

STA
2012

ÉCOLE NATIONALE D'ADMINISTRATION PUBLIQUE

**« Modernisation de la gestion de l'outil diplomatique
français »**

Par

Julie Cavanagh, M.A.

**Rapport de stage présenté à l'ENAP,
en vue de l'obtention de la Maîtrise en administration publique
option pour gestionnaires
Concentration : Management international**

Mandataire :

Dr Pierre Lévy

Ministère français des Affaires étrangères et européennes

**Quai d'Orsay, Paris
Mai à septembre, 2006**

BIBLIOTHÈQUE
ENAP
QUÉBEC

À Mme Jeanne-Éva Poulain De Courval
qui me donne des racines et des ailes.

REMERCIEMENTS

Ce stage a été rendu possible grâce à l'initiative de M. Alain Juppé, maire de Bordeaux et ancien ministre des affaires étrangères, et M. Paul-André Comeau, Professeur invité à l'ENAP, Directeur du Laboratoire d'étude sur les politiques publiques et la mondialisation, directeur au Groupe d'études, de recherche et de formation internationale (GERFI).

Un remerciement tout particulier au professeur Jacques Bourgault, Docteur d'État de La Sorbonne, avocat et consultant, professeur titulaire à l'UQAM, professeur associé à l'ENAP et collaborateur émérite à l'École de la fonction publique du Canada qui, à pied levé, a accepté d'encadrer ce stage. Son support tout au long du parcours et jusqu'à la dernière minute a été crucial au succès et à la finalisation de ce projet. Je lui en suis infiniment reconnaissante.

Cette même reconnaissance s'adresse au Dr Pierre Lévy, directeur du CAP, qui m'a invitée à me joindre à son équipe et m'a fait confiance. Je le remercie pour l'excellence de son leadership intellectuel et organisationnel grâce auquel se forme autour de lui un milieu de travail riche d'échanges d'idées et de rapports humains.

Je tiens à remercier l'École nationale d'administration publique pour son support financier et M. Monsieur Pierre Beaudry, directeur des services administratifs et secrétaire général, pour ses bons conseils tout au cours du parcours.

Je tiens à remercier les diplomates du Quai d'Orsay grâce à qui j'ai pu mener des activités de recherche :

À la Direction générale de l'administration :

M. Antoine Pouillieute, secrétaire général adjoint, directeur général, Conseiller d'État

M. Philippe Orliange, Chargé de mission, Conseiller des affaires étrangères

M. Romain Nadal, Responsable, Secrétaire des affaires étrangères principal

M. Jean-François Desmazieres, Directeur des affaires financières, Ministre plénipotentiaire

M. Robert Moulié, sous-directeur du budget, Conseiller des affaires étrangères

M. Michel Flesch, chef de bureau, Conseiller des affaires étrangères

Au Secrétariat général de la Conférence des Ambassadeurs

M. Jean-François Dobbelle, Secrétaire général, Ministre plénipotentiaire

M. René Révoltier, Secrétaire général adjoint, Conseiller des affaires étrangères

M. Pierre-André Charpiot, Chargé de mission, Secrétaire de chancellerie

Au Centre d'analyse et de prévision

M. Pierre Lévy, Directeur du centre, Conseiller des affaires étrangères

M. Manuel Lafont Rapnouil, chargé de mission, Conseiller des affaires étrangères

M. Eric Gérard, chargé de mission, Lieutenant-colonel

Mme Fanette Bressolle, Chargée de mission, documentaliste

Je tiens à remercier ma directrice générale, feu Mme Ninon Charlebois (décédée tragiquement en août 2006), de m'avoir accordé ce congé de quatre mois. De la même manière, je tiens à remercier le Dr Jacques Bismuth qui a aussi accepté avec grâce et encouragement cette absence de quatre mois puis, qui patiemment a relu et corrigé toutes les versions du rapport.

Finalement, je tiens à remercier mes logeurs sans qui il aurait été financièrement impossible de réaliser ce projet : Mme Denise Bismuth, Dr Jane Smidtas, ainsi que M^e Émmanuelle Roll et M. Joffrey Quézin.

TABLE DES MATIÈRES

INTRODUCTION	1
I – MANDAT DU STAGE	3
1.1 Construction du mandat	5
1.2 Évolution des activités	6
1.3 Justification et cadre théorique	10
1.4 Méthodologie	15
1.5 Entente de stage remise à la DGA16	
II – LIEUX DE STAGE	19
2.1 Le ministère des Affaires étrangères et européennes	21
2.2 La direction générale de l'administration	22
2.3 Le Centre d'analyse et de prévision	22
III – THEMATIQUES D'ETUDE : MODERNISATION DE LA GESTION DE L'OUTIL DIPLOMATIQUE FRANÇAIS	27
3.1 L'outil diplomatique face aux défis de l'eupéanisation et de la mondialisation	29
3.1.1 Introduction	29
3.1.2 Contexte national et mandats du MAEE	31
3.1.3 Mondialisation, eupéanisation, internationalisation et multilatéralisme	33
3.1.4 Redéfinition de la niche diplomatique	34
3.1.5 Diplomatie d'influence et les relations media	37
3.1.6 Diplomatie préventive et la gestion de crises	39
3.1.7 Géopolitique et rationalisation du réseau	40
3.1.8 Conclusions	41
3.2 LOLF : L'outil diplomatique face aux défis de la gestion par résultats	43
3.2.1 Introduction	43
3.2.2 Le contexte de la LOLF	43
3.2.3 Objectifs, principes et concepts généraux	44
3.2.4 Les piliers de la réforme au sein de l'Administration	45

3.2.5	Les difficultés génériques de la mise en œuvre au sein de l'Administration	51
3.2.6	Innovations et appropriation au MAEE	53
3.2.7	Conclusions	56
3.3	L'outil diplomatique face aux défis de la gestion de crises internationales : la pertinence du retour d'expérience	58
3.3.1	Avant-propos	58
3.3.2	Introduction	58
3.3.3	Un Cadre de référence	59
3.3.4	La gestion de crises internationales au MAEE	60
3.3.5	La RETEX est-il pertinent pour la gestion de crises internationales?	62
3.3.6	Quand est-il pertinent d'entreprendre une démarche de RETEX?	63
3.3.7	La pratique du RETEX au MAEE	64
3.3.8	Les objectifs génériques du RETEX	66
3.3.9	Les phases du RETEX	67
3.3.10	Des thématiques d'ancrage du RETEX pour la gestion de crises internationales	68
3.3.11	Nivellement des embûches au RETEX	69
3.3.13	Conclusions et prochaines étapes	70
IV – CONCLUSIONS ET RETOUR SUR L'APPRENTISSAGE		73
4.1	Conclusions	75
4.2	Retour sur l'apprentissage	76
BIBLIOGRAPHIE		79
ANNEXE		85

INTRODUCTION

Du lundi 15 mai au jeudi 7 septembre 2006, j'ai effectué au Ministère des Affaires étrangères et européennes français, à Paris, un stage à titre d'étudiante en Management international de l'École Nationale d'administration publique, l'ÉNAP, du Québec, secteur Gatineau.

Ce stage de 17 semaines est le premier réalisé dans le cadre de l'entente signée entre l'ÉNAP et le ministère des Affaires étrangères et européennes et européennes (MAEE) français, sous l'initiative du professeur Paul-André Comeau et du professeur invité, Alain Juppé, ancien ministre des Affaires étrangères de la France, présentement maire de la ville de Bordeaux.

Ce stage d'une valeur de 9 crédits constitue l'avant-dernière étape de l'obtention du diplôme d'une maîtrise de 45 crédits.

Le stage s'est déroulé en deux temps, d'abord un séjour de 8 semaines à la direction générale de l'Administration, la DGA, puis un séjour de 7 semaines au Centre d'analyse et de prévision, le C.A.P.



Le siège du ministre des affaires étrangères, Le Quai d'Orsay, Paris, France¹

¹ Cette photo provient du site web du MAEE (www.diplomatie.gouv.fr). Celles présentées en introduction des trois premiers chapitres ont été prises par moi et montrent un détail de la façade du Grand Palais de Paris.

Mon objectif était de mieux comprendre les enjeux et défis stratégiques de gestion d'une organisation publique dont la raison d'être est celle des relations internationales. Les problématiques étudiées sont au cœur des grands défis de la modernisation de l'outil diplomatique français :

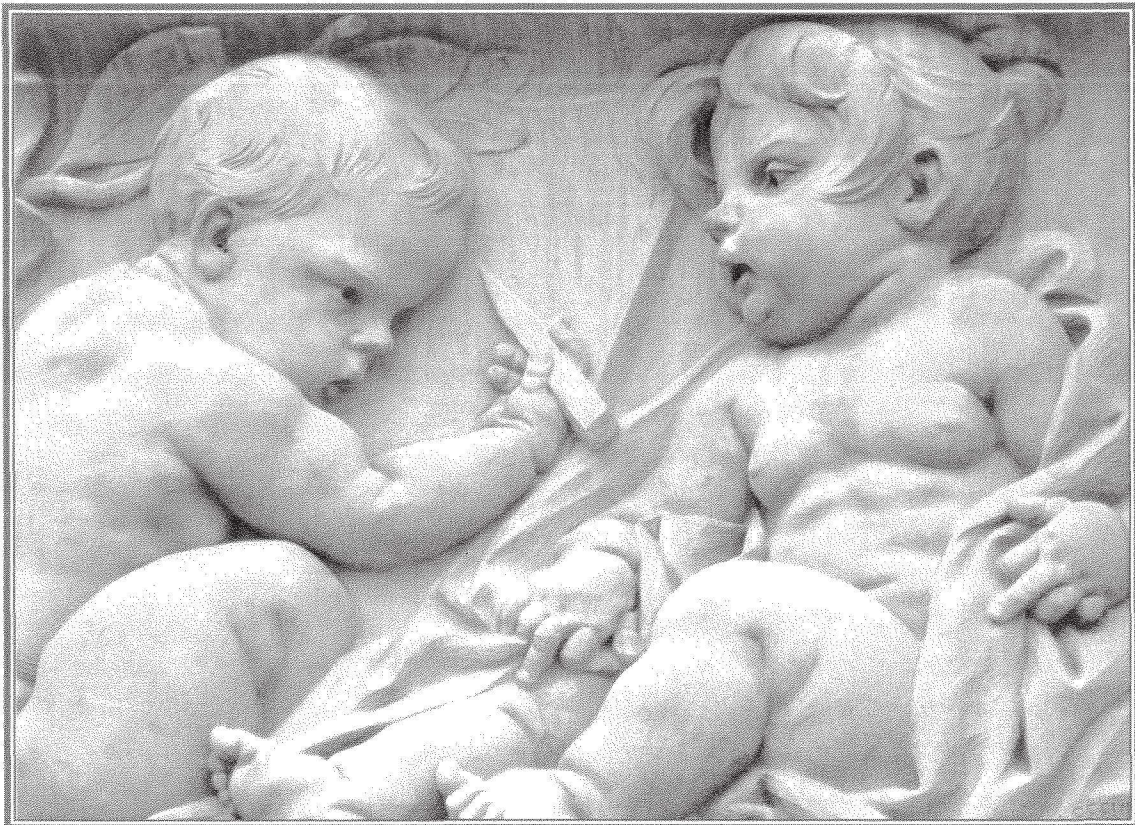
- a) L'adaptation du réseau diplomatique face aux défis de l'eupéanisation et de la mondialisation;
- b) Le passage à la gestion par résultats avec la mise en œuvre de la Loi organique relative aux lois des Finances, la LOLF;
- c) La professionnalisation de la gestion des crises internationales et le retour d'expérience

Je tire un bilan positif de l'expérience et des apprentissages que je présenterai en quatre chapitres :

1. Mandat, justification théorique et méthodologie
 2. Lieux de stage
 3. Thématique d'étude : analyses et résultats
 4. Conclusion sur l'apprentissage
-

CHAPITRE I

Mandat du Stage



CONSTRUCTION DU MANDAT

Je tire un bilan positif de cette expérience de stage dont le mandat et les activités ont évolué en dents de scies.

Dès le départ, le mandat pour lequel je m'étais préparée pendant plusieurs semaines a été remplacé, à deux semaines de mon départ, par un autre mandat qui, une fois sur place, s'est avéré vide de tout contenu. Le mandat changé, l'entente d'encadrement avec un professeur de l'ENAP, à laquelle j'avais dédié plusieurs jours de préparation, a tout simplement été annulée puisque l'expérience perdait de son intérêt pour le professeur. Compte tenu de l'insistance de la direction des stages du MAEE à ce que j'entre en poste dès que possible, j'ai maintenu les dates de départ. Je suis donc arrivée à la DGA du MAEE, au 21 rue de la Pérouse, sans préparation et entente d'encadrement.

Sur place, n'eut été de ma détermination à rentabiliser cet investissement personnel, de façon à en tirer quelques apprentissages, j'aurais pu, sans que personne ne s'en rende compte, dédier l'essentiel de mes 70 jours de stage à d'agréables activités culturelles et touristiques dans le cadre parisien idyllique. Mes contacts avec les membres de l'équipe étaient réduits, à peu de choses près, à ma tournée des bonjours matinaux.

Résolue à tirer le meilleur de cette expérience, j'entrepris, au début de la troisième semaine, une série de démarches au sein du MAEE et auprès de l'ENAP. Au fil des conversations, il m'a été expliqué que la DGA avait été pressée d'accepter ce stage pour lequel elle n'avait aucun intérêt, compte tenu de ses activités, mais qu'elle était prête à m'aider dans mes démarches. Ainsi :

- (a) La DGA m'a cordialement invitée, à titre d'observatrice, à un séminaire de deux jours portant sur la modernisation de l'outil diplomatique.
- (b) La DGA a accepté mon idée d'étude de la mise en œuvre de la LOLF et a fait le nécessaire pour que je rencontre une dizaine d'acteurs clés de sa mise en œuvre au ministère. Huit entrevues ont été réalisées entre la quatrième et la dixième semaine.
- (c) Un gestionnaire de la DGA, M. Nadal, m'a obtenu un entretien avec l'ambassadeur et l'équipe responsable de la Conférence des ambassadeurs. À l'issue de cette cordiale rencontre, il a été entendu que je serai invitée à cette prestigieuse Conférence qui se déroulait au début septembre.

Le Séminaire de Royaumont a été l'occasion d'établir un premier contact avec le directeur du C.A.P. qui, quatre semaines plus tard, m'a proposé de me joindre à son équipe afin de les appuyer concrètement dans leurs travaux sur la gestion de crise et le retour d'expérience.

Parallèlement, j'ai maintenu l'ENAP au fait des événements et demandé leur soutien dans mes démarches. Le professeur Jacques Bourgault a accepté à ce moment et à la demande de M. Paul-André Comeau d'encadrer le stage. En m'appuyant sur nos échanges, j'ai présenté une proposition d'entente de stage à la DGA dans l'espoir d'améliorer le degré d'engagement envers l'expérience d'apprentissage. La proposition a été acceptée trois semaines plus tard, alors qu'il ne restait plus que six semaines au stage et que j'avais déjà quittée pour le CAP. Cette entente aura servi à sceller ma participation à la Conférence des ambassadeurs.

En final, au fil des événements, mon stage m'a permis d'effleurer trois thématiques qui sont au cœur du grand chantier de modernisation de l'outil diplomatique français :

- (a) la réorganisation du réseau,
- (b) le passage à la gestion par les résultats, et
- (c) la construction et l'utilisation du savoir organisationnel pour la gestion de crises dans le contexte contemporain.

ÉVOLUTION DES ACTIVITÉS

Les efforts pour obtenir un mandat de stage et une entente d'encadrement

Les étapes préparatoires se sont déroulées en avril et mai 2006. Elles se caractérisent par une succession d'efforts pour obtenir des précisions quant aux exigences académiques de ce stage, un mandat de stage nécessaire pour développer une entente d'encadrement et un cadre d'analyse et, pour obtenir les dates du stage et la permission d'aller chercher mon visa à Montréal plutôt qu'à Toronto.

Le 1^{er} avril j'ai participé à une journée de formation donnée par le directeur de stage à laquelle étaient présents les autres stagiaires. Les objectifs de la séance étaient de nous introduire aux grandes lignes politiques, historiques et juridiques de l'Administration française et de nous transmettre les exigences académiques du stage. On nous a expliqué que le rapport de fin de stage devait faire 20 pages maximum qui devaient expliquer ce que le stage nous a appris de l'Administration française.

Le 14 avril, j'informe le directeur de stage du contenu de ma discussion avec la directrice des stages du MAEE :

J'ai communiqué mes coordonnées au consulat français à Québec et, ce matin, j'ai reçu l'appel de Mme C. P.. **Elle entame cette semaine des démarches pour préciser le maître du stage, le mandat du stage, et la période durant laquelle ils sont prêts à m'accueillir.** Elle me précisera par la suite où je dois faire mes demandes de visa.

Le 22 avril, j'écris à Mme C. P. pour lui demander des nouvelles de mon mandat de stage et de mon visa:

Tout en attendant de vos nouvelles quant aux dates possibles de mon stage, je vais entamer les démarches pour ma demande de visa auprès du consulat de Toronto. (...). Aussi, **je me demandais si vous aviez des nouvelles quant au mandat du stage. Cela serait utile pour spécifier d'avantage mon entente d'encadrement avec un professeur de l'ENAP.**

Le même jour j'écris au directeur de stage pour lui demander de préciser les exigences académiques et l'informer des démarches pour le visa:

Mme C. P. est en congé jusqu'au 5 mai (...) J'aimerais aussi discuter avec vous, si possible dans les prochains jours, des exigences académiques de ce stage et de certains préparatifs que je pourrais entreprendre. Cela me permettra de mieux définir la démarche d'encadrement que je devrai établir avec un professeur de l'ENAP.

Le 25 avril, je fais une demande d'encadrement à un professeur de l'ENAP,

M. Le professeur, nous nous sommes brièvement parlés lors de votre atelier sur la gestion par résultats via la téléconférence des bureaux de Gatineau. Je participerai samedi à votre cours à Gatineau. **Je me demandais s'il serait alors possible de discuter (...) des**

possibilités d'encadrement à distance pour un stage que je m'apprête à faire à Paris et qui portera, en bonne partie, sur la gestion par résultats. Le stage se déroulera au ministère des affaires étrangères français à Paris. **Les détails précis du mandat sont encore à préciser.** Si vous étiez d'accord, l'encadrement débiterait dès maintenant pour la préparation, se continuerait à distance pendant le stage et se poursuivrait jusqu'au dépôt du rapport final auprès de l'organisation d'accueil et de l'ENAP. (...) j'attends la confirmation des dates par le MAEE.

Si le projet vous intéresse, nous pourrions tout de suite discuter du mode de communication, dans un objectif de *coaching* et d'échanges constructifs, du type d'encadrement, des étapes du cheminement d'apprentissage, des préparatifs de départ (dont le cadre théorique et le mode d'intervention) et des critères d'évaluation.

Il sera important d'adapter les exigences aux réalités du stage et du rôle que je jouerai sur place. Ce stage existe grâce aux efforts de M. Paul-André Comeau et au réseau de M. Juppé. Je veux rendre justice aux efforts de M. Comeau en représentant au mieux l'ENAP. (...) **Pour ce faire, je veux mettre toutes les chances de mon côté, notamment en construisant une relation d'encadrement de confiance.** Vous trouverez ci-joint mon CV. Au plaisir de vous rencontrer ce samedi. »

Le 26 avril les choses se précisent et je réponds aux questions de M. le professeur :

En bref, le **stage portera sur la gestion par résultats et je n'en sais pas plus pour l'instant.** Pierre Beaudry et moi avons conclu que la participation à quelques séances de votre cours est encore le meilleur moyen d'acquérir le maximum de connaissances avant mon départ, compte tenu de ce qui suit.

Premièrement, il y a les objectifs officiels inscrit dans l'entente signée entre le MAEE et L'ENAP. M. Comeau m'a dit qu'il vous en glisserait un mot. Deuxièmement, tel qu'expliqué par notre contact au MAEE français, Mme P. C. **le mandat « de terrain » sera déterminé avec le maître de stage dont le nom nous sera communiqué après le 5 mai...** Mon départ est prévu entre la mi- et la fin mai, mais s'il n'en tenait qu'à M. le directeur du stage, je partirais la semaine prochaine!! :0)

Je veux prendre quelques jours pour asseoir les piliers du projet sur des fondations solides afin de ne pas me retrouver dans une situation vacillante sur place ou à mon retour. Le pilier « encadrement » se présente comme suit : M. le directeur du stage agit à titre de coordonnateur de projet avec Mme P. C. Je dois me trouver un « directeur académique » dont l'expertise, tel que vous le soulignez, doit correspondre à celle des objectifs du stage. Mme P. C. doit désigner un mandant ou « maître de stage ». **Quant au pilier « projet de stage », tout est à faire, d'où ma démarche.**

Le 2 mai, le MAEE m'informe que mon stage ne portera plus sur la gestion par résultat mais sur la description du réseau extérieur. Quelques jours plus tard, **M. le professeur m'a informé qu'il n'était plus intéressé par le projet car le thème du stage ne s'inscrivait plus dans son champ d'intérêt.**

Le 5 mai, les questions de visa qui m'occupent depuis le départ s'éclaircissent quand je reçois cette note du consulat de Toronto :

« Bonjour Mademoiselle Cavanagh, Je vous remercie infiniment pour le bouquet que vous m'avez fait parvenir, cela m'a beaucoup touchée ! Il a fait le tour de tout le consulat et chacun a pu s'émerveiller sur cette explosion de couleurs (...) J'espère que tout s'est bien passé et que vous êtes déjà en possession de votre visa à l'heure qu'il est. Je vous souhaite un bon séjour en France et peut-être aurez-vous le temps, une fois votre stage terminé, de nous envoyer officiellement "les impressions d'une jeune canadienne au sein de notre Ministère de tutelle". (...) Bon stage !

J'ai pris l'avion le 10 mai.

Les efforts pour me trouver un lieu de stage et me définir une entente de stage

Je suis arrivée MAEE le 15 mai.

Les deux premières semaines se sont passées à lire en attendant que la direction à laquelle j'étais assignée sollicite ma participation. Mon bureau étant deux étages plus bas, il m'était difficile, au quotidien, de juger du travail à faire ; cela limita peut-être mon esprit d'initiative. Jusque là toutes mes questions été restées sans réponse.

Le 22 mai j'écris au directeur du stage de l'ENAP :

« Je crois comprendre que leurs attentes quant à ce stage sont, pour l'instant du moins, plutôt floues, ceci car toutes les questions posées, de façon informelle, à ce sujet sont restées sans réponse. Le mandat qui nous a été envoyé avant mon départ s'avère a priori vide de tout contenu. Les discussions de fonds avec le maître de stage plafonnent rapidement. (...) Par contre, comme nous entretenons des échanges fort agréables, il se rend disponible et se dit très ouvert à me présenter aux divers services du ministère pour contribuer à enrichir mon expérience ».

Suite à ce courriel, je me mets à l'étude du ministère et je décide d'aller voir la directrice des stages. Au fil des échanges, je comprends que la DGA planchait à la préparation des premiers Projets annuels de performance et les « bleus budgétaires » basée sur les nouvelles règles de gestion comptable de la LOLF. Le sujet était sur toutes les lèvres. Je décide de proposer au « Maître de stage » de me faire travailler sur le sujet.

Le lundi 6 juin, j'envoie un deuxième compte rendu au parrain du stage à l'ENAP :

« Au matin je pris mon courage à deux mains - je suis d'un naturel timide pour ce genre de démarches - et suis allée rencontrer la direction responsable de la coordination du stage afin de la mettre au courant du contenu de mes journées résumées à la lecture. Mme de la B., la supérieure de Mme P. C., exprima sa déception quant au désintérêt de son collègue, M. le directeur, à qui elle avait confié la direction de ce stage. Elle a tout de suite tenue à ce que nous explorions d'autres options ensemble et m'a demandé de revenir la voir le mercredi suivant.

Plus tard, je suis passée au le bureau M. le directeur pour lui demander un entretien. Le lendemain je lui ai expliqué mon désir de dynamiser l'expérience du stage et, afin que la nouvelle ne lui soit pas transmise indirectement, je l'ai mis au courant de mes démarches auprès de Mme de la B. J'ai expliqué que mon intention de travailler en collaboration avec eux la recherche de la meilleure approche qui conduira au succès du stage. Il décida alors de demander par courriels à ses collègues de me recevoir afin qu'ils m'expliquent un peu ce qu'ils font. (...)

Via cette étape de définition délicate, je fais au mieux pour construire les relations. J'insiste sur le fait que je comprends leur situation, que c'est nouveau, que je suis prête à prendre le temps de définir les choses avec eux.

Dans mes efforts de construction, j'ai demandé à rencontrer le responsable de la mise en oeuvre de la LOLF au ministère, ce qui a été accepté. Ce fut une rencontre riche. Mon interlocuteur était tout surpris de constater que non seulement j'étais apte à comprendre ses explications, mais aussi que je lui apportais une connaissance pratique de la gestion par résultats. Il a tout de suite été emballé par mon offre d'organiser une télé-conférence avec un ancien fonctionnaire spécialiste de la gestion moderne. Cela fut un échange très fructueux pour les trois partis. Il y avait ici, il me sembla, une occasion de synergie, d'apprentissage mutuel et de construction avec les spécialistes de l'ENAP. La façon avec laquelle les Français préparent la mise en oeuvre de la LOLF, du moins au MAEE, me sembla fort intéressante ».

Suite à ces démarches, on m'invita aussi au la Séminaire de Royaumont à titre d'observatrice qui se déroule durant le même week-end soit les 9 et 10 juin et le « maître de stage » envoie un courriel pour que je puisse mener des entrevues sur le thème de la LOLF. Par ailleurs, cela prendra deux autres semaines avant que je ne reçoive des nouvelles de la directrice des stages du MAEE. Tout au cours de cet exercice, j'accorde une attention centrale à la construction des relations de travail, d'abord avec les maîtres de stage et ensuite avec les collègues que je rencontre. J'espère que les efforts de construction de ce format de stage, que mes contributions ainsi que le rapport final seront des incitatifs pour définir et solidifier cette place de stage pour l'ÉNAP au MAEE pour plusieurs années à venir. Fin de la quatrième semaine,

Au début de la cinquième semaine, je ne suis toujours pas intégrée aux activités d'une équipe et je réalise que mes entrevues perdent de leur intérêt si elles ne s'inscrivent pas dans un cadre structuré. L'air de rien le temps passe et tout le monde me met en garde qu'en août, il se passe peu de chose au Ministère. Je deviens de plus en plus nerveuse face à ce stage. Je décide de donner ce que j'ai alors appelé, mon dernier coup de talon auprès de la direction. Je me dis alors que rendu à ce point, je n'ai plus rien à perdre et que si ils ne bougent pas, je déclare le début des vacances.

Cette fois-ci, ils ont été sensibles à mes propos, prennent le temps d'explorer avec moi des options possibles et me promettent tout leur appui. On me demande entre autres de les aider dans l'exercice d'analyse du Séminaire, j'y travaillerai durant les deux semaines qui vont suivre. Ensuite, un gestionnaire de la DGA, M. Nadal, a entrepris plusieurs démarches pour ne trouver une équipe de stage. Ces efforts m'ont permis d'obtenir un entretien avec l'ambassadeur et l'équipe responsable de la Conférence des ambassadeurs. À l'issue de cette cordiale rencontre, il a été entendu que je serai invitée à cette prestigieuse Conférence qui se déroulait au début septembre.

Au cours de la même semaine, le directeur du stage m'informa que son collègue, le professeur Jacques Bourgault a accepté à pied levé la responsabilité d'encadrer ce stage. Ce fut une première étape décisive. La participation du professeur Bourgault a contribué à professionnaliser les démarches de terrain et la réflexion intellectuelles. Il m'a offert des conseils judicieux sur la méthode, la conceptualisation et la structuration de la présentation des résultats finaux. Sur le plan humain, ses encouragements ont joué un rôle clé dans la finalisation de ce projet. Je souligne sa disponibilité généreuse malgré ses nombreux engagements internationaux. Je lui en suis infiniment reconnaissante.

13 juin, je lui envoie un courriel avec en attaché une description d'une entente de stage possible basée sur notre discussion téléphonique du matin. Le 17 juin, je remets la proposition du mandat de stage à la direction de la DGA. La réponse positive est revenue trois semaines plus tard, soit durant la semaine du 11 juillet, c'est-à-dire six semaines avant la fin officielle du stage. L'exercice n'aura toutefois pas été en vain, elle a permis de sceller ma participation à la Conférence des ambassadeurs à laquelle les autres stagiaires n'avaient le droit de participer.

Voyant que la réponse à la proposition de stage tarde à venir, je redouble d'effort pour obtenir une rencontre avec le directeur du C.A.P. La première rencontre formelle s'est déroulée durant la semaine du 4 juillet et a débouché sur une nouvelle proposition de stage que j'ai acceptée avec empressement dans l'espoir de finalement donner un peu de corps et de substance à cette triste expérience.

À l'arrivée au CAP, on m'a aidé à terminer mes entrevues sur la LOLF et on m'a offert un mandat précis qui me permettrait de me familiariser avec les modes de gestion du MAEE.

Le 27 juillet, j'écris au professeur Bourgault

Bonjour Professeur Bourgault. Un mois a passé depuis mon dernier courriel. Il n'est pas simple de faire avancer les dossiers ici. Néanmoins, depuis j'ai : 1. Remis la version finale du résumé analytique du Séminaire de Royaumont dont je vous ai parlé - vous trouverez ci-joint le verbatim complet et mon résumé. 2. Lu le numéro de la RFAP, sur la base duquel j'ai préparé des questions d'entrevues - Elles sont ci-jointes. 3. Fais le passage du la DGA au Centre d'analyse et de prévision, qui est rattaché au bureau du PM.

L'équipe de stage et le nouveau mandat

Dès lors que le directeur du CAP m'a accepté au sein de son équipe, les objectifs du stage, définis dans l'entente, se sont substantiellement modifiés et une partie des efforts qui devaient être consacrés à l'étude de la LOLF ont plutôt été redirigés vers le mandat que me proposait le directeur du C.A.P. Il était plus pertinent de continuer mon stage au sein de cette équipe compte tenu du contexte de suivi et de support qui y était offert et de la possibilité nouvelle de m'intégrer à une équipe au sein de ce ministère, ce qui d'emblée constitue un avantage pour un stage de gestion en management international. Mes activités au C.A.P ne font donc pas partie de l'entente mais sont inclus dans ce rapport qui bifurque des paramètres définis dans la dite entente de stage présentée ci-dessous.

J'ai prolongé le stage de deux semaines pour profiter de la qualité de l'expérience au C.A.P. et pour participer à la Conférence des ambassadeurs.

En sommes, au fil des événements, l'étude de la modernisation de l'outil diplomatique s'est imposée d'elle-même car le sujet est sur toutes les lèvres et dans toutes les rencontres. Puis, la France s'est trouvée engagée dans la résolution du conflit libano-israélien réactivant l'intérêt sur le mérite de professionnalisation la gestion de crises internationales au MAEE. Trois mandats portant sur la modernisation de l'outil diplomatique se sont dessinés :

- (a) l'étude de la mise en oeuvre de la LOLF,
- (b) l'analyse de travaux de Royaumont sur la redéfinition du réseau,
- (c) l'enquête sur la pertinence de la pratique du RETEX comme moyen de professionnalisation de la gestion de crises internationales.

JUSTIFICATION ET CADRE THÉORIQUE

La modernisation de l'outil diplomatique s'inscrit dans le contexte plus large de la modernisation de l'État qui occupe une place de premier plan dans la stratégie nationale de redynamisation économique et politique, tel que le démontre cet extrait d'une entrevue télévisée donnée par le Président de la République, M. Nicolas Sarkozy, à l'émission « En direct de l'Élysée » du 24 avril 2008 :

(...) Depuis 20 ou 25 ans, la France s'était un peu endormie. Le monde change, le monde a changé. Et la France, (...) ne s'est pas adaptée au même rythme que les autres. (...)

Le monde a changé parce qu'il y a 50 ans, ou 60 ans, il y avait les pays en première division qui étaient assurés de le rester et la France était de ceux-là. Et puis est survenu la mondialisation qui a transformé le monde en un village et tous les pays du monde aujourd'hui, quel que soit leur taille, (...) peuvent accéder à la première division, autrement dit la place n'est garantie pour personne.

Si on veut (...) la croissance, si on veut le développement (...) il y a une stratégie possible, mettre en œuvre les changements que nous n'avons pas faits alors que les autres les ont faits (...) La France doit s'adapter (...) pour que la France puisse compter parmi les grandes puissances du monde.

L'outil diplomatique tire sa raison d'être dans sa capacité de servir les ambitions de la France sur la scène nationale et internationale. Or, les paramètres des relations internationales ont passablement évolués. Conséquemment, la capacité de la diplomatie française de servir les ambitions internationales de la France est tributaire de sa capacité de s'adapter à son contexte. La demande du Président français, Nicolas Sarkozy, envers le corps diplomatique est précis : procéder à une série de réformes de façon à « faire évoluer notre outil diplomatique » et à « se doter de l'organisation et des moyens qui permettront de concrétiser les ambitions qui nous animent, et de redonner à notre pays sa pleine place dans le monde et en Europe. »²

Le mandat est de taille mais, les moyens ont diminué dans la foulée des efforts de rationalisation des dépenses de l'État depuis le début des années '90. Conséquemment, le MAE s'est engagé dans un exercice de modernisation visant à diminuer ses coûts tout en améliorant sa performance.

La réforme du réseau est au cœur des stratégies mises en place par le MAEE pour améliorer son efficacité. C'est qu'historiquement, le réseau constitue le cœur du métier diplomatique et le pivot de la coordination de l'action extérieure de l'État (Chartier et Woerth 2006 : 34). Les premières actions, notamment durant les années 90, ont été d'ouvrir et de fermer les postes, consulats et ambassades. Les bénéfices mitigés de ces actions ont fait naître une réflexion qui amalgame questions de fond (raison d'être, mandat, rôles, responsabilités) et considérations pratiques (organisation du travail, gestion des ressources humaines, cadre de gouvernance) afin « de passer d'une problématique d'héritage à un sujet d'avenir »³ pour « transformer une présence étendue en influence réelle »⁴.

Dans le contexte de rationalisation des moyens, l'adoption de la Loi organique relative aux lois des finances, mieux connue sous le nom de la LOLF, a été saisie par les gestionnaires du MAEE comme une opportunité pour approfondir la réflexion sur le mandat, les rôles et les responsabilités du MAEE dans un contexte d'internationalisation croissante des fonctions de l'État. Selon les observateurs (Tavenier 2006; Chartier 2006), le MAEE aurait été la figure de proue de la mise en œuvre de cette réforme. Dès l'instant où cette loi revêt une importance historique pour l'avenir de la bonne gestion de l'administration publique française, il était à-propos de m'intéresser aux tenants et aboutissants de la LOLF dans le contexte précis de la diplomatie française.

² Lettre de mission remis par le Président au nouveau ministre des Affaires étrangères.

³ Antoine Pouilleute, intervention lors de la Conférence de Royaumont

⁴ Dr. Chatillon, intervention lors de la Conférence de Royaumont

Les mesures de modernisation du MAEE prennent tout leur sens dans leur capacité d'anticiper et de gérer les crises. L'enjeu est de taille puisqu'il doit permettre à la France d'asseoir son rôle de grande puissance sur l'échiquier international. Durant mon séjour la France a été plongée au cœur de la crise libano-israélienne. Le CAP a voulu profiter de ma présence dans leur équipe pour plancher sur les avenues de la professionnalisation de la gestion de crise, notamment en me demandant d'explorer la pertinence de la technique du « retour d'expérience ». M. Pierre Lévy, le directeur du CAP, m'a expliqué que c'était un sujet qui lui tenait à cœur et pour lequel il n'avait pas eut, à ce jour, les ressources nécessaires pour l'explorer à fond et me demandait de l'aider. Mon mandat était d'une part de recueillir le point de vue des acteurs quant à la pertinence d'instaurer la pratique du retour d'expérience et, d'autre part, de proposer des avenues de réflexion pour les prochaines étapes de recherches. Mes travaux ont été la base d'un article rédigé par le CAP et publié par le MAEE, portant sur la question du Retour d'expérience. L'article est présenté en annexe A.

Le sujet d'étude, la modernisation de l'outil diplomatique, tel que démontré ci-dessus, se justifie fondamentalement par son importance empirique. Par conséquent, la littérature utilisée est surtout celle produite par les acteurs et les observateurs du changement. J'ai cherché à étudier les nombreux rapports et études des comités parlementaires et sénatoriaux qui offrent des états des lieux étoffés sur des sujets précis, tel la qualité du réseau, le rôle des ambassadeurs, la mise en œuvre de la LOLF, etc. J'ai tenté de retracer les discours politiques et les articles de journaux pour mesurer l'importance que revêt chacun des sujets dans la formulation des politiques publiques contemporaines. J'ai consulté les manuels et rapports rédigés par les diplomates et les autres fonctionnaires pour mieux comprendre les rouages de la mise en œuvre des changements, les mécanismes utilisés, les embûches spécifiques rencontrées, les solutions imaginées, les résultats accomplis, les décisions de gestion, etc. J'ai aussi utilisé des publications plus académiques, notamment pour l'étude de la transformation des rôles et responsabilités des diplomates, puis pour l'étude de la LOLF. Ces publications ont l'avantage d'offrir un regard plus large sur les questions et m'ont permis de prendre un certain recul « épistémologique » face à la littérature « empirique ». *In fine*, puisque chacun des sujets est d'actualité, j'ai tenté de me tenir au courant des nouveaux écrits et des publications récentes, en conduisant périodiquement des recherches sur l'internet à partir de mots clés. Les dates des ouvrages cités dans les trois sections thématiques témoignent de cet effort de mise à jour.

Si l'intérêt empirique du sujet de la modernisation est indéniable, il se justifie aussi par son intérêt théorique. La mise en œuvre de la gestion moderne et le changement organisationnel ont fait l'objet de multiples recherches et études. Tel qu'il a été expliqué plus tôt, aucune étape de préparation académique n'a été possible avant mon départ pour ce stage. L'éclairage théorique arrive donc *a posteriori*, ce qui modifie la démarche considérablement. Par contre, le retour sur la littérature après les faits et, surtout, après plusieurs couches d'analyse des données, présente un intérêt certain. Il me permet de confronter mes intuitions et mes raisonnements inductifs aux concepts et idées développés dans la littérature sur la gestion par résultats et le changement organisationnel. L'intérêt ici n'est pas de recenser toute la littérature mais de choisir quelques concepts clés afin d'éclairer mes observations intuitives et mes analyses déductives.

Les concepts choisis sont tirés d'un article recommandé par le Dr Jacques Bourgault⁵ : « Au-delà des mots à la mode : faire face au changement dans le secteur public » de Paul G. Thomas publié en 1996 dans la Revue internationale des sciences administratives. Toutes les citations dans cette section sont tirées de cet article.

Le cadre théorique de la mise en œuvre de la grande réforme de l'État en France, c'est celui du paradigme de gestion du nouveau management public (NMP). Ce paradigme de gestion a fait ses entrées dans le paysage des administrations publiques, de plusieurs pays de l'OCDE, au début des années 80. L'approche a beaucoup été moussée comme solution de rechange aux anciennes façons de faire par le Premier ministre britannique Margaret Thatcher, et le Président américain Ronald Reagan. Un des objectifs était de susciter une nouvelle confiance des populations envers les gouvernements élus et leur bureaucratie en mettant en place un système calqué sur le privé, qui lui avait la cote. Un second objectif pour la classe politique était de regagner un certain contrôle sur ses fonctionnaires. L'obligation de rendre compte au parlement sur la base d'une série de résultats annoncés et attendus, devait faciliter le suivi et le contrôle par les parlementaires de l'utilisation des deniers publics. L'ambition de la gestion par résultat était de se donner les moyens de rendre les programmes publics générateurs de valeurs ajoutées pour le bien-être des populations et, ainsi, de contrer la désillusion montante du public envers leurs gouvernements.

Les gouvernements et leurs fonctionnaires, soumis aux attaques, ont recherché une réponse efficace au mécontentement croissant du public, et les idées prétendues audacieuses présentées par le mouvement de la nouvelle gestion publique exercent un attrait de par le monde. Il en résulte que nous assistons à la mondialisation non seulement des économies, mais également de la théorie et de la pratique de l'administration publique. Où que vous regardiez aujourd'hui dans le monde, vous pouvez découvrir des gouvernements expérimentant des idées et des approches promues par le mouvement de la nouvelle gestion publique. (p.10)

La démarche concomitante à celle de l'implémentation des concepts de la gestion par résultat a été celle de demander aux fonctionnaires de repenser leurs programmes et actions selon leur pertinence (dans quelle mesure les objectifs du programme répondent à des besoins), leur valeur (dans quelle mesure les résultats obtenus contribuent à l'amélioration de la qualité de vie des citoyens) et selon leur efficacité (dans quelle mesure l'approche choisie est celle qui produit les meilleurs résultats à moindre coût).

L'article de Thomas propose plusieurs angles sous lesquels le processus de changement dans le secteur public peut être compris. L'article se base sur quatre points principaux :

- (a) « (...) il faut reconnaître que les changements introduits dans le secteur public sont de nature politique, plus qu'ils ne relèvent du domaine de la gestion proprement dite. » En d'autres termes les solutions aux problèmes de gestion sont présentées comme « (...) des réponses à ce qui constitue essentiellement un problème politique provenant de l'absence de consensus sur les rôles présents et futurs des gouvernements. » (p.30)
- (b) les nouveaux modèles en vogue en matière de changement organisationnel ne sont pas des panacées puisqu'ils « (...) sont issus de l'expérience d'échantillons

⁵ Je remercie le Dr Bourgault d'avoir accepté de m'aiguiller sur cette étape essentielle.

restreints de firmes privées et ignorent les complications supplémentaires impliquées par la gestion du changement dans le secteur public. »

(c) il n'existe pas de modèles idéals pour gérer le secteur public.

(d) le changement organisationnel est susceptible de créer des conflits.

La thèse de l'auteur est que les modèles du changement organisationnel doivent être adaptés aux situations particulières des organisations et que « l'unique facteur le plus important impliqué dans le processus de changements organisationnels est la capacité de gérer les conflits. » (p.7).

Selon Thomas, il n'y aurait pas de consensus sur les sources du changement dans les organisations publiques. Par contre, il est possible d'identifier certaines caractéristiques du contexte associé à la mise en œuvre du nouveau management public :

(a) faire plus avec moins - « Une différence fondamentale par rapport aux décennies précédentes en ce qui concerne les changements exigés aujourd'hui du secteur est l'accent mis sur la consolidation et la réduction des dépenses plutôt que sur l'expansion ». (p.9)

(b) la mondialisation - qui pose le problème des rôles fondamentaux du gouvernement : « (...) quelles fonctions les gouvernements devraient garder, abandonner ou assumer à l'avenir. »

(c) des erreurs et inefficacités du processus politique - qui ont été transformées en problème de gestion.

Les idées maîtresses de la nouvelle gestion publique sont :

- une croyance en la supériorité des approches du secteur privé,
- le développement d'une plus forte orientation externe,
- l'incorporation de la prévoyance et de l'anticipation dans la prise de décision,
- un gouvernement centré sur les résultats plutôt que sur les processus,
- l'importance à tous les niveaux des organisations d'une direction qui a un sens visionnaire,
- la nécessité de changer la culture du service public,
- le développement d'autres concepts organisationnels basés sur les principes de décentralisation, de délégation et d'ouverture à des influences externes,
- l'encouragement d'un apprentissage permanent au sein de l'organisation et le développement des compétences clés des du personnel,
- un large recours au développement des capacités, au travail en équipe et à la participation dans la prise de décision,
- le développement d'un intérêt centré sur le consommateur ou le client comme source principale d'information sur le bon fonctionnement de l'organisation,
- la nécessité de gérer la diversité,

- le développement des systèmes de mesure de performance,
- une redéfinition des frontières entre le secteur public et le secteur privé,
- le recours à la sous-traitance et aux partenariats,
- la démonstration d'une plus grande réceptivité à l'égard des ministres ainsi que d'une plus grande responsabilité envers le pouvoir législatif et le public.

Les modes de mise en œuvre du changement, tel que l'explique Paul Thomas, balancent entre la planification stratégique et la direction par tâtonnement. Il n'existerait pas de conclusions définitive sur la meilleure marche à suivre ou la combinaison optimale de ces deux approches, par contre « après plus de quatre décennies d'expériences dans le secteur privé, les espoirs liés à la planification stratégique sont devenus plus réalistes et de nombreux observateurs ont laissé entendre que l'improvisation stratégique et la direction par tâtonnements sont les termes qui décrivent le mieux les approches suivies dans la pratique par la plupart des formes en ces temps de turbulence et d'imprévisibilité des environnements externes » (p.32).

Il souligne qu'un des facteurs de complication dans la mise en œuvre de la gestion par résultat est « (...) le fait que le succès dans le gouvernement ne consistent pas seulement à prendre la décision qui s'impose, mais aussi à mobiliser le soutien politique pour la décision. » Ce à quoi il est possible d'ajouter que les prémisses du nouveau management public doivent aussi s'adapter au fait que les fonctionnaires gèrent dans une bulle de verre, ce qui n'encourage pas la prise de risque. Leurs décisions peuvent faire l'objet d'une enquête publique renforce le besoin d'un peu plus lourd que celui du secteur privé. Changer le vocabulaire de la gestion ne change pas le fait le plus simple et le plus évident, soit celui que les fonctionnaires opèrent dans un contexte politique et que les actions et décisions ont des implications politiques.

Finalement, une caractéristique importante qui accompagne la gestion du changement dans la transition à la nouvelle gestion moderne est de reconnaître que cette transition est génératrice de conflits. « Les gestionnaires doivent comprendre la nature et l'usage du pouvoir au sein de leurs organisations. Le développement et l'usage de réseaux, tant à l'intérieur qu'à l'extérieur du gouvernement, à des fins d'élaboration et de mise en oeuvre des politiques, constituent une tendance claire. » (p.34)

MÉTHODOLOGIE

La méthodologie de terrain s'est adaptée aux circonstances de stage. En raison de la suite des événements expliqués plus haut dans les sections sur la construction du mandat et l'évolution des activités, je suis partie sans hypothèse ou stratégie de recherche.

Dans ce contexte, ma première stratégie a été de tenter de me fondre à une équipe de travail dans l'espoir d'apprendre par l'expérience. J'ai donc répondu à toutes les demandes qui m'étaient adressées, qui se sont avérées de nul à peu nombreuses. Le premier réflexe a été celui de l'anthropologue. D'abord, me familiariser avec la géographie de terrain, ici, cela voulait dire étudier sa structure du gouvernance, son organigramme, et ses programmes. Ensuite, j'ai essayé de faire un peu d'observation participante. Cette approche était toutefois limitée par le peu de contact que j'avais avec

mon équipe et les autres diplomates. En effet, mon bureau était situé deux étages en dessous de celui de l'équipe à laquelle j'étais attachée. Je passais tous les matins dire bonjour. Puisque mes nouveaux collègues semblaient fort afférés, je ne m'attardais pas trop et retournais entre mes quatre murs. Cette difficulté à côtoyer les membres de mon équipe me rendit difficile l'observation des interactions entre les personnes et la compréhension de la distribution des tâches et des rôles, des méthodes et approches de travail, des rapports hiérarchiques, des types de problèmes rencontrés au quotidien et des approches utilisées pour les solutionnées, de l'organisation du travail, des manières de mener les réunions, etc.

À partir du moment où il a été accepté que je travaille sur la mise en œuvre de la LOLF, l'approche méthodologique a été celle de la revue de littérature et des entrevues semi-dirigées. J'ai ainsi pu extraire de la littérature les concepts théoriques pour les comparer ensuite à l'expérience des acteurs. Le guide d'entrevue utilisé est présenté à fin de la section sur la LOLF.

Finalement, lorsque je me suis jointe à l'équipe du CAP, il a été décidé, après quelques réunions d'exploration, que ma tâche consisterait à faire une revue de littérature sommaire puis à procéder à une série d'entrevues semi-dirigées avec les acteurs de la gestion de crise.

De retour au Canada, j'ai poursuivi intensément la revue de documentation afin d'étoffer les trois sujets sur lequel j'avais travaillé durant le stage. J'ai investie plusieurs semaines à temps plein pour collecter et comparer une quantité significative de données de seconde main à partir de manuscrits, de collectifs, de rapports de budget, de publications du parlement, du sénat, etc. Tous les documents consultés sont présentés en bibliographie.

Une partie importante de l'apprentissage s'est faite après le stage. En raison des modalités d'un départ précipité, j'ai dû reconstruire l'expérience d'apprentissage grâce à la littérature. Puisque la préparation conceptuelle essentielle pour guider l'observation n'a pu être faite, il manquait des données, beaucoup de données. J'ai dû compenser cette sérieuse lacune par des données de seconde main, tel qu'en témoigne la bibliographie. C'était un risque que j'avais anticipé et qui s'est tout à fait matérialisé à mon retour. L'analyse à rebours comporte des défis de taille et est coûteuse en temps et en énergie morale. Il m'aura fallût beaucoup de recul, pour mettre un point final à cette démarche d'analyse et de retour sur l'apprentissage.

Finalement, de retour à ma vie professionnelle après le stage, les hasards de la vie ont fait en sorte de me donner la possibilité d'utiliser l'approche comparative. En effet, le premier contrat qui m'a été donné, dans mes nouvelles fonctions de consultante au Services conseils du gouvernement du Canada, consistait à développer le Modèle Logique du centre de gestion de crises internationales du ministère des affaires étrangères canadien! Ensuite, des projets en mesure de rendement m'ont permis, par analyse comparative, de mieux comprendre les concepts de la LOLF, ce qui m'a grandement aidé au retour à mieux comprendre toute l'architecture historique du système de gestion par résultat du gouvernement canadien.

L'ENTENTE DE STAGE REMISE À LA DGA

Le texte reproduit la proposition de stage remise à la DGA lors de la 7^e semaine de stage et qui a été accepté par cette dernière lors de la 10^e semaine.

L'ENTENTE DE STAGE

Cette entente de stage définit les objectifs du stage en cours, le mode d'encadrement et les activités du stagiaire, ainsi que les attentes quant aux résultats finaux.

Contexte

Nous terminons la cinquième semaine d'un stage qui en compte 16. Pour situer le contexte, le premier mandat envoyé avec le projet de stage a été remplacé, à deux semaines de préavis, par un autre mandat qui, une fois sur place, s'est avéré inapproprié, et cela pour un ensemble de raisons qu'il sera possible de développer plus tard. Un ensemble de démarches et de discussions ont dès lors été entreprises pour donner une direction et un contenu au stage déjà en cours. Ce qui suit constitue l'aboutissement de ces discussions.

Objectif

L'objectif général du stage en est d'abord un d'apprentissage pour le stagiaire.

Approche et activités

La démarche du stagiaire s'articulera autour des thèmes de la redéfinition de l'action de l'État à l'étranger et de la mise en œuvre de la Loi organique relative aux lois des finances, la LOLF au MAEE. Ces deux questions sont au cœur de l'exercice de la modernisation du ministère dans le contexte rationalisation budgétaire et de l'adaptation stratégiques aux nouveaux contextes politique et économiques internationaux. De plus, la réflexion sur le rôle stratégique et la raison d'être du MAEE constitue une étape en amont pour une réelle intégration du paradigme de la gestion par résultat dans ce ministère. Les activités du stagiaire s'effectueront à trois niveaux :

Premièrement, le stagiaire sera invité à contribuer aux travaux de réflexion sur le nouvel outil diplomatique français face aux défis de la l'eupéanisation et de la mondialisation, lui permettant de s'intégrer à une petite équipe et de leur prêter main forte. Les tâches seront celles d'analyse de contenu et de rédaction de résumés analytiques (déjà en cours). De plus, à la demande du MAEE, le stagiaire pourra conduire des entrevues de rétroaction auprès des participants.

Deuxièmement, le stagiaire devra de son propre chef mais avec l'appui des maîtres de stage conduire une dizaine d'entrevues sur la mise en œuvre de la LOLF auprès des diverses directions du ministère et de certains hauts-fonctionnaires. Le but des entrevues sera de mieux comprendre les enjeux et défis stratégiques de gestion que pose le passage du ministère vers la gestion moderne et les défis de la mise en œuvre que cela pose. Pour le MAEE, l'avantage d'un tel exercice est de profiter d'une vision nouvelle et d'une prise de recul face à un processus dans lequel il est pleinement engagé. Les grilles d'entrevues et la liste des personnes à rencontrer seront discutées avec les maîtres de stage et le professeur de l'ÉNAP.

Troisièmement, le stagiaire sera invité à participer, à titre d'observateur, à trois conférences clés qui se déroulent en juin, juillet et août, et qui constitueront des temps fort d'échanges d'informations et de recueil de données. Ces conférences sont :

- a. le Séminaire « Anticiper, Analyser, Agir – l'outil diplomatique face aux défis de

l'europeanisation et de la mondialisation » (juin – fait);

- b. la rencontre du CIMEE qui traitera du redéploiement des effectifs à l'étranger (juillet);
- c. la Conférences des ambassadeurs qui est un moment fort de discussions sur les sujets de l'heure tant pour le ministère que pour l'action de l'État à l'étranger (août).

Modalités

Afin de réaliser ses travaux, le stagiaire sera rattaché à deux directions, soit la Direction générale de l'administration – la DGA – et le Centre d'analyse et de prévention – le C.A.P. Ces dernières travaillent de concert pour le préparation des deux premières conférences et, le CAP appuie le développement du contenu pour le préparation des trois conférences.

L'encadrement et le suivi des travaux du stagiaire seront effectués par les présents maîtres de stages, M. Romain Nadal et M. Phillipe Orliange, par le directeur du C.A.P., M. Pierre Lévi, et par un professeur associé de l'ÉNAP, M. Jacques Bourgault.

Le rôle du professeur consistera à encadrer la démarche intellectuelle lors de la collecte des données et de leur analyse afin d'enrichir le questionnement.

Le rôle des maîtres de stages sera de :

- 1. contribuer à l'enrichissement de la démarche;
- 2. intégrer le stagiaire aux efforts de recherche et d'analyse, selon leur évolution d'une part et, d'autre part, selon les résultats initiaux fournis par le stagiaire,
- 3. conseiller la stagiaire quant aux personnes à rencontrer et à introduire la stagiaire auprès des ces derniers de façon à réduire au minimum la logistique de la prise de rendez-vous.

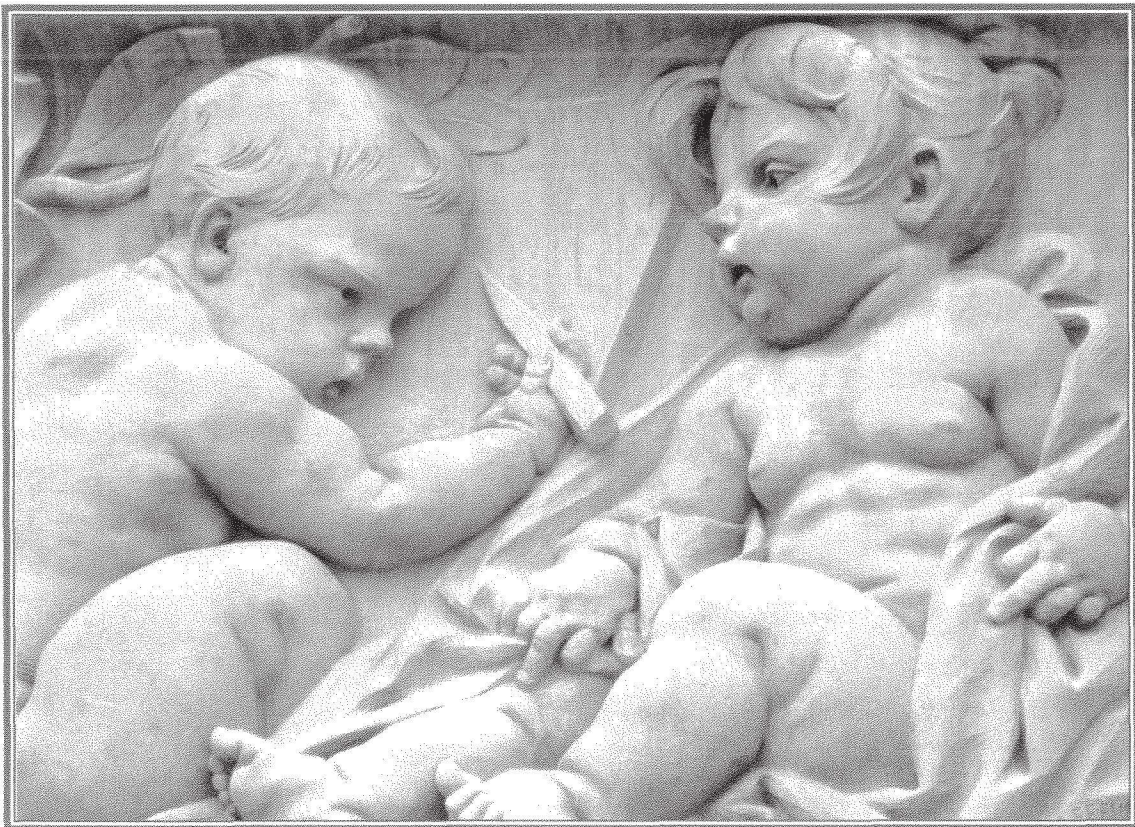
Rapport final

Objectif : L'analyse finale fera un lien entre les deux thèmes centraux afin de poser quelques questions stratégiques et un regard nouveau sur ce double exercice. Le rapport final sera structuré de la manière suivante :

- a) Mandat : évolution, construction et justification théorique
- b) Description des activités
- c) Résultats obtenus et leur portée (sens)
- d) Conclusion sur l'apprentissage

CHAPITRE II

Lieux du stage



LE MINISTÈRE DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES ET EUROPÉENNES

Le stage s'est déroulé au ministère des affaires étrangères et européennes de la France, à Paris.

Le ministère des affaires étrangères et européennes conduit l'action diplomatique de la France en Europe et dans le monde. Il défend les intérêts politiques et économiques du pays sur la scène internationale, favorise son rayonnement culturel et scientifique et mène des actions de coopération⁶.

Le MAEE a comme mission

1. d'informer le président de la République et le gouvernement de l'évolution de la conjoncture internationale et la situation des États étrangers.
2. de concevoir la politique extérieure de la France.
3. de conduire et coordonner les relations internationales de la France. C'est ainsi que l'ambassadeur est le représentant du président de la République auprès des autorités de son pays de résidence et qu'il coordonne les actions des autres ministères à l'égard de l'extérieur.
4. de protéger les intérêts français à l'étranger et d'assister les ressortissants français hors du territoire.

Des 8 810 milliards d'euros consacrés par la France à son action extérieure, un peu moins de la moitié est attribuée au Quai d'Orsay. Quatorze autres ministères se répartissent l'autre moitié du budget. Entre eux, Bercy – le ministère de l'Économie, des Finances et de l'Industrie – récolte le plus gros montant avec ses missions économiques dans plus de 115 pays.

Trois ministres gouvernent le ministère, soit le ministre des Affaires étrangères, le ministre délégué à la coopération, au développement et à la Francophonie, et le ministre délégué aux Affaires européennes qui, à l'époque du stage étaient respectivement, M. Philippe Douste-Blazy, Mme Brigitte Girardin, et Mme Catherine Colonna.

La gouvernance du ministère est assurée par le Secrétaire général, qui au moment du stage était, M. Philippe Faure. Cette fonction est l'équivalente de celle du sous-ministre dans la fonction publique fédérale canadienne, même si l'étendue des responsabilités diffère. Depuis 1994, le Secrétaire général est appuyé dans ses fonctions par la direction collégiale responsable de coordonner les activités les plus importantes et d'animer la réflexion stratégique sur la base des travaux menés sous la conduite du Centre d'analyse et de prévision, le C.A.P. Les recommandations sont soumises au ministre.

La direction collégiale se compose :

- du secrétaire général adjoint, directeur général des Affaires politiques et de sécurité
- du secrétaire général adjoint, directeur général de l'Administration,

⁶ Les informations présentées dans cette page sont tirées le fascicule du MAEE (2006) *Le ministère des Affaires étrangères en bref*.

- de l'inspecteur général des Affaires étrangères
- du chef du programme, directeur général de la Coopération internationale et du développement; et
- du chef du programme, directeur des français à l'étranger et des étrangers en France.

En matière de politiques étrangères, c'est essentiellement à l'Élysée que les décisions se prennent. Depuis 1993, les ambassadeurs reçoivent leur programme de travail en matière d'action extérieure directement du Président de la France lors de la conférence des ambassadeurs qui se tient chaque année au début septembre.

LA DIRECTION GÉNÉRALE DE L'ADMINISTRATION

Les huit premières semaines de stage se sont déroulées au bureau du directeur général de l'administration. L'équivalent, au sein de la bureaucratie canadienne, correspond au bureau d'un sous-ministre adjoint.

La direction générale de l'administration, la DGA, fournit les moyens humains et matériels nécessaires au bon fonctionnement du ministère. Elle est composée de la direction des ressources humaines, de la direction des affaires budgétaires et financières, du service de l'Équipement, du service des systèmes d'information et de communication et finalement, du service de la logistique informatique.

Elle est située au 23 rue de la Pérouse, dans le 12^e arrondissement.

LE CENTRE D'ANALYSE ET DE PRÉVISION

C'est au Centre d'Analyse et de Prévision, situé au 6 rue de Talleyrand dans le 7^e arrondissement, que se sont déroulées les huit dernières semaines de stage. Le C.A.P. est une cellule restreinte, placée sous l'autorité directe du ministre des Affaires étrangères. Elle est composée de diplomates et d'experts issus des autres corps de l'État, de l'Université ou des organismes publics de recherche et dont la mission est d'éclairer l'activité diplomatique de la France. Leurs principales fonctions sont celles de :

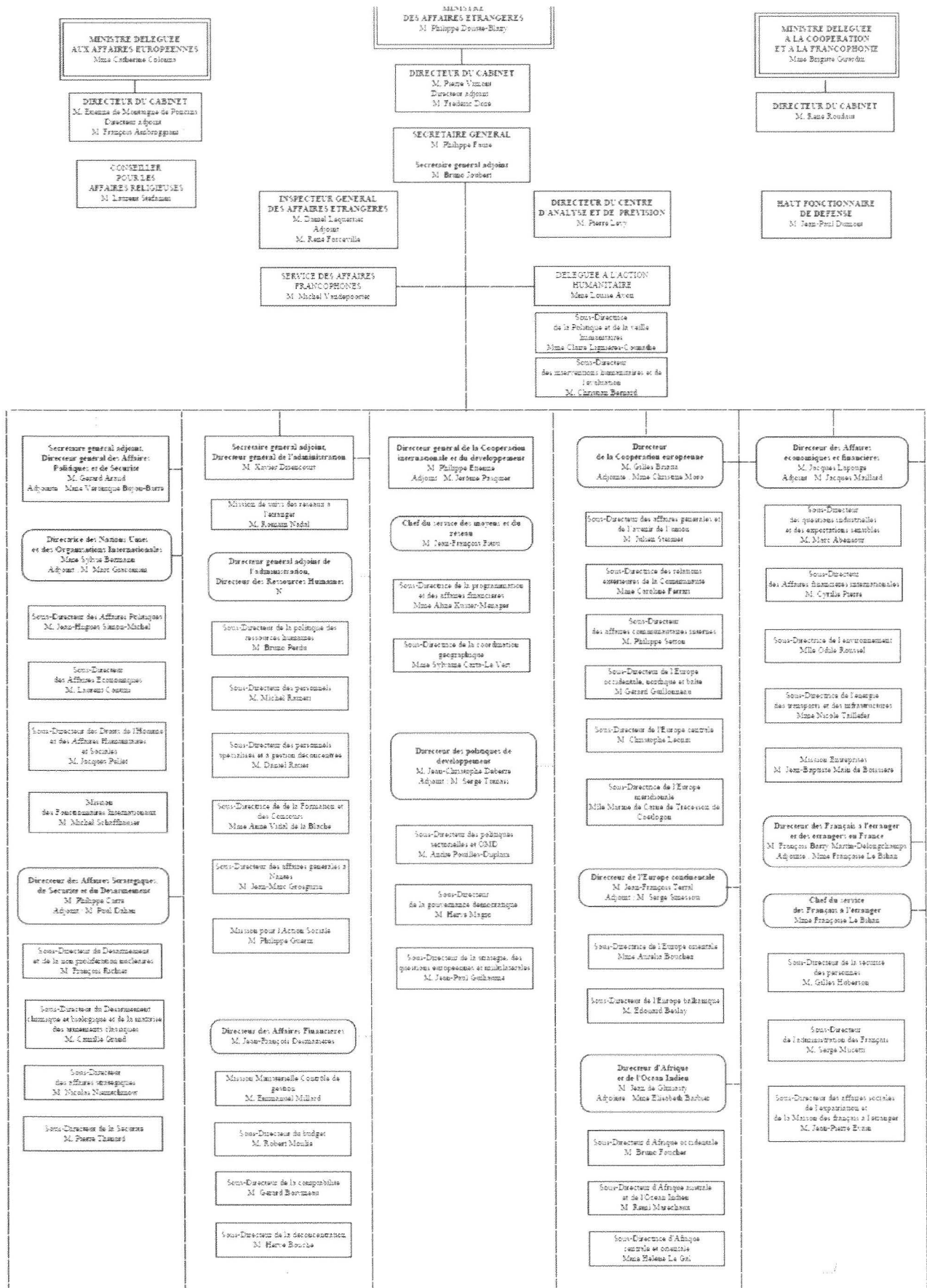
1. Conseiller le ministre, en toute indépendance, sur des options "stratégiques" de la politique étrangère;
2. Effectuer des analyses techniques et prévisionnelles sur divers aspects de l'environnement international ainsi que sur les régions du monde qui intéressent la politique extérieure de la France.
3. Améliorer l'information du ministre en diffusant des données que ne recueillent pas systématiquement les circuits traditionnels. A cette fin, le Centre a pour vocation de renforcer les liens existant entre le ministère des Affaires étrangères et européennes, les autres administrations, les centres de recherche officiels ou indépendants, les personnalités des milieux universitaires ou du monde des affaires. À l'étranger, le Centre a des consultations régulières avec les cellules de planification des autres ministères des Affaires étrangères.

Le C.A.P. publie une partie de ses travaux sous la forme d'un bulletin semestriel qui fait l'objet d'une diffusion extérieure⁷.

Le C.A.P. a été créé en avril 1974 par Michel Jobert. Depuis et sous treize ministres différents, neuf responsables se sont succédés à la tête du Centre : MM. Thierry de Montbrial, ingénieur général des Mines, Jean-Louis Gergorin, conseiller d'Etat, Philippe Coste, diplomate, Jean-Marie Guehenno, Bruno Racine, Gilles Andréani, tous trois conseillers référendaires à la Cour des Comptes, Michel Foucher, professeur des universités. M. Gilles Andréani de nouveau de 2002 à 2004. M. Pierre Levy, diplomate, assume la direction du Centre depuis janvier 2005.

⁷ Pour en savoir plus sur les travaux et publications du CAP, il est possible de consulter le lien suivant : http://www.diplomatie.gouv.fr/fr/actions-france_830/etudes-recherches_3119/centre-analyse-prevision_3121/presentation_6649.html

Figure 1 - Organigramme du MAEE



Directeur de la Coopération Militaire et de Défense
Général de Division Emmanuel Bédj
Adjoint : M. Jean-François Bouché

Sous-Directeur de la Coopération de Défense
M. Bernard Laporte

Sous-Directeur de la Coopération Militaire
Colonel Michel Magnan

Chef du service de la Polémique Extérieure et de Sécurité Communale
M. Jean-Louis Fabien
Adjoint : M. Étienne Le Duff

Directeur des Affaires Juridiques
Mme Sabine Pelland
Adjoint : M. Jean-Luc Flouret

Sous-Directeur des aspects et modes
Mme Pascale L'Amoureux-Daguenet

Sous-Directeur du Droit international
des conflits et du Droit constitutionnel
M. Bernard Sarrat de Brogniez de Brogniez

Sous-Directeur des Droits de l'Homme
Mme Anne-Françoise Turcotte

Sous-Directeur de l'État administratif public
général
M. Claude Charbonneau

Sous-Directeur de l'État de la zone
des pêcheurs et de l'Arctique
M. Michel Tremblay

Chef du Protocole
M. Jean-Pierre Arcand-Gosselin
Adjoint : M. Pierre-Henri Gagnaire

Coordinateur
Mme Gilberte St-Onge

Sous-Directeur des Protocoles
et l'Administration
M. Jean-François Bellin

Sous-Directeur des Protocoles
et l'Administration
M. Jean-Claude

Sous-Directeur de la Logistique et
de l'Administration
M. Pierre Higgins

Directeur des réseaux d'information
M. François Bouchard
Adjoint : M. Nadj Ben Harbia

Chef de la Mission Stratégique et
Administrative
M. Nadj Ben Harbia

Sous-Directeur de l'Administration
générale
M. Jean-Edouard Tremblay

Sous-Directeur principal du système
d'information
M. Nicolas Tanc

Sous-Directeur de l'Administration
des déplacements et des déplacements
M. Christophe Desrochers

Sous-Directeur de l'Exploitation et
de la maintenance des ordinateurs
M. Michel Gagné

**Chef du service des Affaires
immobilières**
M. Stéphane Frenette
Adjoint : M. Bernard Anacleto

Sous-Directeur
des opérations immobilières
M. Richard Duguay

Sous-Directeur
des affaires administratives et
immobilières
M. Jean-Michel Gauthier

Directeur de l'Administration de la
Diplomatie
M. Dominique Bouchard

**Chef du Service des Affaires
Juridiques Internes**
M. Hubert Réjean
Adjoint : Mme Monique Fournier

**Chef du service
de la Logistique diplomatique**
M. Jacques Chartrand

Sous-Directeur du service administratif
des espaces et des services de
l'Administration centrale
M. Jacques Chartrand

Sous-Directeur de l'Unité
de la Visite diplomatique
et des Déplacements
M. Jean-Clément Gauthier

**Directeur de la Communication
et de l'Information**
M. Jean-François Mares
Adjoint : M. Daniel St-Onge

Sous-Directeur de la Presse
Mme Anne-Françoise

Sous-Directeur de la Communication
M. Jean-Claude Gauthier

Sous-Directeur de l'Information
et de la Communication
Mme Lucie-Hélène Gagnaire

**Directeur de la Coopération
culturelle et du Français**
Mme Marie-Claude Ducharme

Sous-Directeur de la Coopération
culturelle et artistique
M. Laurent Ducharme-Simard

Sous-Directeur du Français
Mme Sophie Lavoie

**Directeur
de la Coopération Scientifique et
Universitaire**
M. Antoine Charbon

Sous-Directeur de la Coopération
universitaire et de la formation
professionnelle
M. Roger St-Onge

Sous-Directeur de la Coopération
scientifique et de la Recherche
M. Christian Charbonnet

**Directeur
de l'Administration centrale**
M. Richard Poulin

Sous-Directeur
de la zone de la diplomatie et de
personnel
M. Étienne Patis

Sous-Directeur de la zone
Mme Christa de Mathis

Ministre adjoint à l'Action
extérieure
des organisations non-
gouvernementales
M. Patrice Desjardins

Unité pour l'action extérieure des
collectivités locales
M. Antoine Dubé

Directeur des Archives
Mme Monique Bouché
Adjoint : Mme Monique Chartrand

Département des archives, communications
et audiovisuelles
Mme Monique Chartrand

Département des archives audiovisuelles
Mme Isabelle Sacher

**Directeur d'Afrique du Nord
et du Moyen-Orient**
M. Jean-François Gagnon
Adjoint : M. Orlin Bernard

Sous-Directeur d'Afrique du Nord
M. Christian Lévesque

Sous-Directeur d'Afrique du Nord
M. Hervé Charbonnet

Sous-Directeur du Moyen-Orient
M. Antoine Charbon

**Directeur
des Amériques et des Caraïbes**
M. Daniel Fauriol
Adjoint : M. Jean-Benoît Labrecq

Sous-Directeur d'Amérique du Nord
M. Yvan Gauthier

Sous-Directeur du Mexique
d'Amérique centrale et des Caraïbes
Mme Stéphanie Laporte

Sous-Directeur d'Amérique du Nord
M. Michel Fauriol

Directeur d'Asie et d'Océanie
M. Hervé Leducq
Adjoint : Mme Elizabeth Leducq

Sous-Directeur d'Asie méridionale
M. André Lévesque

Sous-Directeur d'Asie du Nord-Est
M. Fabrice Marais

Sous-Directeur d'Asie du Sud-Est
M. Jean-Sébastien Lévesque

Sous-Directeur d'Océanie
M. Jean-Luc Turco-Lesourd

**Chef du service
des affaires civiles et de l'accréditation
judiciaire**
M. Jean-Louis Gauthier

Sous-Directeur des accréditations et de
l'accréditation judiciaire
Mme Anne Gauthier

Sous-Directeur de l'État civil et
de la nationalité
M. Jean-Claude St-Onge

Sous-Directeur de la coopération
internationale au titre de la famille
M. Robert Bois

**Chef du service
des échanges en France**
Mme Chloé St-Onge

Sous-Directeur
de la coopération des échanges
M. Alain Le Belec

Sous-Directeur de l'Unité de la
Communication
M. Michel Charbonnet

Secrétaire général
de l'Assemblée des Français de
l'étranger
M. Pierre Bédj

**Directeur de la Communication
et de l'Information**
M. Jean-François Mares
Adjoint : M. Daniel St-Onge

Sous-Directeur de la Presse
Mme Anne-Françoise

Sous-Directeur de la Communication
M. Jean-Claude Gauthier

Sous-Directeur de l'Information
et de la Communication
Mme Lucie-Hélène Gagnaire

Directeur des Archives
Mme Monique Bouché
Adjoint : Mme Monique Chartrand

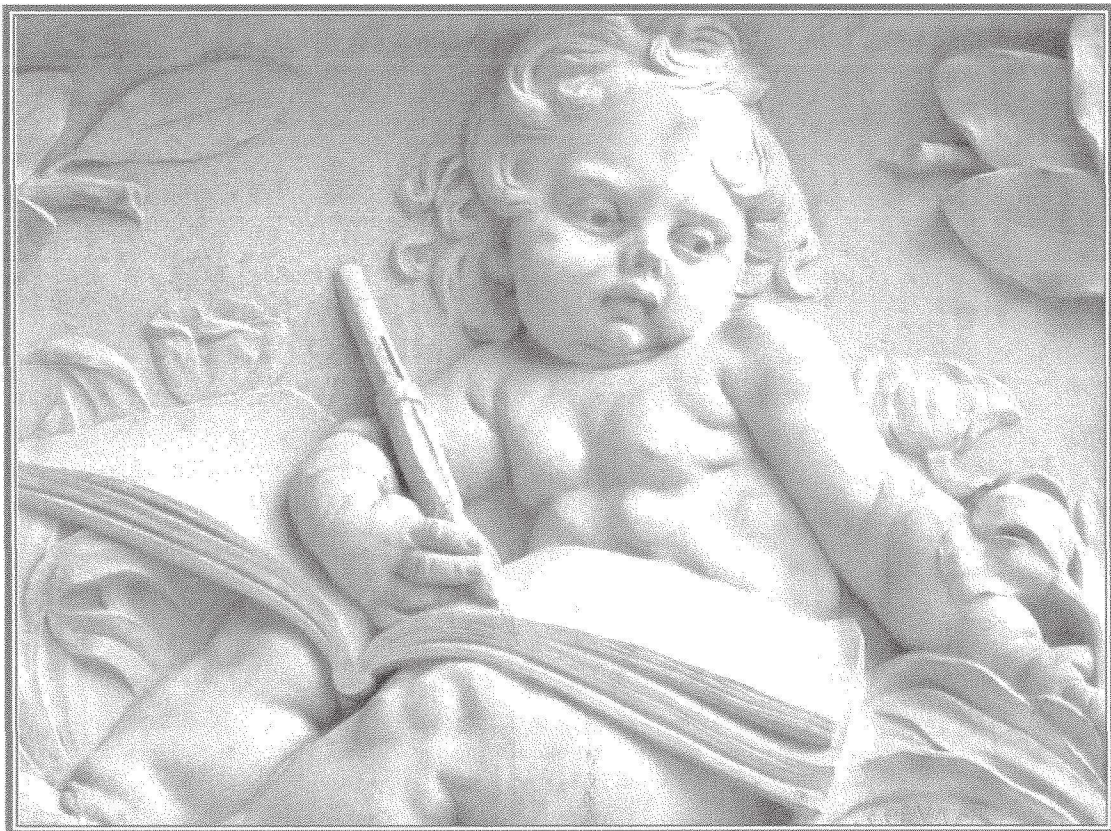
Département des archives, communications
et audiovisuelles
Mme Monique Chartrand

Département des archives audiovisuelles
Mme Isabelle Sacher

CHAPITRE III

Thématiques d'étude

« Modernisation de la gestion de l'outil diplomatique français »



Thème I

L'OUTIL DIPLOMATIQUE FACE AUX DÉFIS DE
L'EUROPÉANISATION ET DE LA MONDIALISATION

INTRODUCTION

À l'invitation de la DGA, j'ai participé à titre d'observatrice au Séminaire « Anticiper, Analyser, Agir : l'outil diplomatique face aux défis de l'europeanisation et de la mondialisation » qui s'est tenu les 9 et 10 juin, dans le cadre pittoresque de l'abbaye de Royaumont. Y étaient présents des représentants des divers ministères, des représentants des pays de l'union européenne et du Canada, ainsi que des représentants des milieux académique, privé et non-gouvernemental.

Les trois thèmes autour desquels se sont articulées les discussions étaient :

- L'intégration européenne – nouveaux défis, nouvelles opportunités pour la diplomatie bilatérale ;
- Réseaux et métiers ; et
- Gérer le temps court et le temps long.

Cette participation a été mon premier contact avec les défis organisationnels propres à une organisation publique dont la raison d'être est celle des relations internationales. À la demande de la DGA, j'ai rédigé un résumé analytique des travaux du Séminaire à partir des verbatim de séances. La version finale du document remis à la DGA deux semaines après la demande initiale.

À mon retour au Canada, j'ai tenté d'approfondir ma lecture des travaux du Séminaire à la lumière des écrits et publications publiés sur ce sujet d'actualité. Depuis 1994, la question de la réorganisation de l'outil diplomatique a été présente dans le discours d'ouverture de toutes les Conférences des ambassadeurs. À partir des années 2000, elle a fait l'objet de maintes études et rapports, notamment par le député Yves Tavernier (2002) et le préfet Raymond-François Le Bris (2004). Ce dernier rappelle en introduction de son rapport que plusieurs autres auteurs ont déjà écrit sur le sujet et cite notamment « MM. Jacques Viot, Jean Picq, Pierre Lequiller, Jacques Lanxade, Yves Dauge, Louis Duvernois, André Ferrand... ».

Si les débuts de la réforme de l'outil diplomatique coïncident avec ceux de la rationalisation budgétaire de l'État du début des années 90, celui de la multiplication des travaux semblent survenir après la parution par le journal *Le Monde* d'une série de trois d'articles⁸ décrivant l'« incuries » et l'« impéritie » du MAEE ainsi que le caractère « superfétatoire », « obère », « anachronique » et « ubuesque » de leurs pratiques.

Le 5 juillet 2006, MM. Jérôme Chartier et Éric Woerth déposaient à l'assemblée nationale les conclusions des travaux de la Mission d'évaluation et de contrôle sur les services de l'État à l'étranger (n° 3255). Le 25 du même mois, le Premier ministre, M.

⁸ « Quai d'Orsay : La réforme ! La réforme ! », « La disparition de la coopé », « Tout changer pour ne rien changer », (25, 26 et 27 avril 2001).

Dominique De Villepin, présidait la reprise des travaux du CIMEE créé en 2004 par le Ministre des affaires étrangères Alain Juppé, mais inactif depuis novembre 1996. Cette reprise⁹ « ...marque la détermination du gouvernement à poursuivre, à l'étranger comme en France, la réforme de l'Etat, conformément aux orientations fixées par le président de la République¹⁰. ». C'est dans ce contexte que quelques semaines plus tôt le MAEE tenait son Séminaire « Anticiper, Analyser, Agir : l'outil diplomatique face aux défis de l'euro-péanisation et de la mondialisation » à l'abbaye de Royaumont.

Plus récemment, à l'automne 2007, le nouveau Président français, Nicolas Sarkozy, demandait à son nouveau ministre des Affaires étrangères, dans sa lettre de mission, de procéder à une série de réformes de façon à « faire évoluer notre outil diplomatique » et à « se doter de l'organisation et des moyens qui permettront de concrétiser les ambitions qui nous animent, et de redonner à notre pays sa pleine place dans le monde et en Europe. »

Au cœur de ces discussions se trouve la question « des moyens de ses ambitions », d'abord ceux de la diplomatie française pour servir les ambitions internationales de la France, mais aussi ceux dont elle dispose pour faire la preuve de sa valeur ajoutée dans un contexte de relations internationales ouvert à la multiplication des intervenants publics et privés.

Les moyens de la diplomatie c'est d'abord son budget qui a diminué de 8% depuis 1994, alors qu'à l'échelle internationale se multiplient les lieux de pouvoirs où il importe d'être présent. De cette nécessité d'agir malgré des moyens resserrés émerge une réflexion qui amalgame questions de fonds et considérations pratiques. Si les premières actions ont d'abord été celles d'ouvrir et de fermer les postes, ambassades et consulats, aujourd'hui elles se tournent d'avantage vers une réflexion qui, alliant toujours questions de fonds et considérations pratiques, a pour but de transformer une présence étendue en influence réelle¹¹ en passant d'une problématique d'héritage à un sujet d'avenir¹².

À la lumière de travaux du Séminaire et des rapports d'étude, il m'est apparu qu'une des principales conséquences du contexte international est la multiplication des acteurs sur la scène internationale forçant la diplomatie à s'engager dans un exercice de réflexion sur sa raison d'être, sa niche, ses métiers, et ses approches. Or, si le sujet a été abordé à maintes reprises lors du Séminaire de Royaumont, peu d'auteurs¹³ semblent avoir privilégié cet angle d'analyse pour repenser le réseau. Pourtant, le sujet semble au cœur de la question. En aval, il devrait influencer les méthodes de travail donc la planification et l'allocation des ressources financières et humaines. En amont, il s'articule aux

⁹ Étaient présents à la première rencontre, M. Philippe Douste-Blazy, ministre des Affaires étrangères, M. Pascal Clément, Garde des Sceaux, ministre de la Justice, Mme Brigitte Girardin, ministre déléguée à la Coopération, au Développement et à la Francophonie, M. Brice Hortefeux, ministre délégué aux Collectivités territoriales, Mme Catherine Colonna, Ministre déléguée aux Affaires européennes, et Mme Christine Lagarde, ministre déléguée au Commerce extérieur.

¹⁰ Communiqué du bureau du Ministre Dominique De Villepin annonçant la reprise des travaux du CIMEE.

¹¹ Intervention du Dr. Chatillon lors de la Conférence de Royaumont

¹² Intervention de M. Antoine Pouilleute, lors de la Conférence de Royaumont

¹³ Voir Marie-Christine Kessler, *Les ambassadeurs, une élite contestée ?*, 25 avril 2003, et le rapport du député Yves Tavernier, *L'ambassadeur, entre tradition et modernité*, février 2002.

questions de fonds en matière d'ingérences, d'actions directes et indirectes. Selon les positions qu'on adopte, il suppose des décisions conséquentes en matière de déploiement, de définition des objectifs de performance et de planification des effectifs.

Ainsi, dans un premier temps, je présente le contexte national du corps diplomatique, dans un deuxième temps, les éléments du contexte international ayant une incidence sur l'organisation de l'outil diplomatique. Enfin, j'explore les axes de la réforme reliés à la redéfinition de la niche diplomatique incluant la pratique des rôles traditionnels, celles de la diplomatie d'influence et de la diplomatie préventive, puis celle de l'adaptation du réseau.

LE CONTEXTE NATIONAL ET MANDATS DU MAEE

Les ambitions internationales de la France

Au fil des années, les ministres des Affaires étrangères ont exprimé tour à tour leur vision du rôle que la France se doit de jouer à l'échelle internationale. L'intérêt ici n'est pas de faire une étude historique approfondie de ces discours, mais d'exposer la vision moderne de cette ambition, en ne remontant qu'à un passé proche, choisis de façon aléatoire, à des fins simplement illustratives.

Ainsi, le 1^{er} septembre 2004, le ministre des Affaires étrangères, M. Alain Juppé, ouvrait la conférence des Ambassadeurs en réaffirmant la volonté de la France de « tenir son rang » à titre de « grande puissance » et en rappelant ses obligations envers la défense « d'une morale de la vie internationale » :

(...) que notre refus obstiné du fait accompli ou de la fatalité nous désigne souvent pour lutter contre la montée de la violence, de l'intolérance et de l'injustice ; que notre tradition d'indépendance - héritage incontesté du Général de Gaulle - nous crée des responsabilités particulières...C'est par l'imagination, le sens du mouvement, la détermination dans l'exécution et, par dessus tout, la volonté de tenir son rang, que la France peut s'affirmer telle qu'elle veut être, c'est-à-dire une grande puissance. Voilà le sens de notre combat, voilà ce que tout au long de l'année écoulée... Vous avez, chacun à votre poste, apporté votre contribution à ce combat de la France pour la défense de son rang, qui est aussi notre combat pour un idéal et pour une morale de la vie internationale.

Deux années plus tard, en 2006, le ministre des Affaires étrangères, M. Philippe D'Oustel-Blazy, ouvrait la conférence des Ambassadeurs en évoquant les devoirs singuliers de la France envers la paix, le dialogue et le respect des identités :

(...) Les atouts de la France lui donnent des devoirs encore plus que des droits...plus que jamais notre pays doit être au cœur de toutes les urgences du monde...dans ces moments de confrontations et de risques, la responsabilité de la France est de tracer inlassablement le chemin du dialogue et de la paix, en restant à l'écoute de tous, dans le respect de nos différences et de nos identités.

Puis, en 2007, le ministre des Affaires étrangères du nouveau gouvernement élu, M. Bernard Kouchner, ouvrait la conférence des Ambassadeurs en rappelant la responsabilité de la France de défendre sur la scène internationale, les valeurs universelles et identitaires dont elle est porteuse :

« Mesdames, Messieurs les Ambassadeurs, nous sommes inspirés par une même conviction profonde : le rôle de la France sur la scène internationale,

le rang qu'elle doit y tenir, son ambition pour l'Europe, les valeurs universelles qu'elle porte. Ce sont des atouts formidables pour notre pays. ... L'objectif de notre politique étrangère demeure la défense et la promotion des intérêts de la France, la garantie de sa sécurité intérieure et extérieure et sa prospérité au sens large. Mais l'appréciation de nos intérêts ne s'applique pas seulement à ces ambitions objectives. Elle touche aussi à l'image que nous avons de nous-mêmes, à la fidélité à nos valeurs, notre vocation. »

De même, le député Yves Tavernier¹⁴ et le préfet Le Bris¹⁵ rappellent, dans leurs rapports respectifs, que la France a des obligations internationales singulières et une volonté de défendre des valeurs auxquelles elle croit justifiant l'existence d'un maillage serré du réseau diplomatique français.

Aujourd'hui, les ambitions de la France se déclinent en six grandes priorités politiques définies par le Président de la République¹⁶:

1. poursuivre la construction européenne ;
2. contribuer à la paix, au respect du droit et au règlement des conflits dans un monde que nous souhaitons multipolaire ;
3. exercer notre solidarité en faveur du développement ;
4. réguler la mondialisation ;
5. assurer le rayonnement de notre culture, de notre recherche et de notre enseignement supérieur ;
6. défendre nos intérêts nationaux et, bien sûr, nos compatriotes.

Dans ce contexte, le MAEE s'est vu assigné le mandat¹⁷ :

1. d'informer le président de la République et du gouvernement sur l'évolution de la conjoncture internationale et la situation des États étrangers. Cette mission est remplie par les ambassades et consulats de France à l'étranger qui, à partir de sources d'information diverses, adressent à Paris des correspondances de nature politique, économique, culturelle ou de coopération.
2. de concevoir la politique extérieure de la France à partir des informations recueillies par les postes diplomatiques et consulaires. Le ministère propose les orientations de la politique internationale.
3. de conduire et coordonner les relations internationales de la France. Le ministère représente la France auprès des gouvernements étrangers et des organisations

¹⁴ Yves Tavernier, « Le réseau diplomatique et le rôle des ambassadeurs », février 2002

¹⁵ Raymond-François Bris (2005). « Réflexion et propositions sur l'organisation et le fonctionnement des services de l'Etat à l'étranger », *Rapport au Premier ministre*, La Documentation française, Paris, 2005.

¹⁶ http://www.diplomatie.gouv.fr/fr/ministere_817/missions-organisation_823/index.html

¹⁷ http://www.diplomatie.gouv.fr/fr/ministere_817/missions-organisation_823/index.html

internationales. C'est ainsi que l'ambassadeur est le représentant du Président de la République auprès des autorités de son pays de résidence. Le ministère des Affaires étrangères et européennes coordonne les actions des autres ministères à l'égard de l'extérieur (c'est ainsi que l'ambassadeur représente, sur place, le gouvernement, et donc tous les ministres qui le composent).

4. protéger les intérêts français à l'étranger et porter assistance aux ressortissants français hors du territoire. Cette dernière mission est essentiellement assumée par les consuls et les postes consulaires.

MONDIALISATION, EUROPÉANISATION, INTERNATIONALISATION ET MULTILATERALISME

Selon l'ancien Secrétaire général des Affaires étrangères, M. Philippe Faure, la construction européenne et la mondialisation sont les lames de fond de la modernisation de l'outil diplomatique¹⁸. Selon lui, l'eupéanisation oblige la diplomatie à repenser les conditions de sa performance et de son influence face à la compétition permanente de la promotion des intérêts nationaux au cœur des processus continus de négociation qui caractérisent l'échiquier européen. Puis, la mondialisation impose un nouveau rythme, de nouveaux acteurs, un élargissement des enjeux, mais aussi pose de nouvelles règles du jeu en matière de communication publique et de gestion de crise.

Une des conséquences, de ces deux lames de fonds, qui a particulièrement retenue l'attention des participants du Séminaire de Royaumont, est celle de la multiplication des acteurs sur la scène internationale. Frédéric Charillon, professeur à l'IEP de Paris, souligne que les diplomates n'ont plus le monopole des politiques et des affaires étrangères. Selon lui, ces nouveaux acteurs de la scène internationale ont une vision du monde et se donne des moyens précis pour la faire avancer. Ils peuvent donc être considérés comme des partenaires, mais aussi comme des adversaires ou des concurrents.

Ces acteurs sont de trois types, étatiques, non-étatiques, et les media.

D'abord étatiques, l'internationalisation croissante des fonctions de l'État, la multilatéralisation des relations internationales ainsi que la diversification et l'accroissement des échanges, dans à peu près tous les domaines de la vie courante, ont porté sur le devant de la scène internationale une pléthore d'acteurs étatiques représentant de l'ensemble des ministères spécialisés. Depuis le début des années cinquante, la plupart des ministères se sont presque tous engagés dans le domaine de la coopération et déploient à l'étranger leurs propres réseaux de fonctionnaires et d'intervenants spécialisés qui contribue de façon significative à l'action internationale de la France. Cette nouvelle expertise leur permet de s'imposer naturellement dans l'exercice de définition de la politique étrangère française (Tavernier 2002).

Les ministères spécialisés occupent le devant de la scène dans les enceintes des organisations internationales. Tous les domaines sont aujourd'hui « multilatéralisés » et

¹⁸ Allocution donnée lors du Séminaire de Royaumont.

requièrent des connaissances spécialisées en économie, finances, environnement, santé, action humanitaire, lutte contre le trafic de drogue ou le blanchiment d'argent sale, science, culture, résolution des crises. Le mode d'organisation du travail qu'impliquent les grandes réunions multilatérales substitue aux diplomates des équipes de négociations pluridisciplinaires, formés de fonctionnaires et d'acteurs non étatiques (Tavernier 2002) auxquels les ministères font appeler, s'adaptant en permanence au format requis par le sujet inscrit à l'ordre du jour. « La multiplication des négociations multilatérales constitue sans doute l'une des atteintes majeures à la diplomatie traditionnelle, incarnée par l'ambassadeur accrédité auprès d'un État. » (Tavernier 2002) Des nués de fonctionnaires veulent désormais contrôler que les intérêts de leur État sont bien respectés. (Tavernier 2002)

Puis, il y a les acteurs non-étatiques tels, les think tank, la société civile, les entreprises, l'université, les chercheurs ou les ONG parmi lesquels certains bénéficient de moyens matériels et d'accès privilégiés qui leurs permettent d'agir efficacement sur le terrain, d'exercer une influence directe sur l'opinion publique et sur la décision politique.

Finalement, il y a la présence de media qui soulève deux problématiques. La première, celle de leur influence prépondérante, d'abord sur l'opinion publique ensuite sur l'établissement des relations internationales. Déjà en 1994, Alain Juppé soulignait cette relation qui semble devoir s'imposer entre diplomatie et media : « on l'a bien vu au moment de la négociation du GATT : un effort particulier vis-à-vis de la presse et des relais d'opinion locaux doit être sinon entrepris, il existe déjà, du moins, grandement développé. ». La seconde, celle de l'efficacité des media à transmettre l'information et proposer l'analyse, capacité jadis réservée aux diplomates de terrain, alors témoins privilégiés des événements politiques et économiques à l'étranger. L'actualité en directe, l'effet CNN, impose des délais de réaction plus courts; la capacité de réaction en temps réel devient fondamentale.

La présence de ces nouveaux acteurs modifie les règles du jeu. Dans ce contexte de multiplication d'acteurs internationaux à l'autonomie grandissante, quelle est la niche propre au travail du diplomate qui soit essentielle à la défense et la promotion des intérêts de l'État et qui ne puisse être occupée par les autres acteurs étatiques et non-étatiques?

REDÉFINITION DE LA NICHE DIPLOMATIQUE

Le rôle traditionnel des ambassadeurs est internationalement reconnu par des textes juridiques internationaux. L'article 3 de la Convention de Vienne sur les relations diplomatiques (1961) énumère ainsi les fonctions des missions diplomatiques : 1) la représentation de l'État accréditeur ; 2) la protection des intérêts de cet État et de ses ressortissants ; 3) la négociation avec l'État accréditaire ; 4) l'information par des moyens licites relative aux événements qui ont lieu sur place ; 5) le développement de liens amicaux et diversifiés avec les pays (Kessler, 2003).

Or, les éléments du contexte international du XXI^e siècle semblent obliger la diplomatie à délaisser certaines sphères d'activités, d'en occuper de nouvelles et de se professionnaliser davantage dans certaines fonctions et métiers.

Représentation bilatérale

Selon son Excellence Pierre Menat, ambassadeur de France en Pologne, M. Pierre Levy, directeur du Centre d'Analyse et de prévision (C.A.P.) et Son Excellence Klaus Neubert, ambassadeur d'Allemagne en France, si les ambassadeurs au sein de l'Union sont privés de leur rôle d'intermédiation et de négociation, ils ont par contre un véritable rôle d'explication et d'information à jouer. Car, tel que l'explique Fidel Sendagorta, directeur du Centre d'analyse et de prévision du ministère des affaires étrangères espagnol, 90 % des affaires traitées à Bruxelles sont, en fait, de nature nationale d'où la nécessité de connaître la toile de fond, la langue et d'entretenir des contacts directs. Selon Alain Juppé, le travail de terrain des diplomates des ambassades bilatérales est « ... irremplaçable lorsqu'il s'agit d'éclairer en amont les négociations à venir, en évaluant les positions de nos partenaires, en nous faisant connaître l'importance de tel ou tel dossier au regard de la politique intérieure locale, en indiquant les niveaux administratifs et politiques où se prennent les décisions, de façon à nous permettre d'intervenir auprès de l'interlocuteur compétent. »¹⁹

Pour Pierre Levy et Son Excellence Antonio Martins-Monteiro, ambassadeur du Portugal en France, la multiplication des relations bilatérales, à tous les niveaux, contribue au dialogue étatique et favorise la convergence des intérêts en vue de faciliter la prise de décisions à Bruxelles. Pour tous, les relations directes et variées multiplient les chances d'accords et d'alliances au sein de l'Europe. D'où l'importante, tel que le souligne Pierre Menat, des canaux d'échanges ouverts entre Bruxelles, Paris et les ambassades. Pour Anne Pringle, les relations bilatérales sont encore le meilleur moyen d'apprendre les uns des autres dans une optique d'amélioration des pratiques. Finalement, M. Klaus Neubert rappelle d'ailleurs que 70 % du travail relève du bilatéralisme, là où l'Union européenne n'a pas de compétences propres. En sommes, en amont et en aval des négociations et des décisions, la défense, l'explication, la promotion des positions, au sein du pays considéré, sont des tâches essentielles.

L'animation des réseaux et l'information

L'animation des réseaux est devenue une fonction centrale des ambassades bilatérales. Selon Jean-Pierre Jouyet, président du Club de Paris, le succès des négociations multilatérales repose aussi sur la qualité de l'animation des réseaux. Il rappelle qu'un ambassadeur au sein de l'Union européenne doit rester à l'affût des positions de négociation des partenaires, développer des objectifs et ordres du jour communs avec les autres ambassades et, travailler en liaison avec la représentation permanente et l'administration centrale. Pour Nicolas Tenzer, directeur de la revue « Le Banquet », dans l'Europe à 25, les initiatives communes se préparent par le réseau des ambassades bilatérales. Selon Jean-Pierre Jouyet et Eric Lebedel, directeur des affaires internationales et stratégiques au SGDN, la première fonction d'un ambassadeur est désormais d'être animateur de réseaux.

Ce rôle d'animation des réseaux est, semble-t-il, la version moderne d'un des rôles les plus anciens du diplomate, celle de l'information, qui est aujourd'hui concurrencée par la presse. Conséquemment, le diplomate en poste a l'obligation d'offrir une information privilégiée, intégrée, critique et orientée. Pour ce faire, il doit se nourrir des réseaux

¹⁹ Allocution lors de la Conférence des ambassadeurs de 1994

d'information et de connaissances des nombreux autres acteurs présents sur la scène internationale, plutôt que de se restreindre à celui des bureaucrates et des élus. Ainsi, plusieurs corps diplomatiques des pays de l'OCDE « ont établi des liens de coopération étroits avec les organisations non gouvernementales et toutes cherchent à être plus présentes dans le débat d'idées international. »

En sommes, le rôle de point d'ancrage des ambassades serait devenu une réalité incontournable qui s'étend aussi aux réseaux d'initiatives communes avec le monde politique, le monde des affaires, les ONG ou du monde scientifique qui bénéficient aujourd'hui des effets de leviers pour mettre en cause des positions influentes.

L'animation des réseaux serait aussi le rôle des diplomates en poste à Paris en vue de mieux servir la fonction d'analyse qui accompagne celle de la prise de décision par les ministres. Pour Pierre Levy, Sophie Boissard, directrice générale du Centre d'analyse stratégique auprès du Premier ministre, et Frédéric Charillon, il devient important de décloisonner le milieu de la recherche et faire émerger de nouveaux spécialistes. Philippe Faure souhaite qui soit très rapidement mis sur pied un conseil des Affaires étrangères qui associera différents acteurs dont le rôle sera de formuler des recommandations. Son Excellence Alain Dejammet, ambassadeur de France, propose un CAP intégré aux structures du ministère, qui soit une instance qui alimente régulièrement les décideurs du Quai d'Orsay. Il serait aussi chargé de mission auprès des Directeurs pour assurer davantage de présence dans les colloques et think tanks. Plusieurs intervenants souhaitent que soit créé un centre d'analyse européenne et internationale qui, selon certains, devrait être logé auprès de la tête de l'exécutif à l'instar du modèle anglais d'État major, qui offre des analyses globales et de synthèse. Le ministre des Affaires étrangères, d'Ouste-Blazy, se félicite de la mise sur pied des journées des entreprises et du Club des ambassadeurs qui réunissent les chefs d'entreprises, les parlementaires, les ambassadeurs et les éditorialistes.

La coordination interministérielle

De façon concomitante, un consensus relatif s'est imposé quant au nouveau rôle de coordination de l'action interministérielle afin d'assurer la cohérence des interventions extérieures. C'est au corps diplomatique d'occuper l'espace vacant de la gestion et de la coordination de façon à créer les conditions nécessaires d'une synergie optimale entre les services classiques de l'État à l'étranger et les multiples agences spécialisées vers lesquelles se déplacent le centre de gravité du pouvoir, de l'influence et des moyens financiers de la fonction d'État classique.

Ce rôle de coordination interministériel s'impose dans la gestion des affaires courantes et d'autant plus en situation de crises.

Les affaires consulaires

Pour Joachim Bitterlich, directeur des affaires internationales de VEOLIA, et Fidel Sendagorta, les affaires consulaires, au sein de l'Union, sont toujours le rôle noble de la diplomatie, d'autant plus que plusieurs membres n'offrent pas ce service de protection. Cette position ne fait pas l'unanimité et soulève le débat quant à la diversité du réseau et de ses fonctions compte tenu des ressources disponibles. Pour Anne Pringle, d'ici dix ou vingt ans, chacun des pays s'appuiera sur une véritable expertise des États-membres qui seront plus fortement impliqués dans telle ou telle région, pour ainsi allouer ses

ressources au service de sa représentativité dans d'autres zones. Elle va même plus loin en proposant de laisser l'initiative à l'Union européenne quand elle est mieux placée que les ambassades pour les traiter.

LA DIPLOMATIE D'INFLUENCE ET LES RELATIONS MÉDIAS

Le renouvellement de l'outil diplomatique passe aussi par une clarification de sa raison d'être.

La pratique de l'influence, une des fonctions les plus anciennes de la diplomatie, gagne en importance car elle peut jouer un rôle stratégique en amont des négociations multilatérales et, dans une certaine mesure, à titre préventif auprès des États fragiles. La capacité d'influence et la capacité de promotion et de défense de ses intérêts deviennent les points de jonction de la diversité des actions extérieures de l'État.

La diplomatie d'influence consiste à construire les conditions qui permettent de persuader autrui de la valeur de leurs propositions propres et de leurs stratégies. La pratique de l'influence repose sur des positions « idéologiques » en matière d'actions diplomatiques, d'actions directes et indirectes, d'ingérence et de non ingérence.

En France, tel que l'explique Philippe Faure, Secrétaire général du ministère des Affaires étrangères et européennes, la finalité moderne de l'influence s'inscrit en porte-à-faux avec certaine tradition : « L'exercice de l'influence, (...) fait figure d'accompagnement tactique, parfois subalterne, de positions qui doivent leur grandeur et leur force profonde avant tout à leur cohérence et à leurs ambitions stratégiques ». Car « (...) dans des moments fondateurs du système international qui remontent aux années 50-60, notre diplomatie a fait le choix conscient de l'indépendance plutôt que de l'influence, de l'exercice d'un genre de magistère moral, plutôt que de la transaction et de la persuasion (...) »²⁰

Le Dr Justin Vaïsse explique que la France tend à orienter sa stratégie d'influence autour de sa stratégie culturelle et de ses actions de négociations et ses débats d'idées. Cette approche diffère, en partie, de la « diplomatie publique » mis en œuvre par les Américains, notamment depuis la fin des années '90 par le *Department of State*, et présente peu de points communs avec la « diplomatie transformationnelle » mise de l'avant par l'administration Bush²¹.

La capacité d'un pays à influencer dépend certes de ses moyens mais aussi de sa manière de les utiliser et de les adapter de manière optimale aux conditions de son contexte. La capacité de la France en matière d'influence de la France ne serait pas à la hauteur de ses ambitions :

Je sais toutes les vérités, tous les clichés que l'on véhicule à propos de l'influence réelle de notre pays... Nous ne pouvons pas décevoir... Il ne faut pas hésiter à partir de la question la plus dérangeante, celle que vous vous posez chaque jour : « avons-nous les moyens de nos

²⁰ Allocution d'ouverture du Séminaire de Royaumont

²¹ Voir à ce sujet l'Étude de Dr Justin Vaïsse, « États-Unis : portée et implications de la « diplomatie transformationnelle », 24 août 2006. Paris : MAEE.

ambitions ? » Je parle d'abord du budget de notre Ministère, mais aussi plus généralement de notre capacité d'influence (...)»²²

Or, la diplomatie d'influence a comme corollaire la diplomatie publique qui est en fait une stratégie de communication pour rallier la société civile d'un pays tiers à ses propres positions. Les participants du Séminaire de Royaumont ne remettent pas en cause la nécessité d'une diplomatie d'influence s'inspirant de l'approche de la diplomatie publique. Ils ont utilisé une partie des travaux pour discuter des mesures en mettre en œuvre. Tous insistent sur l'importance de créer des passerelles d'échanges entre les élites, les intellectuels, et l'administration, notamment par la création de think tank ou par la participation aux *think tank* existants. Pour plusieurs des participants du Séminaire de Royaumont, la France doit se doter d'une approche pour assurer sa présence dans les lieux de réflexion. Trois grandes avenues sont proposées, d'abord un bureau des conférenciers, ensuite des passerelles qui valorisent dans la carrière d'un fonctionnaire sa participation dans un think tank, finalement un programme de bourse pour les chercheurs qui veulent contribuer au travail de ces derniers.

Autrement, Nicolas Tenzer insiste sur l'importance de « travailler au corps » les parlementaires européens, en ligne avec le développement de la nouvelle « diplomatie parlementaire ».

En sommes, dans l'approche de la diplomatie d'influence ou de la diplomatie publique, on demande aux diplomates de sortir des cadres traditionnels des relations bilatérales. Non seulement, ils sont chargés de suivre l'évolution de leur pays de résidence et de négocier avec leurs homologues, mais ils doivent aussi entrer en contact avec les sociétés civiles²³.

Selon Dominique Wolton, le moyen le plus efficace d'entrer en contact avec les sociétés civiles est celui des media. La performance de la politique audiovisuelle extérieure (radio, télévision et internet) constituent pour plusieurs, des enjeux majeurs pour une visibilité et une influence beaucoup plus forte de la France. Ainsi, le Président Sarkozy, dans sa lettre de mission au nouveau ministre des affaires étrangères, M. Bernard Kouchner, demande à ce dernier de proposer une réorganisation du réseau culturel afin d'être plus efficace et plus présent dans les nouveaux centres de foisonnement culturel, en particulier en Asie et en Amérique. La BBC anglaise est citée en exemple.

Toujours en matière de relations media, selon M. Wolton, plus l'on est dans un monde du court terme et de l'événement, plus l'on a besoin d'une culture de long terme, et seuls les mondes académique, militaire et diplomate possède cette culture du long terme. Conséquemment, il urge le monde diplomatique d'effectuer, en temps de paix, un véritable travail de lobbying auprès des médias afin qu'ils traitent les sujets sur un autre mode, car il ne peut pas y avoir de souplesse en temps de crise, qu'il n'y en auparavant en temps de paix. Pour réaliser ce travail de mise en perspective auprès du public, les diplomates sont obligés d'aller au-delà de leur devoir de réserve. Ce message est appuyé par Mme Anne Pringle qui croit que la diplomatie n'est pas encore redondante face aux

²² Bernard Kouchner, Ministre des Affaires étrangères

²³ Voir à ce sujet l'Étude de Dr Justin Vaïsse, « Etats-Unis : portée et implications de la « diplomatie transformationnelle », 24 août 2006. Paris : MAEE.

sociétés de l'information mais le deviendra si, par manque d'efficacité, elles laissent un vide qui sera rempli par d'autres.

DIPLOMATIE PRÉVENTIVE ET LA GESTION DES CRISES

Les moyens et outils dont se dotent la diplomatie pour assurer sa pertinence et son efficacité sont essentiels pour garantir le succès des négociations multilatérales et pour assurer la défense des intérêts commerciaux à l'étranger. Ils prennent toutefois tout leur sens dans leur capacité d'anticiper et de gérer les crises.

Sur l'importance d'anticiper, Anne Pringle rappelle que la démarche d'identifier les risques et les failles, avant qu'elles ne se fassent véritablement jour, est intégrée, désormais, dans la fonction de planification politique. C'est un changement radical par rapport à il y a encore deux ou trois ans. Pour Frédéric Du Laurens, il faudrait former des chercheurs qui seront utiles dans quinze ans, pour gérer des crises en Asie centrale, en Chine ou dans la partie insulaire de l'Asie. Comprendre le sens des événements est un travail de longue haleine. Ce n'est pas aisé à réaliser, mais c'est indispensable.

Des pays de l'OCDE commencent à mettre en place une stratégie de « développement préventif » auprès des états « fragiles », c'est-à-dire des pays « ...où la gestion des affaires publiques présente des déficiences ou qui sont le théâtre de conflits violents dans lesquels une action s'impose parallèlement aux efforts de coopération pour le développement déployés dans les pays à revenu intermédiaire ²⁴ ». C'est une autre façon d'orienter ses politiques de coopération et d'envisager la nature de ses actions sur le terrain.

En terme de travail sur le terrain, que ce soit lors de la gestion des crises où dans le cadre de projet préventifs, Arnaud Vaissie, de SOS International, rappelle que dans un contexte de restriction des ressources et de multiplication des crises, la coopération entre les secteurs privé et public donne des résultats tout à fait spectaculaires. Ce serait une tendance lourde depuis le début des années 2000 qui explose et qui a permis de réduire les coûts et d'augmenter l'efficacité. Selon lui, le « business » ne peut en aucune façon remplacer le secteur public, mais il doit devenir l'un des éléments du réseau qu'utilisent les missions diplomatiques, notamment pour la gestion des crises. Philippe Faure a d'ailleurs émis le souhait que le ministère se tourne systématiquement vers les entreprises. Pierre Levy a suggéré que la diplomatie réfléchisse de manière plus systématique au processus d'externalisation.

Qui dit gestion des crises et de l'information, dit intervention croissante des opinions publiques. Or, aujourd'hui, ce sont les propriétaires des médias, d'avantage soucieux de leurs défis de concurrence, et les journalistes qui possèdent malheureusement une faible culture géopolitique qui mènent le bal des opinions publiques. Les médias ont tendance à préférer une diplomatie plus « spectaculaire » conséquemment, ils incitent à l'intervention rapide, haute en couleur, au détriment parfois, d'interventions réalistes, durables et approfondies. Selon Dominique Wolton, la diplomatie aura toujours un

²⁴ Définition du Group États Fragiles de la direction de la Coopération pour le développement de l'OCDE.

avantage primordial en raison de sa culture du long terme et de sa capacité de recul pour expliquer l'événement.

GÉOPOLITIQUE ET RATIONALISATION ET RÉSEAU

À l'air des technologies des communications, il est intéressant d'observer que la recherche de solutions pour assurer une « présence » et pour « influencer » ne remet pas en question la plus ancienne des techniques, celle du face-à-face, le travail de terrain. Les relations bilatérales se pratiquent dans les ambassades qui, selon M. Woerth, constituent le cœur de métier et le pivot de la coordination de l'action extérieure de l'État. (p. 32).

Le réseau diplomatique de la France a fait l'objet d'une adaptation constante, aux fortes contraintes budgétaires qui pèsent sur le ministère des Affaires étrangères et européennes et en fonction des événements politiques internationaux, de l'évolution des communautés françaises à l'étranger et plus généralement de l'évolution des intérêts de la France dans le monde. Entre 1975 et 1986, avant la chute du mur de Berlin, le nombre d'implantations à l'étranger avait été réduit de 18%. Le démembrement de l'URSS, de la Yougoslavie et de la Tchécoslovaquie a conduit la France à réorienter la structure de son implantation à l'étranger au profit du réseau diplomatique et au détriment du réseau consulaire. De 1990 à 1995, la France a procédé à une série d'ouverture de fermeture. À partir de 1995, le Président de la République a jugé opportun de ne plus réduire le réseau d'ambassades puisque la fermeture de petites ambassades n'apporterait que des économies nettes marginales. Les dix plus petits postes ont un coût de fonctionnement global de 1,2 M Euro par an alors que les dix plus gros postes représentent 22,5 M Euro par an. Dès lors, les diplomates se sont engagés dans une réflexion sur des questions de fonds et ont planché sur la mise en place de mesures managériales et d'innovations technologiques qui leur permettraient de réduire leurs coûts de fonctionnement et, si possible, améliorer leur efficacité.

La question est toujours d'actualité, entre octobre et novembre 2006, dans le cadre des débats sur le projet de loi des finances de 2007, la question du réaménagement des réseaux a fait figure de prou dans le rapport remis à l'assemblée nationale et le procès-verbal remis au Sénat par M. Jean-Guy Branger. On peut lire en introduction « Ce budget s'inscrit également dans une vaste réflexion menée par le Gouvernement sur l'architecture de l'ensemble de ses réseaux à l'étranger, avec la réunion, inédite depuis 1997, du CIMEE (comité interministériel des moyens de l'État à l'étranger). » Dans sa lettre de mission à Kouchner, du Président Sarkozy demande à se dernier « de réfléchir à la fois à la nature et à l'ampleur de nos implantations à l'étranger, et à la cohérence des réseaux internationaux des différents ministères, dans un contexte d'intégration européenne de plus en plus forte et de volonté de création d'un réseau consulaire européen unique. ».

Selon, l'ancien secrétaire général adjoint et directeur général de l'administration, M. Philippe Poullieute, « le problème central pour la diplomatie française n'est pas d'ouvrir ou de fermer, de faire ou de ne pas faire, d'être présent ou d'être absent, mais de passer d'une problématique d'héritage à un sujet d'avenir ? » Ces sujets d'avenir c'est en partie renforcer la présence de la France en Asie et dans les grands pays émergents sans nuire

aux « géographies d'héritage que sont l'Europe continentale et l'Afrique²⁵ ». La solution est de demeurer présent mais différemment.

Les débats sur l'aménagement du réseau ne sont pas terminés; les diplomates continuent d'explorer les diverses avenues qui leur permettront d'aboutir à une solution optimale en matière de représentation bilatérale. Cet effort de rationalisation passe par une analyse des fonctionnalités des ambassades selon une typologie des pays²⁶ :

- les partenaires mondiaux notamment les membres permanents du Conseil de sécurité et du G8,
- les Etats et organisations internationales de l'espace européen,
- les partenaires privilégiés, notamment francophones ou pays membres de la ZSP,
- les pays à enjeu bilatéral spécifique pour la France,
- les pays émergents,
- les pays sensibles ou en conflit,
- les pays où suffit une présence simplifiée, voire une simple antenne diplomatique.

Selon cette typologie, on espère resserrer les pôles d'actions en collaboration avec les autres ministères. Selon la catégorie à laquelle elle appartient, une ambassade pourra compter plusieurs des pôles regroupant les différents services de l'Etat rassemblés pour une même mission. Ces pôles sont :

- pôle analyse politique et sécurité,
- pôle européen,
- pôle JAI,
- pôle économique et financier,
- pôle coopération et culture,
- pôle communication,
- pôle consulaire,
- pôle gestion et système d'information.

Peut-être que le prochain angle d'analyse, sera celui de l'organisation du travail en fonction de la modernisation des rôles et fonctions de la diplomatie ?

CONCLUSIONS

Les éléments du contexte international du XXI^e siècle exigent de la diplomatie de mieux faire la preuve de sa valeur ajoutée. Ceci, en délaissant certaines sphères d'activités, d'en occuper de nouvelles et de se professionnaliser davantage dans ses fonctions et métiers. Il d'autant plus important de s'orienter et d'innover quand les ressources se font rares, afin d'agir à la fois à la hauteur de ses ambitions et à la mesure de ses moyens. C'est en partie à cette question que les participants du Séminaire de Royaumont ont tenté de répondre.

²⁵ M. Jérôme Chartier lors de son intervention au Séminaire de Royaumont

²⁶ Directive nationale d'orientation des ambassades 2006-2008.

Dans la littérature et lors des échanges du Séminaire de Royaumont on voit poindre six grands rôles centraux de la diplomatie tant au sein de l'Union qu'à l'échelle internationale. Le premier est celui des relations bilatérales classiques; le deuxième est celui de la coordination des réseaux externes; le troisième est celui de la gestion de l'interministérialité; le quatrième est celui de la l'influence via la communication et la diplomatie publique; le cinquième est celui du consulaire même si, au sein de l'Union, sa mise en œuvre doit être repensée, et; le sixième celui de la prévention et de la gestion des crises.

Pour certains des participants du Séminaire de Royaumont, le raffinement de ces catégories générales passe par une revue du rôle des autres acteurs, qui fait quoi et qui devrait faire quoi. Ils sont d'avis que la diplomatie à tout avantage de se nourrir des réseaux d'information et de connaissances des nombreux autres acteurs présents sur la scène internationale afin de se positionner et se doter d'une vision claire de ses priorités et de sa stratégie de mise en œuvre. Mme Pringle recommande aux responsables d'entreprendre un vaste exercice de consultation : tout d'abord, horizontal, auprès des autres ministères avec qui la diplomatie doit construire une vision et une stratégie active commune; ensuite, verticale, auprès des acteurs non-étatique; et finalement, avec les partenaires de l'Union pour une plus grande complémentarité des actions. Ces consultations sont des moments privilégiés pour développer les liens dont la diplomatie a plus que jamais besoin pour se positionner au centre des réseaux de circulation de l'information qui est essentielle pour anticiper, planifier et agir.

Finalement, pour le Dr. Chatillon, à la performance relative de la diplomatie française, des questions subsistent : Comment transformer une présence étendue en influence réelle, une certaine efficacité rhétorique en gain politique réel, ou encore une expertise souvent reconnue en créativité pour l'analyse globale ?

Thème II

LOLF : L'OUTIL DIPLOMATIQUE FACE AUX DÉFIS DE LA
GESTION PAR RÉSULTATS

INTRODUCTION

Le 1er janvier 2006, le Parlement français a adopté un projet de loi marquant un tournant historique dans le mode de gestion de toute la bureaucratie française.

La loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances, la LOLF, en tant que loi organique, précise les conditions d'application de la Constitution et a une supériorité par rapport aux lois ordinaires. Sa portée en fait un levier important d'un mouvement plus vaste de réforme de l'État et sa mise en œuvre effective constitue une occasion historique de modernisation de l'État (Inglebert, 2006 : 15).

Dès l'instant où cette loi revêt une importance historique pour l'avenir de la bonne gestion de l'administration publique française, que le MAEE a fait figure de bon élève dans la préparation de la mise en application de la LOLF (Chartier, 2006) et finalement, puisque c'est la DGA qui a agit en tant que maître d'œuvre du grand chantier de la transition, il était d'à-propos de m'intéresser au tenants et aboutissants de la LOLF dans le contexte précis de la diplomatie française.

Pendant cinq semaines, je me suis enquis auprès d'une douzaine de diplomates, ayant joué un rôle clefs dans la mise en œuvre de la LOLF au MAEE, des avantages et des défis que présente et pose cette réforme pour l'outil diplomatique français. Les entrevues ont été rendues possibles grâce au soutien de M. Philippe Orliange, chargé de mission à la DGA, et de M. Manuel Lafont-Rapnouil, chargé de mission au C.A.P. Je tiens aussi à remercier M. Jean-François Desmazières, Directeur des affaires financières, M. Robert Moulié, sous-directeur du budget, et M. Michel Flesch, chef de bureau, de leur disponibilité et de leur aiguillage.

Les résultats de cette mini-étude sont présentés en cinq parties :

1. Le contexte de la LOLF
2. Les objectifs, principes et concepts généraux
3. Les piliers de la réforme
4. Les acquis et dysfonctionnements de la mise en œuvre
5. Les avantages et défis pour l'outil diplomatique

LE CONTEXTE DE LA LOLF

La LOLF a été promulguée le 1er août 2001 et est entrée en vigueur le 1er janvier 2006. Elle abroge et remplace l'ordonnance organique du 2 janvier 1959, adoptée lors de la mise en place de la Constitution de la Cinquième République, qui limitait les pouvoirs parlementaires par rapport à la lettre de la Constitution.

Son entrée en vigueur est l'aboutissement d'un long processus ayant étroitement associé le Sénat et l'Assemblée nationale. Ses aspirations s'inscrivent dans un mouvement de réforme plus large de l'État dépassant les clivages partisans. Sa forme

finale «...repose sur un consensus sans précédent...entre les grands partis, d'une part, mais aussi et surtout consensus entre un noyau actif de parlementaires et les élites administratives » (Perret 2006 : 31). La LOLF a finalement été adoptée à la quasi-unanimité par les parlementaires, malgré un contexte de cohabitation, après 36 tentatives de réforme de l'ordonnance de 1959.

Cette « conjonction de bonnes volontés qui se sont efforcées de s'abstraire des clivages qui, en certaines occasions historiques, se révèlent réducteurs » (Migaud 2001 : 7) n'aurait toutefois de si tôt abouti sans l'« affaire de la cagnotte » (Inglebert 2005 : 3). En effet, au printemps 2000, le ministère de l'Économie utilisa les ressources de l'ordonnance organique pour occulter un surplus de recettes fiscales, offert par une conjoncture économique favorable, afin de l'affecter à la réduction du déficit budgétaire. Dès lors, il devenait nécessaire d'accroître la transparence du processus de gestion des deniers publics et conséquemment l'imputabilité de l'Administration face au Parlement.

La France ne s'est donnée cinq ans pour mettre en place cette ambitieuse réforme. Le texte de la LOLF édicte les principes généraux qui sont ensuite déclinés en des principes opérationnels qui, eux, relèvent des domaines législatifs et réglementaires.

Le chantier de la mise œuvre de la LOLF a été piloté par le ministère de l'Économie et des Finances (MINEFI), et plus particulièrement par la Direction de la réforme budgétaire (DRB), responsable des règles, des méthodes et des systèmes d'informations budgétaires et comptables nécessaires à la mise en œuvre de la LOLF. Au sein de chaque ministère, les travaux ont été impulsés et menés par les directeurs des affaires financières (DAF) et des équipes de projets représentant l'ensemble des directions. Le comité de pilotage des directeurs des affaires financières, réuni mensuellement sous la présidence du directeur de la réforme budgétaire, a constitué la cheville ouvrière du projet LOLF.

Le budget 2006 a été le premier conçu, voté et exécuté selon les nouvelles règles budgétaires de l'État. Au moment des entrevues réalisées dans le cadre de cette étude, les diplomates avaient planché depuis 2002 sur la préparation du lancement de la LOLF, avaient exécuté leur budget et leurs activités en mode LOLF pendant presque une année et entamaient, selon le nouveau calendrier budgétaire en mode LOLF, le double chantier de la demande des crédits pour l'année fiscale 2007 et de la reddition des comptes pour l'année fiscale 2006.

LES OBJECTIFS, PRINCIPES ET CONCEPTS GÉNÉRAUX

La « ...réforme d'ensemble des dispositions organiques relations aux lois des finances [est] articulée autour de deux objectifs indissociables : permettre une amélioration de la gestion publique et mieux assurer l'exercice du pouvoir budgétaire du Parlement. » (Migaud 2001 : 7)

La gestion améliorée doit être assurée par le passage d'un mode de gestion centré sur le contrôle des activités à un mode de gestion centré sur les « résultats » (Bougault 2004 : 109).

Pour ce faire, l'administrateur doit apprendre à se faire « gestionnaire », c'est-à-dire à utiliser stratégiquement les ressources qui lui sont confiées afin d'en tirer le maximum de bénéfiques pour ses citoyens tout en assurant la santé financière de l'État. C'est ce que les anglophones appellent obtenir « The biggest bang for the buck ». Avec la LOLF, « ...les responsables de l'administration [doivent] modifier la conception même qu'ils ont de leurs fonctions et à adopter une attitude délibérément managériale? » (Hertzog 2006 : 30).

Le gestionnaire en mode LOLF bénéficie d'une plus grande marge de manœuvre, notamment dans son pouvoir de dépenser. En contrepartie, il doit faire preuve de « transparence » auprès des citoyens envers lesquels il est ultimement imputable. Cette « obligation de reddition des comptes » sur la bonne gestion des ressources est soumise à la nouvelle capacité de « contrôle » du Parlement, facilitée par la nouvelle obligation de « transparence » de l'Administration qui repose sur la bonne utilisation de trois nouveaux cadres de gestion stratégique et de reddition des comptes, qui sont le « cadre financier », le « cadre budgétaire », et le « cadre de responsabilisation et de mesure de performance ».

Ces trois nouveaux cadres sont au cœur de la réforme. Vers le haut, ils soutiennent l'obligation de « reddition transparente » des comptes. Vers le bas, ils encadrent la gestion « efficace » et « efficiente » des ressources de l'État via ses programmes, activités et services, ainsi que la mesure de rendement de ces derniers. Grâce à ces trois cadres, la mesure des résultats et les informations financières peuvent être croisées pour mieux rendre compte de la performance de l'État au Parlement et aux citoyens.

En sommes, « Résultats et performance », « Intégrité, Imputabilité, Transparence » sont les deux grands axes de l'esprit de la LOLF. L'achèvement de ces grands principes a nécessité une série de réformes majeures.

LES PILIERS DE LA RÉFORME AU SEIN DE L'ADMINISTRATION

La mise en application de la LOLF repose sur quatre grandes réformes, soit :

1. La réforme des pouvoirs exécutifs et législatifs au profit du Parlement;
2. La réforme managériale, centrée sur la responsabilisation des gestionnaires et la mesure de performance;
3. La réforme comptable fondée, d'une part, sur la distinction entre le budget et la comptabilité et, d'autre part, sur le principe de sincérité des comptes, i.e. l'absence d'intention de fausser les comptes²⁷;
4. La réforme technologique sur laquelle repose la matérialisation efficace des trois autres réformes. *Nota Bene*, les applications de cette dernière n'entrant pas dans le champ de développement professionnel visé par ce stage, elles ne seront pas traitées ici.

Dans un souci de limpidité, il semblait important de présenter ses réformes en débutant par les nouveaux outils comptables dont le rôle est de faciliter l'exercice des deux autres réformes traitées ici.

I – La réforme budgétaire et financière

La LOLF est, pour plusieurs, d'abord et avant tout, une réforme comptable, comprenant une nouvelle architecture budgétaire et une redéfinition des cadres financiers.

²⁷ Tel qu'expliqué dans la publication interne du MAEE (2006), « L'essentiel de la nouvelle comptabilité de l'État »

Une nouvelle approche comptable

La nouvelle réflexion stratégique sur les dépenses publique s'appuie aussi sur une nouvelle architecture comptable. À la comptabilité de caisse qui résultait de l'ordonnance organique de 1959, la LOLF substitue trois comptabilités.

1. La comptabilité budgétaire

C'est la comptabilité dite de caisse qui fait apparaître clairement les flux monétaires et permet de vérifier la conformité des opérations réalisées aux autorisations. Les dépenses et les recettes sont rattachées à l'année au cours de laquelle elles ont été payées ou encaissées. La comptabilité budgétaire permet un double suivi des autorisations d'engagement et des crédits de paiement.

2. La comptabilité générale

C'est la comptabilité dite d'exercice fondée sur les principes de la constatation des droits et obligations. Elle comprend un bilan comptable actif / passif qui rejoint le droit commun comptable et permet de rendre compte du patrimoine et de la situation financière de l'État en identifiant l'ensemble des événements qui l'affectent. Elle nécessite le recensement et la valorisation des immobilisations corporelles.

En plus d'être une source d'informations, la comptabilité générale se veut être un instrument de gestion et de pilotage des politiques publiques qui apporte des éléments de réponse aux enjeux de gestions.

Le rôle du suivi comptable est partagé entre trois groupes d'acteurs :

Le premier – Les gestionnaires ordonnateurs :

Qui par la maîtrise de ses procédures comptables et son contrôle interne, contribue à la fiabilité de l'information comptable. Il initie la dépense et la recette ; constate le fait générateur permettant de comptabiliser le droit ou l'obligation ; pilote les priorités en matière de règlement ; et participe aux opérations de fin d'exercice.

Le deuxième – Le comptable public :

Qui veille au respect des principes et des règles. Il s'assure notamment de la sincérité des enregistrements comptables et de la qualité et du respect des procédures. Il valide les écritures et comptabilise directement toute une série d'opérations ; établit les journaux, les arrêtés comptables et les balances ; exerce les contrôles ; réalise les opérations d'encaissement et de décaissement ; et restitue l'information, en cours et en fin de période.

Le troisième – La cour des comptes :

Qui vérifie le respect des principes de régularité, sincérité et image fidèle ; et qui est chargée de la certification des comptes.



Figure 1 - Les trois comptabilités de la LOLF
(Source : MAEE)

3. La « comptabilité » d'analyse de coûts

La comptabilité d'analyse du coût n'est pas une 3^e comptabilité. Elle constitue plutôt en une méthodologie de calcul et d'affinement de la connaissance des coûts, notamment le coût des actions engagées dans le cadre des programmes, et vise ainsi à la mesure de la performance au sein de ces actions et à permettre des comparaisons dans le temps et l'espace. Elle mesure le coût des politiques publiques financées par l'État. C'est un outil à double fonction. Elle permet d'informer les parlementaires sur les résultats obtenus et sur l'efficacité de la gestion de la dépense publique. Et, elle permet d'informer les gestionnaires du suivi de l'activité.

La comptabilité d'analyse des coûts est mise en œuvre par la cellule de contrôle de gestion de chacun des ministères. Cette nouvelle méthodologie repose sur un nouveau cadre budgétaire dont le rôle est de faciliter la mise en relation des informations financières aux informations de performance.

Un nouveau cadre budgétaire

Avec la LOLF, les crédits budgétaires doivent être présentés en fonction de leur finalité dans le cadre d'une nomenclature nouvelle et d'une relation pyramidale entre les « missions », les « programmes », et les « actions ».

Les missions et les programmes sont la clé de voûte de ce nouvel édifice. À une mission correspond une seule grande politique publique à laquelle concourent un ensemble de programmes auxquels concours à leur tour un ensemble d'actions. Les missions peuvent être ministérielles ou interministérielle, selon qu'elles regroupent les programmes d'un seul ou de plusieurs ministères. Les programmes qui sont le support de la gestion des crédits ne sont toujours rattachés qu'à un seul ministère, et ont à leur tête un responsable de programme.

Les missions interministérielles sont chacune placée sous la responsabilité d'un ministre « chef de fil » responsable du pilotage pendant l'exécution et de la reddition des comptes au Parlement. Cette nouvelle interministérialité des missions « ... fait prévaloir la notion de politiques publique sur celle de ministère... Pour la première fois, plusieurs ministres non subordonnés entre eux peuvent se partager un même budget, ce qui est une petite révolution. » (Lambert & Migaud, juillet 2006 : 12).

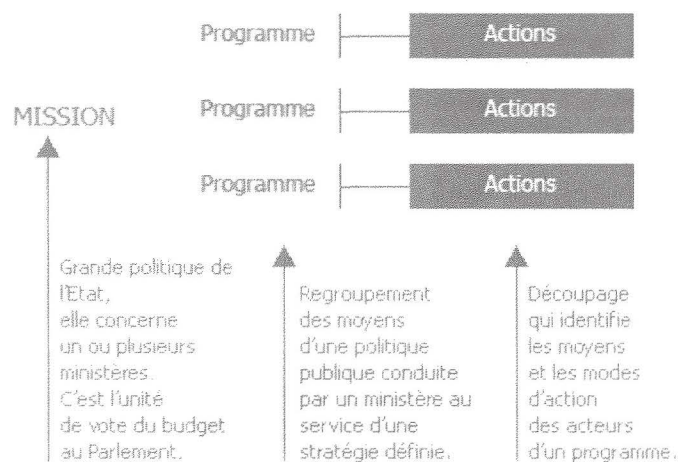


Figure 2 – La nouvelle architecture des crédits

(Source : MINEFI <http://www.minefi.gouv.fr/loif/4clics/clic1.htm>)

Le budget de l'État s'organise ainsi autour de 34 missions, neuf interministérielles et 25 ministérielles, subdivisées en 132 programmes eux-mêmes subdivisés en 580 actions. Les crédits attribués aux programmes sont présentés par destination et par nature, tel qu'illustré par la figure 3. Ainsi, la nouvelle nomenclature budgétaire depuis janvier 2006 est matricielle, à double entrée, soit par

- destination des crédits, c'est à dire en les rattachant à la politique publique, la « mission », à laquelle ils concourent;
- nature de crédits, avec de nouveaux titres budgétaires : Pouvoirs publics; Personnels; Fonctionnement; Charges de la dette; Investissements; Interventions; Opérations financières

Le regroupement des crédits par destination – actions - programme - mission – facilite la rationalisation budgétaire des grandes politiques publiques. En effet, le nouveau regroupement des crédits par nature facilite la lisibilité en agglomérant, par exemple dans le cas du titre Personnel, tous les crédits de personnels de tous les ministères dans un seul titre tous types d'emplois confondus. Auparavant, les crédits étaient présentés par ministère et par nature de dépenses, ce qui ne permettait pas d'avoir cette lecture immédiate des moyens consacrés aux différentes politiques et finalités poursuivies.

Le croisement des informations financières et des informations de performance ainsi que la plus grande permanence des missions doivent favoriser une réflexion pluriannuelle à périmètres budgétaires constants sur les politiques et les programmes. Le budget ainsi structuré reflète mieux les grands choix de politiques publiques en matière d'emploi, de défense, d'éducation, de sécurité, de logement. Les parlementaires et les contribuables peuvent ainsi mieux savoir à quoi sert l'argent de leurs impôts. Et, les agents de l'État peuvent formuler une meilleure vision de leur contribution à ces missions.

C'est sur ces nouveaux supports de gestion des ressources financières que les finances de l'État sont divulguées au Parlement.

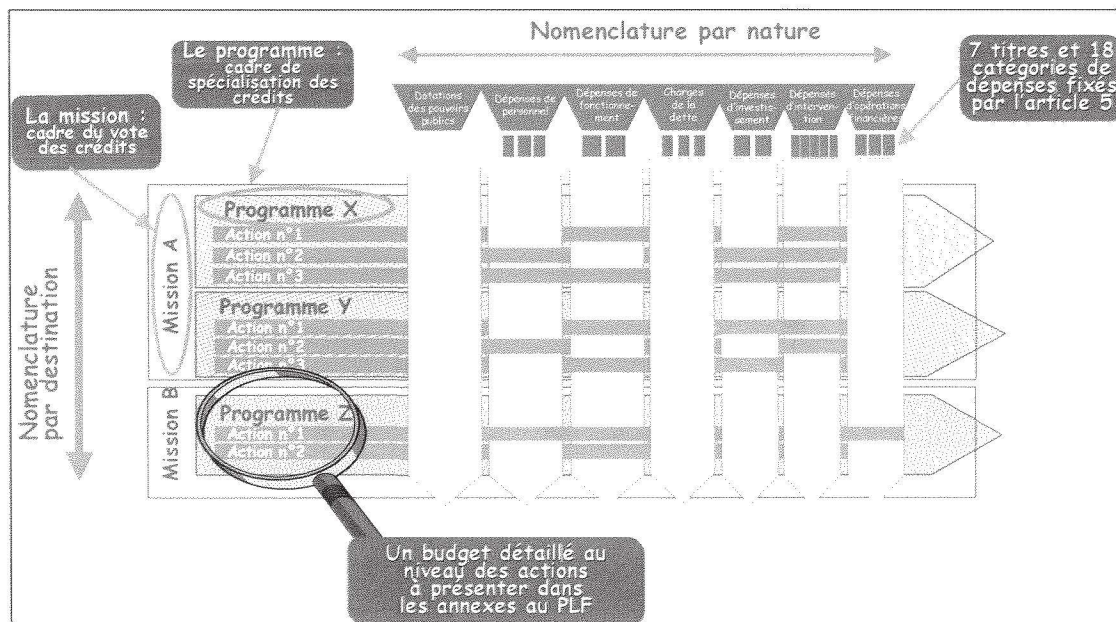


Figure 3 – Structure de la nomenclature budgétaire matricielle à double entrée, par destination et par nature (Source : MAEE)

II – La réforme des pouvoirs exécutifs et législatifs

Depuis l'exercice débutant le 1er janvier 2006, chacun des ministres, en tant que responsable d'une ou plusieurs missions de l'État, présente devant le Parlement les documents budgétaires des politiques publiques dont elle ou il a la responsabilité.

100% des crédits sont discutés et votés au Parlement contrairement à 6% avant la réforme LOLF. Auparavant, les « débats budgétaires » portaient sur les mesures nouvelles et 94% des crédits étaient reconduits (Plane 2006). Depuis la LOLF, tous les crédits inscrits au budget sont justifiés, "en base zéro", c'est-à-dire dès le premier euro et pas seulement pour les mesures nouvelles. La règle de « justification au premier euro » (JPE) est l'outil principal de la transparence budgétaire. Elle signifie que ce sont l'ensemble des crédits qui doivent être justifiés puis votés plutôt que les écarts ou mesures nouvelles, en fonction d'un « socle » massivement reconduit. La JPE doit devenir un outil d'appréciation de l'utilité et de la pertinence de la dépense publique sur lequel s'appuie le nouveau dialogue de gestion.

Le Parlement pourra modifier la répartition des crédits entre programmes au sein d'une même mission, ce qui représente une augmentation des pouvoirs d'amendement des parlementaires à la loi de finances, par rapport à l'ordonnance de 1959.

En sommes, les crédits sont maintenant votés au Parlement par mission et ce dernier peut modifier la répartition des crédits des programmes regroupés sous une mission. Le responsable de programme, pour sa part, ne peut modifier la répartition des crédits entre les programmes, il peut toutefois, au cours de l'exécution du budget, modifier la nature des crédits à l'intérieur d'un même programme. Seule limite, alors qu'il est possible, au sein d'un même programme, de réduire les dépenses de personnel et d'augmenter d'autant les dépenses matérielles, l'inverse en revanche, n'est pas possible : les dépenses de personnel ne peuvent être augmentées. Dès lors, la fongibilité est qualifiée d'asymétrique.

Compte tenu de la plus grande marge de manœuvre donnée au gestionnaire de réallouer ses fonds au sein d'un même programme, les possibilités de modifier régulièrement les crédits votés sont réduites.

En somme, « La loi organique de 2001 contient une conception élargie du droit budgétaire par rapport à l'ordonnance de 1959. Elle appréhende des domaines que celle-ci traitait peu (les opérations de trésorerie et la dette, le contrôle, la comptabilité). Surtout, elle comporte en arrière plan, mais nettement visible, une véritable doctrine de la gestion publique qui dépasse les techniques financières et qui les asservit à ses finalités. Elle s'appuie sur une conception économique simple : L'État est un agent économique qui doit donc appliquer des méthodes de management. » (Hertzog 2006 : pp. 28-29).

L'exécution des nouvelles normes comptables et budgétaires suppose ainsi l'introduction d'une réforme managériale sur laquelle repose ultimement la mise en œuvre effective de l'esprit de la LOLF.

III – La réforme managériale

La « responsabilité de programme » est le cœur de la réforme managériale. Elle comporte des obligations de performance (résultats) et de reddition de compte (contrôle).

Le responsable de programme se voit octroyer la responsabilité des crédits d'un programme et, à ce titre, est tenu de rendre compte des résultats obtenus au ministre

responsable de mission. Il est aussi tenu de répondre aux questions des commissions parlementaires et de paraître devant elles, si jugé nécessaire.

La réforme managériale modifie la mécanique traditionnelle de la gestion des finances d'un ministère. La nouvelle responsabilité de programme fait passer l'essentiel du pouvoir de dépenser, et donc de l'imputabilité financière, des services centraux des ministères vers les directions

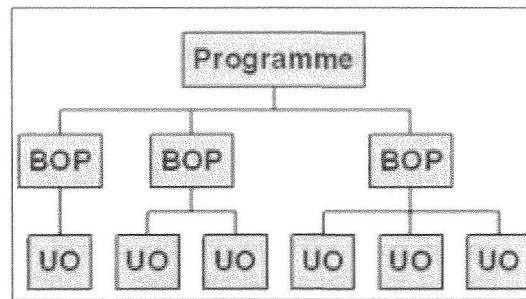


Figure 4 – Déclinaison budgétaire des programmes (Source : MAEE)

de programmes. Les services centraux de son ministère passent donc d'un rôle essentiellement prescriptif à un rôle à la fois de conseil et de contrôle.

La nouvelle imputabilité du gestionnaire oblige le Politique et l'Administratif à repenser le degré et le mode d'ingérence du Politique dans les affaires courantes des ministères. Ces questions de gouvernance, distribution de l'imputabilité et de la responsabilité, et définition des mécanismes d'exercice du pouvoir, sont encore peu explorées par dans la littérature traitant de la LOLF.

Les limites du champ de responsabilité du responsable de programme sont définies dans le « cadre de gestion » de chacun des ministères. Le cadre de gestion est subdivisé en « budgets opérationnels de programme (BOP) ». Le responsable du programme (RPROG) arrête ainsi un périmètre de déclinaison du BOP et nomme à sa tête un « responsable de BOP » (RBOP).

Les responsables de BOP ont à leur disposition une enveloppe de crédits afin de réaliser des objectifs préalablement définis dans le « cadre de mesure de performance ». Ce cadre comprend des « objectifs » à moyen et long terme, des « valeurs cibles » échelonnées selon le calendrier des objectifs et des « indicateurs de performance » qui permettent de suivre l'évolution de ses efforts de gestion vers l'atteinte d'un ou plusieurs buts précis.

L'objectif ne peut rendre compte de la réalité d'une mission, ni les indicateurs de la réalité de ces deux derniers. C'est d'ailleurs sur ce décalage qui existe entre mission, objectifs et indicateurs que s'effectue le contrôle de gestion.

En ce sens, les BOP et UO ne sont pas des unités budgétaires mais des cadres de gestion destinés à mettre en œuvre une partie du programme. Un BOP est la segmentation d'un programme déclinant, sur un périmètre ou un territoire et sous l'autorité d'un responsable, les crédits et performance (objectifs et indicateurs) du programme auquel il se rattache.

Trois types d'indicateurs ont été définis : d'efficacité, d'efficacités et de qualité. Les indicateurs d'efficacité, liant moyens et résultats, supposent un lien étroit entre les informations financières et les informations de performance. Le rapprochement des informations financières aux informations de performance constitue une des pierres angulaires de cette réforme.

En somme, du contrôle parlementaire à la définition des indicateurs, une série de nouvelles notions s'articulent en un ensemble logique détaillé dans un cadre de gestion.

IV – L'articulation des trois réformes

Pour résumer les notions principales présentées jusqu'ici, la LOLF accorde aux responsables de programme une plus grande capacité à mettre en œuvre la portion d'une politique publique plus large, grâce notamment à la fongibilité des crédits. En revanche, le gestionnaire a l'obligation de rendre compte, selon les principes de la sincérité des comptes, et de présenter la performance des programmes pour lequel il est imputable.

Pour ce faire, il bénéficie de trois nouveaux outils comptables et managériaux dont la qualité dépend d'une part, de la justesse de la définition des objectifs et, d'autre part, de la pertinence des indicateurs de suivi de gestion et de mesure de performance.

La qualité de l'information stratégique obtenue grâce à la mesure des résultats repose sur la capacité des législateurs, des « comptables » de l'État et des responsables des programmes à dialoguer et à travailler de pair, dans le respect de leurs rôles respectifs, pour d'abord, définir des objectifs et indicateurs pertinents et, ensuite, assurer le rapprochement entre le pilotage du budget et celui de la performance.

En sommes, la notion de responsable de programme est lourde de conséquences tant pour la gouvernance des finances publiques que pour la gestion des ministères. Elle exige une redéfinition des champs de responsabilité des instances de décision politiques jusqu'aux unités opérationnelles; et elle impose une nouvelle conception des orientations et de la rationalisation des gestes et des décisions au quotidien.

Contrairement aux perceptions initiales,

Le processus de modernisation de la gestion publique dont est porteur le texte n'est pas étroitement financier, il est de nature à transformer l'État en profondeur... Ainsi, l'enjeu majeur qui se trouve en toile de fond de cette réforme va bien au-delà de la seule gestion rationnelle des finances publiques. Il s'agit d'une véritable révolution culturelle qui ne se limite pas à une conception managériale de la gestion publique mais s'inscrit dans un cadre plus vaste, celui de la nouvelle gouvernance financière de l'État. (Bouvier & Barilari 2007 : 3)

Vu sous cet angle, on apprécie mieux les possibilités d'embûches décrites dans la section suivante.

LES DIFFICULTÉ GÉNÉRIQUES DE LA MISE EN OEUVRE AU SEIN DE L'ADMINISTRATION

Parmi les publications qui font état des premiers mois de la mise en œuvre de la LOLF, se démarque le « Rapport au gouvernement » réalisé, à la demande du Premier ministre, par deux des pères de la LOLF, Alain Lambert, sénateur de l'Orne et rapporteur devant le Sénat de la proposition de loi organique qui allait devenir la LOLF (il a aussi été ministre du budget) et Didier Migaud, député de l'Isère, qui est l'auteur de la proposition de loi organique qui allait devenir la LOLF et qui en a été le rapporteur devant l'Assemblée nationale.

Ces deux parlementaires ont entrepris une mission visant à

(...) assurer que les conditions de la réussite de la réforme historique que constitue la LOLF sont remplies, en analysant les conditions de sa mise en œuvre pour mettre en évidence ses acquis et ses points forts, en repérant les difficultés qui pourraient survenir et en encourageant les acteurs du changement, qui sont fortement sollicités. (p.9).

Pour ce faire, ils :

- ont rencontré les principaux acteurs de la réforme budgétaire et comptable, en administrations centrales et dans les services déconcentrés;
- se sont rendus dans des pays étrangers, dont le Canada, ayant mis en œuvre des réformes présentant des similarités avec la LOLF, afin de tirer les leçons de leur expérience et de mettre en perspective les difficultés de la conduite du changement qui se révèlent actuellement;
- ont adressé aux responsables de programme et à un échantillon de responsables de BOP un questionnaire destiné à éclairer leur réflexion et à permettre une expression directe et libre des personnes confrontées, chaque jour, aux défis de la nouvelle gestion publique. (P.8)

Leur rapport, déposé au Parlement en octobre 2006, conclue que les premiers mois de mise en œuvre ont été marqués par d'importants dysfonctionnements.

Premièrement, la définition des outils et leur mise en application s'éloignent des objectifs fondamentaux visés par la LOLF. Deuxièmement, les relations de dialogues sont encore ancrées dans les traditions, rôles et façons de faire, de la gestion par moyen. Troisièmement, les difficultés informatiques de taille ont joué à l'inverse des objectifs poursuivis.

À titre d'exemples,

- *A contrario* de l'esprit de la LOLF, les ministères ont multiplié « les actions et les sous-actions afin de ventiler toutes les dépenses budgétaires à un niveau très fin dans la nomenclature d'exécution, y compris pour les dépenses des fonctions support. » (p.16). Ce faisant, les administrations centrales a créé « des blocs de dépenses qui constituent autant d'enveloppes non fongibles pour le manager local... Seuls 19% des responsables de BOP interrogés estiment qu'ils pourront mettre en œuvre la fongibilité asymétrique dès l'année 2006 » (p. 25-26).
- La définition des indicateurs relève davantage du maquillage d'une obligation formelle de rendre des comptes plutôt que de la gestion stratégique. Ils sont « trop nombreux, insuffisamment fiables, parfois difficiles à renseigner et pouvant, ponctuellement, biaiser la conduite de l'action publique. » (p.17)
- Le cadre de gouvernance ne reflète pas l'esprit de la LOLF. L'intégration des gestionnaires de programmes dans le nouveau paysage budgétaire est à parfaire, les directions des affaires financières et des ressources humaines n'ayant pas complètement évolué vers un rôle d'expertise, d'évaluation et de conseil afin de devenir « de véritables prestataires de service pour les responsables de programme de leur ministère » (p. 22).
- Le partage des responsabilités entre le Politique et l'Administratif dans la gestion quotidienne des programmes doit être revu afin de délimiter le degré acceptable d'ingérence politique dans le champ d'imputabilité des responsables de programme.

En revanche, des acquis positifs se profilent,

- « l'amélioration de la gestion et de la qualité du service rendu aurait été possible avant la LOLF, mais c'est la loi organique qui a introduit les incitations nécessaires pour que les gestionnaires locaux analysent la situation et s'efforcent de rechercher de tels ajustements. La LOLF, combinant des règles nouvelles, plus souples, et un état

d'esprit nouveau, axé sur la performance de gestion, a donc produit des effets très positifs sur la qualité et l'efficacité de la dépense. » (p.24)

- Chez les responsables de programmes, il aurait une dynamique engagée et ainsi qu'une nouvelle prise de conscience. « s'ils ne masquent pas les difficultés, les interrogations et les inquiétudes que suscite leur nouvelle responsabilité, ils reconnaissent en général que la mise en œuvre de la LOLF rend leur activité plus intéressante et stimulante que par le passé, et ils consacrent désormais davantage de temps à la définition de la stratégie et à la gestion de leurs services. » (p.20)

La mission recommande donc de :

- Simplifier la mise en œuvre, notamment en limitant le nombre des budgets opérationnels de programmes (BOP) et en réduisant le nombre des indicateurs;
- Donner aux responsables budgétaires les moyens d'accomplir leur mission notamment en s'engageant résolument dans la voie d'une gestion pluriannuelle des finances publiques grâce à l'instauration d'un plafond triennal de dépenses, en transformant la comptabilité en un instrument de gestion, et en concevant la certification des comptes de l'État comme une démarche partenariale. Finalement, elle recommande au Parlement d'entrer avec fermeté dans la démarche de performance et d'instaurer un comité permanent de contrôle présidé par l'opposition;

Finalement, la mission Migaud - Lambert

(...) se réjouit de ce que les recommandations techniques relatives à la rénovation des pratiques budgétaires aient été largement mises en œuvre. Toutefois, elle regrette que les avancées aient été moins significatives dans le déploiement des nouveaux modes de gestion publique. Si la responsabilisation des acteurs, l'amélioration de la gestion des ressources humaines et de l'efficacité de la dépense requièrent des changements culturels et structurels qui ne peuvent assurément atteindre leur plénitude en l'espace d'une année, le « changement de cap » décisif dans les modalités de gestion de certains ministères ne s'est pas encore produit.

INNOVATIONS ET APPROPRIATION AU MAEE

Selon plusieurs observateurs de la mise en œuvre de la LOLF, le ministère des Affaires étrangères et européennes a fait figure de prou en matière d'engagement et d'innovation, alors qu'initialement, c'est tout le contraire qui avait été anticipé en raison notamment de sa mission régalienne qui lui confère un statut un peu particulier et de ses traditions internes au sein desquelles les activités de gestions ne sont pas au cœur de ses préoccupations (Chartier 2006). De plus, le ministère des Affaires étrangères et européennes aurait été l'un des ministères dont 100 % des budgets opérationnels aient été dotés de leurs crédits à temps pour fonctionner normalement.

I – L'engagement envers la réforme au MAEE

L'arrivée de la LOLF ne modifie pas l'essence du rôle du MAEE comme le démontre le titre de ses missions et programmes. Le MAEE est responsable d'une mission ministérielle « l'Action extérieure de l'État » et d'une mission interministérielle « l'Aide publique au développement ».

L'Action extérieure de l'État se décline en trois programmes qui reprennent les trois champs d'activités diplomatiques, culturelles et consulaires du ministère :

- l' « Action de la France en Europe et dans le monde (programme 105) » ;
- le « Rayonnement culturel et scientifique » (programme 185) ;
- « Les Français à l'étranger et les étrangers en France » (programme 151).

La mission interministérielle de « L'Aide publique au développement », se décline en deux programmes dont un piloté par le MAEE, « Solidarité à l'égard des pays en développement », et l'autre par le MINEFI, « Aide économique et financière au développement ».

Dans ce nouveau contexte, la DGA doit assurer la cohérence du fonctionnement du Département. Elle a une responsabilité normative, régulatrice et logistique. Dans les postes, la « logique pays » prévaut : l'ambassadeur est chargé du dialogue de gestion pour l'ensemble des crédits du MAEE dans son pays de résidence.

Le MAEE a fait preuve d'un engagement sérieux à se moderniser en passant un contrat innovateur triennal de modernisation avec le ministère des Finances. Le caractère pluriannuel de la démarche le rend compatible avec l'esprit de la LOLF et, c'était la première fois que Bercy signait une telle entente avec un ministère technique.

Le ministre des Affaires étrangères, M. D'Ouste-Blazy a présenté l'entente dans un point de presse donné à l'issue de la signature du contrat, le 12 avril 2006. Selon lui, ce contrat témoigne de la volonté des diplomates et de la sienne « de relever le défi de la modernisation de l'Etat, de ses méthodes, de ses financements, de ses priorités. »

L'entente comprend 16 accords de réformes structurelles, quatre axes de développement et quatre accords de gestion. Le Ministre dans son allocution a accordé une importance de premier plan à la mesure de performance « S'il n'y a pas d'indicateur de performances, il n'y a pas de réforme. ».

II – Les acquis et défis du point de vue des diplomates

Des difficultés de la mise en œuvre de la LOLF au MAEE sont présentées dans rapport du sénateur Adrien Gouteyron, « Le rapport d'information No 272 », déposé au Sénat en août 2006. Les problèmes soulevés recourent, de façon générale, les difficultés de la mise en œuvre dans l'ensemble de l'Administration française. Les points saillants touchent aux difficultés suivantes :

- la multiplication des écritures comptables;
- le cloisonnement informatique responsable de la multiplication des ressaisies de données;
- la difficile coordination interministérielle, le départage des responsabilités financières;
- la centralisation des BOP et l'émission des crédits dans les ambassades rendant tout exercice de fongibilité illusoire;

Chez les diplomates interrogés²⁸, les principales notes négatives de la LOLF relèvent davantage des défauts de la mise en œuvre, que du contenu de la réforme.

²⁸ Les propos des diplomates ont été recueillis à l'aide d'un questionnaire développé à partir des articles du numéro 117 de la Revue française d'administration publique « Réformes budgétaires et réformes de l'État », publié en juin 2006. Il est présenté à la page 36 de ce rapport de stage.

Le premier grand avantage du passage en mode LOLF a été l'occasion historique de s'engager dans un exercice de dépoussiérage de la raison d'être de leurs activités et d'objectiver leurs politiques publiques sur le terrain. Il y aurait eu beaucoup de questions sur la légitimité des missions et de nettoyage des responsabilités entre les ministères. Pour eux, l'exercice aura permis de clarifier les orientations et la répartition; il aurait eu « arbitrage et clarification ».

Ces propos vont dans le même sens que les conclusions que tire Sylvie Trosa à l'échelle du gouvernement, à savoir que

Le principal acquis sensible, pour tous les agents, a été le travail sur les objectifs et les indicateurs : il a permis de clarifier le sens de leur action...ce sens a permis de réfléchir sur la relation entre ce qu'une administration doit faire et ce qu'elle a les moyens de faire. Ce travail a été très mobilisateur pour l'ensemble des agents. (2006, p.59).

Les gestionnaires et les élus ont un outil pour aller au bout d'une réflexion sur la pertinence et le choix de décisions en fonctions des priorités de l'État.

Il resterait par contre du chemin à faire dans la rationalisation des objectifs de mission. Persiste en effet une perception selon laquelle: « *On l'a toujours fait; c'est comme ça* ». Tous gagnent à rationaliser la valeur ajoutée, directe ou indirecte, d'un programme pour France et ses citoyens. La logique étant que d'apporter à la conscience des agents de l'État le pourquoi ultime de leurs actions immédiates facilite la rationalisation des choix sur le terrain et, en amont, la rationalisation des politiques et des dépenses.

Les diplomates sont d'ailleurs avis que la mesure de performance est le point le plus fragile de ce nouvel édifice de gestion. Plusieurs indicateurs auraient été choisis en fonction de la capacité des services à recueillir les données et ne mesureraient rien de très pertinent pour juger de la qualité ou de l'efficacité d'un service : « Il s'agira de faire du nettoyage et élagage des indicateurs au fil de l'eau ». Aucun des intervenants rencontrés ne considéraient que les objectifs de mesure de performance du MAEE constituent des guides utiles pour l'orientation de leurs activités.

Ensuite, la responsabilisation financière est considérée comme un acquis important de la LOLF auquel les diplomates ont pris goût. Ils apprécient cette nouvelle liberté d'actions en fonction des besoins du terrain plutôt qu'en fonctions d'orientations prédéterminées par le centre. Ce faisant, les diplomates, à l'instar des autres employés de l'État, sont au cœur des jeux de résistance et d'assimilation via lesquelles s'installent graduellement la LOLF. Tous sont optimistes et observent que la consultation, l'itération, la cogestion avec la base s'inscrit tranquillement dans la culture de gestion de l'administration française.

Les diplomates tels les autres employés de l'État, formulent de fortes attentes envers la LOLF, notamment dans le domaine de la réforme des ressources humaines qui doit logiquement s'arrimer aux nouvelles exigences de la LOLF. Quant à la réduction des coûts, une des grandes promesses de la LOLF, les diplomates sont d'accord que la nouvelle structure comptable permet de mieux circonscrire les masses de façon à procéder à une vraie analyse de coûts mais s'entendent sur le fait qu'il faudra attendre encore quelques années avant d'en récolter les conséquences positives.

Finalement, un des diplomates de la Direction de la Coopération européenne a soulevé une question importante quant au positionnement de ce nouveau paradigme de gestion au ministère. Ce diplomate a observé qu'avec l'arrivée de la LOLF, le temps que lui et ses collègues peuvent désormais consacrer à leurs fonctions premières d'analyse des politiques avait considérablement diminué, ce qui constitue un problème en soit dans un

ministère dont une des activités nobles est celle de l'influence. Les uns pourraient argumenter que le déséquilibre décrit est l'effet des étapes de démarrages donc qu'une fois la machine en marche, un nouvel équilibre, plus près des fonctions traditionnelles, se remettra graduellement en place. D'autres penseront qu'il est juste temps pour ce ministère d'accorder ses lettres nobles aux activités de gestion d'où la nécessité de procéder à ce nouvel équilibre.

Si ces deux points de vue ont du vrai, il reste que ce diplomate en soulevant cette question, met le doigt sur un des risques de la gestion moderne, soit celui d'accorder une importance démesurée à la gestion stratégique par rapport aux activités d'analyse des politiques (Schacter 2006), ce qui équivaut à se tirer dans le pied. Il y a donc un ajustement nécessaire dans la distribution des rôles pour d'une part accorder plus de valeur aux rôles de gestion tout en préservant l'intégralité de ce qui constitue la « marque de commerce » de ce ministère, tant sur la scène nationale qu'internationale, soit la clarté de l'analyse des politiques.

En sommes, tel que l'explique M. Gaël de Maisonneuve, Secrétaire du programme et Conseiller des affaires étrangères du Programme 105 "Action de la France en Europe et dans le monde" « Tout retour en arrière serait difficile et peu probable... Il y a d'abord eu réticence suivi de réflexion, puis il y eu adaptation et flexibilité, et finalement appropriation ». Par contre, malgré les avancées réelles, rien n'est toutefois acquis. Il y a un danger que « le ministère passe à autres choses sans améliorer ce qui initialement a été mis en place ²⁹ ».

CONCLUSIONS

D'ores et déjà, le changement de nomenclature entre l'ordonnance de 1959 et la loi organique de 2001 est lourd de conséquences.

Sur le plan de la gouvernance, cette loi organique redéfinit l'équilibre des forces entre pouvoir législatif et pouvoirs exécutifs au profit du Parlement, ainsi que dans le découpage des responsabilités entre les ministères centraux et les ministères techniques. Au sein des ministères, dans l'administration quotidienne des programmes, la LOLF oblige à repenser les champs de responsabilité donc de pouvoirs entre le Politique et l'Administratif ainsi qu'entre les services centraux et les directions politiques.

Sur le plan du contrôle de gestion, elle oblige les employés de l'État à sortir d'une logique de moyen pour mieux plonger dans une logique de résultats. Et, sur le plan de la reddition des comptes elle oblige l'État à faire la preuve de façon claire et transparente de sa pertinence, de son efficience et de son efficacité, par corollaire à s'investir dans tout un appareillage de mesure de la performance.

Les chantiers de la préparation et de la mise en œuvre ont été et sont toujours parsemés d'embûches multiples d'ordres technique, technologique, normatif, et culturel. Le dénominateur commun de ces difficultés demeure celui de s'imaginer la manière future de procéder sans chercher à reproduire ce qui existe déjà.

On ne peut que saluer le travail colossal, réalisé en un peu de cinq années, pour mettre en place les cadres et outils de cette réforme. Il n'est pas claire encore comment l'Administration française et plus précisément son outil diplomatique relèveront le défi.

²⁹ Propos recueillis lors des entrevues

Le plus difficile sera probablement de transformer ce qui a d'abord été conçu et interprété comme un exercice comptable, en un exercice de gestion, ce qui implique un passage gradué vers la culture de gestion de la performance et des valeurs, relativement nouvelles, qui s'y rattachent. Le changement de culturel devra servir, au fil de l'eau, à rendre plus conforme à l'esprit de la LOLF, les réflexes de gestion et la panoplie d'outils nécessaire à tirer les avantages anticipés de la gestion par résultats.

Il reste le danger de l'essoufflement. Il faudra voir comment les parlementaires joueront leur rôle, ce qui pourrait être un facteur déterminant dans l'engagement des employés de l'État, incluant les diplomates, à corriger les défauts de la mise en œuvre et à soutenir les efforts d'appropriation culturelle nécessaires à l'exploitation du plein potentiel de la gestion par résultats.

Devant l'ampleur du défi, il convient de terminer ce premier contact avec la LOLF sur une sage conclusion « ... la réforme budgétaire axée sur les résultats, un véritable défi culturel, prend du temps (30 ans) à s'implanter; patience et sérénité s'imposent! » (Bourgault 2006 : 83).

Thème III

**L'OUTIL DIPLOMATIQUE FACE AUX DEFIS DE LA GESTION
DES CRISES INTERNATIONALES : LA PERTINENCE DU
RETOUR D'EXPERIENCE****AVANT-PROPOS**

Les huit dernières semaines du stage se sont déroulées au C.A.P. Le directeur, M. Pierre Lévy, m'a donné comme mandat d'explorer la question du retour d'expérience comme moyen de professionnalisation de la gestion des crises au MAEE.

J'ai été appuyé dans mes recherches par deux chargés de missions, M. Manuel Lafont-Rapnouil, conseiller des affaires étrangères, et le Lieutenant-colonel Eric Gérard. J'ai d'abord effectué une recherche bibliographique sommaire avec le concours de Mme Fanette Bressolle, documentaliste au C.A.P. Ensuite, j'ai mené une série d'entrevues individuelles avec les directeurs des unités de crises humanitaires et consulaires, respectivement Mme Louise Avon, déléguée à l'action humanitaire, et M. Gilles Huberson, sous directeur de la sécurité des personnes, ainsi qu'avec des membres de leur personnel.

Au cœur de la gestion de la crise libano-israélienne, tous ont pris le temps de me recevoir et de répondre à mes questions.

Les démarches de recherches ont fait l'objet d'un premier rapport remis à M. Pierre Lévy quelques jours avant mon départ. Ce rapport a ensuite été utilisé par le CAP pour rédiger un article sur la pratique du retour d'expérience qui a été publié dans le numéro spécial de la publication interne du MAEE intitulé « Les correspondances du ministère des Affaires étrangères et européennes, No. 61 », qui portait entièrement sur le thème de « L'Évaluation et le retour d'expérience ». On m'incluse dans la liste des trois signataires de l'article qui est disponible en annexe A de ce rapport.

Ce qui suit constitue une deuxième version de cet article étoffée de recherches et de références additionnelles.

INTRODUCTION

L'aptitude à gérer des crises est devenue un enjeu d'influence à l'échelle internationale. Au sein de l'Union européenne, ce serait la participation d'un pays aux missions qui lui donnerait la légitimité de peser sur les décisions du Conseil de sécurité³⁰. De plus, au plan national, l'État a la responsabilité minimale d'assurer la sécurité de ses ressortissants.

Dans une optique d'amélioration des fonctions de prévention, de gestion et de stabilisation des crises, l'objectif de la présente étude est d'étayer la fonction de retour

³⁰ Cette problématique est décrite par Stanislas de Labouaye dans sa Note du 12 janvier 2005 au Secrétaire général et au directeur de Cabinet du Ministre sur les difficultés rencontrées pour contribuer aux missions civiles de l'Union européenne.

d'expérience et le mode d'intégration dans la pratique des leçons apprises. La finalité est essentiellement opérationnelle et vise à « professionnaliser » la gestion de crise, à l'échelle du Ministère, nonobstant la « dite » singularité de chacune des crises.

L'étude vise à répondre à la question suivante : dans quelle mesure et sous quelle forme le retour d'expérience constitue une approche pertinente pour professionnaliser la gestion de crise ?

Ce rapport constitue une première étape exploratoire de la question du retour d'expérience et pose les jalons pour affiner des propositions concrètes en matière de méthode de retour d'expérience et de mode de fonctionnement de cette activité au MAEE.

Les résultats de cette étude sont présentés de la façon suivante :

1. Cadre de référence
2. Cartographie de la gestion de crise au MAEE
3. La gestion de crises internationales au MAEE
4. La RETEX est-il pertinent pour la gestion de crises internationales?
5. Quand est-il pertinent d'entreprendre une démarche de RETEX?
6. La pratique du RETEX au MAEE
7. Les objectifs du RETEX
8. La ou les méthodologies du RETEX
9. Thématiques ou concepts d'ancrage du RETEX pour la gestion de crises internationales
10. Conclusions et prochaines étapes

UN CADRE DE RÉFÉRENCE

Qu'est-ce qu'une « crise internationale »?

Une crise, qu'elle soit nationale ou internationale, peut être définie comme un « Évènement majeur nécessitant pour certain l'organisation d'opérations de grande envergure » (Ministère de l'intérieur, de l'outre-mer, et des collectivités territoriales 2006: p. 3).

La fonction publique canadienne, par la voix de son Secrétariat du Conseil du Trésor, considère important pour des raisons opérationnelles de distinguer, les « crises » des « urgences », qui sont souvent utilisées de façon interchangeable dans les médias et même au sein du gouvernement du Canada.

«Une 'urgence' est une situation anormale qui exige de prendre rapidement des mesures au delà des procédures normaux pour limiter les dommages aux personnes, aux biens ou à l'environnement ». « Une 'crise' est une situation qui porte atteinte en quelque sorte aux convenances, aux traditions ou aux valeurs, à la sécurité ou à la protection du public, ou encore à l'intégrité du gouvernement ». Une situation d'urgence pourra se transformer en crise lorsqu'il est perçu que le gouvernement ne maîtrise pas la situation.

Par contre, une crise ne débute pas toujours par une urgence. Les situations d'urgence et les crises partagent plusieurs caractéristiques en ce qui concerne leur gestion, en particulier le besoin d'être proactif et la nécessité d'assurer une vaste coordination au niveau des opérations et des communications (Boivert et Moore 2003: 3).

Crises et situations d'urgence peuvent avoir des sources humaines ou naturelles. La distinction entre une crise nationale et une crise internationale est simplement que cette dernière se déroule à l'extérieur des frontières nationales.

Les crises internationales ne nécessitent pas toujours d'actions urgentes. Les opérations de gestion de certaines « crises internationales » s'insèrent de façon générale dans la gestion du long terme plutôt que du court terme, tels la gestion des crises en Afghanistan, au Darfour et en Afrique de l'ouest.

Par ailleurs, certaines crises peuvent demander une concentration d'actions immédiates, c'est-à-dire dans les heures qui suivent leur déclenchement, s'étendant sur des périodes de plusieurs jours à plusieurs semaines, tels les catastrophes naturelles, les attentats terroristes, les prises d'otages, les catastrophes aériennes, les agressions violentes ayant entraîné la mort ou des blessures nécessitant des interventions rapides, adaptées et efficaces.

Qu'est-ce que le retour d'expérience?

Dans l'absolu, on peut définir le retour d'expérience comme une démarche méthodologique de collecte et d'analyse d'informations *a posteriori* de l'expérience individuelle, reconstruite en expérience collective, dont l'objectif principal est d'améliorer la gestion stratégique et les performances opérationnelles des entités concernées.

De l'opérationnalisation de cette définition, se dégagent trois dimensions importantes : celle de la méthode, celle du contenu et celle de la finalité.

LA GESTION DE CRISES INTERNATIONALES AU MAEE

Cadre réglementaire

Depuis le 1er août 2007, la gestion des crises au Ministère des affaires étrangères et européennes s'inscrit dans un cadre réglementaire défini par l'Arrêté du 11 juillet 2007 portant sur la création du Centre opérationnel de veille et d'appui à la gestion des crises (COVAC) du ministère des affaires étrangères et européennes (NOR: MAEA0759627A). Ce décret a été signé par M. Bernard Kouchner, ministre des affaires étrangères et européennes et est publié dans le Journal officiel de la République française (J.O n° 176 du 1 août 2007, texte n° 14).

Selon l'article 1 et l'article 2, le COVAC est placé sous l'autorité du secrétaire général et le responsable du centre rend compte directement au secrétaire général. Selon l'article 5, le secrétaire général et le directeur général de l'administration du ministère des affaires étrangères et européennes sont chargés, chacun en ce qui le concerne, de l'exécution de l'arrêté.

Selon l'article 2, la mission du COVAC est « d'assurer la coordination des capacités de veille, de réaction et de communication en cas de crise se déroulant à l'étranger »

Selon l'article 2 et l'article 3 : Le COVAC travaille en liaison avec les unités de gestion de crise des différents ministères, les services concernés de l'État, ainsi qu'avec les opérateurs privés, les organisations non gouvernementales et les entreprises impliqués dans la crise. En temps de paix, il doit être considéré comme « le point d'entrée privilégié au MAEE de toutes les directions concernées; les postes diplomatiques et consulaires, les autres administrations et les partenaires extérieurs intervenant en situation de crise ont la responsabilité d'informer le centre opérationnel de veille et d'appui à la gestion des crises. Au besoin, le centre peut être renforcé par des agents des ministères et des services de ou des États concernés.

Selon l'article 4, ses rôles et ses responsabilités sont :

- d'élaborer les procédures ministérielles, administratives et comptables et de veiller à leur respect ;
- d'identifier les moyens humains, matériels et logistiques nécessaires et de coordonner leur déploiement ;
- de centraliser et de diffuser l'information relative aux crises au sein du ministère ;
- de mettre en place, d'animer et de diriger le dispositif de permanence ;
- d'animer un réseau d'agents auxquels il peut faire appel en situation de crise ;
- de s'assurer de la formation effective des agents ;
- de constituer un réseau d'interlocuteurs et d'agents de liaison dans les différents ministères, les services de l'Etat et les partenaires extérieurs, ainsi que de définir les procédures d'échanges avec ces acteurs ;
- de mettre en place des partenariats avec d'autres acteurs publics ou privés intervenant en situation de crise ;
- d'assurer le secrétariat des réunions, d'en diffuser les relevés de conclusions et d'assurer le suivi de celles-ci ;
- de dresser le bilan de la gestion des crises et d'évaluer l'efficacité du dispositif.

Cette cellule devrait être effective à partir de l'été 2008. De façon sommaire, les acteurs identifiés à l'heure de la présente étude sont :

- Deux cellules de crises opérationnelles :
 - a. la Délégation de l'action humanitaire (DAH), qui n'intervient que dans le cadre de crise humanitaire, et
 - b. la Direction des Français à l'étranger (DFAE), sous-direction de la sécurité de la personne, qui est responsable des cas consulaires ;
- Une cellule politique *ad hoc* convoquée et présidée par le Directeur de Cabinet, qui assure la direction politique de la crise ;
- Les ambassades concernées qui sont en première ligne ;
- Les directions politiques et géographiques qui, selon les cas, seront appelées à intervenir ;
- Des services d'appui logistique, tel le centre d'appels ;

- Des partenaires privés et publics.

De plus et pour les besoins de la présente réflexion sur la pratique du retour d'expérience au MAEE, on peut pour l'instant identifier sept cercles concentriques d'acteurs de la gestion de crise, soit :

1. La direction politique de la crise ;
2. Les dites cellules de gestion opérationnelle des crises, composées d'une poignée d'agents détenant, selon le type de crise, des niveaux d'autorités variables ;
3. Les autres diplomates engagés dans la gestion de la crise qui, avec leurs équipes respectives, forment des centres *ad hoc* de gestion de crise ;
4. Les fonctionnaires des autres Ministères, incluant ceux de la Défense ;
5. Les partenaires internationaux ;
6. Les citoyens français engagés dans la crise, en dehors du cadre du gouvernement français, par contrat ou via diverses fonctions dans des organisations non étatiques ou internationales ;
7. *In fine*, il est possible d'ajouter les bénéficiaires des services de l'État français dans le cadre de la gestion de la crise.

LE RETEX EST-IL PERTINENT POUR LA GESTION DES CRISES INTERNATIONALES?

L'argument voulant que chaque crise étant distincte il soit impossible d'en améliorer la gestion, semble tranquillement fondre comme neige au soleil.

Au fil de la pratique, on aurait commencé à reconnaître des points communs à certains types de crises. Selon le sous-directeur de la sécurité de la personne à la DEA, « Il n'y a rien qui ressemble plus à la gestion d'une crise suite au déraillement d'un train qu'à celle créée par l'écrasement d'un avion, et ainsi de suite pour chaque catégorie de crise. »

La catégorisation des crises semble variée selon le point d'observation des acteurs, engagés dans les crises consulaires, humanitaires ou dans la direction politique des crises. Pour les besoins de la discussion, nous donnerons à titre illustratif la nomenclature choisie par le sous-directeur de la sécurité des personnes, responsable des crises consulaires. Selon lui, son équipe fait face à cinq types de crises :

1. Les crises sociales et politiques qui entraînent une évacuation;
2. Les catastrophes naturelles;
3. Les accidents de transport;
4. Les crises sanitaires;
5. Les prises d'otages, les disparus et les prisonniers.

Selon l'auteur du « Guide de procédure de la DAH », quelles que soient leur nature, tous les débuts de crises se ressemblent. Peu importe la crise, un appel d'offre demeure un appel d'offre et « Il vaut mieux avoir le guide d'appel d'offres sous la main plutôt que

de le chercher chaque fois dans les dédales informatiques du Ministère; il y a des points d'actions communs sur lesquels il est préférable de ne pas perdre de temps »³¹.

Les crises et les urgences sont différentes des interventions routinières. En temps de crise et d'urgence, les gestionnaires et leur personnel se doivent bien souvent d'effectuer des tâches nouvelles et peu familières. Toutes les procédures, priorités, divisions du travail et des ressources se voient altérées. De plus, les crises et les urgences impliquent généralement une collaboration étroite entre différents organismes avec lesquels ils n'ont pas normalement à interagir normalement. Lorsqu'une organisation est dans le feu de l'action, il y a très peu de temps pour négocier à savoir qui aura la responsabilité de gérer la crise ou l'urgence. C'est pourquoi, comme tout autre défi en matière de gestion, les crises et les urgences doivent être anticipées et préparées, du moins de façon générale, c'est-à-dire qu'il faut s'entendre à l'avance sur les responsabilités et les procédures courantes à suivre en cas de crise ou d'urgence. L'expérience démontre que les crises et les urgences sont gérées beaucoup plus efficacement si une organisation est bien préparée. (Boivert et Moore 2003: 3).

En somme, chez les praticiens, il va aujourd'hui de soi qu'il est possible d'améliorer ses performances en matière de gestion de crise car il y aurait suffisamment d'éléments communs pour apprendre des expériences passées. Il y a consensus quant à la valeur ajoutée du retour d'expérience qui contribue à mettre en place une boucle de progrès permettant d'accéder et de tirer profit des connaissances et des savoir-faire accumulés. Il est ainsi possible de tirer des enseignements organisationnels sur les points forts, soit les éléments positifs sur lesquels l'organisation peut capitaliser pour l'avenir, et sur les points faibles à améliorer, qu'ils soient techniques, humains, ou organisationnels. Pour le sous-directeur de la sécurité de la personne, à la DFAE « quiconque dit faire de la gestion de crise sans faire de RETEX n'a rien compris ». Pour la nouvelle déléguée de l'action humanitaire, le retour d'expérience est essentiel, va de soi et fait partie intégrante du fonctionnement normal de la DAH.

Le ministre du MAEE semble avoir entendu le message puisque, l'article 5 du décret créant le COVAC, demande que soit a) assuré le secrétariat des réunions relatives aux crises, en diffuser les relevés de conclusions et assurer le suivi de celles-ci ; b) dressé le bilan de la gestion des crises et évaluer l'efficacité du dispositif.

QUANT EST-IL PERTINENT D'ENTREPRENDRE UNE DÉMARCHE DE RETEX ?

Tous les rapports et bilan ne sont pas égaux et toutes les situations de crise ne demandent pas le même type de bilan³².

Selon le ministère de l'intérieur, de l'outre-mer, et des collectivités territoriales de la France, D'une manière générale, tout événement de sécurité civile qui soulève une problématique ou présente un niveau de perturbation de l'organisation dans la réponse qui doit être apportée, doit faire l'objet d'un retour d'expérience » (2006: 2). Toujours selon ce ministère, les ressources à investir doivent être analysées en fonction du rapport coûts/bénéfices. Ce dernier peut être évalué en fonction du « potentiel d'apprentissage que l'organisation peut tirer de l'analyse d'une situation : si elle a été profondément perturbée par la situation, cela signifie que cette situation n'avait pas été anticipée et qu'il n'existait pas de plans adaptés. (2006: 2)

³¹ Notes d'entrevues

³² Pour une analyse complète de ce sujet consulter : KERVERN, Georges-Yves et Philippe BOULENGER (2007). *Cindyniques - Concepts et mode d'emploi* - Collection « Cindyniques - Sciences du danger », éditions ECONOMICA.

Selon le Ministère de la Santé et des solidarités de la France, le coût est défini en termes de temps à consacrer au RETEX, et de moyens financiers à mobiliser (en cas de recours à un prestataire extérieur par exemple). Les bénéfices sont définis en termes de capitalisation d'expérience, de valorisation de l'implication des acteurs, d'actualisation des connaissances ou d'évolution de la réglementation (2007:6).

Selon le ministère de l'intérieur, de l'outre-mer, et des collectivités territoriales de la France, l'allocation des ressources pour conduire le retour d'expérience est fondée sur le croisement de la gravité et de la nouveauté.

La gravité prend en compte l'étendue des dommages :

- l'impact humain, notamment par le nombre de victimes,
- les atteintes aux biens et à l'environnement,
- l'impact médiatique,
- les difficultés rencontrées dans le retour à la normale de la vie collective.

Le degré de gravité est : « faible », « moyen » ou « fort ». S'il est faible, l'étendue des dommages est faible et l'événement a été géré avec les plans et les procédures existantes. S'il est moyen, l'étendue des dommages est moyenne et l'événement n'a nécessité qu'une faible adaptation des plans existants. S'il est fort, l'étendue des dommages est très importante et la gestion de l'événement a nécessité de mettre en place de nouvelles procédures et une nouvelle organisation.

Le degré de nouveauté prend en compte à la fois la fréquence et la nouveauté. Il est aussi évalué sur trois niveaux :

- Faible : ce type d'événement se produit régulièrement.
- Moyenne : ce type d'événement se produit de temps en temps.
- Forte : ce type d'événement se produit rarement ou ne s'est jamais produit dans le département.

In fine, il est fortement recommandé par ce ministère que le choix du niveau à mettre en œuvre soit effectué collégialement. Un groupe de 3 à 4 personnes semble être optimum (2006:4).

LA PRATIQUE DU RETEX AU MAEE

Quelques entrevues avec des employés et gestionnaires de la DFAE et de la DAF, permettent de décrire sommairement leur pratique de retour d'expérience.

À la DFAE

À la Direction des Français à l'étranger (DFAE), le retour d'expérience est intégré aux pratiques quotidiennes dans une approche relativement informelle. Pour leur directeur, cette approche du RETEX est un moyen à moindre coût permettant l'amélioration des performances, au jour le jour. Il semblerait que l'on retrouve dans cette équipe une culture d'apprentissage continu, une préoccupation d'améliorer les façons de faire, au cœur de l'action.

Le retour d'expérience plus formel prend la forme d'entretiens individuels entre le sous-directeur et ses agents et entre ce dernier et ses partenaires. Il se pratique une fois les crises terminées. Les leçons apprises se matérialisent en solutions pratiques et en outils concrets. À titre d'exemples, on a développé des fiches 'Réflex', des ententes de partenariat et des kits de formation.

Selon les entrevues menées pour la crise Israélo-libanaise, des séances RETEX étaient entre la DFAE et les 16 entités suivantes : la S/D (cellule crise - missionnaires), la Sécurité civile, la Croix rouge, les Services d'aide médical d'urgence (SAMU), AXA, Air France, AVICO, la Direction des ressources humaines (DRH) du MAEE, la Direction de l'action humanitaire (DAH) du MAEE, l'ambassade française à Beyrouth, à Chypre et éventuellement à Ankara, le Centre Opérationnel de Gestion Interministérielle des Crises (COGIC) du ministère de l'Intérieur et de l'Aménagement du Territoire, le Centre de Planification et de Conduite des Opérations (CPCO) de la Défense nationale, le CRER, l'aviation civile, et le ministère du Tourisme.

À la DAH

Historiquement et contrairement à la DFAE, la DAH a toujours bénéficié de quelques jours pour analyser la situation et déterminer la meilleure marche à suivre afin de répondre adéquatement aux crises. En 2004, l'ampleur sans précédent de la crise du « Tsunami » est venue changer la donne.

Au cœur de la crise du « Tsunami », les responsables ont collectivement senti dans l'action le besoin d'appuyer leurs décisions sur des procédures éprouvées. Les défis logistiques posés par l'ampleur de la catastrophe ont créé un contexte propice à une plus grande formalisation des procédures.

Depuis, un guide de procédure des crises humanitaires a été développé. Le « Vade-mecum de la gestion de crise de la DAH » a été rédigé à l'interne, par un de ses employés. Ce dernier a procédé à une série d'entrevues individuelles et de rencontres de groupes. Les versions préliminaires ont été validées lors de rencontres de service durant lesquelles les expertises et mémoires étaient collégialement confrontées afin d'aboutir à un réel vade-mecum de la gestion de crise humanitaire. À condition que le laps de temps entre deux crises le permette, ce guide devrait mis à jour après chacune d'elle.

Au ministère

Faute de temps, aucune entrevue n'a été menée auprès des autres acteurs de la gestion de crise, soit la direction politique, les autres diplomates et fonctionnaires, les citoyens Français engagés dans la crise en dehors du cadre de l'action de l'État. Il serait donc inapproprié de spéculer sur leurs pratiques internes.

Par contre, il m'a été possible de consulter la documentation interne du Ministère et d'assister à des échanges de pairs, tel lors de la Conférence des Ambassadeurs qui s'est tenue en septembre 2006. Sur ces bases, il est possible d'affirmer que le retour d'expérience au MAEE prendra occasionnellement la forme de rapports écrits, de types post-mortem, de télégrammes diplomatiques, ou autres. Dans sa forme la plus informelle, il devient un témoignage public lors d'une assemblée de pairs, par exemple dans le cadre des séances plénières de la conférence des ambassadeurs.

Ces initiatives sont instructives et utiles. Elles permettent de documenter les problèmes dans le temps et ont la qualité d'éveiller les consciences dans l'immédiateté, notamment lors d'un témoignage. Par contre, elles ont le défaut de leur qualité, ceci dans le sens que le contenu du discours n'est confronté à aucune vérification ou analyses avant d'être partagé. La mise en place additionnelle d'une méthode de transformation du discours individuel en discours collectif qui, dans la mesure du possible, sera reconnu par tous, pourrait être bénéfique. Il semble en tout cas, que pour cette méthode du retour d'expérience, il est important de rester sur ses gardes et d'éviter de tirer des conclusions hâtives sur le jugement des performances et la mise en place des mesures correctives.

Il a tout de mêmes des cas de pratiques formalisées de RETEX au MAEE; j'ai pu prendre connaissance de trois rapports de RETEX produits au MAEE :

- Exercice de RETEX du CAP sur la crise des Balkans
- Le séisme de l'île de Java en Indonésie
- Le rapatriement des Français à l'étranger

LES OBJECTIFS GÉNÉRIQUES DU RETEX

Selon le ministère de l'intérieur, de l'outre-mer, et des collectivités territoriales de la France³³, le RETEX doit servir à :

1. L'amélioration de la collaboration entre tous les acteurs concernés par la gestion des situations d'urgence ;
2. Identifier les bonnes pratiques et les points positifs pour ancrer les bonnes pratiques ;
3. Identifier les problématiques récurrentes ;
4. Faire émerger des pistes de progrès et construire des scénarii d'actions alternatives.

Le retour d'expérience participe à l'amélioration de l'efficacité de la prévention et de la maîtrise des risques ainsi qu'à l'évitement de crise. Les concepts d'ancrages seraient liés aux théories sur la gestion des risques.

Selon les praticiens de la gestion de crise au MAEE, un risque important à mitiger est le fait que l'édifice de la gestion de crise au MAEE repose trop sur les personnes et pas assez sur les systèmes. À ce jour, le Ministère aurait beaucoup fait reposer ses ambitions en matière de gestion de crise, sur la volonté d'abnégation des agents et leurs talents à résoudre des problèmes complexes dans l'urgence. Ainsi, un des résultats attendus du retour d'expérience est celui de l'amélioration des systèmes.

³³ Pour plus d'information voir leurs guides publiés en 2006 :

A) *Le Retour d'expérience – la gestion des événements de la sécurité civile*

B) *Guide méthodologique - La conduite du retour d'expérience, éléments techniques et opérationnels*

LES PHASES DU RETEX

Le RETEX est à géométrie variable et s'adapte en fonction de l'événement et de ce que l'on désire en retirer. Mais à titre de règle générale, moins le RETEX sera improvisé, plus les chances d'améliorer le rapport coût-bénéfice de l'exercice augmenteront. Selon le Ministère de la Santé et des solidarités de la France (mars 2007: 4) le recours à une méthode doit permettre de faciliter la démarche, de la dédramatiser et d'atteindre les objectifs fixés.

Les cinq grandes phases du retour d'expérience pourraient être :

1. Développement de la méthodologie pour ce cas spécifique

Il ne s'agit pas ici de réinventer la roue à chaque fois mais d'adapter un outil générique aux besoins de circonstances particulières.

2. La collecte des informations, des données et des récits

Cette étape peut prendre diverses formes et exploiter l'ensemble des techniques d'enquêtes existantes et pourra s'appuyer sur les politiques en place eu égard aux rapports exigés suite aux événements majeurs.

3. L'analyse et la validation;

La validation des conclusions de l'analyse est une étape essentielle qui gagne à être scindée en 2 types de tâches; a) partages des conclusions préliminaire et séance de travail sur ce document, et b) partage de la première version du rapport, feedback recueilli par écrit ou lors d'une séance de travail.

4. Formalisation et communication

Partage de la version finale du rapport et annonces des mesures et décisions prises pour mettre en œuvre les leçons apprises.

5. Intégration dans la pratique.

Chacune de ces phases soulèvent des questions d'ordre méthodologiques, des enjeux éthiques et peut être appuyée par divers outils technologiques de gestion de l'information.

Quant à lui, le ministère de l'intérieur et de l'aménagement du territoire, reconnaît les étapes suivantes :

A) Collecte

- Collecte d'informations sous forme d'un compte rendu synthétique des enseignements et des actions entreprises par les services concernés par l'événement de sécurité civile ;
- Conduite des entretiens individuels avec les acteurs de la gestion de l'événement

B) Analyse

- Etablissement du chronogramme (représentation graphique des moments forts de l'événement),

- Synthèse thématique (avant l'événement, pendant l'événement, après l'événement),
- Réalisation du diagramme causes-conséquences, formalisation des fils conducteurs et des cycles de décision,
- Analyse technique, humaine, organisationnelle, juridique.

C) Validation et communication

- Réunion plénière d'échange et de partage sur les enseignements tirés de la gestion de l'événement de sécurité civile, et à l'issue de laquelle le plan d'action est lancé,
- Formalisation et validation avant envoi du rapport de gestion

DES THÉMATIQUES D'ANCRAGE DU RETEX POUR LA GESTION DE CRISES INTERNATIONALES

Les thématiques du RETEX de la gestion de crises internationales découlent du modèle théorique que le MAEE mettra en œuvre pour professionnaliser ses pratiques de gestion de crises internationales.

Il y a un va-et-vient dialectique entre ces trois moments :

- a) le retour sur les événements, les apprentissages et la mise en œuvre des leçons apprises,
- b) la gestion d'un nouvel événement à partir de la nouvelle approche,
- c) le retour sur les événements, les apprentissages et le raffinement des outils, des mécanismes, des approches et des structures de la gestion des crises.

Il se crée alors un effet boule de neige bénéfique. En effet, plus la pratique de la gestion de crise est cartographiée, plus les points d'ancrage du RETEX se structurent ce qui augmente d'autant la qualité du RETEX et les chances d'améliorer la gestion de crise.

À titre d'exemple, si l'expérience a enseigné aux différents partenaires la nécessité en temps de crise de mettre en place une certaine structure de gouvernance, c'est-à-dire une structure qui décide, lors du RETEX, quelle information circule et comment, ainsi que qui fait quoi, la structure de gouvernance sera une des catégories autour de laquelle se fera la réflexion.

Autre exemple, si l'expérience enseigne aux partenaires qu'il est nécessaire d'avoir un plan et une stratégie de communication avec le public, alors la stratégie et plan de communication ainsi que qualité de sa mise en œuvre, seront des thématiques explorés lors du RETEX.

Ces thèmes peuvent être opérationnels, tel la liste des personnes à rejoindre en cas de crise; était-elle à jour ou portée sur le cadre de référence ? Le cadre légal et politiques est-il adapté aux nécessités de la gestion de crises internationales ou peut-il avoir des conséquences sérieuses pour les officiers qui ont travaillé à la gestion de la crise ?³⁴ Ainsi de suite.

³⁴ Un des intervenants, lors de la Conférence des ambassadeurs, relevait que « les ambassadeurs qui traversent les crises attendent le premier cas de celui qui se fera trainer en justice ».

A titre illustratif, voici une liste de thèmes qui pourraient être abordés :

- Qualité des relations médias et de la gestion de l'opinion publique;
- Difficulté rencontrées par l'ambassadeur pour jouer son rôle de coordination;
- Motifs de satisfaction et d'insatisfaction des partenaires, de l'armée, des autres ministères et des ONG;
- Qualité du rapport avec les autorités locales;
- L'usage optimal de technologies disponibles;
- Qualité des outils technologiques disponibles, tels les logiciels de gestion de crise;
- Efficacité du numéro 1-800 (numéro d'appel unique gratuit)
- Rapidité pour renforcer les ambassades

NIVELLEMENT DES EMBÛCHES AU RETEX

L'exercice de retour sur les événements peut faire l'objet de désintérêt, de réticence et de résistance.

Les principaux obstacles seraient la crainte d'exposer ses erreurs et la peur de perdre son temps. D'emblée, il est possible d'imaginer que les agents peuvent être réfractaires à divulguer leurs erreurs pour éviter la sanction ou courir le risque d'accusation directe. Dans le contexte de judiciarisation des crises, ce problème se pose différemment selon les résultats, plus ou moins mitigés, de la gestion de la dite crise. Le ministère de l'intérieur et de l'aménagement du territoire partage l'avis que « La crainte de la sanction incite souvent à la discrétion voire au silence » (2006 :18).

Dans la même ligne d'idées, il est à prévoir que des agents hésiteront à mettre en cause le travail d'un collègue, ou pire d'un supérieur hiérarchique. Un exercice de retour d'expérience mal mené peut se transformer en un aller-retour contre-productif d'accusations. La légitimité des responsables de l'exercice de retour d'expérience pourra logiquement être un facteur clé quant à l'intérêt qu'on peut lui porter. Qui a la légitimité d'appeler et de mener à bien un exercice de retour d'expérience à l'échelle ministérielle et interministérielle ?

Les pratiques antérieures du ministère en matière d'apprentissage continu seront aussi garantes du niveau de scepticisme des acteurs dans la pertinence d'investir de leurs propres temps et efforts dans un exercice qui de surcroît comporte certains risques politiques pour chacun des individus. Ce scepticisme peut être accompagné d'un certain cynisme quant à la qualité et à la pertinence des mesures correctives, si jamais il y en a. Ici encore, le passé sera garant du futur.

Il y aussi ceux qui pourrait avoir un intérêt mitigé à investir dans un exercice qui vise à améliorer ce qui est perçu comme fonctionnant déjà. Ceux qui considèrent que la gestion des crises au MAEE fonctionne ne précisent généralement pas les coûts de la gestion de crise, les conditions dans lesquelles elle se pratique, les critères sur lesquels on s'appuie pour qualifier la performance du Ministère en matière de gestion de crise et finalement, les fameux résultats escomptés.

« Le succès attire le succès », cette phrase clichée semble tout à fait s'appliquer à l'instauration de la pratique du retour d'expérience dans la culture de gestion du ministère. La qualité du premier exercice de retour d'expérience et l'amélioration des pratiques qui en suivra, faciliteront la professionnalisation de cette étape essentielle à toute organisation qui aspire à gérer ses risques et à se positionner en tant qu'organisation apprenante dans un objectif d'optimisation de ressources et d'efficience. « Apprendre dans une organisation signifie évaluer continuellement ce que nous faisons et transformer notre expérience en connaissances accessibles à toute l'organisation et en cohérence avec ses objectifs fondamentaux »(Anderson et Gossen, 2001 : 4).

Le succès de l'intégration de la pratique du retour d'expérience reposera aussi sur la capacité de l'organisation à démontrer la valeur ajoutée qu'elle représente individuellement pour chacune des personnes qui y investiront temps et efforts.

CONCLUSIONS ET LES PROCHAINES ÉTAPES

Cette première analyse de la documentation sur la gestion de crise au MAEE et les premières entrevues, qui ont eu lieu à la sous-direction de la sécurité de la personne, auprès des deux cellules de crises opérationnelles, soit la Délégation de l'action humanitaire (DAH), et la Direction des Français à l'étranger (DFAE), ont permis de soulever des questions importante eut égard à la pertinence de la pratique du retour d'expérience pendant et après la gestion d'une crise internationale.

Les praticiens de la gestion de crises internationales réfutent toutes allégations voulant qu'une crise soit trop singulière pour en tirer des enseignements pour améliorer ses performances. Ils observent dans la pratique que des éléments communs se dessinent au fil de l'eau.

Les personnes rencontrées sont aussi d'avis qu'il reste du chemin à parcourir pour améliorer la gestion des crises internationales. Chez eux, le RETEX est une technique à moindre coût essentielle se pratiquant pendant et après la gestion de crise. Il existe d'autres techniques, tels les audits ou les évaluations mais elles peuvent s'avérer plus onéreuse. Il importe de juger la méthode en fonction de la gravité de la crise et des résultats que l'on désire tirer de la démarche d'enquête *à posteriori*.

Il est bien que l'on puisse améliorer la gestion de crise mais il faut d'emblée connaître les objectifs à atteindre et les critères qui nous permettent de juger de la bonne ou moins bonne gestion d'une crise. Il serait bénéfique de définir ce que l'on entend par une bonne gestion de crise. La définition de seuils minimum de performance flexible obligerait à mettre en place une culture de gestion des risques tout en tenant compte du caractère hautement imprévisible et aléatoire des situations de crises internationales.

CHAPITRE IV

Conclusions et retour sur l'apprentissage



CONCLUSIONS

Mon objectif de stage était de mieux comprendre les enjeux et défis stratégiques de gestion d'une organisation publique dont la raison d'être est celle des relations internationales. L'étude de trois chantiers de la modernisation de l'outil diplomatique m'a permise d'approfondir ma compréhension des concepts de gestion associés au nouveau management public et au changement organisationnel. Je conclus donc sur une série d'observation à partir des concepts et idées maîtresses présentés plus haut, dans le cadre théorique.

Première observation : À l'instar de ce qui a été observé durant les premières années de la modernisation des institutions publiques, durant les années '80 et '90, la réforme de l'Administration française et de l'outil diplomatique français est d'abord une initiative politique. Au MAEE, ce fut en effet le nouveau ministre des affaires extérieures, Alain Juppé, qui en 1994 a commandé un vaste « Audit », le rapport Le Picq, sur la base duquel une série de réformes ont été entreprises. Puis les efforts de modernisation auraient repris de l'élan avec l'arrivée de la LOLF, à l'initiative du parlement et du Sénat. Il est alors fort à parier que le succès des prochaines étapes de mise en œuvre de la LOLF reposera en large partie sur le comportement des parlementaires. L'attention que ces derniers accorderont aux Projets annuels de performance et aux « bleus budgétaires » sera un indicateur important pour les fonctionnaires de l'attention qu'ils devront accorder à la mesure réelle de leur performance.

Deuxième observation : Cette réforme en France, tout comme chez les autres pays de l'OCDE, a comme principale toile de fond les effets de la mondialisation, tels les nombreuses et nouvelles interdépendances, la prolifération des acteurs politiques, l'accélération des mouvances socio-économiques, la valorisation de l'innovation et de la société du savoir, l'accessibilité à l'information à peu de frais, la rencontre des cultures. Ces thèmes s'imposent de plus en plus dans l'analyse fine de l'adaptation de l'outil diplomatique.

Troisième observation : Parmi les effets de la mondialisation énumérés ci-haut, celui de la multiplication des acteurs semble être la pierre de voûte d'une triple réflexion, la première, celle de fond sur les mandats, les rôles et les responsabilités; la deuxième, celle d'ordre pratique relative aux outils et aux moyens nécessaires à sa mise en œuvre; et enfin la troisième, d'ordre stratégique portant sur la combinaison des deux premières qui a pour but d'assurer les conditions de la performance nécessaire au maintien de sa pertinence aux yeux de l'état, des citoyens, des media et de ses partenaires.

Quatrième observation, si la remise en cause des fonctions de l'État ait été à la fois une des sources et des conséquences de la mise en œuvre du renouveau du management public, le sujet semble toujours relativement tabou au MAEE. Les discussions sur le partenariat et l'externalisation comme moyens de rationalisation et d'amélioration des performances ne semblent soulever que peu d'enthousiasme chez la plupart des diplomates et, aujourd'hui à ma connaissance, un nombre restreint de travaux et de rapports d'études explorent sérieusement cette voie.

Cinquième observation, les premières observations des conséquences du Nouveau Management Public sur les fonctions publiques, ont tenu important de souligner qu'aucun modèle de gestion ne constitue une panacée pour solutionner la totalité des

défis. Les analystes des politiques du MAEE semblent d'emblée avoir mis le doigt sur ce qui semble de plus en plus se profiler comme une des faiblesses du NMP, soit le soutien stratégique aux programmes dont la raison d'être est celle des politiques.

Finalement, si la capacité de la diplomatie française à servir les ambitions internationales de la France est tributaire de sa capacité à s'adapter à son contexte, cette dernière n'a pas le choix de maintenir sa lancée de modernisation, car à l'heure de la globalisation les constances tendent à diminuer. Selon nos observations, il resterait du chemin à faire, mais si la tendance se maintient, le MAEE devrait relever ce défi avec succès. Par contre, il est nécessaire que les élus ne perdent pas leur intérêt pour l'exercice de la modernisation. Il est important qu'ils continuent à s'interroger en permanence sur la pertinence de leurs politiques publiques par rapport aux objectifs qu'ils se sont fixés, qu'ils se donnent les outils pour mesurer l'efficacité des institutions à mettre en œuvre les politiques publiques et, que par leurs actions, ils soutiennent la mise en place de nouvelles solutions.

Il ne serait en effet trop important de rappeler que la réforme de la gestion publique est avant tout une question politique.

RETOUR SUR L'APPRENTISSAGE

Une expérience de stage est une occasion d'apprentissage tant sur le plan professionnel que sur le plan personnel.

Sur le plan professionnel, selon mon expérience, le ministère des affaires étrangères français est un milieu tout indiqué pour qui veut être exposé à de nouvelles traditions intellectuelles et à différentes approches de gestion.

Le hasard des choses a voulu que ce stage se déroule la première année d'un des plus grands changements organisationnels de l'histoire du MAEE. L'observation de la mise en œuvre de ces changements et ensuite de leur étude a changé ma compréhension des théories et des concepts du nouveau management public. Ma compréhension intellectuelle des idées maîtresses s'est enrichi d'exemples concrets qui m'amène à adopter une nouvelle position épistémologique face aux prémisses du NMP et à la rhétorique qui accompagne sa mise en œuvre.

La France en débutant ce processus plus de 20 ans après bien des pays de l'OCDE peut profiter des leçons apprises des autres. La façon avec laquelle la France s'est approprié les concepts et les opérationnalisés est pour moi d'un grand intérêt. Alors que ce rapport se termine, je continue à suivre l'évolution des travaux sur la LOLF, notamment en ce qui concerne la structure des « bleus budgétaires ». Je suis en effet curieuse d'observer comment la France va résoudre le problème très difficile du rapprochement des informations financières et non-financières. Ceci est un défi de taille que le Canada essaie toujours de relever.

L'étude du réseau et de la gestion de crise, me donne un tout autre regard sur l'évolution de la formulation de la politique étrangère canadienne. Je saisi mieux la multitude d'enjeux qui se cachent derrière des décisions en matière de réseaux et en matière d'action directes et indirectes. Mes travaux me permettent de saisir avec plus d'acuité les leviers de la pratique de l'influence et du pouvoir.

Sur le plan personnel, l'expérience de stage est le moment de rencontres et une occasion de tisser des liens. Par ailleurs, je crois que l'apprentissage de stage est peu

de choses sans le concours de deux personnages clés, le maître de stage et le professeur. La relation de confiance qui se créent entre le stagiaire et ces derniers, ainsi que l'engagement éthique à appuyer et encadrer les efforts déployés par ailleurs par l'étudiant, sont les pierres de voûte de cette méthode d'apprentissage.

Le maître de stage joue un rôle clés pour orienter l'expérience, exposer le stagiaire à ses méthodes et processus et à lui offrir des opportunités de créer des liens avec les collègues. La confiance que M. Pierre Lévy m'a accordée a été déterminante. De plus, la saine ambiance du CAP a créé un terreau fertile pour l'échange des idées et la bonne humeur. Les résultats sont probants. Au niveau professionnel, mes travaux ont eu des applications concrètes et quasi immédiates pour le CAP. Ils leur ont permis de se positionner publiquement sur le rôle du RETEX dans la gestion de crise, en s'appuyant sur une démarche analytique crédible.

Sur le plan humain, je voudrais mentionner quelques anecdotes afin d'illustrer des liens qui se sont tissés au sein de l'équipe et l'agréable ambiance de travail. À la fin de stage, les stagiaires ont remis à Pierre Lévy et à son équipe un rapport collectif sous forme de roman-photo, inspiré de la trame dramatique des neuf petits nègres d'Agatha Christie, dans lequel chaque employé du CAP y joue un rôle, et qui se termine sur la citation suivante de Georges de Porto-Riche: « Un diplomate qui s'amuse est moins dangereux qu'un diplomate qui travaille ». Le dernier jour de mon séjour au CAP, M. Lévy a sabré le champagne et nous avons terminé la soirée entre collègues et amis dans un resto brésilien très animé. Finalement, le jour de mon retour au Canada, mon téléphone portable n'a pas cessé de sonner car tous mes collègues ainsi que plusieurs des diplomates que j'avais rencontrés en entrevue m'ont appelé pour me souhaiter bon voyage. C'est essentiellement grâce à ce séjour au CAP que je reviens riche de nouvelles connaissances et de nouvelles amitiés.

Le professeur responsable, lui, aiguille et professionnalise la démarche intellectuelle et méthodologique de l'étudiant. L'engagement et la disponibilité généreuse du professeur Bourgault à jouer ce rôle nonobstant l'exercice d'analyse à rebours dans lequel il a dû m'accompagner et malgré ses nombreuses obligations professionnelles, ont été déterminants dans la finalisation de ce projet. Je l'en remercie sincèrement.

In fine, je conclus cette expérience sur un bilan positif. J'espère que ce rapport sera utile aux stagiaires qui me suivront ainsi qu'aux diplomates qui m'ont accueillie.

BIBLIOGRAPHIE

- BOIVERT, Patrick et Raphaël MOORE (2004). « La gestion des crises et des situations d'urgence : un guide pour les gestionnaires de la Fonction publique du Canada ». Ottawa : Centre canadien de gestion
- BOURGAULT, Jacques (2006). « Les réformes budgétaires de type managérial : observations chez quelques précurseurs », *Revue française d'administration publique*, No 117. Paris : ÉNA. pp. 69-84.
- BOURGAULT, Jacques (2004). « Les réformes incitent les responsables publics à plus de rigueur », in MARINI, Philippe (éd.), *Services publics : réussir le changement*. Paris, Prélude et fugue, p. 147-157.
- BOURGAULT, Jacques (1999). « Implications de la bonne gouvernance », in CORKERY, Joan, *Gouvernance : concepts et applications / Governance : Concepts and Applications*. Bruxelles, Institut international des sciences administratives, p. 173-189.
- BOURGAULT, Jacques (1997). « La gestion de la performance dans la haute fonction publique : quelques cas issus du modèle de Whitehall », in GUAY, Marie-Michèle (éd.), *Performance et secteur public : réalités, enjeux et paradoxes*. Sainte-Foy, Presses de l'Université du Québec, p. 193-213.
- BOURGAULT, Jacques et Barbara CARROLL (1997). "La haute fonction publique canadienne : derniers vestiges du modèle de Whitehall?", in BOURGAULT, Jacques, DEMERS, Maurice et WILLIAMS, Cynthia (éd.), *Administration publique et management public : expériences canadiennes*. Québec, Publications du Québec, p. 95-106.
- BOUVIER, Michel et André BARILARI (2007). « La LOLF et la nouvelle gouvernance financière de l'État », Collection Systèmes, Éd. L.G.D.J.
- BRANGER, Jean-Guy (2006). « Action extérieure de l'État, moyens de l'action internationale », Projet de loi de finances pour 2007, Tome 1. Sénat, Session ordinaire de 2006-2007, Annexe au procès verbale de la séance du 23 novembre 2006.
- BROOKINGS INSTITUTION (2006). « Lessons learned in anticipating, preventing and responding to conflict », *A Brookings Institution Policy briefing with International Crisis Group*. Washington: Brookings Institution. Transcript from a tape recording
- BRUNETIÈRE, Jean-René (2006). « Les indicateurs de la loi organique relative aux lois de Finances (LOLF) : une occasion de débat démocratiques? », *Revue française d'administration publique*, No 117. Paris : ÉNA, pp. 95-112
- CALMETTE, Jean-François (2006). « La loi organique relative aux lois de Finances (LOLF) : un texte, un esprit, une pratique », *Revue française d'administration publique*, No 117. Paris : ÉNA, pp. 43-56.
- CARRZ, Gilles (2006). « Action extérieure de l'État », Rapport à l'Assemblée nationale, n° 3341, 12 octobre 2006

- CHARTIER, Jérôme (2006). « Clôture des travaux de la matinée ». *Actes du Séminaire de Royaumont*, 9-10 juin 2006. MAE France.
- CYTERMANN, Jean-Richard (2006). « L'architecture de la loi organique relative aux lois de Finances (LOLF) dans le domaine de l'éducation et la recherche : choix politiques ou choix techniques? », *Revue française d'administration publique*, No 117. Paris : ÉNA, pp. 85-94.
- DE LABOUAYE, Stanislas (2005). Note au Secrétaire général et au directeur de Cabinet du Ministre sur les difficultés rencontrées pour contribuer aux missions civiles de l'Union européenne (12 janvier 2005).
- EUROCRISE (2006). « Audit pour un Centre de Situation au MAE », vol. I et II.
- EVENO, Anne (2006). « Dépenses publiques, l'Action de l'Etat à l'étranger critiquée », *La Tribune*, 19 avril 2006.
- FRANCE, MATIGNON (2006). « Communiqué pour annoncer la relance du comité interministériel des moyes de l'état à l'étranger (CIMEE) », communiqué du Premier ministre (Paris, 25 juillet 2006).
- FRANCE, ÉLYSEE (2007). Lettre de mission de M. Nicolas Sarkozy, président de la République, adressée à M. Bernard Kouchner, ministre des Affaires étrangères et européennes (Paris, 27 août 2007).
- FRANCE, QUAI D'ORSAY (2006). Compte rendu de la réunion préparatoire à la réunion du Comité permanent du CIMEE (Paris, 20 avril 2006)
- FRANCE, MINEFI (2006). « La fonction de responsable de programme, problématique et calendrier de travail du collège des directeurs financiers du 31 ai 2006 ». Source : Réunion du mercredi 31 mai 2006, <https://www.collegedaf.minefi.gouv.fr>
- FRANCE, MINISTERE DE LA SANTE ET DES SOLIDARITES DE LA FRANCE (2007). « Méthodologie de retour d'expérience pour les événements sanitaires ou à impact sanitaire ». Rapport interne de mars 2007.
- FRANCE, MINISTERE DE L'INTERIEUR, DE L'OUTRE-MER, ET DES COLLECTIVITES TERRITORIALES (2006). « Le Retour d'expérience – la gestion des événements de la sécurité civile en France et dans le monde. Bilan 2006 ». Rapport interne.
- FRANCE, MINISTERE DE L'INTERIEUR ET DE L'AMENAGEMENT DU TERRITOIRE (2006). « La conduite du retour d'expérience, éléments techniques et opérationnels ». Guide méthodologique publié en juillet 2006.
- FRANCE, MINISTÈRE DE L'INTÉRIEUR ET DE L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE (2006). « La conduite du retour d'expérience, éléments de culture professionnelle ». Document interne de juillet 2006.
- FRANCE, MINISTERE DES AFFAIRES ÉTRANGERES (2005). « Guide sur la nomenclature budgétaire et comptable ». Document interne, décembre 2005.
- FRANCE, MINISTERE DES AFFAIRES ÉTRANGERES (2005). « Attributions des services administratifs et financiers dans les postes à l'étranger – Généralisation des SAFU ». Direction des Affaires budgétaires et Financières, circulaire No. 3021 du 18 juillet 2005.
- FRANCE, MINISTERE DES AFFAIRES ÉTRANGERES (2005). Les correspondances du Ministère des Affaires étrangères, No 59 et No 61.

- FRANCE, MINISTERE DES AFFAIRES ÉTRANGERES (2006). « Projet intégrant les propositions d'amendement présentées par la DGTPE ». Document interne de la Directive Nationale d'Orientation des Ambassades du 10 mai 2006.
- FRANCE, MINISTERE DES AFFAIRES ETRANGERES (2006). « Contrôle de gestion et mesure de la performance », présentation PowerPoint pour les *Journées SAF* du 3 & 4 juillet 2006.
- FRANCE, MINISTERE DES AFFAIRES ETRANGERES (2006). Note de circulaire pour les Directeurs, Directeurs adjoints et les chefs de service concernant l'évolution de la direction collégiale. 8 juin 2006.
- FRANCE, MINISTERE DES AFFAIRES ÉTRANGERES (2006). « La mise en œuvre de la loi organique relative aux lois de finances au Ministère des Affaires étrangères », présentation PowerPoint disponible sur Diplonet (intranet).
- FRANCE, MINISTERE DES AFFAIRES ÉTRANGERES (2006). « La mise en œuvre de la LOLF au MAE ». Document interne.
- FRANCE, MINISTERE DES AFFAIRES ÉTRANGERES (2006). « L'essentiel de la nouvelle comptabilité de l'État ». Document interne.
- FRANCE, MINISTERE DES AFFAIRES ÉTRANGERES (2006). « Mémento – Les objectifs et les indicateurs opérationnels ». Document interne.
- FRANCE, MINISTERE DES AFFAIRES ÉTRANGERES (2006). « La nouvelle comptabilité de l'État, module 'Services gestionnaires' ». Document interne.
- FRANCE, MINISTERE DES AFFAIRES ÉTRANGERES (2006). Mission à Ottawa de M. MIGAUD, député de l'Isère, sur les procédures budgétaires canadiennes. Télégramme Diplomatique 461, 27 juillet 2006, rédigé par la Mission économique de France à Ottawa.
- FRANCE, MINISTERE DES AFFAIRES ÉTRANGERES (2006). Mission à Ottawa de M. MIGAUD, député de l'Isère, sur les procédures budgétaires canadiennes. Document interne de la Mission économique de France à Ottawa.
- FRANCE, MINISTERE DES AFFAIRES ÉTRANGERES (2006). Mission à Ottawa de M. Didier MIGAUD. Télégramme Diplomatique no 461, 27 juillet 2006.
- FRANCE, MINISTERE DES AFFAIRES ÉTRANGERES (2006), « La Directive Nationale d'Orientation des Ambassades 2006-2008 ». Document interne.
- FRANCE, MINISTERE DES AFFAIRES ÉTRANGERES (2006). Contrat de modernisation du MAE 2006-2008.
- FRANCE, MINISTERE DES AFFAIRES ÉTRANGERES (2006). « Evolution de la direction collégiale », note circulaire No. SG/2006-384 du 8 juin 2006.
- FRANCE, MINISTERE DES AFFAIRES ÉTRANGERES (2006), « La réactivation du comité interministériel des moyens de l'État à l'Étranger (CIMEE) », *Les notes de la DGA*, circulaire interne, mars 2006.
- FRANCE, MINISTERE DES AFFAIRES ÉTRANGERES (2006). « Le ministère des Affaires étrangères en bref ».
- FRANCE, MINISTERE DES AFFAIRES ÉTRANGERES (2007). « La LOLF peut-elle produire une modernisation des administrations ? Le cas des services de l'Etat à

- l'étranger », note à l'attention du Sénateur GOUTEYRON en réponse à son rapport du 6 juin 2006 sur les observations relatives à la performance.
- FRANCE, MINISTERE DES AFFAIRES ÉTRANGERES (2007). *Bulletin Officiel*, No 98. – 31 mars 2007.
- FRANCE, MINISTERE DES AFFAIRES ÉTRANGERES (2007). « Le réseau de la France à l'étranger », *La dépêche du Quai D'Orsay*. Numéro hors série. Juillet 2007
- GAUTHIER, Benoît (1998). Recherche sociale. De la problématique à la collecte de données. Québec: Presse de l'université du Québec.
- GOUTEYRON, Adrien (2006). Rapport d'information fait au nom des Finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la Nation sur la simplification de la gestion des ambassades, No 272. Paris : Sénat, session ordinaire de 2005-2006.
- HERTZOG, Robert (2006). « La loi organique relative aux lois des finances (LOLF) dans l'histoire des grands textes budgétaires : continuité et innovation », *Revue française d'administration publique*, No 117. Paris : ÉNA, pp. 15-30.
- INGLEBERT, Xavier (2006). « Manager avec la LOLF », Collection *Réforme de l'État*. Paris : Groupe Revue Fiduciaire.
- JUPPE, Alain (1994). Discours du Ministre des Affaires Etrangères à la Conférence des ambassadeurs, Paris, 1er septembre 1994.
- KERVERN, Georges-Yves et Philippe BOULENGER (2007). « Cindyniques - Concepts et mode d'emploi » - Collection *Cindyniques - Sciences du danger*. Editions Economica.
- KESSLER, Marie-Christine (2006). « Les ambassadeurs : une élite contestée ? », *Les Elites administratives en France et en Italie*, Editions Panthéon-Assas, Colloques, Paris, 2006, pp.171-185.
- KESSLER, Marie-Christine (1999). « La politique étrangère de la France, acteurs et processus ». Paris : Presses des Sc Po.
- LAMBERT, Alain et Didier MIGAUD (2006). « La loi organique relative aux lois de Finances (LOLF) : levier de la réforme de l'État. », *Revue française d'administration publique*, No 117. Paris : ÉNA. pp. 11-14.
- LAMBERT, Alain et Didier MIGAUD (2006). « La loi organique relative aux lois de Finances : à l'épreuve de la pratique, insuffler une nouvelle dynamique à la réforme ». Rapport au gouvernement. Octobre 2006.
- LASCOMBE, Michel et Xavier VANDENDRIESSCHE (2006). « La loi organique relative aux lois de Finances (LOLF) et le contrôle des finances publiques », *Revue française d'administration publique*, No 117. Paris : ÉNA, pp. 131-148.
- LE BRIS, Raymond-François (2005). « Réflexion et propositions sur l'organisation et le fonctionnement des services de l'Etat à l'étranger », rapport au Premier ministre, La Documentation française, Paris, 2005.
- LE MONDE (2001). « Quai d'Orsay : la réforme ! la réforme ! », 25 avril 2001.
- LE MONDE (2001). « La disparition de la coopé », 26 avril 2001.
- LE MONDE (2001). « Tout changer pour ne rien changer », 27 avril 2001.

- LES ÉCHOS (2006). « La France redéploie ses ambassades – le Quai d'Orsay change de modèle pour s'adapter à la nouvelle donne mondiale. », 9 mai 2006.
- MARINI, Philippe (2006). « La loi organique relative aux lois de finances (LOLF), un outil pour la réforme de l'état », *Societal*, No 53, 3e trimestre 2006, Paris : PUF, pp. 33-37
- MENY, Yves (1999). *Le système politique français*. Collection Clefs. Paris : Montchrestien
- MIGAUD, Didier (2001), Rapport de M. Didier MIGAUD au nom de la commission spéciale chargée d'examiner la proposition de loi organique (n° 2540) relative aux lois des finances.
- PERRET, Bernard (2006). « De l'échec de la rationalisation des choix budgétaires (RCB) à la loi organique relative aux lois de Finances (LOLF) », *Revue française d'administration publique*, No 117. Paris : ÉNA, pp. 31-42.
- PLANE, Mathieu (2006). « Des finances publiques en meilleure santé en 2006? », *Lettre de l'OFCE*, No 272, lundi 30 janvier 2006.
- SANTISO, Carlos (2006). « Pour le meilleur ou pour le pire ? Le rôle du parlement dans le processus budgétaire des pays en développement », *Revue française d'administration publique*, No 117. Paris : ÉNA, pp. 149-186.
- SCHACTER, Mark (2006). « "The Worth of a Garden": Performance Measurement and Policy Advice in the Public Service », A discussion paper prepared for the Results Management and Reporting Directorate Treasury Board Secretariat.
- TAVERNIER, Yves (2002). « L'ambassadeur, entre tradition et modernité », *Les documents d'information de l'assemblée nationale*, No 3620. Onzième législature. Commission des finances. Paris : Assemblée nationale.
- TAVERNIER, Yves (2002). « Le réseau diplomatique et le rôle des ambassadeurs », *Rapport d'information déposé à l'Assemblée nationale*, N° 3620. Commission des finances. Paris : Assemblée nationale.
- THOMAS, Paul (1996). « Au-delà des mots à la mode : faire face au changement dans le secteur public », *Revue internationale des sciences administratives*, Vol. 39 No 1, pp5-36.
- TROSA, Sylvie (2006). « La loi organique relative aux lois de Finances (LOLF) : contrôle ou liberté », *Revue française d'administration publique*, No 117. Paris : ÉNA. pp. 57-68.
- TROSA, Sylvie (2006). « Vers un management public postbureaucratique », *Societal*, No 53, 3e trimestre 2006, Paris : PUF, pp. 44-49
- WOERTH, Éric et Jérôme CHARTIER (2006). « Conclusion des travaux de la Mission d'évaluation et de contrôle sur les services de l'État à l'étranger », *Les documents d'information de l'assemblée nationale*, N° 3255. Commission des finances. Paris : Assemblée nationale.

ANNEXE

LES CORRESPONDANCES

DU MINISTÈRE DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES

L'évaluation et le retour d'expérience

MINISTÈRE DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES - 1^{er} SEMESTRE 2006



Chronique des postes
LUFAR

Portrait
des marathoniens du MAE

Diplomates-écrivains

LE RETEX, OU COMMENT UNE PRATIQUE MILITAIRE POURRAIT AUSSI PROFITER AUX DIPLOMATES



LE RETEX, POUR RENFORCER NOTRE GESTION DES CRISES

Autrefois *lessons learned*, aujourd'hui « retour d'expérience », voire « retex » pour reprendre l'expression en usage parmi les cercles militaires : progressivement, l'idée s'impose qu'il y a dans chaque entreprise – et notamment dans la façon dont le Département gère chaque épisode de crise auquel il est confronté – non seulement un bilan à dresser et des enseignements à en tirer, mais aussi et surtout des ajustements et des mesures nouvelles à mettre en œuvre pour améliorer notre dispositif et nos conditions de travail.

Comme sur d'autres terrains (la planification), tout se passe comme si nous, diplomates, réalisions que – malgré des différences substantielles (les armées ont des doctrines, des matériels et des équipements, des formations individuelles et collectives dont l'importance est vitale, au sens premier du terme, et qu'elles font donc évoluer en permanence) –, nous avons à apprendre de pratiques considérées comme normales et indispensables à la fois chez les militaires, au point que des services entiers s'y consacrent et que des personnels dédiés à cette tâche peuvent être affectés au sein d'une opération sur théâtre de l'origine jusqu'à son terme.

Comme le Ministre l'a dit lors de la conférence des ambassadeurs,

et comme le Secrétaire général le rappelle à l'ouverture de ce numéro, notre dispositif diplomatique de gestion des crises repose largement sur l'abnégation des agents. À l'occasion de ses travaux sur la gestion des crises, le centre d'analyse et de prévision a pu constater que l'un des mérites de cette abnégation était de compenser efficacement, mais de façon informelle, parfois improvisée et fondamentalement fragile, des faiblesses récurrentes de notre dispositif, de nos outils ou de nos procédures. Or, il serait possible de remédier à ces faiblesses en développant des outils, des procédures, des formations et d'autres instruments de gestion de crise, pour autant que ces faiblesses soient formellement identifiées, mais aussi prises en compte et traitées.

C'est bien là l'un des enjeux du renforcement déjà entrepris, et relancé encore avec la dernière conférence des ambassadeurs, de notre dispositif diplomatique de gestion des crises. Un enjeu d'autant plus pressant que pèse de plus en plus sur nous une obligation de résultats, et non pas seulement de moyens.

LE RETEX, ÇA STRUCTURE

Avec le retour d'expérience, il s'agit de tirer les enseignements, positifs comme négatifs, des expériences passées, puis d'enrichir les opérations suivantes de ces leçons en veillant à ce qu'elles soient transformées en mesu-

res concrètes en termes de formation, de procédures, d'actualisation des bases de données ou des plans, d'outils (logiciels, instruments financiers, cadre réglementaire), etc. La finalité de l'exercice est donc essentiellement opérationnelle, et vise à professionnaliser la gestion de crise.

Dans l'absolu, le retex, pratiqué non seulement dans les armées, mais aussi largement dans le secteur privé, est une démarche méthodologique de collecte et d'analyse *a posteriori* d'expériences individuelles reconstruites en expérience collective. Avec l'idée non seulement d'améliorer l'efficacité (voire l'efficience, en termes de coûts) opérationnelle de l'organisme, mais aussi de le faire en tirant partie de l'expérience concrète des agents directement concernés (ce qui est aussi, d'un point de vue managérial, une manière de les mobiliser, de les motiver et de les impliquer dans la gestion de leurs propres conditions de travail).

Un retour d'expérience efficace suppose néanmoins d'avoir un cadre à faire évoluer, ce qui suppose de sortir de l'improvisation ou de l'informel qui caractérisent encore largement, malgré les progrès réalisés ponctuellement, notre approche de la gestion des crises.

LE RETEX, ÇA SE STRUCTURE

Pour qu'une démarche de retour d'expérience tienne ses promesses, il

est indispensable de développer une approche structurée. En termes de méthode, on peut identifier trois grandes phases : la collecte des données et des récits, l'analyse et la formalisation de ces éléments, la communication interne et l'intégration dans la pratique des enseignements tirés. Mais il ne s'agit pas seulement de réussir chacune de ces étapes. Encore faut-il donner une dimension continue à l'exercice, et le faire savoir, pour que l'amélioration, forcément progressive et expérimentale, puisse prendre toute son ampleur.

En outre, il convient de ne pas être naïf. Si la valeur ajoutée du retour d'expérience semble théoriquement aller de soi, le retex peut tout à fait susciter le désintérêt, la réticence, voire la résistance. On en prendra deux exemples parmi d'autres. Pour commencer, il est important de distinguer ce type de démarche d'une évaluation des individus : il s'agit au contraire de s'intéresser à l'environnement dans lequel ils ont agi, pour identifier les dysfonctionnements qui ont nui à leur performance et les corriger. Ensuite, le scepticisme sur le résultat de la démarche (« ça ne changera rien » ou au contraire « ça va encore aboutir à une usine à gaz ») est logiquement un facteur clé de l'intérêt que les agents lui porteront (et donc du temps qu'ils lui consacreront), quel

que soit leur niveau de responsabilité hiérarchique : il est donc essentiel de porter une grande attention à chacune des trois phases décrites ci-dessus, y compris celle qui est la plus concrète, c'est-à-dire la mise en œuvre des recommandations.

COMME M. JOURDAIN ?

Ces défis, le Département est armé pour les relever. D'ailleurs, le retex y existe déjà. La DFAE le pratique systématiquement après chaque crise (Côte d'Ivoire, tsunami, Liban), associant l'ensemble des acteurs du Département, des autres ministères et d'entités comme la Croix-Rouge ou Air France. La DAH (délégation à l'action humanitaire) fait de même, en liaison avec ses partenaires de la Sécurité civile, du ministère de la défense et du ministère de la santé. C'est aussi le cas, mais de façon ponctuelle, pour certains postes (comme au Liban et à Chypre après la crise de cet été) ou pour le CAP, avec un exercice il y a quelques mois sur les Balkans (voir l'article en page 12).

Le défi est désormais de passer au niveau supérieur, de professionnaliser sur ce terrain comme sur les autres notre dispositif de gestion des crises. Le retour d'expérience pourrait être étendu à l'ensemble de notre dispositif de gestion des crises, et pas seulement à ses volets

humanitaires et consulaires pris isolément. Il pourrait prendre un tour plus transversal et systématique. Il doit enfin s'ouvrir au-delà du Département, tant la gestion des crises est aujourd'hui largement un exercice interministériel, voire plus large encore avec le rôle joué par les entreprises, les ONG, les organisations internationales, etc.

Travailler dans ce sens implique non seulement de développer notre propre pratique du retour d'expérience, mais aussi, pour que les enseignements qui en seront tirés puissent produire tous leurs effets, de continuer à renforcer parallèlement, et progressivement, notre dispositif de gestion des crises dans son ensemble : actions spécifiques de formation, outils technologiques (bases de données, centre de situation), voire exercices grandeur nature, le cas échéant à deux ou à trois ministères. Mais l'ambition de cet objectif de moyen terme n'empêche pas de progresser pas à pas. Au contraire, c'est même là l'un des principes, très pragmatique, du retour d'expérience.

Éric Gérard, Manuel Lafont Rapnouil
Chargés de mission
auprès du centre d'analyse
et de prévision
Julie Cavanagh, stagiaire

