



...le rapport d'information

QUEL AVENIR POUR LE CORPS DIPLOMATIQUE ?

Face aux défis du XXIème siècle, entre crises et guerres, la France a besoin d'une diplomatie professionnelle !

De MM. Jean-Pierre GRAND et André VALLINI

Les diplomates ont, un temps, crû être épargnés par la réforme de la haute fonction publique souhaitée par le Président de la République, avant que le Ministre de l'Europe et des affaires étrangères, constatant que l'exemption était inatteignable, ne se résolve à rechercher l'articulation de la réforme avec les nécessités du métier diplomatique « *fondé sur des compétences rares, construites dans la durée* »¹. Le décret précisant les modalités d'application de la réforme aux corps diplomatiques paru le 16 avril n'a pas apaisé les inquiétudes. Le 2 juin dernier, la première grève des personnels du Quai d'Orsay depuis deux décennies, a été massivement suivie.

Dans ce contexte, vos rapporteurs se sont fixé une feuille de route exigeante : analyser objectivement la réforme appliquée aux métiers diplomatiques et évaluer son impact sur les personnels et sur le rayonnement de la France. Ils recommandent la suspension de la réforme et jugent nécessaire, à l'issue de leurs investigations, de présenter 8 recommandations pour préserver l'efficacité de l'outil diplomatique français dans une période caractérisée par la reprise de la guerre en Europe, l'expression agressive des États-puissance sur tous les théâtres géopolitiques, la remise en cause de l'ordre international, de l'architecture de sécurité et du multilatéralisme hérités de la seconde guerre mondiale et plus généralement la multiplication des crises dans les champs politique, sanitaire, écologique et économique.

1. UNE RÉFORME MAL PERÇUE PAR DES PERSONNELS DÉJÀ ÉPROUVÉS

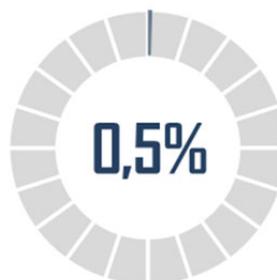
1. Un ministère des affaires étrangères sur le fil après des efforts continus



de réduction
d'effectifs
en 30 ans

X4

une réduction 4 fois
plus importante que
la fonction publique
depuis 2006



de la fonction
publique d'État

3^{ème} réseau
diplomatique
mondial

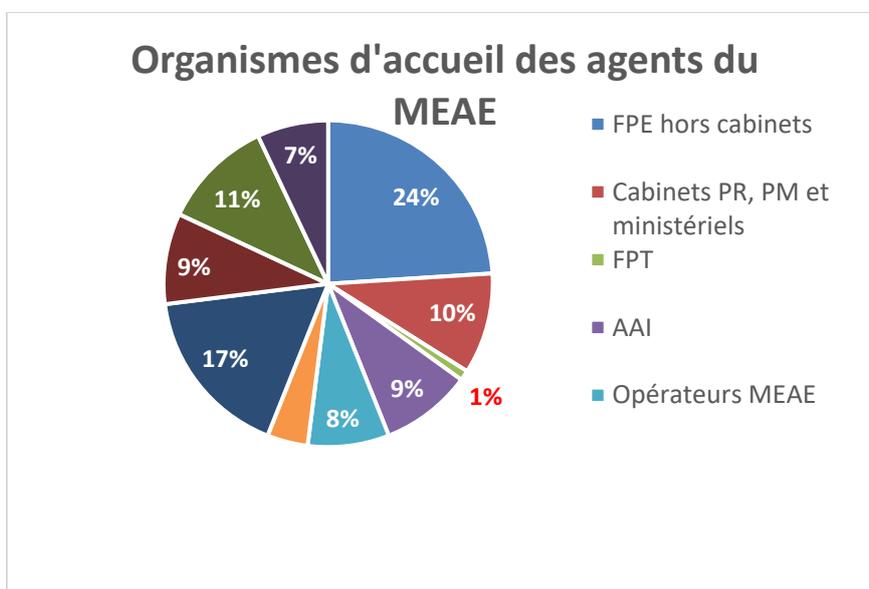
¹ Voir la question d'actualité n° 2216G posée le 5 janvier 2022 par Catherine Dumas sur la réforme des corps diplomatiques et la Réponse de Jean-Yves Le Drian, Ministre de l'Europe et des affaires étrangères, publiée dans le JO Sénat du 06/01/2022.

Entre 2006 et 2019, en 15 ans, alors que les effectifs de la fonction publique étaient réduits de 3,84 %, ceux du Quai d'Orsay ont diminué de **15,43 %**, soit **4 fois plus**. La part des effectifs du ministère de l'Europe et des affaires étrangères dans la fonction publique est ainsi passée de 0,66 % à 0,58 %. On estime que les effectifs du ministère ont baissé de 30 % en dix ans et de 50 % en trente ans, soit une pression continue ainsi exercée sur le Quai !

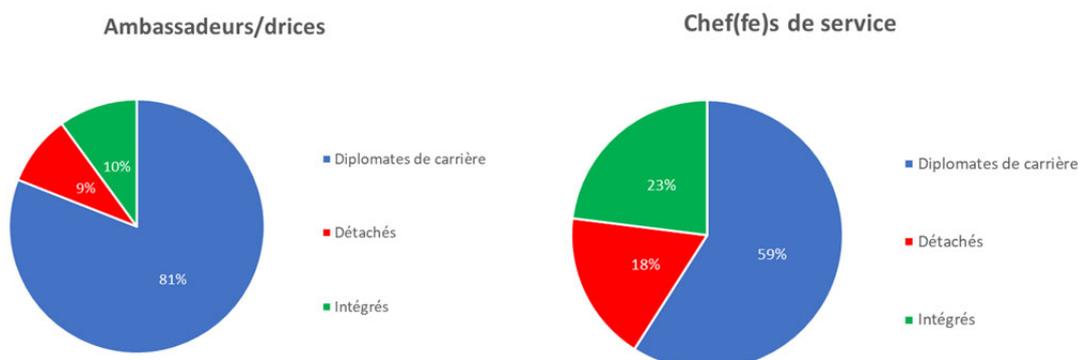
Un ministère déjà caractérisé par une forte ouverture : 19 % des ambassadeurs et 41 % des chefs de service du MEAE ne sont pas des diplomates

Le Quai d'Orsay est l'une des administrations les plus ouvertes et diversifiées (52% des agents sont contractuels, 20% de l'encadrement n'est pas issu du corps diplomatique), elle accueille de fortes proportions de personnels extérieurs au ministère, faisant valoir 150 jeunes diplomates dans une tribune publiée par Le Monde en novembre¹.

En 2019, 16 % des agents d'encadrement supérieur du ministère étaient d'ores et déjà en mobilité extérieure, le graphique suivant présentant leurs organismes d'accueil.



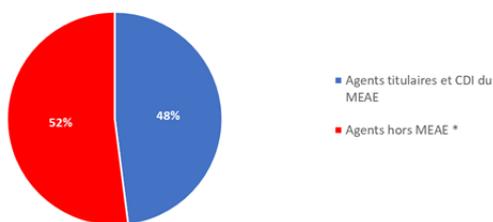
La même année, **19 % des emplois d'ambassadeurs étaient occupés par des personnels en détachement ou intégrés au MEAE, et 41 % des emplois de chefs de service.**



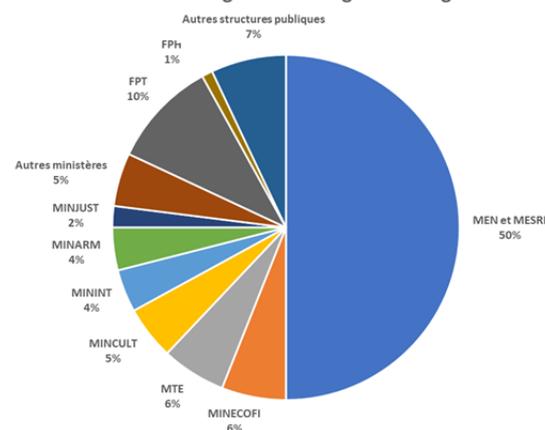
¹ « Que sera une diplomatie sans diplomates, dans un monde de plus en plus imprévisible et complexe ? », Tribune de Suzanne Borel, signature collective de plus de 150 jeunes diplomates. publiée sur le site du Monde à l'adresse suivante : https://www.lemonde.fr/idees/article/2021/11/08/que-sera-une-diplomatie-sans-diplomates-dans-un-monde-de-plus-en-plus-imprevisible-et-complexe_6101365_3232.html

En 2019, les agents du MEAE, titulaires et ayant signé un CDI, ne représentaient que **48 % des agents de catégorie A.**

Agents de catégorie A (centrale et étranger)



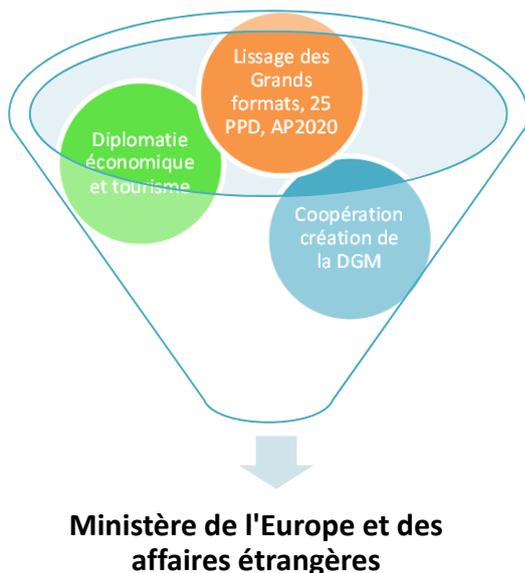
Mobilité entrante des agents de catégorie A : organismes d'origine



La rémunération des agents du Quai est moins favorable que celle de l'ensemble de la fonction publique et s'érode

Contrairement à des idées reçues, fondées essentiellement sur une perception fautive de l'indemnité de résidence à l'étranger, la rémunération des agents du Quai est moins favorable que celle de l'ensemble de la fonction publique et elle s'érode. La masse salariale ne représente que 0,86 % des dépenses de personnel de l'État en 2021. **Entre 2010 et 2021, les dépenses de personnel ont progressé de 16 % pour les personnels de l'État, contre moins de 12 % pour ceux du MEAE.** Enfin, l'écart entre la rémunération médiane au MEAE et la rémunération médiane du ministère le plus favorisé est de **19 % pour les chefs de service**, 15 % pour les 5 directeurs adjoints et **24 % pour les 59 sous-directeurs.** Pour les **experts** de haut niveau, la différence est de **33 %** en défaveur du MEAE.

2. La refonte permanente du Quai d'Orsay : une capacité d'adaptation à l'épreuve des réformes successives



L'un des objectifs de la réforme de l'encadrement de l'État est de permettre sa **meilleure adaptation aux enjeux du XXI^{ème} siècle.** Or, la capacité du ministère de l'Europe et des affaires étrangères et de ses personnels à s'adapter n'est plus à prouver : le ministère a su **diversifier ses missions et ses savoir-faire.**

En 1998, il a **absorbé le ministère de la coopération.** En 2012, la **diplomatie économique**¹ est rattachée, de haute lutte avec le ministère de l'économie, au Quai et dès 2016, on estimait que les ambassadeurs consacraient 40 % de leur temps à la gestion des

¹ La diplomatie économique consiste à mettre le réseau diplomatique au service de deux objectifs : favoriser le développement des entreprises françaises à l'international et promouvoir l'attractivité du territoire national pour les investisseurs et pour les touristes étrangers.

enjeux économiques. En 2015, le réseau diplomatique, qui reste universel, est adapté à ses moyens drastiquement réduits avec **la transformation de 25 ambassades en postes de présence diplomatique (PPD)** et l'obligation de trouver de nouvelles solutions pour effectuer en effectifs extrêmement réduits les missions assignées. Enfin, le Quai d'Orsay a mis en œuvre une **refonte interministérielle de grande envergure, avec une grande économie de moyens**. Appliqué à partir de 2018, le programme de transformation **Action publique 2022 (AP2022)** réformait le format et les missions de l'État à l'étranger, avec l'ambassadeur comme chef d'orchestre d'une organisation interministérielle de l'État à l'étranger **diminuée de 10 % de la masse salariale des personnels à l'étranger**.

Si la pandémie mondiale de Covid 19 a induit la suspension puis l'abandon du programme AP2022, il apparaît que l'effort qui devait être réalisé pesait essentiellement sur le Quai d'Orsay qui devait **supprimer 416 des 492 ETP** prévus, soit **84,55 %** des réductions de postes. Après les deux premières années d'exécution de la réforme (avant son arrêt), le **Quai d'Orsay avait supporté la suppression de 250 des 268 ETP concernés, soit 93 % de l'effort consenti**.

Le Quai d'Orsay a également montré son souci **d'amélioration de la formation initiale et permanente des hauts fonctionnaires et de diversification des profils recrutés**. Dès 2010, la création de **l'Institut diplomatique et consulaire (IDC)** répondait aux besoins d'amélioration de la formation au sein du Quai (formation initiale, de mi-carrière, d'accès aux emplois d'encadrement supérieur et/ou de poste à l'étranger, formation enfin des contractuels). La première édition de **l'Académie diplomatique**, tenue du 30 août au 3 septembre 2021, a permis aux 150 lycéens et étudiants sélectionnés (sur 700 candidats) de découvrir comment rejoindre le Quai d'Orsay auquel leur parcours ne les prédisposait pas. Les lauréats étaient pour les 2/3 d'entre eux des femmes, pour 79 % d'entre eux des boursiers. Un tiers d'entre eux étaient élèves de lycées ou universités de province, un tiers parisiens, et un tiers issus des départements d'Île-de-France, autres que Paris (15% des participants venant du département de la Seine Saint-Denis).

3. L'encadrement du Quai d'Orsay et les fonctions diplomatiques ne sont plus réservés aux diplomates de métier

La réforme de l'encadrement de la fonction généralise **la fonctionnalisation des postes d'encadrement supérieur de l'État et des statuts d'emplois**. La plupart des corps de la catégorie A+, quel que soit leur ministère de rattachement (intérieur, santé, MEAE, etc.), ont été fusionnés au sein d'un seul corps interministériel : celui des administrateurs de l'État. Ils ont vocation à servir au sein d'une succession de ministères, selon un parcours que chaque agent devra construire en se portant candidat aux offres de postes à pourvoir. Ceci signifie **que les corps de la Haute fonction publique n'ont plus ni exclusivité ni priorité pour accéder aux postes d'encadrement supérieur de l'État**.

Outre les postes d'ambassadeurs, les postes de directeurs, chefs de service, sous-directeurs et consuls généraux ne sont plus l'apanage des personnels du Quai d'Orsay !

Le pouvoir discrétionnaire de nomination des ambassadeurs par le Président de la République prévu par l'article 13 de la constitution est inchangé. Mais la réforme **étend de fait la non-exclusivité pour les personnels au Quai d'Orsay à tous les postes de niveau A+ du ministère**. Peuvent être nommés, depuis l'entrée en vigueur de la réforme, le 1^{er} janvier 2022, aux postes d'ambassadeurs, directeurs, chefs de service, sous-directeurs et consuls généraux des administrateurs d'État issus 1/du nouvel Institut national du service public, l'INSP, qui remplace l'ENA, 2/de l'un des 17 corps mis en extinction par le décret du 1^{er} décembre 2021 (outre les corps des conseillers des affaires étrangères et des ministres plénipotentiaires, les corps des sous-préfets, des préfets, de l'inspection générale des finances, de l'inspection générale de l'administration au ministère de l'intérieur, de l'inspection générale de l'agriculture, de l'inspection générale des affaires culturelles, des inspecteurs généraux et inspecteurs de l'administration du développement durable, du contrôle général économique et financier, des administrateurs des finances publiques, des

administrateurs du Conseil économique, social et environnemental, de l'inspection générale des affaires sociales et de l'inspection générale de l'éducation, du sport et de la recherche) ainsi que 3/les 2 600 administrateurs civils et les 76 conseillers économiques qui ont été versés au corps des administrateurs d'État sans droit d'option.

4. Une réforme menée par ordonnance non ratifiée et à laquelle le Sénat s'est opposé

Cette réforme essentielle pour la diplomatie de la France a été décidée sans que le Parlement n'ait été invité à se prononcer !

Cette réforme de la haute fonction publique prévoyant la création du corps interministériel des administrateurs de l'État et **la mise en extinction des deux corps d'encadrement supérieur du Quai d'Orsay, celui des conseillers des affaires étrangères et celui des ministres plénipotentiaires**, ainsi que la mise en place de l'Institut national du service public (INSP) et de la délégation interministérielle à l'encadrement supérieur de l'État (DIESE) a été **menée par ordonnance**, comme l'autorisait la loi de transformation de la fonction publique. Le projet de loi de ratification a été déposé à l'Assemblée nationale dans le délai imparti, mais **n'a pas été inscrit à l'ordre du jour**. Le **Sénat** a choisi, **pour pouvoir débattre** de cette réforme majeure, de **déposer une proposition de loi** proposant la ratification de l'ordonnance du 2 juin 2021. Le 30 septembre 2021, il a **rejeté cette PPL** exprimant ainsi ses **profondes réserves** à l'égard de la **réforme de la haute fonction publique telle que menée par le gouvernement**.

Cette réforme ne paraît pas à la hauteur des prouesses réalisées par la diplomatie française qui pour citer ses derniers **actes d'excellence** :

- s'est **adaptée à la pandémie mondiale** en temps réel, **ramenant 370 000 compatriotes** bloqués à l'étranger, alors que les liaisons internationales étaient interrompues, a garanti la vaccination des personnels à l'étranger et les équivalences vaccinales des ressortissants français afin qu'ils ne soient pas bloqués aux frontières,

- a organisé la **périlleuse évacuation de 2 805 personnes d'Afghanistan** en août 2021, et le soutien aux filles et femmes afghanes et aux ONG défendant les droits de l'homme et les libertés en Afghanistan après la prise de pouvoir des talibans,

- a négocié les **positions de consensus pendant la PFUE** sur les sanctions à la Russie en réponse à son invasion de l'Ukraine, l'achat groupé d'énergie, et négocie en même temps la **stratégie indopacifique** de l'Union européenne ou encore les conditions d'une réintégration des États-Unis à l'accord sur le **nucléaire iranien** conclu en 2015 et le retour de l'Iran au respect intégral de ses engagements tels que prévus par le JCPOA,

- fait face au quotidien aux **défis d'un monde de plus en plus instable et caractérisé par des crises protéiformes**. Ces dernières années, les diplomates français ont fait face au déclenchement d'une guerre de la Russie contre l'Ukraine, à un **coup d'État** et une **répression sanglante des forces civiles** (en Birmanie notamment), aux **menaces de mort** et à la possibilité d'être déclaré *persona non grata* tout en continuant à défendre les intérêts français (au Pakistan notamment), aux **risques d'attentat** sur toutes les emprises françaises, à la fin du « contrat du siècle », à la proclamation du **pacte AUKUS** et à ses répercussions sur les relations entre la France, les États-Unis, l'Australie et le Royaume-Uni, etc.

La commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées du Sénat tient en **très haute estime et considération les agents du Quai d'Orsay, tous grades, titres et formes de contrat de travail confondus**, qui œuvrent ainsi à **la protection de nos concitoyens et de nos intérêts partout dans le monde**, en n'épargnant ni leur peine, ni leur temps, dans une abnégation et un investissement qui forcent l'**admiration**.

2. SUSPENDRE CETTE RÉFORME ET CRÉER LES CONDITIONS DE LA PRÉSERVATION DE L'OUTIL DIPLOMATIQUE FRANÇAIS

Les auditions menées dans le cadre de la préparation de ce rapport, les échanges avec de nombreux hauts responsables politiques et la table ronde organisée en amont de la grève du 2 juin dernier, qui a rassemblé les responsables de toutes les organisations syndicales et associations professionnelles du MEAE, ont permis de constater que seules les administrations en charge de la conduite de la réforme lui étaient favorables et ce malgré des aménagements de la réforme pour le MEAE.

1. Les aménagements obtenus par le MEAE

Une réelle incompréhension et une ferme opposition à la réforme se sont exprimées. Elles tiennent notamment aux efforts produits par le ministère pour se réformer de façon constante et profonde. L'aboutissement de la **mission Bonnafont** au **premier semestre 2021** n'a pas suffi à exclure les diplomates du champ de la réforme.

Le ministre alors en poste, Jean-Yves Le Drian, a tenté d'articuler la réforme aux **spécificités des métiers diplomatiques, avec quelques succès**. Il a « **obtenu gain de cause sur trois sujets essentiels qui conditionnent le maintien d'un outil diplomatique performant, professionnel et attractif** ». Le **concours d'Orient**, qui ne concerne qu'un **petit nombre d'agents**, reste une **voie d'accès directe et spécifique au Quai d'Orsay**. Les **secrétaires des affaires étrangères** bénéficieront de modalités de passage dans le corps des administrateurs de l'État plus favorables à celles existant aujourd'hui pour passer dans le corps des affaires étrangères, **en revanche, leur maintien au Quai n'est pas garanti**. Enfin, les conseillers des affaires étrangères ou ministres plénipotentiaires qui feront le **choix de ne pas opter pour le reversement dans le corps des administrateurs d'État** devront **poursuivre leur carrière au ministère dans des conditions satisfaisantes et au moins comparables à celles qui prévalent aujourd'hui**.

Ont également été obtenus la **levée des restrictions des conditions d'accès des conseillères et des conseillers des affaires étrangères à un poste d'Ambassadrice ou d'Ambassadeur**, la **révision à la hausse de la cartographie des emplois fonctionnels du ministère pour mieux tenir compte de la réalité des responsabilités exercées par l'encadrement supérieur**, et le **maintien de l'autonomie de l'inspection générale des affaires étrangères**. Enfin, la **rémunération indemnitaire** du MEAE a été **alignée**, au 1^{er} janvier 2022, sur la **fourchette haute** des pratiques antérieures des ministères. Ceci cumulé avec une **grille indiciaire rehaussée**, qui doit être adoptée cet été, doit rendre les métiers diplomatiques plus attractifs.

Cela suffit-il à rendre la réforme acceptable et efficace ? La réforme ne parvient pas à convaincre, mais quel PDG nommerait son directeur des affaires financières au marketing ? Sa directrice de la logistique à la communication ? Son ambassadeur directeur d'administration pénitentiaire ? Son consul général inspecteur des impôts ? Son directeur de maison de santé ambassadeur d'un pays riche en matières premières stratégiques ?

2. La concurrence interministérielle réduira la possibilité de construire et mener la carrière diplomatique projetée

Le décret du 16 avril 2022 ne paraît pas à la hauteur des légitimes attentes des personnels diplomatiques qui ont choisi de consacrer leur vie à la France, aux termes d'une vocation voire d'un sacerdoce qui s'exerce dans ces conditions extrêmement difficiles. L'inclusion dans la grande fusion interministérielle des corps de l'État, malgré les aménagements obtenus, reste indubitablement une mauvaise nouvelle pour les agents, qui voient leurs **parcours** dorénavant **obstrués** au sein du ministère et une mauvaise idée pour l'avenir de notre appareil diplomatique et sa capacité à assurer le rayonnement de notre pays.

**Sans perspectives de carrière pour nos diplomates,
notre appareil diplomatique a-t-il encore un avenir ?**

Les fonctionnaires qui servent au ministère des affaires étrangères sont **nomades perpétuels**, spécificité du MEAE. **Le corps est le cadre de ce nomadisme**. Jusqu'à présent, ce qui permettait cette rotation de chaque agent d'un poste à l'autre, c'était son **appartenance à un corps**. L'agent pouvait se porter candidat à tous les postes que son corps a vocation à occuper, dans tous les pays. Une fois ses vœux formulés, il appartenait à la DRH de trouver chaque année un point de chute pour chaque agent et un agent pour chaque poste laissé vacant par les partants. **La fusion interministérielle des corps va totalement bouleverser ce système de rotation**. Les agents de l'ensemble des ministères pourront se porter candidats sur l'ensemble des postes correspondant à leur corps dans le réseau diplomatique et consulaire. Là où il pouvait y avoir **10 à 15 candidats du MEAE** pour un poste, il pourra désormais y en avoir **80 en provenance de tous les ministères**. Certains diplomates ont ainsi le sentiment que l'institution a rompu le contrat qu'ils avaient conclu ensemble lors de leur réussite au concours d'entrée.

Pour chaque agent, l'enjeu est de taille. Les rémunérations et l'intérêt professionnel des postes à l'étranger sont significativement plus élevés qu'en administration centrale et, globalement, l'attractivité du MEAE est très forte par rapport aux autres ministères. Les agents du Quai ressentent cette **concurrence accrue comme illégitime** pour les quatre raisons suivantes : 1/il est **très difficile d'entrer dans un corps du MEAE**, 2/à catégorie similaire, les **responsabilités** qui sont confiées aux diplomates sont **particulièrement lourdes**, la **gestion de crise faisant partie du quotidien** des agents, 3/alors que les personnels du MEAE **acceptent des postes dans des pays difficiles ou en guerre**, en espérant ensuite bénéficier d'affectations dans des pays moins austères, la concurrence interministérielle les en privera au profit d'administrateurs de l'État non-aguerris, 4/enfin, **l'expérience de l'expatriation**, de la vie et du travail en ambassade permettent d'être **rapidement opérationnels à l'étranger**, contrairement aux administrateurs d'État qui ont toujours vécu en France.

Perdant des chances d'être affectés dans le réseau diplomatique, les diplomates devront, souvent à regret, **postuler en dehors du Quai**. Si certains trouveront là une respiration dans une carrière exigeante, nombreux sont ceux qui craignent de **devoir accepter des postes dans des ministères** qui ne correspondent **pas à leur vocation**. Si tous ces personnels devaient se détourner de leur projet, que deviendrait notre appareil diplomatique ? **Peut-on vraiment penser que tous les administrateurs de l'État sont interchangeables ?**

3. Quelles répercussions aura cette réforme que l'appareil diplomatique français ?

L'appareil diplomatique et consulaire français garantit aujourd'hui à la France de tenir un **rang conforme à son siège au Conseil de sécurité des Nations Unies**. La qualité de la diplomatie française, son professionnalisme reconnu dans toutes les enceintes internationales, par nos alliés, comme par nos compétiteurs ou rivaux systémiques, depuis des décennies, **hisse la France au niveau des plus puissants acteurs internationaux, des plus grandes puissances, bien au-dessus de ce que devrait permettre le poids économique et militaire de notre pays**. La qualité et l'investissement personnels et professionnels des agents de toutes les catégories permettent cette performance.

D'une diplomatie professionnelle au service de l'État à une diplomatie au service des carrières de certains administrateurs de l'État

La fusion interministérielle des corps induira le passage d'une **diplomatie professionnelle**, reposant sur un **petit nombre d'agents** nomades faisant l'essentiel de leur **carrière au sein du MEAE**, à une **diplomatie au service de la gestion interministérielle des carrières des administrateurs de l'État**, s'accommodant d'un **grand nombre d'agents de tous horizons ministériels** qui effectueront une courte **mobilité, valorisante dans la construction de leur parcours professionnel**, dans une ambassade ou un consulat général, avant de regagner une vie plus stable quelque part en France.

Le **très haut niveau de compétences professionnelles** des diplomates français ne sera plus. Ils se **forment une culture et un ensemble de compétences** qui les rendent de plus en plus performants à mesure qu'ils accumulent **l'expérience**, par **sédimentation** et **transmission** de la mémoire de l'institution, apprenant ainsi **ce qu'aucune école n'enseigne** comme la signification et l'utilité des fonctions de représentation (ces soirées éreintantes, après la journée de travail, pendant lesquelles se nouent les relations indispensables à l'exercice du métier). Ils apprennent à adopter une **posture particulière, celle de l'étranger**, et un **savoir-être** qui les rendent **plus audibles et convaincants**. En comparaison, le fonctionnaire de **passage ponctuellement** dans le réseau diplomatique sera un **éternel débutant**. Un diplomate n'administre que peu et ne régule pas. Il n'écrit pas de décret ni d'arrêté. Il ne crée pas de règle et ne les applique pas. Il gère l'urgence et la crise, négocie avec des pays étrangers, protège nos ressortissants et enfin il représente et incarne la France à l'étranger.

Les personnels du MEAE internalisent en amont, **l'ensemble des contraintes liées à l'expatriation**. Les agents qui auront à connaître une seule expatriation, comme étape d'un parcours, par ailleurs construit en France seront forcément **moins aguerris** face à cette **réalité**. Il en résultera un **risque d'échec plus élevé** qu'actuellement, avec la difficulté pour la DRH du MEAE, si elle garde bien la main sur ces sujets, d'identifier **dans l'urgence des relèves pour les agents qui décrocheront** (arrêt-maladie, démission, burn-out) voire de gérer les risques d'une gestion maltraitante des personnels par un chef en difficulté.

Enfin, la transformation du corps diplomatique va se traduire par une **perte de prestige dans la façon dont les interlocuteurs étrangers considèrent la France** en particulier alors que la Chine¹, l'Allemagne, le Royaume-Uni, la Turquie et les États-Unis renforcent leurs réseaux diplomatiques. Il est d'ailleurs notable **qu'aucun pays allié ni aucun de nos compétiteurs systémiques ne s'est engagé sur la voie de la suppression de sa diplomatie professionnelle**.

4. Suspendre la réforme qui doit être aménagée pour garantir l'avenir de l'appareil diplomatique et le rayonnement de la France

Aux termes de leurs auditions, vos rapporteurs constatent une **ferme unanimité d'inquiétudes sur les effets de la réforme**.

Suspendre la réforme et ouvrir des discussions avec les commissions compétentes du Parlement

La **suspension de la réforme** est donc **nécessaire**, le temps que les États généraux ou assises de la diplomatie, envisagés suite à la grève du 2 juin dernier, se tiennent et permettent **l'écoute des personnels du Quai**. De même, il est indispensable d'ouvrir un **dialogue approfondi avec les commissions compétentes du Parlement**, afin qu'un débat constructif puisse se tenir sur ces questions.

À défaut, cette réforme doit être aménagée pour ne pas avoir d'effets délétères sur l'appareil diplomatique français, son excellence, sa réputation et son efficacité. Ont ainsi été identifiés **trois points** sur lesquels la réforme de l'encadrement supérieur de l'État doit être **adaptée pour ne pas décourager les diplomates de métier** de poursuivre leur investissement au service de la France, **pour accueillir les administrateurs de l'État au Quai** dans des conditions leur permettant de prendre **part efficacement à l'action diplomatique de la France**, et enfin **pour préserver le niveau d'influence de la France sur la scène internationale grâce à son appareil diplomatique**.

Garantir la carrière des Secrétaires des affaires étrangères au Quai est une impérieuse nécessité

¹ Depuis 2017, la Chine est passée devant la France au classement des États du monde par indice de diplomatie, disposant dès lors de plus d'ambassades et consulats que notre pays.

Les **secrétaires des affaires étrangères** (SAE) sont des personnels essentiels du Quai d'Orsay. Ils entrent au MEAE par le concours dédié et y font une carrière remarquable. Nombre d'entre eux, d'un niveau excellent, passaient avec succès le concours de conseillers des affaires étrangères, **rejoignaient ensuite le corps des cadres A+**, concerné par la réforme de l'encadrement supérieur, et **poursuivaient leurs carrières au MEAE**. Il est indispensable que cette possibilité continue de leur être offerte pour leur **garantir un parcours professionnel cohérent** avec leur vocation et leurs souhaits, mais aussi pour que **le MEAE ne perde pas à l'avenir les meilleurs et plus motivés de ses SAE**.

Les SAE accédant au rang d'encadrement supérieur de l'État doivent **pouvoir choisir de sanctuariser leur appartenance au MEAE**. Pour cela il faut considérer, et c'est la première **recommandation**, que les SAE sont, pour la gestion de leurs carrières de cadre supérieur, **assimilables aux personnels recrutés par la voie d'Orient qui sont assurés de pouvoir faire leur carrière au sein du MEAE**, sous réserve d'une mobilité de quelques années au sein des autres ministères. Dans le cas contraire, le MEAE perdrait les compétences si précieuses des SAE les plus brillants qui seraient automatiquement versés dans le corps des administrateurs de l'État, et sortiraient ainsi du MEAE.

Profiter de la réforme pour consolider l'excellence des ambassadeurs nommés

Quatre recommandations visent à **renforcer la qualité des chefs de missions diplomatiques** qui seront nommés à l'issue de l'entrée en vigueur de la réforme de l'encadrement supérieur du MEAE.

Le décret du 16 avril 2022 prévoit l'**avis préalable d'une commission d'aptitude avant de prononcer une primo-nomination**. Il est nécessaire de **tenir compte des effets de la réforme sur l'équilibre de la composition de la commission d'aptitude**. Elle permet, à plus ou moins courte échéance, la **nomination de personnels non diplomatique aux postes de directeur général de l'administration et de la modernisation du MEAE et de chef du service de l'inspection générale des affaires étrangères**, auquel cas ne **resterait plus** au sein de la commission chargée de juger de l'aptitude des candidats **qu'une seule personne exerçant ou ayant exercé depuis au moins trois ans les fonctions de chef de mission diplomatique**. Comment la commission pourrait-elle alors fonder son avis sur la compétence du primo-arrivant ?

Il est recommandé de modifier le décret pour prévoir une clause permettant d'augmenter le nombre de personnes siégeant à cette commission d'aptitude afin que **la moitié au moins des personnes la composant soit issue des rangs du MEAE, ou ait exercé les fonctions de chef de mission diplomatique pendant au moins 5 ans**.

Pour renforcer l'**expérience des chefs de mission diplomatique**, il est recommandé de :

- prévoir que **ne peuvent devenir chef de mission diplomatique que des personnes ayant exercé pendant au moins trois ans des fonctions de n°2 de mission diplomatique**. Une exception pour 20 % des postes d'ambassadeurs pourrait être prévue,
- exclure dans les 25 PPD la nomination de **chef de mission diplomatique n'ayant pas exercé pendant au moins cinq ans des fonctions de n°2 de mission diplomatique**. Si une exception devait être envisagée, il faudrait qu'elle s'accompagne impérativement de la nomination complémentaire d'un cadre A issu du corps diplomatique.

Enfin, vos rapporteurs recommandent que les commissions compétentes seraient appelées à émettre un avis public avant la nomination par le Président de la République **des grands ambassadeurs du G20 ou du G7 d'une part et des grandes organisations internationales d'autre part, et peut-être pour les seules primo-nominations**. Cet avis ne lierait le Président de la République que si au moins les 3/5èmes des suffrages exprimés au sein des 2 commissions étaient négatifs. La CAED se prononce, au titre de cette procédure, sur la nomination du directeur de l'AFD. Elle regrette de ne pas être également consultée sur la nomination de nos grands ambassadeurs en Europe, à Pékin, Washington ou au Conseil de Sécurité des Nations-Unies par exemple.

Ne pas priver l'appareil diplomatique des conseillers des affaires étrangères et des ministres plénipotentiaires

Dans le cadre du débat budgétaire de l'automne 2021, la CAED avait pris position pour que les conseillers des affaires étrangères et des ministres plénipotentiaires ne soient pas versés automatiquement dans le corps des administrateurs de l'État **mais disposent d'un droit d'option réel**, c'est-à-dire que le corps unifié d'accueil, mis en extinction, permette **la poursuite d'une carrière** à la hauteur des compétences des personnels et des besoins du MEAE. Dans cette perspective, il conviendra de :

- examiner, **chaque année**, la carrière des personnels versés dans le corps unifié mis en extinction, afin de **s'assurer que le choix de ce corps en extinction ne se traduit pas par des carrières en berne**,

- prévoir des **quotas réservés aux personnels ayant opté pour le corps mis en extinction** pour les postes d'encadrement du MEAE. Les personnels ayant opté pour le corps en extinction doivent se voir **réserver les 3/4 des postes d'encadrement à pourvoir la première année de mise en extinction du corps** (ces quotas se réduisant au fur et à mesure de l'extinction du corps),

- **étendre**, enfin, **sur trois ans la durée du droit d'option** De nombreux aspects de la réforme d'encadrement dépendront de sa mise en application, et du rôle que jouera la DRH du MEAE. Le rallongement du délai d'option donnera aux personnels le temps d'apprécier les effets de la réforme et de l'engagement pris par la ministre, Catherine Colonna, suite à la grève du 2 juin 2022, d'ouvrir une large réflexion sur les métiers de la diplomatie, dans le cadre d'assises de la diplomatie, ou autre format de concertation, plaide pour le rallongement du délai d'option.

Protéger la particularité du métier de diplomate : les diplomates monuments vivants en danger de disparition ?

Le métier de diplomate répond à une vocation, s'apprend de postes en postes, de rang hiérarchique en rang hiérarchique occupé, de crises en crises, de négociations internationales en négociations internationales, par **sédimentation des expériences. Être chef de mission diplomatique s'apprend et se transmet**. Personne ne peut ni ne doit sous-estimer l'importance de la **mémoire du Quai et de ses personnels** dans la gestion des nouvelles crises qui secouent sans cesse ce début de siècle.

Cette réforme ne doit pas avoir d'effets irréversibles sur la qualité de notre outil diplomatique. Les 8 recommandations formulées visent à définir les conditions d'existence d'un **corps diplomatique ouvert et professionnel, compétent, efficace et attractif**. Ceci permettra que les personnels du MEAE continuent **de rayonner**, notamment au niveau **européen**, au sein de la diplomatie européenne qu'ils contribuent, par leur professionnalisme et leur expérience, à nourrir. Pour que la diplomatie européenne soit efficace, elle devra s'appuyer sur des corps diplomatiques nationaux professionnels et efficaces. Réduire l'excellence et l'expérience professionnelle des diplomates français, alors que cette diplomatie européenne s'affirme, dans la crise ukrainienne comme dans la définition d'une boussole stratégique et d'une stratégie indopacifique européenne, c'est prendre le risque de marginaliser les positions françaises en son sein. Il ne saurait en être question ! **Les métiers diplomatiques n'appartiennent pas au passé mais bien à l'avenir**. Et s'ils sont parfois vus comme des monuments en péril, accusés de conservatisme, ils sont en réalité **l'expression du dynamisme des équipes France** qui portent la voie de notre pays partout où nos concitoyens et nos intérêts le dictent. La réforme de l'encadrement supérieur de l'État ne doit pas affaiblir cet outil d'excellence que de nombreux pays, alliés, partenaires, compétiteurs ou rivaux, nous envient.

LES CONSTATS

- L'application de la réforme de l'encadrement supérieur de l'État au ministère des affaires étrangères fait l'unanimité contre elle.
- Elle obère les perspectives de carrière des personnels du MEAE qui le rejoignent par vocation.
- Elle fragilise l'appareil diplomatique français, et affaiblira le rayonnement de la France qui tient son rang de puissance du Conseil de sécurité des Nations unies de l'excellence de ses personnels diplomatiques plus que de ses performances économiques ou militaires.
- Le Quai a fait de l'ouverture, de la réforme et de la gestion de l'attrition des moyens une seconde nature, ce qui rend particulièrement incompréhensible cette nouvelle réforme.
- Suspendre l'application de la réforme de l'encadrement au Quai est donc nécessaire, pour prendre le temps d'ouvrir un dialogue approfondi avec les personnels du MEAE et les commissions compétentes du Parlement. La réforme ne pourra être appliquée sans nuire à l'appareil diplomatique français qu'à la condition de mettre en œuvre les 8 recommandations suivantes.

LES PROPOSITIONS

- Garantir la sanctuarisation de l'appartenance des SAE accédant au rang d'encadrement supérieur de l'État au Quai d'Orsay.
- S'assurer que la commission d'aptitude en cas de primo-nomination d'un chef de mission diplomatique soit toujours composée pour moitié des personnels issus des rangs du MEAE, ou ayant exercé les fonctions de chef de mission diplomatique pendant au moins 5 ans.
- Poser comme condition pour devenir chef de mission diplomatique d'avoir exercé pendant au moins trois ans des fonctions de n°2 de mission diplomatique. Une exception pour 20 % des postes d'ambassadeurs pourrait être prévue.
- Exclure la nomination de chef de mission diplomatique n'ayant pas exercé pendant au moins cinq ans des fonctions de n°2 de mission diplomatique dans les 25 postes de présence diplomatique.
- Étendre le dispositif de consultation des commissions parlementaires permanentes compétentes, prévu par l'article 13 de la constitution, aux nominations des grands ambassadeurs (G20 et organisations internationales).
- Suivre, chaque année, la carrière des personnels versés dans le corps unifié des conseillers des affaires étrangères et des ministres mis en extinction.
- Réserver les trois quarts des postes d'encadrement à pourvoir la première année de mise en extinction du corps aux personnels ayant rejoint le corps mis en extinction.
- Étendre sur trois ans la durée du droit d'option.



Christian Cambon
Président de la commission
Sénateur du Val-de-Marne (LR)

Commission des affaires étrangères, de la
défense et des forces armées

<http://www.senat.fr/commission/etr/index.html>



Jean-Pierre Grand
Rapporteur
Sénateur de l'Hérault (LIRT)



André Vallini
Rapporteur
Sénateur de l'Isère (SER)