

LA REFORME DE LA DIPLOMATIE CULTURELLE FRANÇAISE

UN CHANTIER INACHEVE

PAR

N***

Evoquée des années durant par d'innombrables commissions, attendue, espérée ou redoutée par les personnels du réseau culturel français à l'étranger, voulue par Bernard Kouchner, ministre des Affaires étrangères et européennes, dès le premier semestre 2009, brutalement ajournée à l'été suivant, relancée en mode mineur à l'automne, la réforme de la diplomatie culturelle française a finalement fait l'objet d'une loi adoptée par le Parlement le 12 juillet 2010¹.

Texte de compromis, cette loi ne répond pas entièrement aux attentes des partisans d'une réforme en profondeur de l'action culturelle extérieure. « *Trois ans et demi pour faire cela [...]. Un jour, nous reparlerons des obstacles qui furent dressés* », commentera le ministre lui-même au lendemain de son adoption², avouant sa frustration de n'être parvenu à imposer qu'une réforme incomplète, laissant entendre qu'il avait échoué à faire prévaloir son point de vue contre celui de sa propre administration.

La Loi sur l'action extérieure de l'Etat n'est cependant pas sans portée. Elle crée en particulier trois établissements publics à caractère industriel et commercial, respectivement chargés de la promotion des études en France (Campus France), de l'action culturelle extérieure (Institut français) et de l'assistance technique et de l'expertise française (France expertise internationale). Toutefois, elle ne tranche pas la question du rattachement du réseau culturel français à l'étranger à l'une ou l'autre de ces agences, pas plus qu'elle ne garantit le maintien à terme de la tutelle du ministère des Affaires étrangères sur ce dispositif. C'est pourquoi on peut écrire sans vraiment craindre d'être démenti par les faits que la mise en œuvre de la réforme ne sera pas moins riche de péripéties que ne l'a été sa gestation.

Enfin, la réforme telle qu'elle a été conçue, débattue et décidée a moins porté sur la diplomatie culturelle en tant que telle (sa justification, ses objectifs, ses priorités) que sur notre dispositif culturel à l'étranger, sa gouvernance et ses modalités d'action. A ce titre son étude relève autant de la sociologie administrative que de la politique étrangère.

LES NOUVEAUX ENJEUX DE LA DIPLOMATIE CULTURELLE

La nécessité de promouvoir activement l'enseignement et l'usage de la langue française à l'étranger, de conforter la réputation internationale de nos artistes, de nos écrivains, de nos cinéastes, de soutenir l'exportation de nos biens et services culturels, d'encourager les

· Pseudonyme d'un haut fonctionnaire ayant l'expérience du réseau culturel à l'étranger.

¹ Loi relative à l'action extérieure de l'Etat, adoptée le 12 juillet 2010.

² Cité in « Un Institut à bâtir », *Le Journal des Arts*, n° 335, 19 nov.-2déc. 2010, p. 19.

étudiants étrangers à venir se former en France, de diffuser les images des télévisions françaises n'a jamais été véritablement discutée. Dans son principe, la diplomatie culturelle semble constituer en France un objectif consensuel, consacré par le Livre blanc sur la politique étrangère et européenne de la France 2008-2020 et assis sur une tradition dont on rappelle à l'envie qu'elle remonte à la fondation de l'Alliance française de Paris (1883), à la création des premiers instituts culturels (Le Caire, 1880 ; Petrograd, 1912), puis au « Service des œuvres » du quai d'Orsay (1920). Toutefois, ce consensus et cette référence constante à l'histoire ne doivent pas faire négliger plusieurs évolutions lourdes, qui semblent justifier par elles-mêmes un *aggiornamento*.

La première concerne l'érosion historique des positions de la langue et de la culture françaises là où elles jouissaient, il y a encore cinquante ans, d'une audience sans commune mesure avec le poids démographique, économique, ou même politique de notre pays. Cette érosion affecte en premier lieu la langue française, dont l'apprentissage par les élites dans divers pays d'Europe, d'Amérique latine et du Proche-Orient n'a pas résisté au rouleau compresseur de l'anglais comme langue globale. Dans le secteur des industries culturelles, les œuvres françaises conservent souvent des positions honorables : l'édition française réalise un quart de son chiffre d'affaires hors de France, l'édition phonographique tire un tiers de ses revenus de l'étranger et la moitié des spectateurs des films français sont étrangers. Elles sont cependant placées très loin derrière les produits de l'industrie américaine de l'*entertainment* et de plus en plus souvent derrière les productions locales, en Europe et dans les pays émergents. Même dans le domaine de la culture « cultivée », nos positions s'érodent, comme l'a montré il y a déjà dix ans l'étude menée par Alain Quemain pour le marché de l'art contemporain³ : la côte des artistes français a globalement décliné au cours des trois dernières décennies du XX^e siècle, laissant ceux-là loin derrière non seulement les artistes américains, mais également allemands et britanniques. Le tableau imaginé par Michel Houellebecq dans son dernier roman, *Jeff Koons et Damien Hirst se partageant le marché de l'art*, pourrait ainsi apparaître comme une allégorie des transformations intervenues dans la hiérarchie internationale de l'art contemporain depuis que « *New York a volé à Paris l'idée d'art moderne* »⁴ et que Saatchi a lancé les « *Young British Artists* ».

Bien entendu, comme en d'autres domaines, la notion de déclin doit être maniée avec prudence. Il convient ainsi de ne pas négliger le succès international que des créateurs français ont trouvé récemment dans des disciplines telles que l'architecture et le design, la danse contemporaine, le jeu vidéo et l'animation ou les musiques électroniques.⁵ Au cours de la seule année 2008, le prix Nobel de Littérature est revenu à Jean-Marie Gustave Le Clézio, le Pritzker Prize d'architecture à Jean Nouvel, la Palme d'or du festival de Cannes au film de Laurent Cantet, *Entre les murs*, tandis que Marion Cotillard recevait l'Oscar de la meilleure actrice pour *La Môme*. La France reste une puissance culturelle, mais le déclassement de nos positions relatives dans des domaines où la création française a longtemps revendiqué une place exceptionnelle, arts visuels, littérature et sciences humaines en particulier, n'en pose pas moins des questions à l'administration historiquement chargée d'assurer son rayonnement.

Un autre motif évident de changement tient à la dématérialisation croissante des contenus que la diplomatie culturelle s'employait traditionnellement à promouvoir. Le modèle historique de référence était en effet celui du centre culturel ou de l'Alliance

³ L'Art contemporain international : entre les institutions et le marché. Le rapport disparu, Editions Jacqueline Chambon, 2002, 272 p.

⁴ Selon le titre de l'ouvrage classique de Serge GUIBAULT, *Comment New York a volé l'idée d'art moderne. Expressionnisme abstrait, liberté et guerre froide*, Editions Jacqueline Chambon, 1989, 342 p.

⁵ *A contrario*, la thèse provocatrice de la « mort de la culture française » est soutenue par le correspondant de *Time Magazine*. Cf. D. MORRISSON / A. COMPAGNON, *Que reste-t-il de la culture française ?*, Denoël, 2008, 210 p.

française, qui permettait simultanément d'offrir des cours de français de qualité au public local, de lui proposer un accès de première main aux ouvrages, revues et journaux français souvent difficilement disponibles sur place, de le mettre directement en contact avec les intellectuels, artistes et réalisateurs français à travers l'organisation de conférences, expositions ou projections de films. Bien entendu, la réalité de notre action culturelle à l'étranger ne se réduit plus depuis longtemps à cette offre. Le réseau « physique » des services et centres culturels est complété par l'action des médias audiovisuels extérieurs (RFI, TV5 monde, France 24), auquel il sert localement de relais. Il exerce désormais une mission d'intermédiation auprès institutions culturelles étrangères (musées, centres d'art, salles de concerts et de spectacles, festivals), plus que de production directe d'événements. Comparé à ses concurrents directs (Goethe Institute, British Council), il a plutôt bien négocié les tournants technologiques successifs, qu'il s'agisse de la création de véritables médiathèques ou de l'utilisation d'Internet comme plateforme de diffusion des contenus. Néanmoins, il est vrai que l'ancrage physique demeure fort et que, comme la plupart des institutions et entreprises culturelles, il n'a pas encore tiré toutes les conséquences des nouveaux modes de diffusion numériques des contenus, ni des nouveaux modèles de commercialisation et de promotion qui en découlent.

D'une façon générale, la mondialisation croissante des marchés de l'éducation et de la culture recèle pourtant autant d'opportunités que de périls pour notre dispositif culturel extérieur. Dans le domaine linguistique, la généralisation de l'usage de l'anglais s'accompagne en effet d'un accroissement de la demande d'enseignement d'une seconde langue étrangère qui est bien souvent le français – y compris dans des zones traditionnellement peu francophones, comme le golfe Persique ou le sous-continent indien. Dans le domaine de l'enseignement supérieur, la France bénéficie de l'augmentation du nombre des étudiants effectuant leurs études dans un pays étranger : avec 246 000 étudiants inscrits dans ses établissements d'enseignement supérieur, elle se situe en effet au troisième rang des pays d'accueil, derrière les Etats-Unis (595 000) et le Royaume-Uni (351 000), mais devant l'Australie (211 000) et l'Allemagne (206 000). Dans le domaine des industries culturelles, les nouveaux modes de diffusion, parce qu'ils limitent les frais de stockage et de distribution, sont *a priori* favorables à l'exportation des œuvres françaises (films, disques, livres), lesquelles occupent des marchés de niches, conformément à la théorie de la « longue traîne » décrite par l'ancien rédacteur en chef du magazine *Wired*, Chris Anderson⁶. Enfin, la France, contrairement à une idée reçue, paraît également bien placée pour répondre en termes culturels à la demande plus générale de diversité ou de métissage, en s'appuyant sur la capacité de ses entreprises culturelles à coproduire des films avec les pays du Sud, à promouvoir internationalement une *world music* dont les stars sont produites en France, à éditer et diffuser une littérature francophone qui n'est plus seulement franco-française.

Pour répondre à ces changements et à ces opportunités, sont *a priori* concevables plusieurs options stratégiques, qui peuvent chacune se revendiquer du « *smart power* ». Elles sont déterminées en grande par le public qu'on entend viser et séduire. S'agit-il de toucher les élites et les classes dirigeantes étrangères ? On mettra alors l'accent sur les programmes de formation, la « bataille des idées », la coopération scientifique et universitaire, les *think tanks*, le « réseautage » : c'est ce qu'on peut nommer au sens étroit la diplomatie d'influence⁷. S'agit-il de façon plus iconoclaste de s'adresser aux jeunes générations, aux artistes et aux créateurs, aux classes moyennes des pays émergents dans une approche de « *nation branding* » ? On

⁶ *The Long Tail : Why the Future of Business is Selling Less of More*, Hyperion, 2006.

⁷ Pour un exemple de cette démarche, cf. l'article d'une ancienne directrice générale de la DGCID, Anne GAZEAU-SECRET, « Pour un '*soft power*' à la française : du rayonnement culturel à la diplomatie d'influence », *ENABors les murs*, mars 2010, pp. 9-12.

s'intéressera alors davantage à la diffusion des industries culturelles françaises, à notre apport à la culture « *mainstream* », aux outils et aux réseaux numériques⁸. Dans les deux cas, la recherche de l'influence passe moins par la présentation ou l'exportation pure et simple de nos œuvres que par la constitution de réseaux et la mise en place en place de courants d'échanges réciproques et pérennes.

LA CRISE DU MODELE FRANÇAIS DE DIPLOMATIE CULTURELLE

Pour tirer parti de ces opportunités et assumer des choix stratégiques, la diplomatie française aurait dû pouvoir s'appuyer sur un dispositif efficace et réactif. Le malheur a voulu que la mondialisation de la culture produise ses pleins effets à un moment où le modèle de diplomatie culturelle « à la française » est lui-même entré en crise.

Le modèle français se distingue de ses concurrents étrangers par divers traits historiques. En premier lieu, le rattachement direct du réseau culturel à l'étranger au ministère des Affaires étrangères, qui l'oppose aux pays ayant délégué leur politique culturelle extérieure à une agence disposant d'une réelle autonomie : British Council, Goethe Institute, Instituto Cervantes. Seule parmi nos principaux partenaires, l'Italie dispose d'un réseau d'instituts culturels dépendant des Affaires étrangères. Le British Council, en particulier, semble fonctionner aux yeux des Français comme un contre-modèle, en raison à la fois du spectre très large de ses activités (culture, langue, éducation, sciences) et de l'indépendance réelle dont il bénéficie en vertu d'un statut qui le rapproche de la BBC.

En second lieu, le réseau français est particulièrement dense, plus dense que celui de nos partenaires. Comme on le sait, notre dispositif présente en effet l'originalité de faire coexister deux réseaux : celui des Alliances françaises, qui sont partout des associations de droit local, sans lien hiérarchique avec l'Etat français ni avec l'Alliance française de Paris, mais dont 220 sont dirigées par un agent de l'Etat expatrié et dont 250 autres bénéficient d'un soutien financier ; et celui des 144 centres et instituts culturels, d'appellations diverses, directement liés au réseau diplomatique et ne bénéficiant que d'une simple autonomie de gestion leur permettant de percevoir des recettes, principalement tirées des cours de langue qu'ils dispensent⁹. Par comparaison, il existe 202 centres du British Council, 134 centres du Goethe Institute et 69 centres de l'Instituto Cervantes. Quant au réseau des Centres Confucius, il croît rapidement et compte déjà 300 centres répartis dans 84 pays, mais leur activité se limite à l'enseignement de la langue chinoise.

Toute tentative de réforme doit compter avec l'existence de ce double réseau, hérité de l'histoire, géographiquement réparti de façon assez complémentaire, sans qu'il soit envisageable de procéder à son unification. Il n'appartient pas à l'Etat français en effet de décider la « nationalisation » des Alliances françaises, dont l'existence traduit en principe l'initiative de groupes de personnalités francophiles attachées à leur indépendance et donc au statut associatif¹⁰. Au demeurant, si on peut déplorer l'absence d'une « marque » mondiale pour la culture française, la densité et la plasticité de ce double réseau constituent un réel

⁸ C'est la thèse défendue par un ancien attaché culturel à Boston, Frédéric MARTEL, « Culture : pourquoi la France va perdre la bataille du 'Soft Power' », Note de la Fondation Terra Nova, 31 mars 2010.

⁹ Ces chiffres peuvent varier de quelques unités, d'une source à l'autre et surtout d'une année à l'autre, en fonction des créations et suppressions des centres et instituts culturels.

¹⁰ Réciproquement, il est le plus souvent illusoire de vouloir transformer un centre culturel en Alliance française, dès lors qu'on veut lui confier les mêmes missions.

avantage, dès lors que son coût global est tout à fait comparable à celui des principaux réseaux étrangers¹¹.

Troisième trait, la complémentarité du réseau culturel *stricto sensu* – celui des services culturels, centres et instituts français, alliances françaises – avec celui des établissements scolaires à l'étranger, gérés depuis 1990 par l'Agence pour l'enseignement français à l'étranger (AEFE) et avec les médias de l'Action audiovisuelle extérieure (AEF) : Radio France Internationale, la chaîne internationale francophone TV5 Monde et la chaîne internationale d'information multilingue France 24, créée en décembre 2006. Cette triade d'instruments placés à titre principal sous sa tutelle fournissait historiquement au Quai d'Orsay le moyen de concevoir et piloter une politique culturelle extérieure exceptionnellement complète, sans équivalent chez nos partenaires.

Dernier trait remarquable hérité du ministère de la Coopération : l'inclusion d'une dimension culturelle dans la politique française d'aide au développement. Les centres culturels français dans les pays « du champ », au Maghreb, en Afrique, dans la péninsule indochinoise, ont ainsi joué un rôle décisif, non seulement pour la diffusion locale de la langue et de la culture françaises, mais surtout pour la formation et la diffusion internationale des artistes locaux, du musicien Youssou N'Dour au sculpteur Ousmane Sow, de la chanteuse Angélique Kidjo aux danseurs Salia ni Seydou. Parallèlement, le Fonds Sud Cinéma, géré conjointement avec le CNC, a permis de cofinancer les films des réalisateurs africains, libanais, iraniens ou cambodgiens. Enfin l'aide-projets française permettait de soutenir de nombreux projets de développement dans les secteurs de la culture et du patrimoine. La diplomatie française se trouvait ainsi légitime dans sa posture de défense de la diversité culturelle, finalement concrétisée par l'adoption d'une Convention au sein de l'UNESCO en 2005¹².

Ce dispositif, qui avait fonctionné de façon cohérente pendant plusieurs décennies, a récemment subi les effets d'une triple crise.

Cette crise est d'abord une crise des moyens de l'action culturelle extérieure, lesquels ont fait l'objet de baisses répétées depuis 2002. Elle a été vivement ressentie par les personnels concernés, qui ont déploré une véritable paupérisation du réseau, et elle a fait l'objet d'une large publicité. Sa dimension exacte est cependant difficile à établir, en raison de la divergence des sources et des ambiguïtés portant sur le périmètre considéré. Globalement, comme cela a été rappelé dans le Livre blanc sur la politique étrangère et européenne de la France : « *l'audiovisuel extérieur*¹³ et *l'enseignement français à l'étranger*¹⁴ représentent les 3/4 de l'effort budgétaire de l'Etat dans le domaine de l'action culturelle extérieure. L'effort budgétaire consacré par la France à son dispositif d'action culturelle serait donc de l'ordre de 143 millions d'euros ». Ce dernier montant apparaît sous-estimé dans la mesure où il n'inclut pas les crédits culturels affectés dans les pays en développement (programme 209), ni les crédits affectés aux échanges scientifiques et techniques. C'est toutefois l'ordre de grandeur qui permet de comprendre comment la prise en charge de mesures nouvelles très coûteuses dans les secteurs de l'action audiovisuelle (création de France 24) et de l'enseignement français à l'étranger (mesures de gratuité décidées pour les familles françaises en 2008, 2009 et 2010 respectivement pour les classes de terminale, première et seconde) s'est faite, dans un contexte générale de baisse de

¹¹ Comme l'a montré l'étude de Bernard FAIVRE D'ARCIER, « Etude comparative des dispositifs culturels extérieurs de la France et de ses principaux partenaires », mars 2009.

¹² Convention sur la protection et la promotion de la diversité des expressions culturelles, adoptée le 20 octobre 2005.

¹³ 305 millions d'euros en 2008.

¹⁴ 291 millions d'euros en 2008.

la dépense publique, au détriment des crédits plus classiquement consacrés à la promotion de la langue et de la culture françaises, dans le réseau propre au ministère des Affaires étrangères. Ceux-là ont dû, par contraste, subir des baisses répétées, allant jusqu'à 20 ou 30 % dans certains postes en 2009, par exemple. Le problème n'a donc pas été celui d'un rétrécissement de la carte du réseau, même si le nombre des établissements culturels en Europe, par exemple, a diminué d'un tiers. Il a pris la forme plus démoralisante d'une diminution homothétique des moyens d'action culturelle. Globalement, on peut estimer qu'en une décennie, près de la moitié des postes d'expatriés et des crédits d'intervention auront été supprimés dans le réseau culturel classique.

Cette crise du financement de l'action culturelle extérieure s'est accompagnée d'une crise de légitimité affectant son pilote historique, le ministère des Affaires étrangères, progressivement concurrencé sur ce terrain par d'autres opérateurs et par d'autres administrations. Le Quai d'Orsay s'est d'abord vu retirer la gestion directe des crédits de coopération et d'aide au développement, transférés pour l'essentiel à l'AFD en 2005. Ce transfert n'incluait pas, il est vrai, les crédits d'action culturelle, ni la tutelle des centres et instituts culturels dans les pays de la zone de solidarité prioritaire, mais il a été perçu comme la première étape d'une spoliation et a jeté le doute sur la capacité de l'administration centrale à exercer une tutelle stratégique sur une agence puissante telle que l'AFD. Dans un second temps, les crédits des opérateurs de l'action audiovisuelle extérieure ont été transférés, dans le cadre du PLF 2008, au ministère de la Culture et de la Communication. Comme on le sait, cette décision ne présentait pas de caractère stratégique, mais résultait du souci d'éviter un conflit d'intérêt à Bernard Kouchner, ministre des Affaires étrangères et européennes et époux de la directrice générale de la *holding* AEF et de France 24, Christine Ockrent. Elle a toutefois concrètement abouti à priver le Quai d'Orsay de l'exercice de la tutelle sur ces médias et a coïncidé avec la suppression de la direction directement chargée de cette tutelle.

De façon plus diffuse, la baisse des crédits affectés par le ministère des Affaires étrangères à l'action culturelle a rendu à la fois plus autonomes et plus visibles les initiatives à l'étranger des grands établissements culturels nationaux, du Centre Georges-Pompidou au Musée du Quai Branly, de la Comédie française à l'Opéra de Paris, qui ne passent plus par les ambassades que par exception. Or, ceux-là consacrent à leur action internationale des coûts directs évalués en 2010 par l'Inspection générale des Affaires culturelles à 52 millions d'euros, montant à comparer au budget global de Culturesfrance, soit 30 millions d'euros. Le projet du Louvre à Abou Dhabi, dont la mise en œuvre a été confiée à un organisme créé pour l'occasion, France Museums, agence internationale des musées de France, apparaît symptomatique de cette relégation relative du ministère des Affaires étrangères, qui ne dispose que d'un siège au sein de son conseil d'administration.

Enfin, la gouvernance et le pilotage de l'action culturelle à l'étranger ont été affectés par l'accroissement continu du périmètre de l'administration centrale dont elle relève. La Direction générale des relations culturelles, scientifiques et techniques (DGRCST) a en effet d'abord vu ses missions et moyens élargis à l'aide au développement avec l'intégration du ministère de la Coopération en 1998, devenant la Direction générale de la coopération internationale et du développement (DGCID). Cette administration a fusionné dix ans plus tard avec la Direction des affaires économiques pour former la Direction générale de la mondialisation, du développement et des partenariats (DGM). La formation d'ensembles administratifs aussi globaux peut sembler vertueuse du point de vue de la Révision générale des politiques publiques (RGPP), mais elle aboutit à faire coexister des métiers et des cultures très divers. Car il y a peu d'éléments stratégiques ou techniques communs en réalité entre la gestion des centres culturels et la tutelle de TV5 ou de l'AEFE, d'un côté, la mise en œuvre de programmes de développement ou, de l'autre, la négociation d'accords au sein des

organismes financiers internationaux. Au passage, la singularité de la dimension culturelle a pu sembler disparaître de l'agenda diplomatique, tandis que se diluait la capacité de pilotage stratégique du réseau et des opérateurs.

Ce tableau clinique ne serait pas complet si on omettait de mentionner une quatrième crise, plus diffuse et moins systémique, mais lourde d'effets, la crise traversée par les personnels du réseau culturel à l'étranger, dont on sait qu'ils ne sont que rarement issus du ministère des Affaires étrangères. Voyant se réduire année après année les crédits utiles à leur mission, encadrés de plus en plus souvent par des conseillers culturels issus de la carrière diplomatique, ils ont en outre été brutalement privés de toute perspective d'évolution dans le réseau par l'effet paradoxal de la lutte contre la précarité dans la fonction publique. En effet, l'administration se trouvant désormais contrainte par la loi Dutreil¹⁵ d'offrir au bout de six ans de services ininterrompus des contrats à durée indéterminée aux agents contractuels qu'elle recrute, elle a généralement fait le choix de se séparer de ceux-là plutôt que de leur offrir une véritable perspective de carrière. Ce faisant, elle a contribué à leur démobilisation tout en compromettant l'objectif de professionnalisation du réseau dans des domaines tels que l'audiovisuel, les nouvelles technologies ou la gestion d'équipements culturels. Quelle entreprise, quelle organisation pourrait en effet se permettre durablement de recruter et former des cadres pour les licencier au bout de six ans ?

LE PROJET DE BERNARD KOUCHNER : VERS UNE GRANDE AGENCE CULTURELLE ?

C'est donc dans un contexte de crise aiguë que Bernard Kouchner annonce au début de l'année 2009 son intention de réformer le dispositif français de diplomatie d'influence. Cette volonté affichée tranche avec le bilan des deux premières années de son ministère, au cours desquelles il semble avoir largement négligé la diplomatie culturelle et laissé le ministère du Budget imposer à son administration des coupes d'une ampleur déraisonnable. La paupérisation du réseau culturel, telle qu'elle résulte des perspectives du budget 2009, cristallise donc les critiques et suscite à juste titre divers cris d'alarme, dans la presse, dans les milieux culturels et chez certains parlementaires écoutés du ministre des Affaires étrangères¹⁶. Alarmé par la perspective d'apparaître comme le « fossoyeur » de la diplomatie culturelle, Bernard Kouchner confie alors au nouveau secrétaire général du Quai d'Orsay, Pierre Sellal, la mission de proposer une réforme du dispositif d'influence, qui aboutit dès le 25 mars à l'esquisse d'un programme présenté à la presse sous l'intitulé « Un ministère en mouvement »¹⁷.

Le cœur de ce programme réside dans la création d'une « grande agence » chargée de la mise en œuvre de la diplomatie d'influence et dans le choix d'un label unique pour les instituts et centres culturels français à l'étranger. En terme de communication, cette création vise à afficher l'unité d'un réseau en mal de visibilité, tout en démontrant que la diplomatie culturelle, loin d'être relégué au second rang des préoccupations du Quai d'Orsay, constitue un élément fort de son action dans le contexte de la mondialisation. Elle constituerait ainsi le pendant de la création de la *holding* Action audiovisuelle extérieure voulue par la Présidence de la République. En outre, l'agence est susceptible d'être dirigée par une personnalité de

¹⁵ Loi du 26 juillet 2005 portant diverses mesures de transposition du droit communautaire à la fonction publique.

¹⁶ Cf. par exemple « La présence culturelle française à l'étranger étranglée par la baisse des crédits », *Le Monde*, 23 janv. 2009.

¹⁷ Cf. Alain BARLUET, « Le pari culturel de la diplomatie française », *Le Figaro*, 25 mars 2009.

premier plan, apte à rassurer tant les milieux culturels que les diplomates. On sait que Bernard Kouchner pense alors en priorité à Jean-Christophe Rufin, ambassadeur à Dakar, académicien et, comme lui, ancien responsable de Médecins sans frontières.

En ces temps d'économies budgétaires, la création de l'agence, si elle ne préjuge pas des arbitrages à venir dans le cadre de la RGPP, semble constituer un objectif plus compréhensible et moins difficile à défendre que les lignes budgétaires éparses des programmes 185 et 209 du ministère des Affaires étrangères auxquelles émerge, sous des modalités diverses, le réseau culturel extérieur. Le ministre se fait fort d'obtenir des moyens supplémentaires pour financer ce programme novateur.

Enfin, la répartition des rôles entre une administration « stratège » et un opérateur chargé de la mise en œuvre de la politique culturelle extérieure semble vertueuse. Elle correspond du reste au modèle déjà mis en place par le Trésor pour l'accompagnement des entreprises exportatrices avec la création d'Ubifrance, agence qui pilote et encadre elle aussi un réseau à l'étranger, celui des anciens postes d'expansion économique.

L'« agence culturelle » annoncée par le ministre présente donc *a priori* d'importants avantages. Pour autant, les questions les plus difficiles soulevées par sa création ne sont pas tranchées au mois de mars 2009. Compte tenu de l'étendue des missions historiquement conçues comme relevant de la diplomatie culturelle, la première question consiste à savoir si celles-là doivent être confiées à une agence au périmètre large – c'est le modèle du British Council – ou à plusieurs agences spécialisées – c'est le modèle allemand, où coexistent le Goethe Institute, chargé de la culture et de la langue, et le DAAD pour la coopération universitaire. La logique consisterait à créer une agence dont les missions correspondent à celles des services culturels à l'étranger, englobant la promotion de la langue et de la culture françaises, des échanges universitaires, de la science et de la recherche. Toutefois, ce choix implique de fusionner au sein de la nouvelle agence les organismes existant : l'association Culturesfrance (30 millions d'euros de budget), héritière de l'AFAA, pour les échanges culturels, le groupement d'intérêt public Campusfrance (8 millions d'euros) pour la promotion des études en France, voire l'association EGIDE pour la gestion des étudiants boursiers étrangers (120 millions d'euros).

Cet objectif impliquerait de rechercher un consensus, au-delà du ministère des Affaires étrangères avec les autres administrations exerçant la tutelle de ces organismes : ministère de la Culture et de la Communication, ministère de l'Éducation nationale, ministère de l'Enseignement supérieur et de la Recherche. Or ce consensus paraît d'autant plus difficile à atteindre que le ministère des Affaires étrangères affiche dès le début sa volonté d'exercer une tutelle unique sur l'agence – ou les agences – et ne propose aux autres administrations que d'être représentées au sein des futurs conseils d'administration. Rapidement, le ministère de l'Enseignement supérieur et de la Recherche, qui partage avec le Quai d'Orsay la tutelle de Campusfrance, fera connaître son hostilité au projet d'agence unique et obtiendra le soutien du Premier ministre. De son côté, le nouveau ministre de la Culture et de la Communication, Frédéric Mitterrand, se laissera convaincre de ne pas ouvrir un conflit avec le Quai d'Orsay et renoncera à revendiquer la cotutelle sur l'agence culturelle. Ce désistement aura cependant pour conséquence que les services et établissements publics dépendant de son ministère ne s'engageront que de loin dans le processus de création du nouvel établissement public, préférant continuer à mener leur propre politique internationale.

Toutefois, la question la plus difficile et la plus fondamentale tient à la relation que doit entretenir la nouvelle agence avec le réseau culturel à l'étranger. L'agence doit-elle remplir une simple relation de prestation de services au bénéfice du réseau qui continuera à relever

directement du ministère des Affaires étrangères, comme cela était déjà le cas pour Culturesfrance et Campusfrance ? La réforme se résumerait alors au changement du statut juridique de ces organismes, transformés en établissements publics, et à l'élargissement raisonné de leurs compétences : à la promotion de la langue ou à la formation des agents pour Culturesfrance, à la gestion des bourses et à l'accueil des boursiers étrangers pour Campus France. Ou bien s'agit-il de réaliser l'intégration du réseau culturel à l'étranger dans le périmètre du nouvel établissement public, sur le modèle du British Council ? Les conséquences seraient alors d'une portée toute différente, avec la création d'une agence gérant un budget de 180 à 200 millions d'euros, en grande partie financé sur ressources propres (cours de langues, certifications, levée de fonds). Les conditions de gestion du réseau seraient radicalement transformées et la politique des ressources humaines échapperait en particulier aux contraintes pénalisantes de la règle limitant à six années la durée de recrutement des non-fonctionnaires. Il est clair qu'une telle réforme ne peut que susciter de fortes résistances au sein de l'encadrement du ministère des Affaires étrangères, attaché à conserver une maîtrise directe de « son » réseau culturel.

Il s'agit d'abord d'une objection de principe, selon laquelle la diplomatie d'influence est au service d'objectifs de nature politique, qui sont définis globalement à Paris par le Quai d'Orsay et localement par les ambassadeurs : le réseau qui met en œuvre cette action d'influence ne doit donc pas gagner en autonomie, sauf à risquer de compromettre la cohérence de notre politique extérieure. L'argument n'est pas sans portée, mais il néglige le fait que bien d'autres aspects de notre politique extérieure (dans les domaines de la sécurité et de la défense, de l'économie, du commerce, de l'aide au développement, de la coopération judiciaire...) sont mis en œuvre par d'autres agences ou administrations sans que cela mette en péril la cohérence de l'action extérieure de l'Etat, ni sans que le rôle de l'ambassadeur en soit compromis au plan local. La logique des métiers voudrait au contraire que chaque domaine soit traité à l'international par des professionnels spécialisés, y compris pour la culture et l'éducation, sans que la diplomatie perde pour autant sa mission de synthèse et de coordination.

Une autre réticence, de nature plus gestionnaire, concerne la place que les crédits de coopération, ainsi que les emplois expatriés ou de recrutement local des personnels culturels, tiennent dans les moyens du Quai d'Orsay. Il est ainsi tacitement admis par l'administration que cette masse peut utilement servir de variable d'ajustement lorsque le ministère doit réaliser des économies, préservant ainsi les moyens, les rémunérations et les emplois des métiers « politiques » jugés plus nobles. Cette tactique budgétaire est sans doute moins aisée à mettre en œuvre depuis que la Loi d'orientation de la loi de finance (LOLF) affecte les moyens aux divers programmes relevant du ministère. On peut également penser qu'elle s'avère contre-productive à moyen terme, en ce qu'elle décourage l'administration du Quai d'Orsay de contester sérieusement les mesures d'économies exigées par le ministère du Budget. Néanmoins, elle ne joue pas moins un rôle déterminant dans l'hostilité manifestée par une grande partie des diplomates de haut rang à l'égard du projet d'agence soutenu par leur ministre.

Enfin, le bilan récent de Culturesfrance alimente la méfiance des ambassadeurs, mais aussi de bon nombre de conseillers culturels : leur crainte est de voir imposer par la future agence des programmes « parisiens » mal adaptés aux attentes des publics locaux. Il est vrai que l'association dirigée par Olivier Poivre d'Arvor s'est vue accusée au cours des années précédant la réforme de privilégier une logique d'offre culturelle très franco-française, au bénéfice de clients bien en cours, abonnés aux tournées internationales, et de négliger le dialogue avec les postes. Cependant, il est difficile de décider ce qui dans cette dérive est imputable à la politique effectivement mise en œuvre par Culturesfrance, au défaut d'exercice

de la tutelle, ou au contexte de rareté des crédits qui a imposé à l'association de faire des choix, nécessairement décevants au regard des attentes immenses du réseau. Quoi qu'il en soit, le degré d'autonomie de l'agence, la possibilité pour le Quai d'Orsay d'exercer une tutelle efficace, la prise en compte des besoins des postes diplomatiques constituent autant de questions sensibles pour la réussite de la réforme en cours.

UNE LONGUE GESTATION POUR UNE REFORME EN DEMI-TEINTE

L'étendue des réticences que le projet de « grande agence » voulue malgré tout par Bernard Kouchner suscite au sein de la technostructure du Quai d'Orsay explique à la fois la lenteur du processus de transcription législative de la réforme et le caractère composite de son résultat final.

Le premier acte, joué au printemps et à l'été 2009, se conclut apparemment par la défaite du ministre. D'un côté, l'administration prépare, sous la houlette du Secrétaire général, une réforme limitée à la création de deux établissements publics distincts du réseau culturel à l'étranger, placés sous la tutelle exclusive du ministère des Affaires étrangères. C'est le scénario qui est présenté aux autres administrations concernées, aux parlementaires, aux représentants des industries culturelles. Le ministre ne se satisfait pas toutefois de cette réforme *a minima* et exige de pouvoir présenter aux représentants du réseau culturel à l'étranger, réunis comme chaque année à Paris mi-juillet, un projet prévoyant le rattachement de ce réseau à la future agence. Il doit cependant reculer, sur l'intervention du conseiller diplomatique du Président de la République, lui-même ancien directeur général de la DGRCST, et annoncer faute de mieux le 16 juillet 2009 un report de la réforme, qu'il justifie par la complexité des mécanismes à mettre en œuvre : « *j'aurais aimé vous présenter une réforme bien ficelée. Mais ce n'est pas si simple et c'est trop important pour que l'on se trompe* »¹⁸. L'effet produit sur le public, auquel des orientations claires et novatrices sont promises depuis six mois, est évidemment désastreux.

Bernard Kouchner n'est cependant pas résigné à céder sans résister aux pressions de son administration. Il engage donc dès la fin de l'été une campagne en trois temps pour rétablir sa position. Puisqu'on lui oppose l'hostilité des diplomates, en particulier des ambassadeurs, à l'égard de son projet d'agence, il lance une consultation générale du réseau à l'égard de la réforme. Ses résultats sont cependant mitigés : deux tiers des réponses semblent aller dans le sens souhaité par le ministre, mais le questionnaire est obscur et le nombre des réponses est globalement assez faible (environ 450). Ensuite, puisque la pénurie de moyens est la cause immédiate de la crise, il obtient du Premier ministre une rallonge budgétaire de 40 millions d'euros sur les exercices 2009 et 2010 au bénéfice de sa réforme : effort bienvenu mais qui est loin de compenser les coupes budgétaires intervenues depuis 2007 et qui présente surtout l'inconvénient de présenter un caractère exceptionnel, sans garantie pour l'avenir. Enfin, pour répondre à l'argument selon lequel le rattachement du réseau à une agence présente des difficultés techniques considérables, il confie à l'un de ses proches, Dominique de Combles de Nayves¹⁹, la mission d'expertiser ses conséquences. Le rapport de ce dernier, qui évalue à environ 40 millions d'euros le surcoût mécanique du rattachement du réseau à un établissement public, décourage le ministre de présenter au Parlement une

¹⁸ Cité par *Le Monde*, 18 juil. 2009. Le scénario du recul sur injonction de l'Elysée, décrit par Nathaniel Herzberg, sera confirmé ultérieurement par Frédéric MARTEL, *op. cit.*

¹⁹ Ancien Secrétaire général de la Cour des comptes, ancien directeur de cabinet du ministre de la Défense et du ministre de la Coopération, ancien ambassadeur à Budapest, désormais avocat associé au sein du cabinet Auguste et Debouzy.

réforme aussi coûteuse. Le deuxième acte se conclut donc avec l'envoi d'une lettre du ministre aux agents annonçant une réforme de la politique culturelle extérieure moins radicale : création d'une agence sous la forme d'établissement public chargé de promouvoir « *nos idées, notre culture, notre langue, nos savoirs* » ; rationalisation du réseau, où seront fusionnés les instituts culturels et les services culturels des ambassades ; rallonge budgétaire affectée en particulier à la formation des agents ; « clause de rendez-vous » permettant d'envisager au bout de trois ans le rattachement administratif du réseau à l'agence. Bernard Kouchner conclut : « *je suis personnellement favorable à cette évolution, qui n'est toutefois, compte tenu de ses conséquences administratives et financières, envisageable qu'à terme.* » Le report à trois ans d'une décision sur ce sujet est toutefois généralement interprété comme un renoncement.

Le troisième acte se joue donc au printemps 2010, devant le Parlement. En ces temps de « coproduction législative » et alors que le sujet compte chez les parlementaires plusieurs experts aux convictions bien arrêtées, notamment parmi les sénateurs représentant les Français de l'étranger, les débats vont effectivement modifier l'équilibre du texte initial. La principale modification introduite par les parlementaires concerne les relations entre l'agence culturelle et le réseau : ils confirment la clause de rendez-vous, selon laquelle le gouvernement doit au bout de trois ans examiner l'opportunité de rattacher le réseau à l'Institut français, mais ils créent surtout une phase préalable d'expérimentation au cours de laquelle ce rattachement sera mis en pratique dans aux moins dix missions diplomatiques « *choisies pour constituer un échantillon représentatif de la diversité des postes en termes d'effectifs, de moyens et d'implantation géographique* »²⁰. En outre, ils imposent de répartir entre deux agences la responsabilité respective de la promotion des échanges universitaires, confiée à l'établissement public Campus France, et de la promotion de l'assistance technique et de l'expertise internationale, confiée à « France expertise internationale ». Cette séparation, justifiée par la volonté de préserver des conditions de concurrence équitable sur le marché de l'expertise, a cependant pour effet d'affaiblir la « deuxième agence » en la privant des ressources de l'opérateur préexistant, « France coopération internationale ». De façon symbolique, enfin, les parlementaires, après lui avoir choisi le patronage de Victor Hugo, prennent l'initiative de baptiser la nouvelle agence culturelle extérieure « Institut français », appellation d'une très grande neutralité, qu'elle partagera comme prévu avec les établissements culturels français à l'étranger.

A l'issue de ce processus complexe, le texte de loi finalement adopté porte naturellement la trace des tensions et des compromis intervenus entre les positions respectives du ministre, de son administration et des parlementaires. L'évaluation du dispositif qui en résulte est donc délicate.

Globalement, certaines avancées méritent d'être saluées. Il en va ainsi de l'adoption d'une marque unique – « Institut français » – pour l'agence culturelle ainsi que pour les services, centres et instituts culturels à l'étranger, ce qui améliore la visibilité de notre dispositif. Il en va de même de la nouvelle répartition des rôles entre l'administration centrale du ministère des Affaires étrangères et les trois établissements publics chargés de mettre en œuvre ses politiques sectorielles. Sur le plan juridique, le statut d'établissement public industriel et commercial représente, pour les agences succédant à Culturesfrance, Campusfrance, EGIDE ou CFI, une sécurité au regard de leur situation antérieure. Sur un plan fonctionnel, les compétences de l'Institut français sont fortement élargies par rapport à celles de Culturesfrance : elles couvrent non seulement la promotion de la culture, mais celle de la langue française et celle des « savoirs » ; elles s'étendent à la formation des personnels

du réseau et à l'information des publics étrangers sur l'offre culturelle française. L'agence atteint ainsi une masse critique qui doit lui permettre d'agir avec plus d'efficacité.

Moins convaincante est l'articulation proposée entre l'Institut français et Campus France. En élargissant les missions de l'agence culturelle à la promotion des savoirs, on l'amène naturellement à revendiquer des compétences en matière de coopération universitaire et de recherche. Cette option supposerait que Campus France ne soit qu'une agence de moyens, dont l'ambition se résumerait à la gestion des bourses et des billets d'avion ou à l'édition de plaquettes vantant les études en France. Or tout laisse penser que cette deuxième agence, placée sous la double tutelle du Quai d'Orsay et du ministère de l'Enseignement supérieur et de la Recherche, souhaitera tenir elle aussi sa place dans la bataille du « *smart power* ». Des conflits de territoire semblent inéluctables.

Sur le plan des moyens, la pérennisation de la mesure supplémentaire de 20 millions d'euros par an pour le dispositif culturel, obtenue par Bernard Kouchner pour la période 2011-2013, constitue incontestablement un signal positif à l'issue d'une décennie de baisse des crédits. On doit cependant relativiser ce bénéfice en rappelant que, selon les calculs de la mission de Combes de Nayves, la seule mise en place de l'Institut français justifie à elle seule un accroissement d'environ 16 millions de la subvention annuelle versée auparavant par le ministère des Affaires étrangères à CulturesFrance. En outre, la RGPP continue d'exercer ses effets et prévoit globalement pour le ministère des Affaires étrangères une suppression de 450 emplois sur la période 2011-2013.

La réforme a également été l'occasion d'associer plus largement au pilotage de la diplomatie d'influence d'autres administrations et d'autres entités qui participent déjà en réalité de manière très active à nos échanges internationaux dans ces domaines : collectivités territoriales, institutions culturelles, universitaires et scientifiques, organismes professionnels comme Unifrance Films, le Bureau internationale de l'édition française, le Bureau export de la musique. La loi prévoit à cet égard la mise en place de conseils d'orientation auprès de Campus France et de l'Institut français qui permettra de leur faire une place.

Toutefois, la principale incertitude concernant l'avenir de la diplomatie culturelle réside bien entendu dans le destin du réseau à l'issue de la période de trois ans fixée par la loi pour expérimenter son rattachement à l'Institut français. D'un point de vue pratique, cette phase d'expérimentation ne sera pas inutile en ce qu'elle permet de traiter les nombreuses difficultés que posera ce rattachement dans des domaines tels que le transfert des contrats des personnels, l'intégration de la comptabilité des établissements locaux dans celle de l'établissement public, la mise en place d'un réseau informatique distinct de celui des ambassades, le maintien des privilèges et immunités diplomatiques au bénéfice des établissements et de leurs personnels; la gestion des immeubles occupées par les services et établissements culturels, les relations avec les autres agences, la mise en place, enfin, à l'échelon local d'un nouveau mode de supervision des activités de l'établissement par l'ambassadeur. Cependant, si complexes que soient ces questions, elles ne seront pas insolubles. Et c'est donc à nouveau sur la base d'un choix politique que sera proposé – ou non – au Parlement le rattachement du réseau culturel à l'Institut français.

La réforme de l'action culturelle extérieure demeure donc un chantier inachevé. Il est probable que sa mise en œuvre sera aussi riche de péripéties que l'a été sa gestation. On peut pourtant faire le pari que le rattachement du réseau culturel à l'Institut français interviendra à l'issue de la période de trois années fixées par la loi, tant le modèle de gestion directe du réseau par le ministère des Affaires étrangères apparaît aujourd'hui obsolète et porteuse d'effets pervers. Il reste à espérer que ce ministère sera en mesure d'exercer une tutelle

efficace sur son nouvel opérateur, fondée sur la définition de stratégies tant géographiques que politiques et sur le contrôle effectif de leur mise en œuvre. Ce scénario vertueux implique cependant qu'intervienne une petite révolution dans la culture d'entreprise du Quai d'Orsay, que les équipes aptes à effectuer ce pilotage stratégique se mettent en place, qu'on se saisisse des opportunités offertes par la loi pour associer véritablement à cette politique d'autres acteurs de la politique culturelle française, administrations, établissements publics, organismes professionnels, collectivités territoriales.