

Mémoire de recherche

La profession diplomatique à l'épreuve de la réforme de l'encadrement supérieur de l'État

Le corps diplomatique est mort, vive le corps diplomatique ?



Présenté par William Mannessiez

Sous la direction de Monsieur Simon Fromont

Maître de conférences en droit public et responsable de la majeure Affaires publiques à
l'Institut d'études politiques de Lille

Majeure Affaires publiques - Année universitaire 2024-2025

Avertissements

Sciences Po Lille n'entend donner aucune approbation ni improbation aux thèses et opinions émises dans ce mémoire de recherche. Celles-ci doivent être considérées comme propres à leur auteur.

J'atteste que ce mémoire de recherche est le résultat de mon travail personnel, qu'il cite et référence toutes les sources utilisées et qu'il ne contient pas de passage ayant déjà été utilisé intégralement dans un travail similaire.

Illustration de couverture : Grève inédite des agents du Quai d'Orsay le 2 juin 2023 sur l'esplanade des Invalides

Résumé

Le second plus vieux métier du monde est l'un des instruments essentiels de la fabrique de la politique étrangère. En France, à partir du XVI^{ème} siècle, le métier de diplomate s'est professionnalisé jusqu'à devenir, sous la III^{ème} République, un corps diplomatique institutionnalisé et structuré à travers un recrutement par concours et des trajectoires professionnelles propres. Il s'est historiquement affirmé dans la conduite des affaires extérieures tout en demeurant constamment en concurrence avec d'autres sphères de pouvoir. La réforme de la haute fonction publique de 2019 a conduit à la suppression des deux hauts corps d'encadrement diplomatiques, mettant fin à un système séculaire reconnu internationalement pour son excellence. En prétendant moderniser et décloisonner l'administration et face aux critiques récurrentes de l'État profond et d'un entre-soi élitiste, elle précarise les carrières diplomatiques et exacerbe une concurrence généralisée, au risque d'y perdre un savoir-faire et un savoir-être essentiels. Mais la contestation sans précédent de cette réforme est le symptôme d'un malaise plus profond nourri par des décennies de marginalisation et d'érosion budgétaire. Pourtant, le diplomate est sommé de se réinventer pour s'adapter aux mutations contemporaines. Alors que de nombreux États renforcent aujourd'hui la spécialisation de leurs diplomates, la France semble aller à rebours des dynamiques internationales, au risque de dilapider un héritage unique et de désarmer le pays face aux enjeux d'un monde en recomposition.

Mots clés

Diplomatie, réforme, profession, déspecialisation, corps d'État, nouvelle gestion publique

Abstract

The world's second oldest profession is one of the key instruments in the making of foreign policy. In France, from the 16th century onwards, the profession of diplomat became professionalized and, under the Third Republic, became an institutionalized and structured diplomatic corps, with recruitment by competitive examination and its own career paths. Historically, the diplomat's role has been to conduct foreign affairs, while constantly competing with other spheres of power. The 2019 reform of the senior civil service led to the abolition of the two senior diplomatic corps, putting an end to a centuries-old system recognized internationally for its excellence. While claiming to modernize and decompartmentalize the administration, and in the face of recurring criticism of the deep state and an elitist inner circle, it is making diplomatic careers more precarious and exacerbating widespread competition, at the risk of losing essential know-how and interpersonal skills. But the unprecedented opposition to this reform is symptomatic of a deeper malaise fed by decades of marginalization and budgetary erosion. And yet, the diplomat is called upon to reinvent himself to adapt to contemporary transformations. At a time when many countries are increasing the specialization of their diplomats, France seems to be going against international trends, at the risk of squandering a unique heritage and leaving the country disarmed in the face of the challenges of a changing world.

Keywords

Diplomacy, reform, profession, despecialization, state corps, new public management

Remerciements

Je tiens tout d'abord à exprimer ma profonde gratitude à mon directeur de mémoire, Monsieur Simon Fromont, pour son accompagnement et ses conseils éclairés, qui m'ont été précieux tout au long de ce travail de recherche.

Je remercie également Messieurs Christian Lequesne, Arnaud Le Gall et Thibault Samson d'avoir accepté de me consacrer de leur temps pour partager leur expertise. Je souhaite adresser une reconnaissance particulière à Monsieur David Delfolie, dont la disponibilité et la bienveillance ont constitué un véritable fil conducteur dans l'élaboration de ce mémoire.

Une mention spéciale revient à Monsieur Jérémie Robert, aujourd'hui conseiller Afrique à la présidence de la République, qui m'a initié aux arcanes de la diplomatie française lors de mon stage au Consulat général de France à New York. Cette expérience, déterminante, a non seulement nourri ma réflexion pour ce travail, mais a aussi conforté mon aspiration à rejoindre les rangs du Quai d'Orsay.

Enfin, je remercie chaleureusement ma famille et mes amis, et tout particulièrement mes parents et mes grands-parents, pour leur soutien indéfectible. Leurs encouragements quotidiens ont été essentiels à l'aboutissement de ce projet.

Liste des acronymes

AA : Auswärtiges Amt
AFDM : Association française des diplomates de métier
AMC : Affaires mondiales Canada
BRICS+ : Brésil, Russie, Inde, Chine, Afrique du Sud + pays partenaires
CCFE : Conseiller du commerce extérieur de la France
CGPF : Confédération générale de la production française
CHEID : Collège des hautes études de l'Institut diplomatique
COFACE : Compagnie française d'assurance pour le commerce extérieur
DGAFP : Direction générale de l'administration et de la fonction publique
DGCID : Direction générale de la coopération internationale et du développement
DIESE : Délégation interministérielle à l'encadrement supérieur de l'État
DoS : *Department of State*
DREE : Direction des relations économiques extérieures
DRH : Direction des ressources humaines
EDI : École pratique des métiers de la diplomatie
ENA : École nationale d'administration
FCDO : *Foreign, Commonwealth & Development Office*
GAC : *Global Affairs Canada*
HFP : Haute fonction publique
IDC : Institut diplomatique et consulaire
IFAC : Institut de formation aux affaires administratives et consulaires
INALCO : Institut national des langues et civilisations orientales
INSEE : Institut national de la statistique et des études économiques
INSP : Institut national du service public
ISCE : Institut canadien du service extérieur
MAE : Ministère des Affaires étrangères
MEAE : Ministère de l'Europe et des Affaires étrangères
NPM : *New Public Management*
NTIC : Nouvelles technologies de l'information et de la communication
ONG : Organisation non gouvernementale
ONU : Organisation des Nations unies
OTAN : Organisation du traité de l'Atlantique nord
PESC : Politique étrangère et de sécurité commune
SAE : Secrétaire des Affaires étrangères
UE : Union européenne
URSS : Union des républiques socialistes soviétiques
VIA : Volontariat international en administration
VIE : Volontariat international en entreprise

Sommaire

AVERTISSEMENTS.....	- 2 -	
RESUME	- 3 -	
ABSTRACT	- 4 -	
REMERCIEMENTS	- 5 -	
LISTE DES ACRONYMES	- 6 -	
SOMMAIRE	- 7 -	
INTRODUCTION	- 8 -	
CHAPITRE 1 : PROFESSION : DIPLOMATE, GENÈSE D’UN CORPS D’ÉTAT EN LUTTE PERMANENTE . -	23 -	
A. INSTITUTIONNALISATION ET SPECIALISATION DU METIER DIPLOMATIQUE EN FRANCE.....	- 24 -	
B. LA PROFESSIONNALISATION DES DIPLOMATES CONTRARIEE PAR LA PERMANENCE DES CONCURRENCES...	- 36 -	
CHAPITRE 2 : LA DIPLOMATIE FRANÇAISE FACE À LA TRANSFORMATION DE LA HAUTE FONCTION	PUBLIQUE	- 46 -
A. UN BOULEVERSEMENT ARCHITECTURAL ET SYMBOLIQUE QUI REMET EN CAUSE LES FONDEMENTS DE L’IDENTITE	DIPLOMATIQUE FRANÇAISE	- 48 -
B. DE LA CRITIQUE DE L’ELITISME A LA GOUVERNANCE NEO-MANAGERIALE, LES RESSORTS D’UNE REFORME DE	RUPTURE AU QUAI D’ORSAY	- 59 -
CHAPITRE 3 : LA MISE EN TENSION D’UN MÉTIER VOCATIONNEL DANS SA SPÉCIFICITÉ FACE AUX	MUTATIONS CONTEMPORAINES.....	- 74 -
A. REDEFINIR LA PROFESSION DIPLOMATIQUE A L’ERE DES MUTATIONS DE LA SCENE INTERNATIONALE.....		- 75 -
B. APPROCHE COMPAREE DES MODELES DIPLOMATIQUES INTERNATIONAUX		- 85 -
CONCLUSION.....		- 98 -
BIBLIOGRAPHIE		- 103 -
ANNEXES.....		- 115 -
TABLE DES MATIERES.....		- 121 -

Introduction

« Hier comme aujourd’hui, la réforme n’est pas un objectif en soi ; elle est un moyen au service d’un objectif : être le plus en phase avec les évolutions de l’environnement international afin de maintenir une capacité d’analyse, de décision et d’action constante »¹,

Jean-Yves Le Drian

« Pour une diplomatie plus agile, plus experte, plus forte »². C’est en ces termes qu’Emmanuel Macron définissait l’ambition de la réforme de la diplomatie française lors de la conférence des ambassadrices et des ambassadeurs en septembre 2022. Cette réforme, dont les modalités sont en partie fixées par le décret du 16 avril 2022, s’inscrit dans la transformation de l’encadrement supérieur de l’État, qui, annoncée en avril 2019 en réponse à la crise politique et sociale portée par le mouvement des gilets jaunes, prévoit de moderniser et de décloisonner la haute fonction publique³. En supprimant les deux hauts corps diplomatiques d’encadrement, celui des ministres plénipotentiaires et des conseillers des affaires étrangères, au profit d’un nouveau corps unique des administrateurs de l’État, elle marque la rupture systémique d’un système séculaire reconnu internationalement pour son excellence. Désormais, non seulement les hauts diplomates ne sont plus rattachés exclusivement au ministère des Affaires étrangères et de l’Europe (ci-après MEAE) et peuvent être amenés à changer d’administration au cours de leur carrière, mais aussi les administrateurs des autres corps historiques de l’État, à l’instar des préfets ou des inspecteurs généraux des Finances, ont la possibilité de rejoindre le Quai d’Orsay⁴.

¹ Le Drian Jean-Yves, « Préface », in Vaïsse Maurice (dir.), *Diplomatie française : Outils et acteurs depuis 1980*, Paris : Odile Jacob, 2018, p.13-16.

² Discours du Président Emmanuel Macron à l’occasion de la conférence des ambassadrices et des ambassadeurs, le 1 septembre 2022.

³ Loi n° 2019-828 du 6 août 2019 de transformation de la fonction publique.

⁴ Mais aussi les corps 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.

L'objectif affiché est clair : « réarmer la diplomatie, au service de la paix, dans la défense de nos intérêts et de nos valeurs⁵ ». En effet, le Quai d'Orsay fait face ces dernières décennies à un sentiment de déclassement. Sa voix est difficilement audible dans le monde et se manifeste par une incapacité à remplir son rôle historique de médiateur dans les conflits internationaux. Le cas de l'Ukraine en est un exemple frappant, où la France peine à influencer les négociations. Un sentiment de déclin est également alimenté par un tournant stratégique des États-Unis, qui réorientent leurs priorités vers l'Asie, marginalisant davantage l'Europe, la fin des opérations extérieures en Afrique et le recul de l'influence de la France sur ce continent. Parallèlement, l'émergence d'un « Sud global », et en particulier la montée en puissance des BRICS+, réaffirme l'érosion de l'hégémonie historique des puissances occidentales⁶. Les critiques sont donc nombreuses à l'égard de la situation de la diplomatie française, allant jusqu'au constat de son « état de mort cérébrale »⁷.

La contestation inédite qu'a suscité la réforme des corps diplomatiques, marquée par une grève historique le 2 juin 2022, à l'appel de six syndicats et d'un collectif de 500 jeunes diplomates, apparaît comme un catalyseur de frustrations latentes semées par trois décennies d'attrition des ressources humaines et budgétaires de la maison diplomatique : effectifs en baisse de 30 % en dix ans et de 50 % en trente ans, et budget atteignant à peine 0,7 % du budget de l'État⁸. Dans ce contexte, le classement annuel 2024 de la diplomatie publié par "The Lowy Institute", qui se fonde sur le nombre d'ambassades, de consulats et de missions diplomatiques permanentes, relègue la diplomatie française en cinquième position des réseaux diplomatiques mondiaux, perdant deux places en un an⁹. Longtemps, la France a pourtant occupé la place de deuxième puissance diplomatique, juste derrière les États-Unis.

⁵ Discours du président de la République à l'occasion de la clôture des États généraux de la diplomatie, le 16 mars 2023.

⁶ BRICS+ : Groupe de dix pays qui se réunissent en sommets annuels pour rivaliser avec le Groupe des sept : Brésil, Russie, Inde, Chine, Afrique du Sud, Iran, Égypte, Émirats arabes unis, Indonésie et Éthiopie.

⁷ Baverez Nicolas, « La diplomatie française en état de mort cérébrale », *Le Figaro*, (<https://www.lefigaro.fr/vox/monde/nicolas-baverez-la-diplomatie-francaise-en-etat-de-mort-cerebrale-20231030>), 30 octobre 2023, consulté le 12 février 2025.

⁸ Tribune collective, « L'appel de 500 agents du ministère des affaires étrangères : Nous faisons face à un risque de disparition de notre diplomatie professionnelle », *Le Monde*, (https://www.lemonde.fr/idees/article/2022/05/25/reforme-du-quai-d-orsay-nous-faisons-face-a-un-risque-de-disparition-de-notre-diplomatie-professionnelle_6127641_3232.html), 25 mai 2022, consulté le 12 février 2025.

⁹ The Lowy Institute Global Diplomacy Index (<https://globaldiplomacyindex.lowyinstitute.org>). Cependant, ce déclassement du réseau diplomatique français s'explique largement par la méthodologie utilisée par les auteurs qui n'ont comptabilisé que les consulats et non les sections consulaires, alors même que ces dernières se sont multipliées ces dernières années dans le réseau français. Voir notamment à ce sujet : Nardone Baptiste, *Les postes de présence diplomatique : un « coût » de génie de la diplomatie française ?*, Paris : Sciences Po Paris, 2024.

Paris était déjà passée à la troisième place en 2019 au profit de la Chine. Désormais, la France se retrouve devancée de peu par la Turquie (252) et le Japon (251), avec 249 postes diplomatiques. Depuis 2016, la France en a fermé 18, pour des raisons budgétaires notamment.

Deux mois après la grève historique, 360 membres appartenant aux différentes catégories du Quai d'Orsay se sont structurés avec la création de « l'Association française des diplomates de métier ». Parmi ses membres d'honneur se sont rassemblés Dominique de Villepin, ancien ministre des Affaires étrangères, Michel Barnier, ancien locataire de Matignon, ou encore Michel Duclos et Yves Aubin de la Messuzière, tous deux anciens ambassadeurs notables. Les diplomates se sont également mobilisés sur les réseaux sociaux à travers le hashtag « #diplo2métier ». Ils craignent en effet que cette réforme ne conduise à un affaiblissement de la diplomatie française alors qu'elle a plus besoin que jamais d'être renforcée face à l'instabilité des relations internationales qui reflète un changement d'époque marqué par une recherche de nouveaux équilibres et une incertitude croissante. Avec la multiplication des conflits internationaux d'une part, notamment avec le retour de la guerre en Europe à la suite de l'invasion russe de l'Ukraine, le conflit au Moyen-Orient, les conflits plus que jamais meurtriers en Afrique, et la redéfinition de l'ordre mondial qui s'opère d'autre part avec le retour de Donald Trump à la Maison Blanche en janvier 2025, la politique de non-alignement actif des pays du Sud et le retour des nationalismes, l'action diplomatique semble plus que jamais essentielle. Pourtant, paradoxalement, la France s'engage à démanteler son corps diplomatique, riche d'une histoire séculaire et de nombreux succès diplomatiques.

Mais alors, la suppression des deux hauts corps d'encadrement diplomatiques et la réforme du recrutement, de la formation, de l'affectation et des trajectoires professionnelles des diplomates mettent-elles en danger le métier de diplomate comme instrument de fabrique de la politique étrangère ?

« Diplomatie » ou l'art de défendre les intérêts d'une nation

Comme le rappellent les historiens Laurence Badel et Stanislas Jeanneson, l'étude de la diplomatie et des diplomates a longtemps souffert d'un désintérêt académique, notamment en France où les historiens ont évité d'être assimilés à l'histoire diplomatique traditionnelle avec laquelle avait voulu rompre Pierre Renouvin, le père de l'histoire des relations internationales¹⁰. Traditionnellement, la définition admise de la diplomatie est celle de « l'art de conduire les relations entre les États ». La diplomatie est alors perçue progressivement comme une institution fondamentale des relations internationales, structurant les interactions entre États à travers des règles et des conventions. Lucien Bély, précurseur de l'histoire diplomatique à l'époque moderne en France, insiste sur son rôle dans la stabilisation des relations internationales en la définissant comme « l'art de la paix »¹¹.

Ce n'est qu'à partir des années 1990, sous l'effet de ce que Badel et Jeanneson appellent « le tournant culturel » dans l'historiographie française, influencé notamment par l'École anglaise des relations internationales, que l'on n'étudie plus uniquement la diplomatie comme un instrument du pouvoir d'État moderne né en Italie au XVe siècle, mais aussi comme une expérience interculturelle et une pratique sociale. C'est ce que Christian Windler appelle « une expérience de l'Autre »¹². Ainsi, l'étude de la diplomatie ne se limite plus à son cadre strictement politique et juridique, mais inclut les méthodes et pratiques des diplomates. Ce ne sont plus ses structures concrètes (ambassades, consulats, nombre de représentations) qui la définissent, mais son rôle de médiation essentiel entre des entités politiques en conflit, ce que James Der Derian appelle « estrangement » (éloignement en français)¹³. Elle est désormais appréhendée comme une pratique sociale, par l'étude « par le bas » des événements internationaux. D'autres auteurs s'inscrivent dans une approche mi-sociologique et mi-ethnographique, comme c'est le cas d'Iver Neumann, de David Delfolie ou encore de Christian Lequesne¹⁴.

¹⁰ Badel Laurence et Jeanneson Stanislas, « Introduction. Une histoire globale de la diplomatie ? », *Monde(s)*, 2014, n°5/1, p. 6-26.

¹¹ Bély Lucien, « Représentation, négociation et information dans l'étude des relations internationales à l'époque moderne », in Serge Bernstein et Pierre Milza (dir.), *Axes et méthodes de l'histoire politique*, Paris : PUF, 1998, p. 213-229.

¹² Windler Christian, *La diplomatie comme expérience de l'Autre. Consuls français au Maghreb (1700-1840)*, Genève : Droz, 2002.

¹³ Der Derian James, "Mediating Estrangement: A Theory for Diplomacy", *Review of International Studies*, 1987, n°13/2, p. 91-110.

¹⁴ Neumann Iver, *At home with the Diplomats. Inside European Foreign Ministry*, London : Cornell University Press, 2012, 232 pages. ; Delfolie David (dir.), Piotet Françoise et Lorient Marc, *Splendeurs et misère du travail des diplomates*, Paris : Hermann, 2013, 554 pages. ; Lequesne Christian, *Ethnographie du Quai d'Orsay, Les pratiques des diplomates français*, 2017, Paris : CNRS Éditions, 258 pages.

Cependant, les historiens américains et britanniques, voire les diplomates eux-mêmes, continuent dans les années 1990 à considérer le diplomate comme le « bras armé » de l'homme d'État. Par exemple, Henry Kissinger, ancien conseiller à la sécurité nationale et secrétaire d'État des États-Unis, réduit le rôle des diplomates à une « courroie de transmission »¹⁵. Il s'inscrit ainsi dans une vision classique où la diplomatie est un prolongement des politiques étrangères des États. Cette vision réductrice minimise le rôle des diplomates et néglige l'aspect culturel et social de la diplomatie, notamment dans un monde de plus en plus globalisé et interconnecté. De même, en France, nombre d'historiens continuent de faire de la diplomatie française un outil de transmission des politiques extérieures, à l'instar de Jean-Claude Allain¹⁶.

En s'intéressant à l'historiographie de la diplomatie, c'est l'évolution de la définition même du mot « diplomatie » qui est mis en exergue. Initialement, le terme dérive de « diplomatique », qui signifie « plier en deux », « double », et qui a donné le latin « *diploma* », désignant un document officiel. Sous l'Empire romain, il s'appliquait aux passeports et certificats gravés sur des plaques de métal doubles. Progressivement, son usage s'est élargi à d'autres documents officiels, notamment les lettres de créance et de recommandation, qui structuraient les relations entre souverains et préfiguraient les pratiques diplomatiques modernes. Aujourd'hui, la diplomatie ne se limite plus à l'art de négocier entre États, mais s'étend aux interactions entre une multiplicité d'acteurs (organisations internationales, entreprises transnationales, ONG, groupes religieux) qui participent à la structuration des échanges politiques et économiques à l'échelle mondiale. Ainsi, la diplomatie n'est pas qu'une simple extension de la politique étrangère des États, mais se définit désormais comme un processus multidimensionnel de médiation, visant à gérer la coexistence et les interdépendances entre des entités aux intérêts potentiellement divergents, en mobilisant un ensemble de pratiques formelles et informelles.

« Politique étrangère » ou l'activité tournée vers le dehors

¹⁵ Kissinger Henry, *Diplomacy*, New York : Simon & Schuster Paperbacks, 1994, 912 pages.

¹⁶ Allain Jean-Claude et al., *Histoire de la diplomatie française*, Paris : Perrin, 2005, 1050 pages.

Dans un chapitre consacré à la politique étrangère, Dario Battistella, Elie Baranets et Jérémie Cornut la définissent comme un « instrument par lequel un État tente de façonner son environnement politique international »¹⁷. Elle est à ce jour la définition la plus communément acceptée. Carlsnaes, Risse et Simmons, identifient quant à eux 3 caractéristiques pour définir la politique étrangère¹⁸ :

1. « Ensemble des actions qui s'expriment sous la forme de buts, d'engagements et/ou de directives explicitement énoncés ». Autrement dit, la politique étrangère ne se résume pas à une accumulation d'initiatives diplomatiques ponctuelles, mais elle repose sur une orientation stratégique claire, traduite dans des documents de référence ou dans les discours officiels. En France, cette dimension programmatique a notamment été formalisée à travers le *Livre blanc sur la politique étrangère* depuis 2008¹⁹.
2. « Ces actions explicitement énoncées sont menées par des représentants gouvernementaux agissant au nom de leurs communautés souveraines ». Il s'agit donc d'une politique conduite par des acteurs institutionnels. En France, il s'agit de l'exécutif, et notamment du chef d'État et de gouvernement, du ministre des Affaires étrangères et des diplomates, qui disposent d'une légitimité démocratique ou constitutionnelle pour représenter l'État à l'international.
3. « Ces actions sont dirigées vers des objectifs, des conditions et des acteurs (gouvernementaux ou non) qu'ils veulent affecter et qui se trouvent au-delà de leur légitimité territoriale ». La politique étrangère a donc pour spécificité de viser des acteurs situés hors du territoire national, dans un espace où la souveraineté directe de l'État ne s'exerce pas. C'est cette extraterritorialité qui distingue fondamentalement la politique étrangère des autres politiques publiques, dont le champ d'action reste confiné au cadre interne.

Le politologue Jean-Frédéric Morin la définit quant à lui, dans son manuel de la politique étrangère, de manière large et multisectorielle : « actions ou règles gouvernant les actions d'une

¹⁷ Battistella Dario (dir.), Baranets Elie et Cornut Jérémie, « Chapitre 10 : La politique étrangère », in Dario Battistella (dir.), *Théories des relations internationales*, Paris : Presses de Sciences Po, p. 359-396.

¹⁸ Carlsnaes Walter., Risse Thomas et Simmons Beth, *Handbook of International Relations*, New York : SAGE Publications, 2002, 578 pages.

¹⁹ Juppé Alain et Schweitzer Louis, *Livre Blanc sur la politique étrangère et européenne de la France*, Paris : La Documentation française 2008, 224 pages.

autorité politique indépendante déployée dans l'environnement international »²⁰. Cela comprend donc aussi bien la négociation diplomatique, les politiques de défense et de sécurité et la diplomatie économique et culturelle que les interactions entre action extérieure et aide au développement.

Il faut toutefois différencier la politique étrangère des autres politiques publiques par son champ d'action spécifique. Selon Marcel Merle, précurseur de l'école française de sociologie des relations internationales, la politique étrangère est « la partie de l'activité étatique orientée vers l'extérieur, c'est-à-dire qui traite, contrairement à la politique intérieure, des questions se posant au-delà des frontières »²¹. La politique étrangère serait donc la partie de l'activité tournée vers le « dehors ». À cet égard, la diplomatie constituerait selon Lequesne et Meijer, un « processus à l'intérieur du champ de la politique étrangère », c'est-à-dire un instrument de la politique étrangère qui repose sur des pratiques précises : représentation, communication et négociation²².

« Profession diplomatique » ou l'usage du *phronesis*

Parler de profession diplomatique n'est pas anodin. Les professions sont des groupes sociaux organisés qui cherchent à préserver l'ordre social en légitimant leur statut et leurs privilèges. En se constituant ainsi, ils bénéficient d'un monopole dans l'accès de la profession à travers des règles strictes à l'entrée (formation spécifique, codes et un langage professionnel, des instances de régulation). Ils disposent d'une légitimité qui leur permet d'obtenir une reconnaissance officielle dans l'usage d'un savoir spécialisé, ce qui renforce le prestige du groupe constitué. La profession protège également car elle sécurise l'emploi par un statut protégé, et donc limite le risque de précarisation. C'est également un bastion de la reproduction sociale et de l'entre-soi, car elle permet de contrôler qui peut entrer et comment. La profession se distingue ainsi du métier au niveau de la formation (une profession nécessite une formation longue, le métier peut être appris sur le tas ou via une

²⁰ Morin Jean-Frédéric, *La politique étrangère. Théories, méthodes et références*, Paris : Armand Colin, 2013, 320 pages.

²¹ Merle Marcel, *La politique étrangère*, Paris : PUF, 1984, 218 pages.

²² Lequesne Christian (dir.) et Meijer Hugo (dir.), *La politique étrangère : Approches disciplinaires*, Montréal : Presses de l'Université de Montréal, 2018, 344 pages.

formation courte), de la reconnaissance sociale (le statut est reconnu par des diplômes et un ordre professionnel alors que le statut pour un métier est lié à l'expérience et au savoir-faire pratique), de l'organisation (la profession est réglementée avec des règles spécifiques et un code déontologique, tandis qu'il n'existe pas de régulation par des institutions spécifiques pour un métier) et enfin de l'autonomie (une profession est plus autonome, le métier, lui, est souvent soumis à une hiérarchie importante).

Les sociologues Dubar, Tripier et Boussard apportent une définition complète du terme « profession », polysémique par essence²³. En Angleterre et aux États-Unis, les législations distinguent les "*professions*" dont les membres sont pourvus de droits spécifiques comme se constituer en association autonome et reconnue, organiser la formation et interdire l'exercice de l'activité à ceux qui n'en sont pas membres, et les autres activités appelées "*occupations*" dont les membres peuvent seulement se syndiquer.

Concernant sa définition en langue française, on est loin en France de l'opposition entre *profession* et *occupation* comme dans le monde anglo-saxon. On repère trois univers de signification :

1. Occupation par laquelle on gagne sa vie : définition large, tous les travailleurs occuperaient donc une profession (au sens de « emploi ») ;
2. Ensemble de personnes exerçant un même métier : il aurait ainsi un sens proche de celui de corporation ou groupe professionnel (au sens de « métier ») ;
3. Adjectif professionnel qui désigne une compétence reconnue : au sein d'une organisation, par exemple (au sens de « fonction »).

Il n'existe donc pas de terme qui corresponde pleinement au sens de "*profession*" en français, au sens d'activités intellectuelles associées à de grandes responsabilités individuelles dont la formation est formalisée et dont les membres ont une motivation altruiste. L'expression qui se rapproche le plus est l'expression « profession savante ».

L'ouvrage *Sociologie des professions* met en exergue les principales théories qui s'opposent dans la discipline sociologique des professions²⁴. D'une part, le fonctionnalisme, dont Talcott Parsons est le principal représentant, a dominé la sociologie américaine des

²³ Boussard Valérie, Dubar Claude et Tripier Pierre, *Sociologie des professions*, Paris : Armand Colin, 2015 (1^{ère} éd. 1998), 384 pages.

²⁴ Boussard, *ibid.*

années 1920 à 1960. Selon ce courant, « les professions sont des institutions dotées d'une stabilité certaine ». Une activité sociale est une profession si elle réunit deux caractéristiques : d'un côté, un haut niveau d'expertise, ce qui exige un monopole ou du moins la protection du titre pour protéger l'entrée dans la profession de « charlatans » ; de l'autre côté, l'altruisme, ou désintéressement, afin de protéger le client/l'utilisateur de comportements trop intéressés, ce qui exige de leur conférer une grande autonomie. Il s'agit ici d'une théorie conservatrice des professions en justifiant l'ordre social et les avantages acquis par les membres de professions prestigieuses. D'autre part, l'interactionnisme, ou appelé également deuxième École de Chicago et dont le principal représentant est Everett Hughes, fait la critique de la théorie fonctionnaliste à partir des années 1950. La principale critique est qu'elle reprend le discours des acteurs dominants, leur conférant de fait une légitimité académique pour se constituer en profession. Pour la théorie interactionniste, qui se concentre sur les interactions entre les individus et les groupes, les professions sont vues comme des constructions sociales, définies par les interactions entre les membres de la profession et les autres acteurs sociaux. Ainsi, les rôles professionnels ne sont pas fixes, mais sont constamment négociés et redéfinis à travers les interactions. Les professions sont également définies par la manière dont leurs membres perçoivent leur identité et leur statut, ainsi que par la reconnaissance sociale qu'ils reçoivent.

Le sociologue Florent Champy, dans *La sociologie des professions*, apporte une nouvelle voie de recherche, « un troisième regard » entre les deux courants qui structurent ce domaine de recherche²⁵. Ce que l'auteur reproche à cette dualité, c'est que le courant interactionniste s'est construit uniquement en rupture avec les fonctionnalistes, sans pour autant expliquer les protections dont certaines activités bénéficient. Tout l'objet de cette somme est d'apporter une réponse à cette question en s'échappant de l'opposition entre fonctionnaliste et interactionnisme. La réponse apportée par l'auteur est la « phronesis », concept aristotélicien usuellement traduit par « prudence » ou par « sagesse pratique ». Il montre que certaines activités demandent des décisions réfléchies et adaptées à des situations complexes, qu'on ne peut pas résoudre juste en suivant des règles prédéfinies. Deux caractéristiques découlent de la prudence : elle est d'abord « conjecturale », c'est-à-dire que la prudence implique de prendre des décisions dans des situations incertaines. Cela signifie que même si toutes les informations nécessaires ne sont pas disponibles, une personne prudente doit agir avec détermination en s'appuyant sur son expérience passée et sa capacité

²⁵ Champy Florent, *La sociologie des professions*, Paris : PUF, 2012, 272 pages.

à évaluer les risques. Elle nécessite donc une forme d'audace, car les décisions peuvent parfois être des paris, avec des résultats qui ne sont pas garantis. Ensuite, la prudence implique une forte dimension délibérative. Elle implique de réfléchir profondément, non seulement sur les moyens d'agir, mais aussi sur les objectifs mêmes de l'action. Cela signifie qu'il faut prioriser entre différents objectifs lorsqu'ils ne peuvent pas tous être atteints pleinement. Cependant, même s'il est en partie vrai que l'idée de prudence entretient un lien étroit avec celle d'autonomie, et donc légitime l'organisation d'une profession, Champy rappelle dans son ouvrage que l'autonomie conférée aux professionnels peut être mal utilisée. Ainsi, l'auteur conclut que l'idée de prudence ne suffit pas davantage que le concept fonctionnaliste à justifier l'autonomie professionnelle et les statuts qui la permettent.

L'application de la définition de la profession selon Champy à la diplomatie permet de mieux comprendre pourquoi ce métier bénéficie d'une reconnaissance institutionnelle et d'une autonomie relative. La diplomatie s'inscrit pleinement dans la notion de « phronesis », ou « sagesse pratique », puisqu'elle exige des décisions réfléchies et adaptées à des situations complexes qui ne peuvent être résolues par de simples règles prédéfinies. D'abord, c'est une profession conjecturale dans la mesure où elle repose sur une capacité à agir dans l'incertitude. Les relations internationales sont en effet marquées par des éléments évolutifs, dont des crises imprévisibles et des négociations aux résultats le plus souvent incertains. Un diplomate doit donc prendre des décisions en tenant compte d'informations incomplètes et parfois contradictoires, tout en évaluant les risques et en s'appuyant sur son expérience passée. Cette capacité d'adaptation confère au diplomate une autonomie importante dans son action. Ensuite, la diplomatie exige une dimension délibérative très importante, car elle implique une réflexion approfondie sur les moyens et les finalités de l'action. Contrairement aux professions purement techniques, où les solutions découlent d'un savoir établi, l'art diplomatique repose sur un arbitrage constant entre des intérêts parfois contradictoires et des objectifs politiques à hiérarchiser. Un diplomate doit ainsi concilier des impératifs nationaux, des alliances stratégiques et des contraintes économiques, ce qui nécessite une capacité de jugement qui dépasse la simple application de directives. Ainsi, dans *Splendeurs et misères du travail des diplomates*, David Delfolie qualifie la pratique des diplomates de « prudentielle », au sens de Florent Champy, car elle mobilise un investissement cognitif important fondé d'abord sur le rassemblement et la sélection de données hétérogènes, puis

de leur traitement et de leur interprétation, en vue d'une action visant à orienter la politique étrangère du pays²⁶.

Les corps diplomatiques en France : un processus historique de professionnalisation

La professionnalisation est un processus par lequel une activité, initialement exercée de manière informelle ou empirique, se transforme en une véritable profession reconnue. Cette transformation repose sur plusieurs éléments clés qui permettent d'assurer la légitimité et l'autonomie de ceux qui exercent cette activité. Elle implique tout d'abord la mise en place de normes et de pratiques codifiées, garantissant une homogénéité dans l'exercice du métier. Ces normes peuvent être éthiques (déontologie), techniques (méthodes de travail) ou organisationnelles (modalités de recrutement et d'avancement). Elles permettent de distinguer les professionnels qualifiés des amateurs ou des praticiens non reconnus. Ensuite, la formation et la qualification jouent un rôle central. La reconnaissance d'une profession passe par l'exigence de diplômes ou de formations spécifiques, validées par des institutions académiques ou des organismes professionnels. Cette formalisation des compétences contribue à asseoir l'expertise des professionnels et à protéger la profession contre les intrusions extérieures.

Un autre aspect essentiel est l'institutionnalisation de la profession. Celle-ci peut se manifester par la création d'ordres professionnels, de syndicats ou bien encore d'associations qui définissent les conditions d'exercice et défendent les intérêts du corps professionnel tout en encadrant l'évolution de la profession. Cette structuration permet d'assurer une régulation interne et une reconnaissance par les pouvoirs publics. Enfin, la professionnalisation aboutit à une légitimation sociale et économique. Une profession reconnue bénéficie d'un statut particulier qui peut inclure des droits spécifiques (monopole d'exercice, protection du titre, autonomie décisionnelle) et une reconnaissance par les institutions et les acteurs économiques. Elle devient ainsi une catégorie sociale à part entière, dotée d'une identité collective forte. Ce processus de professionnalisation, ses différentes étapes et ses implications seront détaillés dans le premier chapitre, afin d'analyser en profondeur les

²⁶ Delfolie David (dir.), Piotet Françoise et Loriol Marc, *Splendeurs et misère du travail des diplomates*, op. cit. ; Champy Florent, *La Sociologie des professions*, op. cit.

mécanismes par lesquels la diplomatie accède au statut de profession et les tensions qui peuvent accompagner cette évolution.

*

Dans un contexte où la diplomatie apparaît plus essentielle que jamais face à l'instabilité du système international, la réforme des corps diplomatiques de 2022 surprend par son ambition de dissoudre deux corps diplomatiques d'encadrement. De plus, elle ne se limite pas à cette suppression, mais réforme également le recrutement, la formation et les trajectoires professionnelles des diplomates. Or, la diplomatie française s'est historiquement construite comme une profession à part entière, dotée de savoirs spécifiques et d'une autonomie relative, ainsi que d'une forte légitimité institutionnelle.

Dès lors, la réforme de la diplomatie de 2022, qui s'inscrit dans un contexte global de remise en cause de la diplomatie de métier, signe-t-elle la déprofessionnalisation du métier de diplomate en France, au risque d'affaiblir la capacité de la diplomatie française à assurer une politique étrangère cohérente dans un monde en recomposition ?

Pour répondre à cette interrogation, ce mémoire s'appuie sur une hypothèse centrale : la diplomatie repose sur des compétences spécifiques difficilement transférables, qui justifient son traitement comme une profession autonome. Cette spécificité s'incarne notamment dans une forme de savoir-faire prudentiel (phronesis), une connaissance fine des contextes internationaux, des compétences interculturelles et un apprentissage empirique long. Or, la suppression des corps spécifiques compromet la transmission de ces compétences et affaiblit *in fine* la qualité de la représentation française à l'étranger.

Trois hypothèses subsidiaires viennent étayer ce raisonnement. La première postule que cette réforme s'inscrit dans une logique néo-managériale de modernisation de l'État, inspirées des doctrines néolibérales de la gouvernance publique, qui valorisent la polyvalence et la mobilité interministérielle, au détriment des logiques de professionnalisation et de déspecialisation. La deuxième soutient que l'affaiblissement de l'autonomie du corps diplomatique risque d'amoindrir la capacité de la France à produire une politique étrangère cohérente et audible, alors même que les défis internationaux se

multiplient. La troisième avance que les mutations structurelles de l'ordre international (fragmentation géopolitique, montée en puissance des pays du Sud, nouvelles formes de diplomatie) n'appellent pas à la dilution du métier diplomatique, mais au contraire à une spécialisation plus accrue.

Ce travail de recherche s'appuie sur une approche intellectuelle multiple : historique, pour mettre en perspective l'évolution de la diplomatie française et notamment son processus de professionnalisation ; sociologique, pour analyser les mutations à l'œuvre dans l'écosystème diplomatique en s'inscrivant dans une perspective de sociologie des professions et des organisations ; ethnographique, pour comprendre comment la réforme est vécue et mise en œuvre au quotidien à travers leurs pratiques et les perceptions des acteurs concernés. Il s'appuie principalement sur des entretiens semi-directifs afin d'appréhender le tournant de la récente suppression du corps des conseillers des affaires étrangères et du corps des ministres plénipotentiaires sur le métier de diplomate :

- Entretien 1 (22/01/2025) : Arnaud Le Gall, député La France insoumise et auteur en 2023 d'un rapport d'information sur la réforme du corps diplomatique, co-écrit avec le député Vincent Ledoux.
- Entretien 2 (23/01/2025) : Christian Lequesne, professeur de science politique à Sciences Po Paris, spécialiste des pratiques diplomatiques et auteur de nombreux ouvrages sur le métier de diplomate et notamment *Ethnographie du Quai d'Orsay* (2017). (Annexe 1)
- Entretien 3 (29/01/2025) : Thibault Samson, diplomate chargé de mission à la Direction des ressources humaines et un des fondateurs de l'Association des française des diplomates de métier.
- Entretien 4 (26/03/2025) : David Delfolie, sociologue, enseignant-chercheur à Sciences Po Lille et co-auteur de *Splendeurs et misère du travail des diplomates* (2013).

La prise de contact a été facilitée par mon expérience de stagiaire au Consulat général de France à New York de mai à juillet 2023. La difficulté d'accès au terrain est une problématique majeure, c'est pourquoi il a été fait le choix de rompre avec la métonymie « diplomate-ambassadeur », en s'intéressant à tous les cadres concernés par cette réforme, y compris les agents en détachement d'un autre ministère. Ces efforts se sont heurtés toutefois, durant les échanges, à une application plus stricte de l'obligation de discrétion

professionnelle qui leur incombe. Une institution, de plus séculaire, ne peut être comprise en y interrogeant ses seuls acteurs. À cet égard, ce travail est enrichi du regard critique d'anciens agents du Quai d'Orsay mais aussi de tous les sachants du métier de diplomate, c'est-à-dire chercheurs, administrateurs et représentants syndicaux.

La réalisation de ce travail de terrain s'accompagne d'un travail bibliographique nécessaire à la compréhension de l'évolution historique de ce grand corps d'État et des conséquences de la réforme de la haute fonction publique. Le corps diplomatique comme objet d'étude, longtemps délaissé par les chercheurs, n'a pas nourri une littérature abondante. Deux exceptions notables, d'une part, *Splendeurs et misère du travail des diplomates*, dirigé par David Delfolie, qui offre une analyse fine et exhaustive de l'évolution du métier et de l'institution diplomatique²⁷ ; d'autre part, la somme *Diplomatie française, Outils et acteurs depuis 1980*, dirigée par Maurice Vaïsse, qui retrace le portrait du nouveau Quai d'Orsay, de son évolution passée et de ses perspectives à venir, et du futur qu'il ouvre aujourd'hui pour la France dans le monde²⁸. La récente réforme des corps diplomatiques explique toutefois le peu d'ouvrages qui retiennent cette réforme comme sujet d'étude. Les rapports parlementaires de l'Assemblée nationale et du Sénat à l'occasion de cette réforme sont ainsi d'une formidable richesse²⁹. L'analyse d'événements récents de la politique étrangère française, dits « études de cas » pour observer les effets pratiques de la suppression des corps diplomatiques sur la prise de décision diplomatique, a constitué également un outil pertinent. L'étude de la gestion de la carrière diplomatique dans d'autres pays a aussi nourri cette analyse de comparaisons internationales indispensables. Le site internet du syndicat de la CFDT-MAE a constitué une ressource importante pour témoigner du dialogue vigoureux entre l'administration et ses agents, marqué par un retour à la grève inédit des agents du Quai d'Orsay à l'occasion de cette réforme. L'accès au centre des archives diplomatiques de La Courneuve, permettant la consultation de l'ensemble des numéros des *Correspondances du Quai*, revue interne du ministère destinée à informer ses agents, a été in fine un outil précieux pour analyser les réformes de l'appareil diplomatique.

²⁷ Delfolie David (dir.), Piotet Françoise et Lorient Marc, *Splendeurs et misère du travail des diplomates*, op. cit.

²⁸ Vaïsse Maurice (dir.), *Diplomatie française. Outils et acteurs depuis 1980*, Paris : Odile Jacob, 2018, 496 pages.

²⁹ Le Gall Arnaud et Ledoux Vincent, *Sur la réforme du corps diplomatique*, Paris : Assemblée nationale, 2023, Rapport d'information n° 687. ; Grand Jean-Pierre et Vallini André, *Quel avenir pour le corps diplomatique ?*, Paris : Sénat, 2022, Rapport information n° 777.

Cette étude s'attache ainsi à retracer les fondements historiques de la professionnalisation de la diplomatie française (*I*). Elle met en lumière la construction progressive du corps diplomatique en tant que profession d'État, en analysant son processus d'institutionnalisation et de spécialisation à l'œuvre du XVI^{ème} au XX^{ème} siècle. Elle met également en lumière les tensions persistantes, liées à la concurrence d'autres corps ou logiques de recrutement, qui ont régulièrement fragilisé cette professionnalisation. Puis, elle interroge les transformations contemporaines du métier diplomatique à travers l'étude de la réforme de 2022, perçue comme un tournant dans l'histoire du Quai d'Orsay (*II*). Il s'agit d'analyser les motivations politiques et administratives de cette réforme, ses implications sur le recrutement et la formation des diplomates, ainsi que les débats qu'elle a suscités au sein des milieux diplomatiques et académiques, et notamment sur l'identité du métier de diplomate. Enfin, elle propose une réflexion sur les conséquences structurelles de cette réforme pour l'avenir de la diplomatie française dans un ordre international en recomposition (*III*). Elle s'interroge sur la manière dont les mutations contemporaines de la scène mondiale redéfinissent les missions des diplomates. Elle mobilise également une approche comparative pour évaluer si la réforme française s'inscrit dans une tendance internationale à la redéfinition des services diplomatiques, ou si elle constitue un cas singulier de déprofessionnalisation, porteur de risques spécifiques pour l'influence internationale de la France.

Ce travail de recherche ne vise donc pas à dresser *in fine* un état des lieux de la diplomatie française, mais plutôt à se demander si cette réforme de la diplomatie rend compte de la fin d'un instrument séculaire dans l'élaboration de la politique étrangère française.

CHAPITRE 1 : PROFESSION : DIPLOMATE, GENÈSE D'UN CORPS D'ÉTAT EN LUTTE PERMANENTE

Comprendre la réforme de la diplomatie de 2022 ne saurait faire l'économie d'une analyse du processus historique qui a conduit à la constitution d'un corps diplomatique structuré et spécialisé au sein de l'État français. La diplomatie française, en tant qu'outil fondamental de fabrique de la politique étrangère, est en effet profondément enracinée dans l'histoire administrative et politique du pays. Son institutionnalisation progressive, depuis l'Ancien Régime jusqu'à la III^{ème} République, a permis l'émergence d'une diplomatie experte et centralisée, incarnée par le Quai d'Orsay. Ce processus de professionnalisation s'inscrit dans un cadre plus large de formation des grands corps de l'État, dont il partage les logiques de hiérarchisation et de spécialisation. À mesure que les affaires étrangères deviennent une affaire d'experts, les diplomates se distinguent par un savoir-faire spécifique, mêlant compétences académiques, notamment linguistiques, historiques et juridiques, et compétences pratiques. Pourtant, cette montée en puissance du corps diplomatique n'a jamais été exempte de tensions. Les diplomates n'ont jamais joui d'un monopole incontesté et ont constamment dû défendre leur position face à d'autres élites administratives ainsi qu'à l'émergence de nouvelles formes de diplomatie.

Dans ce chapitre, il s'agira donc dans un premier temps de retracer les grandes étapes de la construction du corps diplomatique français, en mettant en lumière les jalons posés sous l'Ancien Régime, le rôle central joué par les deux Empires dans l'affirmation de la diplomatie comme outil de puissance, et la structuration définitive du Quai opérée sous la III^{ème} République (*A*). Dans un second temps, nous analyserons les concurrences qui ont accompagné cette professionnalisation : tensions entre aristocrates et républicains, rivalités institutionnelles avec d'autres ministères, et luttes de légitimité dans la conduite de la diplomatie économique (*B*). En mettant en évidence ces lignes de fracture, nous chercherons à comprendre comment elles ont façonné le modèle français de diplomatie, et pourquoi elles continuent de nourrir aujourd'hui les remises en cause d'un corps longtemps perçu comme l'un des piliers de la haute fonction publique.

A. Institutionnalisation et spécialisation du métier diplomatique en France

L'émergence d'un corps diplomatique en France s'inscrit dans un processus d'institutionnalisation de longue durée, intimement lié à la construction de l'État moderne. À mesure que les relations interétatiques se densifient, se fait jour la nécessité d'une action extérieure stable et cohérente, conduite par des agents spécialisés. Ce besoin conduit progressivement à la professionnalisation d'un outil de la politique étrangère de la France et d'une structure administrative pérenne. L'ouvrage dirigé par Jean Baillou constitue à cet égard une synthèse incontournable³⁰. Dans la continuité des volumes précédemment consacrés au Conseil d'État et à la Cour des comptes, il couvre une période allant de 1589 à nos jours et met en lumière les logiques de professionnalisation et de spécialisation qui ont présidé à la formation d'un véritable corps diplomatique³¹. Le premier volume, consacré à la période allant de la fin du XVI^{ème} siècle à 1870, montre comment la monarchie française a progressivement institué un secrétariat d'État dédié aux affaires étrangères, stabilisé un réseau d'ambassades permanentes, et mis en place un personnel formé, régi par des règles spécifiques. Cette structuration progressive, bien que partielle et inégale selon les périodes, marque une rupture avec la diplomatie féodale fondée sur des attaches personnelles et des missions ponctuelles. Pour comprendre la genèse du corps diplomatique français, il convient d'analyser d'abord les jalons initiaux posés sous la monarchie absolue, qui voit l'émergence d'une diplomatie centralisée et progressivement spécialisée (1). Il convient de s'intéresser ensuite à la période impériale, au cours de laquelle le ministère des Affaires étrangères devient un acteur central de l'action étatique, en lien étroit avec les ambitions expansionnistes de l'empereur (2). Enfin, il convient de s'intéresser à la reconfiguration du corps diplomatique sous la III^e République, marquée moins par une rupture que par une adaptation de l'appareil hérité du siècle précédent à un nouveau cadre politique et institutionnel (3).

³⁰ Baillou Jean, *Les Affaires étrangères et le corps diplomatique français*, Paris : CNRS Éditions, 1984, 2 volumes, 841 et 1018 pages.

³¹ Decaux Emmanuel, « Jean Baillou, Les affaires étrangères et le corps diplomatique français », *Politique étrangère*, 1985, n°1/50, p. 267-269.

1. Professionnaliser l'action extérieure : genèse du corps diplomatique de l'Ancien Régime à la Deuxième République

Entre la fin du XVI^{ème} siècle et le milieu du XIX^{ème} siècle, la France voit se constituer progressivement un corps diplomatique professionnalisé. De la centralisation monarchique aux réformes administratives de la Révolution, puis à leur prolongement sous la Restauration et la Monarchie de Juillet, l'action extérieure passe d'un système fondé sur les pratiques de cour à un appareil d'État organisé.

La diplomatie médiévale française reste jusqu'au XVI^{ème} siècle dominée par des ambassades *ad hoc*, confiées à des prélats ou à des nobles proches du roi, et est dépourvue de continuité institutionnelle. Comme le souligne Jean Baillou, ces missions étaient éminemment personnalisées, déconnectées d'un appareil administratif structuré, et reposaient davantage sur la loyauté au souverain que sur une compétence diplomatique proprement dite³². Le tournant intervient sous le règne d'Henri III, avec la nomination, en 1589, de Louis de Revol comme secrétaire d'État chargé exclusivement des Affaires étrangères, une fonction jusqu'alors diluée dans un ensemble de responsabilités plus larges. Cette création d'un secrétariat spécialisé, bien qu'interrompue temporairement en 1624, est rétablie en 1626 sous Richelieu, et marque un premier pas vers la construction d'un organe permanent de gestion des relations extérieures. Mais c'est véritablement sous Louis XIV que cette bureaucratisation diplomatique atteint une maturité institutionnelle. Charles Colbert de Croissy, puis son neveu Jean-Baptiste Colbert de Torcy, mettent en place un système administratif centralisé, organisé autour de bureaux géographiques spécialisés et d'un Dépôt des Affaires étrangères pour l'archivage systématique des correspondances. Dès la création de cette administration spécialisée, il avait été prévu que chaque secrétaire d'État serait assisté d'un commis et de six clercs. Leur nombre n'a cessé d'augmenter : on en compte 37 au 1^{er} janvier 1766, dont dix-neuf affectés aux affaires politiques, y compris les six employés du bureau des consulats dirigé par Le Gay, issus de la Marine³³. En 1774, 38 commis sont en fonction, dont au moins dix-sept sur les questions politiques³⁴. Si leur effectif a doublé

³² Baillou Jean, *Les Affaires étrangères et le corps diplomatique français*, *op. cit.*

³³ Ministère de l'Europe et des Affaires étrangères, « Histoire du ministère des Affaires étrangères et de la constitution de ses fonds d'archives », *Site internet* (https://www.diplomatie.gouv.fr/IMG/pdf/1_histoire_panorama_des_fonds_ir_cle8c1ea7.pdf), 2020, p. 6, consulté le 09 janvier 2025.

³⁴ Ministère de l'Europe et des Affaires étrangères, *ibid.*, p. 6, consulté le 09 janvier 2025.

entre 1727 et 1766, il se stabilise toutefois durant les dernières années du règne de Louis XV. Ce travail de rationalisation traduit la volonté de la monarchie absolue d'imposer une logique étatique dans un domaine jusque-là régi par les usages de la noblesse de cour. Parallèlement, le profil de l'ambassadeur évolue profondément. De simple noble chargé de porter un message ou de négocier un traité, il devient un fonctionnaire qualifié, souvent issu du parlement ou de la haute magistrature, formé à la négociation, au renseignement et à l'analyse des équilibres européens. Lucien Bély montre ainsi que les ambassadeurs sous Louis XIV, au-delà de leur rôle de représentation, remplissent une fonction essentielle d'observation stratégique, alimentant le pouvoir central d'informations politiques et militaires³⁵. Bély souligne également que les relations internationales du XVII^{ème} siècle commencent à se structurer autour de normes coutumières partagées (protocole, hiérarchie entre États, immunités diplomatiques) qui tendent à créer un espace de communication codifié entre puissances souveraines³⁶. Ce cadre normatif, hérité en partie du droit des gens, trouve une première concrétisation dans les traités de Westphalie de 1648, qui, outre leur portée politique, consacrent des principes juridiques fondamentaux pour l'équilibre des puissances et la reconnaissance mutuelle des souverainetés en Europe. Le XVIII^{ème} siècle prolonge cette tendance en approfondissant la spécialisation du corps diplomatique. Le ministère des Affaires étrangères devient le centre névralgique d'un savoir diplomatique transmis et conservé. Chaque bureau est chargé d'une aire géographique précise et les correspondances sont archivées de manière systématique. Aussi, les instructions envoyées aux ambassadeurs suivent un modèle de plus en plus formalisé. Les ambassadeurs eux-mêmes, loin d'être de simples courroies de transmission, deviennent des techniciens du dialogue interétatique³⁷. Ils maîtrisent plusieurs langues, rédigent des analyses politiques et anticipent les évolutions diplomatiques. L'État, en retour, les dote de titres, de privilèges, mais aussi d'un encadrement strict, tant protocolaire que disciplinaire. Sous la Révolution, le ministère des Affaires étrangères revient à Paris en 1792 et fait l'objet d'une réorganisation en six divisions fonctionnelles : division Nord, division du Midi, division des Consuls, division des Fonds, division des Relations commerciales et division des Archives³⁸. La période post-napoléonienne perpétue cette dynamique avec la nomination de figures

³⁵ Bély Lucien, *Espions et ambassadeurs au temps de Louis XIV*, Paris : Fayard, 1990, 908 pages.

³⁶ Bély Lucien, *L'art de la paix en Europe : Naissance de la diplomatie moderne, XVII^e-XVIII^e siècle*, Paris : PUF, 2007, 752 pages.

³⁷ Baillou Jean, *Les Affaires étrangères et le corps diplomatique français*, *op. cit.*

³⁸ Ministère de l'Europe et des Affaires étrangères, *Histoire du ministère des Affaires étrangères et de la constitution de ses fonds d'archives*, *op. cit.*, p. 8, consulté le 09 janvier 2025.

éminentes telles que François-René de Chateaubriand (ministre de 1822 à 1824) ou Armand-Jules, prince de Polignac (1829–1830), qui incarnent encore une diplomatie aristocratique, tout en s'insérant dans l'appareil administratif modernisé de la monarchie restaurée³⁹. Sous la Monarchie de Juillet, cette continuité est incarnée par François Guizot, ministre des Affaires étrangères de 1840 à 1848, qui développe une diplomatie de concertation et d'équilibre, notamment dans le cadre de l'Europe post-viennoise⁴⁰. Il est suivi, en 1848, par Alphonse de Lamartine, ministre éphémère mais symbolique de la Deuxième République, qui entend réconcilier l'action diplomatique avec les idéaux républicains, dans un contexte de forte instabilité institutionnelle. Hérités du XVIII^{ème} siècle, les grands congrès diplomatiques tels qu'Utrecht (1713) ou Vienne (1738) ont codifié des pratiques communes (hiérarchie des représentants, modalités de signature des traités, critères de légitimité des interlocuteurs) qui influencent encore les usages diplomatiques du XIX^{ème} siècle. C'est dans ce contexte que la diplomatie française, tout en restant un outil du pouvoir monarchique, devient un espace autonome de savoirs et de pratiques, préfigurant le modèle bureaucratique moderne. Ce processus ne signifie pas la disparition des logiques d'influence personnelle ou des jeux de cour, mais leur encadrement progressif dans une architecture étatique moderne.

Entre 1589 et 1848, la diplomatie française passe d'une logique de représentation aristocratique à une organisation étatique rationnelle de gouvernement. La professionnalisation des agents et la centralisation de l'action extérieure de la France posent les fondements d'un véritable corps diplomatique. Cette évolution prépare les transformations plus ambitieuses qui seront engagées sous le Second Empire.

2. Le Quai d'Orsay est né impérial : histoire d'une diplomatie façonnée par les Empires

Sous les deux Empires, la diplomatie française ne se réduit pas à un instrument d'apparat, mais devient un levier central de la politique impériale. Cette période marque un tournant dans l'évolution du nouveau ministère des Relations extérieures, qui devient progressivement un rouage central de l'appareil d'État et dans la construction de la puissance

³⁹ Ministère de l'Europe et des Affaires étrangères, *ibid.*, p. 11, consulté le 09 janvier 2025.

⁴⁰ Ministère de l'Europe et des Affaires étrangères, *ibid.*, p. 12, consulté le 09 janvier 2025.

française sur la scène internationale. Si le pouvoir personnel des deux Napoléon reste incontestable, les diplomates ne sont pas relégués à un rôle de simple exécutant. Ils prennent part, à divers degrés, à l'élaboration et à la conduite de la politique étrangère, dans un cadre de plus en plus professionnalisé et institutionnalisé.

Sous le Premier Empire, la diplomatie, bien qu'éclipsée par la prépondérance militaire de Napoléon I^{er}, constitue un pilier de son système international. L'ouvrage dirigé par Yves Bruley et Thierry Lentz, issu d'un colloque organisé par plusieurs institutions historiques, vient combler une lacune historiographique en s'intéressant spécifiquement au rôle des diplomates dans l'action extérieure du Consulat et de l'Empire⁴¹. Loin d'opposer la guerre à la diplomatie, Napoléon conçoit les deux comme des instruments complémentaires d'une même stratégie politique. La diplomatie n'est pas un échec de la guerre, mais sa « continuation par d'autres moyens »⁴². Les cinq ministres des Relations extérieures qui se succèdent sous l'Empire (Reinhard, Talleyrand, Champagny, Maret et Caulaincourt) apparaissent dans cette perspective comme des médiateurs entre la volonté impériale et les contraintes du jeu diplomatique européen. Certes, leur marge de manœuvre reste limitée face à un souverain omniprésent, mais ils jouent un rôle non négligeable dans la préparation des traités, la négociation avec les puissances adverses ou la gestion des affaires courantes. Napoléon initie également une réforme du recrutement diplomatique en sélectionnant les agents parmi les auditeurs du Conseil d'État, amorçant ainsi une spécialisation administrative du corps⁴³. Cette réforme est consolidée par Charles-Maurice de Talleyrand-Périgord, communément appelé Talleyrand, ministre des Relations extérieures de 1797 à 1807, puis brièvement sous la Première Restauration. Il structure une véritable carrière diplomatique, distinguant clairement les fonctions exercées à l'intérieur de celles confiées à l'étranger⁴⁴. C'est aussi sous son influence que le cabinet du ministre voit le jour en 1812, avant d'être formellement institué en 1815 comme organe central de coordination politique. Cette diplomatie impériale repose sur un personnel profondément renouvelé, issu pour une large part des bouleversements révolutionnaires. L'étude prosopographique des diplomates napoléoniens, menée par Bruley et Lentz, met en lumière une ouverture sociale significative

⁴¹ Bruley Yves et Lentz Thierry, *Diplomaties au temps de Napoléon*, Paris : CNRS Éditions, 2014, 300 pages.

⁴² En référence à la maxime de Clausewitz : « La guerre n'est que la simple continuation de la politique par d'autres moyens. »

⁴³ Bruley Yves et Lentz Thierry, *Diplomaties au temps de Napoléon*, *op. cit.*

⁴⁴ Védrine Hubert (dir.), *Grands diplomates. Les maîtres des relations internationales de Mazarin à nos jours*, Paris : Perrin, 2023, 416 pages.

: nombre d'entre eux sont issus de milieux modestes ou intermédiaires, mais ont pu accéder aux fonctions diplomatiques grâce à l'essor de l'enseignement secondaire sous l'Ancien Régime et à la fluidité sociale induite par la Révolution⁴⁵. Cette ouverture s'accompagne d'une montée en compétences techniques, notamment par l'intégration de profils spécialisés tels que les ingénieurs géographes, qui confèrent à la diplomatie française une technicité inédite en Europe. Mais si le Premier Empire avait amorcé un renouvellement social du personnel diplomatique, le Second Empire (1852–1870) approfondit ce mouvement dans un cadre plus structuré, en l'inscrivant dans une administration stabilisée et hiérarchisée. Yves Bruley démontre en effet que le ministère des Affaires étrangères, loin d'être marginalisé par la volonté de centralisation du pouvoir impérial, en devient au contraire un levier d'action essentiel⁴⁶. Il qualifie ainsi, sous le Second Empire, le ministère de « Quai d'Orsay conquérant » pour désigner l'activisme diplomatique de la France sous Napoléon III. Cette expression reflète le basculement vers une diplomatie offensive, notamment en Méditerranée orientale, dans les Balkans et au Proche-Orient. Dans la première décennie du régime, les diplomates jouent un rôle significatif dans la formulation et l'exécution de la politique étrangère, en complément de l'action personnelle de l'Empereur. L'apogée de cette diplomatie impériale se manifeste notamment lors du Congrès de Paris de 1856, qui règle la guerre de Crimée après la défaite de la Russie face à la coalition franco-britannico-ottomane. Si la guerre de Crimée avait initialement été le théâtre de tensions entre Napoléon III et son administration diplomatique, le succès du Congrès révèle la capacité du Quai à orchestrer une politique internationale⁴⁷. Bruley conteste également l'idée selon laquelle la question italienne aurait été exclusivement conduite par Napoléon III. Il met en lumière le rôle actif du Quai dans la gestion des dossiers franco-italiens, notamment en 1859 avec la guerre contre l'Autriche, mais surtout dans les négociations qui conduisent à l'annexion de Nice et de la Savoie. Sur le plan administratif, le Quai devient une administration centralisée et hiérarchisée, animée par un véritable esprit de conquête politique. Cette montée en puissance s'accompagne pourtant d'une certaine instabilité politique : en dix-huit ans, le portefeuille des Affaires étrangères change de titulaire à neuf reprises. Parmi ces ministres, Alexandre Colonna, comte Walewski, occupe la fonction de 1855 à 1860 et joue un rôle déterminant dans la diplomatie du Second Empire, notamment lors du Congrès de Paris et dans la gestion de la question italienne. Cette évolution accompagne le regain d'activisme international de

⁴⁵ Bruley Yves et Lentz Thierry, *Diplomaties au temps de Napoléon*, op. cit.

⁴⁶ Bruley Yves, *Le Quai d'Orsay impérial*, Paris : Éditions Pedone, 2012, 220 pages.

⁴⁷ Bruley Yves, *Le Quai d'Orsay impérial*, op. cit.

la France : guerre de Crimée, expédition au Mexique (1861–1867), engagement dans l'unification italienne, politique d'influence au Levant. Le personnel reste majoritairement issu des élites sociales traditionnelles (noblesse et haute bourgeoisie) mais les parcours de carrière sont de plus en plus professionnalisés. Les nominations politiques deviennent rares, au profit d'un recrutement fondé sur les compétences et l'expérience. C'est « l'âge d'or de la diplomatie de carrière »⁴⁸. Enfin, Bruley identifie l'émergence d'une spécialisation fonctionnelle à Paris : aux côtés des « hommes du terrain », on voit se développer des « hommes de bureau », anciens collaborateurs ministériels ou experts en affaires internationales, qui constituent le noyau dur de l'appareil diplomatique. Cette dualité préfigure les clivages internes qui traverseront le corps diplomatique jusqu'au XX^{ème} siècle.

Ainsi, sous les deux Empires, la diplomatie française ne se limite pas à un simple relais du pouvoir personnel, mais devient progressivement un instrument structuré et professionnalisé. Le Premier Empire amorce une ouverture sociale et administrative du corps diplomatique. Le Second Empire, dans un contexte de centralisation politique, parachève cette transformation en dotant le Quai d'Orsay d'une organisation moderne et d'une capacité d'action autonome. Et bien que la diplomatie impériale reste marquée par les aléas du pouvoir bonapartiste, elle constitue néanmoins un moment fondateur dans la construction d'une diplomatie d'État, appelée à se développer pleinement sous la Troisième République.

3. De la III^{ème} République à Vichy : une professionnalisation tiraillée par l'idéal républicain et l'héritage aristocratique

*« Oui ! je pressens, je sens, j'annonce la venue et la présence, dans la politique, d'une couche sociale nouvelle qui est aux affaires depuis tantôt dix-huit mois, et qui est loin, à coup sûr, d'être inférieure à ses devancières »*⁴⁹,

Léon Gambetta

⁴⁸ Bruley Yves, *Le Quai d'Orsay impérial*, op. cit.

⁴⁹ Discours de Gambetta à Grenoble le 26 septembre 1872.

La chute du Second Empire et l'avènement de la Troisième République imposent au Quai d'Orsay une double exigence : d'une part, préserver le prestige diplomatique de la France, et d'autre part, renouveler socialement le corps diplomatique. Dès 1872, Gambetta annonce l'arrivée des « couches nouvelles » dans l'appareil d'État, cristallisant la volonté républicaine d'ouvrir la diplomatie à des élites issues de la bourgeoisie méritocratique plutôt que de l'aristocratie monarchique. Cette ambition prend corps dans une série de réformes : réorganisation du ministère, concours de recrutement, montée en puissance de l'École libre des sciences politiques. Mais la professionnalisation du Quai d'Orsay ne s'arrête pas et se poursuit également voire s'intensifie au fil des grandes ruptures du premier XX^{ème} siècle : la Première Guerre mondiale transforme l'administration diplomatique, tandis que l'entre-deux-guerres, sous l'impulsion d'Aristide Briand, marque l'essor d'une diplomatie multilatérale. Enfin, la Seconde Guerre mondiale provoque un éclatement inédit de l'appareil diplomatique entre Vichy et la France libre. C'est donc une profonde recomposition que cette période engage.

La Troisième République (1870-1940) voit s'amorcer un processus de réforme profonde, qui engage le Quai d'Orsay dans un processus de professionnalisation dans un esprit largement inspiré de la bureaucratie moderne. C'est ce que met en évidence Isabelle Dasque dans *Les diplomates de la République (1871-1914)*, ouvrage recensé par Étienne Peyrat⁵⁰. L'analyse proposée par Dasque montre que la diplomatie française ne reste pas à l'écart des mutations sociopolitiques qui traversent l'ensemble des élites de la fin du XIX^{ème} siècle⁵¹. L'historiographie traditionnelle souligne d'ailleurs que la principale préoccupation des républicains fut de redonner à la France devenue République sa place dans le concert des grandes nations et de briser l'isolement imposé par le système bismarckien⁵². Les ministres successifs privilégièrent donc la nomination d'hommes dévoués au régime, au risque de provoquer leur marginalisation auprès des chancelleries étrangères, comme en témoigne l'exemple du gambettiste Challemel-Lacour à Londres⁵³. Cette volonté politique s'accompagne d'une réflexion sur l'origine sociale du corps diplomatique : les républicains prétendaient promouvoir l'émergence des « couches nouvelles », selon la célèbre formule de Gambetta à Grenoble en 1872, même si Jean Estèbe a montré que ce renouvellement fut

⁵⁰ Dasque Isabelle, *Les diplomates de la République (1871-1914)*, Paris : Sorbonne Université Presses, 2020, 720 pages. ; Forestier-Peyrat Étienne, « Diplomates et républicains ? », *La Vie des idées*, (<https://laviedesidees.fr/Isabelle-Dasque-Les-diplomates-de-la-Republique>), 2020, consulté le 15 février 2025.

⁵¹ Dasque Isabelle, « Une élite en mutation : les diplomates de la République (1871-1914) », *Histoire, économie & société*, 2007, n°26/4, p. 81-98.

⁵² Grévy Jérôme, « La formation des diplomates français au XIX^{ème} siècle. De la sociabilité aristocratique à la méritocratie républicaine ? », *Revue du Nord*, 2019, n°431/3, p. 585-595.

⁵³ Dasque Isabelle, *Les diplomates de la République (1871-1914)*, *op. cit.*

limité et progressif⁵⁴. La professionnalisation du corps diplomatique passe d'abord par une reconfiguration partielle de son recrutement. La part de la noblesse, encore largement dominante sous le Second Empire, décline de manière significative : de 72 % des ambassadeurs et ministres plénipotentiaires dans les années 1871-1878, elle tombe à moins de 20 % dans la décennie précédant la Première Guerre mondiale⁵⁵. Si les grandes familles aristocratiques n'ont pas disparu, « la Carrière » s'ouvre désormais aux membres de la bourgeoisie diplômée, notamment issus des professions juridiques ou de la haute fonction publique⁵⁶. Cette ouverture, toute relative qu'elle soit, correspond à une volonté affichée de rompre avec les critères de naissance et d'introduire des éléments de sélection conformes à l'idéal républicain de méritocratie. Dans cette optique, l'administration diplomatique, encore largement régie par les ordonnances de 1832 et 1833, fait l'objet d'une profonde réorganisation. Par arrêté du 1er février 1880 et décrets du 24 avril et du 18 septembre 1880, une Direction du personnel est créée pour gérer le nombre croissant d'agents. Les emblèmes officiels sont républicanisés, avec la mention explicite « République française » sur les cachets et uniformes diplomatiques. La réforme du recrutement est également décisive. Le décret du 10 juillet 1880, pris à l'initiative de Charles de Freycinet transforme l'accès à la « Carrière »⁵⁷ : il abolit le système des « surnuméraires », stagiaires non rémunérés au ministère des Affaires étrangères comme dans les autres départements gouvernementaux, en instaurant un concours public. Ce concours annuel est ouvert aux jeunes Français âgés de 21 à 25 ans, titulaires d'une licence universitaire ou diplômés d'une grande école. Les épreuves évaluent non seulement la connaissance des institutions françaises et étrangères, mais aussi l'histoire diplomatique depuis 1648, le droit international public et privé, l'économie politique et la géographie commerciale. Un haut niveau en langues n'est pas exigé à l'entrée, mais devient obligatoire à l'issue des trois années de stage. L'examen final de classement est encore plus exigeant puisque les attachés diplomatiques doivent maîtriser l'allemand et l'anglais, ainsi que l'histoire diplomatique contemporaine. Les attachés consulaires doivent ajouter la connaissance du droit douanier et de la géographie commerciale. Le comportement, le zèle et les aptitudes manifestées durant le stage sont également pris en

⁵⁴ Estèbe Jean, *Les ministres de la République : 1871-1914*, Paris : Presses de la FNSP, 1982, 256 pages.

⁵⁵ Dasque Isabelle, *Les diplomates de la République (1871-1914)*, *op. cit.*, p. 82.

⁵⁶ Lorient, Marc, « La carrière des diplomates français : Entre parcours individuel et structuration collective », *SociologieS*, n°1, 2009. ; La « Carrière » a longtemps été utilisé pour parler du métier de diplomate en France.

⁵⁷ Pradier-Fodere, *Cours de droit diplomatique*, Paris : A. Durand et Pedone, 1881, p. 601. ; Charles de Freycinet (1828-1923), ministre des Affaires étrangères de 1879-1880, 1882, 1885-1886 et ancien président du Conseil à quatre reprises.

compte dans l'évaluation⁵⁸. Dans cette perspective, les républicains entendent élever à la fois le niveau général des agents et ouvrir socialement la Carrière, même si, dans les faits, l'accès reste largement réservé aux fils de bonnes familles, du fait du coût des études et de la persistance des réseaux d'influence⁵⁹. Dasque souligne également que cette méritocratie reste en partie contrôlée car la cooptation sociale n'a pas disparu, et l'accès au concours est encore soumis à des lettres de recommandation et à des enquêtes préfectorales destinées à écarter les candidats jugés trop hostiles au régime⁶⁰. De plus, la réorganisation du ministère accompagne cette tendance avec la multiplication des bureaux spécialisés, une centralisation accrue, un classement géographique des missions diplomatiques. Toutes ces réformes visent à moderniser le fonctionnement du Quai d'Orsay et à le mettre au service du nouvel État républicain. Dans ce processus de professionnalisation, l'École libre des sciences politiques fondée en 1872 par Émile Boutmy occupe une place essentielle. Elle devient rapidement un vivier de recrutement privilégié : en 1891 et en 1898, tous les reçus sont d'anciens élèves de l'École (figure 1).

Année	Nombre de postes ouverts au concours	Nombre d'anciens élèves de l'École libre des sciences politiques admis
1886	11	9
1887	15	11
1889	10	9
1891	5	5
1898	8	8

Figure 1 – Part des anciens élèves de l'École libre des sciences politiques dans le concours d'entrée de diplomate : Grévy Jérôme, « La formation des diplomates français au XIX^{ème} siècle. De la sociabilité aristocratique à la méritocratie républicaine ? », *Revue du Nord*, 2019, n°431/3, p. 585-595.

⁵⁸ Dasque Isabelle, *Les diplomates de la République (1871-1914)*, op. cit., p. 91.

⁵⁹ Grévy Jérôme, « La formation des diplomates français au XIX^{ème} siècle. De la sociabilité aristocratique à la méritocratie républicaine ? », *Revue du Nord*, 2019, n°431/3, p. 585-595.

⁶⁰ Dasque Isabelle, *Les diplomates de la République (1871-1914)*, op. cit., p. 84.

La formation qu'elle dispense, fondée sur la pluridisciplinarité (droit, histoire, économie, géographie, langues vivantes), répond en effet aux attentes du ministère. Une autre dimension essentielle de cette professionnalisation est l'unification progressive des carrières diplomatique et consulaire. Historiquement distinctes, ces deux voies obéissaient à des logiques sociales différentes. En effet, la diplomatie attirait les jeunes gens fortunés, tandis que les consulats étaient accessibles à des candidats issus de milieux plus modestes. Les décrets de 1877 et 1880 instaurent un concours commun et une mobilité accrue entre les deux filières. Cette réforme permet notamment à des consuls compétents, tels Tissot, Roustan ou Mariani, d'accéder à des postes d'ambassadeurs, illustrant ainsi la reconnaissance progressive du mérite professionnel, indépendamment de l'origine sociale⁶¹. Aussi, la Première Guerre mondiale inaugure une nouvelle phase dans l'histoire administrative du Quai d'Orsay. Confronté à des enjeux diplomatiques inédits et à une intensification de l'action extérieure, le ministère se dote de nouveaux services adaptés à ses fonctions élargies : un secrétariat général est créé en 1915, des services spécialisés apparaissent (Presse, Œuvres, Réparations), amorçant la future direction des relations culturelles⁶². La nécessité de centraliser les activités conduit à l'institutionnalisation du poste de secrétaire général par le décret du 21 janvier 1920. Ce dernier est désormais chargé de la haute direction de tous les services et devient l'épine dorsale de l'administration diplomatique. Cette période voit également émerger des figures politiques majeures. Aristide Briand, à plusieurs reprises ministre des Affaires étrangères (notamment de 1925 à 1932), incarne une diplomatie tournée vers le multilatéralisme et la paix. Son engagement en faveur de la Société des Nations et son action pour la réconciliation franco-allemande imprègnent profondément l'entre-deux-guerres. Le Quai d'Orsay, sous son impulsion, développe une diplomatie nouvelle, moins aristocratique et plus technicienne, en lien avec les enjeux collectifs de coopération économique et de désarmement. Enfin, la Seconde Guerre mondiale provoque une fragmentation brutale de l'appareil diplomatique⁶³. Le 1er juillet 1940, les services du ministère des Affaires étrangères du régime de Vichy sont réduits à leur plus simple expression et s'installent à l'Hôtel du Parc à Vichy⁶⁴. Pierre Laval cumule alors les fonctions de chef de gouvernement, de ministre des Affaires étrangères, de ministre de l'Intérieur et de ministre de l'Information. À Londres, un autre Quai d'Orsay prend forme :

⁶¹ Dasque, *ibid.*, p. 84-86.

⁶² Ministère de l'Europe et des Affaires étrangères, *Histoire du ministère des Affaires étrangères et de la constitution de ses fonds d'archives*, op. cit., p. 17, consulté le 09 janvier 2025.

⁶³ Ministère de l'Europe et des Affaires étrangères, *ibid.*, p. 18 consulté le 09 janvier 2025.

⁶⁴ Ministère de l'Europe et des Affaires étrangères, *ibid.*, p. 18 consulté le 09 janvier 2025.

celui de la France libre. Le général de Gaulle conduit d'abord lui-même les négociations diplomatiques, avant de confier cette mission à René Massigli, qui devient commissaire aux affaires étrangères du Comité national français en 1943.

De la mise en place d'un concours républicain dans les années 1880 à l'émergence d'une diplomatie professionnalisée dans l'entre-deux-guerres, le Quai d'Orsay connaît une transformation continue. Portée d'abord par des républicains soucieux de moraliser et d'ouvrir le recrutement, la professionnalisation du ministère se consolide sous l'effet des guerres mondiales et de la complexification des relations internationales. Si l'origine sociale des diplomates reste largement élitare, leur formation et leurs fonctions évoluent profondément. L'éclatement de l'appareil diplomatique entre Vichy et la France libre en 1940 révèle enfin combien cette institution est désormais au cœur des enjeux de légitimité politique.

L'émergence progressive d'un corps diplomatique en France, entre le XVI^{ème} et le XX^{ème} siècle, a contribué à faire de la diplomatie un domaine d'action publique de plus en plus professionnalisé, doté de ses propres savoir-faire, de ses normes de fonctionnement, et d'une position relativement autonome au sein de l'appareil d'État. Ce processus d'institutionnalisation, s'il marque une étape décisive dans la structuration du Quai d'Orsay, ne saurait toutefois être interprété comme une évolution linéaire. En réalité, la consolidation de ce corps diplomatique s'est toujours accompagnée de tensions internes. En effet, héritier d'une tradition aristocratique enracinée dans l'Ancien Régime, le diplomate du XIX^{ème} siècle doit composer avec l'affirmation d'une République qui entend affranchir l'administration des logiques de caste. À cette ligne de fracture s'ajoutent donc des tensions croissantes liées à la gestion des affaires extérieures de l'Empire, notamment face au ministère des Colonies, puis à celui de la Coopération. Enfin, la montée en puissance de la diplomatie économique au XX^{ème} siècle vient remettre en cause l'unité fonctionnelle du Quai d'Orsay. Ainsi, le Quai d'Orsay est dès ses origines le théâtre de concurrences durables. Il convient désormais d'analyser ces tensions fondatrices, qui révèlent les ambiguïtés persistantes du processus de professionnalisation diplomatique.

B. La professionnalisation des diplomates contrariée par la permanence des concurrences

L'histoire du corps diplomatique français est traversée par une tension constante entre revendication d'un monopole professionnel et remise en cause de ce dernier par des acteurs extérieurs. En effet, le champ diplomatique s'est construit dans l'interaction, souvent conflictuelle, avec d'autres formes de légitimité : aristocratique sous l'Ancien Régime, républicaine à partir de 1870, technocratique au XX^{ème} siècle. La Troisième République marque une étape décisive, en opposant aux anciennes élites de naissance une nouvelle génération de diplomates issus de la méritocratie républicaine, porteurs d'une conception rationalisée et professionnalisée du métier⁶⁵. Mais cette reconfiguration sociologique ne suffit pas à faire du Quai d'Orsay un acteur exclusif des relations extérieures de l'État. En parallèle, d'autres administrations revendiquent une légitimité d'action sur la scène internationale. Le cas de l'Empire colonial français, notamment, met en lumière une rivalité durable entre diplomates et hauts fonctionnaires du ministère des Colonies, puis de la Coopération, dans la gestion de l'action extérieure. Cette tendance se poursuit au siècle suivant avec l'émergence d'une diplomatie économique, qui est incarnée par des hauts fonctionnaires du ministère des Finances ou du Commerce et qui concurrencent progressivement le Quai d'Orsay dans ses attributions traditionnelles. Cette concurrence révèle une reconfiguration structurelle de l'action extérieure de l'État⁶⁶.

Ainsi, l'histoire de la diplomatie française peut être relue à travers les concurrences qui ont contrarié sa professionnalisation : d'abord en tant qu'opposition entre élites aristocratiques et républicaines au sein même du corps (1), ensuite dans le cadre impérial à travers les tensions interministérielles (2), et enfin par l'éclatement fonctionnel que représente la diplomatie économique (3).

⁶⁵ Dasque Isabelle, *Les diplomates de la République (1871-1914)*, op. cit.

⁶⁶ Badel Laurence, *Diplomatie et grands contrats*, 2011, Paris : Éditions de la Sorbonne, 512 pages.

1. La confrontation entre aristocrates et républicains : le modèle du fantôme de Norpois disputé⁶⁷

Si l'Ancien Régime avait amorcé une forme de professionnalisation du métier diplomatique, c'est bien sous la Troisième République que s'opère une structuration décisive de la « Carrière ». Mais cette transformation s'accompagne d'une confrontation directe entre les anciennes élites aristocratiques, porteuses d'une légitimité fondée sur le rang, l'honneur et les réseaux, et les nouvelles élites républicaines issues des concours administratifs et du mérite scolaire. À l'instar de nombreuses institutions républicaines à la fin du XIX^{ème} siècle, le Quai d'Orsay devient alors un théâtre de luttes symboliques, où se rejouent les grandes fractures politiques et sociales de l'époque.

Isabelle Dasque met en évidence l'intensité de ces tensions en étudiant les trajectoires des 405 diplomates devenus ministres plénipotentiaires ou ambassadeurs entre 1871 et 1914⁶⁸. Elle montre que cette transition n'a rien de linéaire ni de pacifique : les diplomates issus du concours d'entrée, forme emblématique de la méritocratie républicaine, nourrissent une méfiance marquée envers ceux qui entrent par le « tour extérieur ». Cette voie parallèle permet alors à des hauts fonctionnaires d'autres ministères d'accéder aux carrières diplomatiques sans passer par la voie royale du concours. Considérés comme incompetents, étrangers au monde diplomatique et parfois trop politisés, ces nouveaux venus sont regardés avec suspicion voire hostilité par les « héritiers » de la tradition aristocratique du Quai. Philippe Berthelot, étoile montante du Quai au début du XX^{ème} siècle, se moque lors de son passage à Pétersbourg d'un conseiller d'ambassade qui « ne peut s'habituer à croire qu'il existe des personnes non titrées » et lui donne le nom de « baron Berthelot »⁶⁹. Comme le souligne Dasque, la part de la noblesse d'Ancien Régime parmi les diplomates au début de la Troisième République reste particulièrement élevée. Sur les 405 parcours étudiés, près de 43 % présentent une particule et un quart dispose d'un titre de noblesse⁷⁰. De plus, en 1901, les ambassadeurs les plus importants sont titrés. On retrouve ainsi en Allemagne le marquis

⁶⁷ Dasque Isabelle, *À la recherche de Monsieur de Norpois : les diplomates de la République (1871-1914)*, Paris : Université Paris 4, 2005.

⁶⁸ Dasque Isabelle, *Les diplomates de la République (1871-1914)*, op. cit.

⁶⁹ Dasque, *ibid.*, p. 495.

⁷⁰ Forestier-Peyrat Étienne, « Diplomates et républicains ? », *La Vie des idées*, (<https://lavedesidees.fr/Isabelle-Dasque-Les-diplomates-de-la-Republique>), 2020, consulté le 15 février 2025, p. 2.

de Noailles, à Vienne le marquis de Rivereaux et le comte de Montebello en Russie⁷¹. Il est également à noter que si l'Hôtel du ministre des Affaires étrangères a été inauguré au 37 du Quai d'Orsay en 1853, c'est bien par continuité des pratiques antisocratiques : réceptions, dîners et bals sont au cœur de l'activité diplomatique⁷². Ainsi, même si la République affirme vouloir rompre avec les pratiques d'un autre âge, elle ne se défait pas totalement des logiques sociales héritées de l'Ancien Régime, et la présence de diplomates monarchistes et conservateurs tend même à se renforcer avec l'élimination des bonapartistes, ennemis de la République⁷³. Cette aristocratie est même parfois consolidée par les autorités républicaines elles-mêmes : à partir de 1909, le ministère fait vérifier les titres nobiliaires revendiqués, conférant une forme de légitimité étatique à la noblesse authentifiée⁷⁴. À cela s'ajoutent des conditions matérielles d'accès particulièrement discriminantes : jusqu'en 1872, les candidats devaient justifier de 6 000 francs de revenus annuels, une somme considérable à l'époque excluant de facto les candidats issus des milieux modestes. Même après cette date, les exigences de présentation, les frais liés aux missions à l'étranger ou les attentes en matière de train de vie rendent l'exercice du métier peu compatible avec une origine modeste, malgré les discours égalitaires. Ainsi, Dasque met en lumière qu'en 1902, un ministre de France en poste à Rio confie devoir puiser dans son patrimoine personnel pour assurer son rang diplomatique, ce qui témoigne de la persistance d'une logique aristocratique dans l'exercice de la fonction⁷⁵. Cependant, à partir des années 1880, des réformes significatives transforment peu à peu le fonctionnement du Quai d'Orsay. Une politique d'épuration administrative écarte progressivement les éléments jugés hostiles à la République. Ce mouvement donne lieu à de véritables conflits générationnels : les jeunes diplomates formés à la République, issus souvent de l'École libre des sciences politiques fondée en 1872, s'opposent aux figures de l'aristocratie déclinante, attachées à une certaine idée du prestige diplomatique. Ces jeunes républicains, toutefois, doivent eux-mêmes se conformer aux codes en vigueur : ils adoptent les rituels mondains, les cérémonies codifiées, les savoir-faire et savoir-être hérités de la société de cour, afin de s'intégrer pleinement au corps diplomatique⁷⁶. La création de l'Association amicale d'entraide des Affaires étrangères en

⁷¹ Chale Christophe, *Les hauts fonctionnaires en France au XIX^{ème} siècle*, Paris : Gallimard, 1986, p. 154-157.

⁷² Hamon-Jugnet Marie et Oudin-Doglioni Catherine, *Le Quai d'Orsay. Hôtel du ministre des Affaires étrangères*, Paris : Éditions du Félin, 1991, 160 pages.

⁷³ Dasque Isabelle, *Les diplomates de la République (1871-1914)*, *op. cit.*, p. 282-283.

⁷⁴ Dasque, *ibid.*, p. 39.

⁷⁵ Dasque, *ibid.*, p. 212.

⁷⁶ Dasque, *ibid.*, p. 216.

1884, puis de l'Association professionnelle des fonctionnaires du ministère des Affaires étrangères en 1907, renforce l'appartenance à un corps diplomatique. Ces deux structures reflètent la volonté croissante de structurer la « Carrière » selon des logiques corporatistes modernes. Elles visent à défendre les intérêts matériels et moraux des agents, à consolider un esprit de corps, mais aussi à affirmer une culture professionnelle. Ce nouvel esprit, s'il reste imprégné d'un certain conservatisme modéré, se veut désormais fidèle à la République. Il s'enracine ainsi dans une mémoire collective républicaine qui, tout en convoquant les grandes figures tutélaires de Richelieu ou de Talleyrand, s'efforce de les réinterpréter dans le sens d'un service public loyal, au service de l'État et non plus d'un monarque.

En définitive, comme le montre Dasque, le Quai d'Orsay de la Troisième République ne correspond pas à l'image figée et dépassée du « fantôme de Monsieur de Norpois », ce personnage proustien incarnant une diplomatie surannée, prisonnière de ses codes et de ses révérences⁷⁷. Bien au contraire, le corps diplomatique se professionnalise progressivement, absorbant avec résistance mais sans rupture les principes républicains, dans un univers encore marqué par les hiérarchies sociales et les rituels hérités de l'Ancien Régime. Cette transformation s'opère notamment « par le bas », à travers l'intégration d'un personnel issu de milieux plus modestes, en prise avec les nouveaux besoins d'un État moderne⁷⁸.

2. Des Colonies à la Coopération, une rivalité institutionnelle dans la gestion de l'Empire colonial français

La gestion de l'empire colonial français a longtemps donné lieu à des luttes de compétence au sommet de l'appareil d'État. À partir de la fin du XIX^{ème} siècle, le ministère des Colonies entre progressivement en rivalité avec le ministère des Affaires étrangères notamment autour de la question centrale de la représentation internationale de la France dans les territoires colonisés. L'institutionnalisation du ministère des Colonies, puis la création du ministère de la Coopération sous la V^{ème} République, instaurent ainsi une rivalité interministérielle à l'égard de l'empire colonial français.

⁷⁷ Proust Marcel, *Du côté de chez Swann*, Paris : Gallimard, 1988, 720 pages.

⁷⁸ Dasque, *ibid.*, p. 291.

Le ministère des Colonies est né d'un processus lent de différenciation au sein de la Marine. Alors que d'autres puissances européennes avaient dès le XVI^{ème} siècle créé des institutions spécifiquement chargées de leurs possessions d'outre-mer, comme le "Consejo de Indias" espagnol ou le "Board of Trade" britannique, la France tarde à s'équiper d'un organe autonome. Jusqu'à la Révolution française, les affaires coloniales sont traitées par le secrétariat d'État à la Marine, y compris après la création en 1710 d'un bureau des Colonies, qui ne constitue qu'un embryon d'autonomie administrative⁷⁹. Ce n'est qu'en 1894 que le ministère des Colonies devient une entité permanente, à part entière, dotée de ses propres services⁸⁰. Cependant, cette reconnaissance administrative ne lui confère pas automatiquement le monopole de l'action extérieure dans les territoires colonisés. Dès la III^e République, une concurrence s'installe entre les représentants du ministère des Colonies et les diplomates du Quai d'Orsay, chacun revendiquant le droit de parler au nom de la France dans les espaces impériaux. Tandis que les administrateurs coloniaux, souvent issus de la haute fonction publique ou de l'armée, entendent incarner une autorité politique directe, les diplomates revendiquent leur compétence exclusive pour toute relation impliquant des acteurs internationaux, y compris avec les puissances voisines des colonies françaises. Ce chevauchement de compétences devient particulièrement sensible dans des zones stratégiques telles que l'Afrique du Nord ou l'Indochine. En Tunisie et au Maroc, protectorat oblige, les autorités coloniales françaises entrent en conflit avec les diplomates sur la gestion des relations avec les souverains locaux et les États étrangers : la question se pose de qui doit, en pratique, mener les négociations ou signer les traités. Dans plusieurs cas, l'administration coloniale agit de manière autonome, marginalisant les ambassadeurs ou les consuls et suscitant des frictions avec le Quai d'Orsay. À l'inverse, certains diplomates n'hésitent pas à critiquer l'action des gouverneurs coloniaux, accusés de compromettre l'image internationale de la France par leur autoritarisme ou leur méconnaissance des équilibres géopolitiques⁸¹. De plus, ces tensions prennent une acuité nouvelle après la Seconde Guerre mondiale, dans un contexte de recomposition géopolitique mondiale et de montée des revendications indépendantistes. Le ministère des Colonies, devenu en 1946 le ministère de la France d'Outre-mer, voit son champ d'action contesté par un Quai d'Orsay

⁷⁹ Houllemaire Marie, « Le bureau des colonies et ses commis », in Ulbert Jörg et Llinares Sylviane (dir.), *La liasse et la plume*, Rennes : Presses universitaires de Rennes, 2017, 184 pages.

⁸⁰ Duchêne Albert, *La politique coloniale de la France : le ministère des colonies depuis Richelieu*, Paris : Payot, 1928, 347 pages.

⁸¹ La Roque de Roquebrune Robert, « La direction de la Nouvelle-France par le ministère de la Marine », *Revue d'histoire de l'Amérique française*, n° 4/6, 1953, p. 470-488.

désormais central dans les négociations internationales et les politiques de coopération⁸². Les archives en témoignent puisque lors de l'accession des États africains à l'indépendance, de nombreux dossiers administratifs coloniaux sont transférés non à Paris mais aux ambassades nouvellement créées, afin de permettre aux diplomates de disposer d'une documentation opérationnelle⁸³. Ce choix illustre bien la montée en puissance du ministère des Affaires étrangères dans la gestion postcoloniale des relations franco-africaines. La rivalité entre les deux ministères peut donc être lue comme une lutte de légitimité sur la scène internationale. Aussi, alors que les territoires départementalisés relèvent désormais du ministère de l'Intérieur, les pays nouvellement indépendants sont confiés au ministère de la Coopération avec sa création en 1959. Pensé pour gérer les relations bilatérales avec les nouvelles républiques africaines issues de l'empire colonial, ce ministère devient rapidement un acteur autonome bien que cette invention de la V^{ème} ne soit pas portée par une volonté politique forte⁸⁴. En effet, De Gaulle et Debré observaient des positions différentes à ce sujet⁸⁵. Doté d'un lien direct avec l'Élysée, il incarne une diplomatie parallèle, centrée sur l'Afrique francophone, qui marginalise parfois le Quai d'Orsay. Cette dualité donne lieu à des conflits de compétence récurrents, notamment sur le terrain, où les ambassadeurs du MAE doivent composer avec des conseillers techniques du ministère de la Coopération. Les chercheurs ont bien documenté cette période. Jean-Pierre Bat évoque un véritable « syndrome Foccart », du nom du conseiller de De Gaulle, pour désigner cette tradition d'une diplomatie officieuse et politique aux marges du MAE⁸⁶. Antoine Glaser et Stephen Smith parlent quant à eux de « messieurs Afrique », décrivant ces hauts fonctionnaires opérant en réseau, hors des circuits diplomatiques traditionnels⁸⁷. Face aux critiques croissantes sur l'inefficacité et l'opacité de ce dispositif, la réforme de 1998 marque une tentative de recentralisation. Le ministère de la Coopération est supprimé par Hubert Védrine, après l'annonce faite par Alain Juppé, et ses missions sont progressivement intégrées au MAE. Cette réforme aboutit à la création d'une nouvelle direction, la direction générale de la coopération internationale et du développement (DGCID), issue de la fusion de la direction du développement de l'ancienne Coopération et de la direction des relations culturelles et scientifiques du Quai d'Orsay.

⁸² Décret du 26 janvier 1946.

⁸³ Taillemite Étienne, « Les archives anciennes des Colonies françaises aux Archives nationales », *La Gazette des archives*, 1964, n°46, p. 93-116

⁸⁴ Meimon Julien, « Que reste-t-il de la Coopération française ? », *Politique africaine*, 2007, n°105/1, p. 27-50.

⁸⁵ Meimon Julien, *En quête de légitimité. Le ministère de la Coopération (1959-1999)*, Lille : Université Lille 2, 2005.

⁸⁶ Bat Jean-Pierre, *Le syndrome Foccart*, 2012, Paris : Folio, 848 pages.

⁸⁷ Glaser Antoine et Smith Stephen, *Ces messieurs Afrique*, 1997, Paris : Calmann Lévy, 288 pages.

Ainsi, la rivalité du MEAE avec le ministère de la Coopération s'est terminée par la victoire du Quai sur la rue Monsieur⁸⁸.

La coexistence du ministère des Colonies, puis de la Coopération, avec le Quai d'Orsay a nourri une lutte entre ces derniers dans la gestion de l'empire colonial français. Cependant, cette rivalité s'est progressivement résolue au profit du MAE, qui a su imposer sa légitimité dans la conduite des relations postcoloniales.

3. Le cas de la diplomatie économique : un conflit institutionnel permanent

Laurence Badel, historienne des relations internationales et professeure à l'université Paris 1 Panthéon-Sorbonne, s'est intéressée aux origines et aux évolutions de la diplomatie économique française au XX^{ème} siècle⁸⁹. En s'appuyant sur de nombreuses archives et témoignages, elle retrace la construction progressive d'un appareil étatique chargé d'accompagner la conquête des marchés extérieurs, dans un contexte marqué par la compétition économique mondiale.

La diplomatie économique peut être définie, selon Marie-Christine Kessler, comme « la mise en œuvre, par une autorité publique, d'une politique à finalité commerciale et financière, destinée à assurer la prospérité économique du pays à travers les intérêts de ses entreprises »⁹⁰. Cette notion implique l'utilisation des outils diplomatiques pour promouvoir les exportations et attirer les investissements nationaux. Longtemps délaissée par les historiens au profit des juristes et politologues, cette dimension de l'action extérieure fait aujourd'hui l'objet d'une réévaluation historique, dans un contexte où la mondialisation et la multiplication des acteurs non étatiques ont redéfini les frontières de la diplomatie. C'est ce que Nicholas Bayne et Stephen Woolcock nomment la "new public diplomacy". Au début du XX^{ème} siècle, la France accuse un retard notable face à des puissances industrielles telles que l'Allemagne ou les États-Unis. Peu d'entreprises françaises disposent alors de filiales à

⁸⁸ Son numéro 20 a longtemps abrité le ministère de la Coopération, avant d'accueillir l'ambassade chinoise.

⁸⁹ Badel Laurence, *Diplomatie et grands contrats*, op. cit. ; voir aussi : Badel Laurence, *Diplomaties européennes*, 2021, Paris : Presses de Sciences Po, 540 pages ; *Écrire l'histoire des relations internationales contemporaines*, 2024, Paris : Armand Colin, 296 pages ; *Histoire et relations internationales*, 2020, Paris : Éditions de la Sorbonne, 366 pages.

⁹⁰ Badel Laurence, *Diplomatie et grands contrats*, op. cit., p. 8.

l'étranger, et les performances technologiques nationales, en particulier dans les secteurs clés comme la chimie ou l'électricité, restent limitées. Pourtant, l'État n'a pas été inactif, puisque dès la fin du XVIII^{ème} siècle il s'est doté d'outils pour accompagner l'expansion économique, tels que les consulats rattachés au ministère des Affaires étrangères (depuis 1793), ou les chambres de commerce, recrées en 1802. En 1898, la création des conseillers du commerce extérieur de la France (CCEF) ajoute une nouvelle brique à cet édifice. Mais l'organisation de la diplomatie économique reste marquée par une concurrence structurelle entre institutions, reflet d'un tiraillement entre un modèle jacobin et centralisé, incarné par le Quai d'Orsay, et une approche plus libérale, portée par les milieux d'affaires. Cette dualité devient plus manifeste avec la Première Guerre mondiale. Étienne Clémentel, ministre du Commerce dès 1915, conçoit une diplomatie économique ambitieuse, inspirée du modèle britannique, qui s'appuie sur le réseau diplomatique du Quai d'Orsay tout en développant une centrale d'information économique. Toutefois, en 1918, les attachés commerciaux sont transférés du ministère des Affaires étrangères au ministère du Commerce, une décision interprétée par Laurence Badel comme une véritable « dépossession », marquant la perte du monopole diplomatique traditionnel au profit d'une logique plus technocratique. Ce rééquilibrage des compétences ne met pas fin aux tensions. En 1919, Jacques Seydoux, diplomate influent, fonde une sous-direction des relations commerciales internationales pour réinsérer l'économie dans les relations diplomatiques. Pourtant, tout au long des années 1920, le « conflit permanent » décrit par Badel entre le Quai d'Orsay et le ministère du Commerce ne faiblit pas, notamment autour de la place des milieux privés dans l'élaboration de la politique commerciale. Clémentel tente de concilier ces intérêts divergents en impulsant la création d'un organe néo-corporatiste, la Confédération générale de la production française (CGPF), censée donner une voix au patronat dans l'action publique. Mais la rivalité ne s'estompe pas. Une coexistence institutionnelle conflictuelle s'installe. En effet, chaque ministère dispose de sa propre sous-direction des relations économiques extérieures, tandis que les traités commerciaux sont élaborés conjointement, au prix de lourdeurs bureaucratiques. La crise économique des années 1930 renforce temporairement l'État interventionniste avec l'Office national du commerce extérieur qui est supprimé et les prérogatives réorientées vers le ministère du Commerce, symbole du retour d'un État stratège. Dans l'entre-deux-guerres, la diplomatie économique se professionnalise avec l'envoi d'attachés commerciaux dans les grandes capitales, notamment à Londres, et l'instauration d'un système d'assurance-crédit à l'exportation, embryon de ce qui deviendra la Compagnie française d'assurance pour le commerce extérieur (COFACE) en 1946.

L'après-Seconde Guerre mondiale marque une nouvelle phase de recomposition institutionnelle. Tandis que le Quai d'Orsay conserve la responsabilité de l'élaboration des orientations stratégiques, le ministère des Finances s'impose progressivement comme le principal acteur de l'exécution des politiques économiques extérieures. La création de la Direction des relations économiques extérieures (DREE) en 1944 incarne ce basculement puisqu'elle devient un acteur central de l'accompagnement des entreprises à l'export et de la mise en œuvre des politiques commerciales. Le passage en 2014 du ministre chargé du Commerce extérieur du ministère de l'Économie au MAE n'a fait qu'accroître cette défiance entre les deux ministères, certains condamnant même une dépossession du ministère de l'Économie⁹¹.

Ainsi, la diplomatie économique s'est construite comme un champ de rivalités durables entre des acteurs aux logiques divergentes avec d'une part un État diplomatique, porteur d'une vision centralisée, et d'autre part un État économique, plus libéral et tourné vers les besoins des entreprises. Cette dialectique reste structurante aujourd'hui, tant dans la conduite de l'action extérieure que dans la définition des priorités économiques nationales.

*

L'histoire de la diplomatie française, telle qu'elle se déploie entre l'Ancien Régime et le XX^{ème} siècle, révèle les conditions d'émergence d'un corps d'État singulier, à la fois profondément institutionnalisé et structurellement exposé à des formes récurrentes de remise en cause. La professionnalisation des agents du Quai d'Orsay, fruit d'un lent processus d'autonomisation administrative et de spécialisation, ne peut être comprise indépendamment des tensions qui en ont jalonné son développement. Dès sa formation, le corps diplomatique se constitue dans un rapport dialectique avec d'autres formes de légitimité, notamment aristocratique et républicaine et dans un contexte de luttes interinstitutionnelles récurrentes, notamment avec les ministères des Colonies, de la Coopération ou de l'Économie. La

⁹¹ Robin Jean-Pierre, « SOS, la France a perdu son ministre du Commerce extérieur », *Le Figaro* (<https://www.lefigaro.fr/vox/economie/2018/03/18/31007-20180318ARTFIG00158-sos-la-france-a-perdu-son-ministre-du-commerce-exterieur.php>), 2018, consulté le 12 février 2025.

diplomatie française s'est ainsi édifiée sur une logique de coexistence conflictuelle avec d'autres acteurs administratifs et politiques. Son identité est ainsi marquée dans une lutte de pouvoir permanente.

Ainsi, cette histoire du corps diplomatique français permet de comprendre pourquoi le métier de diplomate n'a jamais été pleinement protégé des recompositions de l'appareil d'État. Si les réformes successives ont pu consolider certaines dimensions professionnelles, notamment via la formation, le concours, ou encore l'unification des carrières diplomatiques et consulaires, elles ont également fragilisé, à intervalles réguliers, le périmètre d'action et la légitimité exclusive du Quai d'Orsay. Dans cette perspective, la réforme de 2022, qui acte la suppression statutaire du corps diplomatique au sein de la haute fonction publique, ne saurait être interprétée comme une rupture sans précédent. Elle s'inscrit au contraire dans cette trajectoire historique. C'est à l'analyse de cette réforme que sera désormais consacré le chapitre suivant.

CHAPITRE 2 : LA DIPLOMATIE FRANÇAISE FACE À LA TRANSFORMATION DE LA HAUTE FONCTION PUBLIQUE

« Jamais depuis 1945, une telle ambition de rénovation de notre haute fonction publique n'avait été portée. Elle est à la mesure des immenses défis et transitions auxquels l'action publique doit répondre, et qui interdisaient tout statu quo »⁹²,

Stanislas Guerini

La réforme des corps diplomatiques du 16 avril 2022 s'inscrit dans un processus plus large de transformation de la haute fonction publique lancé par le président de la République, Emmanuel Macron, et sous la conduite de la ministre de la Transformation et de la Fonction publiques, Amélie de Montchalin, le 8 avril 2021⁹³. Sans équivalent depuis la libération, elle vise à rationaliser l'appareil d'État selon des logiques managériales inspirées du nouveau management public, ou "new public management" (ci-après NPM). Au total, quatorze corps de hauts fonctionnaires vont être mis en extinction, soit près de 6000 hauts fonctionnaires dont notamment le corps des conseillers des affaires étrangères et des ministres plénipotentiaires, mais aussi des corps des préfets et sous-préfets ou de l'inspection générale des finances⁹⁴. Afin de mettre en œuvre cette réforme, la délégation interministérielle à l'encadrement supérieur de l'État (DIESE) a été créée le 1^{er} janvier 2022 dans le but de piloter cette dernière et de coordonner la politique des ressources humaines en matière d'encadrement supérieur de l'État. En mettant fin à ces deux corps diplomatiques d'encadrement, elle vient bouleverser l'identité même du métier diplomatique en marquant

⁹² Édito de Stanislas Guerini, ancien ministre de la Transformation et de la Fonction publiques (<https://www.transformation.gouv.fr/ministre/actualite/reforme-de-la-haute-fonction-publique#:~:text=Une%20réforme%20pilotee%20par%20la,et%20dirigeant%20de%20l'État>).

⁹³ Décret n° 2022-561 du 16 avril 2022 portant application au ministère de l'Europe et des affaires étrangères de la réforme de la haute fonction publique et modifiant le décret n° 69-222 du 6 mars 1969 relatif au statut particulier des agents diplomatiques et consulaires : organise l'extinction de deux corps du ministère des affaires étrangères

⁹⁴ Mais aussi les corps 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.

une rupture sans précédent dans l'histoire administrative du Quai d'Orsay. L'ambition affichée de la réforme du 16 avril 2022 d'une diplomatie plus ouverte, décloisonnée, plus diverse et loin des logiques de castes, mais surtout plus docile, s'est heurtée à une grande inquiétude quant à l'avenir même du métier de diplomate et à la pérennité de la voix diplomatique comme outil de la fabrique de la politique étrangère de la France. Cette vive inquiétude s'est accompagnée d'un mécontentement inédit dans ce ministère, engendrant une grève inédite, de nombreuses tribunes et mobilisation syndicales. Or, cette réforme ne surgit pas ex nihilo. Elle constitue le paroxysme d'un long processus de remise en cause du ministère des Affaires étrangères, entamé dès les années 1970 et rythmé depuis par une succession de réformes qui ont profondément transformé ses pratiques. Maurice Vaïsse distingue cinq moments-clés qui ont jalonné cette histoire récente⁹⁵ : la réforme François-Poncet à la fin des années 1970, qui renforce l'autorité des ambassadeurs face à l'émiettement des compétences extérieures⁹⁶ ; la réforme Juppé en 1993, qui tente de remobiliser un Département marginalisé⁹⁷ ; les réformes Védrine (1997–2002), marquées par la fusion du ministère avec celui de la Coopération⁹⁸ ; les réformes issues du Livre blanc et de la Révision générale des politiques publiques (2008–2009), qui introduisent une gestion par objectifs et démultiplient les opérateurs extérieurs⁹⁹ ; enfin, la réforme Fabius (2014–2016), emblématique d'une diplomatie économique intégrée à une logique de compétitivité globale¹⁰⁰. Ces grands moments sont souvent en réponse à trois facteurs déterminants : d'abord l'évolution de l'environnement international avec la décolonisation, la fin de la guerre froide, la montée des enjeux économiques, et climatiques ; ensuite la tentative du Quai d'Orsay de préserver son « pré carré », menacé par la présidentialisation de la diplomatie sous la Ve République et par la concurrence d'autres ministères (Économie, Intérieur, Culture)¹⁰¹ ; enfin, l'attrition continue des crédits affectés à l'action extérieure, qui se traduit par une chute des effectifs, une réduction des moyens et une perte d'autonomie

⁹⁵ Vaïsse Maurice, « Introduction générale. Une période de réformes incessantes (des années 1970 à 2018) », in Vaïsse Maurice, *Diplomatie française : Outils et acteurs depuis 1980*, Paris : Odile Jacob, p. 27-42.

⁹⁶ François-Poncet Jean, *37, quai d'Orsay. Mémoires pour aujourd'hui et pour demain*, Paris : Odile Jacob, 2008, p. 149.

⁹⁷ AMAE, Archives Réforme de l'État, suivi de la réforme Juppé, 0010 SUP, cartons 117-119.

⁹⁸ AMAE, Archives du cabinet Védrine, GT2A, cartons 2960-1, 3203, 3212-3 et 0030 SUP, carton 26.

⁹⁹ Boussard Valérie et Lorient Marc, « Les cadres du ministère des affaires étrangères et européennes face à la LOLF », *Revue française d'administration publique*, n°128/4, 2018, p. 717-728.

¹⁰⁰ Fabius Laurent, *37, quai d'Orsay. Diplomatie française, 2012-2016*, Paris : Plon, 2016, p. 173.

¹⁰¹ Biessy Frédéric, « Refonder la politique culturelle extérieure », *Les Échos* (<https://www.lesechos.fr/2017/10/refonder-la-politique-culturelle-exterieure-de-la-france-1117196>), 2017, consulté le 12 février 2025.

opérationnelle¹⁰². Concurrencé, court-circuité, parfois marginalisé, le ministère fait face depuis plusieurs décennies à une crise chronique, largement documentée. Cette « crise du Quai » s'exprime dans un sentiment d'effacement et de délitement des missions.

Ce chapitre a la modeste ambition de resituer la réforme de 2022 dans ce contexte structurel de fragilisation du Quai d'Orsay. Elle n'est pas une anomalie, mais l'aboutissement logique d'un mouvement de désinstitutionnalisation de l'action extérieure de l'État. Ainsi, cette nouvelle réforme n'est que le paroxysme d'une crise bien plus profonde qui traverse le ministère des Affaires étrangères et doit donc être analysée au prisme d'une remise en question des fondements de l'identité du corps diplomatique français (*A*) tout en s'intéressant aux ressorts de cette réforme de rupture au Quai d'Orsay (*B*). À travers cette analyse, cette partie prolonge les réflexions du précédent en soulignant la manière dont l'État tente de désinstitutionnaliser l'institution diplomatique, fruit d'un long processus de professionnalisation.

A. Un bouleversement architectural et symbolique qui remet en cause les fondements de l'identité diplomatique française

À travers la mise en extinction de deux corps diplomatiques d'encadrement et leur intégration au sein d'un vivier unique d'administrateurs de l'État, c'est l'ensemble du socle identitaire du Quai d'Orsay qui est remis en question. Pourtant, comme il a été démontré dans le chapitre premier, la diplomatie française repose sur une culture et une socialisation professionnelles fortes, ainsi que sur des trajectoires spécifiques au sein de la « Carrière ». Pour analyser les effets de ce basculement architectural de la diplomatie française, cette première partie s'attache à montrer comment la réforme vient perturber des équilibres anciens en affaiblissant la profession diplomatique, en brouillant les repères de carrière et en fragilisant le sentiment d'appartenance de ses agents à un corps (*1*). En cela, elle cherche à déstabiliser une profession historiquement structurée autour de la spécialisation et de l'expérience (*2*). Mais cette réforme a suscité la vive contestation des diplomates entraînant le ministère dans une crise profonde (*3*).

¹⁰² Bezes Philippe, *Réinventer l'État. Les réformes de l'administration française (1962-2008)*, Paris : PUF, 2015, p. 235.

1. La fragilisation des spécificités du métier diplomatique par la réforme du recrutement et de la formation

Autrefois structurée autour de corps professionnels distincts, la diplomatie française voit désormais son identité institutionnelle remise en question à travers la centralisation des corps d'encadrement au sein d'un seul et même corps : le corps des administrateurs de l'État. Mais au-delà d'une redéfinition des contours d'un métier historiquement façonné par des logiques de carrières propres, la réforme de la haute fonction publique érode les fondements symboliques de la « Carrière » diplomatique.

Les corps diplomatiques ne représentent qu'une partie infime du ministère de l'Europe et des Affaires étrangères, 1556 agents au 31 décembre 2021 soit seulement 11 % du personnel. Jusqu'alors, les corps diplomatiques comprenaient deux catégories (Figure 1) :

- D'une part, les corps de catégorie A+, comprenant les ministres plénipotentiaires (128 agents) et les conseillers des affaires étrangères (559 agents) ;
- D'autre part, un corps de catégorie A, celui de secrétaire des affaires étrangères (869 agents) qui est lui-même divisé entre le cadre général composé de diplomates généralistes, et le cadre d'Orient composé de diplomates maîtrisant des langues rares et spécialisées sur des aires civilisationnelles.

RÉPARTITION DES EFFECTIFS DU CORPS DIPLOMATIQUE*

GRADE	F	H	Total	% de F
Ministres plénipotentiaires	41	87	128	32 %
Conseillers des affaires étrangères hors classe	60	175	235	26 %
Conseillers des affaires étrangères (CAE)	112	212	324	35 %
- dont sortie ENA CAE (2021)	1	4	5	20 %
- dont concours CAE (2021)*	2	6	8	25 %
- dont promotions au choix CAE (2021)*	6	6	12	50 %
Secrétaires des affaires étrangères principaux (SAEP)	90	162	252	36 %
Secrétaires des affaires étrangères (SAE)	293	324	617	47 %
- dont sortie IRA (2021)*	4	2	6	67 %
- dont recrutement au titre du handicap	4	0	4	100 %
- dont concours SAE cadre général (2021)*	6	13	19	32 %
- dont concours SAE cadre d'Orient (2021)*	12	15	27	44 %
- dont promotions au choix SAE (2021)*	9	6	15	60 %

*Au 31 décembre 2021.

Source : MEAE.

Figure 2 –Le Gall Arnaud et Ledoux Vincent, *Sur la réforme du corps diplomatique*, Paris : Assemblée nationale, 2023, Rapport d'information n° 687, p. 9.

Les deux corps d'encadrement diplomatique, celui des ministres plénipotentiaires et celui des conseillers des affaires étrangères, issus d'une tradition républicaine ancienne, ont été mis en extinction au 1^{er} janvier 2023 par le décret n° 2022-561 du 16 avril 2022. Seul subsiste désormais le corps des secrétaires des affaires étrangères qui représente alors la seule voie diplomatique restante (cadre général et d'Orient). Or, avec l'ouverture des postes de direction à l'ensemble des administrateurs de l'État issus d'autres ministères, le monopole de compétence traditionnellement attribué aux diplomates de carrière s'effrite. Désormais, le MEAE perd l'exclusivité sur les parcours menant aux très stratégiques fonctions de direction au profit d'une logique interministérielle qui privilégie la polyvalence. L'accès aux postes d'ambassadeurs n'a jamais été complètement réservé aux diplomates, puisque le président de la République peut, à travers son pouvoir discrétionnaire de nomination issu de l'article 13 de la constitution du 4 octobre 1958, nommer une personne non issue de la « Carrière » à ces postes¹⁰³. Cependant, cette réforme ouvre la voie à des nominations politiques plus nombreuses : « La réforme étend de fait la non-exclusivité pour les

¹⁰³ « Le Président de la République signe les ordonnances et les décrets délibérés en Conseil des ministres. Il nomme aux emplois civils et militaires de l'État. Les (...) ambassadeurs et envoyés extraordinaires (...) sont nommés en Conseil des ministres. (...) ».

personnels au Quai d'Orsay à tous les postes de niveau A+ ; Ainsi, l'exception de non-exclusivité, qui valait pour les ambassadeurs, devient la règle »¹⁰⁴. Désormais, peuvent être nommés, non plus seulement aux postes d'ambassadeur, mais aussi de directeur, chef de service, sous-directeur et consuls général, des administrateurs d'État issus de l'INSP, de l'un des 17 corps mis en extinction par la réforme comme par exemple les corps des préfets et sous-préfets, de l'inspection générale des finances, de l'inspection générale de l'éducation, du sport et de la recherche, mais aussi les 2600 administrateurs civils et 76 conseillers économiques versés au corps des administrateurs de l'État sans droit d'option. Si l'objectif affiché est celui de l'ouverture et de la mobilité des hauts fonctionnaires afin de favoriser la diversité des profils, cela risque de marginaliser les compétences spécifiques, notamment linguistiques, interculturelles ou encore en matière de droit international et de relations internationales. L'idée d'un savoir-faire diplomatique construit dans la durée et sur le terrain tend ainsi à être relativisée au profit d'un « managérialisme ». Alors que pour le professeur Christian Lequesne le corps diplomatique français se distingue parmi ses voisins par la multiplicité des modes de recrutement des diplomates, et bien que cette réforme ne remette pas en cause les différents concours, les concours diplomatiques subissent eux aussi des inflexions notables¹⁰⁵. Notamment, le MEAE perd le monopole de l'organisation de ces derniers. En effet, le concours de catégorie A+ dit « concours d'Orient », dont il recrute pour la première fois en 1947 ses premiers secrétaires des affaires étrangères, permet le recrutement de spécialistes d'aires géographiques maîtrisant des langues dites « rares »¹⁰⁶. Désormais, ce concours est intégré au nouvel INSP. Les concours d'encadrement diplomatique sont ainsi gérés par une structure externe au MEAE, affaiblissant alors le lien organique entre formation des futurs diplomates et affectation. Les concours de secrétaires des affaires étrangères (général et Orient) restent eux conduits par le Quai d'Orsay. Après le recrutement, l'autre bouleversement important de la réforme est bien sûr la question de la formation initiale des diplomates. Le MEAE a créé en mars 2022, peu de temps après l'INSP, l'École pratique des métiers de la diplomatie, destinée à harmoniser et renforcer la formation de ses agents. Elle met fin désormais au morcellement des dispositifs de formation en les regroupant en une seule et même école :

- Institut diplomatique et consulaire (IDC) ;

¹⁰⁴ Grand Jean-Pierre et Vallini André, *Quel avenir pour le corps diplomatique ?*, op. cit., p. 6.

¹⁰⁵ Entretien réalisé avec M. Christian Lequesne le 23 janvier 2025 (annexe 1).

¹⁰⁶ Il comprend la section « Europe orientale et Asie centrale », « Asie méridionale et Extrême-Orient », « Maghreb, Moyen-Orient », « Afrique » et « Europe centrale ».

- Institut de formation aux affaires administratives et consulaires (IFAC) ;
- Collège des hautes études de l'Institut diplomatique (CHEID).

Visant à intégrer davantage de mises en situation professionnelle et de liens avec le monde académique, cette nouvelle école créée a pour but de former tous les personnels du MEAE, au-delà des seuls agents de catégorie A et A+. Cependant, la brièveté de cette formation, deux mois, contraste avec la formation en deux ans délivrée par l'INSP aux futurs lauréats du concours général qui rejoindront le corps des administrateurs de l'État. Quant aux lauréats du nouveau concours d'Orient de catégorie A+ organisé par ce dernier, ils bénéficieront non seulement de la formation de deux ans à l'INSP, mais ils suivront aussi la scolarité de deux mois à l'École pratique des métiers de la diplomatie. Enfin, un volet essentiel de la réforme vise à encadrer les affectations diplomatiques. Le pouvoir discrétionnaire du président de la République, prévu à l'article 13 de la Constitution, reste inchangé, mais il est désormais contrebalancé par la création d'une commission d'aptitude chargée d'évaluer les compétences des candidats aux fonctions d'ambassadeur¹⁰⁷. Bien que consultative, cette commission, dont la composition garantit la présence de diplomates de métier, renforce la transparence des nominations et limite les risques de politisation ou de favoritisme.

En opérant une remise à plat profonde du cadre statutaire dans lequel s'inscrit la carrière diplomatique depuis des décennies, la réforme du recrutement et de la formation risque d'entraîner la profession diplomatique dans un système administratif de plus en plus uniformisé où les compétences spécifiques à la diplomatie ne bénéficient plus du même ancrage institutionnel.

2. Vers la précarisation de la « Carrière » par l'institutionnalisation d'une concurrence externe dans un environnement déjà très concurrentiel

La carrière diplomatique française s'est historiquement construite comme un processus socialement structuré. Comme le montre le sociologue Michel Lorient, réussir sa « Carrière » au sein du MEAE nécessite autant d'atouts personnels qu'une insertion réussie dans un réseau professionnel concurrencé, des investissements et des sacrifices personnels et

¹⁰⁷ Article 23 du décret du 16 avril 2022 portant application au MEAE de la réforme de la haute fonction publique.

familiaux¹⁰⁸. Alors que jusqu'ici la carrière diplomatique était un « marché du travail fermé », la réforme introduit à cette concurrence interne exacerbée une nouvelle logique de concurrence externe¹⁰⁹.

Aujourd'hui, les diplomates les mieux armés pour accéder plus rapidement à des postes prestigieux et pour tisser des liens susceptibles de les propulser dans des cabinets ministériels sont les diplômés de Sciences Po Paris puis de l'ENA. En effet, Lorient met en évidence dans ses travaux le « poids initial du capital social et bureaucratique légitime », c'est-à-dire l'importance déterminante, au début de la carrière, des ressources accumulées par la réussite à des concours prestigieux et par l'obtention de diplômes reconnus. Ce capital, constitué notamment par des formations d'excellence (telles que Sciences Po ou l'ENA) et l'intégration à des corps d'élite via des concours sélectifs, confère aux jeunes diplomates une légitimité institutionnelle qui facilite l'accès aux premières affectations prestigieuses ainsi que leur insertion dans les réseaux professionnels du ministère. De plus, il montre qu'il existe un phénomène d'étiquetage qui crée des effets irréversibles pour les agents : chaque affectation amène des possibilités de choix pour les suivantes ; si le premier poste a une mauvaise réputation, l'agent peut avoir des difficultés à obtenir une bonne affectation et à construire une « belle carrière », à l'instar du parcours prestigieux appelé officieusement « Revlon » : Londres, New York, Bruxelles. Mais cette concurrence est aussi exacerbée par la structuration du Quai d'Orsay en trois filières distinctes : la filière bilatérale, dominée par les lauréats du concours d'Orient spécialisés sur une zone géographique et qui disposent d'une plus grande autonomie vis-à-vis de l'administration centrale ; la filière multilatérale, davantage réservée aux énarques spécialisés dans des questions techniques (armement, économie, finance, etc.) ; et la filière consulaire, historiquement dévolue aux agents issus des catégories B et C. En somme, au sein même du ministère, l'avancement repose largement sur des dynamiques de « société de cour » où les interventions personnelles et l'activation des réseaux comptent autant que les mérites formels. Or, à cette compétition interne déjà féroce vient désormais s'ajouter une nouvelle source de pression : une concurrence externe institutionnalisée par la réforme de la haute fonction publique. Le système de classement de sortie, qui organisait jusqu'alors l'accès au MEAE pour les anciens élèves de l'ENA, est désormais remplacé à l'INSP par une procédure dite d' « appariement » entre le poste

¹⁰⁸ Lorient Marc, « La carrière des diplomates français : Entre parcours individuel et structuration collective », *SociologieS*, n°1, 2009.

¹⁰⁹ Paradeise Catherine. « La marine marchande française : un marché du travail fermé ? », *Revue française de sociologie*, 1984, n°25/3, p. 352-375.

disponible et le profil du candidat : la liste des postes disponibles sera rendue publique six mois avant la fin de la formation ainsi qu'une fiche de poste délivrée par chaque administration décrivant les compétences attendues. Les futurs hauts fonctionnaires constituent un *curriculum vitae* anonymisé présentant leur projet professionnel et à l'issue s'ensuit une série d'entretiens avec les administrations concernées. C'est donc la fin de la fameuse « botte » dont les élèves les mieux classés intégraient les corps les plus prestigieux : inspection générale des finances, Conseil d'État et Cour des comptes. Cependant, les lauréats de la filière Orient, qui ont fait le choix d'emblée de suivre la filière diplomatique, suivront eux une procédure autre. Ainsi, ce n'est pas tant sur le volet de l'affectation que la réforme vient renforcer la compétition au sein du MEAE puisque seuls les lauréats de l'INSP voie générale devront suivre ce processus de recrutement nouveau. Mais c'est surtout en matière de déroulement des carrières que cette réforme institutionnalise une forme de sélection continue dans laquelle les diplomates devront non seulement affronter leurs pairs habituels mais aussi se positionner face à d'autres administrateurs formés à des logiques et des cultures professionnelles différentes. Elle accroît ainsi l'incertitude des trajectoires et brouille les repères de spécialisation précoce qui structuraient les carrières diplomatiques. Parallèlement, les principes de mobilité sont renforcés. Les diplomates étaient déjà soumis à une obligation de mobilité géographique car ils changent de lieu d'exercice tous les quatre ans, le schéma classique étant deux postes à l'étranger puis un poste à Paris. De plus, depuis 2008 ils ont l'obligation d'effectuer une mobilité au sein même du MEAE, dans une autre direction ou à l'étranger. Désormais, la réforme introduit une obligation de mobilité professionnelle dans le but de renforcer la mobilité des hauts fonctionnaires. Les agents diplomatiques devront naviguer entre différents ministères et domaines d'action, parfois sans lien avec les logiques propres à la diplomatie, entraînant une perte de repères pour ces derniers. Cette mobilité risque en réalité de fragmenter les trajectoires et de nuire à la cohérence de la carrière diplomatique. Certes, cette ouverture est la bienvenue dans le sens où elle pourrait permettre à certains agents de valoriser leurs compétences dans d'autres administrations, et réciproquement pour les hauts fonctionnaires en mobilité au Quai d'Orsay. Mais elle suppose aussi une organisation rigoureuse de la publication des offres de postes ainsi qu'un accompagnement dans la reconnaissance des compétences acquises hors du MEAE.

Ainsi, l'affectation et le déroulement des carrières subissent eux aussi une révision profonde avec la réforme. Elle expose désormais les diplomates non plus seulement à une concurrence interne de leurs pairs, mais aussi à une concurrence externe avec des hauts

fonctionnaires issus de tous les horizons de l'administration publique, redessinant en profondeur les conditions d'accès et de progression dans la carrière diplomatique.

3. Aux racines d'un désenchantement professionnel : une contestation inédite face à une diplomatie à l'os

La vive contestation qu'a suscité la réforme des corps diplomatiques est inédite au sein du MEAE. Au-delà même de cette réforme, cette contestation s'inscrit dans un climat plus large de désenchantement professionnel, nourri par des décennies de réduction des moyens, de perte d'influence institutionnelle et d'érosion du sens des missions. C'est donc à l'intersection d'un choc symbolique et d'un malaise structurel que se déploie la résistance à une réforme perçue, à plusieurs égards, comme une tentative de déprofessionnalisation du métier diplomatique.

Michel Crozier et Erhard Friedberg expliquent que toute organisation est traversée par des stratégies d'acteurs qui cherchent à se protéger et à accroître leur autonomie¹¹⁰. Les corps diplomatiques formels sont historiquement des instruments que les diplomates utilisent pour protéger leur position. En supprimant les corps diplomatiques, la réforme de 2022 déstabilise un système d'action concret historiquement structuré autour de logiques de carrière spécifiques. La contestation observée peut ainsi être interprétée non comme une simple défense corporatiste, mais comme une réaction stratégique d'acteurs voyant leur marge d'autonomie et de contrôle sur leur trajectoire professionnelle diminuer au profit d'une organisation plus centralisée et imprévisible. La réforme impose une redistribution du pouvoir au sein de l'organisation administrative de l'État, où les diplomates perdent leur pouvoir spécifique au profit d'un système managérial plus transversal et plus contrôlé. Les critiques formulées à l'encontre de la réforme sont plurielles mais convergent vers une dénonciation de sa logique de fond. D'abord, l'idée selon laquelle le Quai d'Orsay serait une administration fermée justifiant une ouverture par la fusion dans le corps des administrateurs de l'État est largement contestée. Le rapporteur Arnaud Le Gall insiste au contraire sur l'ouverture historique du ministère, tant sur le plan social que professionnel : La réforme est

¹¹⁰ Crozier Michel et Erhard Friedberg, *L'Acteur et le Système*, Paris : Éditions du Seuil, 1977, 436 pages.

construite sur un postulat erroné, à savoir que le MEAE serait un ministère fermé¹¹¹. Ensuite, la réforme est accusée de porter atteinte à la professionnalisation de la diplomatie, en assimilant les fonctions diplomatiques à des postes administratifs interchangeables. Cette approche méconnaît les compétences spécifiques requises dans les carrières internationales, de la maîtrise des subtilités géopolitiques à la gestion des crises multilatérales. En troisième lieu, la suppression des corps est perçue comme un facteur de politisation des nominations, en privant l'institution d'un garde-fou statutaire susceptible d'assurer l'indépendance et la continuité de l'État. Par ailleurs, les diplomates expriment leur inquiétude quant à l'éclatement des parcours et à l'incertitude accrue pesant sur leurs trajectoires professionnelles. Le modèle vocationnel de carrière diplomatique, fondé sur une progressivité structurée et une spécialisation progressive, se trouve ainsi remis en cause. Enfin, les SEA, qui représentent la moitié des effectifs de catégorie A du ministère, se sont sentis particulièrement lésés. En effet, bien que leur corps ne soit pas supprimé, la réforme semble entraver de manière significative leurs possibilités de promotion dans les corps d'encadrement diplomatique, désormais mis en extinction. Les premiers signes de rejet de la réforme ont été visibles dans l'espace public, notamment à travers la tribune du « groupe Delcassé », regroupant une cinquantaine de diplomates et de fonctionnaires du ministère des Affaires étrangères de divers niveaux en référence à Théophile Delcassé, grand ministre des Affaires étrangères du début du XX^{ème} siècle qui a notamment institué le concours de la diplomatie¹¹². Ils y dénoncent le risque d'une politisation des nominations au sein du Quai d'Orsay. Ce signal a été suivi d'un événement exceptionnel dans l'histoire de l'institution : une grève massive le 2 juin 2022, à l'appel de six syndicats et d'un collectif de 500 jeunes diplomates. Deux mois après la grève historique qui a secoué le MEAE, et à la veille de la conférence des ambassadeurs et des ambassadrices 2022, les fonctionnaires mobilisés qui estiment ne pas être interchangeables se sont structurés avec la création de l'Association française des diplomates de métier (AFDM). Au sein de cette dernière se trouvent notamment l'ancien ministre des Affaires étrangères Dominique de Villepin, l'ancien premier ministre Michel Barnier, et d'anciens ambassadeurs à l'instar de Michel Duclos et Yves Aubin de la Messuzière. Les diplomates se mobilisent également sur les réseaux sociaux avec le hashtag #diplo2métier. Cette contestation tranche nettement avec la réaction, plus

¹¹¹ Le Gall Arnaud et Ledoux Vincent, *Sur la réforme du corps diplomatique*, op. cit., p. 40.

¹¹² Tribune collective, « Qui voudrait d'un consul ou d'un ambassadeur étiqueté politiquement ? », *Le Monde* (https://www.lemonde.fr/idees/article/2021/05/24/qui-voudrait-d-un-consul-ou-d-un-ambassadeur-etiquete-politiquement_6081292_3232.html?random=513535582), 2021, consulté le 12 février 2025.

mesurée, observée chez les préfets, tout aussi concernés par la réforme car cette dernière prévoit la mise en extinction de ce corps dont la création remonte à l'époque napoléonienne avec la loi du 28 pluviôse an VIII (17 février 1800)¹¹³. Comme le souligne le rapport parlementaire de MM. Le Gall et Ledoux, à la différence des hauts fonctionnaires territoriaux, les diplomates bénéficient d'une pression politique moindre et nourrissent un sentiment d'appartenance plus marqué à leur corps¹¹⁴. Les préfets auraient par ailleurs reçu davantage de garanties dans le nouveau cadre statutaire, notamment la préservation de deux tiers des postes pour des agents ayant une expérience significative dans la filière préfectorale. A contrario, les diplomates n'ont obtenu aucun dispositif équivalent, ce qui nourrit chez eux le sentiment d'une précarisation de leur carrière et d'un affaiblissement du contrat moral passé avec l'administration. Cependant, la réforme agit comme un catalyseur de frustrations latentes. Depuis les années 1990, le ministère a connu une réduction continue de ses dotations budgétaires et humaines, avec des conséquences nombreuses pour les Français de l'étranger : son budget est resté inférieur à 0,6 % du budget de l'État, tandis que ses effectifs ont diminué d'environ 50 % en deux décennies¹¹⁵. Le parc immobilier, lui, s'est appauvri et son entretien est jugé préoccupant. Dans le même temps, les diplomates doivent faire face à une charge de travail croissante, aggravée par les crises successives, qu'il s'agisse de la pandémie de Covid-19, des évacuations en Afghanistan ou de la guerre en Ukraine. La pression opérationnelle s'est intensifiée, alors même que les moyens et le périmètre d'action du ministère ont été rognés par la montée en puissance d'autres acteurs de l'action extérieure : la présidence de la République et notamment l'influence de son conseiller aux affaires étrangères, le ministère des Armées, des opérateurs publics tels que l'Agence Française de Développement (AFD) ou Expertise France. Les rapporteurs s'entendent sur ce point : la diplomatie française est « à l'os »¹¹⁶. Il est important de noter enfin que le Quai d'Orsay a obtenu des garanties spécifiques pour préserver les spécificités de l'appareil diplomatique français avec les États généraux de la diplomatie lancés le 1^{er} septembre 2022 par le président de la République, et l'engagement de Jean-Yves Le Drian, alors ministre du MEAE : alignement sur le niveau des primes d'administration centrale versées dans les autres administrations de l'État permettant une harmonisation des rémunérations mettant fin

¹¹³ Gremion Pierre, *Le pouvoir périphérique : bureaucrates et notables dans le système politique français*, Paris : Éditions du Seuil, 1976, 480 pages. ; Karila-Cohen Pierre, *Monsieur le Préfet. Incarner l'État dans la France du XIX^{ème} siècle*, Ceyzérieu : Champ Vallon, 2021, 368 pages.

¹¹⁴ Le Gall Arnaud et Ledoux Vincent, *Sur la réforme du corps diplomatique*, op. cit., p. 21.

¹¹⁵ Le Gall et Ledoux, *ibid.* p. 24.

¹¹⁶ Le Gall et Ledoux, *ibid.* p. 23-25.

à des écarts injustifiés pouvant aller jusqu'à 14 000 € annuels entre différents ministères, la très importante sanctuarisation du concours d'Orient qui est une véritable voie d'accès spécialisée pour la diplomatie, proposition d'exiger trois années d'expérience comme « numéro 2 » en ambassade pour accéder au poste d'ambassadeur, sur le modèle de l'exigence pour les préfets. Surtout, le rapport de Jérôme Bonnafont, nommé rapporteur général de ces états généraux intitulé « Pour un plan de réarmement de la diplomatie française », prévoit que le ministère bénéficie, après des années de coupes budgétaires, de nouvelles créations d'emplois (première fois depuis 1993)¹¹⁷. Enfin, les SAE ont obtenu la revalorisation de leurs parcours et pourront bénéficier chaque année d'une vingtaine de promotions d'agents au corps des administrateurs de l'État, avec une formation de quatre mois à l'INSP avant leur affectation.

La réforme agit donc comme un catalyseur de frustrations latentes semées par des décennies de déclin des moyens de la maison diplomatique. Avec l'effritement des moyens et la dilution des prérogatives, la disparition des corps est vécue comme une rupture symbolique majeure, porteuse de désaffection pour une institution séculaire. Plus largement, la contestation exprime une inquiétude plus large sur le devenir d'une diplomatie de métier.

En déconstruisant les fondements statutaires et identitaires du métier diplomatique, cette réforme s'inscrit dans un contexte plus large de remise en cause du modèle traditionnel de la haute fonction publique. Elle s'attaque aux repères de carrière, aux modalités de recrutement, mais aussi à la socialisation propre à la diplomatie. C'est ainsi qu'elle redéfinit le rôle même des diplomates dans l'appareil d'État. Dès lors, pour comprendre pleinement la logique de cette réforme systémique, il convient de déplacer l'analyse des effets vers celle des justifications et des ressorts idéologiques qui la sous-tendent. Car cette réforme révèle une volonté de transformation en profondeur de l'encadrement supérieur de l'État face à la critique récurrente de l'élitisme administratif, du cloisonnement des grands corps, et d'un certain entre-soi. Elle traduit également une méfiance croissante envers une diplomatie

¹¹⁷ Bonnafont Jérôme, *États généraux de la diplomatie française, pour un plan de réarmement de la diplomatie française*, Paris : Ministère de l'Europe et des affaires étrangères, 2023, 218 pages.

perçue comme autonome, voire résistante, en tout qui manque de docilité. C'est à cette analyse qu'il faut désormais se consacrer.

B. De la critique de l'élitisme à la gouvernance néo-managériale, les ressorts d'une réforme de rupture au Quai d'Orsay

*« Des chicayas de bureaucrates !
Je ne veux pas être l'otage de gens qui négocient pour moi »¹¹⁸,*

Emmanuel Macron

Longtemps structurée selon une logique de corps, la haute administration française a su incarner une organisation fondée sur des principes conforme à l'idéal-type wébérien : hiérarchisation et discipline, spécialisation, autonomisation et routinisation¹¹⁹. Pourtant, derrière cet idéal bureaucratique s'est progressivement dessinée une réalité plus nuancée, celle d'une élite administrative marquée par la reproduction sociale et sa fermeture sur la société. Les grands corps de l'État, à l'instar de la diplomatie, et analysés notamment par Marie-Christine Kessler ont su s'autonomiser, nourrissant une distance croissante vis-à-vis du pouvoir politique légitime qui est, lui, démocratiquement élu¹²⁰. Face à cet entre-soi persistant et à l'incapacité d'une partie de la haute administration de se mettre véritablement au service de l'intérêt général, « l'État bureaucratique à la française est devenu totalement archaïque »¹²¹ : la réforme de la haute fonction publique engagée en 2019 s'est ainsi imposée. Il ne s'agissait plus seulement de moderniser l'appareil d'État, mais de répondre aux critiques croissantes portant sur la captation du pouvoir par une élite, parfois accusée de constituer un « État profond ». Cette méfiance marque une rupture avec la figure classique du « grand serviteur de l'État », loyal à sa hiérarchie, neutre et désintéressé. Dans cette

¹¹⁸ Propos tenus par le président de la République Emmanuel Macron le 21 août 2019, devant l'Association de la presse présidentielle, juste avant le G7 de Biarritz.

¹¹⁹ Weber Max, *Le Savant et le Politique*, Paris : Plon, 1959, 186 pages. ; *Économie et société*, Paris : Plon, 1971, 150 pages.

¹²⁰ Kessler Marie-Christine, *Les grands corps de l'État*, Paris : Presses de Sciences Po, 1986, 127 pages.

¹²¹ Crozier Michel, *État modeste, État moderne*, Paris : Fayard, 1997, 324 pages.

perspective, il conviendra d'abord d'analyser les principales justifications de la réforme de la diplomatie, à savoir la critique de l'entre-soi qui vise le corps diplomatique (1), avant d'étudier la dénonciation d'une diplomatie enclavée de résistance à l'exécutif dans le récit de l'État profond (2). Enfin, il sera nécessaire de mettre en lumière l'emprise de l'idéologie néo-libérale sur la réforme du Quai d'Orsay, fondée sur l'interchangeabilité des hauts fonctionnaires (3).

1. Face à la dénonciation de l'entre-soi social et administratif, la quête de modernisation de l'appareil diplomatique

*« Diplomate. Belle carrière, mais hérissée de difficultés. Ne convient qu'aux nobles »*¹²²,

Gustave Flaubert

La critique de l'entre-soi au sein de la haute fonction publique française n'est pas nouvelle. Dès les années 1960, Jean-Pierre Chevènement, sous le pseudonyme de Jacques Mandrin, dénonçait les dérives d'une technocratie issue de l'ENA, qui, loin d'élargir l'accès aux responsabilités publiques, contribuait à renforcer une bourgeoisie étroitement liée aux normes du capitalisme mondialisé¹²³. Cette captation du pouvoir au sommet de l'État semblable à la noblesse française d'Ancien Régime a été largement analysée par la recherche sociologique à travers Pierre Bourdieu¹²⁴. Les serviteurs de l'État sont ainsi historiquement traversés par des tensions entre fidélité politique et inertie bureaucratique¹²⁵. Plus récemment, le journaliste Vincent Jauvert a mis en lumière la persistance des logiques de cooptation des grands commis de l'État, nourri davantage par la quête de l'argent et du pouvoir que par l'intérêt général¹²⁶. Dans ce contexte, la réforme des corps diplomatiques

¹²² Flaubert Gustave, *Dictionnaire des idées reçues*, Paris : Hachette, 2023, p. 69.

¹²³ Mandrin Jacques, *L'Énarchie ou les Mandarins de la société bourgeoise*, Paris : La Table Ronde, 1967, 171 pages.

¹²⁴ Bourdieu Pierre, *La Noblesse d'État*, 1989, Paris : Les Éditions de Minuit, 576 pages.

¹²⁵ Baruch Marc-Olivier et Duclert Vincent (dir.), *Serviteurs de l'État. Une histoire politique de l'administration française, 1875-1945*, Paris : La Découverte, 2000, 580 pages.

¹²⁶ Jauvert Vincent, *La Mafia d'État, Histoire des élites de Mitterrand à Macron*, Paris : Points, 2022, 192 pages.

prétend répondre à une double critique adressée au Quai d'Orsay : son enfermement social et son cloisonnement administratif.

Historiquement, l'accès à la haute fonction publique diplomatique a été marqué par une forte homogénéité sociale. Pierre Bourdieu a démontré comment les mécanismes éducatifs et concours de sélection favorisent la reproduction des élites : les élèves issus des classes supérieures, mieux dotés en capital culturel, maîtrisent plus aisément les codes implicites de réussite¹²⁷. Dans le cas du Quai d'Orsay, ce phénomène se traduit par un recrutement concentré autour d'un vivier socio-culturel étroit, dominé par les anciens élèves de Sciences Po Paris. Auparavant école des administrateurs coloniaux, elle est désormais l'école des diplomates avec près de 60 % des ambassadeurs en poste provenant de cet établissement¹²⁸. Et cette homogénéité ne se limite pas à l'origine sociale : les femmes ne représentaient que 32 % des ministres plénipotentiaires en 2021, malgré des décennies d'engagements en faveur de la parité (Figure 1). Dans ses mémoires, Alain Rouquié relate le moment où il a entendu la première nomination d'une femme « ambassadeur » en France comme d'un vrai événement. Il s'agissait de Marcelle Campana, nommée en 1972 à Panama¹²⁹. Jusqu'ici, l'ambassadrice était toujours l'épouse de l'ambassadeur. Suzanne Borel est la première femme diplomate française, entrée au ministère des Affaires étrangères en 1930. Malgré les restrictions de l'époque, elle ouvre la voie aux femmes dans un milieu masculin, devenant une figure emblématique de la féminisation progressive de la diplomatie française¹³⁰. Entre 1945 et 2000, 31 femmes seulement ont été nommées ambassadrices¹³¹. À l'administration centrale, Isabelle Renouard a été en 1986 la première femme à occuper une direction. Au XXI^e siècle, le Quai s'est largement féminisé¹³². Des femmes ont été promues à de grands postes, y compris les plus importants comme ceux dans les capitales du G7. Sylvie Bermann a été nommée ambassadrice à Pékin, Londres et Moscou, Anne-Marie Descôtes à Berlin. Catherine Colonna, après avoir été nommée à Londres, devient en mai 2022 la deuxième femme ministre des Affaires étrangères. Elle fut précédée par Michèle Alliot-Marie nommée à ce poste en novembre 2010, devenant ainsi la première femme à diriger la diplomatie

¹²⁷ Bourdieu Pierre, *La Noblesse d'État*, op. cit.

¹²⁸ <https://www.sciencespo.fr/fr/actualites/sciences-po-lecole-des-diplomates/>

¹²⁹ Rouquié Alain, *La fin des diplomates*, Paris : Rue de Seine, 2023, p. 42.

¹³⁰ En février 1928, un décret ouvre aux femmes le concours pour l'admission dans les carrières diplomatiques et consulaires.

¹³¹ Rouquié Alain, *La fin des diplomates*, op. cit., p. 43.

¹³² Rouquié, *ibid.*, p. 44.

française¹³³. Pourtant, aujourd'hui encore, les femmes restent confrontées au plafond de verre, avec seulement 26 % de femmes ambassadrices¹³⁴. Le nombre d'ambassadrices augmente certes, mais les plus hauts postes restent réservés aux hommes. Ainsi, la réforme ambitionne de briser ce schéma de l'entre-soi social. Elle repose sur plusieurs instruments comme le dispositif « Talents du service public », qui vise à favoriser l'égalité des chances à travers la création de « Prépas Talents » sur tout le territoire. À la rentrée 2022, ces classes accueillaient déjà 2 000 étudiants boursiers, contre 1 700 en 2021¹³⁵. Ces classes préparatoires sont assorties d'une voie d'accès expérimentale à plusieurs concours de la haute fonction publique, notamment ceux de l'INSP, des administrateurs territoriaux ou des commissaires de police, en plus de mesures d'accompagnement afin de permettre aux étudiants de se consacrer pleinement à leur préparation sans avoir à exercer un emploi en parallèle¹³⁶. L'objectif est clairement énoncé : rompre avec les mécanismes de reproduction sociale qui caractérisent traditionnellement le sommet de l'administration. La réforme s'appuie également sur la création d'une Académie diplomatique au sein du Quai d'Orsay, afin de sensibiliser les lycéens défavorisés aux carrières diplomatiques¹³⁷. Ces mesures visent à corriger ce qui peut être décrit comme une « caste » verrouillant l'accès aux postes de pouvoir, au détriment de l'intérêt général. Cependant, plusieurs observateurs nuancent ce constat d'un entre-soi social figé au MEAE. Arnaud Le Gall et Vincent Ledoux rappellent que le Quai d'Orsay est aujourd'hui l'un des ministères les plus ouverts en termes de recrutement social et professionnel. Près de la moitié de ses effectifs est composée d'agents contractuels, contribuant à diversifier les profils (Figure 2). L'un des apports majeurs de la réforme est alors qu'elle vise à ouvrir davantage l'accès aux postes de responsabilité aux agents les plus compétents et investis, qu'ils soient issus de parcours contractuels, d'autres ministères ou de trajectoires moins classiques. Les rapporteurs déplorent par exemple que des volontaires internationaux en administration (VIA), pourtant aguerris aux réalités de

¹³³ Son mandat a été relativement court, puisqu'elle a démissionné en février 2011, en raison de controverses liées à ses déclarations sur la situation en Tunisie pendant le Printemps arabe.

¹³⁴ Semo Marc, « Pour les femmes diplomates françaises, des promotions trop rares », *Le Monde* (https://www.lemonde.fr/international/article/2019/04/11/pour-les-femmes-diplomates-francaises-des-promotions-trop-rares_5448787_3210.html), 2019, consulté le 02 mai 2025.

¹³⁵ Le Gall Arnaud et Ledoux Vincent, *Sur la réforme du corps diplomatique*, op. cit., p. 8.

¹³⁶ Notamment : hébergement en résidence universitaire intégralement pris en charge, bourse « Talents » d'un montant de 4 000€, prêt d'un ordinateur portable, prêt d'ouvrages en économie et en droit, statut étudiant grâce au partenariat avec les universités

¹³⁷ <https://www.diplomatie.gouv.fr/fr/emplois-stages-concours/academie-diplomatique-d-etc/>

terrain, soient écartés des ambassades au motif qu'ils ne sont pas titulaires, même lorsque leurs compétences sont équivalentes à celles de leurs collègues¹³⁸.

Une mosaïque humaine

L'effectif global du MEAE est de 13 719 agents. Plusieurs statuts existent afin de répondre au plus près aux besoins du ministère et à la variété des fonctions exercées.

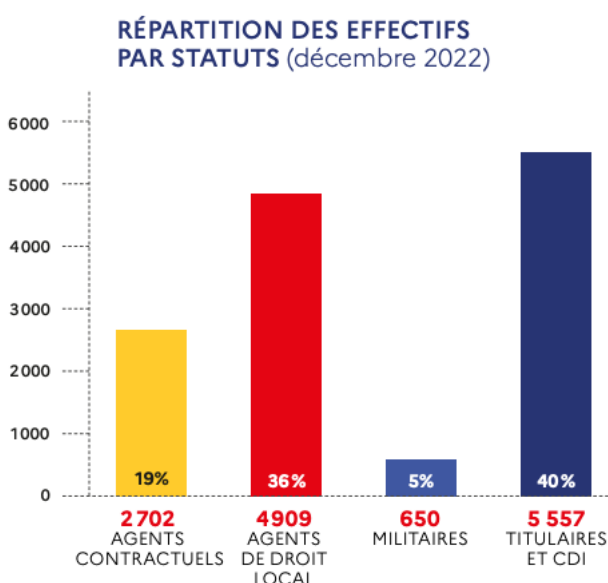


Figure 3 – Les métiers de l'Europe et des Affaires étrangères, *Direction des ressources humaines*, Mars 2024

De plus, certains concours spécifiques, notamment le concours d'Orient, permettent l'intégration de candidats issus de l'immigration maîtrisant des compétences linguistiques rares¹³⁹. Parallèlement aux critiques sociales, le Quai d'Orsay est accusé de fonctionner en vase clos vis-à-vis des autres administrations. Selon la vision portée par les tenants de la réforme, la diplomatie française resterait dominée par des diplomates de carrière, peu perméables à l'apport de compétences extérieures. Pourtant, comme le montre Arnaud Le Gall, fin novembre 2022, 153 administrateurs de l'État ou agents de corps équivalents de

¹³⁸ Le Gall Arnaud et Ledoux Vincent, *Sur la réforme du corps diplomatique*, op. cit., p. 32.

¹³⁹ Il n'existe pas de données quantitatives portant sur l'origine sociale des lauréats du concours d'Orient, ce que regrette Christian Lequesne, mais il ne fait aucun doute qu'être issu de l'immigration favorise la maîtrise de langues rares (annexe 1).

niveau A+ venant d'une autre administration étaient affectés au MEAE, dont environ 1/5 était placé sur des postes situés dans le réseau à l'étranger. Cette ouverture vaut également pour les personnels qui composent l'encadrement supérieur du Quai d'Orsay. En effet, 20 % de l'encadrement du ministère n'est pas issu du corps diplomatique. Plus précisément, d'après les chiffres donnés par les sénateurs Grand et Vallini, en 2019, 19 % des emplois d'ambassadeurs et 41 % des emplois de chefs de service étaient occupés par des personnels en détachement ou intégrés au MEAE. S'agissant des flux sortants, 16 % des agents d'encadrement supérieur du ministère étaient en mobilité extérieure.

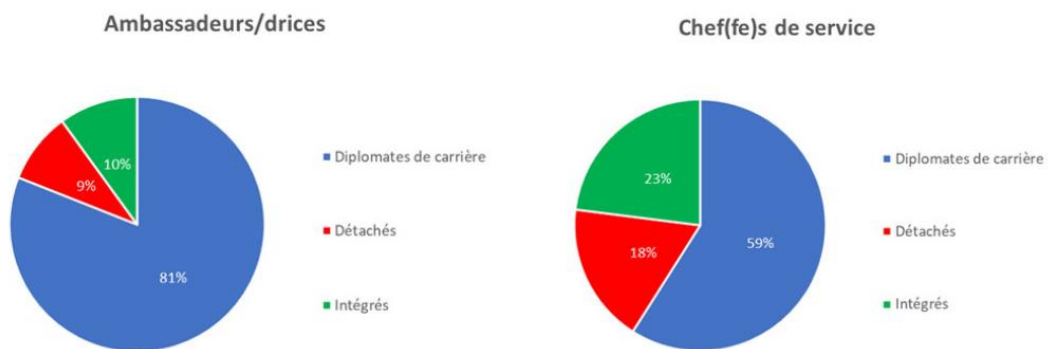


Figure 4 - En 2019, 19 % des emplois d'ambassadeurs étaient occupés par des personnels en détachement ou intégrés au MEAE, et 41 % des emplois de chefs de service ; Le Gall Arnaud et Ledoux Vincent, *Sur la réforme du corps diplomatique*, op. cit., p. 16.

Cependant, le député Vincent Ledoux souligne que, si l'ouverture du MEAE est située dans certains domaines comme l'influence ou la coopération multilatérale, elle reste marginale dans les secteurs politiques, où l'essentiel des postes de responsabilité est réservé aux membres du corps diplomatique¹⁴⁰. La réforme de 2022 entend remédier à cette fermeture fonctionnelle. En créant un corps unique d'administrateurs de l'État, elle permet aux fonctionnaires issus d'autres ministères d'accéder plus aisément aux postes diplomatiques. L'objectif affiché est double : enrichir les pratiques administratives par la diversité des parcours et décloisonner les carrières publiques, en favorisant la mobilité et l'acculturation entre univers ministériels. Des exemples récents sont souvent mis en avant pour justifier ce

¹⁴⁰ Le Gall Arnaud et Ledoux Vincent, *Sur la réforme du corps diplomatique*, op. cit., p. 27.

décloisonnement. Stéphanie Rivoal se désigne elle-même comme « ambassadrice par effraction »¹⁴¹. Après ses études à l'École supérieure des sciences économiques et commerciales (ESSEC), elle débute sa carrière dans la finance auprès JP Morgan Chase & CO puis Goldman Sachs, avant de quitter la finance pour l'humanitaire en 2003. Elle devient alors coordinatrice d'Action contre la faim pour le Nord Darfour, avant d'en devenir présidente en 2013. En 2016, elle est nommée ambassadrice en Ouganda par François Hollande, puis en 2019, elle devient secrétaire générale du sommet Afrique-France 2020. Ces exemples de parcours réussis hors « Carrière » sont nombreux et il serait ambitieux de vouloir tous les énumérer. Cependant, cet objectif d'ouverture, louable, n'est pas sans soulever plusieurs interrogations. La disparition du classement de sortie et son remplacement par un système d'appariement, fondé sur les souhaits des élèves et les besoins des administrations, pourraient paradoxalement renforcer les logiques de recrutement endogamique, chaque administration sélectionnant des profils lui ressemblant. Arnaud Le Gall souligne ainsi que la réforme de l'affectation à la sortie de l'INSP pourrait aboutir à une homogénéisation interne accrue.

La critique de l'entre-soi social et administratif constitue bel et bien une impulsion majeure de la réforme des corps diplomatiques, mais elle n'épuise pas l'ensemble des reproches adressés au Quai. Au-delà de la dénonciation d'une caste fermée sur elle-même, la réforme entend répondre à une inquiétude plus récente, celle d'une diplomatie perçue comme un « État profond », de plus en plus politisée et de moins en moins soumise à l'autorité du pouvoir démocratique.

2. La rhétorique de l'État profond, révélateur d'une crise de confiance entre pouvoir politique et administration diplomatique

Au détour d'une phrase, lors de la conférence des ambassadeurs et ambassadrices de 2019, Emmanuel Macron formule une charge inattendue contre ses propres diplomates. Devant une assistance médusée, il dénonce l'existence d'un « État profond » au sein du ministère des Affaires étrangères :

¹⁴¹ Rivoal Stéphanie, *Ambassadrice par effraction*, Paris : L'harmattan, 2022, 248 pages.

« Alors je sais, comme diraient certains théoriciens étrangers, nous avons, nous aussi, un État profond. Et donc, parfois, le président de la République dit des choses, et puis la tendance collective pourrait être de dire : Il a dit ça, mais enfin nous on connaît la vérité, on va continuer comme on a toujours fait »¹⁴².

Ces propos marquent un tournant dans la relation entre l'exécutif et le corps diplomatique. Le message est explicite : certains diplomates sont soupçonnés de résister aux orientations fixées par le pouvoir élu, voire de poursuivre une ligne autonome. La notion d'« État profond » n'est pas née en France. Historiquement, l'un des exemples les plus clairs d'État profond fut la "derin devlet" (« État profond » en turc) dans la Turquie de Bülent Ecevit des années 1970 : un réseau secret militaire, économique et sécuritaire destiné à protéger la République kémaliste contre l'islamisme¹⁴³. Théorisée ensuite dans les années 1990 par Peter Dale Scott, elle désigne des réseaux bureaucratiques capables d'entraver ou de saboter les décisions politiques¹⁴⁴. Popularisée dans le débat public par Donald Trump aux États-Unis, l'expression est devenue un instrument rhétorique pour discréditer la bureaucratie fédérale, accusée de défier la volonté des électeurs. Dès les premiers mois de son mandat, Trump dénonçait l'action d'un "deep State" composé de diplomates et de juristes, soupçonnés de faire obstacle à sa politique. Dans ce contexte, Emmanuel Macron emprunte consciemment cette rhétorique pour qualifier la diplomatie française. Comme Trump, il dénonce l'existence de « négociateurs » qui agiraient selon leur propre logique, indépendamment de la légitimité qu'il tire de son mandat démocratique. Toutefois, la virulence du discours français demeure plus mesurée, le « spoil system » évoqué par Macron en 2017 restant à ce jour largement théorique¹⁴⁵. Il n'en reste pas moins que certaines analyses, notamment celles développées par Caroline Galactéros dans la revue souverainiste *Front Populaire* fondée par Michel Onfray, dénoncent une forme d'« administration

¹⁴² Discours du Président de la République Emmanuel Macron à la conférence des ambassadeurs et des ambassadrices de 2019.

¹⁴³ Schmid Dorothée, « L'État profond en Turquie », *Questions internationales*, n°94/6, 2018, p. 18-20.

¹⁴⁴ Dale Scott Peter, *Deep Politics and the Death of JFK*, Berkeley : University of California Press, 1993, 424 pages ; *The American Deep State: Wall Street, Big Oil, and the Attack on U.S. Democracy*, Lanham : Rowman & Littlefield, 2014, 336 pages.

¹⁴⁵ Bissuel Bertrand, « Le président veut mettre sous tension » les hauts cadres de l'État », *Le Monde* (https://www.lemonde.fr/politique/article/2017/05/16/le-president-veut-mettre-sous-tension-les-hauts-cadres-de-l-etat_5128344_823448.html), 2017, consulté le 2 mai 2025.

profonde » au sein de la diplomatie française¹⁴⁶. La politique étrangère serait donc aujourd'hui captée par des réseaux administratifs alignés sur les intérêts atlantistes et européistes, contribuant à l'affaiblissement de la souveraineté française. De plus, la rhétorique présidentielle ne saurait être réduite à une simple provocation. Elle traduit un climat de défiance croissante à l'égard d'une haute fonction publique accusée de défendre ses propres intérêts plutôt que de servir loyalement l'autorité démocratique. Cette critique s'inscrit dans une tradition historique plus ancienne. Comme le rappellent Marc-Olivier Baruch et Vincent Duclert, la fidélité des hauts fonctionnaires aux gouvernements successifs n'a jamais été un acquis¹⁴⁷. Dans la seconde moitié du XX^{ème} siècle, une éthique exigeante de neutralité loyale s'était pourtant imposée. David Kessler souligne que la haute fonction publique de l'après-guerre, issue des grands corps et de l'ENA, revendiquait une neutralité stricte et un désengagement partisan, dans le respect de l'alternance démocratique¹⁴⁸. Inspirés par des figures comme Pierre Mendès France ou Charles de Gaulle, les hauts fonctionnaires se percevaient comme des garants impartiaux de la continuité de l'État. L'exemple de Guy Braibant, écarté d'une haute fonction pour ses attaches passées au Parti communiste, illustre la rigueur de cette exigence. Cependant, la défiance envers les élites administratives s'inscrit désormais dans un phénomène plus large, décrit notamment par Serge Halimi¹⁴⁹ : la perception d'une caste d'experts, de journalistes et de hauts fonctionnaires complices d'un ordre économique et social inégalitaire. Dans ce contexte, la figure du haut fonctionnaire loyal et désintéressé cède la place à celle d'un acteur engagé, voire captif de logiques partisans ou corporatistes. La dissolution des corps des conseillers des affaires étrangères et des ministres plénipotentiaires et leur intégration dans un corps unique d'administrateurs de l'État, traduisent une volonté de recentrage de l'autorité politique. Il s'agit alors de placer l'ensemble de la haute fonction publique sous la dépendance du Premier ministre, et non de laisser subsister des bastions professionnels autonomes¹⁵⁰. Mais cette réforme s'inscrit également dans une approche de la politique étrangère par Emmanuel Macron, caractérisée par une diplomatie directe, discrète et personnalisée. Bacqué Raphaëlle, Chemin Ariane et Trippenbach Ivanne montrent bien que le président

¹⁴⁶ Galactéros Caroline, « L'État profond mène une diplomatie parallèle », *Revue Front populaire*, n°2, 2020.

¹⁴⁷ Baruch Marc-Olivier et Duclert Vincent, *Serviteurs de l'État. Une histoire politique de l'administration française (1875-1945)*, op. cit.

¹⁴⁸ Kessler David, « Les grands serviteurs de l'État, une espèce en voie de disparition ? », *Pouvoirs*, n°161, 2017, p. 97-108.

¹⁴⁹ Halimi Serge, *Les Nouveaux Chiens de garde*, Paris : Raisons d'agir, 1997, 162 pages.

¹⁵⁰ Endeweld Marc, « Emmanuel Macron et l'État profond », *Le Monde diplomatique* (<https://www.monde-diplomatique.fr/2020/09/ENDEWELD/62194>), 2020, consulté le 05 mars 2025.

s'éloigne délibérément des circuits classiques du Quai d'Orsay dans l'élaboration de sa politique étrangère¹⁵¹. Il privilégie un mode d'action « one-to-one », mobilisant des réseaux atypiques, souvent en dehors du contrôle de l'administration officielle. Le rôle de Paul Soler, ancien militaire des forces spéciales devenu envoyé spécial de l'Élysée, incarne cette nouvelle diplomatie. Chargé de missions sensibles du Maghreb au Sahel en passant par le Moyen-Orient, Soler opère en marge du Quai d'Orsay. Lors de la crise des otages à Gaza à l'automne 2023, il coordonne une opération discrète d'acheminement de médicaments via Doha et Le Caire, sans que les diplomates français n'en soient informés. Cette diplomatie parallèle reflète la méfiance structurelle d'Emmanuel Macron envers le Quai d'Orsay. Dès 2017, il exprimait son agacement face à ce qu'il percevait comme des « chicayas de bureaucrates », dénonçant un ministère marqué par une forme d'immobilisme néoconservateur¹⁵².

Lors de la conférence des ambassadeurs de 2019, le président de la République n'hésite pas à rappeler devant 200 diplomates que leur rôle est de mettre en œuvre la politique décidée démocratiquement, et non de la réinterpréter. En dénonçant un « État profond », Emmanuel Macron cristallise cette volonté de reprise en main. La gestion centralisée de la politique étrangère du président, fondée sur des circuits informels et personnels, assure une réactivité accrue, mais soulève cependant des interrogations sur la transparence et la pérennité de la diplomatie française¹⁵³. En effet, en s'éloignant du modèle classique de la fabrique de la politique étrangère, Emmanuel Macron prend le risque d'une personnalisation excessive au détriment de l'expertise collective. Au cœur de ce débat sur l'« État profond » se pose finalement la question du rôle des diplomates : ils doivent demeurer des serviteurs loyaux de l'État, exécutant la politique décidée par les autorités élues. Mais cela doit se faire sans pour autant perdre cette capacité d'expertise critique qui a longtemps fait la force de la diplomatie française.

¹⁵¹ Bacqué Raphaëlle, Chemin Ariane et Trippenbach Ivanne, « Emmanuel Macron, la diplomatie à lui seul », *Le Monde* (https://www.lemonde.fr/politique/article/2024/12/20/emmanuel-macron-la-diplomatie-a-lui-seul_6459712_823448.html), 2024, consulté le 05 mars 2025.

¹⁵² Propos tenus par le président de la République Emmanuel Macron le 21 août 2019, devant l'Association de la presse présidentielle, juste avant le G7 de Biarritz.

¹⁵³ Ce recours accru à des canaux parallèles rappelle d'ailleurs, à bien des égards, l'univers décrit par Balzac dans *Ferragus*, où l'action invisible de sociétés secrètes se superpose à l'ordre officiel, minant la clarté du pouvoir public.

3. La transformation des corps diplomatiques : symptôme d'une mutation néo-managériale de la politique étrangère

Pour comprendre les véritables objectifs de la suppression des corps diplomatiques d'encadrement, il est nécessaire de la resituer dans le contexte idéologique de la réforme de la haute fonction publique. En effet, elle s'inscrit dans une mutation idéologique néo-libérale profonde du "new public management". Au-delà des formules assez consensuelles prônant l'ouverture et la diversification des parcours, c'est une reconfiguration du rôle même de la diplomatie dans l'élaboration de la politique étrangère que cette dernière promeut.

Le sommet de l'État a toujours fait l'objet de réformes plus ou moins profondes. C'est d'ailleurs ce que montre Philippe Bezes dans sa socio-histoire des réformes administratives¹⁵⁴. Le NPM, dont l'un des initiateurs théoriques fut Christopher Hood dans un article fondateur de 1991, désigne un ensemble de principes managériaux visant à améliorer l'efficacité de l'État en s'inspirant des pratiques du secteur privé au sein des administrations publiques¹⁵⁵. Il entend rompre avec la logique bureaucratique classique, jugée rigide et inefficace, pour lui substituer une approche orientée vers la performance, la flexibilité et la rentabilité des services publics, en rupture totale avec la bureaucratie au sens wébérien du terme¹⁵⁶. En effet, l'administration wébérienne repose sur une série de principes destinés à assurer l'impartialité et la rationalité de l'action publique. Elle valorise avant tout le respect des règles et des procédures, perçu comme le garant de l'égalité de traitement entre les citoyens. L'organisation administrative est centralisée, reposant sur une hiérarchie fonctionnelle stricte et une structure pyramidale, où chaque niveau est subordonné au précédent. L'exécution des tâches est marquée par une division rigoureuse du travail, une parcellisation et une spécialisation des fonctions, chaque agent public exerçant un rôle précis dans le cadre d'un système globalement cloisonné. Le recrutement des fonctionnaires se fait par concours, mécanisme destiné à sélectionner les candidats en fonction de leur mérite académique et professionnel, en dehors de toute influence politique. Quant à la promotion, elle est principalement fondée sur l'ancienneté, reflet d'une logique de carrière sécurisée et progressive, conçue pour protéger les fonctionnaires des pressions extérieures. Le contrôle

¹⁵⁴ Bezes Philippe, *Réinventer l'État. Les réformes de l'administration française (1962-2008)*, op. cit.

¹⁵⁵ Hood Christopher, « A Public Management for All Seasons ? », *Public Administration*, n°69/1, p. 3-19.

¹⁵⁶ Alecian Serge., Foucher Dominique, *Le management dans le service public*, Paris : Édition d'Organisation, 2002, 446 pages.

de l'action administrative s'effectue par des indicateurs de suivi, visant à vérifier que les règles sont correctement appliquées, sans nécessairement s'interroger sur l'efficacité des résultats obtenus. Enfin, la gestion budgétaire est axée sur les moyens : il s'agit de garantir que les ressources financières sont utilisées conformément aux normes prédéfinies, sans lien direct avec les performances réalisées. À l'inverse, le modèle du NPM constitue une véritable rupture avec cet héritage bureaucratique¹⁵⁷. Inspiré des méthodes du secteur privé, il repose sur une logique de résultats : l'objectif n'est plus de suivre strictement des procédures, mais d'atteindre des performances mesurables et de satisfaire l'utilisateur, désormais perçu comme un « client » des services publics. L'organisation administrative devient décentralisée, avec une délégation de compétences et une structuration en réseau plutôt qu'une hiérarchie rigide. Cette approche favorise une plus grande autonomie dans l'exécution des tâches, laissant aux agents publics une marge d'initiative importante pour atteindre les objectifs fixés. Le mode de recrutement privilégie désormais les contrats, permettant de recourir à des profils variés et de renforcer la flexibilité de l'administration. Et quand bien même le concours persiste, ils sont réformés. L'introduction au sein de l'INSP d'épreuves centrées sur les qualités managériales, illustre parfaitement cette évolution : pour la voie Orient, l'entretien d'admission vise notamment à « apprécier les qualités et aptitudes, notamment managériales, le savoir-être et la motivation des candidat(e)s »¹⁵⁸. Aussi, la promotion est fondée sur le mérite, la prise de responsabilité et la performance, instaurant une culture de l'évaluation individuelle. Le contrôle ne porte plus uniquement sur le respect des procédures, mais utilise des indicateurs de performance pour mesurer l'efficacité et la qualité des actions entreprises. Enfin, la gestion budgétaire est axée sur les objectifs puisque les ressources sont allouées en fonction des résultats attendus, et non plus sur une simple estimation des besoins matériels (Figure 4). Ainsi, la transition du modèle wébérien au NPM traduit une transformation profonde de la philosophie de l'action publique. On passe d'une logique de moyens et de conformité procédurale à une logique d'efficacité et de résultats.

¹⁵⁷ Bartoli Anne, *Le management dans les organisations publiques*, Paris : Dunod, 2005, 419 pages.

¹⁵⁸ <https://insp.gouv.fr/concours/concours-de-la-voie-orient/concours-externe-orient>

	Administration wébérienne	Administration NMP
Objectifs	respecter les règles et les procédures	atteindre les résultats, satisfaire le client
Organisation	centralisée (hiérarchie fonctionnelle, structure pyramidale)	décentralisée (délégation de compétences, structuration en réseau, gouvernance)
Partage des responsabilités politiciens/administrateurs	confus	clair
Exécution des tâches	division, parcellisation, spécialisation	autonomie
Recrutement	concours	contrats
Promotion	avancement à l'ancienneté, pas de favoritisme	avancement au mérite, à la responsabilité et à la performance
Contrôle	indicateurs de suivi	indicateurs de performance
Type de budget	axé sur les moyens	axé sur les objectifs

Figure 5 - Comparaison des administrations de type wébérienne et NMP ; Amar Anne et Berthier Ludovic, « Le nouveau management public : avantages et limites », *Gestion et Management Publics*, n°5, 2007.

Philippe Bezes, politiste et sociologue au CNRS et à Sciences Po Paris, montre comment la France, longtemps attachée à un modèle étatique fort, a progressivement adopté depuis les années 1960 les principes du NPM, en cherchant à aligner l'organisation publique sur celle des entreprises¹⁵⁹. Le politologue Julien Meimon souligne également que ces transformations, si elles répondent aux défis contemporains, tendent à privilégier des logiques de gestion immédiate au détriment d'une vision stratégique de l'État¹⁶⁰. La dissolution des corps diplomatiques illustre pleinement ce basculement. Alors que la diplomatie française reposait historiquement sur un corps de diplomates professionnels, garant d'une expertise spécifique, elle est désormais appelée à s'inscrire dans une logique de transversalité avec les autres administrations. Le diplomate devient ainsi un administrateur parmi d'autres évalué sur ses compétences managériales et sa capacité à circuler entre différentes fonctions, plutôt que sur une expertise diplomatique construite patiemment au fil des affectations. Le modèle du spécialiste cède la place à celui du généraliste, capable de piloter des projets internationaux comme il piloterait une politique publique sectorielle. Le député Arnaud Le Gall, issu des bancs de La France insoumise, dénonce ainsi une conception néo-managériale de la diplomatie, incompatible avec les exigences spécifiques de la

¹⁵⁹ Bezes Philippe, « Le New Public Management », in Cohen Antonin, Lacroix Bernard, Riutort Philippe (dir.), *Manuel de science politique*, Paris : La Découverte, 2024, p. 312-315.

¹⁶⁰ Meimon Julien, *Les réorganisations administratives*, Paris : IGPDE Cheff, 2008, 184 pages.

représentation internationale¹⁶¹. Plus largement, les travaux sur le management public, tels que le documentaire universitaire *Le nouveau management public*, mettent en lumière les risques de l'application des logiques de rentabilité aux fonctions régaliennes : une altération du sens et de la finalité des missions de service public, une remise en cause du principe de continuité de l'État, un affaiblissement de la légitimité démocratique des institutions, une inadéquation des outils d'évaluation quantitative aux objectifs poursuivis, ainsi qu'une mise en tension croissante entre les exigences gestionnaires et les valeurs fondatrices de l'action publique¹⁶². Dans le domaine diplomatique, la substitution d'une évaluation chiffrée à l'autorité de l'expertise menace des qualités essentielles : la capacité d'analyse fondée sur une connaissance fine des enjeux géopolitiques, la continuité de l'action dans la durée, l'adaptabilité face à des situations complexes, ainsi que l'indépendance nécessaire à la représentation de l'État dans des contextes sensibles.

Derrière les objectifs affichés d'efficacité et de modernisation, c'est donc une transformation radicale du rôle de l'administration qui se profile. Le diplomate n'est plus un membre d'un corps assurant la représentation et la stabilité de l'État, mais un manager de projet international soumis aux impératifs de mobilité et de performance. Ce glissement témoigne d'une évolution plus générale de l'État moderne : de corps politique, il devient une plateforme de gestion, où l'expertise est reléguée au second plan. La réforme des corps diplomatiques traduit ainsi bien un changement de paradigme, au risque d'affaiblir durablement la capacité de l'État à incarner sur la scène internationale une politique extérieure cohérente.

*

En remettant en cause les fondements institutionnels du métier de diplomate, la réforme du 16 avril 2022 marque un tournant décisif dans l'histoire du Quai d'Orsay. En l'intégrant dans le mouvement plus large de transformation de la haute fonction publique, ce chapitre a montré que cette réforme se présente aujourd'hui comme le point culminant d'une

¹⁶¹ *Le Gall Arnaud et Ledoux Vincent*, Sur la réforme du corps diplomatique, *op. cit.*, p. 40-41.

¹⁶² Documentaire, *Le nouveau management public*, Canal U, 2009.

désinstitutionnalisation progressive de l'action diplomatique française. En déconstruisant les spécificités du recrutement, de la formation et des parcours professionnels, la réforme installe durablement une logique de polyvalence et de mobilité interministérielle, dans laquelle la diplomatie devient une compétence parmi d'autres, susceptible d'être exercée par des profils extérieurs à la « Carrière ». Face à cette mutation, les résistances exprimées par les diplomates ne traduisent pas seulement un réflexe corporatiste, mais bien un attachement à un modèle professionnel structuré, qui est fondé sur la spécialisation, l'expérience de terrain et une certaine « idée de la France ».

Mais au-delà des transformations techniques, ce qui se joue à travers cette réforme, c'est la redéfinition même de ce qu'est être diplomate aujourd'hui. Dès lors, il ne s'agit plus seulement de comprendre ce que la réforme fait à l'institution diplomatique, mais ce qu'elle révèle du changement de paradigme plus large à l'œuvre dans l'appareil d'État. Car si la profession diplomatique se trouve ainsi mise en tension, c'est aussi parce qu'elle est porteuse d'un héritage vocationnel et de trajectoires singulières qui peinent à trouver leur place dans un État de plus en plus gouverné selon les normes du néo-management. C'est à cette analyse que s'attache désormais le chapitre suivant, en interrogeant la manière dont les diplomates eux-mêmes interprètent ces bouleversements. À travers une approche sociologique et ethnographique, il s'agira de comprendre comment un métier historiquement structuré est aujourd'hui confronté à une logique de flexibilisation et d'interchangeabilité qui le déstabilise en profondeur.

CHAPITRE 3 : LA MISE EN TENSION D'UN MÉTIER VOCATIONNEL DANS SA SPÉCIFICITÉ FACE AUX MUTATIONS CONTEMPORAINES

Fondée sur une logique de décloisonnement et de transversalité au sein de la haute fonction publique, la réforme des corps diplomatiques de 2022 s'inscrit dans une volonté politique de rationaliser les carrières et de favoriser la mobilité interministérielle en ouvrant plus largement les postes de direction aux hauts fonctionnaires issus d'autres corps de l'État. Cette réforme soulève néanmoins une interrogation centrale, celle de considérer la diplomatie comme un métier à part entière. En effet, elle tend à fragiliser la figure du diplomate en tant que professionnel doté de compétences spécifiques. Autrement dit, la figure du diplomate est-elle vouée à disparaître ? À y regarder de plus près, la figure du diplomate n'a jamais cessé d'être entourée d'ambiguïtés et de malentendus. Entre le diplomate-mondain moqué par la littérature (de Flaubert à Proust) ou le diplomate-écrivain célébré pour son style (de Chateaubriand à Romain Gary), les représentations sociales de la diplomatie sont multiples, parfois contradictoires, et largement influencées par une méconnaissance de ses pratiques concrètes. Il est donc essentiel de déconstruire ces images d'Épinal et de revenir sur les conditions réelles d'exercice de ce métier.

La première partie de ce chapitre s'attache ainsi à redéfinir la profession diplomatique à l'ère des mutations contemporaines, en montrant à la fois la persistance de certaines caractéristiques structurelles du métier et les évolutions qu'imposent les transformations de la scène internationale (*A*). Mais l'étude du métier de diplomate ne saurait faire l'économie d'une perspective comparative. Il convient donc d'interroger dans une seconde partie cette spécificité à l'aune des pratiques étrangères (*B*). La comparaison internationale permet de mettre en perspective les choix faits par la France, en révélant qu'ils ne s'inscrivent pas dans une tendance globale partagée. En effet, si la réforme française a supprimé les corps diplomatiques pour les intégrer à une haute fonction publique unifiée, cette option ne constitue pas une norme dans les autres grandes démocraties. Au contraire, un certain nombre de pays réaffirment, voire renforcent, la spécialisation de leur appareil diplomatique. Il convient ainsi d'analyser les modèles diplomatiques internationaux selon deux grandes logiques administratives, inspirées des traditions juridiques : les modèles romano-germaniques, fondés sur une diplomatie de corps méritocratique et structurée, et les

modèles anglo-saxons, davantage marqués par une approche managériale et une logique contractuelle. Ces deux grandes familles de systèmes diplomatiques ne sont bien sûr ni rigides ni homogènes. Elles permettent toutefois de dégager des tendances fortes, à partir de l'étude de six pays retenus dans le rapport Le Gall–Ledoux¹⁶³.

A. Redéfinir la profession diplomatique à l'ère des mutations de la scène internationale

Le métier de diplomate a longtemps, et fait toujours, les frais de l'image d'un diplomate à la Norpois, c'est-à-dire d'une profession mondaine, oisive ou littéraire, éloignée des réalités géopolitiques. Pourtant, ce serait masquer la complexité de la réalité que de se limiter à ces quelques idées reçues. Il requiert des compétences qui lui sont spécifiques et qui ne sauraient se résumer à un simple exécutant de la politique étrangère. À l'ère des recompositions sur la scène internationale et des évolutions technologiques, la figure du diplomate reste un acteur stratégique, mais nécessite qu'il redéfinisse son identité. Pour saisir la réalité contemporaine de cette profession, il convient d'abord de déconstruire les représentations fantasmées qui l'entourent (1), d'analyser les compétences qui lui sont propres en mettant en exergue le particularisme de ce métier vocationnel (2), puis *in fine* d'interroger sa capacité à se réinventer (3).

1. La nécessaire démystification du métier de diplomate face aux fantasmes persistants

*« Diplomatie : Belle carrière, mais hérissée de difficultés, pleine de mystères. Ne convient qu'aux gens nobles. Métier d'une vague signification, mais au-dessus du commerce. Un diplomate est toujours fin et pénétrant »*¹⁶⁴,

¹⁶³ C'est-à-dire l'Allemagne, l'Espagne et l'Italie d'un côté, le Canada, le Royaume-Uni et les États-Unis de l'autre.

¹⁶⁴ Flaubert Gustave, *Dictionnaire des idées reçues*, op. cit., p. 69.

Le métier de diplomate a longtemps fait l'objet de beaucoup d'idées reçues. Comme le rappelle Alain Rouquié dans ses mémoires, le « second plus vieux métier du monde » a toujours été associé aux mondanités et aux loisirs¹⁶⁵. Et ce mépris des diplomates ne date pas d'hier. Déjà, Gustave Flaubert écrivait : « métier d'une vague signification »¹⁶⁶. Le diplomate fait aussi l'objet de moquerie dans la *Recherche du temps perdu* de Proust qui raille « la pédantesque niaiserie avec laquelle les diplomates à la Norpois s'extasiaient devant une parole officielle à peu près insignifiante », le ridicule de Norpois venant également de son incapacité à parler autrement en société que dans son activité professionnelle¹⁶⁷.

Constatant la piètre image du diplomate dans l'opinion publique et même auprès des hauts responsables politiques, l'ambassadeur Albert Chambon tente de démystifier le métier de diplomate et d'expliquer la machine diplomatique française¹⁶⁸. Mais les idées reçues sur le métier de diplomate viennent aussi du fait que la figure du diplomate est souvent associée à celle de l'écrivain, et donc à l'oisiveté. La figure de l'écrivain-diplomate a même fait l'objet d'une étude très documentée¹⁶⁹. Du Bellay à Stendhal en passant par Saint-Simon, Claudel, Chateaubriand, Paul Morand, François-Poncet, Roger Peyrefitte et Romain Gary qui rédige *La promesse de l'aube* pendant ses fonctions au Consulat de Los Angeles, la liste n'est pas exhaustive¹⁷⁰. Pourtant, tout diplomate ne s'adonne pas à l'écriture. La méconnaissance du métier diplomatique vient certainement du faible nombre de diplomates. En 2018, il y a 13 590 agents dont 5800 titulaires et 4700 agents locaux, les $\frac{3}{4}$ étant à l'étranger (Figure 2)¹⁷¹. De plus, les fonctions diplomatiques ne sont pas totalement délimitées, en confesse les multiples dénominations que le Quai d'Orsay a pu prendre. Pour ne prendre que la V^{ème} République : Ministère des Affaires étrangères sous les présidences De Gaulle, Pompidou, et Giscard d'Estaing, il devient Ministère des Relations extérieures lors de premières années de la présidence Mitterrand, Dominique de Villepin lui ajoute le

¹⁶⁵ Rouquié Alain, *La fin des diplomates*, op. cit.

¹⁶⁶ Flaubert Gustave, *Dictionnaire des idées reçues*, op. cit., p. 69.

¹⁶⁷ Proust Marcel, *Du côté de chez Swann*, op. cit., p. 217.

¹⁶⁸ Chambon Albert, *Mais que font les diplomates entre deux cocktails ?* Paris : A. Pedone, 1983, 128 pages.

¹⁶⁹ Badel Laurence., Ferragu Gilles, Jeannesson Stanislas et Meltz Renaud (dir.), *Ecrivains et diplomates : L'invention d'une tradition. XIX^{ème}-XXI^{ème} siècles*, Paris : Armand Colin, 2012, 416 pages.

¹⁷⁰ Spire Kerwin, *Monsieur Romain Gary. Écrivain-réalisateur*, Paris : Gallimard, 2022, 272 pages.

¹⁷¹ Kessler Marie-Christine et Charillon Frédéric, « Les moyens à la disposition des ambassadeurs », in Maurice Vaisse (dir.) *Diplomatie française, outils et acteurs depuis 1980*, Paris : Odile Jacob, 2018, p. 265-266.

dénominatif « de la Coopération et de la Francophonie », puis sous Bernard Kouchner il devient Ministère des Affaires étrangères et européennes, Ministère des Affaires étrangères et du Développement international sous Laurent Fabius, puis Ministère de l'Europe et des Affaires étrangères avec Jean-Yves Le Drian. Ainsi, il est parfois difficile de définir exactement le métier de diplomate, tant leur missions sont multiples. « Il n'y a pas de métier plus divers » disait Paul Cambon¹⁷². Traditionnellement, les missions des diplomates, telles que définies dans la Convention de Vienne, sont : « représenter, protéger, négocier, informer et promouvoir »¹⁷³. Selon Jérôme Bonnafont, chargé par Jean-Yves Le Drian de rédiger un rapport sur la réforme des carrières diplomatiques, le diplomate a une double fonction¹⁷⁴. D'une part, celle d'envoyé du prince, il doit transmettre le message en respectant les instructions tout comme l'ange Gabriel qu'il considère comme le saint-patron canonique des diplomates. D'autre part, celle de négociateur, en tant que prince lui-même il jouit d'une grande liberté d'action tout comme le dieu Hermès, le dieu des diplomates¹⁷⁵. Dans son ouvrage intitulé *Ethnographie du Quai d'Orsay* dans lequel il fait une plongée inédite au MEAE en s'appuyant sur une méthodologie ethnographique, notamment des entretiens et des observations directes, Christian Lequesne montre qu'il y a trois manières de définir le diplomate¹⁷⁶. En reprenant les constructions développées par l'auteur norvégien Iver B. Neuman, qui s'appuie lui-même sur les travaux du philosophe canadien Charles Taylor, il met en exergue trois idéotypes¹⁷⁷. Premièrement, le héros, diplomate confronté à une crise, à un coup d'État au sein de son pays par exemple et qui doit organiser l'accueil des réfugiés à l'ambassade. C'est l'exemple parmi d'autres de Philippe Faure au Japon en mars 2011 après le raz-de-marée et l'accident nucléaire de Fukushima. Deuxièmement, le médiateur, à travers la représentation et le soutien aux entreprises qui souhaitent investir dans le pays. Troisièmement, le bureaucrate, au sens péjoratif du terme de Michel Crozier, en administration centrale (dossier, note, signature et visa)¹⁷⁸. Toutefois, si l'un des trois idéotypes domine parfois le travail du diplomate, les deux autres ne sont pas complètement absents. En administration centrale par exemple, la pratique du bureaucrate domine mais il

¹⁷² Paul Cambon (1843-1924) est un diplomate français, ancien ambassadeur de France au Royaume-Uni, connu notamment pour avoir signé les accords Sykes-Picot qui actent le partage du Moyen-Orient entre la France et le Royaume-Uni.

¹⁷³ Convention de Vienne sur les relations diplomatiques du 18 avril 1961 (article 3).

¹⁷⁴ Bonnafont Jérôme, *Diplomate, pour quoi faire ?*, Paris : Odile Jacob, 2022, 336 pages.

¹⁷⁵ Bonnafont Jérôme, *ibid.*, p. 15-21.

¹⁷⁶ Lequesne Christian, *Ethnographie du Quai d'Orsay, Les pratiques des diplomates français*, *op. cit.*

¹⁷⁷ Neumann Iver, *At home with the Diplomats. Inside European Foreign Ministry*, *op. cit.* ; « To Be a Diplomat », *International Studies Perspectives*, n°6, 2005, p. 72-93.

¹⁷⁸ Crozier Michel, *Le Phénomène bureaucratique*, Paris : Points Essais, 1971, 384 pages.

existe des négociations dans lesquelles le diplomate est intimement lié. Ce fut par exemple le cas lors de la négociation des accords de Vienne sur le nucléaire iranien, plus connu sous le nom de JCPOA (Joint Comprehensive Plan of Action). Lequesne s'est plus récemment intéressé à une fonction diplomatique trop souvent oubliée : protéger¹⁷⁹. En s'intéressant à la filière consulaire, considérée comme moins noble, il explore l'administration des « Français de l'étranger ». Basé sur l'étude de nombreuses archives et un corpus de 88 entretiens menés avec des agents consulaires, des élus, des enseignants des établissements français et des membres de la diaspora (Abidjan, Berlin, Londres, Tel Aviv et Tokyo), il montre l'importance des Consulats, et donc de ses diplomates, en tant que mairie de proximité : papiers d'identité, bourse, certificat de vie de retraité, certificat de décès, de mariage, etc. Fort de ses 1,7 million d'individus inscrits au registre des Français de l'étranger en 2020 (l'INSEE estime qu'il y en a deux fois plus), la France dispose de 206 postes en exercice et de 501 consulats honoraires, le maillage consulaire français étant le plus dense d'Europe rapporté au nombre de ressortissants.

Ainsi, la figure du diplomate, souvent caricaturée, se révèle bien plus complexe et plurielle. Derrière les clichés de l'oisiveté, de la mondanité ou du littéraire en poste, se cache une réalité professionnelle faite d'engagement et d'expertise. Aussi, la diplomatie moderne ne saurait se cantonner à la figure de l'ambassadeur. Elle embrasse une grande variété de missions, de la gestion de crises aux tâches consulaires les plus quotidiennes.

2. Un métier vocationnel face à la remise en cause de la spécificité de ses compétences

Faire de la diplomatie requiert de disposer de compétences bien spécifiques. En plus de la maîtrise de plusieurs langues, un bon diplomate doit non seulement avoir une connaissance approfondie des relations internationales et de la géopolitique, mais il doit aussi être un fin connaisseur des institutions internationales et du droit international.

¹⁷⁹ Lequesne Christian, *Le diplomate et Les Français de l'étranger*, Paris : Presses de Sciences Po, 2024, 176 pages. Note de lecture : Baude Inés, « Christian Lequesne, *Le diplomate et les Français de l'étranger* », *Lectures*, n°1, 2024.

Cependant, les compétences du diplomate sont loin de se limiter à des compétences techniques. Le diplomate doit savoir en plus représenter, c'est-à-dire savoir plaire, faire du théâtre en quelque sorte¹⁸⁰. Comme le disait François de Callières, « un ambassadeur ressemble en quelque manière à un comédien, exposé sur le théâtre aux yeux du public pour y jouer de grands rôles »¹⁸¹. La diplomatie est aussi une affaire de codes. Un diplomate doit d'une part connaître le protocole diplomatique propre au Quai d'Orsay, mais il doit aussi connaître les codes culturels de son pays d'exercice pour éviter les faux pas. En diplomatie, chaque mot compte, les règles de préséance sont rigoureusement codifiées et les erreurs de protocole peuvent être perçues comme une insulte : « Dans un pays que l'on ne connaît pas encore, chaque mot doit être pesé au trébuchet et adapté à la sensibilité locale »¹⁸². Il doit être aussi un bon communicant car la communication est au cœur même de ses missions : un diplomate doit savoir convaincre, apaiser les tensions, ménager les susceptibilités et proposer des compromis sans jamais perdre de vue les intérêts de son pays. Il doit aussi faire preuve de retenue : une parole mal interprétée ou une formule trop directe peut avoir des répercussions diplomatiques importantes. La communication ne se limite pas aux mots, elle englobe aussi les silences, les gestes, le ton, le choix des canaux (officiels ou officieux), et souvent même le non-dit. Le diplomate évolue ainsi dans un univers où chaque élément de langage peut être interprété comme un signal politique. Dans un monde globalisé, il doit également gérer sa communication publique avec rigueur, notamment lors de prises de parole officielles. Le diplomate aime prendre la parole en public, et comme le dit Rouquié, « tous, quelles que soient leur trajectoire, sont tous Norpois », c'est-à-dire qu'il parle avec retenue et une rhétorique qui lui est propre, plus souvent soucieux de l'équilibre que de la franchise¹⁸³. Le diplomate doit aussi produire et gérer l'information. Il n'est pas un consommateur d'informations mais doit les analyser et les transmettre, encore faut-il savoir le faire au bon moment. Enfin, en diplomatie, tout est question de loyauté. En tant que représentant de l'État, le diplomate doit être loyal. Il doit incarner la continuité de la parole publique à l'étranger et appliquer, avec discernement mais sans remise en cause, la politique étrangère définie par le gouvernement. Cette loyauté implique un devoir de réserve et un sens de l'intérêt général, notamment en cas d'alternance politique. Être un bon serviteur de l'État, c'est garantir la cohérence de l'action diplomatique. Mais si la réforme de la

¹⁸⁰ Bonnafont Jérôme, « Chapitre II : Théâtre et représentation », in *Diplomate. Pour quoi faire*, Paris : Odile jacob, 2023, p. 63-84.

¹⁸¹ De Callières François, *De la manière de négocier avec les souverains*, Paris : A. Pedone, 2018, 206 pages.

¹⁸² Rouquié Alain, *La fin des diplomates*, op. cit., p. 71.

¹⁸³ Rouquié, *ibid.*, p. 116.

diplomatie de 2022 vient supprimer les corps d'encadrement de la diplomatie, c'est bien parce qu'on ne reconnaît plus au diplomate des compétences spécifiques. Le rapporteur Vincent Ledoux insistait lui-même sur le fait que, bien que les fonctions diplomatiques soient plus que jamais nécessaires dans un monde où l'ordre international hérité de l'après-Seconde Guerre mondiale est remise en cause, elles ne requièrent pas nécessairement des compétences exclusivement détenues par les diplomates de carrière. Elles peuvent être assurées, sous conditions, par d'autres hauts fonctionnaires ayant acquis des compétences équivalentes :

« Si les diplomates ont des compétences et une expertise qui sont propres, celles-ci ne paraissent pas spécifiques au point de ne pouvoir être assumées par des hauts fonctionnaires issus d'autres ministères. Contrairement à des médecins ou des ingénieurs, les diplomates ont des compétences généralistes qui sont à la portée, non pas de n'importe qui, mais d'autres hauts fonctionnaires, qui peuvent au demeurant bénéficier, pour les acquérir, d'une formation »¹⁸⁴.

C'est pourtant méconnaître la réalité du métier. En fait, le député Vincent Ledoux ne fait pas la distinction entre les diplomates généralistes, traditionnellement issus de l'ENA, et les diplomates d'Orient, qui maîtrisent des langues rares à l'issue souvent de leur scolarité aux Langues O (Institut national des langues et civilisations orientales, dit INALCO) et qui sont spécialisés sur une aire géographique précise. C'est ce que met en exergue Lorient¹⁸⁵. Les diplomates généralistes, le plus souvent intégrés à la filière multilatérale, détiennent des compétences générales et transversales comme la capacité de synthèse et de gestion, l'adaptabilité, la possibilité de comprendre des dossiers techniques très diversifiés. Elles ne s'éloignent pas en effet des compétences que détient un haut fonctionnaire, à l'image du préfet par exemple. Mais il est tout autre chose pour les diplomates issus de la voie Orient, qui le plus souvent sont intégrés à la filière bilatérale. À travers leur vie de « gitans en smoking », ils ont une connaissance personnelle et intime d'une voire deux aires culturelles, ainsi que des langues qui s'y rapportent¹⁸⁶. Un bon diplomate doit connaître le pays dans lequel il se trouve, ses us et coutumes. D'ailleurs, la question des passions culturelles pour les pays dans lesquels se trouvent les ambassadeurs n'est pas à sous-estimer. Comme le

¹⁸⁴ Le Gall Arnaud et Ledoux Vincent, *Sur la réforme du corps diplomatique*, op. cit., p. 31.

¹⁸⁵ Lorient Marc, « La carrière des diplomates français : Entre parcours individuel et structuration collective », *SociologieS*, n°1, 2009.

¹⁸⁶ Durrell Lawrence, *Esprit de corps. Scènes de la vie politique*, Paris : Éditions Nil, 1994, 126 pages.

rappelle Rouquié, le diplomate ne doit pas être pris au piège du « syndrome de Stockholm diplomatique »¹⁸⁷. Il rappelle d'ailleurs son échange avec Mitterrand quand il l'a nommé à San Salvador : « *Savez-vous pourquoi je vous ai nommé ? Parce que vous n'êtes pas diplomate et que vous ne prendrez pas fait et cause pour le gouvernement et son président mal élu. Je vous demande au contraire de lui tenir la dragée haute...* ». Chateaubriand lui-même disait : « *Les ambassadeurs qu'on laisse trop longtemps à la même cour prennent les mœurs du pays où ils résident, charmés de vivre au milieu des honneurs, ne voyant plus les choses comme elles sont. Ils craignent de laisser passer dans leurs dépêches une vérité qui pourrait amener un changement dans leur position* »¹⁸⁸.

Être diplomate est plus qu'un métier, c'est une vocation. Il est attiré par le goût de l'expatriation, attiré par le différent, à aller vers l'autre. C'est aussi un style de vie, un art. Au vu des contraintes que l'expatriation cause sur la vie familiale et sentimentale, la diplomatie est un choix d'existence, marqué par l'exil et le nomadisme. C'est aussi parfois un métier qui compte de réels dangers, à l'image de Louise Delamarre, ambassadeur au Liban qui a été assassiné en 1981 par un commando de miliciens à la solde de services syriens. Finalement, c'est une vocation à l'image des militaires : les deux professions ne se réduisent pas à des techniques et des savoir-faire et la sociologie militaire a d'ailleurs bien distingué dans le métier des armes entre les connaissances professionnelles, c'est-à-dire comment on se bat, et les valeurs au nom desquelles on accepte de risquer sa vie, pourquoi on combat¹⁸⁹. Il en va de même du diplomate, lui qui se fait « une certaine idée de la France » et qui mérite un engagement contraignant et beaucoup de sacrifices. Aussi, comme le dit le chercheur israélien Sasson Sofer, « le diplomate doit en permanence réduire les distances entre deux mondes », en « interprétant sa propre société » dans le pays où il est accrédité et la société du pays dans lequel il est accrédité dans son propre pays¹⁹⁰. Pour Der Derian, il s'agit même de réconcilier en permanence une séparation ("*estrangement*" en anglais) entre deux mondes¹⁹¹.

¹⁸⁷ Rouquié Alain, *La fin des diplomates*, op. cit., p. 81.

¹⁸⁸ Chateaubriand François-René, *Mémoires d'Outre-tombe*, Tome 2, Paris : Le Livre de Poche, p. 215.

¹⁸⁹ Schweiguth Étienne, « L'instruction militaire et son système de valeurs », *Revue française de sociologie*, n°385/90, 1978, p. 373-390. ; Boëne Bernard, Caillateau François, Tézenas du Montcel Henri (dir.), Roqueplo Jean-Claude, Thomas Hubert Jean-Pierre, *Les hommes de la défense*, Paris : Fondation pour les études de défense nationale, 1980, 139 pages. ; Boëne Bernard, *La spécificité militaire*, Paris : Armand Collin, 1990, 284 pages.

¹⁹⁰ Sofer Sasson, "The Diplomat as a Stranger", *Diplomacy and Statecraft*, n°8/3, 1997, p. 179-186.

¹⁹¹ Der Derian James, "Mediating Estrangement: A Theory for Diplomacy", *Review of International Studies*, n°13/2, 1987, p. 91-110

3. Le second plus vieux métier du monde à l'épreuve des mutations contemporaines

« La démocratie aura toujours des ambassadeurs et des ministres ; la question est : aura-t-elle toujours besoin des diplomates ? »¹⁹²,

Jules Cambon

Les transformations technologiques changent la donne dans les relations interétatiques et la question se pose même de savoir si la diplomatie est devenue une activité obsolète. La question se pose : « A-t-on encore besoin de diplomates ? »¹⁹³. Pourtant, les mutations sur la scène internationale, nombreuses depuis la fin de la guerre froide et la dislocation de l'URSS, ne traduisent qu'un besoin croissant d'un réseau diplomatique solide, qui doit néanmoins s'adapter à son époque.

Avant le XIX^{ème} siècle, la lenteur et les difficultés des communications offraient une « autonomie et une légitimité exceptionnelles » aux diplomates comme le rappelle Rouquié, précisant qu'en 1920, il fallait plus d'un mois pour rejoindre les pays d'Asie du Sud-Est¹⁹⁴. L'implémentation du télégraphe en 1857 dans les ministères français et l'invention du téléphone au XX^{ème} siècle ont changé la donne. Le travail diplomatique a dû s'adapter aux progrès dans les moyens de transmission. En effet, quel rôle pour les diplomates si les chefs d'État et de gouvernement peuvent échanger directement en quelques secondes ? Il en résulte une diplomatie du « one to one » qui se passe du travail des diplomates en la remplaçant par une forme de diplomatie personnalisée, fondée sur des interactions directes entre les représentants de deux entités¹⁹⁵. Elle n'est cependant pas à confondre avec une diplomatie secrète, nécessaire pour négocier un conflit en dehors de toute interférence de la presse et de

¹⁹² Cambon Jules, *Le diplomate*, Paris : Hachette, 1926, 126 pages. ; Cette citation figure également en exergue du « long télégramme » de George Frost Kennan, écrit en 1946.

¹⁹³ Charliat Martin-Pierre, « À-t-on encore besoin de diplomates ? », *Études*, n°2, 2023, p. 7-20.

¹⁹⁴ Rouquié Alain, *La fin des diplomates*, op. cit., p. 153.

¹⁹⁵ Bacqué Raphaëlle, Chemin Ariane et Trippenbach Ivanne, « Emmanuel Macron, la diplomatie à lui seul », *Le Monde* (https://www.lemonde.fr/politique/article/2024/12/20/emmanuel-macron-la-diplomatie-a-lui-seul_6459712_823448.html), 2024, consulté le 05 mars 2025.

l'opinion¹⁹⁶. Contourner les canaux traditionnels est parfois nécessaire comme l'ont montré les négociations secrètes d'Oslo visant à la normalisation des relations entre l'État d'Israël et l'Organisation de libération de la Palestine (1996-1999). Mais de plus en plus, les réseaux diplomatiques doivent faire face à l'envoi d'émissaires, ce qui fait dire à Charliat que l'on assiste à un « phénomène d'ubérisation de la fonction diplomatique »¹⁹⁷. Pis encore, les relations internationales pourraient se faire sur les réseaux sociaux face à la « trumpisation des relations internationales ». Les termes de diplomatie digitale, numérique, "e-diplomacy" sont d'ailleurs de plus en plus utilisés¹⁹⁸. Mais la technologie ne remplacera pas les diplomates face au besoin d'observation méticuleuse et détaillée et d'interprétation contextuelle des informations, ainsi qu'à celui de propositions d'action constructives. Le diplomate n'analyse pas seulement des discours et des textes mais aussi des situations et des comportements. Surtout, il ne s'agit pas pour un diplomate de réagir dans l'urgence, il doit construire une vraie stratégie de politique extérieure. Outre l'évolution des nouvelles technologies de l'information et de la communication (NTIC), c'est désormais la concurrence de nouveaux acteurs qui vient bousculer les prérogatives traditionnelles des diplomates. En effet, tous les départements ministériels se sont dotés en France, à partir des années 1980, d'une direction des affaires internationales et de conseillers diplomatiques. Le Quai d'Orsay n'a donc plus le monopole de la représentation extérieure. Certaines figures ont même pu incarner une diplomatie parallèle particulièrement puissante, à l'image du système Foccart, qui a piloté pendant quatorze ans la diplomatie et le renseignement dans les anciennes colonies africaines. Sous la présidence de François Mitterrand, cette diplomatie parallèle s'est poursuivie avec le rôle informel joué par son fils Jean-Christophe dans la gestion des dossiers africains. La diplomatie économique est également le terrain d'une forme de rivalité institutionnelle, notamment entre le ministère de l'Europe et des Affaires étrangères et le ministère de l'Économie et des Finances, chacun défendant ses prérogatives et ses réseaux d'influence à l'étranger. Ces transformations doivent également être replacées dans un contexte de mutation plus profonde des relations internationales, marquées par la mondialisation des échanges. Nous vivons désormais dans un « village global », où les échanges s'intensifient à une échelle transnationale¹⁹⁹. Le monde post-guerre froide est de

¹⁹⁶ Lequesne Christian, « Le secret en diplomatie : étudier les pratiques, rien que les pratiques », *Cultures & Conflits*, n°114/115, 2019, p. 274-279.

¹⁹⁷ Charliat Martin-Pierre, « À-t-on encore besoin de diplomates ? », *Études*, n°2, 2023, p. 7-20.

¹⁹⁸ Houguet Adrien et Josset Benoît, « Vers une diplomatie numérique transnationale », *Questions de communication*, n°44, 2023, p. 155-182.

¹⁹⁹ Rouquié Alain, *La fin des diplomates*, op. cit., p. 159.

plus en plus structuré par une économie-monde dans laquelle les logiques économiques prennent le pas sur les diplomaties traditionnelles. L'État n'est plus le seul acteur pertinent de la scène internationale. Cela s'accompagne d'une européanisation de notre politique étrangère. À travers la politique étrangère et de sécurité commune (PESC), l'Union européenne tente d'harmoniser les positions de ses États membres, même si, dans la configuration actuelle, elle ne se substitue pas à eux. Des ambassadeurs européens ont vu le jour, incarnant une forme de diplomatie européenne encore embryonnaire, mais révélatrice d'une volonté de peser collectivement sur la scène internationale. En conséquence, « les diplomates n'ont plus le monopole de la politique étrangère »²⁰⁰. Cette remise en cause s'observe aussi dans la concurrence croissante des think tanks et des universitaires, qui participent à la formulation des politiques internationales. Comme le souligne Christian Lequesne, une certaine méfiance persiste à l'égard du monde académique, les diplomates considérant que la politique étrangère ne s'enseigne pas dans les amphithéâtres mais s'apprend par l'expérience²⁰¹. Le métier reste perçu comme profondément empirique, ce qui explique les résistances internes face à toute tentative de rationalisation des pratiques diplomatiques. À ces défis s'ajoutent désormais les perspectives ouvertes par l'intelligence artificielle, capable d'analyser en temps réel des masses d'informations stratégiques ou encore de simuler des scénarios diplomatiques. Les diplomates doivent désormais s'adapter à de nouvelles menaces globales, pour lesquelles la réponse ne peut être uniquement militaire ou sécuritaire. Le terrorisme international, les conflits hybrides mêlant guerre conventionnelle et désinformation, ou encore les crises sanitaires à l'instar de la pandémie de Covid-19, nécessitent de redéfinir les contours du métier diplomatique. Enfin, la pratique consulaire elle-même n'échappe pas aux mutations de la diplomatie contemporaine. Longtemps centrée sur des fonctions administratives (protection des ressortissants, titres d'identité, scolarisation, aide sociale), la diplomatie consulaire française tend aujourd'hui à se réadapter. Comme le souligne Christian Lequesne, on observe un glissement progressif d'une logique purement protectrice vers une diplomatie d'influence, dite de diaspora, c'est-à-dire lorsque l'État, qu'il soit d'origine ou d'accueil, mobilise ces communautés comme instruments d'influence stratégique²⁰².

²⁰⁰ Duclos Michel, « Les diplomates n'ont plus le monopole de la politique étrangère », *Le Monde* (https://www.lemonde.fr/idees/article/2024/09/20/michel-duclos-les-diplomates-n-ont-plus-le-monopole-de-la-politique-etrangere_6325151_3232.html), 2024, consulté le 02 mai 2025.

²⁰¹ Lequesne Christian, *Ethnographie du Quai d'Orsay, Les pratiques des diplomates français*, op. cit.

²⁰² Lequesne Christian, *Le diplomate et Les Français de l'étranger*, op. cit.

Dans un contexte international fragmenté et le retour de la guerre en Europe, « *il ne faut pas se tromper d'époque. La fin des ambassades n'est plus à l'ordre du jour* »²⁰³. Le diplomate de carrière ne peut être remplacé ni par la technologie ni par des profils extérieurs au métier. Plus que jamais, le diplomate doit se réinventer pour continuer à servir, avec lucidité et précision, une politique étrangère à la hauteur des défis contemporains.

En revenant sur les représentations, les compétences spécifiques et les mutations contemporaines du métier diplomatique, la première partie de ce chapitre a permis de souligner l'existence d'un savoir-faire spécifique. Elle a mis en lumière la pluralité des missions exercées par les diplomates, bien au-delà des clichés persistants qui les réduisent à de simples figures d'apparat. Pourtant, cette spécificité, aujourd'hui mise en tension, ne saurait être pleinement appréhendée sans une mise en perspective internationale. Car si la France a choisi de faire évoluer sa diplomatie en l'inscrivant dans un cadre unifié de haute fonction publique, est-elle pour autant en phase avec les dynamiques observables dans d'autres démocraties ? C'est à cette question qu'entend répondre la seconde partie, en s'appuyant sur une analyse comparative des modèles diplomatiques étrangers.

B. Approche comparée des modèles diplomatiques internationaux

De la monumentale histoire par Jean Baillou, à son actualisation par Maurice Vaïsse qui adopte une approche comparative, en passant par sa célèbre ethnographie par Christian Lequesne, le rôle du Ministère des Affaires étrangères, son organisation et sa place dans l'appareil d'État a longuement été étudié²⁰⁴. Mais comme le souligne ce dernier, les études comparatives sur les différentes structures diplomatiques existantes dans le monde sont peu

²⁰³ Rouquié Alain, *La fin des diplomates*, op. cit., p. 228.

²⁰⁴ Baillou Jean, *Les Affaires étrangères et le corps diplomatique français*, op. cit. ; Vaïsse Maurice (dir.), *Diplomaties étrangères en mutation*, Paris : A. Pedone, 2019, 234 pages. ; Lequesne Christian, *Ethnographie du Quai d'Orsay, Les pratiques des diplomates français*, op. cit.

nombreuses, alors qu'ils demeurent des acteurs centraux sur la scène internationale²⁰⁵. Il met d'ailleurs en exergue les principales raisons : d'abord, les chercheurs préfèrent étudier de nouvelles formes de diplomatie (ONG, acteurs transnationaux, services diplomatiques européens) au détriment des MAE, jugés classiques ou obsolètes ; ensuite, les MAE ont vu leur rôle dilué au profit d'autres acteurs étatiques (chefs de gouvernement, ministères sectoriels, services de renseignement) et non étatiques (ONG, célébrités, universités) ; de plus, dans les États non démocratiques, il est difficile d'observer le fonctionnement réel des MAE, ce qui décourage les recherches comparatives ; enfin, le secret, la confidentialité et la faible transparence empêchent les chercheurs d'avoir accès aux pratiques internes. Les témoignages disponibles proviennent souvent de mémoires ou autobiographies peu analytiques. Les MAE ne sont pourtant pas des reliques du passé tant ils demeurent des lieux névralgiques de la diplomatie contemporaine. Le professeur Lequesne n'a pourtant pas manqué d'apporter aux chercheurs les moyens de s'intéresser aux réseaux diplomatiques²⁰⁶. Quelques exceptions sont à noter. Yelena Biberman a analysé la réforme du service diplomatique dans la Russie post-soviétique²⁰⁷. Elle y montre comment le prestige de la diplomatie, autrefois auréolée d'un certain romantisme soviétique, s'est effrité, tandis que l'attrait des jeunes générations pour la carrière diplomatique s'est considérablement réduit. Aussi, un œuvre maîtresse qu'il est opportun de citer, l'ouvrage ethnographique d'Iver Neumann qui offre une plongée précieuse dans les rouages d'un ministère européen, en l'occurrence celui de la Norvège²⁰⁸.

À l'occasion de la réforme de la diplomatie en 2022, les rapporteurs Vincent Ledoux et Arnaud Le Gall se sont intéressés aux différents modèles diplomatiques. Bien que l'on puisse regretter l'occidentalo-centrisme de leurs comparaisons, la Chine et la Turquie étant à bien des égards de puissants systèmes diplomatiques, elle peut toutefois s'entendre tant les modèles étudiés sont ceux qui se rapprochent le plus de la France, facilitant l'étude comparative²⁰⁹. En s'intéressant à six pays (Allemagne, Canada, États-Unis, Espagne, Italie, Royaume-Uni) et à travers des entretiens avec les représentations officielles françaises dans ces pays, ils se sont intéressés au recrutement à la formation, à l'affectation, à l'évolution

²⁰⁵ Lequesne Christian, "Ministries of Foreign Affairs: A Crucial Institution Revisited", *The Hague Journal of Diplomacy*, n°15, 2020, p. 1-12.

²⁰⁶ Lequesne Christian, *Studying Diplomatic Practices through the Lens of Direct Observation*, London : Sage Research Method Cases, 2019, 9 pages.

²⁰⁷ Biberman Yelena, "The Politics of Diplomatic Service Reform in Post-Soviet Russia", *Political Science Quarterly*, n°126/ 4, 2011, p. 669-680.

²⁰⁸ Neumann Iver, *At home with the Diplomats. Inside European Foreign Ministry*, op. cit.

²⁰⁹ Le Gall Arnaud et Ledoux Vincent, *Sur la réforme du corps diplomatique*, op. cit., p. 83-111.

des carrières et à l'ouverture de leurs administrations diplomatiques. Toutefois, sans les nommer explicitement, cette enquête révèle une opposition entre le modèle romano-germanique (*I*) et le modèle anglo-saxon (*II*). Sans être immuables, tant les influences réciproques sont nombreuses, il n'en reste pas moins que cette dichotomie apporte une clé importante pour mieux appréhender la réforme du corps diplomatique français.

1. Le modèle romano-germanique : une diplomatie de corps méritocratique et carriériste (Allemagne, Espagne, Italie)

Les systèmes diplomatiques auxquels il convient de s'intéresser dans cette partie s'inscrivent dans une tradition administrative romano-continentale, qui se caractérise par différents traits communs. Au-delà d'une forte institutionnalisation de la fonction diplomatique, il existe une nette distinction entre le « diplomate de carrière » et les autres agents publics. Ils sont à cet égard constitués d'une culture de corps très prégnante. Bien que des différences existent au sein de ce même modèle, ces systèmes semblent partager la même conception du métier de diplomate.

D'une part, sur l'entrée au sein de la « Carrière » car les pays issus du système romano-germanique disposent d'un corps diplomatique unique, distinct des autres grands corps de l'État, dont les membres sont recrutés par concours. Le ministère fédéral des Affaires étrangères allemand, l'« *Auswärtiges Amt* » (ci-après AA), s'appuie sur un corps diplomatique bien défini du reste de l'administration fédérale²¹⁰. Les hauts fonctionnaires diplomatiques, soit l'équivalent français des anciens conseillers des affaires étrangères et ministres plénipotentiaires, ainsi que des secrétaires des affaires étrangères, sont recrutés par un concours exigeant, le « *höherer Dienst* ». Ce dernier, attractif et dont la DRH de l'AA fixe chaque année le nombre de lauréats, se compose d'épreuves écrites d'admissibilité et d'épreuves orales d'admission²¹¹. L'Espagne également dispose d'un corps diplomatique

²¹⁰ La loi « *Gesetz über den Auswärtigen Dienst* » constitue la base législative du corps diplomatique allemand.

²¹¹ Le Gall Arnaud et Ledoux Vincent, *Sur la réforme du corps diplomatique*, op. cit., p. 85-88. ; Selon l'ambassade de France en Allemagne, « lors du dernier concours de recrutement pour la catégorie de fonctionnaires la plus élevée du service diplomatique allemand, le « *höherer Dienst* » (équivalent catégorie A), pour 90 postes, 1400 candidats se sont présentés ». Un niveau master est requis pour se présenter au concours.

unique, la « *Carrera Diplomática* », ou carrière diplomatique en français. Recrutés par un concours sélectif qui demande la maîtrise de l'anglais et du français au minimum, les diplomates relèvent d'un corps distinct de la haute fonction publique, régi par le décret royal du 7 mai 1993²¹². En Italie, la « *Farnesina* » un corps diplomatique unique hérité du XVIII^{ème} siècle perdure encore et s'articule autour de différents grades : ambassadeurs, ministres plénipotentiaires, conseillers d'ambassade, conseillers de légation, secrétaires de légation²¹³. L'accès à la carrière diplomatique se fait exclusivement sur concours unique composé de trois épreuves : épreuve d'aptitude (QCM de 60 questions) destinée à évaluer les connaissances des candidats en histoire des relations internationales, en politique économique, en droit international et de l'Union européenne, langue anglaise ; épreuve écrite composée de cinq notes portant sur l'histoire des relations internationales, la politique économique et la coopération économique multilatérale, le droit international et le droit de l'Union européenne, en l'anglais, et une seconde langue au choix entre le français, l'espagnol ou l'allemand ; épreuve orale qui consiste à vérifier les connaissances du candidat dans les matières passées à l'écrit²¹⁴. Toutefois, au sein de ces réseaux diplomatiques, il n'existe pas d'équivalent au concours d'Orient franco-français. En Allemagne, les candidats au concours doivent maîtriser l'anglais et une deuxième langue, rare ou non, et à minima les bases du français (niveau A2 – CERCL). En Espagne, seuls le français et l'anglais font l'objet d'épreuves obligatoires. D'autres langues, plus rares, sont à caractère optionnel. En Italie, les langues rares sont également optionnelles. De plus, ces systèmes se rejoignent au niveau de la formation des diplomates. En Allemagne, la formation initiale dure un an à temps plein avec six mois d'enseignements théoriques (droit, gestion de crise, communication, etc.) qui sont suivis d'un stage dit « opérationnel » de six mois en administration centrale. En Espagne, la formation est assurée par l'École diplomatique de Madrid, structure de référence dans le paysage universitaire et diplomatique espagnol. À l'issue du concours, les lauréats y suivent un cycle intensif de quatre mois combinant cours théoriques et stages en représentations diplomatiques et consulaires. L'école propose par ailleurs un master intitulé « Diplomatie et relations internationales », en partenariat avec six universités espagnoles,

²¹² Le Gall et Ledoux, *ibid.*, p. 101-106. ; Selon l'ambassade de France en Espagne « Le ministère espagnol des Affaires étrangères recrute, en moyenne, 30 nouveaux diplomates par an, pour plus de 600 candidats (600 en 2020, 625 en 2021) qui se présentent chaque année aux épreuves du concours pour l'accès à la carrière diplomatique ». ; Décret royal du 7 mai 1993 relatif « aux postes de travail à l'étranger et à l'avancement des fonctionnaires de la Carrière diplomatique ».

²¹³ Le Gall et Ledoux, *ibid.*, p. 93-100. ; « *Farnesina* » désigne par métonymie le ministère des affaires étrangères, nom du palais où siège à Rome, équivalent du Quai d'Orsay français.

²¹⁴ La Constitution italienne, à son article 97, dispose que « l'accès aux emplois des administrations publiques est ouvert par concours, sauf exceptions établies par la loi ».

qui constitue la préparation de référence au concours. Selon « *la Carrera* », il accueille 100 élèves par an, sur 400 candidats environ²¹⁵. En Italie, les diplomates débutent leur carrière par une période probatoire de neuf mois, articulée entre trois mois de formation et six mois en poste à l'administration centrale. D'autre part, c'est pendant la « Carrière » que ces systèmes diplomatiques se rejoignent, c'est-à-dire sur l'évolution des trajectoires professionnelles. Une différence s'opère ici entre d'une part les pays méditerranéens (Espagne et Italie) au sein desquels la progression est structurée en fonction de l'ancienneté, et d'autre part l'Allemagne où le mérite, les diplômes et le concours préalable exercent une influence prégnante. En Espagne, la progression repose également sur un tableau d'avancement, fondé sur l'ancienneté mais prenant aussi en compte l'expérience acquise dans des affectations réputées difficiles. Ce mécanisme, directement inspiré du modèle militaire, assure une montée en grade quasi-automatique au sein de *la Carrera*, de secrétaire d'ambassade à ambassadeur. En Italie, l'avancement s'effectue aussi selon une logique d'échelonnement automatique puisque les diplomates doivent passer un nombre d'années déterminé dans chaque grade avant d'être éligibles au grade supérieur. À l'inverse, le système allemand se distingue par une prise en compte plus marquée des mérites individuels. Si le concours d'entrée et la formation initiale conditionnent fortement la première affectation, les évolutions ultérieures dépendent de l'évaluation annuelle de la manière de servir, appréciée tant sur le plan professionnel que relationnel.

Ainsi, le modèle romano-germanique repose sur une diplomatie professionnelle, constituée au sein d'un corps distinct de la haute fonction publique. Ses diplomates sont recrutés via un concours exigeant qui nécessite la maîtrise des disciplines internationales ainsi qu'une aptitude verbale. Toutefois, les logiques d'avancement au sein de la carrière diffèrent entre une progression militaire structurée sur l'ancienneté au sein des pays méditerranéens et une promotion basée sur le mérite en Allemagne, que ne saurait négliger l'importance du diplôme et du concours préalables.

2. Le modèle anglo-saxon : une diplomatie contractuelle entre logique managériale et performance (Canada, États-Unis, Royaume-Uni)

²¹⁵ <https://www.exteriores.gob.es/en/Ministerio/EscuelaDiplomatica/Paginas/Master/M%c3%a1ster-Interuniversitario.aspx>

Après l'étude des systèmes diplomatiques romano-germaniques, il convient désormais de s'intéresser au modèle anglo-saxon. En effet, que ce soient les « Affaires mondiales Canada » (ci-après AMC), le "*Foreign, Commonwealth and Development Office*" (ci-après FCDO) ou encore le "*Foreign Service*" américain, tous trois reposent sur des logiques communes : contractualisation, formation par la pratique et performance.

D'abord, sur l'organisation de la fonction diplomatique et du recrutement de ses agents. Le ministère canadien des Affaires étrangères, du commerce et du développement, plus connu sous l'acronyme AMC, a également un corps diplomatique employé par le Conseil du Trésor (organe fédéral en partie équivalent à un ministère de la fonction publique, sous l'autorité d'un président qui a un rang ministériel)²¹⁶. Cependant, il ne s'agit pas d'un corps autonome puisqu'il est géré par le ministère de la Fonction publique, au même titre que les 335 000 fonctionnaires fédéraux, et non par le MAE. Bien qu'attractif, ses concours intermittents voire exceptionnels attirent jusqu'à 10 000 candidats. L'AMC n'est pas un ministère à prédominance régaliennne, au cœur de l'élaboration de la politique étrangère, à l'instar de la France. Plusieurs facteurs l'expliquent : un facteur historique puisque la priorité donnée aux affaires intérieures dans la vie politique canadienne, historiquement renforcée par la tutelle britannique de ce « Dominion » jusqu'en 1918 ; un facteur géographique car le Canada est naturellement, de par ses frontières, éloigné de la géopolitique ; un facteur politique enfin, les compétences limitées d'AMC en dehors des relations politiques, du commerce et du développement, laissant une grande marge d'action aux autres ministères. Concernant le ministère des Affaires étrangères britannique, le FCDO, issu de fusions successives, il est l'équivalent le plus proche du MEAE français, avec plus de 16 000 agents en 2022²¹⁷. Affaibli par le Brexit et la création d'un ministère spécialisé dans les négociations avec l'Union européenne, il conserve une forte attractivité²¹⁸. Bien qu'il constitue une fonction publique distincte sous l'autorité du "*Foreign Secretary*", avec ses propres règles de recrutement et de gestion, échappant ainsi au Code général de la fonction publique britannique tout comme le "*Secret Intelligence Service*" ou encore le "*Security Service*", il

²¹⁶ Le Gall et Ledoux, *ibid.* ; p. 111-117.

²¹⁷ Le Gall et Ledoux, *ibid.* ; p. 89-92. ; Fusion en 1968 avec le Commonwealth Office et en 2020 avec le *Department for International Development*. ; Selon l'ambassade de France au Royaume-Uni, le nombre exacte s'élevait à 16 124 agents au 31 mars 2020.

²¹⁸ Le Gall et Ledoux, *ibid.* ; p. 89-92. ; Selon l'ambassade de France au Royaume-Uni, e 2021, sur 59 603 candidats au total au *civil service fast stream*, 15 872 (premier contingent) souhaitaient rejoindre le *Foreign Office*.

n'existe pas de corps diplomatique *de jure*²¹⁹. Les hauts diplomates sont recrutés via un programme intitulé "*fast stream*", commun à tous les hauts fonctionnaires, et qui peut s'apparenter à un concours : questionnaires à réponses multiples, études de cas, entretien oral, tests spécifiques selon la spécialisation désirée, mises en situation. Les diplomates subalternes sont eux des contractuels, et ne disposent pas de statut diplomatique, mais peuvent bénéficier de contrats à durée indéterminée. Ainsi, il n'existe pas de concours spécifique aux diplomates, ni de concours spécialisé basé sur des compétences linguistiques et civilisationnelles, à l'image des orientalistes français. S'agissant du modèle américain, il est tout à fait particulier. En effet, les États-Unis s'appuient sur un corps diplomatique unique intégré à diverses agences gouvernementales, dont le Département d'État, équivalent du MEAE²²⁰. Il est représenté par l' "*American Foreign Service Association*", syndicat qui regroupe plus de 85 % des diplomates. Ses agents « généralistes » (60 % du corps) sont recrutés par l'examen du "*Foreign Service*". Toutefois, les lauréats du concours sont examinés par un comité spécifique pour être titularisés, et les échecs ne sont pas rares. Aussi, des programmes comme le programme "Mustang" ou encore "Pickering Fellow", permettent aux étudiants d'entrer dans la filière diplomatique directement après leurs études. Concernant les « spécialistes » (40 % du corps), c'est-à-dire ceux qui maîtrisent des langues rares et sont spécialisés sur des aires géographiques spécifiques, ou bien qui disposent d'une compétence rare, ils sont recrutés sur *curriculum vitae* en fonction de leurs diplômes et de leur expérience professionnelle. Aussi, ces systèmes diplomatiques sont similaires d'un point de vue de la courte formation des diplomates, davantage tournée sur la pratique. Au Canada, la formation est centralisée au sein de l'Institut canadien du service extérieur (ICSE), qui propose une formation initiale obligatoire de 6 semaines, suivie d'une formation spécialisée par filière (diplomatie, commerce, consulaire, développement), dont la durée varie de quelques semaines à plusieurs mois²²¹. Une formation linguistique intensive à plein temps précède toute affectation à l'étranger. Au Royaume-Uni, la formation initiale est elle aussi limitée, mais la formation continue est fortement valorisée, en particulier dans le domaine linguistique. Les diplomates peuvent ainsi bénéficier de formations allant jusqu'à 24 mois avant une prise de poste à l'étranger, ce qui reflète une forte exigence de spécialisation culturelle et linguistique. Aux États-Unis, les diplomates reçoivent une

²¹⁹ *Constitutional Reform and Governance Act* (section 3, 1).

²²⁰ Le Gall Arnaud et Ledoux Vincent, *Sur la réforme du corps diplomatique*, *op. cit.*, p. 107-110.

²²¹ Le Gall et Ledoux, *ibid.* ; p. 111-117. ; Selon l'ambassade de France au Canada, à titre d'exemple, la durée peut varier de 2 à 6 semaines pour la filière commerce et de 8 mois pour la filière consulaire.

formation initiale courte de 6 semaines, puis sont envoyés en poste, souvent dans un service consulaire, avant même d'avoir exercé au sein de l'administration centrale. La logique américaine repose donc sur une formation par la pratique, prolongée par des formations spécifiques avant chaque prise de poste, notamment en langues. Le terrain est ainsi vu comme un lieu de formation autant que de mission. En second et dernier lieu, s'agissant de l'évolution au sein de la filière diplomatique, le modèle anglo-saxon repose sur le mérite et la performance dans la promotion de ses agents, et en aucun cas sur l'ancienneté. Au sein de l'AMC, les promotions sont soumises à la réussite d'un concours interne. En effet, tous les agents diplomatiques entrent à l'échelon le plus bas (FS-1). Le passage vers les niveaux supérieurs (FS-2 et FS-3) repose sur des concours internes organisés de manière irrégulière selon les besoins. L'ancienneté n'est pas un critère automatique de promotion, et la réussite au concours interne repose également sur le mérite et les compétences managériales de l'agent. Au sein du FCDO, la promotion est également décorrélée du facteur de l'ancienneté et dépend très largement du mérite, à travers l'évaluation de la performance de l'agent, de ses responsabilités et de ses affectations passées. Le passage d'un grade à un autre est conditionné par la réussite d'un entretien de recrutement. Enfin, aux États-Unis, les trajectoires des agents du "*Foreign Service*" sont différentes entre les « généralistes » et les « spécialistes ». Alors que pour les premiers ce sont les résultats à l'examen d'entrée qui sont valorisés, pour les seconds, ce sont les diplômes et l'expérience professionnelle préalable. Cependant, si un diplomate reste bloqué à un échelon, il est contraint à la démission.

Ainsi, à travers les exemples du Canada, des États-Unis et du Royaume-Uni, il est aisé de montrer que les administrations diplomatiques de ces derniers ne reposent pas sur une filière diplomatique distincte des autres agents publics. De plus, la formation de ses diplomates se fait en grande partie sur concours, et leurs formations théoriques sont d'une durée relativement brève et tournées davantage vers l'apprentissage sur le terrain. Quant aux trajectoires professionnelles, elles sont sujettes au mérite et à la performance, et non à l'ancienneté.

3. Des tendances internationales à rebours de la réforme française

Alors que la réforme du corps diplomatique français de 2022 tend vers une déspecialisation des diplomates, au profit d'une transversalité des profils et d'une concurrence interministérielle, la question se pose des tendances dans les pays comparables à la France. Ainsi, il convient de s'intéresser à la place des nominations politiques et de l'ouverture aux autres ministères tout en comparant les modèles romano-germanique et anglo-saxon.

Abondamment étudiée aux États-Unis, la politisation des postes diplomatiques reste peu explorée ailleurs dans le monde²²². Une étude contemporaine de sept pays (États-Unis, Royaume-Uni, Espagne, Mexique, Suède, Danemark et Islande) menée par Birgitta Niklasson et Katarzyna Jezierska tente de combler ce vide en essayant de comprendre, à travers un échantillon de 669 ambassadeurs en 2019, dans quelle mesure et selon quelles logiques les nominations d'ambassadeurs sont politisées dans différentes démocraties²²³. Ainsi, à l'issue de leur travail, elles catégorisent trois types de profils diplomatiques. D'une part, les « diplomates de carrière », c'est-à-dire ceux formés dans la diplomatie, issus du ministère. D'autre part, ceux qui ne sont pas formés comme diplomates mais qui restent expérimentés et proches du pouvoir, à savoir les « professionnels politiques connectés ». Enfin, les personnes qui n'ont ni formation ni expérience diplomatique, mais qui sont nommées pour leur loyauté politique. Il s'agit ici de « nominations politiques ». En comparant les différents pays, et sans surprise, les États-Unis arrivent en tête des pays, indépendamment de l'alternance politique, avec le plus de nominations purement politiques, 33 %, contre seulement 4 % au Royaume-Uni et 1 % en Espagne (Figure 5)²²⁴. A contrario, les diplomates de carrière sont les plus nombreux en Espagne (88 %) et au Royaume-Uni (86 %) contrairement aux États-Unis (2 %). En revanche, l'étude semble mettre en lumière qu'en Espagne et au Royaume-Uni, lorsque nomination d'un ambassadeur non issu de la « Carrière » il y a, ce dernier reste un professionnel politique connecté : 11 % en Espagne et 10 % au Royaume-Uni.

²²² Scoville Ryan, "Unqualified Ambassadors", *Duke Law Journal*, n° 69, 2019, p. 71-196.

²²³ Niklasson Birgitta et Jezierska Katarzyna, "The politicization of diplomacy: a comparative study of ambassador appointments", *International Affairs*, n° 100/4, 2024, p. 1653-1673.

²²⁴ Strauss Daniel, "Biden's political appointments for ambassador posts rile career diplomats", *Guardian* (<https://www.theguardian.com/us-news/2021/jul/31/biden-political-appointments-ambassador-posts>), 2021, consulté le 04 mars 2025.

Table 1: Professional background of ambassadors (percentage) by sending country

<i>Sender</i>	<i>Career diplomats</i>	<i>Politically connected professionals</i>	<i>Political appointees</i>	<i>Total, all groups</i>
Iceland	95	5	0	100 (21)
Denmark	88	11	1	100 (66)
Spain	88	11	1	100 (115)
Sweden	87	10	3	100 (96)
UK	86	10	4	100 (157)
Mexico	83	8	9	100 (76)
US	65	2	33	100 (138)
All countries	82 (549)	8 (55)	10 (65)	100 (669)

Source: Authors' research

Note: Numbers in parentheses represent frequencies.

Figure 6 – Expérience professionnelle des ambassadeurs (en %) par pays d'origine ; Niklasson Birgitta et Jezierska Katarzyna, "The politicization of diplomacy: a comparative study of ambassador appointments", *International Affairs*, n° 100/4, 2024, p. 1653-1673.

L'étude révèle aussi que les ambassadeurs politiquement nommés sont souvent envoyés dans des capitales prestigieuses et confortables, peu exposées et avec un faible niveau de difficulté. Cela est particulièrement vrai pour les États-Unis, qui envoient ces profils dans des pays d'Europe occidentale, renforçant l'idée de récompense pour services politiques. Concernant les professionnels politiquement connectés, ils sont plus souvent affectés à des postes diplomatiquement ou stratégiquement importants, notamment dans les pays voisins ou alliés. Ce schéma suggère un usage stratégique de la diplomatie pour assurer la mise en œuvre des orientations politiques du gouvernement. Il s'agit d'une logique d'efficacité politique : nommer quelqu'un de confiance et compétent dans un poste clé pour piloter activement la politique étrangère. Dans les autres pays issus du modèle romano-germanique, les nominations politiques sont très résiduelles²²⁵. En Allemagne, les cas sont exceptionnels d'autant plus que la nomination aux fonctions de chefs de mission diplomatique intervient après un examen détaillé des compétences en matière diplomatique de la personne. En

²²⁵ Le Gall Arnaud et Ledoux Vincent, *Sur la réforme du corps diplomatique*, op. cit., p. 83-111.

Espagne, deux ambassadeurs sont d'anciens politiques en 2022. Les ambassadeurs doivent même se prévaloir d'une ancienneté de 15 ans dans des fonctions diplomatiques. De plus, l'alternance politique n'a qu'un impact à la marge sur les nominations. En Italie, malgré une forte pression du Parlement et de la société civile à ouvrir les nominations à des personnalités extérieures, la « *Farnesina* » résiste en raison de la forte instabilité politique dans le pays, constituant un fort attachement à la continuité diplomatique. Mais le gouvernement exerce un pouvoir discrétionnaire de nomination. Ainsi, de rares cas existent, à l'instar de Carlo Calenda, secrétaire d'État au commerce extérieur de Matteo Renzi, alors président du Conseil, nommé en 2016 représentant permanent de l'Italie auprès de l'Union européenne. Cependant, sa nomination avait suscité un tollé au sein du ministère. Carlo Calenda n'est d'ailleurs resté que deux mois à ce poste puisqu'il a été ensuite promu ministre du développement économique. Par ailleurs, même dans les pays issus du modèle anglo-saxon, à l'exception des États-Unis, les nominations politiques sont peu nombreuses. Au Canada, elles représentent 10 % en 2021 et 4 % au Royaume-Uni. De plus, ces derniers ont obtenu des garanties pour que le ministère de tutelle garde la mainmise sur la nomination des chefs de missions diplomatiques. Ainsi, l'AMC a obtenu que certains grands postes comme Pékin et Washington soient attribués à des diplomates issus de la « Carrière ». Au Royaume-Uni, les postes d'ambassadeurs et de consuls ne sont attribués à des "*civil servants*" qu'à de rares exceptions près²²⁶. Ainsi, hormis aux États-Unis, la politisation des affectations des ambassadeurs est peu fréquente. Et quand nomination politique il y a dans les autres pays, il s'agit de personnes expérimentées dans le domaine diplomatique. Concernant l'ouverture interministérielle, elle est dans la plupart des démocraties comparables, strictement encadrée. Dans les systèmes romano-germaniques, la diplomatie demeure une fonction spécialisée, exercée au sein de corps professionnels relativement fermés. En Allemagne, la mobilité entrante et sortante au sein de l'AA est marginale et peu institutionnalisée. Les postes d'encadrement restent très majoritairement réservés aux diplomates de carrière et la contractualisation est largement limitée. L'Espagne, quant à elle, confie l'essentiel des fonctions de direction à des diplomates issus du concours, avec une mobilité sortante limitée (3 %), principalement vers des entités liées au ministère. En Italie, la fermeture est encore plus marquée puisque les emplois de direction sont inaccessibles aux contractuels, et les détachements vers d'autres administrations sont strictement conditionnés. Les échelons supérieurs d'encadrement sont même réservés aux diplomates issus de la « Carrière », à

²²⁶ Dont Ed Llewellyn, actuel ambassadeur à Rome, auparavant accrédité à Paris, nommé après avoir servi en tant que Directeur de Cabinet du Premier Ministre, David Cameron.

partir du grade de secrétaire de légation, équivalent du secrétaire des affaires étrangères en France. Ainsi, si contractualisation il y a, elle est limitée aux agents de droit local. À l'inverse, les pays anglo-saxons se montrent plus ouverts. Le Royaume-Uni développe une mobilité croisée entre le FCDO et les autres administrations : 10 % des hauts fonctionnaires du ministère sont issus d'autres ministères, tandis que 173 diplomates servent à l'extérieur. Cette ouverture repose toutefois sur des critères de compétence précis et ne remet pas en cause la logique de carrière. Au Canada, la mobilité interinstitutionnelle est limitée. Sur les 431 agents d'encadrement au sein de l'AMC, 375 d'entre eux appartiennent aux agents du Service extérieur, dits agents « rotationnels », les 56 EX restants appartiennent à la catégorie des « non-rotationnels », c'est-à-dire des agents ne faisant pas partie du corps diplomatique. Aux États-Unis, la mobilité interministérielle est résiduelle mais contrebalancée par la pratique des "*political appointees*".

Ainsi, les systèmes romano-germaniques tendent au renforcement de la spécialisation de ses agents diplomatiques, même si des évolutions récentes témoignent d'un souci d'adaptation (diversité, féminisation, formation continue). Quant aux modèles anglo-saxons, ils tendent eux aussi, face à leurs limites, à réinvestir la nécessité d'une spécialisation diplomatique. Des exemples récents montrent cette tendance à un renforcement de l'autonomie et de la spécialisation des diplomates. D'une part, l'Italie réaffirme le primat du concours au mérite face aux interlocutions du champ politique, qui dénoncent des diplomates de carrière technocratiques et internationalistes, en décalage avec la vision souverainiste des gouvernements populistes. Si d'autres pays ont connu une tentative de capture politique du corps diplomatique, comme la Pologne, l'Italie résiste davantage grâce à une forte tradition administrative²²⁷. Elle envisage même la création d'un institut diplomatique pour ses agents. D'autre part, le Canada engage une réflexion stratégique sur l'avenir de sa diplomatie, qui plaide pour une meilleure gestion des carrières et une spécialisation accrue des agents²²⁸. Dans ce panorama, la réforme française de 2022 apparaît singulière : là où d'autres démocraties renforcent la spécialisation diplomatique, la France semble s'engager dans une dynamique de déspecialisation institutionnalisée.

²²⁷ Lequesne Christian, "Populist governments and career diplomats in the EU: the challenge of political capture", *Comparative European Politics*, n°19, 2021, p. 779–95.

²²⁸ La ministre des Affaires étrangères du Canada a lancé en mai 2022 une vaste réflexion intitulée « L'avenir de la diplomatie : transformer Affaires mondiales Canada »..

*

En analysant les représentations, les compétences spécifiques et les mutations contemporaines du métier diplomatique, ce chapitre a mis en évidence la fragilité croissante d'une profession historiquement fondée sur la spécialisation et l'expérience de terrain. Finalement, la figure du diplomate s'affirme comme celle d'un agent polyvalent, rompu aux subtilités de la négociation internationale et aux exigences du protocole, ainsi qu'à la complexité des relations interculturelles. Pourtant, la réforme de 2022 rompt avec cette logique, en remettant en cause le principe de corps et en valorisant la mobilité interministérielle au détriment d'un ancrage professionnel. À rebours de cette dynamique, la comparaison internationale révèle que la plupart des grandes démocraties réaffirment, voire renforcent, la spécificité de leur appareil diplomatique, qu'il s'agisse de systèmes de type romano-germanique ou anglo-saxon. Ainsi, la profession diplomatique apparaît toujours comme un pilier essentiel de la conduite des affaires internationales.

Conclusion

*« Aussi longtemps que l'humanité sera composée de peuples et que ces peuples parleront des langues différentes et seront séparés par des frontières, des guerriers combattront et des diplomates échangeront »*²²⁹,

Jérôme Bonnafont

Le décret n° 2022-561 du 16 avril 2022, portant application au ministère de l'Europe et des Affaires étrangères de la réforme de la haute fonction publique et modifiant le décret n° 69-222 du 6 mars 1969 relatif au statut particulier des agents diplomatiques et consulaires constitue une révolution systémique pour la diplomatie française. En s'inscrivant dans la réforme de la haute fonction publique de 2019, lancée par le président de la République Emmanuel Macron à la suite du mouvement social des gilets jaunes, elle marque la fin d'un modèle séculaire fondé sur la spécialisation et une certaine autonomie d'un grand corps de l'État au service de la politique étrangère. Son annonce a mobilisé de manière inédite les diplomates, dans un contexte de matraquage du budget de la diplomatie et de ses effectifs, alors que le Quai d'Orsay représente une part infime du budget de l'État et que son action est plus que jamais nécessaire. Derrière la volonté affichée de décloisonner l'appareil diplomatique, souvent perçu comme une caste élitaine héritière de l'aristocratie d'Ancien Régime constituant un État profond au sommet de l'État et associé à l'oisiveté à travers des représentations littéraires peu reluisantes, c'est en fait le détricotage d'un corps diplomatique séculaire reconnu comme l'un des meilleurs du monde par ses pairs à l'étranger que cette réforme engendre. Les objectifs affichés par la réforme ne justifiaient pourtant en rien la suppression des corps diplomatiques.

S'interroger sur la remise en cause de la spécificité du diplomate ne relève pas du corporatisme. Il en est de l'avenir comme de la cohérence de la politique étrangère de la France. Pour s'intéresser à cette réforme, le choix a été fait de partir d'un constat : il existe une profession diplomatique au sens le plus sociologique du terme, puisque l'activité

²²⁹ Bonnafont Jérôme, *Diplomate, pour quoi faire ?*, Paris : Odile Jacob, 2022, p. 317.

diplomatie implique une prudence face à l'incertitude, le diplomate se retrouve souvent dans des situations complexes où l'application mécanique de règles ne suffit pas, et elle repose sur un jugement et une délibération éthique, en hiérarchisant les objectifs en fonction du contexte. C'est le concept de « phronesis » de Florent Champy qui s'applique ici. Les diplomates ne fabriquent pas la politique étrangère, ils l'appliquent. Ils ne servent pas les hommes politiques, ils servent la politique étrangère de la France. Les diplomates ont peu de marge de manœuvre, mais compte tenu des enjeux, c'est une profession qui nécessite un grand savoir-faire. C'est pour cela que c'est une profession prudentielle. Fruit d'une longue histoire, de l'Ancien Régime qui marque les prémises d'un appareil diplomatique structuré, en passant par la période des empires au cours de laquelle elle s'affirme, à la Troisième République où elle s'institutionnalise selon des règles et des normes spécifiques, la diplomatie française est une profession savante qui se distingue par la forte spécialisation de son administration. Aujourd'hui, la réforme de 2022 fait disparaître un cadre statutaire protecteur pour les diplomates en les diluant dans un corps des administrateurs d'État généraliste et en institutionnalisant une concurrence externe interministérielle à une concurrence interne déjà forte au Quai d'Orsay, où les trajectoires professionnelles sont codifiées selon des logiques propres. Au risque de détériorer la transmission de son savoir-faire et d'affaiblir la lisibilité de l'action extérieure de la France, elle modifie en profondeur le recrutement, la formation, l'affectation et les trajectoires professionnelles des hauts diplomates.

Au cours de son histoire, le Quai d'Orsay a toujours fait l'objet d'une lutte de pouvoirs au sommet de l'État, que ce soit entre aristocrates et républicains ou avec d'autres ministères comme celui des Colonies concernant les affaires extérieures du pays et de son empire colonial, ou de l'Économie à propos de la diplomatie économique qui se développe au début du XX^{ème} siècle sous l'influence d'Étienne Clémentel. Le décret n° 2022-561 s'attache, lui, à ouvrir la concurrence des diplomates au profit d'une logique néo-managériale de gouvernance basée sur la valorisation de la transversalité de ses hauts fonctionnaires et de la mobilité interministérielle. Au-delà des raisons budgétaires qui la sous-tendent, le nouveau management public vient ainsi effacer la spécificité des métiers au profit d'une vision de hauts serviteurs d'État loyaux et aux compétences managériales génériques : « En agissant ainsi, et en ignorant, voire en méconnaissant totalement, les interrogations que les diplomates soulèvent depuis plusieurs décennies sur la concurrence, ils ont finalement donné le signal que la spécificité du métier diplomatique n'était plus

reconnue » (entretien du 23 janvier 2025 avec Christian Lequesne – annexe 1). Pourtant, le métier de diplomate requiert des connaissances théoriques et académiques spécifiques, le plus souvent spécialisées sur une aire géographique et civilisationnelle spécifiques, la connaissance de multiples langues, également rares, mais aussi un « habitus » diplomatique au sens où le métier de diplomate est avant tout une histoire de maîtrise des codes et de langage diplomatiques, où chaque geste compte, de la socialisation avec ses pairs, qui s'apprennent par la pratique. C'est aussi et surtout un métier vocationnel qui demande de nombreux sacrifices, notamment du point de vue de l'obligation de mobilité internationale qui fait la spécificité de ce métier, et qui ne saurait être qu'une parenthèse pour un haut fonctionnaire issu d'un autre ministère en quête d'aventures. Au détriment d'une vision stratégique de long terme, la réforme des corps diplomatiques opère donc une profonde déspecialisation du métier diplomatique et fait la négation d'un métier, un métier vocationnel, dans sa spécificité.

Si la réforme des corps diplomatiques est autant critiquable, c'est aussi en grande partie en raison de la méthode employée pour une réforme d'une ampleur aussi inédite depuis 1945. Initialement centrée sur la suppression de l'ENA, la réforme s'est étendue en 2021 aux grands corps de l'État, et les diplomates, un temps épargnés, n'ont appris leur inclusion qu'avec plusieurs mois de décalage, renforçant un sentiment d'impréparation. De plus, non seulement aucune consultation des diplomates ou des syndicats n'a eu lieu en amont de la réforme, mais en plus la réforme a été mise en œuvre par ordonnance, sans véritable débat parlementaire. De plus, la réforme de la diplomatie est tout à fait paradoxale tant le contexte international en recomposition, où l'ordre mondial issu du sortir de la seconde guerre mondiale est menacé par l'émergence du Sud global, de l'incertitude qu'engendre la présidence Trump qui fait primer les intérêts nationaux et notamment économiques, la multiplication des conflits internationaux, sur le continent européen mais aussi au Machrek ou encore en Afrique et en Asie orientale, montre la nécessité d'un corps diplomatique solide. D'autant plus étonnante est la réforme qu'elle va à contre-courant des autres pays qui lui sont semblables, à la fois issus du modèle romano-germanique (Allemagne, Espagne, Italie) et anglo-saxon (Canada, États-Unis, Royaume-Uni), qui renforcent la structuration de leur appareil diplomatique au profit d'une spécialisation plus accrue. Ainsi, la France est aujourd'hui la seule puissance membre permanente du Conseil de sécurité de l'ONU qui ne possède plus une filière diplomatique spécialisée.

Toutefois, la disparition *de jure* d'un corps ne signifie pas nécessairement la disparition de la profession. En plus des garanties obtenues via notamment les États généraux de la diplomatie de 2023, le savoir-faire et le savoir-être diplomatiques, noyaux durs de la profession, sont toujours ancrés dans les pratiques. L'obligation de mobilité internationale, la capacité à dialoguer dans plusieurs langues, à s'adapter à des contextes culturels variés, ou encore à anticiper les effets d'une décision dans des environnements incertains, demeurent des exigences intrinsèques à la fonction diplomatique. La mémoire de la politique étrangère, de ses lignes rouges, de l'évolution des dossiers, elle se fait parce qu'il y a un corps diplomatique qui a cette mémoire, qui en est le dépositaire, qui l'anime au quotidien à travers des carrières. Au-delà du statut juridique, les diplomates continuent d'être recrutés et formés selon des modalités spécifiques, produisant une culture professionnelle partagée, fondée sur des références communes, une éthique propre au métier et un « habitus » qui façonne les comportements, participant à la reproduction d'une identité professionnelle distincte. Le Quai d'Orsay continue en effet de conduire les concours pour les agents de catégorie A, les catégories A+ sont, elles, recrutées via l'INSP. La voie Orient au sein de cet institut met bien en lumière la volonté de garder des diplomates spécialistes, ce qui est confirmé par la création d'une section « Afrique ». La création de l'École diplomatique interministérielle permet de maintenir une formation standardisée. Elle assure ainsi la transmission des fondamentaux du métier diplomatique à tous les agents du ministère et participe à la consolidation d'une culture diplomatique commune. De plus, les nominations politiques restent marginales et sont, dans une large majorité des cas, confiées à des agents qui ont fait le choix de faire carrière dans la diplomatie. Même lorsque la tête d'une ambassade est occupée par un agent non issu de la « Carrière », la mission repose sur un encadrement diplomatique expérimenté. L'expertise de ces équipes permet de garantir la continuité de l'action extérieure française. Ainsi, la crainte d'un "*spoil system*" à l'américaine relève largement du fantasme. La nomination de quelques personnalités politiques ne saurait remettre en cause l'ensemble du fonctionnement du réseau diplomatique.

En définitive, c'est bien moins la suppression d'un corps que la remise en question du métier qui est au cœur de cette réforme. En tant que dépositaire d'une histoire, d'une mémoire et d'une posture professionnelle fondée sur le discernement et la loyauté, la profession diplomatique peut et doit s'adapter aux exigences de son temps. Comme le souligne Jérôme Bonnafont, la vocation mondiale de la France justifie une modernisation de

son appareil diplomatique²³⁰. Depuis la Seconde Guerre mondiale, les fonctions diplomatiques se sont profondément diversifiées : négociation, représentation, mais aussi gestion d'enjeux globaux (climat, numérique, acteurs non étatiques). Cette évolution rend légitime une réflexion sur les méthodes et les parcours. La mobilité interministérielle, promue par la réforme, peut d'ailleurs constituer un levier utile, à condition qu'elle ne dilue pas les compétences propres au métier. Croiser les expériences administratives peut enrichir les pratiques diplomatiques, si cette mobilité reste encadrée et compatible avec l'exigence de spécialisation.

²³⁰ Bonnafont Jérôme, *Note à la ministre de l'Europe et des Affaires étrangères*, Paris : États généraux de la diplomatie, 2023, 13 pages.

Bibliographie

Articles scientifiques

Badel Laurence et Jeannesson Stanislas, « Introduction. Une histoire globale de la diplomatie ? », *Monde(s)*, 2014, n°5/1, p. 6-26.

Baude Inés, « Christian Lequesne, *Le diplomate et les Français de l'étranger* », *Lectures*, n°1, 2024.

Bély Lucien, « Représentation, négociation et information dans l'étude des relations internationales à l'époque moderne », in Serge Bernstein et Pierre Milza (dir.), *Axes et méthodes de l'histoire politique*, Paris : PUF, 1998, p. 213-229.

Biberman Yelena, "The Politics of Diplomatic Service Reform in Post-Soviet Russia", *Political Science Quarterly*, n°126/ 4, 2011, p. 669-680.

Boussard Valérie et Lorient Marc, « Les cadres du ministère des affaires étrangères et européennes face à la LOLF », *Revue française d'administration publique*, n°128/4, 2018, p. 717-728.

Charliat Martin-Pierre, « À-t-on encore besoin de diplomates ? », *Études*, n°2, 2023, p. 7-20.

Dasque Isabelle, « Une élite en mutation : les diplomates de la République (1871-1914) », *Histoire, économie & société*, 2007, n°26/4, p. 81-98.

Decaux Emmanuel, « Jean Baillou, Les affaires étrangères et le corps diplomatique français », *Politique étrangère*, 1985, n°1/50, p. 267-269.

Der Derian James, "Mediating Estrangement: A Theory for Diplomacy", *Review of International Studies*, 1987, n°13/2, p. 91-110.

Forestier-Peyrat Étienne, « Diplomates et républicains ? », *La Vie des idées*, Recensions, 2020.

Grévy Jérôme, « La formation des diplomates français au XIX^{ème} siècle. De la sociabilité aristocratique à la méritocratie républicaine ? », *Revue du Nord*, 2019, n°431/3, p. 585-595.

- Hood Christopher, « A Public Management for All Seasons ? », *Public Administration*, n°69/1, p. 3-19.
- Houllemare Marie, « Le bureau des colonies et ses commis », in Ulbert Jörg et Llinares Sylviane (dir.), *La liasse et la plume*, Rennes : Presses universitaires de Rennes, 2017, 184 pages.
- Houguet Adrien et Josset Benoît, « Vers une diplomatie numérique transnationale », *Questions de communication*, n°44, 2023, p. 155-182.
- Kessler David, « Les grands serviteurs de l'État, une espèce en voie de disparition ? », *Pouvoirs*, n°161, 2017, p. 97-108.
- La Roque de Roquebrune Robert, « La direction de la Nouvelle-France par le ministère de la Marine », *Revue d'histoire de l'Amérique française*, n° 4/6, 1953, p. 470-488.
- Lequesne Christian, « Le secret en diplomatie : étudier les pratiques, rien que les pratiques », *Cultures & Conflits*, n°114/115, 2019, p. 274-279.
- Lequesne Christian, "Ministries of Foreign Affairs: A Crucial Institution Revisited", *The Hague Journal of Diplomacy*, n°15, 2020, p. 1-12.
- Lequesne Christian, *Studying Diplomatic Practices through the Lens of Direct Observation*, Londres : Sage Research Method Cases, 2019, 9 pages.
- Lequesne Christian, "Populist governments and career diplomats in the EU: the challenge of political capture", *Comparative European Politics*, n°19, 2021, p. 779-95.
- Loriol, Marc, « La carrière des diplomates français : Entre parcours individuel et structuration collective », *SociologieS*, n°1, 2009.
- Meimon Julien, « Que reste-t-il de la Coopération française ? », *Politique africaine*, 2007, n°105/1, p. 27-50.
- Meimon Julien, *En quête de légitimité. Le ministère de la Coopération (1959-1999)*, Lille : Université Lille 2, 2005.
- Neumann Iver, « To Be a Diplomat », *International Studies Perspectives*, n°6, 2005, p. 72-93.

- Niklasson Birgitta et Jezierska Katarzyna, "The politicization of diplomacy: a comparative study of ambassador appointments", *International Affairs*, n° 100/4, 2024, p. 1653-1673.
- Paradeise Catherine. « La marine marchande française : un marché du travail fermé ? », *Revue française de sociologie*, 1984, n°25/3, p. 352-375.
- Schmid Dorothée, « L'État profond en Turquie », *Questions internationales*, n°94/6, 2018, p. 18-20.
- Schweiguth Étienne, « L'instruction militaire et son système de valeurs », *Revue française de sociologie*, n°385/90, 1978, p. 373-390.
- Scoville Ryan, "Unqualified Ambassadors", *Duke Law Journal*, n° 69, 2019, p. 71-196.
- Sofer Sasson, "The Diplomat as a Stranger", *Diplomacy and Statecraft*, n°8/3, 1997, p. 179-186.
- Taillemite Étienne, « Les archives anciennes des Colonies françaises aux Archives nationales », *La Gazette des archives*, 1964, n°46, p. 93-116

Chapitres d'ouvrage

- Battistella Dario (dir.), Baranets Elie et Cornut Jérémie, « Chapitre 10 : La politique étrangère », in Dario Battistella (dir.), *Théories des relations internationales*, Paris : Presses de Sciences Po, p. 359-396.
- Bezes Philippe, « Le New Public Management », in Cohen Antonin, Lacroix Bernard, Riutort Philippe (dir.), *Manuel de science politique*, Paris : La Découverte, 2024, p. 312-315.
- Kessler Marie-Christine et Charillon Frédéric, « Les moyens à la disposition des ambassadeurs », in Maurice Vaïsse (dir.) *Diplomatie française, outils et acteurs depuis 1980*, Paris : Odile Jacob, 2018, p. 265-266.
- Le Drian Jean-Yves, « Préface », in Vaïsse Maurice (dir.), *Diplomatie française : Outils et acteurs depuis 1980*, Paris : Odile Jacob, 2018, p.13-16.

Vaïsse Maurice, « Introduction générale. Une période de réformes incessantes (des années 1970 à 2018) », in Vaïsse Maurice, *Diplomatie française : Outils et acteurs depuis 1980*, Paris : Odile Jacob, p. 27-42.

Ouvrages

Alecian Serge., Foucher Dominique, *Le management dans le service public*, Paris : Édition d'Organisation, 2002, 446 pages.

Allain Jean-Claude et al., *Histoire de la diplomatie française*, Paris : Perrin, 2005, 1050 pages.

Badel Laurence., Ferragu Gilles, Jeannesson Stanislas et Meltz Renaud (dir.), *Ecrivains et diplomates : L'invention d'une tradition. XIX^{ème}-XXI^{ème} siècles*, Paris : Armand Colin, 2012, 416 pages.

Badel Laurence, *Diplomaties européennes*, 2021, Paris : Presses de Sciences Po, 540 pages.

Badel Laurence, *Écrire l'histoire des relations internationales contemporaines*, 2024, Paris : Armand Colin, 296 pages.

Badel Laurence, *Histoire et relations internationales*, 2020, Paris : Éditions de la Sorbonne, 366 pages.

Badel Laurence, *Diplomatie et grands contrats*, 2011, Paris : Éditions de la Sorbonne, 512 pages.

Baillou Jean, *Les Affaires étrangères et le corps diplomatique français*, Paris : CNRS Éditions, 1984, 2 volumes, 841 et 1018 pages.

Baruch Marc-Olivier et Duclert Vincent (dir.), *Serviteurs de l'État. Une histoire politique de l'administration française, 1875-1945*, Paris : La Découverte, 2000, 580 pages.

Bartoli Anne, *Le management dans les organisations publiques*, Paris : Dunod, 2005, 419 pages.

Bat Jean-Pierre, *Le syndrome Foccart*, 2012, Paris : Folio, 848 pages.

- Bély Lucien, *Espions et ambassadeurs au temps de Louis XIV*, Paris : Fayard, 1990, 908 pages.
- Bély Lucien, *L'art de la paix en Europe : Naissance de la diplomatie moderne, XVIIe-XVIIIe siècle*, Paris : PUF, 2007, 752 pages.
- Bezes Philippe, *Réinventer l'État. Les réformes de l'administration française (1962-2008)*, Paris : PUF, 2015, p.235
- Boëne Bernard, Cailleteau François, Tézenas du Montcel Henri (dir.), Roqueplo Jean-Claude, Thomas Hubert Jean-Pierre, *Les hommes de la défense*, Paris : Fondation pour les études de défense nationale, 1980, 139 pages.
- Boëne Bernard, *La spécificité militaire*, Paris : Armand Collin, 1990, 284 pages.
- Bonnafont Jérôme, *Diplomate, pour quoi faire ?*, Paris : Odile Jacob, 2022, 336 pages.
- Boussard Valérie, Dubar Claude et Tripier Pierre, *Sociologie des professions*, Paris : Armand Colin, 2015 (1^{ère} éd. 1998), 384 pages.
- Bourdieu Pierre, *La Noblesse d'État*, 1989, Paris : Les Éditions de Minuit, 576 pages.
- Bruley Yves et Lentz Thierry, *Diplomaties au temps de Napoléon*, Paris : CNRS Éditions, 2014, 300 pages.
- Bruley Yves, *Le Quai d'Orsay impérial*, Paris : Éditions Pedone, 2012, 220 pages.
- Cambon Jules, *Le diplomate*, Paris : Hachette, 1926, 126 pages.
- Carlsnaes Walter., Risse Thomas et Simmons Beth, *Handbook of International Relations*, New York : SAGE Publications, 2002, 578 pages.
- Chale Christophe, *Les hauts fonctionnaires en France au XIX^{ème} siècle*, Paris : Gallimard, 1986, p. 154-157.
- Chambon Albert, *Mais que font les diplomates entre deux cocktails ?* Paris : A. Pedone, 1983, 128 pages.
- Champy Florent, *La sociologie des professions*, Paris : PUF, 2012, 272 pages.

- Chateaubriand François-René, *Mémoires d'Outre-tombe*, Tome 2, Paris : Le Livre de Poche, 798 pages.
- Crozier Michel et Erhard Friedberg, *L'Acteur et le Système*, Paris : Éditions du Seuil, 1977, 436 pages.
- Crozier Michel, *Le Phénomène bureaucratique*, Paris : Points Essais, 1971, 384 pages.
- Crozier Michel, *État modeste, État moderne*, Paris : Fayard, 1997, 324 pages.
- Dale Scott Peter, *Deep Politics and the Death of JFK*, Berkeley : University of California Press, 1993, 424 pages ;
- Dale Scott Peter, *The American Deep State: Wall Street, Big Oil, and the Attack on U.S. Democracy*, Lanham : Rowman & Littlefield, 2014, 336 pages
- Dasque Isabelle, *Les diplomates de la République (1871-1914)*, Paris : Sorbonne Université Presses, 2020, 720 pages.
- De Callières François, *De la manière de négocier avec les souverains*, Paris : A. Pedone, 2018, 206 pages.
- Delfolie David (dir.), Piotet Françoise et Lorient Marc, *Splendeurs et misère du travail des diplomates*, Paris : Hermann, 2013, 554 pages.
- Duchêne Albert, *La politique coloniale de la France : le ministère des colonies depuis Richelieu*, Paris : Payot, 1928, 347 pages.
- Durell Lawrence, *Esprit de corps. Scènes de la vie politique*, Paris : Éditions Nil, 1994, 126 pages.
- Estèbe Jean, *Les ministres de la République : 1871-1914*, Paris : Presses de la FNSP, 1982, 256 pages.
- Fabius Laurent, *37, quai d'Orsay. Diplomatie française, 2012-2016*, Paris : Plon, 2016, p. 173.
- Flaubert Gustave, *Dictionnaire des idées reçues*, Paris : Hachette, 2023, 254 pages.

- François-Poncet Jean, *37, quai d'Orsay. Mémoires pour aujourd'hui et pour demain*, Paris : Odile Jacob, 2008, p. 149.
- Glaser Antoine et Smith Stephen, *Ces messieurs Afrique*, 1997, Paris : Calmann Lévy, 288 pages.
- Gremion Pierre, *Le pouvoir périphérique : bureaucrates et notables dans le système politique français*, Paris : Éditions du Seuil, 1976, 480 pages.
- Halimi Serge, *Les Nouveaux Chiens de garde*, Paris : Raisons d'agir, 1997, 162 pages.
- Hamon-Jugnet Marie et Oudin-Doglioni Catherine, *Le Quai d'Orsay. Hôtel du ministre des Affaires étrangères*, Paris : Éditions du Félin, 1991, 160 pages.
- Jauvert Vincent, *La Mafia d'État, Histoire des élites de Mitterrand à Macron*, Paris : Points, 2022, 192 pages.
- Karila-Cohen Pierre, *Monsieur le Préfet. Incarner l'État dans la France du XIX^{ème} siècle*, Ceyzérieu : Champ Vallon, 2021, 368 pages.
- Kessler Marie-Christine, *Les grands corps de l'État*, Paris : Presses de Sciences Po, 1986, 127 pages.
- Kissinger Henry, *Diplomacy*, New York : Simon & Schuster Paperbacks, 1994, 912 pages.
- Lequesne Christian (dir.) et Meijer Hugo (dir.), *La politique étrangère : Approches disciplinaires*, Montréal : Presses de l'Université de Montréal, 2018, 344 pages.
- Lequesne Christian, *Ethnographie du Quai d'Orsay, Les pratiques des diplomates français*, 2017, Paris : CNRS Editions, 258 pages.
- Lequesne Christian, *Le diplomate et Les Français de l'étranger*, Paris : Presses de Sciences Po, 2024, 176 pages.
- Mandrin Jacques, *L'Énarchie ou les Mandarins de la société bourgeoise*, Paris : La Table Ronde, 1967, 171 pages.
- Meimon Julien, *Les réorganisations administratives*, Paris : IGPDE Cheff, 2008, 184 pages.
- Merle Marcel, *La politique étrangère*, Paris : PUF, 1984, 218 pages.

- Morin Jean-Frédéric, *La politique étrangère. Théories, méthodes et références*, Paris : Armand Colin, 2013, 320 pages.
- Neumann Iver, *At home with the Diplomats. Inside European Foreign Ministry*, Londres : Cornell University Press, 2012, 232 pages.
- Pradier-Fodere, *Cours de droit diplomatique*, Paris : A. Durand et Pedone, 1881, p. 601.
- Proust Marcel, *Du côté de chez Swann*, Paris : Gallimard, 1988, 720 pages.
- Rivoal Stéphanie, *Ambassadrice par effraction*, Paris : L'harmattan, 2022, 248 pages.
- Rouquié Alain, *La fin des diplomates*, Paris : Rue de Seine, 2023, p. 42.
- Spire Kerwin, *Monsieur Romain Gary. Écrivain-réalisateur*, Paris : Gallimard, 2022, 272 pages.
- Vaïsse Maurice (dir.), *Diplomaties étrangères en mutation*, Paris : A. Pedone, 2019, 234 pages.
- Vaïsse Maurice (dir.), *Diplomatie française. Outils et acteurs depuis 1980*, Paris : Odile Jacob, 2018, 496 pages.
- Védrine Hubert (dir.), *Grands diplomates. Les maîtres des relations internationales de Mazarin à nos jours*, Paris : Perrin, 2023, 416 pages.
- Weber Max, *Le Savant et le Politique*, Paris : Plon, 1959, 186 pages.
- Weber Max, *Économie et société*, Paris : Plon, 1971, 150 pages.
- Windler Christian, *La diplomatie comme expérience de l'Autre. Consuls français au Maghreb (1700-1840)*, Genève : Droz, 2002.

Rapports

- Bonnafont Jérôme, *États généraux de la diplomatie française, pour un plan de réarmement de la diplomatie française*, Paris : Ministère de l'Europe et des affaires étrangères, 2023, 218 pages.

Bonnafont Jérôme, *Note à la ministre de l'Europe et des Affaires étrangères*, Paris : États généraux de la diplomatie, 2023, 13 pages.

Grand Jean-Pierre et Vallini André, *Quel avenir pour le corps diplomatique ?*, Paris : Sénat, 2022, Rapport information n° 777.

Juppé Alain et Schweitzer Louis, *Livre Blanc sur la politique étrangère et européenne de la France*, Paris : La Documentation française, 2008, 224 pages.

Le Gall Arnaud et Ledoux Vincent, *Sur la réforme du corps diplomatique*, Paris : Assemblée nationale, 2023, Rapport d'information n° 687.

Thèses et mémoires

Dasque Isabelle, *À la recherche de Monsieur de Norpois : les diplomates de la République (1871-1914)*, Paris : Université Paris 4, 2005.

Nardone Baptiste, *Les postes de présence diplomatique : un « coût » de génie de la diplomatie française ?*, Paris : Sciences Po Paris, 2024.

Articles de presse

Bacqué Raphaëlle, Chemin Ariane et Trippenbach Ivanne, « Emmanuel Macron, la diplomatie à lui seul », *Le Monde* (https://www.lemonde.fr/politique/article/2024/12/20/emmanuel-macron-la-diplomatie-a-lui-seul_6459712_823448.html), 2024, consulté le 05 mars 2025.

Baverez Nicolas, « La diplomatie française en état de mort cérébrale », *Le Figaro*, (<https://www.lefigaro.fr/vox/monde/nicolas-baverez-la-diplomatie-francaise-en-etat-de-mort-cerebrale-20231030>), 30 octobre 2023, consulté le 12 février 2025.

Biessy Frédéric, « Refonder la politique culturelle extérieure », *Les Échos* (<https://www.lesechos.fr/2017/10/refonder-la-politique-culturelle-exterieure-de-la-france-1117196>), 2017, consulté le 12 février 2025.

Bissuel Bertrand, « Le président veut mettre sous tension » les hauts cadres de l'État », *Le Monde* (https://www.lemonde.fr/politique/article/2017/05/16/le-president-veut-mettre-sous-tension-les-hauts-cadres-de-l-etat_5128344_823448.html), 2017, consulté le 2 mai 2025.

Duclos Michel, « Les diplomates n'ont plus le monopole de la politique étrangère », *Le Monde* (https://www.lemonde.fr/idees/article/2024/09/20/michel-duclos-les-diplomates-n-ont-plus-le-monopole-de-la-politique-etrangere_6325151_3232.html), 2024, consulté le 02 mai 2025.

Endeweld Marc, « Emmanuel Macron et l'État profond », *Le Monde diplomatique* (<https://www.monde-diplomatique.fr/2020/09/ENDEWELD/62194>), 2020, consulté le 05 mars 2025.

Galactéros Caroline, « L'État profond mène une diplomatie parallèle », *Revue Front populaire* (https://frontpopulaire.fr/articles/l-etat-profond-mene-une-diplomatie-parallele_ma226715), 2020, consulté le 29 mars 2025.

Robin Jean-Pierre, « SOS, la France a perdu son ministre du Commerce extérieur », *Le Figaro* (<https://www.lefigaro.fr/vox/economie/2018/03/18/31007-20180318ARTFIG00158-sos-la-france-a-perdu-son-ministre-du-commerce-exterieur.php>), 2018, consulté le 12 février 2025.

Semo Marc, « Pour les femmes diplomates françaises, des promotions trop rares », *Le Monde* (https://www.lemonde.fr/international/article/2019/04/11/pour-les-femmes-diplomates-francaises-despromotions-trop-rares_5448787_3210.html), 2019, consulté le 02 mai 2025.

Strauss Daniel, "Biden's political appointments for ambassador posts rile career diplomats", *Guardian* (<https://www.theguardian.com/us-news/2021/jul/31/biden-political-appointments-ambassador-posts>), 2021, consulté le 04 mars 2025.

Tribune collective, « Qui voudrait d'un consul ou d'un ambassadeur étiqueté politiquement ? », *Le Monde* (https://www.lemonde.fr/idees/article/2021/05/24/qui-voudrait-d-un-consul-ou-d-un-ambassadeur-etiquete-politiquement_6081292_3232.html?random=513535582), 2021, consulté le 12 février 2025.

Tribune collective, « L'appel de 500 agents du ministère des affaires étrangères : Nous faisons face à un risque de disparition de notre diplomatie professionnelle », *Le Monde*, (https://www.lemonde.fr/idees/article/2022/05/25/reforme-du-quai-d-orsay-nous-faisons-face-a-un-risque-de-disparition-de-notre-diplomatie-professionnelle_6127641_3232.html), 25 mai 2022, consulté le 12 février 2025.

Sitographie

The Lowy Institute, Global Diplomacy Index, 2024, consulté le 23 novembre 2024 : <https://globaldiplomacyindex.lowyinstitute.org>

Ministère de l'Europe et des Affaires étrangères, *Histoire du ministère des Affaires étrangères et de la constitution de ses fonds d'archives*, consulté le 23 novembre 2024, https://www.diplomatie.gouv.fr/IMG/pdf/1_-_histoire_panorama_des_fonds_ir_cle8c1ea7.pdf), 2020, consulté le 15 janvier 2025.

Canal U, *Le nouveau management public*, 2009, consulté le 15 janvier 2025 : <https://www.canal-u.tv/chaines/canal-socio/le-nouveau-management-public>

Site internet de l'Institut national du service public : <https://insp.gouv.fr/>

Site internet du Ministère des Affaires étrangères allemand : <https://www.auswaertiges-amt.de/fr>

Site internet du Ministère des Affaires étrangères américain : <https://www.state.gov/>

Site internet du Ministère des Affaires étrangères britannique : <https://www.gov.uk/government/organisations/foreign-commonwealth-development-office>

Site internet de Ministère des Affaires étrangères canadien : <https://www.international.gc.ca/global-affairs-affaires-mondiales/home-accueil.aspx?lang=fra>

Site internet du Ministère des Affaires étrangères espagnol :
<https://www.exteriores.gob.es/fr/Paginas/index.aspx>

Site internet du Ministère des Affaires étrangères italien : <https://www.esteri.it/en/>

Site internet du Ministère des Affaires étrangères français :
<https://www.diplomatie.gouv.fr/fr/>

Annexes

Annexe 1 – Entretien semi-directif avec Christian Lequesne, le 23 janvier 2025.

Christian Lequesne est professeur de science politique à Sciences Po et chercheur au Centre de recherches internationales (CERI). Spécialiste reconnu de la diplomatie et des relations internationales, il a dirigé le CERI ainsi que la revue Critique internationale. Ses travaux portent notamment sur la sociologie des diplomates, les politiques étrangères européennes et les institutions de l'Union européenne. Il est l'auteur de plusieurs ouvrages de référence, dont Ethnographie du Quai d'Orsay (2021) et plus récemment Le Diplomate et les Français de l'étranger : Comprendre les pratiques de l'État envers sa diaspora (2024).

William Mannessiez : Bonjour Monsieur Lequesne, merci beaucoup de prendre le temps de répondre à mes questions. Dans le cadre de mon mémoire, je m'intéresse à la réforme du corps diplomatique engagée sous le quinquennat d'Emmanuel Macron, et plus largement aux transformations du métier de diplomate. Je souhaiterais débiter cet entretien en revenant sur un phénomène que vous avez beaucoup analysé : la mise en concurrence des diplomates avec d'autres acteurs, qu'ils soient étatiques ou non. Cette concurrence remet-elle en cause la légitimité du diplomate de carrière ?

Christian Lequesne : Je pense que depuis la fin de la Seconde Guerre mondiale, les diplomates sont en situation de concurrence avec d'autres acteurs qui font aussi de la diplomatie. Vous avez mentionné des acteurs extérieurs à l'appareil d'État, mais c'est également vrai à l'intérieur même de celui-ci. Dès 1948, par exemple, s'est mis en place un système de coordination de la politique européenne, d'abord l'OVCE, puis la Communauté européenne à partir du traité de la CECA, rattaché au Premier ministre, avec des fonctionnaires venant de toutes les administrations. Cela échappe donc au monopole du Quai d'Orsay. C'est une tendance longue, très longue. Et à partir de là se pose la question suivante : quelle est la valeur ajoutée du diplomate de carrière ? Les Français se la posent comme les autres diplomates démocratiques. Dans les pays non démocratiques, on devient diplomate

parce qu'on est un bon serviteur du prince. Mais dans les systèmes à concours et à carrière, cette question devient centrale. Je ne pense pas que la réforme Macron ait eu pour objectif de tuer complètement le corps diplomatique. Il faudra sans doute du recul pour l'analyser. Mais fondamentalement, Macron, avec Amélie de Montchalin, avait cette vision libérale selon laquelle il fallait réduire la place des corps d'État. Ce qui nous a un peu échappé, c'est qu'ils n'ont pas seulement supprimé le corps diplomatique : ils ont aussi supprimé les corps des préfets, des inspecteurs des finances... Ce n'est pas rien en France. Ils n'ont pas pu toucher au Conseil d'État ou à la Cour des comptes, car ces corps sont constitutionnalisés. Mais ce faisant, en ignorant les questions que se posaient déjà les diplomates depuis longtemps sur la concurrence de leur métier, ils ont envoyé un signal très clair : on ne reconnaît plus la spécificité du métier de diplomate. Et c'est cela qui a déclenché la réaction immédiate : « on supprime notre corps car on ne comprend pas que notre métier n'est pas un métier comme les autres ».

William Mannessiez : Est-ce que ce n'est pas aussi une limite du Quai d'Orsay ? Un ministère pourtant réputé ouvert, mais qui n'a pas su se démocratiser, ni montrer concrètement en quoi consiste le métier de diplomate au quotidien ? Cette méconnaissance n'a-t-elle pas contribué à la volonté de transformer ce métier ?

Christian Lequesne : Qu'entendez-vous exactement par « démocratiser » ?

William Mannessiez : Faire connaître le métier au grand public. Beaucoup ont en tête l'image d'un diplomate qui organise des galas ou des réceptions, mais pas celle d'un négociateur, d'un médiateur...

Christian Lequesne : Oui, il y a de ça. Le Quai est une petite administration, très confidentielle, surtout si l'on compare à l'Éducation nationale ou d'autres ministères. Cette image un peu surannée du diplomate buvant du champagne et mangeant des petits fours existe encore, mais elle ne reflète pas la réalité. Mais plus profondément, le problème français est celui du recrutement. Sur les recrutements directs — je ne parle pas des promotions internes —, on a toujours eu une base très étroite. Cela reste très centré sur l'ENA (aujourd'hui l'INSP), Sciences Po Paris, et l'INALCO. De temps en temps, on a des exceptions : un étudiant de Lille, par exemple, comme Lina Pamar, aujourd'hui au consulat général de New York. C'est cette étroitesse du recrutement qui pose problème en matière de démocratisation. Concernant les origines sociales, on en sait peu. J'avais demandé à mener

une enquête en interrogeant les diplomates sur la profession de leurs parents et grands-parents, ainsi que leur nationalité. Le secrétaire général m'a regardé, terrorisé. Il a dit : « Vous êtes en diplomatie... ». Trop brutal, selon lui. Je pense qu'il a tort. Et je l'ai dit à Julien Steinberg, l'actuel directeur général, homme très remarquable. À mon avis, il y a plus de diversité qu'on ne le pense. On a l'image d'une caste issue du 7^e ou 16^e arrondissement, mais je crois que c'est dépassé. En termes de parcours scolaires, la concentration existe ; en termes d'origines sociales, on aurait de bonnes surprises si l'on faisait une vraie étude.

William Mannessiez : Depuis les États généraux de la diplomatie, la réforme a été partiellement remodelée. Est-ce que cela va changer fondamentalement les choses ?

Christian Lequesne : Quand vous dites « remodelée », vous pensez à quoi ?

William Mannessiez : Aux adaptations sur les concours, le recrutement, ou encore la garantie que les diplomates puissent faire toute leur carrière au Quai d'Orsay.

Christian Lequesne : Oui. L'erreur initiale, c'était de lancer la réforme sans dialogue préalable. Le système français est très vertical. Quand l'Élysée décide, tout le monde suit. Mais ils n'avaient pas anticipé l'ampleur des réactions. Après coup, l'Élysée a tenté d'apaiser, en nommant Catherine Colonna — une diplomate de carrière — pour restaurer la confiance. Avec Jérôme Bonnafont, ils ont mené un travail intelligent, qui a ramené la paix sociale en un an. Deux éléments ont été fondamentaux. D'abord, le maintien du concours d'Orient, même si le corps a été supprimé. Il reste un concours spécialisé, valorisant les langues et les civilisations rares, avec une scolarité à l'INSP. Ensuite, la garantie de ne pas être muté de force dans d'autres ministères. Les diplomates ont toujours refusé d'être envoyés au ministère de la Pêche, par exemple. Ce sont ces deux points, concours et mobilité, que les syndicats, notamment la CFDT, ont défendus.

William Mannessiez : Donc les transformations sont minimales ? Ce qui a été mal vécu, c'est surtout la méthode ?

Christian Lequesne : Oui. Il y a eu accumulation de frustrations : baisse des budgets, réduction des effectifs, événements du 14 juillet sous sponsoring privé... Tout cela a donné une impression de déclassement progressif. La réforme a été l'étincelle qui a tout fait exploser. Mais c'était aussi une occasion salutaire pour exprimer des frustrations enfouies.

William Mannessiez : Dans votre livre *Ethnographie du Quai d'Orsay*, vous reprenez la typologie de Neumann : le bureaucrate, le héros, le médiateur. Le diplomate n'est-il pas devenu avant tout un bureaucrate ?

Christian Lequesne : Oui. C'est d'ailleurs ce que dit Iver Neumann, et je le rejoins. Les diplomates sont d'abord des hauts fonctionnaires, des administrateurs. Ils écrivent des rapports, gèrent des budgets, coordonnent des bureaux. Même en ambassade, ce que je pensais moins administratif, j'ai été surpris par la masse de tâches bureaucratiques. Cela se fait au détriment du terrain, des rencontres. J'ai gardé le mot « bureaucrate » malgré sa connotation péjorative en français. Mais personne ne l'a contesté. Ce décalage entre la perception romantique du métier et la réalité renforce presque la logique de la réforme Macron : les diplomates sont des fonctionnaires.

William Mannessiez : Est-ce un phénomène récent ?

Christian Lequesne : Non, la bureaucratisation touche toutes les organisations. À l'université aussi, on est submergé de formulaires, de contrôles. Et dans le cas des diplomates, la perte de ressources les a poussés à chercher des financements, à louer leur résidence pour des événements, ce qui n'était pas le cas avant. Cela a accru leur charge bureaucratique.

William Mannessiez : Arnaud Le Gall, député LFI et rapporteur d'un texte sur la réforme, parle d'une idéologie néolibérale derrière la réforme. Partagez-vous son avis ?

Christian Lequesne : C'est cohérent avec son positionnement politique. Mais je nuancerais. La France n'a jamais mené de vraie révolution néolibérale dans son administration, contrairement à la Grande-Bretagne ou au Canada. L'État reste fort. En revanche, depuis les années 1990, certaines recettes néolibérales ont été introduites, comme la suppression de la permanence des corps. Amélie de Montchalin y était sensible. Macron ? Difficile à dire. Mais je ne crois pas à un grand plan de transformation néolibérale. C'est plutôt une imprégnation partielle, dans une culture administrative profondément marquée par l'État.

William Mannessiez : Et en matière de diplomatie de diaspora ? Est-ce un échec ?

Christian Lequesne : La France ne mène pas vraiment de diplomatie de diaspora, mais elle mène une diplomatie consulaire forte. Cela découle de l'idée que l'État est seul légitime à

régler les problèmes sociaux. Difficile, dès lors, de s'appuyer sur les expatriés pour faire de l'influence. Il y a une barrière idéologique à déléguer cette fonction à la société civile.

William Mannessiez : Est-ce que la réforme pourrait ouvrir cette voie ?

Christian Lequesne : Individuellement, certains diplomates l'ont compris. Mais collectivement, la machine peine à évoluer. Car si vous intégrez ces acteurs, vous reconnaissez leur concurrence. Qui est le plus influent : l'ambassadeur ou le représentant de la BNP à Londres ? Et dans le rapport des États généraux, on ne parle presque pas de coopération avec la société civile. La priorité reste la diplomatie régaliennne.

William Mannessiez : Êtes-vous optimiste pour l'avenir de la diplomatie française ?

Christian Lequesne : Pour l'outil diplomatique, oui. Pas pour la politique étrangère. La France a du mal à justifier un leadership universel dans un monde multipolaire. Le statut de membre permanent du Conseil de sécurité ne suffit plus. Mais je vois une nouvelle génération de diplomates plus lucide. Ils comprennent que tous les pays comptent, pas seulement les grandes puissances. Ils intègrent davantage le soft power, l'économie, la parité. C'est encourageant.

William Mannessiez : Et pour la politique étrangère européenne ?

Christian Lequesne : Je suis plus pessimiste. L'Europe manque d'unité. Il est possible qu'un accord sur l'Ukraine se fasse sans l'Europe. Les forces politiques hostiles à l'Europe progressent partout. Et moi, en tant qu'universitaire engagé pour l'Europe, je suis amer. L'Europe pourrait, et devrait, faire bien plus.

William Mannessiez : Très bien, je vous remercie, j'en ai terminé avec mes questions.

Annexe 2 – Tableau des noms officiels et surnoms des MEA.

Ministères des Affaires étrangères : noms officiels et surnoms		
Pays	Nom officiel du Ministère des Affaires étrangères	Appellation usuelle
Allemagne	<i>Auswärtiges Amt</i>	<i>AA</i> (abréviation)
Canada	<i>Global Affairs Canada (Affaires mondiales Canada)</i>	<i>GAC</i> (abréviation), ou parfois <i>le MAECD</i> (ancienne appellation)
États-Unis	<i>Department of State</i>	<i>State Department</i> , ou <i>Foggy Bottom</i> (du nom du quartier à D.C.)
Espagne	<i>Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación</i>	<i>Exteriores</i> (abrégé courant), ou « <i>la Carrera</i> » (le corps diplomatique)
France	Ministère de l'Europe et des Affaires étrangères	Quai d'Orsay (par métonymie)
Italie	<i>Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale (MAECI)</i>	<i>La Farnesina</i> (du nom du palais où siège le ministère à Rome)
Royaume-Uni	<i>Foreign, Commonwealth & Development Office (FCDO)</i>	<i>Foreign Office</i> (ancienne dénomination encore très utilisée)

Table des matières

AVERTISSEMENTS.....	- 2 -
RESUME	- 3 -
ABSTRACT	- 4 -
REMERCIEMENTS	- 5 -
LISTE DES ACRONYMES	- 6 -
SOMMAIRE	- 7 -
INTRODUCTION	- 8 -
CHAPITRE 1 : PROFESSION : DIPLOMATE, GENÈSE D'UN CORPS D'ÉTAT EN LUTTE PERMANENTE. - 23 -	
A. INSTITUTIONNALISATION ET SPECIALISATION DU METIER DIPLOMATIQUE EN FRANCE.....	- 24 -
1. <i>Professionnaliser l'action extérieure : genèse du corps diplomatique de l'Ancien Régime à la Deuxième République</i>	<i>- 25 -</i>
2. <i>Le Quai d'Orsay est né impérial : histoire d'une diplomatie façonnée par les Empires... - 27 -</i>	
3. <i>De la III^{ème} République à Vichy : une professionnalisation tiraillée par l'idéal républicain et l'héritage aristocratique</i>	<i>- 30 -</i>
B. LA PROFESSIONNALISATION DES DIPLOMATES CONTRAIRE PAR LA PERMANENCE DES CONCURRENCES... - 36 -	
1. <i>La confrontation entre aristocrates et républicains : le modèle du fantôme de Norpois disputé</i>	<i>- 37 -</i>
2. <i>Des Colonies à la Coopération, une rivalité institutionnelle dans la gestion de l'Empire colonial français</i>	<i>- 39 -</i>
3. <i>Le cas de la diplomatie économique : un conflit institutionnel permanent.....</i>	<i>- 42 -</i>
CHAPITRE 2 : LA DIPLOMATIE FRANÇAISE FACE À LA TRANSFORMATION DE LA HAUTE FONCTION PUBLIQUE	- 46 -
A. UN BOULEVERSEMENT ARCHITECTURAL ET SYMBOLIQUE QUI REMET EN CAUSE LES FONDEMENTS DE L'IDENTITE DIPLOMATIQUE FRANÇAISE	- 48 -
1. <i>La fragilisation des spécificités du métier diplomatique par la réforme du recrutement et de la formation</i>	<i>- 49 -</i>
2. <i>Vers la précarisation de la « Carrière » par l'institutionnalisation d'une concurrence externe dans un environnement déjà très concurrentiel</i>	<i>- 52 -</i>
3. <i>Aux racines d'un désenchantement professionnel : une contestation inédite face à une diplomatie à l'os</i>	<i>- 55 -</i>
B. DE LA CRITIQUE DE L'ELITISME A LA GOUVERNANCE NEO-MANAGERIALE, LES RESSORTS D'UNE REFORME DE RUPTURE AU QUAI D'ORSAY	- 59 -
1. <i>Face à la dénonciation de l'entre-soi social et administratif, la quête de modernisation de l'appareil diplomatique</i>	<i>- 60 -</i>
2. <i>La rhétorique de l'État profond, révélateur d'une crise de confiance entre pouvoir politique et administration diplomatique</i>	<i>- 65 -</i>
3. <i>La transformation des corps diplomatiques : symptôme d'une mutation néo-managériale de la politique étrangère</i>	<i>- 69 -</i>
CHAPITRE 3 : LA MISE EN TENSION D'UN MÉTIER VOCATIONNEL DANS SA SPÉCIFICITÉ FACE AUX MUTATIONS CONTEMPORAINES.....	- 74 -
A. REDEFINIR LA PROFESSION DIPLOMATIQUE A L'ERE DES MUTATIONS DE LA SCENE INTERNATIONALE	- 75 -
1. <i>La nécessaire démythification du métier de diplomate face aux fantasmes persistants - 75 -</i>	
2. <i>Un métier vocationnel face à la remise en cause de la spécificité de ses compétences - 78 -</i>	
3. <i>Le second plus vieux métier du monde à l'épreuve des mutations contemporaines</i>	<i>- 82 -</i>
B. APPROCHE COMPAREE DES MODELES DIPLOMATIQUES INTERNATIONAUX	- 85 -

1. Le modèle romano-germanique : une diplomatie de corps méritocratique et carriériste (Allemagne, Espagne, Italie)	- 87 -
2. Le modèle anglo-saxon : une diplomatie contractuelle entre logique managériale et performance (Canada, États-Unis, Royaume-Uni)	- 89 -
3. Des tendances internationales à rebours de la réforme française	- 92 -
CONCLUSION	- 98 -
BIBLIOGRAPHIE	- 103 -
ANNEXES	- 115 -
TABLE DES MATIERES	- 121 -