

LA DIPLOMATIE CULTURELLE DE LA FRANCE : 20 ANS DE LOLF

Mise en œuvre à partir de 2006, la loi organique relative aux lois de finances (LOLF) a pour ambition de rendre la gestion des finances publiques plus claire, efficace et responsable. Le budget de l'État est désormais structuré en missions, programmes et actions.

Concrètement, la LOLF prévoit la production au Parlement de projets annuels de performances, annexés aux projets de lois de finances et précisant « la présentation des actions, des coûts associés, des objectifs poursuivis, des résultats obtenus et attendus pour les années à venir mesurés au moyen d'indicateurs précis dont le choix est justifié ».

L'analyse de ces projets annuels de performance (bleus budgétaires) permet d'appréhender l'évolution durant ces vingt ans de la politique publique *diplomatie culturelle* qui sert à « influencer, séduire, instruire, convaincre, diffuser un modèle, créer un climat de confiance voire d'intimité, construire et nourrir des relations dans le temps long, durables et profondes, partager une vision du monde, se faire mieux que des alliés : des amis » comme le relèvent les députés Michel Herbillon et Sira Sylla.

Nous nous intéresserons successivement à l'évolution de l'architecture du budget, aux objectifs, aux moyens financiers et humains ainsi qu'à la performance de cette politique publique.

1. UNE ARCHITECTURE BUDGETAIRE A GEOMETRIE VARIABLE

A la mise en place de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF), le budget destiné à la politique extérieure de l'Etat était intégré à deux missions : *Action extérieure de l'État* et *Aide publique au développement*.

Dans chacune d'elles, la diplomatie culturelle faisait l'objet d'un programme spécifique : le programme 185 *Rayonnement culturel et scientifique* pour la première mission et le programme 209 *Solidarité à l'égard des pays en développement* pour la deuxième. Le découpage était donc géographique : le programme 185 avait pour objectif la mise en œuvre la coopération avec les Etats membres de l'Union européenne et les grands pays du monde développé. Le programme 209 concernait, quant à lui, les pays éligibles à l'aide publique au développement telle que définie par l'OCDE.

En 2011, l'ensemble des actions de diplomatie culturelle ont été regroupées au sein d'un seul programme. Le découpage de la nouvelle maquette budgétaire des programmes 185 et 209 n'est plus géographique mais thématique. Le programme 185 désormais dénommé *Diplomatie culturelle et d'influence* regroupe l'ensemble des politiques de coopération (culturelle, linguistique, universitaire, enjeux globaux) quelle que soit la zone géographique à laquelle elles s'appliquent. Le programme 209 *Solidarité à l'égard des pays en développement* met en œuvre l'aide bilatérale française dans les pays pauvres et soutient également des pays émergents à enjeux globaux.

D'autres changements sont intervenus.

En 2006, le Service public d'enseignement à l'étranger était intégré au programme 151 *Français à l'étranger et étrangers en France*. Depuis 2007, les moyens destinés à l'Agence pour l'enseignement français à l'étranger sont imputés sur le programme 185 même pour pays relevant du programme 209.

La subvention pour l'audiovisuel extérieur (télévision, radio et industries musicales) a été sortie du programme 185 en 2007.

En 2015, la diplomatie économique et le développement du tourisme ont été intégrés au programme 185 en raison du rattachement de ces nouvelles compétences au ministère des Affaires étrangères et du développement international. Toutefois, depuis 2023, les crédits du tourisme qui ne figurent plus sur le programme 185.

Curieusement les dépenses de personnel sont restées imputées sur les deux programmes 185 et 209 après la création en 2011 du nouveau programme *diplomatie culturelle et d'influence*. En 2025, l'ensemble des effectifs ainsi que la masse salariale de ces deux programmes ont été transférés vers le programme 105 *Action de la France en Europe et dans le monde* : « la nouvelle maquette budgétaire, qui a pris effet au 1er janvier 2025, permet une simplification et une amélioration du suivi budgétaire, ainsi qu'une gestion plus dynamique des effectifs du ministère ».

Depuis 2011, l'architecture du programme 185 était organisée autour des actions suivantes : appui au réseau, coopération culturelle et promotion du français, objectifs de développement durable, enseignement supérieur et recherche, agence pour l'enseignement français à l'étranger, dépenses de personnel (jusqu'à 2024), diplomatie économique et attractivité. En 2026, le programme 185 a été restructuré en quatre nouvelles actions : appui au réseau culturel et de coopération, mobilité étudiante, opérateurs, crédits centraux. Cette évolution est justifiée par la « volonté d'apporter une meilleure lisibilité dans l'allocation des crédits entre l'administration centrale du ministère de l'Europe et des affaires étrangères et le réseau culturel et de coopération ». Pour les sénateurs Catherine Dumas et Didier Marie « ces modifications, qui interviennent dans un contexte de baisse importante des crédits du programme depuis 2025, ne peuvent qu'interroger ».

2. UNE CONSTANCE DES OBJECTIFS

Si comme nous venons de la voir l'architecture du budget de la diplomatie culturelle a évolué au fil des ans, les grandes priorités sont restées constantes.

Celles-ci sont au nombre de trois, déclinées différemment selon les années : enseignement français à l'étranger, promotion de la langue et de la culture française, attractivité de l'enseignement supérieur et de la recherche française.

En 2006, le programme 185 *Rayonnement culturel et scientifique* s'articulait autour de quatre axes :

- le renforcement de l'attractivité de la recherche et de l'enseignement supérieur français dans toutes ses composantes afin de contribuer à la formation des élites,
- la promotion de nos idées et l'échange avec celles de nos partenaires à travers le débat sur des thèmes aussi variés que l'environnement, l'immigration, la solidarité, la laïcité, le cadre juridique et budgétaire de la création culturelle et scientifique, etc., et de façon plus générale l'ensemble des concepts qui sous-tendent la vision française de la gouvernance nationale, européenne et mondiale,
- la diffusion de la création culturelle et audiovisuelle contemporaine, notamment dans la perspective de ses retombées commerciales et juridiques,
- la promotion de la langue française en tant que moyen d'accès à des savoirs et à des métiers, en particulier dans le cadre de l'Union européenne.

En 2011, le nouveau programme 185 *Diplomatie culturelle et d'influence* comprenait six grands axes :

- promouvoir la créativité culturelle et intellectuelle française auprès de nos partenaires en assurant la promotion de nos industries culturelles et audiovisuelles et l'organisation de

débat d'idées sur les thèmes transversaux à nos sociétés (immigration, bioéthique, laïcité, etc.),

- repositionner le français comme langue internationale : il s'agit de former les élites politiques et médiatiques à la pratique du français, d'aider nos partenaires à former leurs enseignants et d'agir envers nos publics cibles (hauts fonctionnaires, étudiants et chercheurs, relais d'opinion),
- renforcer l'attractivité de l'enseignement supérieur comme moyen d'influence en encourageant la mobilité entrante des meilleurs étudiants dans les disciplines prioritaires,
- insérer la recherche française au cœur des réseaux en pointe sur les sciences du vivant, les nanotechnologies et sciences pluridisciplinaires,
- assurer la préservation des biens publics mondiaux et promouvoir nos idées en matière d'enjeux globaux,
- assurer le service public d'enseignement français à l'étranger, conformément aux missions que le Code de l'Éducation (ordonnance du 13 mai 2005) a fixées à l'AEFE.

Pour 2026, les trois priorités sont :

- développer notre réseau éducatif, promouvoir notre langue, une condition de l'attractivité de notre pays,
- attirer les meilleurs étudiants et chercheurs internationaux pour renforcer nos universités et nos laboratoires de recherche, dans un contexte de compétition globale,
- contribuer à la relance du secteur culturel français par la promotion des industries culturelles et créatives (ICC) et de notre expertise culturelle/patrimoniale.

Toutefois, si les grandes priorités n'ont pas changé pendant ces vingt ans, leur poids relatif a évolué.

En 2025, 440,82 millions d'euros des moyens de fonctionnement et d'intervention du programme 185 étaient destinés à l'Agence pour l'enseignement français à l'étranger, 107,86 à l'enseignement supérieur et la recherche et 75,56 millions d'euros à la coopération culturelle et promotion du français.

En 2006, si l'enseignement français à l'étranger constituait le premier poste de dépenses (323 millions d'euros), le deuxième était la coopération culturelle et promotion du français (193,31 millions d'euros) devant donc l'enseignement supérieur et la recherche (137,07).

S'agissant des personnels, nous relevions dans notre article de 2022 *Les agents du réseau culturel et de coopération de la France à l'étranger* que le réseau comprenait 69 postes d'attachés de coopération universitaire et d'attachés de coopération scientifique et universitaire en 2020 (cette nouvelle fonction n'a été créée que dans les années 2000) alors que le nombre d'attachés de coopération pour le français était en forte baisse (251 en 1995 ; 75 en 2020).

3. DES MOYENS EN BERNE

Nous analyserons l'évolution des moyens de fonctionnement et d'intervention puis ceux consacrés aux ressources humaines avant de nous intéresser aux principales actions mises en œuvre.

3.1 Moyens de fonctionnement et d'intervention

Afin de trouver une certaine cohérence compte tenu des changements de périmètre évoqués ci ci-dessus, nous avons procédé aux choix suivants pour 2006 : programme 185 sans l'audiovisuel extérieur mais avec l'AEFE ; programme 209 en ne prenant en compte que les trois actions liées à la diplomatie culturelle.

En 2006 le budget consacré à la diplomatie culturelle hors dépenses de personnel s'élevait à 658,03 millions d'euros contre 605,94 en 2026, soit une baisse de 8%. Cependant durant

cette période l'inflation a été de l'ordre de 40 %. En euros constants ce budget a donc chuté de l'ordre de 34%.

3.2 Ressources humaines

Les dépenses de personnel ont évolué comme suit : 204,54 millions d'euros en 2006, 272,34 en 2026 pour les programmes 185 et 209 mais imputés sur le programme 151 *Action de la France en Europe et dans le monde* depuis 2025, en hausse de 30%.

Dans la même période le nombre d'agents est passé de 3330 en 2006 à 2358 en 2026, soit une chute de 30%

Cette apparente contradiction peut s'expliquer par l'augmentation du coût moyen des emplois pendant ces vingt ans : 34% pour titulaires et CDI à l'administration centrale, 13% pour les titulaires et CDI à l'étranger, 24 % pour les CDD et volontaires internationaux ainsi qu'une évolution dans leur répartition : 20% d'agents titulaires et en CDI en 2024 (il n'existe pas de données depuis 2025) contre 12% en 2006.

3.3 Actions

Les structures

Le ministère des Affaires étrangères s'appuie sur plusieurs structures. Il y a trois opérateurs à Paris : l'Agence pour l'enseignement français à l'étranger, l'Institut français (promotion de la culture française), Campus France (promotion des formations supérieures françaises et gestion des boursiers) et, sur le terrain, 130 établissements à autonomie financière (Instituts français et Instituts français de recherche à l'étranger) et 381 associations de droit local, les Alliances françaises conventionnées.

AEFE : la subvention à l'AEFE est passée de 323 millions d'euros en 2006 à 391,6 en 2026, soit une augmentation de 21%.

On notera que l'AEFE gère également les bourses scolaires pour enfants français : 104,5 millions d'euros en 2026 et l'aide à la scolarisation des élèves en situation de handicap : 2,5 millions d'euros en provenance du programme 151 *Français à l'étranger et affaires consulaires*.

L'Institut français a bénéficié d'une subvention de 25,52 millions d'euros en 2026. En 2006, l'Association française d'action artistique (AFAA) s'était élevée à 14,02 millions d'euros sur les programmes 185 et 209. La progression est de 82%.

CampusFrance a été doté de 3,38 millions d'euros en 2026 ; en 2006 EduFrance avait reçu sur les deux programmes 1,49 millions d'euros. La progression est supérieure à 100%.

Instituts français et Instituts français de recherche à l'étranger : la subvention de fonctionnement est passée de 27,56 millions d'euros en 2006 à 45,69 en 2026.

Alliances françaises : les subventions aux alliances françaises locales conventionnées se sont élevées à 6,65 millions d'euros en 2026 contre 9,5 en 2006.

Les interventions du réseau

Le montant cumulé des subventions pour charge de service public aux trois agences est passé de 338,51 millions d'euros en 2006 pour les programmes 185 et 209 à 420,50 millions d'euros en 2026 soit une progression de 24%.

Le total des subventions de fonctionnement aux Instituts français et Instituts français de recherche et les aides aux Alliances françaises s'est élevé à 52,34 en 2026 contre 37,6 millions d'euros en 2006, soit une augmentation de 40%.

Une telle évolution a entraîné une forte diminution des moyens d'intervention (313 millions d'euros en 2006 à 133,20 en 2026). Ainsi, les bourses du gouvernement français, pourtant élément phare de la diplomatie culturelle, ont mobilisé 56,27 millions d'euros en 2026 contre 105,5 en 2006 soit une chute de 46%

Les bleus budgétaires ne détaillent pas la ventilation des crédits d'intervention. Ils les classent comme suit : échanges d'expertise et échanges scientifiques (invitations de partenaires étrangers à venir en France et missions d'experts nationaux intervenant dans les pays partenaires dans les domaines linguistique, culturelle, universitaire, scientifique), crédits d'intervention non spécifiques et appui logistique (mis en œuvre sous la forme de subventions et de cofinancements à des opérations conduites par le réseau culturel).

La mise en œuvre de ces moyens relève d'initiatives très diverses. Comme le relève la Cour des comptes dans son rapport sur le réseau culturel de la France à l'étranger « l'action culturelle française porte tant sur les efforts de restauration du temple Baphuon à Angkor (Cambodge) que sur le soutien aux échanges entre galeries d'art contemporain de Paris et Berlin ».

4. DES INDICATEURS DE PERFORMANCE PEU PERTINENTS

Les « Bleus budgétaires » des projets de loi de finance comprennent une rubrique *Objectifs et indicateurs de performance*. Il est précisé pour chaque indicateur la source des données et le périmètre d'application, les résultats obtenus (chiffres ou pourcentages) et les prévisions pour les années suivantes

De 2006 à 2026 une cinquantaine d'indicateurs différents ont existé pour le programme 185. Parmi ceux-ci seuls six ont été pérennes :

- Nombre d'élèves inscrits aux cours de langue des établissements culturels français,
- Nombre de candidats aux certifications et tests de langue française,
- Pourcentage de bacheliers étrangers issus de l'enseignement français à l'étranger poursuivant leurs études supérieures en France,
- Part des ressources propres dans les ressources des établissements scolaires français à l'étranger (AEFE),
- Taux d'autofinancement des établissements à autonomie financière pluridisciplinaires,
- Montant des cofinancements levés.

En 2026, les indicateurs du programme 185 sont :

Présence de la culture et des idées françaises à l'étranger :

- Total des projets culturels organisés,
- Dont projets culturels incluant une action spécifique de diffusion et de création d'œuvres artistiques »,
- Dont part de projets culturels incluant une action spécifique de soutien et d'accompagnement des professionnels culturels et créatifs et des filières ICC ».

Diffusion de la langue française :

- Nombre d'inscriptions aux cours de langue des établissements du réseau culturel et de coopération et de coopération et du réseau des Alliances françaises,
- Nombre d'heures/élèves de cours de langue des établissements du réseau culturel et de coopération et du réseau des Alliances françaises Nombre de candidats aux certifications en langue française,
- Nombre de professeurs et de cadres des systèmes éducatifs locaux formés par le réseau.

Établissements du réseau de l'enseignement français à l'étranger

- Nombre d'élèves inscrits dans une section ou un établissement scolaire labellisé Label FrancEducation,
- Taux de croissance du nombre d'élèves étrangers inscrits dans les établissements du réseau AEFE,
- Taux de croissance du nombre d'élèves dans le réseau de l'enseignement français à l'étranger,
- Taux de professeurs ayant bénéficié du plan de formation de l'enseignement français à l'étranger.

Attractivité de l'enseignement supérieur et de la recherche :

- Taux de bacheliers étrangers issus de l'enseignement français à l'étranger poursuivant leurs études en France,
- Nombre d'étudiants étrangers en mobilité inscrits dans un établissement d'enseignement supérieur en France,
- Taux de réussite des Boursiers du Gouvernement Français,
- Nombre de mobilités (entrantes et sortantes) dans les projets des partenariats Hubert Curien,
- Part des femmes parmi les étudiants étrangers en mobilité internationale dans les universités,
- Part des bourses du gouvernement français attribuées à des femmes,
- Taux de bacheliers étrangers issus de l'enseignement français à l'étranger poursuivant leurs études en France,

Bourses du gouvernement français :

- Nombre de bourses avec allocation versées à des boursiers du Gouvernement français,
- Nombre de bourses de couverture sociale accordées à des Boursiers du Gouvernement Français.

Dynamiser les ressources externes :

- Taux des ressources propres des établissements d'enseignement français à l'étranger,
- Taux d'autofinancement des établissements à autonomie financière pluridisciplinaires hors personnel MEAE,
- Montant des participations externes mobilisées par le réseau culturel et de coopération.

Quel est l'utilité concrète des indicateurs de performances ?

Dans de nombreux cas, il peut être difficile d'apprécier ce qui relève objectivement de la politique publique. Ainsi, *le nombre d'étudiants étrangers en mobilité inscrits dans un établissement d'enseignement supérieur en France* n'est probablement pas uniquement lié aux actions menées au titre de la diplomatie culturelle.

Mais surtout, les indicateurs ne sont que quantitatifs, il n'existe pas d'indicateur qualitatif. Plusieurs objectifs majeurs de la diplomatie culturelle ne sont pas évalués alors que les indicateurs créés ont été rapidement abandonnés : *résonance dans les médias étrangers des œuvres et productions intellectuelles et des manifestations culturelles françaises, diffusion des films français à l'étranger, audience dans le monde et dans certaines métropoles de TV5 et de RFI, nombre de retombées médiatiques des activités du réseau de coopération et d'action culturelle, montant des ventes de programmes audiovisuels, de livres, de disques et de films français.*

5. CONCLUSIONS

L'analyse des « bleus budgétaires » de la LOLF permet d'appréhender certaines caractéristiques de l'évolution de la politique publique *diplomatie culturelle* durant les vingt dernières années.

Les principales caractéristiques sont :

- une diminution des crédits et une baisse du nombre agents : de 2006 à 2026, le budget consacré à la diplomatie culturelle hors dépenses de personnel a baissé de 8% (34% en euros constants). Dans la même période le nombre d'agents a enregistré une chute de 30%,
- des priorités constantes mais des changements dans leur importance respective : en 2026, l'enseignement français à l'étranger conforte sa première position en absorbant 65% des moyens de fonctionnement et d'intervention contre 49% en 2006. Deuxième priorité en 2006 avec 32% des crédits, la coopération culturelle et promotion du français ne représente plus que 11% en 2026. L'enseignement supérieur et la recherche progresse de 16% en 2006 à 20% en 2026,
- une augmentation du coût des structures et une baisse crédits intervention : en vingt ans, le montant cumulé des subventions pour charge de service public aux trois agences parisiennes et le total des subventions de fonctionnement aux Instituts français, Instituts français de recherche ainsi que les aides aux Alliances françaises s'est élevé à 78% des crédits du programme 185 en 2026 contre 53% pour les programmes 185 et 209 en 2006. Le montant des crédits d'intervention a considérablement diminué passant de 313 millions d'euros en 2006 à 133,20 en 2026,
- des indicateurs de performance peu pertinents : les résultats enregistrés par certains indicateurs ne dépendent probablement pas uniquement de l'action de l'opérateur ou du réseau. En outre, indicateurs ne sont que quantitatifs, il n'y a pas un seul indicateur qualitatif.

A l'évidence, une telle évolution est en contradiction avec les ambitions affichées pour la diplomatie culturelle : au-delà de la forte baisse des moyens humains et financiers on relèvera l'importance accordée à l'enseignement français à l'étranger ainsi que la priorité accordée aux structures au détriment de l'action.

Augmenter le budget consacré aux interventions, cœur de la diplomatie culturelle, est probablement illusoire dans le contexte actuel. L'examen du bien-fondé et du coût des différentes structures (agences et réseau) permettrait sans doute de dégager des marges de manœuvre.

A cet égard nous avons formulé des axes de réflexion et des propositions dans notre article de 2025 *La diplomatie culturelle de la France : sortir du Quai, Pour une nouvelle gouvernance de la diplomatie culturelle*.

6. BIBLIOGRAPHIE

Annexes aux projets de lois de finances : *Action extérieure de l'État et Aide publique au développement*. Paris, 2006 à 2026.

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

Dumas Catherine, Marie Didier, *Avis présenté au nom de la commission des affaires étrangères de la défense et des forces armées sur le projet de loi de finances pour 2026 Action extérieure de l'Etat, diplomatie culturelle et d'influence*, Paris, Sénat, 2025.

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.

La performance de la diplomatie culturelle de la France, L'Harmattan, 2021.

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

La diplomatie culturelle de la France : sortir du Quai, L'Harmattan 2025.

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