



HAL
open science

Compte rendu de voyage en diplomatie

Marc Loriol, Françoise Piotet, David Delfolie

► **To cite this version:**

Marc Loriol, Françoise Piotet, David Delfolie. Compte rendu de voyage en diplomatie: À quoi les diplomates sont-ils occupés?. 2008. halshs-00368715

HAL Id: halshs-00368715

<https://shs.hal.science/halshs-00368715>

Submitted on 17 Mar 2009

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.



Les Cahiers du Laboratoire GEORGES FRIEDMANN

N° 19
Septembre 2008

À quoi les diplomates sont-ils occupés ?

Compte rendu de voyage en diplomatie

Par Marc Loriol, Françoise Piotet et David Delfolie

Laboratoire Georges Friedmann - UMR 8593 – 16 boulevard Carnot, 92340 Bourg-La-Reine
Université Paris1 Panthéon-Sorbonne – CNRS - Institut des Sciences sociales du Travail
(ISST).

Sommaire

QUE FONT LES DIPLOMATES ?	5
LA PLACE DANS LE PROCESSUS DE DÉCISION, L'ÉLABORATION DES POLITIQUES	8
LE POIDS DES PERSONNALITÉS INDIVIDUELLES	12
UN MINISTÈRE DE RÉFLEXION, DES AGENTS DE HAUT NIVEAU	14
UNE ORGANISATION FORMELLEMENT SIMPLE, FONCTIONNANT DE MANIÈRE TRÈS COMPLEXE	16
UNE REVALORISATION DES « MÉTIERS »	19

Marc Lorient, Françoise Piotet, David Delfolie

À quoi les diplomates sont-ils occupés ? Compte rendu de voyage en diplomatie

Chaque fois que les temps sont difficiles, les fonctionnaires sont la cible de la vindicte de leurs concitoyens pour mille raisons que l'on connaît bien, allant du statut protégé de leur emploi à leur nombre mis en regard des services rendus, jugés toujours insuffisants ou insatisfaisants. Au sein de cet univers, les diplomates occupent une place à part, presque privilégiée, si l'on entend par privilège le fait d'être l'objet d'une vindicte spécifique, en grande partie conditionnée par la représentation que l'on se fait de leur activité. Pour nombre d'esprits critiques, le travail des diplomates se résume à ce qu'en donne à voir une célèbre publicité de chocolat : des réceptions dans les salons somptueux des ambassades, une vie mondaine résumant à leurs yeux la totalité de leur activité professionnelle. Ces stéréotypes produits par la publicité autant que par les images des plus somptueuses ambassades de France à l'étranger ou des salons du Quai d'Orsay sont, par ailleurs, confortés, le cas échéant, par les politiques. Un candidat à la présidence de la République, vainqueur de cette élection, aurait dit au cours de la campagne, selon l'écrivain qui en rend compte : « *Il devient très important de se débarrasser du Quai d'Orsay. [...] J'ai un mépris pour tous ces types, ce sont des lâches. Quand on est lâche, on ne réfléchit pas* »¹. De même, on se souvient de la phrase célèbre de Georges Pompidou ironisant sur « *l'exercice permanent de la tasse de thé et des petits gâteaux* ». Plus récemment, un article du *Figaro* reprenant des éléments figurant dans un rapport de la Cour des Comptes retenait un titre à sensation : « *La Cour des comptes vient d'épingler le ministère des Affaires étrangères. Un diplomate sur quatre y serait sous-employé* »². L'article précise : « *Au moment du contrôle de la Cour des comptes, 14*

¹. Cité par Yasmina Reza dans *L'Aube le soir ou la nuit*, Flammarion, 2007.

². *Le Figaro*, 1^{er} avril 2008.

fonctionnaires étaient même complètement disponibles, 16 bientôt disponibles et 17 autres occupées à des missions ponctuelles ». Il néglige cependant de mentionner que ces chiffres ne concernent que les grades les plus élevés de la hiérarchie, ceux qui donnent accès aux fonctions d'ambassadeurs ou de direction correspondant aux grades de leurs détenteurs, ce qui concerne environ 400 personnes et non les 1500 agents de catégorie A titulaires en poste en France ou à l'étranger. Compte tenu de la rareté des postes, on peut aisément comprendre qu'il y ait un temps de latence pour les affectations au plus haut niveau. Le choix du titre de l'article suffit cependant à jeter l'opprobre sur l'ensemble des agents de ce ministère dont un sur quatre ne ferait rien ou pas grand-chose. Une même investigation, conduite auprès des Conseils généraux des grands corps de l'État aurait sans doute conduit aux mêmes résultats (sinon pires) sans pour autant porter le discrédit sur l'ensemble des fonctionnaires des ministères concernés.

Dans les critiques adressées aux diplomates³, une constante est la mise en avant de ce qu'ils coûtent au contribuable à défaut de savoir ce qu'ils font, ce qu'ils « produisent » puisque, aujourd'hui, tout se mesure. À la décharge des détracteurs de cette fonction, il y a maintes raisons qui expliquent le développement de telles assertions. Dans ce pays à la longue mémoire liée à la densité de son histoire, l'image de l'ambassadeur représentant la France est toujours plus ou moins associée à celle d'une aristocratie qui, même laïcisée par la République, en aurait gardé les mœurs et les coutumes et même, parfois, les titres de noblesse. D'une fonction, le mot de *diplomate* est devenu un adjectif qualificatif d'une attitude ou d'un comportement visant à éviter ou surmonter le conflit, à anticiper les tensions, à chercher le consensus par le biais du compromis. Cela peut conduire à des conclusions hâtives et erronées sur le prétendu « caractère » des diplomates qui serait marqué par la prudence (la « lâcheté »), l'hypocrisie voire la rouerie (alors même que la franchise est une valeur professionnelle régulièrement prônée dans le milieu⁴). Au-delà des aspects les plus ostentatoires de l'activité enfin : la représentation de la France et de ses intérêts à l'étranger et l'activité consulaire, le travail des diplomates est un travail « invisible ».

³. Voir, par exemple, l'ouvrage récent du journaliste Yvan Stefanovitch, *Aux frais de la princesse*, Jean-Claude Lattès, 2007.

⁴. C. Villar, *Le discours diplomatique*, L'Harmattan, 2006.

Une Direction de l'équipement a pour vocation de construire des routes et des ponts, des rond-points et des équipements de signalisation. Le travail effectué par les agents de l'État ou des collectivités locales est tangible, apprécié ou contesté selon les commodités qu'il procure ou les inconvénients qu'il suscite. Le travail des diplomates — les ambassadeurs ne constituant que la partie la plus visible de l'iceberg — est par essence discret voire secret. On peut l'imaginer quand une crise est résolue, les journalistes ne se privant pas d'évoquer les « tractations secrètes » auxquelles a sûrement donné lieu la solution trouvée. Ceux qui les ont conduites demeurent anonymes, connus des seuls initiés au sein d'un ministère qui n'a pas toujours les moyens de récompenser les mérites des siens, à moins qu'il ne sache pas le faire. Que cela soit dans les médias, dont l'attention passe rapidement de crise en crise au nom de l'actualité, ou dans les écrits des spécialistes des relations internationales, seuls les acteurs politiques sont mis en avant, reléguant au rôle de simples intermédiaires ou de « courtiers » les diplomates, quant ils ne sont pas purement oubliés. Dans tous les cas, ce travail, parce qu'il est invisible, ne manque pas depuis toujours d'alimenter les phantasmes et les représentations les plus contrastées.

Réalisant depuis maintenant deux ans une recherche⁵ sur les métiers de la diplomatie, nous avons pu nous rendre dans de nombreuses ambassades et consulats à l'étranger, dans des services parisiens ou nantais du ministère des Affaires étrangères et européennes pour y interroger les agents et observer leurs activités. La recherche est encore inachevée, mais suffisamment avancée pour que l'on essaie, sans prétendre à une quelconque exhaustivité, de faire un point provisoire sur des situations perçues comme étant particulièrement ambivalentes et difficiles à saisir. À l'exception peut-être de la sous-direction de l'état civil dont les activités sont plus standardisées, on a été frappé par une activité laborieuse d'une grande intensité, une amplitude du temps de travail sans commune mesure avec ce qui peut être couramment observé, tant dans le secteur public que dans bien des grandes entreprises du secteur privé. Il reste évidemment à comprendre ce que recouvre cette activité. Une autre

⁵. L'équipe de recherche est composée de cinq chercheurs : Françoise Piotet, professeur de sociologie à l'université de Paris I et directrice du laboratoire Georges-Friedmann, Marc Lorient, chargé de recherche au CNRS, laboratoire Georges-Friedmann et responsable de l'étude, Valérie Boussard, maître de conférence à l'université de Versailles-Saint-Quentin, Vincent Porteret et David Delfolie, ingénieurs de recherche, laboratoire Georges-Friedmann. Nos déplacements à l'étranger ont naturellement été préparés par le ministère. Le ministère a délivré à chacun des chercheurs une accréditation « confidentiel défense » qui nous a permis l'accès à tous les services des ambassades. Au ministère, nous avons été absolument libre du choix des personnes que nous souhaitions rencontrer, des formations que nous souhaitions observer.

singularité a trait à une organisation à la fois très bureaucratique dans le sens wébérien et non commun du terme et paradoxalement, capable de faire preuve d'une très grande souplesse et capacité d'adaptation. La professionnalisation des diplomates est le produit d'un « savoir et d'un savoir-faire éduqué »⁶ apte à formater les performances sans que la profession soit elle-même capable de valoriser sa professionnalité. Ce « monde » si remarquablement ouvert sur le monde, si véritablement cultivé, est aussi un monde étrangement clos, frappé par un ethnocentrisme exacerbé, monde de la rumeur et de la petite phrase assassine, produisant une curieuse sensation de fermeture pour l'observateur extérieur.

QUE FONT LES DIPLOMATES ?

Au-delà des missions du MAEE telles qu'elles sont formulées, par exemple, par le Conseil de la modernisation des politiques publiques⁷, les tâches des diplomates que nous avons observées en centrale ou en poste se déclinent autour d'un certain nombre de verbes clés : représenter, promouvoir, savoir, informer, négocier, protéger et assister. Ces tâches impliquent pour leur réalisation un certain nombre d'actions à conduire, parfois très ostentatoires ou au contraire, le plus souvent, qui doivent s'exercer dans la plus grande discrétion. Ces actions s'appuient pratiquement toujours sur un travail d'équipe intense nécessitant, de la part de la hiérarchie, des compétences spécifiques d'animation d'équipe pour lesquelles cette dernière n'a, en règle générale, reçu aucune formation. Hormis les manifestations publiques organisées au Quai ou dans les ambassades (réceptions de personnalité, fêtes nationales, manifestations culturelles), les tâches consulaires et l'accompagnement des acteurs économiques, la principale production des diplomates sont « des mots » qui, selon l'expression de Rama Yade, peuvent parfois être « des événements ».

Si les activités des diplomates sont essentiellement langagières et discursives, comment et pourquoi les discours, les textes négociés, les « éléments de langage » parviennent-ils à produire autre chose que des mots, à façonner le monde réel, à devenir un élément de la réalité intersubjective dans une relation bilatérale ou multilatérale ? Un « acte de

⁶. Selon la définition que donne du « métier » Georges Friedmann.

⁷. « La modernisation de la politique d'action extérieure de l'État », Décision du CMPP du 4 avril 2008.

langage » (notion développée par John Austin et John Searle) est un moyen mis en œuvre par un locuteur pour agir sur son environnement par ses mots. D'après Pierre Bourdieu⁸, « Le pouvoir des paroles n'est autre chose que le "pouvoir délégué" du porte-parole, et ses paroles — c'est-à-dire, indissociablement, la matière de son discours et sa manière de parler — sont tout au plus un témoignage et un témoignage parmi d'autres de la garantie de délégation dont il est investi. Tel est le principe de l'erreur dont l'expression la plus accomplie est fournie par Austin (ou Habermas après lui) lorsqu'il croit découvrir dans le discours même, c'est-à-dire dans la substance proprement linguistique — si l'on permet l'expression — de la parole, le principe de l'efficacité de la parole. Essayer de comprendre linguistiquement le pouvoir des manifestations linguistiques, chercher dans le langage le principe de la logique et de l'efficacité du langage d'institution, c'est oublier que l'autorité advient au langage du dehors [...] Cette autorité, le langage tout au plus la représente, il la manifeste, il la symbolise. » Le pouvoir des mots dépend de l'autorité de celui qui parle ou de l'institution qu'il représente. Or, la difficulté pratique et conceptuelle, concernant la diplomatie est de comprendre comment une norme discursive (par exemple « les droits de l'Homme », « la liberté des peuples à disposer d'eux-mêmes », etc.) peut s'imposer en l'absence d'autorité supérieure aux pays, d'organisations et d'un droit international imposé à tous. Dans les organisations internationales comme l'ONU ou le Conseil de l'Europe, l'acceptation volontaire, l'unanimité sont recherchées pour des raisons d'efficacité : si un accord est pris contre la volonté d'un état membre, celui-ci refusera de s'y plier et ses partenaires n'auront aucune légitimité pour lui imposer quoi que ce soit, si ce n'est un cadre incitatif. Le travail des diplomates serait donc de créer et de faire vivre collectivement, d'actualiser, un cadre symbolique permettant progressivement de donner corps à l'idée de société mondiale, de légitimer les références à un droit supranational.

L'importance du langage comme « acte créateur » se manifeste également dans les rapports que les diplomates entretiennent avec leur hiérarchie et les décideurs politiques. Par leur travail d'information et d'analyse, ils doivent produire les références, les images qui orienteront la politique étrangère de la France. Une partie très importante du travail des diplomates consiste à « cadrer » une situation, un problème, à en définir le contour par un énorme travail d'analyse secondaire de données opéré par les agents des différentes directions

⁸. P. Bourdieu, *Ce que parler veut dire*, Paris, Minuit, 1982.

confrontés aux impressions et analyses des diplomates « de terrain » en ambassade, car : « *Le monde se touche, il faut se frotter sans cesse aux autres pour comprendre ce qu'ils cherchent avec autant d'obstination* »⁹. Cette opération de cadrage n'est possible que par un travail de « mise au point » progressive opérée par des changements d'angle de prise et de focus. Regards proche et éloigné sont systématiquement confrontés, synchronie et diachronie conjointement prises en compte. Il reste à explorer comment ce savoir accumulé se transforme en savoir organisationnel et quel « investissement de forme »¹⁰ il requiert. Ce ministère du verbe est aussi un ministère de l'écrit, du télégramme, du dossier, de la traçabilité. Que garde-t-on pour soi ? Qu'est-ce qui n'est pas transmissible ?

Comment convaincre ou plus modestement faire partager ses analyses avec les décideurs ? Quelles qualités rhétoriques, savoirs pratiques ou connaissances organisationnelles doivent-ils être mis en œuvre ? Comme le précise un diplomate, rédacteur en charge d'un pays présent dans l'actualité internationale :

« On essaye d'irriguer en permanence des gens qui comptent en informations, en petites notes, en "bullet points". Notre travail, c'est de jouer les rabat-joie. D'introduire de la complexité, de rappeler que les choses ne sont pas si simples. Mais la complexité, pour qu'elle ne soit pas mal prise par les décideurs qui ont des millions de choses à lire, il faut qu'elle soit exposée clairement dans des notes courtes et synthétiques. Si nous voulons être lus, il faut essayer de dire clairement des choses compliquées. »

Ce travail subtil et discret est difficile à expliciter et à comptabiliser. Ainsi, les indicateurs imaginés dans le cadre de la LOLF (nombre de visites sur les sites Internet, nombre d'articles de presse parus sur la France dans le pays, nombre d'entretiens avec des ministres ou des homologues étrangers, nombre de télégrammes, etc.) apparaissent à ce titre assez pauvres et ne rendent pas compte de la spécificité de l'apport qualitatif et cognitif pourtant au cœur des activités des diplomates.

Deux autres aspects du travail des diplomates rapidement évoqués ici, qui donneront également lieu à une exploration spécifique, ne doivent pas être oubliés : le travail consulaire et celui de représentation. Le travail consulaire est à la fois très « normé » dans ses dimensions juridiques et non défini dans ses dimensions de protection et d'assistance. Il est

⁹. B. Le Maire, *Des hommes d'État*, Grasset, 2007, p. 99.

¹⁰. L. Boltanski, L. Thévenot, *De la justification. Les économies de la grandeur*, Paris, Gallimard, 1991.

extraordinairement variable en fonction de l'environnement, il donne l'occasion d'observer et de constater un investissement des agents qui va souvent bien au-delà de ce qui est attendu : visite régulière à l'hôpital d'un concitoyen accidenté, assistance morale plus importante que celle, matérielle, prévue.

Le travail de représentation mérite à lui seul une très longue analyse, car c'est à partir de lui que se construisent les principaux stéréotypes : « l'exercice permanent de la tasse de thé ! » Représenter, c'est à la fois incarner et combler une absence. Ce que l'on représente se heurte aussi à l'image locale du représenté. On veut promouvoir une certaine image de la France qui ne correspond pas toujours à la représentation que s'en font les autochtones ou les diplomates des autres pays représentés. Agir sur les opinions est une dimension essentielle du travail de représentation. Il reste à analyser comment on fait cela. Parce qu'ils représentent la France lorsqu'ils sont à l'étranger, les diplomates sont aussi à la disposition de tous ceux qui viennent accomplir une mission dans le pays où ils sont en poste.

Suivre de près, comme nous avons pu le faire, la préparation de la visite d'un ministre ou d'un groupe de parlementaires, avoir toujours à cœur d'accueillir au mieux le visiteur pour faciliter son travail en le déchargeant des contraintes matérielles représente un travail considérable et totalement invisible si aucun incident ne vient perturber le bon déroulement du séjour. De là à réduire le travail de l'ambassadeur à celui de « porte-serviette » des ministres de passage... C'est sans doute manifester une grande ignorance et un grand mépris pour le travail accompli.

LA PLACE DANS LE PROCESSUS DE DÉCISION, L'ÉLABORATION DES POLITIQUES

En principe, les responsables politiques (le ministre des Affaires étrangères et son cabinet, le Président et ses conseillers diplomatiques) définissent les grandes orientations politiques, les grands objectifs de la politique extérieure et les diplomates prennent en charge les solutions techniques permettant la mise en œuvre de ces grandes directions. En réalité, les choses sont plus complexes : il est difficile de dissocier les choix politiques des traductions techniques ; les responsables politiques ne peuvent tout suivre et contrôler ; beaucoup de conseillers dans le cabinet du ministre ou auprès de la Présidence sont issus de la Carrière et peuvent porter les valeurs et le point de vue des diplomates.

La plupart des théories des relations internationales considèrent que chaque pays, par le biais de sa diplomatie et des ses différents outils de puissance (moyens militaires, économiques, culturels, etc.) agit pour la défense et la promotion de ses « intérêts ». Mais la façon dont ces intérêts sont définis, négociés au sein de chaque société est rarement abordée. Il est courant d'évoquer la recherche de la puissance, de la sécurité ou de la richesse sans que ne soient déclinés de façon précise les éléments qui composeraient ces grandes catégories. La littérature sur le sujet et certains témoignages de diplomates¹¹ montrent, au contraire, que les différentes composantes de « l'intérêt national » ne sont pas définies clairement et *a priori*. Il existe en effet des conflits d'intérêt internes aux sociétés, des objectifs multiples et parfois contradictoires, un processus continu de définition et de redéfinition des « intérêts français » dans le cadre des négociations en cours. Certains politistes¹² parlent de « construction sociale » des intérêts nationaux dans le contexte des normes internationalement reconnues, du jeu de confrontation entre pays dans les différentes instances supranationales (alliance, convention...), pression de groupes d'intérêt domestiques. Le jeu politique et bureaucratique interne (concurrence entre ministères, services, etc.) entre également en ligne de compte.

Le diplomate, à Paris comme en poste à l'étranger, est donc partie prenante de ce processus de construction, négociation et/ou redéfinition de l'intérêt national. Par ses analyses et ses conseils tout d'abord. Par le jeu relationnel et les discussions, la co-construction et la validation de normes d'action avec ses homologues étrangers, ensuite. En se positionnant dans les conflits entre différentes visions de l'action diplomatique, enfin.

Les entretiens et observations réalisés nous montrent une situation assez complexe. Lors des interventions officielles et dans les entretiens formels, la position de la France est souvent déduite des discours du président de la République ou, à défaut, du ministre des Affaires étrangères qui servent de point de référence pour définir la politique étrangère et ses différents objectifs. L'expérience d'un dossier ou d'une zone géographique permet au diplomate qui en a la charge de s'imprégner petit à petit de la « position de la France » et des responsables politiques. Il peut alors trancher et trouver des réponses inédites sans avoir

¹¹. C. Ross, *The independant Diplomat : Dispatches from an Unaccountable Elite*, Cornell University Press, 2007.

¹². M. Finnemore, *National Interests in International Society*, Ithaca, Cornell University Press, 1996.

besoin de se référer en permanence à des instructions de sa hiérarchie. Le diplomate expérimenté peut également se dégager, dans l'exégèse des discours présidentiels, une marge de manœuvre qui sera d'autant plus grande que le dossier traité est peu médiatisé.

Mais dans le fonctionnement routinier, les demandes et directives de politiques semblent assez largement complétées, précisées, voire discutées entre l'ambassadeur, ses conseillers politiques (généralement le premier conseiller et celui qui est directement en charge du dossier) et sa sous-direction à Paris. Comme le remarque un rédacteur :

« Moi je travaille toujours avec les mêmes personnes, mais je peux essayer d'adapter, de renouveler mes stratégies d'approche. C'est ça qui fait que ça reste intéressant, ludique même, que ce n'est pas finalement trop ennuyeux. Il y a toujours quelque chose, un petit moment où on peut faire bouger les choses. C'est notamment le cas dans une négociation où on est les seuls à savoir vraiment ce qui se passe. La hiérarchie est plus dans la délégation : elle fixe les objectifs et les gens en dessous doivent assurer la mise en œuvre. »

La position et les intérêts de la France, au-delà de quelques grandes lignes générales, sont donc plus souvent co-construits entre Paris et les postes, la centrale assurant le processus de validation politique et d'accommodement avec le cabinet et les conseillers diplomatiques.

L'ambassadeur et les conseillers politiques possèdent une certaine latitude pour définir le « plan d'action » de l'ambassade. C'est ainsi qu'un objectif pourtant largement annoncé tel que « promouvoir les intérêts commerciaux de la France » peut apparaître comme secondaire pour certaines chancelleries diplomatiques, plus spontanément tournées vers le travail « noble » : l'analyse politique : « Incontestablement, la force des représentations a empêché l'établissement d'une relation équilibrée entre la sphère diplomatique et la sphère entrepreneuriale »¹³. Les « relations économiques, culturelles et scientifiques » sont alors plutôt gérées par le SCAC, l'AFD et la mission économique. Bien évidemment, la question de la coopération économique est éminemment politique et l'ambassadeur suit cet aspect-là du dossier, mais la promotion commerciale et le développement ne sont pas les sujets majeurs de la chancellerie. Dans les ambassades étudiées, les ambassadeurs ont généralement fait le choix de laisser la grande part de cette action aux services spécialisés, préférant concentrer leur action sur le politique et le culturel.

¹³. L. Badel, « Pour une histoire de la diplomatie économique de la France », *XX^e Siècle*, n° 90, 2006/2.

À Paris, de même, nos observations dans des directions géographiques — comme la lecture de certains témoignages de diplomates — montrent également l'importance des initiatives prises par les diplomates spécialisés sur tel ou tel dossier « pointu ». Une sous-directrice explique ainsi en entretien comment, à une demande d'intervention du ministre des Affaires étrangères pour mettre en place une solution à une crise humanitaire médiatisée, elle répond par une proposition tout à fait différente, mais qui lui semble, ainsi qu'aux différents diplomates impliqués dans le dossier, bien plus adaptée :

« Le ministre en avait parlé à la presse et tout. On nous a donc demandés de plancher sur le sujet. Or au ministère, pas seulement dans la sous-direction, tout le monde pensait qu'il était à côté de la plaque. [...] Bon le ministre, il a un caractère un peu difficile, mais il a au moins une qualité, c'est qu'il sait écouter les autres, notamment ceux qui connaissent le terrain. Sur le coup, il nous remballe, mais après, ça fait son chemin. Et il n'hésite pas à organiser des réunions larges où chacun peut donner son avis. Ce qu'on attend d'un diplomate, ce n'est pas qu'il dise amen à tout ce que dit son ministre, mais qu'il sache utiliser ses connaissances, son expérience. Et puis on ne s'est pas contenté de lui dire qu'il avait tort et de lui expliquer pourquoi, on lui a aussi proposé d'autres idées, d'autres choses ! »

Cette proposition sera ainsi à l'origine d'une initiative politique importante. Mais une telle situation, de l'avis même des intéressés, n'est pas toujours possible.

Les diplomates doivent-ils édicter la politique étrangère ou cette question revient-elle au politique ? Une plainte fréquemment entendue ou lue est que les diplomates auraient perdu leur place dans la définition de la politique étrangère. Sont parfois évoqués les grands ambassadeurs du début du siècle, les frères Cambon à Londres et à Berlin, Jusserand à Washington, Paléologue à Saint-Petersbourg, Barrère à Rome, dont les comptes rendus auraient marqué les grandes décisions de politique étrangère. Comme l'écrit dans ses mémoires le comte de Saint-Aulaire, « *La diplomatie que j'ai connue, la diplomatie des diplomates n'existe plus* »¹⁴. Si celle-ci n'a peut-être jamais existé, le fait même que ce mythe ou cette croyance persistent doit être pris en compte pour comprendre la nostalgie parfois exprimée. En cas de manque de clarté ou de confiance réciproque, le risque est que les agents aient le sentiment d'être ignorés ou exploités comme ce haut diplomate qui nous expliquait : « *En cas de réussite, c'est le ministre qui s'en attribue tout le mérite, mais si les choses tournent mal, c'est sur nous que cela retombera ! On le paiera dans la carrière !* ». Même si la sanction politique d'un échec médiatisé est minimisée dans cette citation, elle témoigne

¹⁴. Comte de Saint-Aulaire, *Confession d'un vieux diplomate*, Paris, Flammarion, 1953.

d'une crainte chez certains de voir leurs initiatives mal reconnues, ce qui justifierait une position passive et peu valorisante. Mais c'est aussi la règle du jeu et les risques du métier !

LE POIDS DES PERSONNALITÉS INDIVIDUELLES

Si, de l'avis même des fonctionnaires qui ont connu d'autres administrations avant le Quai d'Orsay, les relations hiérarchiques formelles peuvent plus qu'ailleurs être dépassées au profit de l'expertise d'un agent sur tel ou tel dossier, le poids des hiérarchies statutaires et de prestige reste fort, notamment quand des dimensions symboliques ou personnelles entrent en jeu. Qui faut-il envoyer à une réunion ? L'agent le plus élevé, ce qui marquera l'importance attachée au sujet, ou le plus qualifié sur le sujet ? Suivant les circonstances, les personnes dans les postes de direction, la réponse peut varier. Il en résulte alors de part et d'autre des frustrations, un sentiment de perte d'efficacité et de manque de reconnaissance. La hiérarchie est « écrasée » car les lignes sont courtes, ce qui peut la conduire à devenir « écrasante ». Cette « incertitude » hiérarchique et l'importance des qualités personnelles font que la gestion des « ego » est compliquée aux Affaires étrangères.

Les difficultés à évaluer et faire connaître le travail réalisé, les incertitudes sur le partage des tâches et des responsabilités, comme la relation complexe au politique, expliquent pourquoi la question de la reconnaissance personnelle prend une place importante pour les diplomates. D'autant que le métier implique généralement un fort investissement de soi. Dans les activités de négociation, de représentation, de gestion d'une équipe restreinte, une part de la personnalité, du caractère de chacun, voire de l'apparence physique, est forcément engagée. Juger le travail, c'est donc inévitablement, juger un peu la personne. C'est sans doute pour cela qu'il nous a souvent été dit que la place des « ego », des conflits de personnes, serait particulièrement forte aux Affaires étrangères. Voici, à titre d'illustration le témoignage de deux rédacteurs ayant eu une expérience préalable dans une autre administration :

« La culture traditionnelle ici, va même être la concurrence, la culture de coq : “j’ai des idées, je suis le meilleur, je ne montre mes idées que quand le ministre est là !” Il y a bien là, de ce point de vue-là, une différence importante de culture entre les rédacteurs et les directeurs. Il y a plus de rivalités chez les hommes de 50 ans et plus. Parmi les rédacteurs, il y a plus une solidarité spontanée, à condition qu’elle ne soit pas détruite par la rivalité des chefs. » (Direction géographique)

« La question de l’ego est importante dans ce ministère. [...] Quand on voit que deux ou trois fois quand on a demandé une sollicitation à une autre direction et qu’ils pensent qu’on n’est pas prioritaire, et bien au bout d’une fois ou la deuxième fois on retourne la faveur dans les mêmes délais. Je veux dire que ça, ça retarde d’autant le travail, je pense. Oui il y a des questions d’ego qui font que ça retarde un peu le travail. Mais c’est à la marge parce que dans tous les cas le travail, on le fait et puis voilà, c’est notre mission... Mais oui ça peut, ça peut empoisonner un peu des fois les relations. Oui, ça aussi c’est aussi très Quai d’Orsay, à savoir qu’il y a des grandes directions et des directions un peu moins prestigieuses. » (Autre direction géographique)

Cette concurrence serait liée à une « lutte pour la reconnaissance », mais aussi à des enjeux de carrières. Comme l’explique cet agent de catégorie C en poste à l’étranger :

« Les Affaires étrangères, c’est un ministère très particulier. Moi qui ai travaillé avant dans une administration, j’ai cet élément de comparaison, et dans les autres administrations, les enjeux ne sont pas grands : l’enjeu qui peut éventuellement engendrer une jalousie, quelque chose entre les uns et les autres, ça se limite à quoi, à une petite promotion, bon voilà. Aux Affaires étrangères les enjeux sont très grands. Parce qu’aux Affaires étrangères, les enjeux, c’est une affectation à l’étranger avec ce que ça veut dire, c’est-à-dire une bonne affectation dans un poste qui nous plaît, avec un salaire qui nous plaît, vous voyez, même les agents de catégorie C, dont l’équivalent dans l’administration française serait, un employé en préfecture ou de mairie... Mais ces mêmes agents-là, lorsqu’ils sont aux Affaires étrangères, ils se retrouvent avec des enjeux différents. Les enjeux sont très importants, et donc, automatiquement, il y a beaucoup de jalousie, il y a beaucoup de choses qu’on fait en douce, il y a beaucoup d’interventions extérieures pour avoir la bonne affectation. Moi je n’ai pas ce caractère-là, et ça, ça me gêne ! »

Les questions de carrières sont délicates et soulèvent des récriminations parmi les diplomates et les agents du ministère. D’autant que le système actuel fait que toute nomination à un poste moins prestigieux que le précédent sera vécue comme une vexation injuste. D’où le risque d’engorgement au sommet de la pyramide où les places les plus valorisées ne peuvent être offertes à tous. D’où, également, la concurrence latente et les récriminations entre catégories de diplomates (énarques, Orient, anciens secrétaires adjoints des Affaires étrangères montés par la voie interne, etc.). La récente controverse autour de

l'éventuelle nomination de David Martinon au consulat général de New-York¹⁵ illustre les tensions autour des questions de carrière. Cette concurrence pour les « beaux postes » rend également plus délicat le travail en réseau et autour de projets ponctuels.

UN MINISTÈRE DE RÉFLEXION, DES AGENTS DE HAUT NIVEAU

Plus encore que dans d'autres ministères, on rencontre aux Affaires étrangères, y compris parmi les agents de catégorie B et C, beaucoup de personnes très diplômées (des secrétaires titulaires d'un troisième cycle, des diplomates ayant cumulé deux grandes écoles, etc.). Cela est à la fois un atout et un défi pour le ministère. Si le travail en poste à l'étranger peut offrir des responsabilités et des activités variées à des fonctionnaires motivés, en administration centrale, les tâches peuvent parfois sembler plus routinières. Surtout pour ceux qui ont des supérieurs « traditionalistes » ne déléguant pas beaucoup. Certains peuvent alors se sentir insuffisamment employés ou développer le sentiment que leur travail ne serait pas assez valorisé ou utilisé.

Dés le premier emploi pour les agents de catégorie A — celui de rédacteur — la complexité et l'importance des dossiers nécessitent des compétences variées. L'analyse des dossiers et la co-construction des décisions se fait dans un jeu subtil entre le rédacteur (qui centralise l'information sur un dossier ou un pays), le sous-directeur (qui assure le suivi et le contrôle des dossiers les plus délicats), le directeur (chargé de la représentation et des négociations à haut niveau) et le cabinet du ministre (qui doit transmettre les impulsions politiques, coordonner et valider les décisions). Mais d'une sous-direction à l'autre, les façons concrètes de fonctionner peuvent être extrêmement différentes. Dans certains cas, le rédacteur est cantonné à un rôle de synthèse sans grande initiative, alors que dans d'autres, il est fait largement appel à son expertise et à sa créativité. Cela rend difficile la gestion commune des nombreux dossiers transversaux ou transfrontaliers impliquant plusieurs directions ou sous-directions. Pour des raisons de niveaux d'analyse et de positions hiérarchiques, la coopération sur un dossier entre un rédacteur et le directeur d'une autre direction est délicate. « *Les rédacteurs sont vraiment la cheville ouvrière de ce ministère. [...] Je constate tous les jours*

¹⁵. Il sera finalement consul général de France à Los Angeles.

combien c'est eux, dont vous êtes maintenant, qui font tourner concrètement les choses au quotidien ». Ces quelques mots sont extraits de la présentation d'un haut fonctionnaire du ministère des Affaires étrangères et européennes (MAEE) à l'occasion du stage d'insertion des lauréats 2007 des divers concours de secrétaire des Affaires étrangères (SAE)¹⁶.

Les rédacteurs sont présents dans toutes les directions du MAEE. Pourtant, au-delà de cette apparente homogénéité du groupe du fait de son caractère transversal se cache des réalités très variées. Dans les directions politiques, les postes occupés laissent une large place à la rédaction au sens premier du terme (notes de synthèse, points de situation, réponses écrites, télégrammes). Dans les directions supports, les tâches ont des aspects très différents en fonction des affectations (gestion de personnels, construction de tableaux budgétaires, exécution d'avis juridiques, résolutions de problèmes d'ordre technique ou logistique).

Le rédacteur est celui qui, sur le dossier dont il a la charge (un pays, une partie des débats dans une organisation internationale, une question technique, etc.), maîtrise le mieux les différentes informations techniques et politiques, les différents enjeux et points de vue. Il est donc celui qui est le plus à même de proposer de nouvelles idées, des solutions aux problèmes qui se posent ou aux demandes politiques. Malgré l'existence de procédures de travail formelles et de codifications strictes, la part importante de l'informel dans l'exécution de leurs missions laisse des marges de manœuvre réelles aux rédacteurs dans leurs activités quotidiennes. Selon la personnalité de leur sous-directeur, les possibilités d'accroître leurs responsabilités ou de développer une relative capacité d'initiative, de faire preuve de créativité et d'imagination, sont plus ou moins importantes. Pour cela, il est nécessaire que leur hiérarchie directe leur accorde une certaine confiance et veille à les protéger des « demandes excessives » (faire plusieurs fois la même note de synthèse, produire des documents qui ne seront jamais lus...) et des jeux de pouvoirs au sein des cabinets ministériels. Le travail de rédacteur constitue en effet la première étape de la carrière de diplomate et la jeunesse ou le manque d'expérience des relations hiérarchiques peuvent alors être un frein à l'autonomie et l'initiative. Du coup, certains sous-directeurs en viennent à privilégier, pour les dossiers les plus délicats, des rédacteurs ayant déjà eu un « passé

¹⁶. Le stage a eu lieu du 10 au 28 septembre 2007 à Paris et du 01 au 19 octobre à Berlin.

administratif» (dans un autre ministère, comme agent B, etc.) avant leur passage comme catégorie A au MAEE.

Le fonctionnement interne de l'ambassade repose sur un binôme : l'ambassadeur et le premier conseiller. Il repose également sur l'expertise propre de chacun des acteurs qui contribuent à l'activité collective. Dans les différents postes observés, le mode de coordination du travail est assez semblable. Les réunions de service servent à la fois à mutualiser les informations sur des résultats obtenus et à programmer les activités à venir. L'ambassadeur procède par mandats confiés à un ou à plusieurs en vue d'un objectif plus ou moins rapproché à atteindre : la visite d'un ministre, telle manifestation, telle action à conduire. Il revient au premier conseiller le soin de veiller à la réalisation concrète de chacun de ces mandats ; de préciser et de décliner avec chacun, le cas échéant, la marche à suivre ; de veiller aux échéances fixées ; d'aider à résoudre les difficultés imprévues. Il a la lourde charge de lisser le dispositif pour ne présenter à l'ambassadeur qu'un produit fini. Le chef du service administratif et financier (SAF) doit assurer la coordination entre les moyens logistiques et financiers et les objectifs politiques, il doit aider l'ambassadeur à traduire sous une forme budgétaire adaptée ses différents programmes d'action. Mais ce fonctionnement peut facilement être bloqué par d'éventuelles rivalités internes entre conseillers, par un investissement trop fort ou trop faible de l'ambassadeur dans telle ou telle fonction (la gestion, le culturel, etc.), par des conflits de statut et de responsabilités, etc.

Ces règles sont implicites et rarement énoncées ou écrites. À notre connaissance, seule la Représentation permanente auprès de l'Union européenne, et depuis peu, a rédigé, avec la participation de ses principaux agents, un « guide du conseiller » permettant de transmettre au nouvel arrivant (qu'il soit diplomate ou expert d'un autre ministère) les clés et les connaissances de base utiles dans son travail quotidien.

UNE ORGANISATION FORMELLEMENT SIMPLE, FONCTIONNANT DE MANIÈRE TRÈS COMPLEXE

Organiser consiste à répondre à deux questions en apparence très simple : comment répartir, diviser le travail ; comment le coordonner. Certains jeunes diplomates, mais aussi

certaines ambassadeurs, se plaignent parfois que leur travail ne soit pas assez clairement défini et qu'il faille construire par eux-mêmes une partie de leurs missions, de leurs réseaux de contacts. En effet, les nouveaux arrivants dans un poste sont rarement cornaqués et guidés par les anciens ou l'encadrement (la mobilité géographique ne facilite guère ces transmissions de consignes) et doivent tout de suite être opérationnels et autonomes. Tant pis pour ceux qui n'y parviendraient pas ! Mais d'autres, et parfois les mêmes, reconnaissent que cette liberté permet de réagir à l'actualité, de faire preuve de créativité et d'initiative, ce qui est indispensable dans leur activité. Les diplomates qui se « contenteraient » de répondre aux instructions qui leur sont adressées (ce qui constitue déjà un travail considérable pour tous les pays ou les dossiers qui sont sous les feux de l'actualité), risquent en effet de se sentir moins utiles qu'ils pourraient l'être et « sous-employés ». Ils seraient peu entendus des responsables politiques.

Le MAEE ne peut pas s'émanciper des règles bureaucratiques propres à toute grande administration. Une relative standardisation des processus de travail, des responsabilités qui s'inscrivent dans la pyramide hiérarchique et une division du travail en grandes directions thématiques, géographiques ou techniques permettent de répondre à l'univers codifié et aux règles bien établies de la diplomatie. Ces règles et ces protocoles, construits par plusieurs conventions et accords internationaux, ont pour fonction de rendre prédictibles et plus pacifiées les relations entre des pays qui ont pu être opposés militairement ; de faciliter les contacts et les échanges entre fonctionnaires issus d'administrations et de cultures différentes. « L'investissement de forme » organisationnelle est particulièrement important au MAEE (comme au ministère de l'Intérieur sans doute), compte tenu des options prises en matière de gestion du personnel et du territoire physique à occuper, aussi vaste que le monde pour le MAEE. Les diplomates sont nommés pour une durée assez courte et, à l'exception des recrutés locaux, plus stables, il y a peu de concordance dans les nominations : l'équipe présente à l'arrivée d'un ambassadeur n'est plus la même à la fin de sa mission. Ces rotations très rapides exigent une très forte prescription formelle des emplois et de la division du travail. Les fonctions du premier conseiller sont définies partout de même manière, même si la taille du poste fait la différence. D'une ambassade à l'autre, toutes les réunions de service sont formellement organisées de même manière et l'observateur étranger repère immédiatement la fonction exercée par un diplomate en raison de la place occupée, plus ou

moins éloignée de l'ambassadeur. Cette organisation formelle fournit une grille de lecture immédiate pour les initiés. Les rôles n'ont pas besoin d'être précisés tant ils sont formalisés dans l'espace de l'organisation, qui est aussi un espace hiérarchique. On a évoqué précédemment les « routines » de la coordination du travail en Ambassade. On pourrait se livrer à une analyse assez semblable pour les directions. Contrairement aux apparences cependant, le Quai d'Orsay est un ministère qui gère en permanence des crises et des urgences, sauf peut-être dans ses services nantais, et sa réactivité est très remarquable. Dans les ambassades bilatérales visitées, il faut recevoir en même temps un parlementaire de la majorité, un ancien Premier ministre, des députés de l'opposition participant à un sommet altermondialiste, les uns et les autres ne souhaitant pas forcément se rencontrer. On a pu assister alors à une étonnante mobilisation faisant fi des hiérarchies, pour satisfaire les souhaits des uns et des autres. Pour que ces mobilisations soient possibles, il faut au moins trois ingrédients : un très fort investissement dans le travail qui explique la disponibilité, des qualifications souvent très supérieures aux emplois occupés et une bonne ambiance de travail, insuffisamment étudiée en tant que telle.

En raison de l'éloignement, l'ambassadeur et son adjoint jouent un rôle essentiel dans cette capacité de mobilisation et le pouvoir dont ils disposent est assez considérable, notamment en raison du prestige de la fonction : « *Quand j'ai été nommé premier conseiller, on m'a dit "Tu verras : il y a Dieu et tu seras sous Dieu"* ». Le « dieu » en question peut rendre la vie très difficile à ses collaborateurs ou, au contraire, rendre l'investissement dans le travail beaucoup plus supportable : « *On m'a toujours dit : pour le choix d'un poste à l'étranger, choisis le chef de poste plutôt que les attraits du pays !* » (directeur adjoint)

Enfin, la souplesse est également parfois nécessaire pour permettre à des diplomates de différentes directions et relevant de grades hétérogènes de se réunir de façon ponctuelle pour travailler en réseaux autour de projets ou de dossiers bien précis pour lesquels chacun partage un bout d'expertise. Cela se heurte toutefois à des résistances et des blocages. Il n'en demeure pas moins vrai que cette organisation formelle très hiérarchisée, très bureaucratique dans la manière dont elle gère son personnel est capable très rapidement de mettre en place des structures *ad hoc* pour gérer les crises. Cette capacité tient en grande partie au niveau exceptionnel de formation de ses agents les moins gradés et, pour tous, à un ethos du métier

dont on peut constater l'importance dans les choix qui sont faits, par exemple, lors du classement de sortie de l'ENA.

UNE REVALORISATION DES « MÉTIERS »

Pour dépasser la contradiction potentielle entre une nécessaire organisation formelle et les besoins d'autonomie de l'expertise et de souplesse, des projets proposent de renforcer la reconnaissance de « métiers » spécifiques. Cette démarche, développée dans l'ensemble du service public est d'ailleurs reprise dans le récent « Livre blanc sur la politique étrangère et européenne de la France (2008-2020) » remis en juillet dernier au président de la République. Dans les entreprises, le terme de « métier » est parfois utilisé pour identifier les différentes fonctions collectives exercées en leur sein regroupant éventuellement des « familles » de métiers : la vente, la production, etc. Dans le statut de la fonction publique, le métier n'existe pas. Le découpage des compétences des ministères, variables dans le temps, correspond à des missions assignées par l'État. L'État affecte à ces missions des emplois correspondant à des postes budgétaires. Ces emplois sont répartis selon des grades permettant de construire une distinction dans une hiérarchie de prestige et des fonctions regroupant ou non un certain nombre de tâches qui incarnent la division du travail au sein de l'organisation. L'articulation entre grade et fonction peut donner lieu à de forts marchandages où les « corps » jouent un rôle essentiel. Ambassadeur est une fonction qui ne peut être occupée que si l'on a atteint un certain grade, même si le principe supporte quelques exceptions. L'État ne choisit pas ses fonctionnaires, c'est eux qui le choisissent en décidant de se présenter à tel ou tel concours ; il en fixe cependant le niveau d'accès en imposant des critères minimaux articulés sur des titres scolaires (mais également de nationalité, critère de plus en plus ouvert dans le cadre européen, et de moralité civique). Dans les fonctions techniques, les titres exigés peuvent être spécifiés, correspondant alors à un métier que l'on est conduit, en principe, à exercer sa vie durant (médecin hospitalier, enseignant, ingénieur), la spécificité de la qualification conférant par ailleurs une réelle autonomie à son détenteur (on peut choisir l'option d'exercer son métier en libéral quand on est médecin, travailler dans une entreprise privée quand on est ingénieur en continuant à exercer « son » métier).

L'enquête a permis l'observation de la très grande diversité des tâches accomplies par les agents du ministère. La manière dont ces tâches sont regroupées ou non rend compte des différentes formes d'organisation en fonction des missions à réaliser. Bien peu correspondent à un métier, au sens précis de ce terme, ce qui n'exclut pas une spécialisation plus ou moins vécue sous le mode de la contrainte, dans certaines filières. Ce sont les tâches identifiées comme étant les plus techniques qui sont à l'origine, au sein du ministère, de la naissance de ce qui se rapproche le plus de la forme « métier ». Les agents affectés au chiffrage des télégrammes sont assez représentatifs de la création d'une niche d'expertise qu'ils tentent de transformer aujourd'hui en métier grâce à l'informatique. Pour les plus anciens d'entre eux, ces agents n'ont souvent aucun diplôme. Leur grade est peu élevé. Éventuellement chiffreurs pendant leur service militaire, ils ont appris au sein de l'armée à maîtriser une technique relativement simple et accepté un travail fastidieux et monotone, rehaussé par le prestige de la participation au « secret ». Ceux rencontrés dans les postes visités disent avoir appris sur le tas, en bricolant, l'usage des nouvelles technologies. Ils ont saisi toutes les opportunités pour améliorer leurs connaissances (un jeune VAT, Volontaire pour l'Aide Technique, informaticien de passage à l'ambassade par exemple) et utilisent surtout le réseau des collègues.

« Nous les chiffreurs, on se connaît tous et on se file les tuyaux. Si on a un pépin, on n'hésite pas à téléphoner aux copains et à s'entraider. On s'informe aussi sur les postes, ça peut servir ! » (Chiffreur en ambassade bilatérale)

Le déploiement de l'informatique a été pour eux une aubaine dont ils se sont saisis pour donner une nouvelle visibilité à leur travail : « *Il faut apprendre à l'ambassadeur à se servir de son nouveau téléphone portable, c'est pas toujours gagné !* » (*idem*). Ils sont sollicités par tous les agents qui ont des problèmes de connexions ou de mauvais fonctionnement de leur ordinateur ; ce sont eux aussi qui les forment à l'usage des nouveaux logiciels.

Si la division des tâches et la spécialisation dans certaines d'entre elles sont parfois construites à partir de connaissances techniques spécifiques acquises formellement ou de manière expérimentale (le droit, la gestion financière et comptable, l'informatique), la définition des tâches dans les filières plus politiques reste floue. Leur contenu et leur champ peuvent alors fortement dépendre de l'autorité hiérarchique. Cette division du travail est aussi articulée sur une conception de la carrière pensée de manière plus implicite qu'explicite,

comme un parcours permettant d'acquérir progressivement les savoirs et savoir-faire nécessaires à l'accès aux fonctions les plus élevées :

« Il y a une quinzaine d'années, on ne pouvait pas être nommé ambassadeur si l'on n'avait pas été sous-directeur, ce qui est une expérience très formatrice. Aujourd'hui, il suffit d'être passé deux ans dans un cabinet... » (directeur adjoint)

Outre la culture nécessaire pour accéder et sélectionner l'information, le traitement de cette dernière, la manière de la présenter fait l'objet d'un apprentissage comme le montre l'analyse du travail des rédacteurs qui informe aussi sur le fonctionnement organisationnel de l'administration centrale. La spécialisation technique ne peut pas être la clé unique de reconnaissance des différentes fonctions de la diplomatie et il est nécessaire d'imaginer une meilleure valorisation des compétences et savoir-faire spécifiques.

Le problème n'est pas qu'il y ait trop de diplomates très qualifiés pour les postes disponibles, mais de penser une organisation qui permettent aux nombreuses compétences de s'exprimer au mieux. Le défi est d'imaginer des carrières qui ne prendraient pas forcément la forme d'un entonnoir ; de mieux programmer à moyen terme les affectations et les missions ponctuelles (y compris par des passages dans d'autres ministères et dans l'administration des Affaires étrangères d'autres pays de l'Union européenne), de pouvoir utiliser le temps entre deux affectations à des postes d'ambassadeur pour que le futur titulaire puisse se préparer à la langue et à la culture du pays. Certains de nos voisins n'hésitent pas à envoyer plusieurs mois leurs futurs ambassadeur se former « chez l'habitant » et dans les universités locales ! Aux États-Unis, des diplomates peuvent un temps aller faire de la recherche ou de l'enseignement dans des structures académiques. Mais cela serait difficile à imaginer dans le système français actuel. L'expérience de l'institut diplomatique, dont les ambitions et la sphère d'action sont restées modestes (sans locaux dédiés, il ne délivre pour l'instant que des formations de six semaines pour des cadres en milieu de carrière) est à ce titre révélatrice. Les diplomates que nous avons rencontrés réfléchissent beaucoup à leurs pratiques, mais cette réflexion n'est pratiquement jamais publicisée, discutée, partagée... Elle n'est donc pas « capitalisée », ne peut être cumulative. Ces difficultés ont plusieurs origines, il est possible d'évoquer notamment : la difficulté de détacher, faute d'effectifs, de jeunes diplomates pour des durées significatives de formation ; l'absence de lieu ou de structures pour valoriser l'expérience de diplomates plus âgés ; les nominations « politiques » et dans l'urgence qui empêchent bien

souvent cette gestion prévisionnelle et raisonnée au profit de choix de type « bouche-trou » et d'un jeu de chaises musicales, etc.

« À la reconquête du “métier” d’ambassadeur, Bernard Kouchner entend “ouvrir” la carrière sur la société civile. Au Quai d’Orsay, on indique qu’à l’avenir, les nominations comporteront des personnalités extérieures (ONG, média, autres ministères), comme l’avocat François Zimeray, ambassadeur chargé des droits de l’homme depuis février dernier », écrit Alain Barluet, correspondant diplomatique au service Étranger du *Figaro*. Ce débat récurrent sur « l’ouverture » pose cependant problème si celle-ci devait être systématiquement généralisée. Un des aspects du malaise perceptible au sein de cette administration tient à la rareté des postes, comparée au potentiel d’occupation de ces postes. Il faut donc qu’en contrepartie, la mobilité externe des diplomates soit mieux organisée, mais cela suppose, bien entendu, que l’on sache identifier et verbaliser leurs compétences propres afin de les valoriser. Cela suppose aussi que leurs qualités spécifiques soient mieux connues et reconnues. Le récent « Livre blanc sur la politique étrangère et européenne de la France » préconise le « détachement croisé » de fonctionnaires du MAEE avec d’autres administrations, voire des entreprises privées, mais aussi la mobilité externe des agents pour pallier l’insuffisance des débouchés de fin de carrière. La principale compétence des diplomates, leur valeur ajoutée, d’après le Livre blanc serait de savoir « replacer les négociations sectorielles dans un cadre politique d’ensemble ». Si ce cela est nécessaire dans l’optique de la fonction régaliennne du MAEE et la réalisation des arbitrages nécessaires à la poursuite de l’intérêt général, il est toutefois possible de se demander si ce savoir-faire peut être utile à des entreprises et des administrations spécialisées. À l’inverse, à quelles conditions des salariés venant d’une autre administration ou *a fortiori* d’une entreprise privée peuvent-ils acquérir cette vision globale et synthétique des dossiers ?

Les chercheurs ont progressivement acquis la certitude que l’on ne naît pas diplomate, mais qu’on le devient. Au-delà d’une formation initiale d’un niveau souvent exceptionnellement élevé, on peut observer les étapes de « la fabrique » d’un diplomate. Il reste encore à mieux décrire et analyser ce processus. Bien des questions n’ont pas été abordées dans cette courte note, qui doivent faire l’objet d’une attention spécifique : la mobilité des couples est rendue de plus en plus difficile en raison de l’activité professionnelle croissante des femmes ; la contribution au travail collectif des recrutés locaux et la gestion

parfois erratique de ce personnel pose aussi problème. Comme pour tous les agents de l'État, la considération et le soutien du pouvoir est un élément déterminant du « moral ». La « confiance » dont jouit un diplomate de la part de ses homologues étrangers est liée, pour une part, à la qualité de ses instructions, à l'écoute dont il bénéficie dans sa propre administration, à la qualité des réseaux relationnels développés par son équipe de travail, de sa carrière, etc. et pas uniquement à ses qualités personnelles.