

**Conférence des ambassadeurs et des
ambassadrices - Discours de M.
Edouard Philippe, Premier ministre**
(Paris, 28 août 2018)

(Seul le prononcé fait foi)

Monsieur le Ministre,

Madame la Ministre,

Monsieur le Secrétaire d'Etat,

Mesdames et Messieurs les Ambassadeurs,

Hier le président de la République a fixé le cap de l'action diplomatique de notre pays. Une prise de hauteur périodique qui est nécessaire.

Nécessaire parce que "le proche passé - écrit Marc Bloch dans *L'Etrange défaite* - est un commode écran ; il cache les lointains de l'histoire et leurs tragiques possibilités de renouvellement". Et cette année n'a pas été avare "en tragiques possibilités de renouvellement". Des événements qui ont conduit à une sorte de retour aux fondamentaux de la puissance. Trois fondamentaux me semblent principalement revenir sur le devant de la scène.

Le premier, c'est la capacité militaire. La règle de droit nous a fait un peu oublier à nous, Européens, la dure réalité des rapports de force. Je ne dis pas que le droit ne compte plus. Je constate que la scène internationale s'est peuplée d'un certain nombre "d'hommes forts", comme on n'en avait rarement vus ces dernières années, et qu'ils n'hésitent plus à faire usage de la force, ou à menacer de le faire, pour imposer leurs revendications. D'où la nécessité pour les Nations qui le peuvent de "ne pas baisser la garde". De réinvestir ou d'investir dans nos capacités militaires. C'est ce que nous avons fait en prévoyant de porter le budget de notre Défense à 2% de notre PIB en 2025. Nous aimons la paix. Nous respectons le droit. Toute notre diplomatie est tournée vers ce but. Mais nous ne sommes pas naïfs et nous savons que notre capacité militaire conditionne en partie notre action internationale.

Le deuxième déterminant est commercial. Là encore, avec la mondialisation, le spectre de la guerre commerciale nous semblait appartenir au passé. Or, rarement des décisions politiques n'auront autant influencé la situation économique. En une soixantaine de jours, des centaines d'entreprises ont dû se retirer d'Iran. Des entreprises qui vont en outre devoir s'adapter à des

devises, à des cours et à des tarifs douaniers fluctuants. Baisse de la livre, baisse du yuan, début de remontée des taux aux Etats-Unis, hausse du prix du pétrole, très haut niveau du marché des actions. La liste est longue et à bien des égards, inquiétante.

Un troisième déterminant de la puissance qui se rappelle à nous, et le président de la République l'a évoqué hier : c'est la géographie. Ou plutôt son réveil. Une géographie qui n'est plus "ce professeur qui fait son cours devant des bancs vides" dont parle Paul Morand dans un essai qu'il consacre au voyage. Une géographie qui fait son grand retour dans l'actualité. Ce retour, c'est les Etats-Unis qui renoncent à certains de leurs engagements. C'est le Brexit. C'est la Russie. Un retour de la géographie qui nous oblige à redéfinir notre propre territorialité. En renforçant la souveraineté européenne. En redéfinissant les liens intimes qui nous lient à l'Afrique. En "investissant" l'espace européen, peut-être pas jusqu'à l'Oural, mais dans une vision ambitieuse de l'Europe. En étant capable aussi d'inventer de nouveaux modes de gouvernance. Les Français l'oublient, mais c'est la France qui en 1975 a inventé le G5. Avec le président de la République et le ministre de l'Europe et des affaires étrangères, avec la ministre de l'Europe et le secrétaire d'Etat, vous êtes à l'initiative sur tous les fronts. À nous d'inventer les nouveaux formats, les nouvelles méthodes, qui seront celles de notre temps. Et pour paraphraser Albert Camus, vous prouvez tous les jours que les limites de la géographie ne sont pas, et c'est heureux, celles de l'esprit.

Vous en avez les moyens parce que vous êtes les héritiers d'une très belle tradition diplomatique française. La France est une grande puissance militaire. Elle est une grande puissance économique. Mais elle est aussi une grande puissance diplomatique. C'était vrai au 18^e siècle et même avant. C'est encore vrai en 2018, sous la conduite de Jean-Yves Le Drian. Peu de pays peuvent se prévaloir d'une telle continuité.

Mais je connais aussi la difficulté de votre métier et les sacrifices, souvent personnels, qu'il exige, les risques physiques parfois qui doivent être pris. Plusieurs ici peuvent en témoigner, quand une ambassade est prise d'assaut, quand un attentat est perpétré à proximité, quand il faut être au contact de groupes non étatiques en zone dangereuse. Il faut parler à tout le monde, patiemment, fermement, sans transiger sur ses valeurs, mais sans offenser non plus ses interlocuteurs.

Le président de la République a fixé le cap. Moi je viens vous parler de l'exécution, des moyens, des budgets. Comme l'a voulu le concepteur des institutions de la Ve République, le président de la République est la tête pensante du pouvoir et le Premier ministre, la tête agissante.

Et c'est très bien ainsi.

Car avoir de l'ambition, c'est bien. Il en faut. Mais en avoir les moyens, c'est bien aussi. Et vous le savez : la France ne sera écoutée à l'extérieur que si elle est forte à l'intérieur. Alors, bien sûr, la force du verbe, la vision, l'audace, le talent de ses diplomates ont souvent permis à notre pays de boxer un peu au-dessus de sa catégorie. Mais sur le long terme, on ne peut construire une diplomatie solide que sur une économie, des structures, des fondamentaux solides. C'est d'ailleurs une constante de notre histoire : dès que la France a su se transformer, au XIX^e siècle, en 1945, en 1960, dès qu'elle a su forger les outils et les compétences dont

elle avait besoin, elle a recouvré son influence, son rayonnement.

C'est le sens des profondes transformations que nous avons engagées avec le président de la République dans tous les domaines de la vie économique et sociale de notre pays. Des transformations que nous allons poursuivre tout au long de cette année. Je vous avais dit, l'année dernière, que nous passerions sous la barre des 3% de déficit. Je vous avais également dit que je n'étais pas le premier à prendre cet engagement. Depuis, nous l'avons tenu, même si beaucoup reste à faire pour consolider cet acquis dans la durée.

C'est le sens aussi de la réflexion stratégique sur l'organisation et les missions de l'Etat dont le président de la République vous a entretenu hier. En France, pour transformer le pays, il faut transformer l'action publique. Transformer son organisation, ses méthodes de travail, ses missions. Transformer donc, mais avec méthode, avec rigueur, avec respect et avec bon sens aussi.

C'est dans cette perspective que nous avons engagé la démarche "Action publique 2022". Une démarche dont certains principes ont un écho particulier parmi les représentants des réseaux de l'Etat à l'étranger que vous êtes.

Quel est donc le sens de cette transformation ?

Depuis plus d'un an, le président de la République formule une nouvelle géographie des relations internationales. Et nous devons donc - je m'inclus dans le lot - formuler une nouvelle manière de nous organiser. Ce n'est pas nouveau pour vous. Le Quai d'Orsay a déjà prouvé, dans le passé, son agilité.

Pour réussir, il faut que les responsabilités soient claires. Le moins que l'on puisse dire c'est que vos organisations sont vastes. Aussi vastes que le monde. Et puis comme souvent, comme partout - et pas seulement dans le secteur public - s'ajoutent de nouvelles strates. Des strates qui créent de la complexité. Si bien qu'à la fin, on ne sait plus qui décide de quoi et surtout qui est responsable de quoi. En clair, et pour paraphraser Pierre Ronsanvallon, nous faisons face à une "crise de l'imputation". Je vous rassure : elle ne concerne pas que les réseaux de l'Etat à l'étranger. Mais disons qu'en ce qui vous concerne, elle se traduit par des difficultés très concrètes à au moins deux niveaux :

Au niveau de l'action quotidienne d'abord. Plusieurs d'entre vous indiquaient - je n'irais pas jusqu'à dire "se plaignaient" - ne pas pouvoir proposer la composition de leurs équipes et les modalités de leur action commune. Et c'est vrai : vous ne disposez pas toujours d'un vrai pouvoir de nomination ; rarement d'un pouvoir de reconnaissance des mérites ; et, certains d'entre vous, disposent d'une autorité que je qualifierais de variable, sur leurs collaborateurs. J'ajoute, et c'est d'ailleurs votre ministre qui a eu l'occasion de le souligner à plusieurs reprises, que les services communs de gestion doivent parfois gérer jusqu'à 42 enveloppes budgétaires distinctes. En résumé, nous avons réussi le tour de force de reproduire, à des centaines voire des milliers de kilomètres d'ici, la complexité d'une administration centrale.

Concrètement, cela se traduit par l'hypertrophie des fonctions dites "supports" qui représentent 30% des ETP à l'étranger. Je ne dis pas que ces agents ne font pas bien leur travail. Mais que l'heure est peut-être venue de cesser de gérer nos personnels à l'étranger en "silo" pour le faire de manière plus transversale. Et qu'en raison du coût pour la collectivité nationale d'une expatriation, nous devons sans doute mieux réfléchir aux profils et aux métiers que nous voulons envoyer à l'étranger. L'enjeu est de taille : l'Etat et les opérateurs sous plafond, cela représente au total 20.000 agents. À titre de comparaison, l'ensemble de la justice judiciaire, magistrats et greffiers sur tout le territoire national, ce sont 30.000 ETP.

Le second niveau, c'est celui de l'action stratégique. Avec vos ministres, nous avons constaté que nous n'étions pas capables d'avoir une vision claire de la présence de nos effectifs à l'étranger, de leurs métiers, et de leurs objectifs. Le fameux "CORINTE" censé répondre à cette nécessité ne s'est jamais réuni au niveau politique, c'est-à-dire au niveau des ministres. Chacun dispose d'informations parcellaires, souvent pas à jour (nous raisonnons à l'heure actuelle encore sur des données de 2016...). Et il est, dans ces conditions, encore moins évident d'avoir une vision prospective de la manière dont nous voulons être représentés à l'étranger, tant géographiquement que par filière métier.

Face à cette complexité, la réponse du gouvernement consiste à donner à l'ambassadeur les moyens de gérer son ambassade. Et à placer le Quai d'Orsay au coeur de l'organisation interministérielle de l'Etat dans sa projection internationale. Je vais peut-être vous paraître un peu vieux jeu mais pour moi, une organisation qui fonctionne ça commence par "un chef qui cheffe" comme dirait un ancien président de la République que vous aurez reconnu.

Concrètement, cette réorganisation comprend trois étages sur lesquels je vous propose de revenir rapidement.

Le premier, c'est ce que cela va impliquer pour vous au quotidien. Et très rapidement puisque les dispositions sont incluses dans la loi de Finances pour 2019.

Cela va impliquer quelque chose d'assez simple, mais qui, comme beaucoup de choses simples, s'apparente à une révolution : vous allez désormais piloter les fonctions supports de l'ensemble des réseaux de l'Etat à l'étranger. Cela veut dire que l'époque où chaque chef de service dispose de son véhicule ; où les équipes d'assistants ne sont pas mises en commun ; où les règles de déplacement varient d'un personnel à l'autre ; où l'immobilier de bureau relève de la responsabilité de l'administration centrale de chaque ministère concerné sera bientôt révolue.

Dans cette perspective, j'attends de vous deux choses : ce que j'appellerais une "intelligence locale" des situations et une extrême exigence.

L'intelligence locale d'abord. Avant d'être à Matignon, j'ai été maire du Havre et j'ai conservé de cette magnifique expérience, une conviction à la fois très frustrante et très précieuse quand on est chef du gouvernement, c'est qu'il y a des questions - je pense à la mise en commun de moyens, à l'harmonisation des contrats des personnes qui sont recrutées localement, à la gestion de l'immobilier, à la rationalisation d'un parc automobile - qui ne peuvent être gérées

que sur le terrain. Nous prévoyons évidemment un cadre : une instruction du ministre de l'Europe et des affaires étrangères précisera, dans les jours à venir, les éléments de la future convention interministérielle. Le but, quel est-il ? Il est d'encourager le dialogue entre les services d'une ambassade, d'abattre quelques cloisons entre les équipes, pour favoriser l'expression de notre intelligence collective à l'étranger.

L'exigence extrême, c'est le complément naturel du premier point. C'est à vous de peser. Les patrons qui se planquent derrière des instructions, c'est pas des patrons. Vous serez désormais responsables des moyens de vos chefs de service. Cela demande de l'exemplarité, de l'équité et une capacité à bien évaluer les moyens en fonction des fins. Vous serez jugés également sur ces points.

Le second étage de cette réorganisation, concerne le pilotage des réseaux de l'Etat à l'étranger.

Là encore, nous allons fonctionner à deux niveaux :

Au niveau central d'abord, le ministère de l'Europe et des affaires étrangères sera chargé chaque année, au début du printemps, de proposer une évolution des réseaux de l'Etat à l'étranger par métier et par géographie. Pour cela, il s'appuiera sur la remontée des analyses que vous lui aurez transmises. Il partagera ensuite cette proposition avec les ministères concernés, c'est-à-dire avec ceux qui ont des agents à l'étranger. Et à l'issue d'une période de consultation, un schéma d'emplois global, décliné par pays et par fonction, sera arrêté. Si le besoin s'en fait sentir, Matignon arbitrera.

Localement, cela implique que vous allez devoir proposer, dès cette année, puis au fil des prises de poste et en amont de votre "plan d'action", des évolutions du dimensionnement et de la composition de votre poste en fonction des priorités de votre feuille de route. J'entends souvent dire, et c'est certainement vrai, que les chancelleries sont sous-dimensionnées, notamment en Europe, que les services des visas ne permettent pas de traiter l'augmentation de la demande dans les pays émergents, alors même que nous avons voulu une délivrance en 48h : vous allez pouvoir proposer les redéploiements nécessaires.

Le troisième étage de cette réforme, qui en est en quelque sorte sa conséquence logique, ce sont les économies.

Les économies, parlons-en. Elles doivent s'élever à 10% de la masse salariale d'ici 2022, soit environ 110 millions d'euros. J'ai demandé ces économies parce que je sais qu'en organisant mieux nos réseaux à l'étranger, on peut y parvenir sans remettre en cause ni vos missions, ni la qualité de vos conditions de travail.

Et puis, vous le savez, 10% en 5 ans, c'est grosso modo ce qui a été réalisé ces quinze dernières années. Seulement auparavant, on le faisait sans le dire. Et surtout sans vous le dire. Par petites touches et parfois sans suffisamment de réflexion sur l'organisation des structures interministérielles.

Aujourd'hui, on dit les choses. On se fixe un objectif qui n'est pas seulement pour le Quai d'Orsay, mais pour toutes les administrations. On s'organise pour l'atteindre. On place un pilote dans l'avion. Et ce pilote, c'est le Quai d'Orsay. On définit clairement ce que l'on veut conserver : par exemple l'universalité du réseau, qui s'est avérée précieuse ; la sécurité de nos implantations et de vos équipes ; ou les moyens de l'enseignement du Français dans le monde. Et ensuite, on regarde où l'on peut trouver des marges de manoeuvre. Et quand on le fait avec calme, avec méthode, on constate que des leviers, il en existe :

Je pense au travail sur les fonctions supports dont je viens de parler : elles peuvent rapidement baisser en deçà de 25% des ETP à l'étranger (au lieu de 30% aujourd'hui) ;

On peut aussi, quand cela se justifie bien sûr, remplacer des fonctionnaires expatriés par des agents de droit local, par exemple dans les services culturels et économiques, en particulier en Europe ;

On peut réfléchir à une meilleure répartition des implantations des opérateurs de l'Etat à l'étranger et de leurs modes d'action ;

Enfin, qui dit "nouvelle géographie", dit "nouvelles priorités" dans vos pays de résidence. Dans certains pays, il faudra sans doute créer des postes. Et dans d'autres, nous devons en supprimer.

Enfin toute transformation suppose de la prévisibilité : c'est pourquoi j'ai souhaité, avec le président de la République, que ces nouvelles modalités d'organisation stratégiques et opérationnelles s'incarnent dans un contrat, qui obligera tout aussi bien le Quai d'Orsay que les autres ministères. Ce contrat de transformation permettra de tracer nos objectifs à horizon 2022 et sera la feuille de route de la réforme que je viens d'évoquer devant vous. Je souhaite qu'il soit élaboré d'ici la fin de l'année.

Cette démarche s'inscrit dans le cadre plus général de la réforme de la fonction publique. Ce qui est en jeu, c'est d'adapter la fonction publique, d'en assouplir la gestion. Nous sommes évidemment tous attachés à ses grands principes : la neutralité, la continuité, l'égalité, l'adaptabilité. Mais reconnaissons-le, les règles se sont sédimentées, le statut s'est rigidifié. C'est pourquoi, nous avons identifié quatre axes de travail :

1er axe : la rénovation du dialogue social ;

2ème axe : un recours accru aux contractuels, notamment pour les métiers ne relevant pas d'une spécificité propre au service public, comme pour certains postes d'encadrement.

3ème axe : la refonte de la politique de rémunération. Je ne suis pas contre l'automatisme, mais chacun reconnaîtra qu'elle n'est pas très motivante. Et qu'on peut sans doute la compléter par des mesures plus incitatives.

4ème et dernier axe : l'accompagnement des transformations, s'agissant des projets de reconversions ou de mobilité, au sein des fonctions publiques ou vers le secteur privé - et je sais que votre corps y est habitué. Nous vous proposerons dès 2019 des outils pour faciliter les reconversions. Nous donnerons également la possibilité à celles et ceux qui le souhaitent de bénéficier d'une retraite anticipée pour s'engager dans une nouvelle vie.

Je l'ai dit : je veux que, dans cette transformation, la haute fonction publique se montre totalement exemplaire. Vous vous en souvenez peut-être (l'expérience du classement de sortie est pour le moins marquante) : environ un tiers des élèves qui sortent de l'ENA, et parfois les mieux classés, exercent dans un corps d'inspection ou de contrôle. Le président de la République a donc demandé que ces élèves soient affectés très rapidement - deux ans après leur sortie - aux projets prioritaires du gouvernement.

Dès septembre prochain de jeunes hauts fonctionnaires viendront par exemple participer à la négociation du Brexit auprès de la Secrétaire générale aux affaires européennes ; aider à la mise en place de la police de sécurité du quotidien ou participer à la mise en oeuvre de la Stratégie de prévention et de lutte contre la pauvreté. Je ne verrais que des avantages à nommer à l'avenir une ou un jeune haut fonctionnaire auprès du Secrétaire général du ministère de l'Europe et des affaires étrangères pour participer à la réforme des réseaux de l'Etat à l'étranger.

Beaucoup d'entre vous travaillez depuis de nombreuses années à l'étranger. C'est à la fois un sacrifice et une très grande chance parce que cela fait de vous des observateurs privilégiés d'au moins trois choses :

Des inestimables atouts de notre pays qui expliquent ce "désir de France" qui s'exprime aux quatre coins du monde.

Vous êtes aussi, les observateurs de l'évolution du monde, de cette tectonique des plaques économiques, culturelles et humaines qui, préparent et parfois précipitent l'histoire.

Et puis, vous voyez enfin ce dont la France a besoin pour être à la hauteur à la fois de sa vocation et de son époque. Et pour recouvrer sa pleine et entière puissance, elle a besoin d'un message clair, d'une audace. Nous l'avons. Elle a besoin d'une administration en ordre ; d'une économie robuste ; de finances publiques saines ; d'hommes et de femmes qualifiés. Elle a besoin d'innovation, d'investissement. Elle a besoin d'une vision, notamment en Europe.

Et elle a besoin de serviteurs investis et conscients, capables de conduire cet éternel combat qu'évoque André Gide dans son Journal, "entre ce qui est raisonnable et ce qui ne l'est pas". Que ce combat se déroule ici en France, près de nous en Europe ou ailleurs dans le monde. La France sera cette voix sûre et ferme de la raison. Pour que les "tragiques renouvellements" dont parlait Marc Bloch ne dépassent jamais le stade des possibles./.