguer en permanence dans un réseau de contraintes inextricables et de choix perpétuels entre le mal et le pis. Les agents, quant à eux, ont le sentiment d'être soumis, malgré l'intérêt de leurs fonctions et l'attrait des postes à l'étranger, à un système sans maîtrise et sans lisibilité. Ils aspirent à plus de transparence, de reconnaissance et d'équité.

Pour mettre un terme à cette situation, le Ministère peut, en s'inspirant de ce que le management moderne recommande, travailler dans quatre directions.

Le premier chantier concernerait la remise à plat des parcours de carrière, pour tous les métiers et statuts de ce Ministère, de façon à rendre cohérence et lisibilité au système. Des choix devront être faits : pour clarifier les modes de recrutement ; pour retrouver du sens dans le déroulement des carrières, en s'appuyant sur un suivi attentif des agents et la valorisation de leurs compétences ; pour clarifier les perspectives des différentes catégories, des contractuels recrutés par les ambassades aux emplois à la discrétion du gouvernement. C'est par là que l'on répondra notamment aux inquiétudes des diplomates de métier sur leur avenir, qu'il s'agisse des secrétaires des affaires étrangères ou de celles et ceux que la réforme appelle à devenir administrateurs de l'Etat. C'est par là aussi que l'on renouvellera les perspectives offertes à tous les autres personnels : agents de droit local, contractuels, agents de catégories B et C.

Le deuxième viserait l'optimisation des compétences. Les mesures-phares en seraient : la concrétisation du projet d'école diplomatique et consulaire française, dont les principes ont été posés, mais dont l'essentiel reste à construire ; la création d'une politique de filières valorisant des parcours cohérents mais variés ; et la construction d'une politique de mobilité robuste, pour permettre de mieux projeter l'expertise du Ministère hors de ses murs. C'est ainsi que les agents de ce Ministère établiront durablement leur place dans l'Etat.

Le troisième concernerait le rapprochement volontariste des visages du Ministère avec ceux de la Nation ; équité et cohésion, parité, diversité, respect du handicap, ces thèmes sur lesquels le Ministère travaille depuis longtemps, mais souvent trop discrètement, seraient mieux valorisés.

Le quatrième chantier enfin traiterait de la qualité de vie au travail, c'est-à-dire un ensemble d'attitudes et de mesures, y compris au sens le plus matériel du terme, relatives à la vie quotidienne en administration centrale comme dans les postes à l'étranger qui tiennent compte notamment des particularités de métiers tournés vers l'international et les crises.

Sur tous ces sujets, le Ministère travaillera en cohérence avec les actions engagées au plan interministériel pour moderniser la gestion publique des ressources humaines tout en respectant les principes fondamentaux de la fonction publique.

8. Des moyens et un plan d'action pluriannuel

Une modernisation aussi profonde de notre appareil diplomatique ne pourra se faire que sur plusieurs années. Elle exigera de nombreuses transformations des méthodes de travail et de gestion, des modifications réglementaires voire législatives, des moyens humains et budgétaires en augmentation. L'ampleur de l'effort demandé sera significatif au regard de la taille du Ministère mais plus que modeste au regard de l'action publique en général.

Aussi, tant pour convaincre que pour ponctuer l'effort, il semble important qu'un acte entériné au plus haut niveau de l'Etat marque l'adoption d'un plan d'action pluriannuel qui inscrive l'effort déjà engagé dans une trajectoire de renforcement. Beaucoup prônent une forme de loi d'orientation ou de programmation, et, même si chacun sait les limites juridiques d'un tel engagement, un tel acte traduit la projection de la volonté dans le temps et l'attention portée au long terme. C'est en quelque sorte un tribut aux générations futures. D'autres moyens existent sans doute pour atteindre cet objectif : ce qui est capital c'est qu'un mécanisme soit mis en place pour éviter l'essoufflement, assurer la vitalité de la volonté réformatrice, et laisser de la place à l'expérimentation et à l'adaptation.

Jérôme Bonnafont