

DANIEL HAIZE

LA DIPLOMATIE CULTURELLE DE LA FRANCE : SORTIR DU QUAI

Pour une nouvelle gouvernance de la diplomatie culturelle

La diplomatie culturelle a pour objectif la promotion à l'étranger de la France dans ses différentes composantes linguistique, culturelle, artistique, scientifique, universitaire.

Depuis de nombreuses années, le mot crise est fréquemment utilisé pour qualifier cette politique publique de la compétence du ministère des Affaires étrangères. Cette crise ne concerne pas les fondements de cette politique publique mais le modèle en lui-même.

Les raisons avancées sont nombreuses et variées. Pour certains, elle est la conséquence de l'accroissement continu du périmètre de l'administration centrale dont elle relève, de l'externalisation croissante, d'un pilotage stratégique mal maîtrisé, d'une action interministérielle déficiente, d'une mauvaise gestion des ressources humaines. Pour d'autres, cette crise est liée à une absence de priorités, des réformes d'organigramme qui tiennent lieu de réformes de fond, un modèle usé, inadapté aux nouvelles contraintes dans un environnement mondial modifié. Quoiqu'il en soit, il existe un large consensus sur décalage entre les discours et l'effondrement des moyens tant humains que financiers consacrés à cette politique publique.

Dans cette étude, nous tenterons de décrypter les rapports qu'entretient le ministère des Affaires étrangères avec la composante culturelle de la diplomatie puis examinerons les idées et tentatives de réorganisation du dispositif. Nous poserons ensuite les principes d'une nouvelle gouvernance puis formulerons des propositions d'organisation pour le niveau central, le réseau à l'étranger et ses agents.

1.LA POSITION AMBIGUË DU MINISTÈRE DES AFFAIRES ETRANGERES

Le Quai d'Orsay entretient des rapports ambigus avec la diplomatie culturelle comme le relevait le ministre de l'Europe et des affaires étrangères, Jean-Yves Le Drian lors des Journées du réseau de coopération et d'action culturelle en 2019 : « dans la diversité de vos métiers, l'action du réseau est unique. Je sais qu'au sein de ce ministère, elle n'a pas toujours été bien comprise - même si les choses évoluent, je crois, positivement. En tout cas, ayez à l'esprit que vous remplissez cette mission politique au service de notre pays, dont vous favorisez les intérêts par les leviers spécifiques et particuliers qui sont les vôtres ».

Ce manque de compréhension peut paraître surprenant alors l'action culturelle à l'étranger a toujours été de la compétence du Quai d'Orsay. Il peut être illustré par la répartition des moyens et aussi le désintérêt des diplomates pour les métiers culturels, des contradictions et des symboles.

Une évolution défavorable des moyens

Pour Alain Bry « le peu de crédit dans lequel ont été tenues, à certaines périodes, les relations culturelles internationales (et le peu de sérieux qui leur était accordé) a permis, quand le besoin s'en faisait sentir, de puiser sans remords et on l'espérait, sans dommages, dans les lignes budgétaires qui leur étaient consacrées ». Pour Catherine Tasca : « l'action culturelle extérieure sert depuis trop longtemps aux gestionnaires du Quai d'Orsay de variable d'ajustement à la cure d'amaigrissement qui leur est imposée ».

Au début des années soixante-dix le budget de la Direction générale des relations culturelles, scientifiques et techniques absorbait plus de 50% des moyens du ministère des Affaires étrangères. En 2025, l'action *Diplomatie culturelle et d'influence* ne représente plus que 19% des crédits de la mission *Action extérieure de l'État*.

Sur la période 2011-2024, si les crédits de la mission *Action extérieure de l'État* ont globalement progressé de 18%, l'évolution est très différente selon les programmes : +24% pour *Action de la France en Europe et dans le monde*, +27% pour *Français à l'étranger et affaires consulaires* mais seulement + 6% pour *Diplomatie culturelle et d'influence*. Alors que le nombre d'emplois (ETP) de la mission *Action extérieure de l'État* a chuté de 14 %, l'évolution est très différente selon les programmes : -27% pour *Diplomatie culturelle et d'influence* mais seulement -16% pour *Action de la France en Europe et dans le monde* et -2% pour *Français à l'étranger et affaires consulaires*.

Le projet de loi de finances pour 2025 est une bonne illustration de ces manœuvres. Alors que les crédits de paiement de la mission *Action extérieure de l'Etat* sont en recul de 3,9% par rapport à l'exercice 2024, le programme 185 *Diplomatie culturelle et d'influence* présente la baisse la plus importante par rapport à la part qu'il occupe dans la mission. Ses crédits sont en effet en recul de 45,24 millions d'euros, soit une contraction de 6,3% équivalente à plus de 30% de l'effort de réduction des crédits de la mission et ce, alors que le programme ne regroupe que 19% de ces derniers.

Un manque d'intérêt des diplomates pour les métiers culturels

Bien qu' « il y a longtemps que l'on aurait dû reconnaître que les activités culturelles, linguistiques, de communication, les programmes de coopération, le montage de projets, le management d'institutions culturelles, de même que le travail de lobbying et de recherche de financements extérieurs n'ont pas grand-chose à voir avec le métier de négociateur ou d'analyste des diplomates « pur sucre » - qui cachent mal d'ailleurs leur mépris, ou leur indifférence pour ces métiers de seconde classe » comme le souligne Anne Gazeau-Secret, le ministère des Affaires étrangères a décidé depuis une vingtaine d'années d'affecter un plus grand nombre de ses agents sur des postes du réseau culturel à l'étranger.

Or, les diplomates ont peu d'appétence pour les métiers du réseau. Ainsi, dans notre étude sur le mouvement de 2019 des conseillers culturels nous relevions que sur les 326 candidats aux 44 postes de conseillers de coopération et d'action culturelle à pouvoir, seuls 50 étaient des agents titulaires du Quai d'Orsay et que seulement 16 avaient choisi un poste de conseiller culturel en première option. Toutefois, pour compenser ce manque d'intérêt, le ministère des Affaires étrangères privilégie ses agents : alors que dans la short list seuls 69 vœux avaient été retenus sur les 902 exprimés pour les fonctionnaires d'autres

administrations et les candidats non titulaires de la fonction publique, 72 vœux d'agents du Quai d'Orsay sur 115 formulés ont été présélectionnés.

A l'administration centrale, une telle désaffection explique sans doute la rotation des directeurs généraux : de 1980 à 2023, 19 se sont succédés soit une permanence moyenne de 2 ans.

Des contradictions

La diplomatie considère volontiers la culture comme un genre mineur comparé au genre majeur que sont l'observation et l'action politique, lesquelles relèvent des chancelleries. Pour Alain Bry, « les culturels sont considérés un peu comme des saltimbanques par les diplomates classiques, sans méchanceté mais avec comme résultat une distanciation très importante. Et Xavier North d'ajouter : « les diplomates entretiennent volontiers des danseuses, et sont fiers, le cas échéant, de les exhiber. Mais à la condition qu'elles ne se prennent pas pour les épouses légitimes : sinon, minuit passé, le carrosse redeviendra citrouille ! ».

Curieusement les diplomates se sont mobilisés pour faire échouer le projet de Bernard Kouchner de rattacher le réseau culturel à l'étranger à l'Institut français. Les pressions exercées par les ambassadeurs, qui craignaient de perdre leur pouvoir en matière d'action culturelle et de compromettre leur autorité sur les services et établissements chargés de cette dernière, ont contraint à l'abandon de ce projet, invalidant ainsi l'hypothèse d'un grand établissement culturel à vocation internationale.

Des symboles

Depuis sa création en 1945, la direction générale des relations culturelles et des œuvres a vu son noyau de base (promotion de la langue française, échanges culturels et artistiques) progressivement élargi à la coopération technique en 1956 avec la création de la direction générale des affaires culturelles et techniques (DGACT) puis en 1969 à la coopération scientifique avec la direction générale des relations culturelles, scientifiques et techniques (DGRCST).

Avec la fusion de la direction générale des relations culturelles, scientifiques et techniques (DGRCST) et de l'ex-ministère de la Coopération en 1988, la référence « culturelle » a été escamotée lors de la création de la direction générale de la coopération internationale et du développement (DGCID). Cette situation a perduré avec la création de la direction générale de la mondialisation, du développement et des partenariats (DGM) en 2009.

Si la référence « culturelle » est réapparue dans l'appellation de la DGM en 2015 (direction générale de la mondialisation, de la culture, de l'enseignement et du développement international), la seule direction traitant de la diplomatie culturelle (la direction de la culture, de l'enseignement, de la recherche et du réseau) a perdu sa référence culturelle en 2022 en devenant la direction diplomatie d'influence.

Depuis 1993, le recrutement et la gestion des agents a été confié à la direction générale de l'administration, direction des ressources humaines. La structure compétente dénommée sous-direction des personnels culturels et de coopération, est devenue en 2006

la sous-direction des personnels spécialisés et à gestion déconcentrée puis la sous-direction des personnels contractuels. La spécificité des « emplois culturels » a donc disparu.

2. DES PROPOSITIONS ET UNE TENTATIVE

Une telle situation explique sans doute, entre autres considérations, l'émergence d'un certain nombre d'idées ou d'initiatives visant à la création d'une structure ad hoc chargée de la diplomatie culturelle.

Ainsi, en 2001, le député Yves Dauge suggérait, prenant en compte le caractère interministériel de la diplomatie culturelle, la création d'une délégation interministérielle à l'action culturelle extérieure, la mise en place d'un Haut conseil à l'action culturelle à l'étranger ou encore une agence en charge des centres culturels à l'étranger et des alliances ou plus simplement le maintien de la structure actuelle mais mise en place de procédures identifiées de concertation.

Suite à leurs rapports de 2004 et 2008, les sénateurs Louis Duvernois et Adrien Gouteyron ont formulé deux projets de loi visant à la création d'une agence pour la mise en œuvre la politique culturelle extérieure définie conjointement par le ministère de la culture et le ministère des Affaires étrangères. En 2009, les sénateurs Jacques Legendre et Josselin de Rohan proposaient la création d'une agence de coopération culturelle placée sous l'autorité du ministre des Affaires étrangères et d'un secrétaire d'État à la francophonie, à l'audiovisuel extérieur et aux relations culturelles extérieures.

Pour sa part, dans sa note de 2010 *Pourquoi la France va perdre la bataille du soft power* de, l'écrivain-chercheur Frédéric Martel suggérait de séparer le culturel du diplomatique en coupant le cordon ombilical entre les ambassades et le réseau culturel et de créer des bureaux des industries culturelles dans la cinquantaine de capitales des médias et des industries créatives à travers le monde. Chacun de ces bureaux serait rattaché à la nouvelle agence culturelle, au ministère de la Culture ou bien à Ubifrance.

Une tentative de concrétisation de ces idées aurait pu voir le jour dans le cadre de la loi du 7 juillet 2010 relative à l'action extérieure de l'État la création de trois agences. Etendard de cette réforme, l'Institut français se devait être le "British Council à la française", la tête du réseau culturel à l'étranger qui lui serait rattaché. Ce projet a finalement avorté et le réseau culturel à l'étranger continue faire partie intégrante des ambassades.

3.LES PRINCIPES D'UNE NOUVELLE ORGANISATION

La recherche d'une nouvelle gouvernance la diplomatie culturelle doit prendre en compte son mode de fonctionnement et ses méthodes.

Le mode de fonctionnement

Dans son discours du 16 juillet 2018 lors des Journées du réseau de coopération et d'action culturelle, le ministre de l'Europe et des Affaires étrangères, Jean-Yves Le Drian, présentait ainsi la gouvernance de la diplomatie culturelle : « Comment le réseau agit-il donc

aujourd’hui ? Comment peut-il, comment doit-il s’y prendre pour répondre aux objectifs majeurs que je viens de lui assigner ? Cela en décevra certains, cela en rassurera d’autres : je n’ai sur le mode d’emploi aucune indication particulière à vous donner. Autant sur le terrain des finalités, il m’appartient de définir les orientations, je viens de le faire, autant celui des modalités, des pratiques, vous revient pleinement. Or c’est là que l’essentiel se joue. Il faut redire qu’il n’y a pas de stratégie générique ou a priori qui serait définie depuis Paris : il y a la réalité du terrain, la spécificité d’un environnement, bien sûr le cadrage du Département, mais surtout l’appréciation de l’ambassadeur, du COCAC et de leurs équipes, à partir de là, la définition d’une stratégie ad hoc ».

Comme nous l’avons montré dans notre thèse, la diplomatie culturelle peut être qualifiée de politique publique inversée dont le cœur est l’action sur le terrain alors que la politique est de l’ordre de la rhétorique et de la mise en scène : « et si les postes culturels à l’étranger coordonnaient plus le ministère des Affaires étrangères que celui-ci ne les dirige ? » s’interroge Albert Salon.

Les rôles sont donc bien tranchés : à l’administration centrale la ventilation des crédits et la gestion des agents, au réseau la définition et la mise en œuvre des projets.

Une telle organisation donne une grande liberté au réseau et à ses agents ce qui explique que l’action culturelle extérieure soit souvent davantage perçue comme une mosaïque d’initiatives individuelles que comme un dispositif cohérent animé par des objectifs clairs. En fait, il existe un très large terrain que cultivent les diplomates culturels dépeints par Xavier North (1997) : « il suffit d’un court séjour à l’étranger pour percevoir que les politiques culturelles extérieures ont des styles aussi différents les uns des autres que peuvent l’être la belle ordonnance d’un jardin à la française, le mystère ensauvagé d’un jardin à l’italienne, ou l’imagination artiste d’un jardin à l’anglaise ».

Les méthodes

Comme le relèvent les trois auteurs suivants, la diplomatie culturelle ne relève pas d’une méthode mais de pratiques.

Pour Albert Salon, « la démarche de l’action culturelle tient de celle de l’arboriculteur qui, naturellement, ne se désintéresse pas de bien récolter, mais qui, sachant très bien que les arbres ne produisent pas tout de suite, que les récoltes risquent d’être compromises ou détruites, se préoccupe surtout de bien faire ce qui doit être fait pour que le verger produise. Elle tient aussi de celle du bon vieux médecin de campagne qui se souciait d’abord de bien soigner sa clientèle sans trop s’attacher à compter et supputer les revenus et la considération qu’il ne manquerait pas, de toute manière, d’en tirer. Elle tient encore de celle de l’éducateur, du vieux maître d’école attaché à former des hommes sans qu’être nécessairement leur gratitude. Elle tient enfin, et peut-être surtout, de celle du prêtre, du missionnaire qui rassemble en lui les attitudes précédentes et pour qui l’efficacité et la rentabilité sont encore plus aléatoires et lointaines ».

« Et si les relations culturelles appelaient non pas une politique, mais une pratique ou une pragmatique ? Et si elles étaient avant tout tributaires d’une méthode ? Et si, comme la guerre, l’action culturelle était avant tout un art d’exécution ? » s’interroge Xavier North. « Si tel était le cas, ce ne sont pas les objectifs qu’il faudrait privilégier, les quatre priorités et les cent mesures chères aux politiques et aux technocrates, mais les démarches. Il

faudrait alors cesser de considérer que la nécessité de faire rayonner le modèle français pourrait ou devrait s'accompagner d'une plus grande efficacité dans la gestion des moyens. Ce serait au contraire de l'efficacité d'une action menée sur le terrain — de la philosophie qu'elle implique, des qualités qu'elle suppose — qu'émanerait un « rayonnement » français, comme une aura ou un supplément d'âme ».

Enfin, pour Alain Dubosclard : « polycentrique, polyphonique, l'action culturelle extérieure n'est-elle pas condamnée à trouver sa teneur et son expression à travers les initiatives menées sur le terrain ? Davantage que les déclarations de principe, c'est la qualité des hommes et la manière dont ils conduisent leur mission, leur pratique, les conditions objectives dans lesquelles leurs actes sont rendus opératoires, qui dessinent ce qu'est véritablement l'action culturelle de la France à l'étranger. Peut-il en être d'ailleurs autrement ? ».

4. PARIS

Au sein du Quai d'Orsay, la diplomatie culturelle est de la compétence de la Direction générale de la mondialisation, de la culture, de l'enseignement et du développement international (DGM) qui délègue à des opérateurs les fonctions d'exécution, principalement l'Agence pour l'enseignement français à l'étranger, l'Institut français et Campus France.

L'administration centrale

De 1945 à 1998, la direction générale a considérablement élargi son champ de compétence tout en restant dans la sphère culturelle au sens large. A partir de cette date, elle s'est vu adjoindre des domaines extérieurs à son champ d'action initial : l'aide au développement en 1998, puis, en 2009, les questions économiques et enfin, en 2014, le commerce extérieur et de la promotion du tourisme jusqu'à 2022.

La Direction générale de la mondialisation, de la culture, de l'enseignement et du développement international (DGM) est aujourd'hui structurée en trois directions : diplomatie économique, développement durable et diplomatie d'influence. Cette dernière comprend quatre sous-directions (culture et médias, enseignement supérieur et recherche, langue française et éducation, réseau de coopération et d'action culturelle) et trois délégations (action extérieure des collectivités territoriales, société civile, engagement citoyen et jeunesse, programmes et opérateurs).

La diplomatie culturelle qui représentait la totalité de l'activité de la direction générale jusqu'à 1988 est aujourd'hui diluée dans un vaste ensemble. Pour la Cour des comptes, la Direction générale de la mondialisation (DGM) est une administration dont l'efficacité pâtit de l'étendue de ses compétences ; pour Christian Lesquesne c'est « une unité patchwork qui regroupe aussi bien la direction des entreprises, les spécialistes du développement que les culturels du ministère ».

En outre, elle s'est vue amputée de la gestion des agents du réseau culturel à l'étranger transférée en 1993 à la direction générale de l'administration du ministère des Affaires étrangères. La perte de la nomination des agents a ôté une large part du pouvoir de la Direction générale sur la conduite de l'action culturelle extérieur

Propositions

La nouvelle organisation, tête de réseau, comprendrait une structure unique recentrée sur la diplomatie culturelle *stricto sensu* qui ne serait donc plus compétente pour l'enseignement français à l'étranger, la diplomatie économique, le tourisme ou l'aide au développement.

Son périmètre correspondrait à celui de l'actuelle sous-direction de la diplomatie d'influence de la direction générale de la mondialisation, de la culture, de l'enseignement et du développement international du ministère des Affaires étrangères et, pour une totale cohérence, intégrerait la gestion des ressources humaines en reprenant les attributions des compétences de la sous-direction des personnels contractuels de la direction des ressources humaines.

Rejoignant le rapport Rigaud, nous écartons l'idée de dissocier les tâches de conception de celles de gestion : « il est extrêmement difficile de cerner dans la conduite d'un grand service public la conception de la gestion et périlleux de séparer la responsabilité de l'une et de l'autre ». Au lieu d'un établissement public à caractère industriel et commercial pour lequel se poserait en outre la question de la tutelle (Affaires étrangères seule ou avec Culture, Education, Enseignement et recherche), deux structures paraissent envisageables : une autorité administrative indépendante ou un groupement d'intérêt public qui permettrait de mobiliser tous les acteurs concernés publics et privés.

Quel que soit le choix, les conditions de la gouvernance seraient radicalement transformées puisque la nouvelle structure échapperait aux arbitrages défavorables dont a pâti la diplomatie culturelle depuis de nombreuses années ainsi qu'aux contraintes pénalisantes de la règle limitant à six années la durée de recrutement des non-fonctionnaires.

La nouvelle structure devra donc être crédible, lisible, organisée en pôle de ressources et d'appui au réseau, ainsi qu'en interface avec les multiples acteurs en France. La logique consisterait à organiser cette structure en cohérence avec les missions exercées par le réseau à l'étranger. Une attention particulière devrait être apportée à la gestion des ressources humaines, à l'évaluation et à la communication.

Structure légère, elle serait composée de fonctionnaires détachés et de contractuels essentiellement en CDI, les agents devront préférentiellement avoir exercé dans le réseau et alterner entre Paris et l'étranger.

Les agences

Dès son origine, la direction générale s'est entourée d'un ensemble de satellites spécialisés comme l'Association française d'action artistique (AFAA), l'Association pour la diffusion de la pensée française (ADFP) ou le Centre international des étudiants et stagiaires (CIES). Cette externalisation s'est considérablement développée à partir des années quatre-vingt-dix qui ont vu naître deux nouveaux opérateurs : l'Agence pour l'enseignement français à l'étranger (1990) et l'Agence française de développement (1998). Une deuxième vague d'externalisation est intervenue dans les années deux mille avec les créations de France Coopération Internationale en 2002, CulturesFrance en 2006 et Campus France en 2007. La troisième vague fait suite à la loi n°2010-873 du 7 juillet 2010 relative à l'action

extérieure de l'État créant trois nouvelles agences disposant d'un statut d'établissement public à caractère industriel et commercial (EPIC) : une dédiée à la promotion de la culture française (Institut français), une vouée à la valorisation et la promotion du système d'enseignement supérieur français (Campus France) et une pour la promotion de l'expertise internationale française (France Expertise Internationale devenue Expertise France en 2014).

L'externalisation donne un large pouvoir aux agences qui disposent de leur propre budget et de leurs ressources humaines et échappent de fait au pilotage de la direction générale alors que les dispositifs mis en place soit ne sont guère satisfaisants (contrat d'objectifs et de moyens) soit ont disparu (évaluation de la performance).

L'Agence pour l'enseignement français à l'étranger (AEFE)

Crée par la loi n° 90-588 du 6 juillet 1990, l'Agence pour l'enseignement français à l'étranger (AEFE) est un établissement public administratif, placé sous la tutelle du ministre des Affaires étrangères.

Sa mission principale de l'agence est d'assurer les missions de service public relatives à l'éducation en faveur des enfants de nationalité française résidant à l'étranger. L'agence est donc le prolongement à l'étranger du système éducatif français.

A la rentrée 2024, il y avait 600 établissements scolaires homologués par le ministère de l'Éducation nationale scolarisant environ 392 000 élèves. L'AEFE gère directement 68 d'entre eux et a passé des conventions avec 168 autres établissements. Les 374 autres établissements du réseau ont signé des accords de partenariat avec l'AEFE.

Le financement des établissements publics et des établissements privés conventionnés est assuré conjointement par la dotation du ministère des Affaires étrangères (environ 40 %) et par la perception de frais d'écolage (pour les 60 % restants). La subvention à l'AEFE est passée de 324,30 millions d'euros en 2006 à 440,92 en 2025 soit une augmentation de 35%, progression particulièrement significative dans un contexte de forte baisse des moyens attribués à la diplomatie culturelle. Cette subvention mobilise en 2025 plus de 60% du budget du programme *Diplomatie culturelle et d'influence* (hors dépenses de personnel).

Campus France

L'EPIC Campus France a été institué par le décret n° 2011- 2048 du 30 décembre 2011, en application de la loi n° 2010-873 du 27 juillet 2010. Il est placé sous la tutelle conjointe des ministères des Affaires étrangères et de l'Enseignement supérieur, de la recherche et de l'innovation.

Campus France a pour missions la promotion à l'international du système français d'enseignement supérieur, l'accueil des étudiants et chercheurs étrangers, la gestion de programmes de mobilité internationale développés par la France, notamment les boursiers du gouvernement français ou par les États partenaires et la valorisation du réseau des anciens étudiants et chercheurs étrangers ayant poursuivi des études en France.

En 2023, la subvention du ministère des Affaires étrangères pour charge de service public s'élève à 3,38 millions d'euros.

L’Institut français

Créé par la loi du 27 juillet, l’Institut français est un établissement public à caractère industriel et commercial, initialement sous la seule tutelle du ministre des Affaires étrangères puis également du ministère de la Culture depuis la loi n°2016-925 du 7 juillet 2016.

Il a notamment pour missions l’accompagnement des créateurs et créatrices et des industries culturelles et créatives françaises dans leur développement à l’échelle internationale, le renforcement du dialogue entre les cultures et les sociétés, la promotion de la langue française et du plurilinguisme et enfin le soutien et l’animation du réseau de coopération et d’action culturelle français à l’étranger.

Le ministère des Affaires étrangères est le principal bailleur de l’Institut Français. La subvention pour charge de service public s’élève à 26,52 millions d’euros en 2025.

Pour la Cour des comptes, l’Institut français est le fruit hybride d’une réflexion inachevée : « pris entre deux logiques qui tendent à devenir contradictoires : l’une tend à préserver l’action culturelle dans la sphère d’action directe des ambassadeurs, l’autre suppose que l’établissement dispose des moyens d’une véritable autonomie d’action sur un réseau qu’il piloterait ». D’ailleurs, la place et le rôle de l’Institut dans le dispositif génère de nombreuses questions : réseau non rattaché, confusion entre l’Institut français et les instituts français à l’étranger, exercice de la tutelle des ministères des Affaires étrangères et de la Culture et surtout rapports avec le réseau.

Dans son rapport sur le pilotage stratégique par le ministère de l’Europe et des Affaires étrangères des opérateurs de l’action extérieure de l’Etat, la Cour des comptes relève la lourde gouvernance de l’Institut français pour une stratégie très globale sans ciblage thématique. Elle met en outre l’accent sur la confusion qui apparaît entre les rôles opérationnels de l’opérateur et ceux de sa direction de tutelle, qui garde la responsabilité d’un certain nombre de programmes, voire d’actions, dans un champ similaire et sans coordination explicite.

Surtout, l’action de l’Institut français est loin de faire l’unanimité dans le réseau tout comme c’était d’ailleurs le cas pour l’Association française d’action artistique et CulturesFrance. Comme la relève la Cour des comptes, l’intervention de l’Institut français n’est pas sans susciter quelques critiques de certains postes : « pour eux, l’Institut doit avoir avant tout un rôle de soutien logistique et de prestation de service plutôt que de concepteur d’une programmation de leurs activités ». Plusieurs parlementaires sont allés dans le même sens. Ainsi, le député Frédéric Petit propose de « clarifier et resserrer les relations entre l’Institut et le réseau pour que la première joue vraiment son rôle d’appui auprès du second... Il semble nécessaire de recentrer les missions de l’Institut Français sur son rôle de soutien au réseau dans son ensemble et d’alléger son action d’opérateur culturel en propre ».

Pour Michel Miraillet, directeur général de la mondialisation, « l’Institut français est d’abord un institut parisien qui a pour but de développer un certain nombre de produits » et comme le relève Christian Lequesne, le réseau culturel à l’étranger continue d’être rattaché aux

ambassades « sans supprimer pour autant l’Institut français dont le rôle est devenu superflu ».

Propositions

L’enseignement français à l’étranger pourrait être confié au ministère de l’Education nationale qui curieusement n’est pas partie prenante de l’AEFE, sous la seule tutelle du ministère des Affaires étrangères, alors qu’il est particulièrement impliqué tant au niveau des missions que les personnels.

La promotion à l’international du système français d’enseignement supérieur et l’accueil des étudiants et chercheurs étrangers en France de la compétence de Campus France pourrait être confiée partiellement ou dans son intégrité au ministère de l’Enseignement supérieur et de la Recherche puisqu’il est le premier concerné.

L’Institut français pourrait disparaître, ses actions non prioritaires pourraient être abandonnées, les autres confiées au coup par coup à d’autres opérateurs ou prises en charge par la structure parisienne.

5. LE RESEAU A L’ETRANGER

Sur le terrain, elle s’appuie sur un important réseau d’implantation à l’étranger. En 2024 il était composé de 137 services de coopération et d’action culturelle et 5 services pour la science et la technologie, 103 instituts français, 6 centres culturels franco-étrangers, 22 instituts français de recherche à l’étranger et 830 alliances françaises.

Le réseau exerce un rôle cardinal dans la politique culturelle extérieure de la France souligne Anne Gazeau-Secret, ancienne directrice de la coopération internationale et du développement : « Ceux qui connaissent le terrain savent que c'est à l'étranger, dans les postes, si leur est assuré un minimum de continuité dans l'action et dans la durée, que l'on peut développer la curiosité réciproque, les échanges de savoir-faire, les partenariats structurants. Peu importe ce qu'on en dit dans les dîners parisiens ou dans les rapports institutionnels, peu importe les annonces souvent abstraites et décalées : l'influence se construit dans les réseaux sur place et sur le long terme, en s'adaptant au contexte local, parfois difficile, voire hostile ».

Les services de coopération et d’action culturelle (SCAC)

Les services de coopération et d’action culturelle (SCAC) constituent une division fonctionnelle des ambassades. Dirigés par un conseiller de coopération et d’action culturelle, collaborateur direct de l’ambassadeur, le SCAC constitue la pièce maîtresse du dispositif à l’étranger. En effet, le conseiller culturel doit en premier lieu concevoir l’action qu’il souhaite mener dans son pays d’affectation, puis coordonner sa mise en œuvre et la recherche des financements extrabudgétaires.

Pour le ministre des Affaires étrangères Jean-Yves Le Drian, les COCAC exercent un métier passionnant mais difficile : « manager et gestionnaire, en même temps que conseiller de l’Ambassadeur, défricheur de tendances et bâtisseur de projets, vous couvrez une amplitude considérable de métiers et de domaines. Vous dirigez une PME, parfois de taille

importante ; vous devez notamment veiller à l'équilibre financier, avec un taux d'autofinancement remarquable, mais avec des ressources propres qui vont et viennent ; vous avez un dialogue social à mener, un ambassadeur à faire... ».

Pour Laurent Devèze : « véritable chef d'orchestre des services culturels, le conseiller est chargé d'exécuter une partition composée de nombreux instruments (coopération artistique, scientifique et technique, linguistique) et dont l'écriture lui incombe ».

Selon le sénateur Adrien Gouteyron, le rôle du conseiller culturel est essentiel : « c'est évidemment au conseiller culturel qu'il revient de jouer le rôle de passeur, de mise en relation des institutions et des industries culturelles de notre pays avec celles du pays d'accueil ».

Débutée en 2009 et achevée en 2012, la nouvelle structuration du réseau a créé sous le label "institut français" un établissement unique regroupant le service de coopération et d'action culturelle et le ou les centres culturels ou instituts français, dirigé par le conseiller culturel et doté de l'autonomie financière. Selon la Cour des comptes, cette évolution, censée donner une meilleure lisibilité au réseau et lui faire bénéficier d'une plus grande souplesse de gestion afin de lui permettre de développer son autofinancement, avait pour objectif de procurer un gain de 110 à 130 équivalents temps plein (ETP) selon les mesures prises dans le cadre de la révision générale des politiques publiques.

Il existe toutefois un large consensus sur le fait que les services de coopération et d'action culturelle, les centres culturels et instituts français ont des objectifs différents : les premiers agissent sur la base de partenariats avec les acteurs locaux « hors murs » alors que les deuxièmes se consacrent principalement à l'enseignement de la langue française dans leurs propres locaux.

Le député Yves Dauge relève ainsi que les fonctions de conseiller culturel et de directeur de centre culturel ou d'institut sont fondamentalement différentes : « l'empiétement des uns sur les autres n'est pas sain... Pour prendre une métaphore agraire chère au fils d'agriculteur que je suis, chacun doit cultiver son champ. Aucun exploitant agricole ne s'avise de mélanger différentes productions sur un même terrain, même s'il a besoin de l'ensemble de ces productions pour vivre ». Pour sa part, le député Jean François Mancel souligne : « une telle fusion n'est toutefois pas sans comporter d'inconvénients. Les conseillers culturels risquent de se trouver absorbés par la gestion de leurs centres culturels, au sein desquels les enjeux de gestion des ressources humaines et les problèmes immobiliers sont prégnants, au détriment de l'action ». Enfin, pour Pierre Buhler, ancien président de l'Institut français, « l'énergie et l'attention du conseiller culturel et de son équipe sont sollicitées par des tâches de gestion au détriment d'autres priorités, et les détournent de leur mission première : piloter la diplomatie d'influence ».

Propositions

Afin de permettre aux services de coopération et d'action culturelle de jouer pleinement leur rôle il convient de revenir sur leur fusion avec les centres culturels ou instituts français sous le label institut français.

Les services de coopération et d'action culturelle évolueraient en bureaux de la structure créée à Paris, sous l'autorité de l'ambassadeur.

Les instituts français et alliances françaises

Originalité du modèle français, le réseau culturel à l'étranger comprend deux types de structures ayant globalement les mêmes fonction (l'enseignement de la langue français, l'animation culturelle et la fourniture d'informations sur la France) avec des statuts différents. Les instituts français dépendent des ambassades ; ils sont dotés de l'autonomie financière, mais non de la personnalité juridique. Les alliances françaises sont des associations de droit privé local avec à leurs têtes des "comités" élus.

Les instituts et les alliances conventionnées accueillaient 912 273 élèves en 2023 .

Le ministère des Affaires étrangères soutient ces deux réseaux mais de manière différente tant en ce qui concerne le montant des dotations annuelles que les méthodes et finalités. D'une part, il y affecte des personnels et d'autre part il participe aux dépenses de fonctionnement des instituts ou, à l'initiative des services de coopération et action culturelle des ambassades, cofinance des projets pour les alliances françaises conventionnées. Même s'ils s'autofinancent à la hauteur de 76% en 2021 (hors personnel expatrié), les instituts français bénéficient de subventions de fonctionnement significatives et en progression : 34,36 millions d'euros en 2011 ; 41 en 2025. Les subventions aux alliances françaises ont également progressé : 7,65 millions d'euros en 2025, contre 6,60 millions d'euros en 2011 alors que les moyens destinés à la diplomatie culturelle dans son ensemble étaient fortement réduits : hors enseignement français, diplomatie économique, développement du tourisme (et hors dépenses de personnel), le budget du programme 185 *Diplomatie culturelle et d'influence* sensu stricto est passé de 248,72 en 2011 à 314,9 millions d'euros en 2025, soit une baisse de 16% (30% en euros constants).

Le développement des instituts et centres culturels remonte à une époque où il y avait une moindre circulation des biens culturels. Ils disposaient alors de l'exclusivité dans la présentation d'une vitrine française. Alors que l'environnement s'est profondément transformé sous l'effet principalement de la mondialisation et du basculement numérique, ces structures, au-delà des exercices de rationalisation menés depuis les années 2000 avec ses différents mouvements (ouvertures, fermetures, fusions et absorptions, transformations et regroupements) n'ont pas fondamentalement évolué au fil des ans. Les instituts (tout comme les alliances françaises). Aujourd'hui, les instituts français et alliances françaises ne sont plus en situation de monopole : l'enseignement de la langue française tout comme les manifestations culturelles sont aujourd'hui des marchés dynamiques et concurrentiels.

A cet égard le sénateur Adrien Gouteyron invitait dans son rapport d'information sur l'action culturelle de la France à l'étranger « à ne plus confondre centres culturels et présence culturelle ». Il précisait : « dans un certain nombre de pays, en particulier en ce qui concerne les pays développés, les centres culturels ne rayonnent plus en-dehors d'un premier cercle : nos partenaires habituels, les francophones, les amoureux de la France, ceux qui sont acquis à la culture française, mais dont notre réseau culturel est aussi parfois prisonnier, et l'empêchent parfois d'évoluer ». Il suggérait de repenser les programmations culturelles : « celles-ci doivent être conçues, sauf rares exceptions, hors les murs ».

Le politiste Christian Lequesne va dans le même sens invitant à repenser la diplomatie culturelle en dehors des structures incarnant des présences officielles de l'Etat, comme les instituts français : « je suis persuadé que l'action culturelle légitime doit se concentrer de plus en plus sur des opérations hors les murs des ambassades et en partenariat avec les acteurs sociaux des pays d'accueil ».

Propositions

Une réflexion sur le bien-fondé de ces structures aujourd'hui mériterait d'être engagée.

Il ne s'agit pas de crier haro mais de repenser ce modèle avec pragmatisme, sans à priori ni préjugé, en tenant compte de l'environnement local (cours de langue, structures culturelles, etc.) sachant qu'il existe une grande disparité des situations selon les pays. Le principe à retenir est que l'activité d'enseignement doit être, sauf exception, équilibrée budgétairement.

L'existence de deux réseaux pour un même objectif n'est certes guère cohérente et une réunification parfois évoquée ne paraît guère possible, sauf marginalement : si un institut peut être transformé en alliance française avec l'appui de partenaires locaux qui formeront un conseil d'administration, il est en revanche impossible de proposer à un comité local d'être intégré aux services extérieurs de l'État français.

Les instituts français de recherche à l'étranger

Les instituts français de recherche à l'étranger sont des établissements à autonomie financière comme les instituts français. Depuis 2007, les IFRE sont devenus des unités mixtes de recherche (UMIFRE) placés sous la double tutelle du ministère des Affaires étrangères et du Centre national de la recherche scientifique.

L'implantation des premiers instituts de recherche français à l'étranger remonte au premier quart du vingtième siècle. L'Institut français d'études arabes de Damas (IFEAD) a été créé en 1922, suivi de la Maison franco-japonaise (MFJ) en 1924. Viennent ensuite : l'Institut français d'archéologie d'Istanbul, devenu l'Institut français d'études anatoliennes (IFEA) en 1930, l'Institut français d'archéologie du Proche-Orient (IFAPO) à Beyrouth en 1946, l'Institut français d'archéologie de Téhéran (IFRI) en 1947, l'Institut français d'études andines de Lima (IFEA) en 1948. Six nouveaux centres ont été créés entre 1950 et 1990 (Pondichéry, Le Caire, Beyrouth, Hong Kong, Nairobi, Mexico et New Delhi) ; neuf de 1991 à 2003 : Prague, Berlin, Tachkent, Tunis, Johannesburg, Rabat, Bangkok, Moscou, Kaboul.

Alors que les premiers établissements se consacraient principalement aux recherches archéologiques et historiques, la vocation des centres s'est progressivement élargie à l'ensemble des sciences sociales, en mettant l'accent sur l'étude des sociétés contemporaines.

On peut s'interroger sur la place et l'impact d'un tel dispositif par rapport aux objectifs de la diplomatie culturelle. En premier lieu, le réseau des IFRE s'est constitué progressivement, sans vision d'ensemble ni plan préconçu. Comme le relève le sénateur Robert Yung: « si la qualité des recherches menées dans les IFRE est difficile à apprécier, leur action en matière de diplomatie scientifique, et, plus largement, de diplomatie d'influence, l'est au moins tout autant ». En outre, leurs liens avec les ambassades sont

très ténus : ils mènent leurs travaux de recherche en bénéficiant d'une complète autonomie scientifique.

Surtout, il existe un autre réseau qui remplit les mêmes missions de formation, de recherche et de diffusion en sciences humaines et sociales, celui des six Écoles françaises à l'étranger en Grèce (École française d'Athènes), en Italie (École française de Rome), en Égypte (Institut français d'archéologie orientale), en Asie du Sud Est (École française d'Extrême-Orient) et en Espagne (Casa de Velázquez) qui relèvent du ministère de l'Enseignement supérieur et de la Recherche.

Propositions

Le réseau des instituts français de recherche à l'étranger pourrait être rattaché soit au ministère de l'Enseignement supérieur et de la Recherche, soit au CNRS qui en exerce la cotutelle.

6. LES AGENTS

Au cœur de la diplomatie culturelle, les agents du réseau sont beaucoup plus que de simples exécutants d'une politique décidée à Paris. Il existe d'ailleurs un large consensus sur leur importance dans la politique publique.

Jacques Rigaud : « il faut admettre que les relations culturelles, par leur variété, leur rapidité d'évolution, leur contenu éminemment humain ne seront jamais au nombre de ces tâches que l'on peut institutionnaliser dans des conditions telles que les organes, les mécanismes, les procédures puissent pallier l'insuffisance des hommes. C'est peut-être tout l'intérêt de ces relations culturelles que de dépendre aussi directement de la valeur personnelle de ceux qui la conduisent ».

Albert Salon : « l'importance énorme, presque démesurée, des hommes dans notre action culturelle dans le monde ».

François Roche : « L'efficacité de la diplomatie culturelle dépend de la qualité de ses acteurs [...] ils conduisent les relations culturelles scientifiques et techniques de la France ».

Alain Bry : « la compétence des femmes et des hommes [...] est difficilement discutable. Les questions ne se posent pas en termes de structures ou de budgets, la performance de la diplomatie culturelle dépendra de la qualité des femmes et des hommes qui vont œuvrer dans ces structures et utiliser ces budgets ».

La Cour des comptes : « il n'est pas douteux que ce réseau constitue, par son ampleur et ses actifs, au premier rang desquels le dynamisme et la créativité de ses équipes, un atout essentiel pour le rayonnement et l'attractivité ».

Les députés Michel Herbillon et Sira Sylla : « la diplomatie culturelle repose avant tout sur les personnes qui travaillent sur le terrain dans le réseau et le font vivre au quotidien ».

Jean-Yves Le Drian, ministre de l'Europe et des affaires étrangères s'adressant aux agents du réseau : « quelle que soit votre origine administrative : titulaire, contractuel à durée déterminée, contractuel à durée indéterminée, agent de droit local, vous tous, vous remplissez un rôle politique essentiel, en apportant votre talent, grâce à la diversité de vos profils et de vos parcours. C'est une richesse essentielle pour le Quai d'Orsay ».

L'originalité du réseau culturel à l'étranger est d'être majoritairement composée d'agents contractuels, détachés d'autres administrations ou non titulaires de la fonction publique. Pendant de nombreuses années, les fonctionnaires du ministère de l'Éducation nationale ont constitué la quasi-totalité des agents du réseau. Au tournant des deux siècles, la politique des ressources humaines du ministère des Affaires étrangères s'est focalisée sur un double objectif d'élargissement du vivier des candidats ciblant, en particulier, des personnels non-fonctionnaires spécialistes de l'animation culturelle et la nomination d'un plus grand nombre d'agents du Quai d'Orsay. Toutefois, le ministère des Affaires étrangères s'est trouvé confronté d'une part au faible attrait des d'agents du Quai d'Orsay pour une affectation dans le réseau culturel à l'étranger et surtout, conséquence de la transcription en droit français de la directive européenne 99/70 du 28 juin 1999 concernant le travail à durée déterminée dans la fonction publique (loi dite Dutreil de 2005), à l'obligation d'offrir un contrat à durée indéterminée au bout de six ans de services ininterrompus en contrat à durée déterminée. Le ministère des Affaires étrangères, dans le but évident d'éviter que ces CDD ne se transforment en CDI, remercie des agents qualifiés et expérimentés pour les remplacer par de nouvelles recrues.

Une telle politique est évidemment frustrante pour les agents qui n'ont aucune véritable perspective de carrière (les fonctionnaires rentreront dans leur ministère d'origine, les autres chercheront du travail) ni l'assurance de trouver une affectation tenant compte de l'expérience acquise pour les uns ou un emploi pour les autres. Elle est néfaste pour le ministère des Affaires étrangères qui s'aliène ainsi des compétences. Quelle entreprise, quelle organisation pourrait en effet se permettre durablement de recruter et former cadres pour les licencier au bout de six ans ?

La gestion des ressources humaines du réseau est donc en contradiction avec l'importance du rôle unanimement reconnu à ses agents. Ce constat unanime est celui de nombreux parlementaires et de la Cour des comptes.

Ainsi, comme le relève Catherine Tasca : « toute réforme de notre action culturelle ne peut faire l'impasse sur la question de la gestion des ressources humaines Sans une profonde modification du recrutement, de la formation et de la carrière des personnels, toute réforme de l'action culturelle extérieure ne pourra avoir que des effets limités ».

Pour les sénateurs Jacques Legendre et Josselin de Rohan : « la question de la formation et de l'amélioration des perspectives de carrière des agents du réseau culturel français à l'étranger doit être une préoccupation centrale ».

Pour les députés Michel Herbillon et Sira Sylla : « la diplomatie culturelle repose avant tout sur les personnes qui travaillent sur le terrain dans le réseau et le font vivre au quotidien. Or la gestion actuelle du personnel du réseau contribue à fragiliser les équipes et peut compromettre la pérennité de projets, accroissant la difficulté de réseau à s'inscrire dans le long terme qui est la condition de l'influence durable ».

La Cour des comptes, quant à elle, relève dans son rapport de 2013 que la gestion actuelle des ressources humaines du réseau comporte de nombreux inconvénients : « système pyramidal dans lequel la connaissance du terrain et des acteurs locaux et l'expertise acquise sont insuffisamment valorisées et utilisées ; affectations en inadéquation avec les besoins du réseau et les compétences requises, du fait de la prévalence de contraintes statutaires et de gestion des effectifs ministériels, au détriment des agents contractuels ; rotation rapide des agents sur les postes et incapacité à inscrire la carrière et la gestion des contractuels non fonctionnaires dans la durée ».

La question de l'amélioration de la gestion des agents du réseau est pourtant bien connue et a fait l'objet de plusieurs déclarations au plus haut niveau de l'Etat.

Ainsi, le quatrième axe la réforme Juppé-Lévitte de 1994 proposait pour les agents du réseau « une nouvelle gestion des carrières qui permit aux hommes, sur la valeur desquels avait toujours reposé l'action culturelle extérieure de la France, un véritable épanouissement professionnel sans rupture entre le séjour à l'étranger et le retour en France ».

A l'occasion des Journées du réseau français à l'étranger du 16 juillet 2009, le ministre Bernard Kouchner déclarait : « les femmes et les hommes qui travaillent dans la diplomatie culturelle, malgré leur grande qualité, ne bénéficient pas de véritables carrières ni de vraies formations, alors que leurs missions sont de plus en plus exigeantes...La gestion des ressources humaines des agents du réseau culturel doit être profondément renouvelée et modernisée... L'objectif est de constituer et de conserver un vivier d'agents motivés et compétents, et de leur assurer un parcours professionnel dans leur métier, en concertation avec tous les acteurs de la politique culturelle extérieure ».

En clôture des journées nationales du réseau, le 17 juillet 2013, Laurent Fabius soulignant la richesse que représente les agents du réseau, la diversité de leurs compétences et de leurs expériences, convenait que « cette richesse peut sans doute être encore mieux valorisée », en précisant avoir « demandé à la direction des ressources humaines du Quai d'Orsay de porter une attention augmentée au suivi des parcours professionnels. Il s'agit en particulier de faciliter les allers et retours entre le réseau et la France, de valoriser les expériences de chacun et de permettre aux agents, notamment par la formation, d'être totalement en phase avec les nouvelles réalités culturelles et de développement ».

Enfin, dans son discours du 16 mars 2023, à l'occasion de la clôture des états généraux de la diplomatie, le Président de la République déclarait : « le ministère est un ministère de ressources humaines et doit donc placer les agents au cœur de sa gestion, qu'il s'agisse des catégories A, B, C, des contractuels ou des agents de droit local. C'est pourquoi je pense que dans cette réforme et sa mise en œuvre, il va falloir, et c'est un impératif, grâce aux moyens, et je vais y venir, donner de la visibilité aux contractuels, beaucoup plus qu'ils n'en n'ont et permettre de bâtir des perspectives de carrière pour tous et toutes ».

Le rapport des Etats généraux de la diplomatie comporte plusieurs propositions concernant les agents contractuels du ministère des Affaires étrangères en particulier dans la filière culturelle : « il est regrettable de voir des collègues contractuels compétents devoir quitter leurs postes alors qu'ils les occupent avec les compétences et le professionnalisme attendu. Il faudrait prévoir une dé-précariisation de ces emplois dans l'intérêt partagé des agents et de l'administration ». Les solutions identifiées sont, outre l'organisation de parcours de carrière avec d'autres administrations : ouvrir dans certains cas spécifiques la possibilité de proposer un CDI ou intégrer un nombre plus important de contractuels de droit public, examiner les possibilités d'intégration des agents détachés d'autres administrations ayant fait l'essentiel de leur carrière au ministère, prévoir des modalités de titularisation spécifiques des agents contractuels ayant donné satisfaction (concours « réservé », nouvelle loi de titularisation), etc.

Propositions

La nouvelle gestion consisterait simplement à mettre en œuvre les promesses réitérées, de remplacer la gestion administrative du ministère par une véritable gestion des compétences comme le recommande la Cour des comptes, et donc de raisonner en termes de métiers et non d'emplois : « l'activité du réseau requiert des compétences diverses et spécialisées. La gestion de ces compétences, comme la valorisation de l'expertise acquise en poste par les agents, constitue un enjeu majeur pour le réseau »

Recrutement

La nouvelle structure qui comprendra principalement des fonctionnaires détachés et des agents en CDI changera la donne.

Dans la nouvelle organisation, il serait possible de distinguer les personnels déjà en poste tant à Paris qu'à l'étranger et les entrants. Pour les premiers, il conviendrait tout en tenant compte de leurs souhaits d'affectation de créer une dynamique de propositions aux agents. Pour les nouveaux, mettre en œuvre une procédure d'offres d'emploi avec des fiches de postes mieux renseignées qu'aujourd'hui, des critères plus stricts, une meilleure publicité des postes à pourvoir.

L'organisation d'une gestion performante des ressources humaines impliquera une évaluation fine et un suivi des agents.

La réflexion sur le recrutement doit également prendre en compte la valorisation des volontaires internationaux (452 volontaires internationaux dans le réseau en 2019). Comme cela a été le cas pour bon nombre de volontaires du service national qui sont devenus attachés puis conseiller culturel, les VI constituent un vivier de recrutement. Les plus motivés pourraient se voir confier des fonctions de chargé de mission puis d'attaché.

Parcours

Les agents devront alterner entre la structure centrale et le réseau. Cette mobilité ne devra pas, comme aujourd'hui, être dogmatique : elle devra être appliquée avec flexibilité en prenant compte l'intérêt du service mais également le parcours des agents.

Les affectations prendront en compte une progression des fonctions et de la taille des postes : chargé de mission, attaché, directeur d'établissement, conseiller.

La nomination, comme aujourd'hui de conseillers culturels sans expérience du réseau sera proscrite.

Formation

La question de l'absence de formation est fréquemment mise en avant. Effectivement, les agents du réseau ne reçoivent quasiment pas de formation.

Une politique de formation adaptée serait sans doute utile mais est complexe à organiser compte tenu de la diversité des métiers du réseau. Par ailleurs, ces métiers de savoir-faire,

de pratiques, s'apprennent très largement sur le tas et la professionnalisation des agents se fait que par l'accumulation des expériences sur le terrain.

Métiers

A côté des métiers historiques, conseiller, attaché (culturel, scientifique, coopération, linguistique, etc.), directeur de centre culturel ou d'institut français, directeur d'alliance française, secrétaire général, agent comptable, etc., de nouvelles fonctions ont vu progressivement le jour : attaché audiovisuel, de coopération universitaire, de coopération éducative, livre, ainsi qu'un nombre important de chargés de mission dans les domaines les plus divers. En outre de nombreux emplois d'agents à vocation régionale ont été créés : conseiller régional de coopération, attaché audiovisuel régional, agent comptable régional.

De 1995 à 2020, un important redéploiement des agents est intervenu : les nouveaux métiers sont en forte progression : triplement du nombre d'attachés audiovisuels, augmentation de 50% des attachés de coopération universitaire, alors que le nombre d'agents pour certains métiers a été fortement réduit l'effectif des attachés de coopération pour le français a été réduit de 70% et celui des directeurs d'alliances françaises et d'établissements culturels (centres et instituts) de l'ordre de 50%.

Une réflexion sur le bien-fondé de cette évolution mériterait d'être engagée : les agents du réseau doivent-ils être des généralistes ou au contraire des spécialistes d'un domaine donné ? La multiplication des métiers et la spécialisation des agents constitue-t-elle un gage d'efficacité ? L'essentiel n'est-il pas la maîtrise d'un savoir-faire plutôt que celle d'un domaine de compétence ?

Affectations

Le nombre d'agents dans un pays est lié aux priorités du ministère des Affaires étrangères et également au nombre d'implantations du SCAC hors de la capitale, d'annexes de l'institut français, d'alliances françaises mais également à l'héritage. Il est également la conséquence de la politique de l'Etat visant à la maîtrise des finances publiques et son corollaire d'économies sur la masse salariale de la fonction publique.

De grandes différences apparaissent selon les pays. Ainsi, en 2020, si 10 postes étaient dotés de plus de 20 agents, 25 postes ne comptaient qu'un seul agent et pour 13 d'entre eux, le réseau était limité en 2020 au seul directeur de l'alliance française.

Là encore une réflexion serait utile : quels sont les vrais besoins des postes, quel rapport entre le nombre d'agents et les moyens budgétaires qu'ils peuvent mobiliser, quelles cohérences ?

7. CONCLUSIONS

Les réflexions qui précèdent sont le fruit de notre expérience personnelle dans le réseau, de nos nombreuses recherches ayant conduit à une thèse puis à une série d'articles autour de la gouvernance de la diplomatie culturelle de la France.

Pour aller plus loin, il conviendrait d'engager une large concertation associant tous les acteurs et en particulier les agents du réseau ce qui n'a quasiment et curieusement jamais

été le cas alors que, comme nous l'avons souligné, la diplomatie culturelle se conçoit et s'exécute sur le terrain. En effet, on relèvera qu'à l'exception de l'étude menée par la Cour des comptes sur le réseau culturel de la France à l'étranger, les agents du réseau ne sont guère sollicités lors des réflexions menées sur la diplomatie culturelle de la France (Cf. Rapport Rigaud de 1980 et rapport des députés Michel Herbillon et Sira Sylla, 2018).

Naturellement, cet exercice n'aura de sens que si deux conditions sont réunies : une volonté politique (Cf. *Le projet culturel extérieur*, approuvé lors du conseil des ministres du 19 octobre 1983) et des moyens dans la durée.

8. BIBLIOGRAPHIE

Annexes aux projets de lois de finances, *Action extérieure de l'État : programme Diplomatie culturelle et d'influence*, Paris, 2011 à 2025.

Bry Alain, *La Cendrillon culturelle du Quai d'Orsay, avril 1945-décembre 1998*, impr. Grou-Radenez, Paris, 1999, 423 p.

Buhler Pierre, *La diplomatie culturelle française est-elle dépassée ? Cahiers français*, mars-avril 2022.

Chaussabel Léo, *La réforme de l'action culturelle extérieure : une politique des petits pas* ? Mémoire de master administration et politiques publiques, Paris, Université Panthéon-Assas Paris II, 2011.

Cour des comptes, *Le réseau culturel de la France à l'étranger*, Paris, 2013.

Cour des comptes, *Le pilotage stratégique par le ministère de l'Europe et des Affaires étrangères des opérateurs de l'action extérieure de l'Etat*, Communication à la commission des finances du Sénat, Paris, 2020.

Dauge Yves, *Rapport d'information sur les centres culturels français à l'étranger*, Paris, Assemblée nationale, 2001.

Devèze Laurent, *Le conseiller culturel* in Waresquel de Emmanuel (sous la direction), *Dictionnaire des politiques culturelles de la France depuis 1959*, Larousse-CNRS, Paris, 2001.

DGCID, *Rapport annuel d'activité de la Direction générale de la Coopération internationale et du Développement*, Paris, Ministère des Affaires étrangères, 2002.

Direction générale de la mondialisation, de la culture, de l'enseignement et du développement international, *Statistiques 2019 relatives aux différentes formes de Volontariats internationaux*, Ministère de l'Europe et des Affaires étrangères, 2020.

Dubosclard Alain, *L'action culturelle de la France aux Etats-Unis, de la première guerre mondiale à la fin des années 1960*, Université Paris I, 2002, 1167 p.

Duvernois Louis, *Rapport d'information sur la stratégie d'action culturelle de la France à l'étranger*, Paris, Sénat, 2004.

Fabius Laurent, *allocution lors des journées nationales du réseau*, 17 juillet 2013.

Gazeau-Secret Anne, *(Re)-donner à notre Pays sa juste place dans le monde*, Défense n°140, 2009.).

Gazeau-Secret Anne, *Pour un « soft power à la française » : du rayonnement culturel à la diplomatie d'influence*, ENA hors les murs n°399, mars 2010, pp. 9-12.

Gouteyron Alain, *Rapport d'information sur l'action culturelle de la France à l'étranger*, Paris, Sénat, 2008.

Haize Daniel, *L'action culturelle et de coopération de la France à l'étranger : un réseau, des hommes*, Paris, L'Harmattan, 2012.

La diplomatie culturelle française : une puissance douce ?", CERISCOPE Sciences-Po Puissance, 2013.

La diplomatie culturelle de la France de 1995 à nos jours : principaux repères, L'Harmattan, 2018.

Le réseau culturel à l'étranger : ethnographie des candidats, L'Harmattan, 2020.

Les diplomates culturels : street-level bureaucrats, métiers flous ? L'Harmattan 2022.

Les agents du réseau culturel et de coopération de la France à l'étranger, L'Harmattan 2022.

Herbillon Michel, Sylla Sira, *La diplomatie culturelle et d'influence de la France : quelle stratégie à dix ans* ? Paris, Assemblée nationale, 2018.

Kouchner Bernard, *allocution lors des Journées du réseau français à l'étranger*, 6 juillet 2009.

Le Drian Jean-Yves, *Discours du ministre de l'Europe et des affaires étrangères lors des Journées du réseau de coopération et d'action culturelle*, Paris, 16 juillet 2018.

Le Drian Jean-Yves, *Discours du ministre de l'Europe et des affaires étrangères lors des Journées du réseau de coopération et d'action culturelle*, Paris, 16 juillet 2019.

Lecler Romain, *Être dans une administration sans en être. Le cas des attachés audiovisuels aux Affaires étrangères*, Gouvernement et action publique 2017/3 (N° 3).

Legendre Jacques, de Rohant Josselin, *Rapport d'information sur la réforme de l'action culturelle extérieure*, Paris, Sénat, 2009.

Le Gleut Ronan, Vallini André, *Avis sur le projet de loi de finances pour 2023, Diplomatie culturelle et d'influence*, Sénat, 2022.

Lequesne Christian, *Ethnographie du Quai d'Orsay : les pratiques des diplomates français*, Paris, CNRS éditions, 2017.

Loncle François, Schmid Claudine, *Rapport d'information sur l'évaluation du réseau culturel de la France à l'étranger*, Paris, Assemblée nationale, 2013.

Macron Emmanuel, *Discours du Président de la République à l'occasion de la clôture des états généraux de la diplomatie*, Paris, 16 mars 2023

Mancel Jean François, *Rapport d'information sur la modernisation du Quai d'Orsay : une réforme bien engagée, à poursuivre et parachever*, Paris, Assemblée Nationale, 2009.

Martel Frédéric, « *Culture : pourquoi la France va perdre la bataille du 'soft power'* », Fondation Terra Nova, 2010.

Ministère des Affaires étrangères, *Le projet culturel extérieur de la France*, La Documentation française, Paris, 1984.

Ministère des Affaires étrangères, *Statistiques relatives aux différentes formes de Volontariats internationaux, Statistiques 2019*.

Ministère des Affaires étrangères, *Rapport des Etats généraux de la diplomatie*, 2023.

Miraillet Michel, Audition du directeur général de la mondialisation in Delahaye Vincent, Féraud Remi, *Rapport sur le pilotage stratégique par le ministère de l'Europe et des affaires étrangères des opérateurs de l'action extérieure de l'Etat*, Paris, Sénat, 2020.

N***, *La réforme de la diplomatie culturelle française : un chantier inachevé*, Annuaire français de relations internationales, Volume XII, 2011.

North Xavier, *Portrait du diplomate en jardinier, sur l'action culturelle de la France à l'étranger*, Le Banquet, N°11, 2ème semestre 1997.

Petit Frédéric, *Avis présenté au nom de la commission des affaires étrangères sur le projet de loi de finances pour 2019 action extérieure de l'Etat, diplomatie culturelle et d'influence*, Assemblée nationale, 2018.

Rigaud Jacques, *Les relations culturelles extérieures de la France*, Rapport au ministre des Affaires étrangères, La Documentation française, Paris, 1980.

Roche François, Pigniau Bernard, *Histoires de diplomatie culturelle des origines à 1995*, Ministère des Affaires étrangères, ADPF- La Documentation française, Paris, 1995.

Salon Albert, *L'action culturelle de la France dans le monde, analyse critique*, Paris, Université de Paris I, 1981.

Tasca Catherine, *Le rayonnement culturel de la France souffre du manque de stratégie et de moyens*, Le Monde, 20 février 2010.

Yung Richard, *Rapport d'information sur les Instituts français de recherche à l'étranger*, Sénat, 2017.