



Université Panthéon-Assas

**BANQUE DES MEMOIRES**

**Master Administration et  
Politiques publiques  
Dirigé par Jacques Chevallier  
2011**

***La réforme de l'action  
culturelle extérieure :  
une politique des petits pas ?***

**Léo Chaussabel**

**Sous la direction de Jacques Chevallier**

UNIVERSITÉ PANTHÉON-ASSAS PARIS II

*Droit – Économie – Sciences sociales*

**LA RÉFORME DE L'ACTION  
CULTURELLE EXTÉRIEURE :  
UNE POLITIQUE DES PETITS PAS ?**

Mémoire pour le Master Recherche  
Administration et politiques publiques

Présenté et soutenu publiquement par  
Léo CHAUSSABEL

Directeur de recherches : M. le Professeur Jacques Chevallier

Septembre 2011



UNIVERSITÉ PANTHÉON-ASSAS PARIS II

*Droit – Économie – Sciences sociales*

**LA RÉFORME DE L'ACTION  
CULTURELLE EXTÉRIEURE :  
UNE POLITIQUE DES PETITS PAS ?**

Mémoire pour le Master Recherche  
Administration et politiques publiques

Présenté et soutenu publiquement par  
Léo CHAUSSABEL

Directeur de recherches : M. le Professeur Jacques Chevallier

Septembre 2011

*L'Université Panthéon-Assas Paris II n'entend donner aucune approbation ni improbation aux opinions émises dans le mémoire ; elles doivent être considérées comme propres à leur auteur.*

## LISTE DES SIGLES ET ABRÉVIATIONS

AEF	Audiovisuel extérieur de la France
AFAA	Agence française d'action artistique
AFD	Agence française de développement
ADPF	Agence pour la diffusion de la pensée française
AEFE	Agence pour l'enseignement français à l'étranger
DGCID	Direction générale de la Coopération internationale et du Développement
DGMDP	Direction générale de la Mondialisation, du Développement et des Partenariats
DGRCST	Direction générale des Relations culturelles, scientifiques et techniques
EAF	Établissement à autonomie financière
EPA	Établissement public à caractère administratif
EPIC	Établissement public à caractère industriel et commercial
GIP	Groupement d'intérêt public
RGPP	Révision générale des politiques publiques
SCAC	Service de coopération et d'action culturelle

## SOMMAIRE

Introduction .....	2
Première partie : La réforme de l'action culturelle extérieure, de l'ambition à la désillusion .....	10
Chapitre 1 : Pourquoi une réforme ? .....	11
Chapitre 2 : Un processus de décision mouvementé .....	35
Deuxième partie : La mise en œuvre de la réforme ou la consécration de la politique des petits pas .....	61
Chapitre 1 : Un projet ambitieux, une réforme modeste .....	63
Chapitre 2 : Une réforme à l'avenir incertain .....	84
Conclusion .....	108
Annexes .....	110
Bibliographie .....	143
Table des matières .....	151

# INTRODUCTION

« *L'impossible réforme de la diplomatie culturelle* »<sup>1</sup> : c'est ainsi que le journal *Le Monde* intitulait, en février 2010, un article consacré à la discussion au Parlement d'un projet de loi, présentée par M. Bernard Kouchner, ministre des Affaires étrangères et européennes (2007-2010), réformant l'action culturelle extérieure de la France. Cette réforme est d'emblée apparue comme bien modeste comparativement aux ambitions proclamées : l'article de ce quotidien notait que « *la révolution (...) s'est transformée en sage politique des petits pas* »<sup>2</sup> avant que le chercheur et journaliste Frédéric Martel, dans une note, en mars 2010, pour la Fondation Terra Nova, n'écrivît, à propos de cette réforme, que « *la montagne accouche d'une souris* »<sup>3</sup>.

On ne trouvera pas dans ce mémoire une étude de la politique culturelle extérieure de la France, de ses fondements et de ses orientations. Il est ici question d'analyser une réforme administrative rénovant les outils de la diplomatie culturelle française. La réforme étudiée présente trois aspects principaux : elle crée d'abord, avec la loi du 27 juillet 2010 relative à l'action extérieure de l'État, trois opérateurs contribuant à la diplomatie d'influence ; elle entreprend ensuite une restructuration du réseau culturel français à l'étranger qui prévoit une fusion des services de coopération et d'action culturelle (SCAC) des ambassades et des centres et instituts culturels, dotés d'une autonomie financière (EAF) mais juridiquement rattachés aux ambassades ; enfin, elle réorganise les services de l'administration centrale du ministère des Affaires étrangères et européennes en charge de la diplomatie culturelle et d'influence en créant une Direction générale de la Mondialisation, du Développement et des Partenariats.

La réforme de 2010 s'inscrit dans un contexte de renouvellement permanent de l'appareil diplomatique. Le bouleversement géopolitique intervenu au tournant des décennies 1980-1990, avec la chute du Mur de Berlin en 1989 et l'effondrement de l'URSS et du bloc soviétique, a eu, selon Laurence Badel, « *de fortes conséquences sur les administrations en charge des Affaires extérieures* »<sup>4</sup>. Depuis, les réformes s'enchaînent de manière

---

<sup>1</sup> HERZBERG Nathaniel, « L'impossible réforme de la diplomatie culturelle », *Le Monde*, n° 20242, 21-22 février 2010

<sup>2</sup> *Ibid.*

<sup>3</sup> MARTEL Frédéric, « Culture : pourquoi la France va perdre la bataille du « *soft power* » », *Note pour la Fondation Terra Nova*, 31 mars 2010, p. 8

<sup>4</sup> BADEL Laurence, « Introduction. Diplomatie en renouvellement », *Les cahiers Irice*, 2009/1, n° 3, p. 5



ininterrompue et toutes trouvent leur fondement dans les mêmes principes : une forte stabilité caractérise les politiques de réforme du ministère des Affaires étrangères depuis le début des années 1990. La réforme de l'action culturelle extérieure de 2010 ne peut être comprise sans prise en compte du contexte dans lequel elle a été menée : elle est a été entreprise dans le cadre d'une réforme générale du ministère des Affaires étrangères, elle-même impulsée par la Révision générale des politiques publiques (RGPP) lancée en 2007, et inspirée par les conclusions du Livre blanc sur la politique étrangère de la France, publié en 2008. Ces deux exercices de réforme ont certes façonné la réforme de l'action culturelle extérieure mais ils sont eux-mêmes l'héritage de deux décennies de réforme du Quai d'Orsay et de sa politique culturelle extérieure. Ces réformes, réalisées dans un contexte de restriction budgétaire, ont toutes été animées par les mêmes principes, issus du *New Public Management*, qui forme, selon Philippe Bezes, un « ensemble hétérogène d'axiomes tirés de théories économiques, de prescriptions issues de savoirs de management, de descriptions de pratiques expérimentées dans des réformes (notamment dans les pays anglo-saxons) et de rationalisations doctrinales réalisées par des organisations transnationales (OCDE, Banque mondiale, etc.). Le *New Public Management* constitue donc largement un puzzle doctrinal à vocation générique »<sup>5</sup>. Ainsi les réformes néo-managériales n'épargnent pas même la politique étrangère et la diplomatie.

Notre objet d'étude est une réforme administrative touchant à la politique étrangère, à la diplomatie et aux administrations auxquelles celles-ci sont confiées ; cependant, il est nécessaire de clarifier ce que l'on entend par politique étrangère et diplomatie. Par politique étrangère, on désigne, selon Marie-Christine Kessler, « l'activité par laquelle un État établit, définit et règle ses rapports avec les gouvernements étrangers. La politique étrangère fait d'abord intervenir des autorités publiques, ce qui n'exclut pas la présence d'autres forces et groupes de pression, mais donne une importance centrale à l'existence d'un noyau décisionnel politique et administratif »<sup>6</sup>. Et par diplomatie, on entend, selon Guillaume Devin, « l'ensemble d'acteurs et de méthodes qui tout à la fois sert et façonne l'expression d'une politique étrangère donnée »<sup>7</sup>. La politique étrangère est traversée par une double segmentation : sectorielle et géographique ; il y a dès lors autant de politiques étrangères que de domaines d'action (politique, militaire, économique, culturel, environnemental...) et que

---

<sup>5</sup> BEZES Philippe, « Le renouveau du contrôle des bureaucraties. L'impact du *New Public Management* », *Informations sociales*, n°126, 2005, p. 28

<sup>6</sup> KESSLER Marie-Christine, « La politique étrangère comme politique publique », in CHARILLON Frédéric (dir.), *Politiques étrangères. Nouveaux regards*, Paris, Presses de Sciences Po, 2002, p. 169

<sup>7</sup> DEVIN Guillaume, « Les diplomaties de la politique étrangère », in CHARILLON Frédéric (dir.), *Politique étrangère. Nouveaux regards*, Paris, Presses de Sciences Po, 2002, p. 217

de zones géographiques. La politique étrangère est, comme le souligne Marie-Christine Kessler, « *l'agglomération d'une multitude de sous-politiques* »<sup>8</sup>. La diplomatie culturelle ou la politique culturelle extérieure, étudiée ici, n'est donc qu'une composante de la politique étrangère et qu'un secteur de la diplomatie. La politique étrangère renvoie finalement à la nature et aux orientations des relations qu'un État entretient avec les autres tandis que la diplomatie renvoie aux acteurs, aux instruments et aux procédures qui régissent la politique étrangère.

Peut-on considérer la politique étrangère, même saisie en tant qu'ensemble de « sous-politiques », comme une politique publique comme une autre ? Autrement dit, peut-on étudier la politique étrangère et les réformes de l'appareil diplomatique avec les outils de l'analyse des politiques publiques ? A priori, la réponse est négative : la politique étrangère recèle quelques spécificités que l'on ne retrouve dans d'autres domaines d'action ; nous en évoquerons trois. Elle d'abord met en jeu, symboliquement, la souveraineté de la France et relève des missions régaliennes de l'État : Jean-François Béland et Guillaume Bouvier soulignent qu'« *en France, la politique étrangère est si proche de l'absolu régalien, de l'essence même de la souveraineté nationale, qu'on ne peut la traiter tout à fait comme une autre* »<sup>9</sup>. Elle se caractérise par un consensus et une stabilité qu'aucun autre domaine d'action ne connaît : pour ces deux auteurs, « *en dépit des alternances politiques qu'a connues la Ve République, la politique étrangère de la France n'a pas fondamentalement changé de nature ni de finalité* »<sup>10</sup> ; ce n'est ni une ligne de clivage politique, ni un enjeu électoral. Enfin, elle est caractérisée par la spécificité de son univers décisionnel, concentré et monopolistique : le Parlement est tenu à l'écart au profit du pouvoir exécutif qui est largement prépondérant en la matière ; même en son sein, il existe une forte concentration : le ministère des Affaires étrangères est un acteur essentiellement technique, le ministre des Affaires étrangères a un rôle secondaire, le Premier ministre un rôle marginal ; de fait, la politique étrangère, sous la Vème République, est dominée par l'omnipotence du Président de la République, dont « *tous les commentateurs s'accordent pour reconnaître la place privilégiée dans la conduite des relations extérieures* »<sup>11</sup>, et de ses quelques collaborateurs chargés de ces questions.

---

<sup>8</sup> KESSLER Marie-Christine, *La politique étrangère de la France. Acteurs et processus*, Paris, Presses de Sciences Po, 1999, p. 15

<sup>9</sup> BÉLAND Jean-François, BOUVIER Guillaume, « Y a-t-il des outils de réforme et de gestion de la politique étrangère française ? », *Études internationales*, 2006, vol. 37, n° 1, p. 72

<sup>10</sup> *Ibid.*, p. 79

<sup>11</sup> KESSLER Marie-Christine, *La politique étrangère de la France. Acteurs et processus*, Paris, Presses de Sciences Po, 1999, p. 23

En dépit de cette spécificité, la politique étrangère doit être appréhendée comme une politique publique et analysée en tant que telle. La politique étrangère est marquée, on l'a vu, par la pluralité de ses « sous-politiques » ainsi que par la fragmentation de son système d'acteurs. La sphère politique et administrative, incarnée par les autorités publiques en tête desquelles se trouve le chef de l'État, demeure essentielle dans la politique étrangère et la diplomatie. Si le rôle des États dans la politique étrangère et dans les relations internationales reste prépondérant, il faut néanmoins élargir le système d'acteurs. Les relations internationales ne sont plus monopolisées – les néoréalistes l'ont concédé – par les États : ceux-ci sont concurrencés par les acteurs non-étatiques, comme le fait par exemple observer Bertrand Badie<sup>12</sup>, au point que les approches stato-centrées ont cessé d'être viables. La mutation principale des relations internationales se situe là : les acteurs sont désormais multiples, variés et forment un univers concurrentiel. L'émergence de nouveaux acteurs (organisations internationales, sociétés transnationales, organisations non-gouvernementales mais aussi réseaux criminels...) conduit à l'éclatement du système mondial traditionnel, dominé par les États. Plus que jamais, les relations internationales forment un univers fragmenté et polycentrique, comme le soulignent Bertrand Badie et Marie-Claude Smouts<sup>13</sup>. La mutation des relations internationales conduit à opposer deux conceptions de la diplomatie : selon Laurence Badel, « à côté de la « diplomatie d'État » traditionnelle conduite par l'intermédiaire de représentants accrédités est apparue une « diplomatie multiple » (*multi-track diplomacy*) qui désigne l'existence de voies informelles, non gouvernementales de l'action diplomatique par opposition à la voie traditionnelle des relations intergouvernementales (*track one diplomacy*) »<sup>14</sup>. Dès lors, les relations internationales et l'action publique interne s'inscrivent dans la même perspective : elles sont fragmentées et multi-centrées, c'est-à-dire traversées par la pluralité des centres décisionnels et des acteurs, animés par des idées et des représentations mais aussi par des intérêts et des stratégies différents. De ces constats est née, aussi bien dans les relations internationales que dans la sociologie de l'action publique, la notion de « gouvernance ». Pour Marie-Christine Kessler, « les évolutions survenues dans la conception des politiques publiques coïncident avec celles qui sont intervenues dans la sphère des relations internationales »<sup>15</sup>.

---

<sup>12</sup> BADIE Bertrand, *Le diplomate et l'intrus. L'entrée des sociétés dans l'arène internationale*, Paris, Fayard, 2008

<sup>13</sup> BADIE Bertrand, SMOUTS Marie-Claude, *Le Retournement du monde. Sociologie de la scène internationale*, Paris, Presses de Sciences Po-Dalloz, 3<sup>ème</sup> édition 1999

<sup>14</sup> BADEL Laurence, « Introduction. Diplomatie en renouvellement », *Les cahiers Irice*, 2009/1, n° 3, p. 6

<sup>15</sup> KESSLER Marie-Christine, « La politique étrangère comme politique publique », in CHARILLON Frédéric (dir.), *Politiques étrangères. Nouveaux regards*, Paris, Presses de Sciences Po, 2002, p. 184

Ainsi il est nécessaire d'importer les outils et les méthodes de l'analyse des politiques publiques dans l'étude d'une réforme administrative touchant l'une des composantes de la politique étrangère, la diplomatie culturelle en l'occurrence, car « *l'intérêt serait donc, tant au point de vue des relations internationales que de l'action publique, de s'interroger sur essentiellement sur leurs mécanismes de construction et d'application* »<sup>16</sup>. L'importation des concepts et des méthodes de l'analyse des politiques publiques dans l'étude des relations internationales et des politiques étrangères n'est pas un phénomène récent ; Graham Allison s'est livré à cet exercice avec son étude de la crise des missiles de Cuba de 1962<sup>17</sup> : il a appliqué au processus de décision qui a conduit les États-Unis à imposer à Cuba un blocus naval quelques théories de l'analyse des politiques publiques, notamment celle de la théorie de la rationalité limitée (« *bounded rationality* ») et l'approche organisationnelle fondée sur l'analyse de l'action et du fonctionnement bureaucratique.

La politique étrangère et les « sous-politiques » qui l'accompagnent sont donc des politiques publiques au même titre que les autres ; elles peuvent donc être saisies avec les outils de l'analyse des politiques publiques. On peut les analyser mais peut-on les réformer ? Et si c'est le cas, avec quels outils ? Il faut d'abord distinguer politique étrangère et diplomatie, comme nous l'avons fait : ainsi que le rappellent Jean-François Béland et Guillaume Bouvier « *la politique étrangère se réforme, ou plus précisément, elle se refonde et se réoriente. La diplomatie, quant à elle, se gère au quotidien et peut parfaitement se réformer en profondeur en tant qu'outil et administration* »<sup>18</sup> ; la réforme de l'action culturelle extérieure, traitée ici, relève de la réforme de l'appareil diplomatique et non de la politique étrangère qui, elle, est formée d'orientations, de positions et de représentations de la place de la France dans le monde. Cette réforme est marquée, comme on l'a souligné, par l'articulation de trois axes : la création d'établissements publics concourant à la diplomatie culturelle et d'influence, la rénovation du réseau culturel à l'étranger et la restructuration de l'administration centrale du Quai d'Orsay. Ces trois axes sont indissociables et ne peuvent être étudiés séparément bien que la loi du 27 juillet 2010, que nous allons largement évoquer, ne concerne que le premier axe ; les deux autres n'ont pas fait l'objet d'une loi mais s'inscrivent, eux aussi, dans le cadre de la Révision générale des politiques publiques (RGPP).

Héritière de nombreux travaux, entamés dans les années 1990, la réforme de l'action culturelle extérieure s'inscrit d'abord dans le cadre de la RGPP. Le premier rapport d'étape

---

<sup>16</sup> *Ibid.*, p. 185

<sup>17</sup> ALLISON Graham, *Essence of Decision: Explaining the Cuban Missile Crisis*, Little and Brown, 1971

<sup>18</sup> BÉLAND Jean-François, BOUVIER Guillaume, *art. cit.*, p. 72

présentait six axes pour la réforme du Quai d'Orsay : restructurer les réseaux diplomatique et consulaire afin de garantir leur adaptation face à la mutation des relations internationales ; renforcer le rayonnement culturel et scientifique de la France à l'étranger ; simplifier les procédures consulaires pour les ressortissants français résidant à l'étranger et les citoyens étrangers désireux de voyager en France ; adapter l'aide publique au développement (APD) aux questions globales de développement ; adapter les dispositifs de gestion de crise pour accroître leur performance ; améliorer l'efficacité des contributions internationales<sup>19</sup>. La diplomatie culturelle faisait donc l'objet du deuxième axe. Les deuxième et troisième rapports d'étape ont repris le même schéma. En revanche, le quatrième rapport d'étape présente sept axes : la réforme de la diplomatie culturelle fait dorénavant l'objet de deux axes qui se fixent pour objectifs de renforcer la lisibilité et l'efficacité de la diplomatie d'influence française en consolidant le rôle de coordination et de pilotage stratégique de l'administration centrale du ministère et en en confiant la mise en œuvre à trois opérateurs ; de favoriser le rayonnement culturel de la France à l'étranger grâce à la restructuration et la simplification de ses réseaux culturels sur le terrain<sup>20</sup>.

La réforme de l'action culturelle extérieure est précisée lors d'une conférence de presse, consacrée à la modernisation du Quai d'Orsay, tenue le 25 mars 2009 par M. Bernard Kouchner, ministre des Affaires étrangères. Pour lui, « *notre diplomatie culturelle souffrait d'une dispersion des moyens et d'un manque de lisibilité. Elle avait besoin d'une nouvelle organisation plus réactive, plus souple et plus ouverte aux partenariats* »<sup>21</sup>. Il justifie la mise en place de la Direction générale de la Mondialisation, notamment en charge de la politique culturelle extérieure, créée quelques jours auparavant, et annonce la fusion du double réseau culturel (SCAC et EAF) ainsi que la création de trois établissements publics, respectivement en charge de l'action culturelle extérieure, de la mobilité internationale et de l'expertise technique internationale. Dans ce mémoire, nous nous attacherons principalement à analyser la mise en place du premier de ces trois établissements publics, les deux autres étant plus secondaires. L'ambition de cette réforme était de donner les fonctions de définition des orientations et de pilotage stratégique de la politique culturelle française à l'étranger à l'administration centrale du Quai d'Orsay, confier la mise en œuvre de cette politique et les moyens nécessaires à sa réalisation à une agence, dotée du statut d'établissement public, rattacher le réseau culturel unifié à cette agence et non plus au ministère des Affaires

---

<sup>19</sup> Révision générale des politiques publiques, *Premier rapport d'étape*, décembre 2008

<sup>20</sup> Révision générale des politiques publiques, *Quatrième rapport d'étape*, juin 2010

<sup>21</sup> Discours de M. Bernard Kouchner, ministre des Affaires étrangères et européennes, à l'occasion d'une conférence de presse sur la modernisation du Ministère des Affaires étrangères et européennes, 25 mars 2009

étrangères et aux ambassades. Or, la réforme telle qu'elle a été adoptée en 2010 et telle qu'elle se met en place en 2011 se trouve altérée par rapport aux ambitions proclamées.

L'objectif est donc de retracer les processus d'élaboration et de mise en œuvre de la réforme ; l'enjeu est de décrire le processus qui a conduit les réformateurs à renoncer à une réforme ambitieuse et à opter pour une réforme modeste et graduelle. On peut y voir la manifestation d'un processus incrémental : « *l'idée que les politiques publiques évoluent le plus souvent de façon graduelle et par un mécanisme des petits pas constitue le principe central de l'approche incrémentaliste* »<sup>22</sup> ; la formulation d'un problème public, la définition des solutions et choix d'action publique possibles afin d'y remédier, l'anticipation des conséquences ne sont jamais totalement reconsidérées en raison de la rationalité limitée, théorisée par Herbert Simon<sup>23</sup>, qui limite la vision des acteurs. D'abord conceptualisé par Charles E. Lindblom<sup>24</sup> puis appliqué par Aaron B. Wildavsky<sup>25</sup> à l'étude des processus budgétaires, l'incrémentalisme s'oppose à l'idée de rationalité pure et parfaite de la décision ; au contraire, la décision, marquée par l'incertitude de son environnement, est le fruit de compromis. Aussi faut-il replacer l'incrémentalisme dans les perspectives insistant sur la stabilité de l'action publique : viennent donc se greffer sur l'approche incrémentaliste d'autres notions, comme celle de « dépendance au sentier emprunté » (« *path dependence* »), et d'autres courants, comme le néo-institutionnalisme historique, qui mettent en évidence le poids contraignant que font peser sur les politiques publiques les choix d'action publique effectués dans le passé. Il s'agit donc de comprendre en quoi la réforme de l'action culturelle extérieure de 2010, constitue, aussi bien du point de vue de son élaboration que de sa mise en œuvre, une réforme incrémentale, c'est-à-dire graduelle et progressive.

Ce travail est le fruit de l'exploitation de ressources documentaires complétée par une enquête de terrain. Les ressources documentaires, qui constituent le matériau principal, peuvent être classées en cinq catégories : les travaux prospectifs et/ou récapitulatifs que sont les nombreux rapports d'information du Parlement, consacrés à la politique culturelle extérieure de la France et à sa réforme ou, plus largement, à la modernisation du ministère des Affaires étrangères, le Livre blanc sur la politique étrangère de la France et les différents rapports rédigés par des commissions présidées par des hauts fonctionnaires (celles de M.

---

<sup>22</sup> JÖNSSON Alexandra, « Incrémentalisme » in BOUSSAGUET Laurie, JACQUOT Sophie et RAVINET Pauline (dir.), *Dictionnaire des politiques publiques*, Paris, Presses de Sciences Po, 2009, p. 261

<sup>23</sup> SIMON Herbert A., « Rationality as a Process and as a Product of Thought », *American Economic Review*, 68, 1978, p. 1-16

<sup>24</sup> LINDBLOM Charles E., « The Science of Muddling Through », *Public Administration Review*, 19 (2), 1959, p. 79-88

<sup>25</sup> WILDAVSKY Aaron B., *Budgeting. A Comparative Theory of Budgetary Process*, Boston, Little, Brown and Co, 1975

Jean Picq ou de M. Raymond-François Le Bris par exemple) ; les travaux publiés dans le cadre de la procédure législative de la loi du 27 juillet 2010 relative à l'action extérieure de l'État, qui crée trois opérateurs pour la diplomatie d'influence, composés de rapports, d'avis, de comptes-rendus d'auditions et d'examens de texte en commission ; les textes juridiques (loi, décret, arrêtés) relatifs à la réforme de 2010 ou à l'action culturelle extérieure en général ; les discours du ministre des Affaires étrangères et européennes, Bernard Kouchner, prononcés, de 2007 à 2010, notamment à l'occasion des Conférences des Ambassadeurs et des conférences consacrées à la diplomatie d'influence réunissant les agents du réseau culturel et de coopération (d'abord appelées Journées de la coopération internationale et du développement puis Journées du réseau français à l'étranger) ; enfin, les ouvrages et articles, publiés dans des revues scientifiques (*Revue française d'administration publique* notamment), essentiellement consacrés à la politique étrangère et à la politique culturelle de la France à l'étranger, à la réforme du Quai d'Orsay et de la diplomatie culturelle. Outre le recueil de données documentaires, une enquête de terrain, constituée de cinq entretiens semi-directifs réalisés avec des fonctionnaires ou anciens fonctionnaires du ministère des Affaires étrangères participant et/ou ayant participé à l'élaboration et/ou à la mise en œuvre de la réforme de l'action culturelle extérieure de 2010, a été menée : elle a permis de préciser les conditions concrètes du processus décisionnel ayant conduit à la réforme.

Ce mémoire s'organise en deux parties reproduisant le schéma classique des politiques publiques qui sépare élaboration et mise en œuvre, bien que les différentes séquences régissant l'action publique aient davantage tendance à s'enchevêtrer qu'à s'enchaîner. Dans la première partie, il sera question du processus d'élaboration de la réforme de l'action culturelle extérieure, à travers, d'une part, la formulation du problème et sa publicisation, d'autre part, la mise sur agenda de la réforme et la prise de décision. Objet de la seconde partie, la mise en œuvre de la réforme donne à voir, en premier lieu, la modestie de la réforme en comparaison des ambitions initiales du projet et, dans un second temps, le gradualisme qui la caractérise.

# **PREMIÈRE PARTIE :**

## **LA RÉFORME DE L'ACTION CULTURELLE EXTÉRIEURE, DE L'AMBITION À LA DÉSILLUSION**

Comprendre l'élaboration de la réforme de l'action culturelle extérieure. Telle est l'ambition de cette première partie. Pourquoi et comment réformer la diplomatie culturelle française ? Le « pourquoi » se rapporte à l'origine de la réforme et le « comment » au processus de décision. Ces deux aspects, l'émergence et l'identification du problème d'une part, la mise à l'agenda et la décision dont il fait l'objet d'autre part, sont étroitement liés, voire même indissociables. Aussi avons-nous choisi de les appréhender dans la même partie du travail.

La réforme de l'action culturelle extérieure s'inscrit dans le cadre d'un processus général de réforme de l'État, la Révision générale des politiques publiques (RGPP), dont elle est inséparable. Pourtant, la RGPP n'a pas engendré cette réforme qui est en fait l'héritage de deux décennies de réforme de la diplomatie culturelle. La réforme de 2010 est l'aboutissement d'un long processus, continu et répété, d'émergence et de mise à l'agenda. La RGPP n'est que la « fenêtre d'opportunité » qui a permis la réalisation de la réforme. Cette notion, forgée par John W. Kingdon<sup>26</sup>, désigne « *les conditions et les contextes qui rendent les changements de politiques publiques possibles* »<sup>27</sup>.

Il s'agit dans cette partie de remettre en cause l'idée de rationalité de l'action publique selon laquelle les préférences et les solutions sont claires et stables, la décision infaillible et ordonnée. La réforme étudiée ici donne à voir l'imprécision et l'incertitude, non pas des constats et des recommandations, mais des projets de réforme et des choix ; ainsi que l'aspect aléatoire et mouvementé, voire chaotique, d'une politique publique. On évoquera d'abord l'origine et les motivations de la réforme de l'action culturelle extérieure, reposant sur la nécessité d'une adaptation à l'idée de diplomatie d'influence et de répondre au constat de crise de notre diplomatie culturelle, avant d'analyser un processus décisionnel mouvementé, marqué par une mise à l'agenda progressive et une décision en fin de compte modeste.

---

<sup>26</sup> KINGDON John W., *Agendas, Alternatives and Public Policies*, Boston, Little, Brown and Co, 1984

<sup>27</sup> RAVINET Pauline, « Fenêtre d'opportunité » in BOUSSAGUET Laurie, JACQUOT Sophie et RAVINET Pauline (dir.), *Dictionnaire des politiques publiques*, Paris, Presses de Sciences Po, 2009, p. 219



## Chapitre 1 : Pourquoi une réforme ?

Étudier le processus d'élaboration d'une réforme ou d'une décision implique d'abord d'en dévoiler les motivations. L'approche séquentielle de l'analyse des politiques publiques invite à identifier les différentes phases qui caractérisent l'action publique. Charles O. Jones<sup>28</sup> distingue cinq séquences : l'identification du problème, le développement du programme, la mise en œuvre du programme, son évaluation et sa terminaison. L'identification du problème, soit la publicisation et la formulation du problème, fera l'objet du présent chapitre. La réforme de l'action culturelle extérieure entreprise par M. Bernard Kouchner, ministre des Affaires étrangères et européennes, dans le cadre de la RGPP et entérinée par la loi de juillet 2010, a été présentée comme une réforme ambitieuse et attendue de longue date. Mais pourquoi réformer la diplomatie d'influence française ? L'émergence de la réforme est le produit d'un double constat : la nécessité de mettre en place une véritable diplomatie d'influence, renouvelée dans son champ d'action et dans ses ambitions ; la crise de l'organisation et des moyens que traverse la politique culturelle extérieure de la France. Il s'agit donc, dans ce chapitre, d'expliquer les raisons qui ont amené le ministère des Affaires étrangères et européennes à rénover les outils de l'action culturelle à l'étranger.

### *Section 1 : L'origine conceptuelle de la réforme : pour une diplomatie d'influence*

Dans son édition du 21 novembre 2007, le *Time Magazine* annonçait la mort de la culture française<sup>29</sup>. Cet article témoigne encore aujourd'hui de la crise que traverse la culture française, notamment à l'étranger. Axe essentiel de la politique étrangère de la France, l'action culturelle extérieure est aujourd'hui ébranlée par la mondialisation et des contraintes organisationnelles et budgétaires. Aussi a-t-il paru nécessaire de revoir, en premier lieu, la conception du rayonnement et de l'influence dans le monde par la culture. Le concept de diplomatie d'influence a donc justifié et légitimé la réforme récente.

---

<sup>28</sup> JONES Charles O., *An Introduction to the Study of Public Policy*, Belmont, Duxbury Press, 1970

<sup>29</sup> MORRISON Donald, "The Death of the French Culture", *Time Magazine*, november 21, 2007

## I. Le concept de diplomatie d'influence comme « répertoire de réforme »

Dans le cas de la réforme de l'action culturelle extérieure étudiée ici, la notion de diplomatie d'influence tient lieu de « répertoire de réforme », si l'on reprend un concept notamment utilisé par Philippe Bezes dans le cas des réformes administratives<sup>30</sup>. Car en effet, l'idée de diplomatie d'influence anime et sous-tend la réforme.

### *A. De la politique de rayonnement à la diplomatie d'influence*

Le concept de diplomatie d'influence s'est substitué, au cours des dernières années, à celui de politique de rayonnement dans le langage de l'action culturelle extérieure. Cette notion nouvelle implique un changement de conception.

La diplomatie d'influence est la traduction française de l'expression « *soft power* ». Théorisé par Joseph Nye<sup>31</sup>, le « *soft power* » s'oppose au « *hard power* » en postulant un nouveau type de ressources dans les relations internationales, reposant sur l'attraction et la séduction, au détriment de la force et de la contrainte, vues comme les ressources centrales du « *hard power* ». La conception de la puissance des États s'en trouve bouleversée : la coercition laisse place à la cooptation. Autrement dit, un État doit convaincre un autre de suivre sa politique plutôt qu'il doit le contraindre. La puissance de cooptation d'un État repose donc sur la capacité d'attraction et de séduction de sa culture, de sa langue, de ses idées, de ses performances scientifiques et techniques ou encore de son habileté à communiquer et à s'ouvrir au monde.

Le « *soft power* » n'empêche pas pour autant le « *hard power* ». La difficulté réside en réalité dans l'articulation entre ces deux orientations de toute politique étrangère. La France n'y échappe pas, comme en témoigne par exemple le titre de l'ouvrage de l'historien des relations internationales, Maurice Vaïsse<sup>32</sup>. La France doit-elle opter pour l'influence au détriment de la puissance qu'elle n'aurait plus dans un monde dominé par l'hyperpuissance américaine et la montée de puissances émergentes comme la Chine ? Pourtant, la politique étrangère française oscille toujours entre l'influence et la puissance : le récent Livre blanc de

---

<sup>30</sup> BEZES Philippe, *Réinventer l'Etat. Les réformes de l'administration française (1962-2008)*, Paris, PUF, Collection « Le Lien social », 2009, 519 p.

<sup>31</sup> NYE Joseph, *Bound to Lead: The Changing Nature of American Power*, New York, Basic Books, 1990

<sup>32</sup> VAÏSSE Maurice, *La puissance ou l'influence ? La France dans le monde depuis 1958*, Paris, Fayard, 2009, 649 p.

2008 sur la politique étrangère ne tranche pas, selon Laurence Badel<sup>33</sup>, entre ce qu'elle nomme les « *deux logiques d'action stratégique* », la logique de souveraineté et la logique de mondialisation, qui correspondent à la puissance et à l'influence, au « *hard power* » et au « *soft power* »

Plusieurs expressions traduisent concrètement le concept de « *soft power* » : on évoque la « *public diplomacy* » ou encore le « *smart power* », comme le secrétaire d'Etat des Etats-Unis, Mme Hillary Clinton, qui proclame, dans un discours prononcé à Séoul le 21 février 2009, vouloir « *utiliser une diplomatie robuste et le développement pour renforcer nos partenariats avec d'autres gouvernements et créer des réseaux collaboratifs d'individus et d'ONG, pour trouver des solutions innovantes aux problèmes globaux. C'est cela que nous appelons le smart power* ». « *Public diplomacy* », « *smart power* », diplomatie d'influence : toutes ces expressions trouvent leur origine dans le concept de « *soft power* ». C'est donc la volonté d'inscrire ce concept dans la politique étrangère de la France, au travers de la diplomatie d'influence, qui sous-tend la réforme de 2010.

Ce changement conceptuel implique deux transformations : une évolution du sens, ce que doit être la diplomatie d'influence, et une évolution du champ d'action, ce que doit recouvrir la diplomatie d'influence.

Les réformateurs ont défini ce que doit être la diplomatie d'influence. Pour Bernard Kouchner, « *le rayonnement d'un pays, son influence ne se mesurent pas seulement au dynamisme de son économie, à ses capacités militaires, à son poids politique. Ils reposent aussi sur la puissance de séduction et d'attractivité de ses idées, de ses savoirs, de sa culture. Ils reposent sur la force de ses valeurs* »<sup>34</sup>. La capacité d'attraction et de séduction implique une politique d'influence, c'est-à-dire d'échange, et non une politique de rayonnement, c'est-à-dire de diffusion unilatérale. Anne Gazeau-Secret, ancienne Directrice générale de la Coopération internationale et du Développement et ancien Ambassadeur, pose la bonne question : « *comment passer d'une politique de diffusion ou de rayonnement culturel, atout incontestable de la diplomatie française pendant des décennies, à un soft power avec des objectifs et un champ d'action beaucoup plus larges dans la nouvelle logique de mondialisation ?* »<sup>35</sup>. Cette orientation suppose d'admettre « *qu'il n'y a pas de rayonnement*

---

<sup>33</sup> BADEL Laurence « Les « Livres blancs », une méthode de réforme dans le sillage de la RGPP ? A propos du « Livre blanc sur la France et l'Europe dans le monde », *Revue française d'administration publique*, 2010/4, n° 136, pp. 969-982

<sup>34</sup> Discours de M. Bernard Kouchner, Ministre des Affaires étrangères et européennes, Journées du Réseau français à l'étranger, 21 juillet 2010

<sup>35</sup> GAZEAU-SECRET Anne, « Pour un « soft power » à la française : du rayonnement culturel à la diplomatie d'influence », *L'ENA hors les murs*, mars 2010, n° 399, p. 9

*unilatéral dans le monde global* »<sup>36</sup>. Parce qu'elle traduit une volonté d'échange et d'ouverture, la diplomatie d'influence prend tout son sens dans la mondialisation, dans un monde globalisé dans la mesure où elle n'est pas monopolisée par l'État comme l'était une diplomatie culturelle promouvant une politique de rayonnement. Pour Anne Gazeau-Secret, « nous sommes résolument entrés dans une ère où la société civile au sens le plus large est davantage associée aux actions culturelles extérieures, à la politique d'attractivité, à nos actions en faveur du développement, etc. »<sup>37</sup>.

Ainsi la politique de rayonnement s'efface au profit de la diplomatie d'influence : « la diplomatie d'influence devrait prendre le pas sur la diplomatie culturelle au sens classique, ce qui implique une révolution dans nos modes de pensée et de faire »<sup>38</sup>. Ce passage d'un concept à un autre révèle une autre évolution majeure : la diplomatie d'influence suppose un périmètre et un champ d'action plus large que la diplomatie culturelle. Celle-ci comprend traditionnellement les échanges artistiques, la langue française, la formation des élites, la coopération scientifique et les industries culturelles ; la diplomatie d'influence invite étendre ces domaines à la coopération et l'aide au développement, à l'attractivité et à la mobilité internationales.

La réforme de 2010 s'appuie sur cette nouvelle conception de l'influence à l'étranger ; c'est pourquoi l'on peut parler de « répertoire de réforme ». En science politique, cette notion est issue de l'étude des mobilisations collectives, avant d'avoir été introduite dans l'analyse des politiques publiques, Pascale Laborier et Bruno Palier, l'ayant respectivement appliquée à l'étude des politiques culturelles en Allemagne et à l'étude des politiques sociales en France<sup>39</sup>. Plus récemment, Philippe Bezes a repris ce concept qu'il importe dans le champ des réformes administratives et qu'il définit comme « un ensemble homogène et stabilisé comprenant des conceptions de ce qu'est l'administration (ses principes, son organisation mais surtout les problèmes qu'elle pose), des représentations de ce qu'elle devrait être (nouveaux principes et modes de fonctionnement, recettes managériales à mettre en œuvre pour la transformer, instruments) et des modèles d'actions pour intervenir sur elle »<sup>40</sup>. Appliqué à notre objet d'étude, le concept de diplomatie d'influence est le « répertoire de réforme » de la rénovation de l'action culturelle extérieure en ce qu'il promet une conception nouvelle de cette dernière

---

<sup>36</sup> *Ibid.*

<sup>37</sup> GAZEAU-SECRET Anne, « Renforcer le soft power à la française en valorisant notre diversité », *Revue internationale et stratégique*, 2009/1, n° 73, pp. 128

<sup>38</sup> *Ibid.*

<sup>39</sup> LABORIER Pascale, « Conservation ou rénovation ? Transition de la politique culturelle », *Politix*, n° 33, 1996, pp. 111-132 ; PALIER Bruno, *Gouverner la Sécurité sociale*, Paris, PUF, 2002, 352 p.

<sup>40</sup> BEZES Philippe, *Réinventer l'Etat. Les réformes de l'administration française (1962-2008)*, Paris, PUF, Collection « Le Lien social », 2009, pp. 47-48

- une politique d'influence et d'échange et non une politique de rayonnement - ; des représentations de ce qu'elle devrait être - un outil rationalisé par la création d'opérateurs, par la fusion du réseau culturel à l'étranger pour en renforcer l'efficacité et la cohérence - et des modèles d'action pour la conduire - une réforme inspirée par des travaux nombreux (rapports parlementaires, Livre blanc...) et impulsée par la Révision générale des politiques publiques.

### *B. La culture au service de la diplomatie ou la diplomatie au service de la culture ?*

Ce nouveau « répertoire de réforme », fondé sur l'idée d'une nouvelle diplomatie en matière culturelle, la diplomatie d'influence, implique une transformation de la conception du rayonnement et de l'influence par la culture. Celle-ci doit d'abord être entendue dans son sens le plus large. Selon Anne Gazeau-Secret, « *il faudrait creuser davantage ce qu'on entend par action culturelle extérieure, et réfléchir sur les objectifs ainsi visés, le champ d'action à couvrir dans une logique nouvelle de mondialisation. Parallèlement, ne doit-on pas reconsidérer la place de la culture dans les enjeux de coopération internationale : les enjeux globaux, santé, migrations, changement climatique, éducation, stabilisation financière, sécurité alimentaire, etc., ne comportent-ils pas tous une dimension culturelle centrale, sinon stratégique ?* »<sup>41</sup>. C'est donc dans son sens le plus large que l'on doit appréhender l'action culturelle extérieure. Dans l'entretien qu'elle nous a accordé, Mme Gazeau-Secret considère qu'il faut entendre la diplomatie d'influence au sens de l'allemand « *kultur* », soit « *civilisation* » en français, qui inclut « *valeurs, traditions, patrimoine, symboles, religion, langue, mais aussi mode, design, habitat, sciences, nouvelles technologies, industries culturelles, nouveaux modes de création, de travail et de communication...* »<sup>42</sup>. Dans ce mémoire, nous avons retenu l'expression « *action culturelle extérieure* » pour étudier la réforme récente, mais c'est dans son acceptation la plus ample, c'est-à-dire comme diplomatie d'influence, que nous la saisissons.

Ces clarifications faites, il reste à éclairer le rapport entre diplomatie et culture. En d'autres termes, la culture doit-elle être au service de la diplomatie ou, à l'inverse, la diplomatie doit-elle être au service de la culture ? La culture doit-elle n'être qu'un volet de la diplomatie, et donc défendre la puissance et l'influence de la France dans le monde, ou bien la diplomatie doit-elle promouvoir la culture française à l'étranger ? Traditionnellement, la

---

<sup>41</sup> GAZEAU-SECRET Anne, « Diplomatie d'influence. (Re)-donner à notre pays sa juste place dans le monde... », *Défense*, juillet-août 2009, n° 140, p. 19

<sup>42</sup> *Ibid.*, p. 20

diplomatie culturelle avait pour vocation de « *faire en sorte que la culture serve la diplomatie, et réponde à des objectifs fondamentalement politiques. Or bien peu d'artistes français, lorsqu'ils se produisent à l'étranger avec le soutien de crédits publics, imaginent que leur démarche s'intègre dans la diplomatie culturelle de notre pays* »<sup>43</sup>. Cette perspective peut aussi être inversée afin de « *voir dans quelle mesure la diplomatie pourrait aussi servir la culture, conformément à une démarche de soutien des artistes à l'international, et à la vocation universelle de « l'esprit français »* »<sup>44</sup>. Pour l'auteur de ce rapport, M. Adrien Gouteyron, il est nécessaire de « *procéder à un changement radical de paradigme, en passant d'une « culture au service de la diplomatie » à une « diplomatie au service de la culture » française* »<sup>45</sup>.

Cette tendance nouvelle est indissociable de la politique de « diversité culturelle ». Selon Anne Gazeau-Secret, « *la diversité culturelle reste une orientation forte de la politique étrangère française. Cela se traduit très concrètement non seulement par la défense et la promotion de toutes les cultures et langues* »<sup>46</sup>. Dès lors, la diplomatie française se doit de servir la culture et la diversité culturelle, dans un monde globalisé et dans un contexte de contestation de l'exportation et de l'exception culturelles françaises. Ainsi la politique d'influence française et, plus généralement, la politique étrangère française doivent intégrer, d'après Anne Gazeau-Secret, deux orientations nouvelles : « *la diversité culturelle qui s'est vue reconnaître une légitimité internationale avec l'adoption de la Convention de l'Unesco en 2005, première pierre d'un droit international de la culture* » et « *la dimension culturelle du développement, dont nous avons fait l'un des axes majeurs de notre politique de coopération avec l'Afrique francophone* »<sup>47</sup>. Le Livre blanc sur la politique étrangère de la France fait une analyse semblable en rappelant que « *la mondialisation est porteuse d'un risque d'homogénéisation des contenus (la culture a tendance à être traitée comme un bien comme un autre) et des langues. Mais elle est aussi facteur de diversité et de démultiplication des effets d'initiatives individuelles : la mondialisation crée des vecteurs que tous peuvent utiliser pour diffuser leurs idées* »<sup>48</sup>. La diversité culturelle est devenue un pilier de la politique

---

<sup>43</sup> Sénat, Rapport d'information n° 428 fait au nom de la commission des finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la Nation sur l'action culturelle de la France à l'étranger par M. Adrien Gouteyron, 30 juin 2008, p. 8

<sup>44</sup> *Ibid.*

<sup>45</sup> *Ibid.*, p. 9

<sup>46</sup> GAZEAU-SECRET Anne, « Renforcer le soft power à la française en valorisant notre diversité », *Revue internationale et stratégique*, 2009/1, n° 73, p. 128

<sup>47</sup> GAZEAU-SECRET Anne, « Pour un « soft power » à la française : du rayonnement « culturel à la diplomatie d'influence », *L'ENA hors les murs*, mars 2010, n° 399, p. 10

<sup>48</sup> Livre blanc sur la politique étrangère et européenne de la France, JUPPÉ Alain, SCHWEITZER Louis (dir.), *La France et l'Europe dans le monde (2008-2020)*, Paris, La Documentation française, 2008, p.28

étrangère française et s'inscrit pleinement dans la diplomatie d'influence, en tant que politique d'échange et de partage. Le Livre blanc fixe pour objectif de « *connaître et comprendre le monde* »<sup>49</sup>. Autrement dit, « *notre premier défi est de comprendre le monde, avant même de chercher à l'influencer. Les évolutions complexes du système international nécessitent un effort particulier de déchiffrement, d'honnêteté et de pédagogie* »<sup>50</sup>. C'est pourquoi « *il est donc indispensable d'encourager dans notre pays un débat sérieux, informé, partant des faits, sur les questions internationales, de façon que nos concitoyens – et au-delà, ceux qui écoutent notre pays – disposent d'éléments de jugement à la fois sur l'état du monde, sur les dynamiques à l'œuvre et sur la façon dont nous pouvons les influencer* »<sup>51</sup>.

La question posée – la culture doit-elle être au service de la diplomatie ou la diplomatie doit-elle être au service de la culture ? – restera sans réponse dans la mesure où ces deux perspectives sont étroitement liées, voire même totalement imbriquées. La défense de la diversité culturelle comme la promotion de la culture française, le rayonnement comme l'échange font partie de la diplomatie d'influence : ce « paradigme » sert de fondement à la réforme de l'action culturelle extérieure ; il s'agit donc bien d'un « répertoire de réforme » porteur de « *modes de penser (théories implicites, formulation du problème, diagnostics, objectifs normes et valeurs, solutions préconisées)* »<sup>52</sup>.

L'importance grandissante du concept de diplomatie d'influence invite à réformer les outils de la politique d'influence française dans le monde. Il est nécessaire, pour les porteurs de cette rénovation, d'adapter les instruments à des défis nouveaux et dans un contexte concurrentiel.

## II. Pour une diplomatie d'influence renforcée et renouvelée

*« On fait la démonstration, exemples à l'appui, que la diplomatie culturelle - inventée par la France -héritage inestimable envié du monde entier est en grand danger et que nous perdons du terrain face à des concurrents qui se multiplient et marquent des points tous les*

---

<sup>49</sup> Livre blanc sur la politique étrangère et européenne de la France, JUPPÉ Alain, SCHWEITZER Louis (dir.), *La France et l'Europe dans le monde (2008-2020)*, Paris, La Documentation française, 2008, p.57

<sup>50</sup> *Ibid.*

<sup>51</sup> *Ibid.*

<sup>52</sup> BEZES Philippe, *Réinventer l'Etat. Les réformes de l'administration française (1962-2008)*, Paris, PUF, Collection « Le Lien social », 2009, p. 47

jours »<sup>53</sup>. Cette phrase résume la situation de l'action culturelle de la France à l'étranger : elle semble délaissée alors que la concurrence se fait plus rude.

#### A. Une politique souvent secondaire pour le ministère des Affaires étrangères

Dans la tradition diplomatique française, la culture tient une place essentielle. Au cours de nos différents entretiens, tous les enquêtés ont reconnu cet héritage et la nécessité de le pérenniser. La France a même été un précurseur en la matière : pour Anne Gazeau-Secret, « quand quelqu'un parlait de diplomatie culturelle dans le monde, chacun pensait d'abord à la France »<sup>54</sup>. Marie-Christine Kessler rappelle cette spécificité française : « la politique culturelle extérieure est sans doute l'une des plus anciennes « politiques publiques » françaises. La France a une politique culturelle extérieure avant d'avoir une politique culturelle intérieure »<sup>55</sup> ; tout comme Maurice Vaïsse, pour qui, « c'est une de ses spécificités, la France étant un des seuls États à avoir tôt développé cette forme d'action extérieure. L'idée que l'influence extérieure de la France passe aussi par le culturel est ancienne, car la puissance ne se mesure pas seulement en termes politiques, économiques ou militaires »<sup>56</sup>. Aujourd'hui, sans doute bien peu de diplomates contestent la légitimité et la nécessité d'une action extérieure de l'État en matière culturelle. Marie-Christine Kessler rappelle que « les principes sur lesquels repose cette longue instrumentalisation de l'action publique extérieure sont demeurés stables et consensuels sur la totalité de la période. Il n'y a guère de dissensions autour de l'idée même d'une diplomatie culturelle »<sup>57</sup>.

Mais les ambitions et les fiertés françaises en matière de diplomatie culturelle ne sont pas les seules à faire consensus. Les constats critiques sont aussi partagés par tous les acteurs concernés : la diplomatie culturelle et d'influence française est en crise. Pour beaucoup, le ministère des Affaires étrangères ferait preuve de désaffection à l'égard de cette composante de la diplomatie, parfois jugée secondaire. Peut-être peut-on y voir une manifestation de l'érosion et de la contestation du rôle de l'État dans la politique culturelle, intérieure comme

---

<sup>53</sup> GAZEAU-SECRET Anne, « Diplomatie d'influence. (Re)-donner à notre pays sa juste place dans le monde... », *Défense*, juillet-août 2009, n° 140, p. 19

<sup>54</sup> GAZEAU-SECRET Anne, « Renforcer le soft power à la française en valorisant notre diversité », *Revue internationale et stratégique*, 2009/1, n° 73, p. 127

<sup>55</sup> KESSLER Marie-Christine, *La politique étrangère de la France. Acteurs et processus*, Paris, Presses de Sciences Po, 1999, p. 370

<sup>56</sup> VAÏSSE Maurice, *La puissance ou l'influence ? La France dans le monde depuis 1958*, Paris, Fayard, 2009, p. 523

<sup>57</sup> KESSLER Marie-Christine, *op.cit.*, p.380



extérieure. La question de la légitimité de l'État s'est depuis longtemps posée<sup>58</sup>. Selon Marie-Christine Kessler, le rôle de l'État dans ce domaine est le fruit d'une construction progressive : « *l'action étatique a toujours appuyé l'initiative privée sans la réfuter mais en souhaitant manifestement la réguler. L'État a du reste été incité à intervenir par la faiblesse du secteur privée en ce secteur* »<sup>59</sup>. En dépit de ce consensus sur la légitimité et la nécessité d'une action extérieure de l'État en matière culturelle, il existe, au Quai d'Orsay, une forme de dédain pour la diplomatie culturelle et d'influence. Les causes en sont peut-être que cette diplomatie tend à échapper à l'État en général et au ministère des Affaires étrangères en particulier, dans la mesure où « *une multiplication et une diversification des activités et des acteurs rendent difficiles un contrôle et même une simple coordination* »<sup>60</sup> de la part de ce ministère.

Des dissensions apparaissent, non pas sur l'importance et l'opportunité de la diplomatie culturelle, mais à propos de la politique et des orientations du Quai d'Orsay. Les prétentions de la politique française dans ce domaine sont universelles : aucune zone géographique du monde, aucun pays, aucun secteur de la culture ne devraient être délaissés ; par conséquent, les priorités se sont, au fil des années, multipliées et n'ont pas fait l'objet d'une hiérarchisation. Il y a là une tension majeure entre les ambitions et les moyens : les outils et les modes d'action de la diplomatie d'influence sont dès lors à rénover. D'après Anne Gazeau-Secret, « *le ministère des Affaires étrangères et européennes doit relever le défi de la mondialisation et adapter ses structures et ses méthodes de travail* »<sup>61</sup> et ce, d'autant plus rapidement que la concurrence dans ce domaine s'accroît.

### *B. Un univers concurrentiel : le « British Council » et le « Goethe Institut »*

Si la France a été le précurseur de la diplomatie culturelle et d'influence, les principales puissances de ce monde ont, à leur tour, développé cette diplomatie spécifique dans leur action extérieure. Ainsi ce domaine forme un univers concurrentiel auquel prennent part aussi bien les puissances établies que les puissances émergentes. Le Royaume-Uni, l'Allemagne, l'Espagne, les États-Unis mais aussi la Chine, le Brésil ou encore le Qatar exercent une concurrence de plus en plus rude et mettent ainsi en péril « *l'avantage*

---

<sup>58</sup> FUMAROLI Marc, *L'État culturel*, Paris, Éditions de Fallois, 1991

<sup>59</sup> KESSLER Marie-Christine, *op. cit.*, p.373

<sup>60</sup> *Ibid.*, p.369

<sup>61</sup> GAZEAU-SECRET Anne, « Diplomatie d'influence. (Re)-donner à notre pays sa juste place dans le monde... », *Défense*, juillet-août 2009, n° 140, p. 19

*comparatif* » (selon les mots d'une ancienne directrice au ministère des Affaires étrangères) dont la France dispose dans ce domaine. Anne Gazeau-Secret souligne ainsi l'importance de la politique chinoise dans ce domaine, qui connaît un essor fulgurant : « *aujourd'hui, la politique de l'État chinois est très volontariste : ainsi le nombre d'Instituts Confucius, chargés de l'enseignement linguistique, dont le premier a été ouvert en 2004 à Séoul, approche aujourd'hui des 300, implantés dans 84 pays, dont presque le tiers en Europe (9 en France), et déjà 21 en Afrique. L'objectif est d'en avoir 500 d'ici 2 ans. Cette politique, pragmatique et ciblée, s'appuie sur des institutions locales, telles que universités, écoles, services pédagogiques qui les accueillent dans leurs locaux et les cofinancent* »<sup>62</sup>.

Généralement, la politique culturelle et d'influence de la France est comparée à celle du Royaume-Uni et de l'Allemagne, puissances de même envergure que la France. Ces deux pays ont délégué leur action culturelle extérieure à des agences largement autonomes : le British Council et le Goethe Institut.

Selon Anne Gazeau-Secret, « *le meilleur exemple en termes de stratégie et d'efficacité du soft power demeure sans doute le Royaume-Uni, qui a su à la fois déterminer ses priorités, moderniser et adapter ses modes d'action* »<sup>63</sup>. La diplomatie culturelle britannique s'appuie principalement sur le British Council, organisation d'utilité publique à but non lucratif créée en 1934 afin de promouvoir la culture et la langue britanniques : cette agence, indépendante du Gouvernement britannique, travaille en étroite collaboration avec le « *Foreign and Commonwealth Office* » mais rend seulement compte de sa politique au ministère. Le British Council dispose en effet d'une très large autonomie. Dans la plupart des cas, les directeurs des British Council locaux sont aussi conseillers culturels d'ambassade sans qu'il y ait pour autant de relation hiérarchique avec les ambassadeurs, qui sont seulement consultés. La commission des affaires étrangères du Sénat a auditionné M. Paul de Quincey, conseiller culturel de l'ambassade du Royaume-Uni en France et directeur du British Council de Paris dans le cadre d'un rapport rédigé en 2009 sur la réforme de l'action culturelle extérieure<sup>64</sup>. Selon les informations obtenues par la commission, le budget du British Council, qui dispose d'environ 220 implantations dans 109 pays, s'élève à près de 627 millions d'euros pour l'année 2008-2009, dont 35 % proviennent de subventions du ministère britannique des

---

<sup>62</sup> GAZEAU-SECRET Anne, « Pour un « soft power » à la française : du rayonnement culturel à la diplomatie d'influence », *L'ENA hors les murs*, mars 2010, n° 399, p. 10

<sup>63</sup> *Ibid.*, p. 11

<sup>64</sup> Sénat, Rapport d'information n° 458 fait au nom de la commission des affaires culturelles et de la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées sur la réforme de l'action culturelle extérieure par MM. Jacques Legendre et Josselin de Rohan, 10 juin 2009

affaires étrangères ; le taux d'autofinancement est donc de 65 %. Les revenus propres du British Council proviennent des cours de langue ou de la délivrance des diplômes (277 millions d'euros) et de financements publics et privés, comme l'administration des projets pour tierces parties et le mécénat (127 millions d'euros). Les centres du British Council sont exclusivement dédiés aux cours de langue et la programmation culturelle se fait « hors les murs ». Le British Council emploie environ 6 500 personnes : dans leur grande majorité, ces personnels, qui ne sont pas des diplomates de carrière, sont recrutés localement et ne sont pas soumis à une obligation de mobilité ; chaque agent reste en moyenne quatre à cinq ans dans un même poste.

Créé en 1925 sous le nom de « *Deutsche Akademie* », le Goethe Institut, établissement à but non lucratif, est indépendant du Gouvernement fédéral. Auditionné par la commission des affaires étrangères du Sénat<sup>65</sup>, M. Berthold Franke a expliqué que, pour des raisons historiques, l'Allemagne n'a pas souhaité confier à l'État fédéral la diplomatie culturelle qui est déléguée au Goethe Institut, de la même manière que la culture et l'éducation ont été abandonnées aux lander et aux municipalités. L'agence centrale du Goethe Institut, basée à Munich, est liée par un contrat-cadre au ministère des affaires étrangères et assure la gestion du réseau et la répartition du financement entre les différents instituts. Le Goethe Institut poursuit trois grandes missions : la diffusion de la langue allemande, les échanges culturels et l'information sur l'Allemagne, la culture et la civilisation allemandes. Le Goethe Institut est présent sur tous les continents avec, en 2009, 183 implantations dans 83 pays. Son budget s'élève à 260 millions d'euros pour l'année 2008-2009, 17 % étant autofinancé essentiellement grâce aux cours de langue, le reste provenant d'une subvention du ministère des affaires étrangères allemand. Le Goethe Institut emploie environ 3 300 salariés. Le fonctionnement du réseau est largement décentralisé avec douze grandes régions ; chaque institut dispose d'une très large autonomie de gestion, notamment en matière budgétaire et de personnels et est entièrement indépendant de l'ambassade d'Allemagne (son directeur n'est pas un diplomate) : chaque directeur d'Institut est responsable de son programme, conçu conjointement avec une direction régionale.

Le British Council et le Goethe Institut partagent deux points communs : ils sont autonomes vis-à-vis des pouvoirs publics et décentralisés dans leur organisation et leur gestion. Ces deux institutions sont donc très largement autonomes vis-à-vis de leur Etat et de leur Gouvernement respectifs : le British Council comme le Goethe Institut ne sont liés à leur

---

<sup>65</sup> *Ibid.*

ministère des Affaires étrangères que par une convention et le versement de subventions. Ces deux agences sont également très décentralisées dans leur organisation et leur gestion : celles-ci ne dépendent pas des ambassades mais des directeurs d'agences locales qui gèrent librement leur budget et leurs personnels. La réforme de l'action culturelle extérieure, voulue par M. Bernard Kouchner, s'est inspirée de ces deux exemples étrangers.

C'est donc le concept de diplomatie d'influence qui constitue le référentiel de la réforme de 2010. Néanmoins, celle ne peut être comprise que si l'on ajoute à cette dimension conceptuelle les constats faits sur l'état passé et présent de la diplomatie d'influence française, sur ses outils et ses moyens.

## ***Section 2 : Un constat partagé : la diplomatie d'influence française en crise***

Un consensus existe donc sur ce que doit être la diplomatie d'influence, sur son sens, ses ambitions et ses objectifs. Un autre consensus porte sur l'état des lieux de la diplomatie d'influence et de l'action culturelle extérieure avant la réforme de 2010, qui devait apporter des réponses à cette situation. La crise de l'organisation et des moyens de celles-ci font l'objet d'un constat partagé par les acteurs concernés.

### **I. Un système éclaté**

Le constat porte d'abord sur l'éclatement qui caractérise les acteurs de la diplomatie d'influence en France. Cette dispersion engendre, de l'avis général, inefficacité, incohérence et illisibilité.

#### ***A. Des opérateurs multiples***

Le paysage administratif de la diplomatie d'influence consiste avant la réforme en sept principaux opérateurs, répartis par domaine d'action : action culturelle extérieure (CulturesFrance), éducation et enseignement (CampusFrance, Egide et Agence pour l'enseignement français à l'étranger), aide au développement (Agence française de développement et France coopération internationale). Ces six opérateurs sont placés sous la tutelle, unique ou conjointe avec un autre ministère, du ministère des Affaires étrangères et

européennes. Le septième opérateur, la société « Audiovisuel extérieur de la France » (AEF), constitue un cas particulier dans la mesure où il dépend du seul ministère de la Culture et de la Communication.

Placé sous la double tutelle du ministère des Affaires étrangères et européennes et du ministère de la Culture et de la Communication, CulturesFrance est l'opérateur de l'action culturelle extérieure. Il est issu de la fusion, opérée le 22 juin 2006, de deux associations : l'Association française d'action artistique (AFAA), créée en 1922, l'Association pour la diffusion de la pensée française (ADPF), créée en 1946. Il s'agit d'une association régie par la loi du 1er juillet 1901, dont les statuts ont été publiés par arrêté du 1er juin 2007. Elle est dirigée par un conseil d'administration de 22 membres, composé de sept représentants du ministère des affaires étrangères et européennes, de trois représentants du ministère de la culture et de la communication et de douze personnalités qualifiées. Un contrat d'objectifs et de moyens, signé le 2 mai 2007 entre l'opérateur et l'État et couvrant la période 2007-2009, fixe les priorités assignées à CulturesFrance. Les missions de CulturesFrance correspondent à trois axes principaux, rappelés par son dernier directeur, M. Olivier Poivre d'Arvor : « *la promotion à l'étranger de la création contemporaine française dans le domaine des arts visuels, des arts de la scène, de l'architecture et du patrimoine, y compris cinématographique, de l'écrit et de l'ingénierie culturelle ; l'organisation de saisons culturelles en France et à l'étranger ; la mise en œuvre de la politique d'aide au développement dans les secteurs de la culture au travers des actions de formation, des échanges avec les cultures du monde et de l'accueil des artistes et des auteurs* »<sup>66</sup>. Le budget de CulturesFrance, qui s'élève à 30 millions d'euros, provient d'une subvention du ministère des Affaires étrangères et européennes (20 millions d'euros) et du ministère de la Culture (2 millions d'euros) et de financements obtenus auprès des collectivités territoriales et de partenaires privés. CulturesFrance emploie une centaine de personnes en France. À la suite des critiques formulées par la Cour des comptes dans son audit de 2006 sur la gestion de CulturesFrance, une proposition de loi, présentée par le sénateur Louis Duvernois, transformant cette association en établissement public à caractère industriel et commercial (EPIC), a été adoptée par le Sénat, le 13 février 2007.

Agence chargée de la promotion de l'enseignement supérieur français à l'étranger, créée en 2007 sous la forme d'un groupement d'intérêt public (GIP), CampusFrance est issue

---

<sup>66</sup> Sénat, Rapport d'information n° 458 fait au nom de la commission des affaires culturelles et de la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées sur la réforme de l'action culturelle extérieure par MM. Jacques Legendre et Josselin de Rohan, 10 juin 2009, p. 17

du GIP EduFrance, constitué en 1998 entre l'État et 197 établissements l'enseignement supérieur publics et privés, auxquels se sont ajoutés deux nouveaux membres, le Centre français pour l'accueil et les échanges internationaux (EGIDE) et le Centre national des œuvres universitaires et scolaires (CNOUS). Ce groupement est administré par un conseil d'administration de 24 membres représentant à parité l'État et les autres membres du GIP. Il a pour mission « *d'appuyer le développement de la mobilité universitaire et scientifique internationale en promouvant les formations, l'orientation, l'accueil des étudiants en mobilité la venue d'enseignants et de chercheurs ; de concourir à l'amélioration de l'attractivité et la mobilité universitaire et scientifique ; de concourir à l'amélioration des conditions d'accueil et de séjour en France des étudiants étrangers* »<sup>67</sup>. En conséquence, les centres pour les études en France (CEF), structures créées en 2003, ont fusionné avec les espaces EduFrance présents dans les postes diplomatiques ou les établissements culturels à l'étranger pour devenir des Espaces CampusFrance. Au 1er juillet 2008, on dénombrait 136 Espaces CampusFrance répartis dans 77 pays. Le budget 2008 de l'agence s'élevait à près de 6 millions d'euros, financé à hauteur de près de 4 millions par des subventions de l'État et de 2 millions d'euros de ressources propres. L'Agence emploie une équipe d'une quarantaine de personnes en France.

L'association Égide, placée sous la tutelle du ministère des Affaires étrangères et européennes, est l'opérateur en charge de la mobilité internationale. Égide gère principalement des étudiants et des chercheurs étrangers en mobilité entrante, des personnalités étrangères invitées en France mais aussi des experts français partant en mission de courte durée à l'étranger. Elle contribue à la mobilité des personnes et assure la prise en charge, directement ou à titre de mandataire, tant en France qu'à l'étranger : boursiers, français et étrangers en séjours de formation, d'information ou de recherche ; invités des pouvoirs publics français et étrangers, des entreprises et organismes privés (visites, colloques, séminaires, congrès, ...) ; experts effectuant des missions à l'étranger ; personnes faisant directement appel à elle pour organiser un séjour de formation ou d'information ou de recherche ; organisation matérielle de conférences et événements, en France et à l'étranger. Cette association ne bénéficie pas de subvention mais assure ses ressources grâce à une tarification de ses prestations : son chiffre d'affaires était de 135 millions d'euros en 2008 pour un effectif d'environ 200 agents.

---

<sup>67</sup> Sénat, Rapport d'information n° 458, *op. cit.*, p. 18

Créée en 1990 pour gérer le premier réseau scolaire mondial à l'étranger dans lequel sont scolarisés près de 250 000 élèves français et étrangers, l'Agence pour l'enseignement français à l'étranger (AEFE), établissement public administratif placé sous la tutelle du ministère des Affaires étrangères et européennes, compte 430 établissements, répartis dans 130 pays en trois catégories : les établissements en gestion directe (EGD), qui sont des services déconcentrés de l'AEFE, au nombre de 74 ; les établissements conventionnés, au nombre de 178, gérés par des associations de droit privé français ou étranger ayant passé avec l'AEFE un accord qui porte notamment sur les conditions d'affectation et de rémunération des agents titulaires et sur l'attribution de subventions ; les établissements hors réseau ou simplement homologués n'ayant pas passé de convention avec l'agence qui ne bénéficient pas d'aide directe, ni de personnels détachés. Ces 178 établissements sont néanmoins, lorsqu'ils le souhaitent, associés aux actions de formation continue organisées par l'agence et ils bénéficient du conseil pédagogique des inspecteurs de l'éducation nationale détachés à l'étranger. En 2009, la dotation de l'État à l'AEFE s'élevait à 501 millions d'euros.

Créée en 1998, l'Agence française de développement (AFD) est l'héritière de la Caisse centrale de coopération économique (CCCE) créée en 1958, devenue en 1992 la Caisse française de développement (CFD). EPIC placé sous la tutelle du ministère des Affaires étrangères et européennes ; du ministère de l'Economie, de l'Industrie et de l'Emploi ; et du ministère de l'Intérieur, de l'Outre-mer et des Collectivités territoriales et de l'Immigration, l'AFD « *lutte contre la pauvreté, soutient la croissance économique et participe à la valorisation des biens publics mondiaux dans les pays en développement, les pays émergents et l'Outre-mer* »<sup>68</sup>. L'AFD, qui emploie 1715 personnes, s'appuie sur un réseau de 68 agences présentes dans le monde.

Structure légère à vocation interministérielle créé en 2002 à l'initiative du ministère des Affaires étrangères, qui en exerce la tutelle, le groupement d'intérêt public (GIP) France coopération internationale est chargé de « *la promotion de l'assistance technique et de l'expertise internationale françaises à l'étranger, d'assurer la maîtrise d'œuvre des actions définies par ses donneurs d'ordre, en matière d'assistance technique, de conseil, de formation et de recherche dans les domaines de la coopération internationale et du développement, en appui des opérateurs publics et privés déjà présents, ainsi que de la gestion des équipements ou services d'intérêt commun nécessaires à ces actions* »<sup>69</sup>. France coopération internationale

---

<sup>68</sup> <http://www.afd.fr/jahia/Jahia/home>

<sup>69</sup> Assemblée nationale, Rapport n° 2513 fait au nom de la commission des affaires étrangères sur le projet de loi relatif à l'action extérieure de l'État par M. Hervé Gaymard, 12 mai 2010, p. 117

comprend 48 agents dont 5 fonctionnaires de l'État et un fonctionnaire territorial mis à disposition. Les autres agents sont des employés de droit privé rémunérés par le groupement. Celui-ci ne bénéficie plus de subvention depuis 2008 tandis que les moyens de fonctionnement jusqu'alors fournis par le ministère des affaires étrangères et européennes ont disparu en 2009 du fait de son implantation dans des locaux propres, dans le cadre de la réorganisation des services de ce ministère. Le chiffre d'affaires prévisionnel 2009 est de près de 30 millions d'euros provenant de commandes des bailleurs multilatéraux dont l'Union européenne, d'États étrangers ou d'institutions publiques françaises.

Enfin, l'audiovisuel extérieur, qui représente un élément essentiel de notre diplomatie d'influence constitue un cas particulier. Il est géré par la société holding « Audiovisuel extérieur de la France » (AEF), société anonyme détenue par l'État, qui regroupe TV5 Monde, France 24 et RFI. Contrairement aux autres opérateurs de la diplomatie d'influence, l'AEF est placé sous la tutelle du ministère de la Culture et de la Communication et non sous celle du Quai d'Orsay.

### *B. Un triple réseau à l'étranger*

À la dispersion des opérateurs de la diplomatie d'influence, s'ajoute celle du réseau culturel. Il existe en effet un triple réseau : celui des services de coopération et d'action culturelle (SCAC), celui des centres et instituts culturels et celui des Alliances françaises.

Chaque ambassade de France dispose d'un service de coopération et d'action culturelle (SCAC) en charge de l'action culturelle et de la politique de coopération de la France dans le pays en question. Services à part entière de l'État à l'étranger, relevant directement des ambassades, au même titre que les chancelleries politiques ou que les missions militaires, les services de coopération et d'action culturelle sont dirigés par les conseillers de coopération et d'action culturelle (COCAC) et placés sous l'autorité des ambassadeurs. Les postes de conseillers culturels et les services culturels des ambassades sont apparus au lendemain de la Seconde Guerre mondiale, en 1949<sup>70</sup> : les fonctions de conseiller culturel étaient auparavant assumées par les directeurs de centre et d'institut culturels. Les conseillers culturels ont pour mission, comme le rappelle le rapport de MM. Jacques Legendre et Josselin de Rohan, « *d'assurer la direction et la coordination de l'ensemble des services et*

---

<sup>70</sup> KESSLER Marie-Christine, *La politique étrangère de la France. Acteurs et processus*, Paris, Presses de Sciences Po, 1999, p. 379



*établissements culturels placés sous son autorité et de définir et répartir les moyens nécessaires à la conduite de leurs actions respectives* »<sup>71</sup>. Il existe actuellement 161 services de coopération et d'action culturelle dans le monde.

Les centres et instituts culturels français constituent le deuxième réseau culturel à l'étranger. Ils sont régis par le décret n° 76-832 du 24 août 1976 relatif à l'organisation financière de certains établissements ou organismes de diffusion culturelle dépendant du ministère des Affaires étrangères et du ministère de la Coopération, qui a créé des établissements à autonomie financière (EAF) : rentrent dans cette catégorie les centres et instituts culturels mais aussi les instituts français de recherche à l'étranger (IFRE). Le décret de 1976 prévoit, dans son article premier, une autonomie de gestion ; ces EAF ne disposent cependant pas de la personnalité morale mais dépendent du ministère des Affaires étrangères et des ambassades. Chaque EAF est administré par un directeur, nommé par arrêté du ministre des Affaires étrangères, qui gère les services et le personnel. Selon le décret, *« le directeur de chaque établissement est chargé d'assurer le fonctionnement des divers services de son établissement selon les directives reçues du ministre des affaires étrangères ou du ministre de la coopération. Il recrute le personnel local. La liste des emplois permanents ainsi pourvus et les conditions de rémunération du personnel sont soumises à l'approbation du ministre des affaires étrangères ou du ministre de la coopération. Le directeur exerce son autorité sur l'ensemble des personnels et organise notamment les services des personnels enseignants »*<sup>72</sup>. Les centres et instituts culturels emploient essentiellement des recrutés, auxquels s'ajoutent des agents titulaires détachés ou mis à disposition. Les centres et instituts culturels assument trois fonctions principales : ils promeuvent à *« l'enseignement de la langue français, la diffusion et la programmation culturelles et la fourniture de documentation et d'informations sur la France »*<sup>73</sup>. 144 centres et instituts culturels et 27 instituts français de recherche à l'étranger sont répartis dans le monde. En 2007, les centres et instituts culturels ont bénéficié de 65 millions d'euros de subventions. Ils s'autofinancent à près de 43 % en moyenne mondiale, et à environ 56 % dans les pays développés.

Il existe enfin un réseau privé, celui des Alliances françaises. Il s'agit d'associations de droit privé local administrées bénévolement par des citoyens du pays d'accueil. Créée en 1883, sous l'impulsion de savants, d'ingénieurs d'écrivains et de diplomates, comme

---

<sup>71</sup> Sénat, Rapport d'information n° 458 fait au nom de la commission des affaires culturelles et de la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées sur la réforme de l'action culturelle extérieure par MM. Jacques Legendre et Josselin de Rohan, 10 juin 2009, p. 13

<sup>72</sup> Décret n° 79-832 du 24 août 1976 relatif à l'organisation financière de certains établissements ou organismes de diffusion culturelle dépendant du ministère des Affaires étrangères et du ministère de la Coopération, art. 4

<sup>73</sup> Sénat, Rapport d'information n° 458, *op. cit.*, p. 14

Ferdinand de Lesseps, Louis Pasteur, Ernest Renan, Jules Verne ou Paul Cambon, l'Alliance française s'est donné pour mission de favoriser la diffusion de la langue et de la culture françaises. Il existe 1 070 Alliances françaises, de taille et d'importance très variables, réparties dans 135 pays. Sans qu'elle entretienne de lien juridique avec elles, la Fondation Alliance française de Paris, dont les statuts ont été modifiés récemment passant d'une association régie par la loi de 1901 à une fondation reconnue d'utilité publique depuis le 1er janvier 2008, vise à animer le réseau des Alliances françaises. Une partie d'entre elles (environ 300) ont toutefois conclu une convention avec l'ambassade française de leur pays d'implantation. Ces alliances conventionnées peuvent recevoir une aide des pouvoirs publics français, notamment à travers la mise à disposition de directeurs expatriés. Les missions des Alliances françaises sont semblables à celles des centres et instituts culturels (cours de français, activités et échanges artistiques, documentation). En 2008, les Alliances françaises ont assuré des cours de français pour plus de 461 000 étudiants étrangers. Le budget additionné des Alliances françaises s'élève à 238 millions d'euros en 2008, dont 80 % proviennent de l'autofinancement, principalement des cours de langue, de fonds privés ou de dons et legs. Les Alliances françaises sont administrées par 8 000 administrateurs bénévoles et emploient environ 12 000 salariés, en majorité des professeurs de langue recrutés localement. Les Alliances françaises constitue une curiosité institutionnelle car, comme le souligne M. Jean-Claude Jacq, secrétaire général de la Fondation Alliance française de Paris, « *il est remarquable que la France, qui dispose pourtant d'une forte tradition jacobine, soit le seul pays au monde à avoir confié la mission de promouvoir le rayonnement de sa culture et de sa langue à un réseau s'appuyant sur les diverses sociétés civiles étrangères et des structures de droit privé locales* »<sup>74</sup>.

Ce sont donc trois réseaux coexistant qui concourent à l'action culturelle extérieure de la France et qui servent de relais au ministère des Affaires étrangères et aux différents opérateurs que nous avons décrits.

## II. La crise des moyens

Dénoncée jusque dans les médias par certains, la crise des moyens, humains et financiers, sape l'influence française dans le monde. Les moyens de l'action culturelle

---

<sup>74</sup> Sénat, Rapport d'information n° 458, *op. cit.*, pp. 14-15

extérieure apparaissent à bien des égards comme la variable d'ajustement de la diplomatie française.

#### *A. Des crédits significatifs mais dispersés et amoindris*

Selon le rapport d'information du Sénat rédigé par M. Adrien Gouteyron, « *la France n'a pas à rougir des efforts budgétaires consacrés à la promotion de la culture française à l'étranger, plus d'un milliard d'euros en 2007, qui viennent s'ajouter au soutien public à la création du budget du ministère de la culture* »<sup>75</sup>. Comparativement aux pays voisins, la France n'allouerait davantage de crédits à son action culturelle extérieure : « *le budget total de l'institut Cervantès, subventionné à 88,7 % par l'Etat espagnol, représentait 89,4 millions d'euros en 2007. Ce budget est en hausse en 2008, mais sans commune mesure avec l'investissement réalisé par la France. En Allemagne, le budget consacré en 2008 à l'action culturelle à l'étranger de 680 millions d'euros, dont 180 millions d'euros pour les Instituts Goethe, 117 millions d'euros pour les écoles et 120 millions d'euros pour la coopération universitaire. Le British Council disposait de 183 millions de livres annuels pour l'exercice 2006-2007* »<sup>76</sup>. Pourtant, la plupart des acteurs concernés, diplomates du ministère et des ambassades ainsi qu'agents du réseau culturel, dénoncent la faiblesse des moyens financiers de l'action culturelle extérieure qui seraient équivalents au budget de l'Opéra national de Paris, comme nous l'a fait remarquer une ancienne directrice de la coopération culturelle du Quai d'Orsay. Mais selon le rapport de M. Adrien Gouteyron<sup>77</sup>, 1 milliard d'euros finance cette politique et est réparti comme suit en 2007 :

- 375,5 millions d'euros au titre du réseau culturel à l'étranger, dont 141,6 millions d'euros investis dans les pays de l'Union européenne et de l'OCDE ;
- 155,7 millions d'euros au titre de TV5 et RFI auxquels il faut rajouter 69,6 millions d'euros pour France 24 ;
- 226,1 millions d'euros au titre des échanges scientifiques, techniques et universitaires ;
- 150 millions d'euros au titre des 53 % d'élèves étrangers accueillis dans l'enseignement français à l'étranger ;
- 55,7 millions d'euros pour les organisations internationales de la francophonie ;

---

<sup>75</sup> Sénat, Rapport d'information n° 428 fait au nom de la commission des finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la Nation sur l'action culturelle de la France à l'étranger par M. Adrien Gouteyron, 30 juin 2008, p. 13

<sup>76</sup> *Ibid.*, p. 20

<sup>77</sup> *Ibid.*, p. 15

- 23,5 millions d'euros pour l'action internationale du ministère de la culture ;
- 6,7 millions d'euros de subvention du centre national de la cinématographie à Unifrance ;
- des sommes de plus en plus importantes du ministère de l'enseignement supérieur : au moins 14 millions d'euros.

Quoi qu'il en soit, les crédits alloués à l'action culturelle extérieure ont longtemps été dispersés. Deux programmes prévus par la Loi organique relative aux lois de finances (LOLF) regroupaient les crédits consacrés à l'action culturelle extérieure :

- le programme 185 « Rayonnement culturel et scientifique », relevant de la mission « Action extérieure de l'État », et comprenant quatre actions : animation du réseau ; langue et culture française, diversité linguistique et culturelle ; échanges scientifiques, techniques et universitaires et ; AEFÉ.
- le programme 209 « Solidarité à l'égard des pays en développement », relevant de la mission « Aide publique au développement », et comprenant cinq actions : animation du réseau, pays émergents et à revenu intermédiaire, pays de la ZSP (zone de solidarité prioritaire) et PMA (pays les moins avancés), coopération multilatérale (dont le Fonds européen de développement) et aide humanitaire.

Cette distinction entre deux missions et deux programmes, opérée en 2006 avec l'entrée en vigueur de la LOLF, était fondée sur une démarcation des zones géographiques couvertes : le programme 185 était tourné vers les pays développés, de l'OCDE notamment, tandis que le programme 209 était dirigé vers les pays en voie de développement ou les moins avancés. Cette distinction sur critères géographiques était contraire aux principes de la LOLF qui identifie des budgets par domaine d'action. La loi de finances pour 2011 a modifié la maquette budgétaire de l'action culturelle extérieure : la distinction par zones géographiques a été supprimée ; désormais, tous les crédits finançant l'action culturelle extérieure sont regroupés dans un programme unique couvrant l'ensemble des zones. Il s'agit toujours du programme 185 qui a été par ailleurs rebaptisé « diplomatie culturelle et d'influence » et qui décline des actions par secteurs d'activités : « Coopération culturelle et promotion du français », « Attractivité et recherche », « Enjeux globaux », « subvention à l'AEFE ».

La mise en place de cette nouvelle maquette s'est faite dans un contexte budgétaire contraignant. De nombreux rapports parlementaires ont dénoncé la diminution des moyens alloués à l'action culturelle extérieure. Selon MM. Jacques Legendre et Josselin de Rohan,

« les crédits consacrés à l'action culturelle extérieure font l'objet d'une forte baisse en 2009. Passant d'un montant de 105 millions d'euros en 2008 à un montant estimé à 92 millions d'euros dans le programme 185, les crédits consacrés au rayonnement culturel et scientifique dans les pays de l'OCDE (hors AEFÉ), accusent une baisse de - 13 % en 2009. Parmi ces 92 millions d'euros, une trentaine environ est affectée au réseau culturel et une vingtaine à la promotion de la langue française et de la diversité culturelle. Selon le document de programmation triennale, cette baisse devrait se poursuivre en 2010, pour atteindre 80 millions d'euros (- 11 %) et en 2011 pour n'atteindre plus que 77 millions d'euros (- 10 %). La baisse des crédits consacrés aux projets de coopération culturelle est également visible au sein du programme 209 consacré à la coopération en direction des pays en développement : elle serait de l'ordre de - 19 % en 2009 (hors aide multilatérale). Compte tenu de l'importance des coûts fixes du réseau, en particulier des dépenses de personnels ou de loyers, cette diminution a été principalement répercutée sur les crédits d'intervention. Ainsi, les dépenses de programmation culturelle des différents postes auraient été réduites de 15 % en moyenne, cette baisse pouvant atteindre parfois 30, voire 40 %. Cette diminution des crédits consacrés à l'action culturelle extérieure est d'autant plus préoccupante qu'elle fait suite à une série de baisses dans les années antérieures. En effet, on estime que les financements du ministère des affaires étrangères et européennes destinés au rayonnement culturel et scientifique auraient baissé de 10 % entre 2005 et 2008 »<sup>78</sup>. Ainsi la perception de la situation budgétaire de l'action culturelle extérieure est variable. Pour M. Adrien Gouteyron<sup>79</sup>, membre de la commission des finances du Sénat, la situation n'est pas défavorable avec des moyens considérables et supérieurs à ceux consentis par les pays voisins (Royaume-Uni, Allemagne, Espagne) dans ce domaine. En revanche, pour ses collègues de la commission des affaires étrangères, MM. Legendre et de Rohan<sup>80</sup>, la situation est inquiétante.

C'est la raison pour laquelle le ministre des Affaires étrangères, M. Bernard Kouchner, a obtenu une « rallonge budgétaire » : selon lui, ces moyens supplémentaires étaient indispensables pour « enrayer cette érosion »<sup>81</sup> en accordant deux tranches de 20 millions d'euros chacune en 2009 et 2010. L'avis de la commission des affaires étrangères de

---

<sup>78</sup> Sénat, Rapport d'information n° 458 fait au nom de la commission des affaires culturelles et de la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées sur la réforme de l'action culturelle extérieure par MM. Jacques Legendre et Josselin de Rohan, 10 juin 2009, p. 24

<sup>79</sup> Sénat, Rapport d'information n° 428, *op. cit.*

<sup>80</sup> Sénat, Rapport d'information n° 458, *op. cit.*

<sup>81</sup> Discours de M. Bernard Kouchner, ministre des Affaires étrangères et européennes, prononcé à l'occasion des Journées du réseau français à l'étranger, 16 juillet 2009

l'Assemblée nationale sur le projet de loi de finances pour 2011 retrace les conditions d'utilisation de ces tranches : la « répartition générale par programme a été fixée à 15 millions d'euros pour le programme 185 et 25 millions d'euros pour le programme 209 ; tandis que la répartition par objectifs a été fixée à 18,1 millions d'euros pour la modernisation de l'offre culturelle française (crédits centraux pour l'essentiel) dont 6,2 millions d'euros consacrés aux nouvelles technologies et 21,9 millions d'euros pour la modernisation du réseau (crédits délégués) »<sup>82</sup>. Cette rallonge a en outre été pérennisée jusqu'en 2013. Le ministre des Affaires étrangères a annoncé avoir « obtenu du Premier ministre le maintien, pour les trois années à venir, des crédits exceptionnels accordés en 2009 et 2010. Ce sont donc 100 millions d'euros additionnels sur cinq ans qui seront consacrés à notre action culturelle, à la création de l'Institut français, à l'adaptation et à la modernisation de notre réseau »<sup>83</sup>. La « rallonge » pour 2011 financera la mise en place de l'Institut français (14 millions) et la restructuration du réseau culturel à l'étranger (6 millions). De 2009 à 2013, 20 millions d'euros supplémentaires par an auront été affectés à l'action culturelle extérieure.

En dépit de cet effort, la tendance budgétaire n'est pas bouleversée, compte tenu de l'objectif général de réduction des dépenses publiques. Ainsi l'ensemble du budget du ministère des Affaires étrangères et européennes est affecté. Le budget du Quai d'Orsay s'élève en 2011 à environ 5 milliards d'euros. Les crédits affectés à la mission « Action extérieure de l'État » relevant du ministère des Affaires étrangères se répartissent sur trois programmes : « Action de la France en Europe et dans le monde » (105), « Français à l'étranger et affaires consulaires » (151), « Diplomatie culturelle et d'influence » (185) ; et un quatrième, à caractère temporaire, « Présidence française du G20 et du G8 » (333). La mission représente « 2 962,2 millions d'euros en autorisations d'engagement et à 2 965,2 millions d'euros en crédits de paiement »<sup>84</sup>. Le budget du Quai d'Orsay n'est donc pas négligeable mais deux postes de dépenses pèsent lourdement, comme nous l'a fait observer une ancienne directrice générale du ministère. Il s'agit des contributions internationales et des opérations de maintien de la paix qui financent les organisations internationales et les opérations extérieures effectuées dans le cadre de l'ONU. Pour 2011, « au sein du programme

---

<sup>82</sup> Assemblée nationale, Avis n° 2861 présenté au nom de la commission des affaires étrangères sur le projet de loi de finances, Action extérieure de l'État, Diplomatie culturelle et d'influence par M. François Rochebloine, 14 octobre 2010, p. 18

<sup>83</sup> Discours de M. Bernard Kouchner, ministre des Affaires étrangères et européennes, prononcé à l'occasion des Journées du réseau français à l'étranger, 21 juillet 2010

<sup>84</sup> Assemblée nationale, Rapport n° 2857 fait au nom de la commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire sur le projet de loi de finances, « Action extérieure de l'État pour 2011 » par M. Jean-François Mancel, 14 octobre 2010, p. 5

105 *Action de la France en Europe et dans le monde, les crédits des contributions internationales et opérations de maintien de la paix (CI-OMP) sont prévus à 883 millions d'euros, en augmentation de plus de 13 % par rapport à ceux ouverts en loi de finances initiale 2010 (779 millions d'euros)* »<sup>85</sup>. Or le ministère ne contrôle pas le montant et l'évolution de ces dépenses qui croissent d'année en année : elles s'élevaient à 583 millions en 2007, à 707 millions en 2008, à 734 millions en 2009 et à 776 millions en 2010<sup>86</sup> ; ces dépenses représentent donc une somme considérable. Dès lors, l'action culturelle extérieure devient la variable d'ajustement : les crédits alloués à celle-ci s'élèvent à 757, 62 millions d'euros en 2011 contre 769, 62 millions en 2010 ; cette tendance se confirmera à l'avenir puisque sont prévus 751, 29 millions d'euros pour 2012 et 745, 17 millions d'euros pour 2013. Et plus de la moitié de ces crédits financent les subventions versées à l'AEFE (420, 8 millions soit 55 %).

À l'érosion des moyens budgétaires de l'action culturelle extérieure s'ajoute la diminution des effectifs.

### *B. Des effectifs allégés*

Au 1<sup>er</sup> janvier 2008, le ministère des Affaires étrangères et européennes employait, environ 16 100 agents. Ils étaient répartis de la manière suivante : 5 700 agents titulaires (environ 54 % en administration centrale et 46 % à l'étranger), 2 400 contractuels de droit français, 2 400 agents d'autres administrations (dont 960 du ministère de l'Education nationale et 740 du ministère de la Défense), 5 600 recrutés locaux dans les ambassades, les consulats et les services culturels.

Ces agents se répartissent en plusieurs catégories principales : les fonctionnaires expatriés, les agents de droit local (ADL), les stagiaires, les vacataires et les volontaires internationales. Conformément à la règle qui consiste à supprimer un poste de fonctionnaire sur deux partants à la retraite, les effectifs du Quai d'Orsay n'échappent pas aux réductions d'effectifs. Ainsi, dans le cadre de la Révision générale des politiques publiques (RGPP), 700 emplois ont été supprimés sur la période 2009-2011. En effet, il y a eu « 93 ETP supprimés par anticipation fin 2008, 393 supprimés en 2009, 54 suppressions programmées en 2010 et

---

<sup>85</sup> *Ibid.*

<sup>86</sup> *Ibid.*, p. 37

160 en 2011 »<sup>87</sup>. Auparavant, dans le cadre du contrat de modernisation pour 2006-2008, 739 ETP (équivalents temps plein) ont été supprimés. À l'avenir, 619 postes supplémentaires devraient disparaître selon le budget triennal 2011-2013.

Ce chapitre a permis d'identifier le problème qu'est la crise de la diplomatie culturelle française. Il s'agissait de dévoiler la formulation du problème en tant que séquence d'un processus décisionnel, si l'on se réfère à l'analyse de Charles Jones<sup>88</sup>. L'état des lieux que nous venons de réaliser permet de comprendre que la prégnance, croissante ces dernières années, du concept de diplomatie d'influence et le consensus, établi et partagé par la plupart des acteurs sur le constat de crise de la diplomatie culturelle et d'influence française, ont alimenté la prise de conscience en la nécessité d'une réforme. Cependant, celle-ci n'a été réalisée qu'au terme d'un long processus de mise à l'agenda et de décision.

---

<sup>87</sup> Assemblée nationale, Avis n° 2861 présenté au nom de la commission des affaires étrangères sur le projet de loi de finances, « Action extérieure de l'État », « Action de la France en Europe et dans le monde », « Français à l'étranger et affaires consulaires », « Présidence française du G20 et du G8 » par Mme Geneviève Colot, 14 octobre 2010, p. 11

<sup>88</sup> JONES Charles O., *op. cit.*



## Chapitre 2 : Un processus de décision mouvementé

La réforme de l'action culturelle extérieure est l'aboutissement d'un processus de décision mouvementé. Dans le chapitre précédent, on a identifié, en mettant en évidence la nécessité de mettre en place une véritable diplomatie d'influence et le constat sur la crise que celle-ci traverse, le problème posé par l'action culturelle extérieure. L'identification du problème comme séquence d'une politique publique<sup>89</sup> est indissociable de la mise à l'agenda de ce problème. Il s'agit donc de dévoiler « *l'ensemble des processus qui conduisent des faits sociaux à acquérir un statut de « problème public » ne relevant plus de la fatalité (naturelle ou sociale) ou de la sphère privée, et faisant l'objet de débats et de controverses médiatiques et politiques* »<sup>90</sup>. La réforme étudiée ici résulte d'un processus d'inscription à l'agenda particulier, à la fois progressif et fermé. À la mise à l'agenda succède la décision, c'est-à-dire la réalisation d'un choix d'action publique puisque la mise à l'agenda « *appelle et justifie une intervention publique légitime sous la forme d'une décision des autorités publiques* »<sup>91</sup>. Ici la décision a donné lieu à l'intervention de plusieurs acteurs, essentiellement politiques et administratifs. L'analyse de cette décision donne à voir un processus durant lequel la réforme s'est heurtée à de nombreux obstacles et s'en est trouvée altérée.

### ***Section 1 : L'inscription de la réforme à l'agenda : un processus progressif***

Si les constats sur la nécessité de forger une véritable diplomatie d'influence dans un monde globalisé et sur l'état de ses instruments et de ses moyens sont anciens et partagés, la mise à l'agenda de la réforme a été progressive : les préconisations et les tentatives de réforme dans ce domaine se sont multipliées depuis une vingtaine d'années.

---

<sup>89</sup> JONES Charles O., *An Introduction to the Study of Public Policy*, Belmont, Duxbury Press, 1970

<sup>90</sup> GARRAUD Philippe, « Agenda/Émergence », in BOUSSAGUET Laurie, JACQUOT Sophie et RAVINET Pauline (dir.), *Dictionnaire des politiques publiques*, Paris, Presses de Sciences Po, 2009, p. 52

<sup>91</sup> *Ibid.*

## I. Une longue gestation

La mise à l'agenda de cette réforme de l'action culturelle extérieure a consisté en un processus progressif et cumulatif reposant sur les constats et préconisations émanant de parlementaires mais aussi sur les critiques formulées par des diplomates.

### *A. Le rôle moteur du Parlement*

Philippe Garraud rappelle que « *l'émergence du problème et la promotion d'un problème sont inséparables de processus cognitifs et normatifs de définition et de qualification (ou de « problématisation») qui donnent sens à ce problème et conditionnent les termes des débats, du mode de traitement et des éventuelles décisions* »<sup>92</sup>. Dans le cas de la réforme de l'action culturelle extérieure, les travaux parlementaires constituent un processus cognitif et normatif de définition du problème posé par la diplomatie culturelle : ils identifient le problème, en donnent une interprétation et fournissent des alternatives et des solutions pour une décision future.

Le Parlement s'est saisi depuis longtemps des questions liées à la diplomatie culturelle. De nombreux parlementaires ont rédigé des rapports d'information sur ce thème. À l'Assemblée nationale, certains députés se sont particulièrement intéressés à ces questions, tels M. Yves Dauge, qui a rédigé un rapport dès 2001<sup>93</sup>, M. Hervé Gaymard, qui s'est investi dans l'examen du projet de loi de juillet 2010<sup>94</sup>, ou M. François Rochebloine et Mme Geneviève Colot qui ont participé en 2010, en tant que président et rapporteur, à une mission d'information sur le rayonnement extérieur par la culture et l'enseignement<sup>95</sup>. Le Sénat a été encore plus actif de ce point de vue. On peut citer les rapports d'information faits par M. Louis Duvernois en 2004<sup>96</sup>, M. Adrien Gouteyron en 2008<sup>97</sup> ou encore MM. Jacques

---

<sup>92</sup> GARRAUD Philippe, *op. cit.*, p. 52

<sup>93</sup> Assemblée nationale, Rapport d'information n° 2924 fait au nom de la commission des affaires étrangères sur les centres culturels français à l'étranger par M. Yves Dauge, 7 février 2001

<sup>94</sup> Assemblée nationale, Rapport n° 2513 fait au nom de la commission des affaires étrangères sur le projet de loi relatif à l'action extérieure de l'État par M. Hervé Gaymard, 12 mai 2010

<sup>95</sup> Assemblée nationale, Rapport d'information n° 2506 fait au nom de la commission des affaires étrangères sur le rayonnement de la France par l'enseignement et la culture par M. François Rochebloine et Mme Geneviève Colot, 11 mai 2010

<sup>96</sup> Sénat, Rapport d'information n° 91 fait au nom de la commission des affaires culturelles sur la stratégie d'action culturelle de la France à l'étranger par M. Louis Duvernois, 1<sup>er</sup> décembre 2004

<sup>97</sup> Sénat, Rapport d'information n° 428 fait au nom de la commission des finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la Nation sur l'action culturelle de la France à l'étranger par M. Adrien Gouteyron, 30 juin 2008

Legendre et Josselin de Rohan en 2009<sup>98</sup> ; ces rapports, rédigés par des membres des commissions des affaires étrangères, de la culture ou des finances des deux chambres, sont davantage centrés sur les modes d'action et les moyens organisationnels, humains et financiers de l'action culturelle extérieure que sur les orientations de cette dernière.

Le rôle du Parlement a donc été essentiel dans la mise à l'agenda de la réforme dans la mesure où il s'est saisi de la question. Les différents rapports d'information, de l'Assemblée nationale comme du Sénat, sont proches les uns des autres ; les constats et les recommandations sont presque identiques. C'est notamment le cas sur la nécessité de créer une agence en charge de la politique culturelle extérieure. Le rapport de M. Yves Dauge de 2001 prônait déjà la création, pour les services culturels des ambassades et les centres et instituts culturels, d'une « tête de réseau »<sup>99</sup>, d'une « instance de commandement et d'élaboration d'une stratégie »<sup>100</sup>, interministérielle de préférence, par la « création d'une délégation interministérielle à l'action culturelle extérieure, mise en place d'un Haut conseil à l'action culturelle à l'étranger qui associerait les représentants de la société civile, ou encore une Agence en charge des centres culturels à l'étranger et des Alliances françaises »<sup>101</sup>. Pareillement, le rapport de M. Louis Duvernois de 2004 reprenait l'idée de « la création d'une Agence pour la culture française à l'étranger chargée de gérer l'ensemble de nos établissements culturels à travers le monde. Cette Agence exécutive, placée sous la tutelle du ministre des affaires étrangères et dirigée par un conseil d'administration, permettra en premier lieu de découpler les fonctions politiques et les fonctions d'exécution en matière d'action culturelle »<sup>102</sup>. Récemment, le rapport de MM. Jacques Legendre et Josselin de Rohan en 2009 identifiait comme première proposition la mise en place d'une « agence de coopération culturelle placée sous l'autorité du ministre des affaires étrangères »<sup>103</sup>.

Ainsi ces rapports forment un processus d'émergence et de mise à l'agenda qui se caractérise par son aspect cumulatif. Les rapports dressent des constats et formulent des préconisations redondantes qui s'ajoutent, au fil des années, les uns aux autres ; déjà en 1979, le rapport de M. Jacques Rigaud proposait une agence chargée de la politique culturelle

---

<sup>98</sup> Sénat, Rapport d'information n° 458 fait au nom de la commission des affaires culturelles et de la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées sur la réforme de l'action culturelle extérieure par MM. Jacques Legendre et Josselin de Rohan, 10 juin 2009

<sup>99</sup> Assemblée nationale, Rapport d'information n° 2924 fait au nom de la commission des affaires étrangères sur les centres culturels français à l'étranger par M. Yves Dauge, 7 février 2001, p. 40

<sup>100</sup> *Ibid.*

<sup>101</sup> *Ibid.*

<sup>102</sup> Sénat, Rapport d'information n° 91, *op. cit.*, p. 72

<sup>103</sup> Sénat, Rapport d'information n° 458 fait au nom de la commission des affaires culturelles et de la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées sur la réforme de l'action culturelle extérieure par MM. Jacques Legendre et Josselin de Rohan, 10 juin 2009, p. 53

extérieure<sup>104</sup>. Les propositions ne sont donc pas nouvelles, elles sont simplement réitérées ; en cela, il s'agit d'un processus cumulatif.

### *B. La multiplication des critiques internes*

La situation de la diplomatie culturelle et d'influence a été critiquée par les diplomates et les agents du ministère des Affaires étrangères et européennes. Cette critique interne doit être replacée dans un contexte et un mouvement de contestation plus large, débordant le cadre de l'action culturelle extérieure et englobant l'ensemble de l'action et de l'outil diplomatiques. Si le Quai d'Orsay et ses agents n'ont pas de tradition contestataire particulière, les mobilisations collectives ne sont pas pour autant inexistantes : en décembre 2003, sans doute pour la première fois, la majorité des fonctionnaires du Quai d'Orsay s'est mise en grève afin de protester contre la réduction des moyens de la diplomatie française. Près de huit ans plus tard, les diplomates continuent de constater et de contester l'érosion des moyens de la diplomatie, nuisible à ses ambitions : la restructuration des réseaux diplomatiques et consulaires, la réduction des effectifs, la diminution des crédits sont dénoncées. Aujourd'hui, la crise que traversent l'appareil et le personnel diplomatiques est sans doute plus profonde encore ; le rôle et la compétence de la diplomatie seraient en cause. Le groupe « Marly », réunissant divers diplomates, a, de manière anonyme, dénoncé, en février 2011, l'absence de vision et de cohérence de la politique étrangère menée par le Président de la République et son Gouvernement<sup>105</sup>. La raison en serait que les diplomates sont tenus à l'écart, négligés et même méprisés par le pouvoir en place et que la politique étrangère est, à l'Élysée, sous la haute main d'un ancien préfet, M. Claude Guéant, alors Secrétaire général de la Présidence de la République. Auparavant, en août 2010, trois anciens secrétaires généraux du ministère des Affaires étrangères, MM. François Scheer, Bertrand Dufourcq et Loïc Hennekiné dénonçaient les effets de la Révision générale des politiques publiques au Quai d'Orsay et la réduction des moyens qu'elle impose<sup>106</sup>.

Les critiques et les contestations des diplomates sont relayées par certains responsables politiques. Un point de vue sur le sujet n'est pas passé inaperçu : celui de MM. Alain Juppé et Hubert Védrine, anciens ministres des Affaires étrangères, respectivement de

---

<sup>104</sup> RIGAUD Jacques, *Les relations culturelles extérieures*, Paris, La Documentation française, 1980

<sup>105</sup> Groupe « Marly », « La voix de la France a disparu dans le monde », *Le Monde*, 22 février 2011

<sup>106</sup> SCHEER François, DUFOURCQ Bertrand et HENNEKINE Loïc, « Le Quai, outil vital d'une diplomatie efficace », *Le Monde*, 25 août 2010

1993 à 1995 et de 1997 à 2002. Dans une tribune<sup>107</sup>, ils dénonçaient la réduction des moyens du ministère ainsi que la méconnaissance et les préjugés qui entourent le métier de diplomate. Selon eux, « *en vingt-cinq ans, le ministère des affaires étrangères a déjà été amputé de plus de 20% de ses moyens financiers ainsi qu'en personnels* » et « *cela s'explique en partie parce que les préjugés sont nombreux et tenaces contre "les diplomates" (pourtant rémunérés selon les mêmes grilles que l'ensemble de la fonction publique), et que le métier diplomatique est rarement expliqué alors qu'il est indispensable à la défense des intérêts de notre pays* »<sup>108</sup>.

En dépit de la multiplication des critiques sur la stratégie et les moyens de la diplomatie en général et de l'action culturelle extérieure en particulier, émanant de diplomates, et relayées par quelques responsables politiques, le débat reste largement confiné : seul un milieu restreint se saisit du problème et discute des solutions ; pour Laurence Badel, « *contrairement aux ambitions exprimées, le débat est resté, entre 2008 et 2010, cantonné dans les sphères habituelles de l'appareil d'État et l'on a peu, voire pas du tout, entendu les acteurs du monde culturel s'exprimer sur les enjeux de l'exportation de la culture française à l'étranger et les moyens impartis au rayonnement culturel à l'étranger* »<sup>109</sup>.

Dès lors, pourquoi, malgré la faiblesse des controverses et l'absence de médiatisation, la réforme de l'action culturelle extérieure a-t-elle été mise à l'agenda ? La distinction établie par Roger W. Cobb et Charles D. Elder<sup>110</sup> entre agenda public général (ou « systémique ») et agenda gouvernemental (ou « institutionnel ») a été jugée insuffisante. En effet, selon Philippe Garraud, « *coexistent de multiples agendas « sous-systémiques » : par exemple, des agendas médiatiques ou politiques (au sens de partisans ou électoraux), voire propres aux différentes catégories d'acteurs concernés* »<sup>111</sup>. Il ne s'agit d'une mise à l'agenda « systémique » car la réforme de l'action culturelle extérieure n'est pas dictée par un agenda médiatique, partisan ou électoral.

Il faut ensuite rappeler que la mise à l'agenda d'un problème public ne résulte pas nécessairement d'une prise en compte de demandes sociales. Contrairement à ce que postule l'approche fonctionnaliste des politiques publiques, que David Easton<sup>112</sup> a théorisée en

---

<sup>107</sup> JUPPÉ Alain, VÉDRINE Hubert, « Cessez d'affaiblir le Quai d'Orsay ! », *Le Monde*, 6 juillet 2010

<sup>108</sup> *Ibid.*

<sup>109</sup> BADEL Laurence « Les « Livres blancs », une méthode de réforme dans le sillage de la RGPP ? A propos du « Livre blanc sur la France et l'Europe dans le monde » », *Revue française d'administration publique*, 2010/4, n° 136, p. 981

<sup>110</sup> COBB Roger W., ELDER Charles D., *Participation in American Politics : The Dynamics of Agenda-Building*, Baltimore (Md.), The John Hopkins University Press, 1983

<sup>111</sup> GARRAUD Philippe, *op. cit.*, p. 53

<sup>112</sup> EASTON David, *The Political System : An Inquiry into the State of the Political Science*, New York, Alfred A. Knopf, 1953

distinguant les « *inputs* » et les « *outputs* » qui traversent tout système politique, l'action publique et la décision ne sont pas exclusivement des réponses à des demandes formulées par la société. Ce modèle systémique ne s'applique pas à la réforme étudiée ici : il n'y a pas eu de demande sociale en faveur de la réforme de l'action culturelle extérieure dans la mesure où le public et les acteurs concernés sont peu nombreux et restreints à la sphère politico-administrative. En outre, il ne s'agit pas d'une réforme du contenu et de la stratégie de la politique culturelle de la France à l'étranger mais avant tout d'une réforme administrative.

Alors s'agit-il d'une mise à l'agenda « institutionnel », c'est-à-dire d'une manifestation du « *modèle de l'anticipation* »<sup>113</sup> ? Dans ce type d'inscription à l'agenda, « *les autorités publiques ou gouvernementales jouent un rôle initiateur et moteur dans le processus de mise à l'agenda* »<sup>114</sup> afin de résoudre des problèmes publics ayant un coût collectif important. En l'espèce, les autorités publiques, politiques et administratives, ont joué un rôle majeur puisqu'elles ont initié la réforme : on a vu le rôle moteur qu'a joué le Parlement, au travers de la publication de rapports d'information notamment, ainsi que la place grandissante de la contestation des diplomates.

La mise à l'agenda de la réforme de l'action culturelle extérieure se caractérise donc par le poids de la sphère politico-administrative, mais aussi par son aspect progressif : les constats effectués et les propositions émises ont constitué un processus cumulatif. Ainsi cette réforme est l'aboutissement d'un long processus de gestation.

## II. La réforme de l'action culturelle extérieure : une traduction de la Révision générale des politiques publiques ?

La réforme de l'action culturelle extérieure, traduite par la loi de juillet 2010, s'est inscrite dans le cadre de la Révision générale des politiques publiques (RGPP). Elle résulte de la confrontation de deux logiques : celle, transversale, de la RGPP, qui réforme l'État tout entier ; et celle, sectorielle, de la réforme de l'action culturelle extérieure, relevant du ministère des Affaires étrangères et européennes. L'objectif est de comprendre l'articulation entre ces deux logiques.

---

<sup>113</sup> GARRAUD Philippe, *op. cit.*, p. 54

<sup>114</sup> *Ibid.*

## A. Les expériences passées de réformes au ministère des Affaires étrangères

La diplomatie culturelle et d'influence, ainsi que la diplomatie dans son ensemble, est constamment renouvelée, au travers de réformes touchant à l'administration centrale du ministère, à ses réseaux à l'étranger ou à ses opérateurs. La réforme permanente dans ce domaine n'est pas une spécificité française : d'après Laurence Badel, « depuis deux décennies, les politiques extérieures connaissent un bouleversement profond, partagé par l'ensemble des politiques publiques et soutenu par une interrogation portant sur leurs objectifs dans le monde nouveau surgi au lendemain de la chute du Mur de Berlin comme sur les moyens dont elles disposent pour les atteindre. Ce bouleversement a de fortes conséquences sur les administrations en charge des Affaires extérieures »<sup>115</sup>.

Depuis le début des années 1990, les réformes visant à moderniser le Quai d'Orsay se sont accumulées. Ces politiques de réforme, échelonnées sur près de vingt ans, ont été et sont animées par les mêmes principes, principalement issus du *New Public Management*, guidées par les mêmes objectifs, visant à moderniser ce ministère et à en rationaliser l'action et les procédures.

La mission de réflexion sur le rôle et le fonctionnement du ministère des affaires étrangères, présidée d'avril à juillet 1993 par M. Jean Picq, alors conseiller-maître à la Cour des Comptes, proposait quatre orientations de réforme<sup>116</sup> : mieux utiliser le réseau, renforcer la gestion des hommes et des carrières, assurer la cohésion interne du ministère par une meilleure coordination et une plus grande collégialité, affirmer le rôle coordonnateur du Quai dans la conduite de l'action extérieure de l'État.

En 1998, M. Hubert Védrine, alors ministre des Affaires étrangères du Gouvernement de M. Lionel Jospin, impulsait la fusion du ministère des Affaires étrangères et du ministère de la Coopération : cette fusion, ou plutôt cette absorption de celui-ci par celui-là, a entraîné une réorganisation de l'administration centrale et une modernisation du Quai d'Orsay. Marie-Christine Kessler rappelle que « l'idée centrale et de lancer un programme de modernisation portant sur plusieurs années et intégrant une évaluation périodique des résultats »<sup>117</sup>.

Le plan d'action stratégique porté par M. Dominique de Villepin en 2003 reposait sur trois priorités : « renforcer la coordination entre les services ; mieux responsabiliser les agents et clarifier la chaîne des décisions ; accentuer le caractère opérationnel de nos

---

<sup>115</sup> BADEL Laurence, « Introduction. Diplomatie en renouvellement », *Les cahiers Irice*, 2009/1, n° 3, p. 5

<sup>116</sup> PICQ Jean, « Genèse d'une réforme », *Revue française d'administration publique*, 1994/1, n° 69, pp. 9-16

<sup>117</sup> *Ibid.*, p. 109

démarches »<sup>118</sup>. Le ministre proposait, pour l'administration centrale, la création d'un conseil d'orientation stratégique et la mise en place d'une direction collégiale du ministère assurée par des réunions régulières sous l'égide du secrétaire général ; et pour les postes, de renforcer la dimension interministérielle des ambassades, de déconcentrer la gestion des hommes et des crédits dans chaque poste et de mettre en place un plan d'action pour chaque ambassade.

Conclu en 2006 entre le ministère des Affaires étrangères et le ministère des Finances, le contrat triennal de modernisation (2006-2008) « prévoit seize accords sur les réformes structurelles comme la gestion prévisionnelle des ressources humaines, la dynamisation de la gestion de l'encadrement supérieur du ministère, la rationalisation du travail consulaire, etc. »<sup>119</sup>. Il s'agissait d'adapter le Quai d'Orsay à la LOLF qui allait entrer en vigueur.

Enfin, la Révision générale des politiques publiques au ministère des Affaires étrangères, lancée dès 2007, organise, selon son quatrième rapport d'étape, la réforme en sept axes que nous avons présentés en introduction de notre travail.

La diplomatie culturelle, au travers de sa réforme de 2010, n'échappe pas à cette logique ; elle obéit aux mêmes principes et poursuit les mêmes objectifs. À propos des réformes de la diplomatie culturelle, Marie-Christine Kessler note que la politique culturelle extérieure a pris une orientation particulière depuis le début des années 1990 : il s'agit d'une « politique régulatrice et modernisatrice »<sup>120</sup> ; autrement dit, « la première ligne de force de la politique culturelle extérieure consiste dans une lutte pour l'unité et la cohérence de ladite politique »<sup>121</sup>.

Il existe au ministère des Affaires étrangères un service en charge de la politique culturelle extérieure depuis le début du XX<sup>e</sup> siècle. Le décret du 15 janvier 1920 crée en effet le service des œuvres françaises à l'étranger. En 1945, ce service est étoffé et devient la Direction des Relations culturelles. En 1956, le service de coopération technique y est rattaché et la Direction est rebaptisée Direction générale des Affaires culturelles et techniques (DGACTION). En 1969, la coopération scientifique est intégrée au Quai d'Orsay et la Direction générale devient la Direction générale des Relations culturelles, scientifiques et techniques (DGRCSST) jusqu'à la fusion des ministères des Affaires étrangères et de la Coopération en 1998 qui crée la Direction générale de la Coopération internationale et du Développement

---

<sup>118</sup> Discours de M. Dominique de Villepin, ministre des Affaires étrangères, Conférence des Ambassadeurs, 29 août 2003

<sup>119</sup> BOUSSARD Valérie, LORIOU Marc, « Les cadres du ministère des affaires étrangères et européennes face à la LOLF, *Revue française d'administration publique*, 2008/4, n° 128, p. 720

<sup>120</sup> KESSLER Marie-Christine, *La politique étrangère de la France. Acteurs et processus*, Paris, Presses de Sciences Po, 1999, p. 386

<sup>121</sup> *Ibid.*



(DGCID). Celle-ci est issue de la fusion de la DGRCST du ministère des Affaires étrangères et de la Direction du Développement du ministère de la Coopération.

En 1994, M. Jean-David Levitte, alors Directeur général des Relations culturelles, scientifiques et techniques, remet un rapport sur la réforme de la diplomatie culturelle, ensuite intégré à celui de la mission présidée par M. Jean Picq. Dans un article publié en 1994 dans le numéro de la *Revue française d'administration publique* consacré aux Affaires étrangères<sup>122</sup>, le Directeur général constate un déficit de cohérence de la diplomatie culturelle expliqué par la multiplication de ses priorités, l'éparpillement de ses outils et les contraintes budgétaires qu'elle subissait. Le rapport Levitte prévoit une réforme tendant « à mettre en place un appareil plus concentré, grâce à des simplifications et à des regroupements »<sup>123</sup> : il s'agissait déjà d'améliorer le pilotage des opérateurs, comme l'Agence française d'action artistique (AFAA) et l'Agence pour la diffusion de la pensée française (ADPF), de rationaliser le réseau culturel à l'étranger en rapprochant les différentes structures (SCAC, centres et instituts culturels, Alliances françaises) et en renforçant l'autonomie de gestion des EAF, ou encore de rénover la gestion des ressources humaines en développant la formation et les perspectives de carrière des agents du réseau culturel.

Ainsi les réformes du ministère des Affaires étrangères et des outils de la diplomatie culturelle menées depuis deux décennies s'inspirent des mêmes principes et poursuivent les mêmes objectifs ; il y a donc une continuité des politiques réformatrices. Ces orientations de réforme sont aujourd'hui reprises dans le cadre de la RGPP, notamment dans deux de ses sept axes, qui prévoient de « renforcer la lisibilité et l'efficacité de la diplomatie d'influence française en renforçant le rôle de coordination et de stratège de l'administration centrale du ministère et en confiant la mise en œuvre à trois opérateurs ; et de favoriser le rayonnement culturel de la France à l'étranger grâce à la restructuration et la simplification de ses réseaux culturels sur le terrain »<sup>124</sup>. Les actuelles réformes ne sont que la poursuite et/ou l'achèvement de réformes en projet ou en cours. En effet, la RGPP n'a pas initié ou inspiré la réforme de 2010 : elle n'en a été que le cadre.

---

<sup>122</sup> LEVITTE Jean-David, « La réforme des relations culturelles, scientifiques et techniques », *Revue française d'administration publique*, 1994/1, n° 69, pp. 105-109

<sup>123</sup> KESSLER Marie-Christine, *La politique étrangère de la France. Acteurs et processus*, Paris, Presses de Sciences Po, 1999, p. 390

<sup>124</sup> Révision générale des politiques publiques, *Dossier du Conseil de modernisation des politiques publiques*, 9 mars 2011

## *B. L'influence du Livre blanc sur la politique étrangère de la France*

Le Livre blanc sur la politique étrangère s'inscrit dans la continuité de ces politiques de réformes qu'il entérine ou reprend.

Les Livres blancs visent, dans un domaine d'action publique, à énoncer « *des choix stratégiques, leur sélection – parfois leur justification – et leur exécution. Ils énoncent des directions et des réponses à des politiques spécifiques et s'engagent quant aux ressources qu'un pays consacrerait au domaine ou au secteur, tant au niveau international qu'au niveau national* »<sup>125</sup>. Les autorités publiques françaises n'ont que peu et tardivement eu recours à la méthode réformatrice des Livres blancs. Laurence Badel rappelle que « *la rédaction de livres blancs est une pratique britannique (White Papers), liée à la force du parlementarisme, qui s'est généralisée après la Seconde Guerre mondiale en raison de l'extension des prérogatives de l'État-Providence* »<sup>126</sup>. Le Livre blanc est une pratique essentiellement utilisée dans les pays anglo-saxons (Royaume-Uni, États-Unis, Canada) et par la Commission européenne. Pourtant, ils ne sont en France ni nouveaux, ni absents : dans le domaine de la défense, trois Livres blancs ont été rédigés, en 1972, en 1994 et en 2008<sup>127</sup>.

Longtemps, aucun Livre blanc sur la politique étrangère n'a été produit en France : dans ce domaine, il existe des documents récapitulatifs (discours, déclarations, communiqués, rapports de l'Inspection générale des Affaires étrangères...) mais « *pas de document de synthèse ou prospectif de la part du gouvernement* »<sup>128</sup>. Comment expliquer cette longue absence ? La singularité de ce domaine d'action explique cette absence. La politique étrangère est généralement considérée comme une politique à part, dotée d'une spécificité. Pour Nelson Michaud et Stéphane Tremblay, « *du point de vue du pouvoir et compte tenu de l'histoire de la France et de son administration, les politiques étrangères ne sauraient être réduites à des politiques publiques. L'absence de livres blancs en ce domaine nous apparaît comme une des conséquences de cette singularité* »<sup>129</sup>. Ces deux auteurs expliquent cette singularité par cinq facteurs : la toute-puissance du Président de la République dans ce domaine, le rôle marginal

---

<sup>125</sup> MICHAUD Nelson et TREMBLAY Stéphane, « Les livres blancs en matière de politique étrangère Épistémologie et perspectives analytiques », *Études internationales*, vol. 37, n° 1, 2006, p. 10

<sup>126</sup> BADEL Laurence « Les « Livres blancs », une méthode de réforme dans le sillage de la RGPP ? A propos du « Livre blanc sur la France et l'Europe dans le monde » », *Revue française d'administration publique*, 2010/4, n° 136, p. 970

<sup>127</sup> DEBRÉ Michel, *Livre blanc sur la défense 1972*, Paris, La Documentation française, 1972 ; LÉOTARD François, *Livre blanc sur la défense 1994*, Paris, La Documentation française, 1994 ; MALLET Jean-Claude (dir.), *Livre blanc sur la défense et la sécurité nationale*, Paris, La Documentation française, 2008

<sup>128</sup> BÉLAND Jean-François, BOUVIER Guillaume, « Y a-t-il des outils de réforme et de gestion de la politique étrangère française ? », *Études internationales*, 2006, vol. 37, n° 1, p. 74

<sup>129</sup> *Ibid.*, p. 76

du Parlement, la stabilité et le consensus qui caractérisent les orientations de la politique étrangère, les évolutions des relations internationales et des politiques étrangères passant d'une vision étatique à une vision transnationale, et la discrétion des outils de gestion et de réforme.

Le 27 août 2007 pourtant, dans la lettre de mission adressée à M. Bernard Kouchner, ministre des Affaires étrangères et européennes, le Président de la République et le Premier ministre demandent l'élaboration d'un Livre blanc sur la politique étrangère. Le ministre confie en octobre 2007 la mission d'élaborer ce document prospectif à M. Alain Juppé, ancien Premier ministre (1995-1997) et ancien ministre des Affaires étrangères (1993-1995), à nouveau placé en février 2011 à la tête du Quai d'Orsay. Une commission du Livre blanc est constituée sous la présidence de MM. Alain Juppé et Louis Schweitzer : elle rassemble notamment des responsables politiques ; des hauts fonctionnaires, principalement des diplomates du Quai d'Orsay mais aussi d'autres issus de corps différents (Cour des Comptes, armées...) ; et des universitaires. La commission est organisée en quatre groupes de travail (mondialisation, construction européenne, action culturelle et outil diplomatique) et a travaillé sur la base d'auditions ; seront auditionnés, outre les ministres concernés et les membres de la commission du Livre blanc sur la défense de 2008, « *des parlementaires, des représentants d'organisations internationales, des diplomates étrangers, des hauts fonctionnaires, des experts, des représentants d'organisations non gouvernementales, des chefs d'entreprises* »<sup>130</sup>. Le Livre blanc, intitulé « *La France et l'Europe dans le monde (2008-2020)* », s'articule en trois parties : les défis de la politique étrangère, ses priorités et les propositions de la commission, au nombre de douze.

Il faut relativiser la rupture que constitue ce Livre blanc sur la politique étrangère. Certes, il est le premier en la matière et, à ce titre, symbolise une rupture. Cependant, il n'est pas la première réflexion sur l'outil diplomatique : Laurence Badel rappelle que les commissions Crozier de 1906 et Racine de 1968 avaient déjà réfléchi à la réforme de la diplomatie<sup>131</sup>. Mais surtout, le Livre blanc n'innove pas dans les constats, les orientations, et les recommandations qu'il porte. La plupart des documents en la matière procèdent de « *processus cumulatifs et souvent répétitifs* »<sup>132</sup>. Le Livre blanc n'échappe pas à ce phénomène. Il reprend des constats, s'approprie des principes établis et actualise des

---

<sup>130</sup> Livre blanc sur la politique étrangère et européenne de la France, JUPPÉ Alain, SCHWEITZER Louis (dir.), *La France et l'Europe dans le monde (2008-2020)*, Paris, La Documentation française, 2008, p. 124

<sup>131</sup> BADEL Laurence « Les « Livres blancs », une méthode de réforme dans le sillage de la RGPP ? A propos du « Livre blanc sur la France et l'Europe dans le monde » », *Revue française d'administration publique*, 2010/4, n° 136, p. 972

<sup>132</sup> *Ibid.*

propositions préexistantes. « Deux moments » ont préfiguré les travaux de la commission du Livre blanc : il s'agit d'abord de la mission Picq, qui proposait déjà la fusion du Quai d'Orsay et de la Rue Monsieur ; et ensuite du comité de management (1998-2001), voulu par M. Hubert Védrine pour réfléchir à la modernisation du ministère, qui a introduit des pratiques nouvelles comme l'analyse des coûts, la définition d'indicateurs de performance, ou l'établissement d'un rapport annuel d'activité et a poursuivi l'externalisation avec la création de l'Agence française de développement (AFD) ou l'Agence universitaire de la francophonie en 1998.

La diplomatie culturelle et d'influence est au cœur du Livre blanc. Dans ce domaine, le Livre blanc reprend des constats et des préconisations anciens : « *notre action culturelle doit être rendue plus cohérente et être mieux articulée avec les autres volets de notre action extérieure, notamment nos stratégies d'influence* »<sup>133</sup>. Aussi est-il proposé de « *restructurer le réseau des centres culturels en les rapprochant des services de coopération et d'action et culturelle ; définir et mettre en place un véritable opérateur ce qui implique qu'il soit en charge non seulement des moyens d'intervention, mais du personnel et du réseau ; confier à une direction des affaires culturelles et de l'influence le pilotage de notre politique culturelle extérieure, au moins jusqu'à la mise en place d'un véritable opérateur* »<sup>134</sup>. La fusion du réseau culturel, la création d'un opérateur pour la politique culturelle extérieure et la réorganisation de l'administration pour en assurer le pilotage étaient déjà au cœur du rapport Rigaud de 1979 ou du rapport Levitte de 1994.

La réforme de l'action culturelle extérieure de 2010 est donc le fruit d'une longue gestation. La mise à l'agenda de cette réforme est caractérisée par un aspect répétitif et cumulatif : les critiques internes, les rapports d'information du Parlement, les politiques de réforme menées depuis le début des années 1990 constituent un héritage façonnant la récente réforme selon un phénomène de « *path dependence* ». D'abord appliqué par la science politique aux politiques sociales<sup>135</sup>, ce phénomène postule, dans une perspective néo-institutionnaliste, que les choix passés conditionnent les choix présents en ce qu'ils forment un héritage contraignant.

---

<sup>133</sup> Livre blanc sur la politique étrangère et européenne de la France, JUPPÉ Alain, SCHWEITZER Louis (dir.), *La France et l'Europe dans le monde (2008-2020)*, Paris, La Documentation française, 2008, p. 79

<sup>134</sup> *Ibid.*, p. 117

<sup>135</sup> PIERSON Paul, *Dismantling the Welfare State ? Reagan, Thatcher, and the politics of retrenchment*, London, Cambridge University Press, 1995, 224 p.

## ***Section 2 : Le processus décisionnel, un naufrage ?***

Impulsée dans le cadre de la Révision générale des politiques publiques (RGPP), la réforme de l'action culturelle extérieure est annoncée par le ministre des Affaires étrangères en mars 2009 et le projet de loi déposé au Parlement en juillet 2009. La réforme annoncée s'approprie les constats et les projets développés dans les travaux divers (rapports parlementaires, Livre blanc...) que nous avons présentés. Elle porte sur deux aspects : d'une part, la création d'opérateurs et la fusion du réseau culturel à l'étranger ; d'autre part, la réorganisation de l'administration centrale du ministère pour mieux assurer le pilotage du dispositif. La réforme a ensuite été étoffée et précisée lors de sa discussion au Parlement.

### **I. La réforme annoncée**

La chronologie de la réforme a été pour le moins mouvementée. En mars 2009, M. Bernard Kouchner annonce à la presse, dans le cadre de la modernisation du Quai d'Orsay, la réforme de l'action culturelle extérieure. Le ministre souhaite annoncer le rattachement du réseau culturel, SCAC et centres et instituts culturels fusionnés, à la future agence pour la politique culturelle extérieure. Mais en juillet 2009, lors de la Journée du réseau français à l'étranger, il est contraint de reporter sa décision et d'annoncer une poursuite des consultations jusqu'en octobre 2009.

#### ***A. La machine culturelle extérieure renouvelée***

Le 25 mars 2009, M. Bernard Kouchner, ministre des Affaires étrangères et européennes, annonce la modernisation de son ministère et la réforme de l'action culturelle extérieure. Dans son discours, il souligne que « *notre diplomatie culturelle souffrait d'une dispersion des moyens et d'un manque de lisibilité. Elle avait besoin d'une nouvelle organisation plus réactive, plus souple et plus ouverte aux partenariats* »<sup>136</sup>. La réforme annoncée compte plusieurs volets : la création d'opérateurs en charge de la diplomatie d'influence, entérinée par la loi adoptée en juillet 2010 ; la fusion du réseau culturel à l'étranger, comprenant les services de coopération et d'action culturelle (SCAC) et les centres et instituts culturels ; le rapprochement du réseau culturel et du réseau des Alliances

---

<sup>136</sup> Discours de M. Bernard Kouchner, ministre des Affaires étrangères et européennes, à l'occasion d'une conférence de presse sur la modernisation du ministère des Affaires étrangères et européennes, 25 mars 2009

françaises ; et la réorganisation de l'administration centrale. Ces différents aspects sont indissociables, même si la loi du 27 juillet 2010 ne concerne que les opérateurs. Le même jour, le ministre des Affaires étrangères annonce l'installation d'un groupe d'études présidé par M. Pierre Sellal, nommé secrétaire général du ministère quelques jours auparavant, chargé de réfléchir aux modalités concrètes de mise en œuvre de la réforme. La réforme est ensuite précisée par le ministre des Affaires étrangères à l'occasion de la Journée du réseau français à l'étranger, le 16 juillet 2009.

Il s'agit d'abord de créer, conformément au projet porté par la RGPP et le Livre blanc, une agence chargée de la politique culturelle extérieure, se substituant à CulturesFrance ; et une agence chargée de l'expertise et de la mobilité internationales, unifiant CampusFrance, Egide et France coopération internationale. Le ministre précise, pour la première que « *cette agence, qui se substituera à l'association CulturesFrance, sera dotée du statut d'établissement public industriel et commercial (EPIC)* »<sup>137</sup> et que « *le ministère des Affaires étrangères et européennes entend exercer le pilotage de cette agence, naturellement en étroite association et à parité avec le ministère de la Culture et de la Communication, qui sera représenté de façon équilibrée au sein de son Conseil d'administration* »<sup>138</sup>. Le choix est fait d'accorder à cet opérateur un périmètre d'action étendu : M. Bernard Kouchner rappelle que « *l'agence agira dans le champ culturel entendu au sens large* »<sup>139</sup>, c'est-à-dire dans les domaines de l'action culturelle (coopération, programmation et échanges artistiques), du débat d'idée, ou encore de la langue française.

La mise en place d'un opérateur de l'action culturelle extérieure s'accompagne d'une restructuration du réseau culturel à l'étranger. Composé, on l'a vu, des services de coopération et d'action culturelle (SCAC), rattachés aux ambassades, et des centres et instituts culturels, sans personnalité morale mais doté d'un statut d'établissement à autonomie financière (EAF), le réseau culturel doit être unifié. L'annonce est faite en 2008, par le ministre : « *nos services de coopération et d'action culturelle en ambassade fusionneront avec nos centres et nos instituts culturels. Ces nouvelles entités permettront de regrouper nos forces et nos moyens et bénéficieront de l'autonomie financière, sous l'autorité de l'ambassadeur, pour nous permettre de monter des partenariats et d'augmenter nos*

---

<sup>137</sup> Discours de M. Bernard Kouchner, ministre des Affaires étrangères et européennes, à l'occasion de la Journée du réseau français à l'étranger, le 16 juillet 2009

<sup>138</sup> *Ibid.*

<sup>139</sup> *Ibid.*

moyens »<sup>140</sup>. Le rapport publié suite au Conseil de modernisation des politiques publiques, en décembre 2008, annonce la « *fusion sous un label unique sur le terrain des services de coopération culturelle et des centres culturels au sein d'un seul établissement, disposant d'une grande autonomie financière* »<sup>141</sup>. Les services de coopération et d'action culturelle (SCAC) et les centres et instituts culturels seraient ainsi rassemblés et fusionnés sous un label et dans des structures uniques qui deviendraient les bureaux locaux de l'agence culturelle créée à Paris. Selon le calendrier d'avancement des mesures prises dans le cadre de la RGPP, la fusion du réseau culturel devait commencer dès 2010 dans une dizaine de pays avant de s'étendre à tous les pays et de s'achever à la fin de l'année 2011.

Concernant les relations avec le réseau des Alliances françaises, les objectifs sont de « rapprocher » le réseau culturel du ministère et le réseau des Alliances françaises. Dans le quatrième rapport d'étape de la RGPP, « *une restructuration de grande ampleur du réseau culturel a été décidée privilégiant les rapprochements possibles avec le réseau des Alliances françaises* »<sup>142</sup> ; et en mars 2011, il est annoncé que « *le rapprochement du réseau culturel du ministère avec le réseau des alliances françaises sera préparé : en liaison avec la Fondation Alliance Française, les possibilités de rapprochement dans les pays où coexistent alliances et instituts français seront identifiées* »<sup>143</sup>. Il s'agit de restructurer le réseau culturel en fonction de celui des Alliances françaises : le but est de supprimer les « doublons », c'est-à-dire la présence dans une même ville à l'étranger d'un centre ou institut culturel et d'une Alliance française. En effet, en 2008, un rapport d'information du Sénat avait dénombré « *16 doublons entre alliances françaises et centres culturels, dont le champ d'action se recoupe intégralement ou partiellement. Ce nombre pourrait être réduit. Ainsi, dans un certain nombre de cas, l'alliance française est en concurrence avec le centre culturel* »<sup>144</sup>.

Simultanément à la rénovation des outils de la diplomatie culturelle, touchant les opérateurs et le réseau du ministère, l'administration centrale du Quai d'Orsay est réorganisée afin d'assurer le pilotage des opérateurs et du réseau. Le Conseil de modernisation des politiques publiques d'avril 2008 annonce la « *constitution au sein du ministère des Affaires étrangères, à partir de la direction générale de la coopération internationale et du*

---

<sup>140</sup> Discours de M. Bernard Kouchner, ministre des Affaires étrangères et européennes, à l'occasion de la Journée de la coopération internationale et du développement, le 26 août 2008

<sup>141</sup> Révision générale des politiques publiques, *Premier rapport d'étape*, décembre 2008

<sup>142</sup> Révision générale des politiques publiques, *Quatrième rapport d'étape*, juin 2010

<sup>143</sup> Révision générale des politiques publiques, *Dossier du Conseil de modernisation des politiques publiques*, 9 mars 2011

<sup>144</sup> Sénat, Rapport d'information n° 428 fait au nom de la commission des finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la Nation sur l'action culturelle de la France à l'étranger par M. Adrien Gouteyron, 30 juin 2008, p. 28

développement (DGCID), d'une direction d'état-major chargée de l'élaboration de la stratégie, de la définition des politiques, ainsi que du pilotage, de la tutelle et de l'évaluation des opérateurs »<sup>145</sup>. Il s'agit de créer une direction d'état-major, exerçant la tutelle et le pilotage stratégique des opérateurs tandis que la mise en œuvre des politiques définies par le ministère et la gestion des moyens appartiendraient aux opérateurs. Comme l'a voulu M. Bernard Kouchner, « l'évolution de la DGCID s'accompagnera d'un transfert plus systématique de la gestion et de l'instruction des projets à des opérateurs. Cette division du travail doit permettre d'agir plus efficacement. Elle implique cependant d'exercer une vraie tutelle sur ces opérateurs, une tutelle que je veux stricte et efficace »<sup>146</sup>.

Le décret n° 2009-291 du 16 mars 2011 portant organisation de l'administration centrale du ministère des Affaires étrangères et européennes fusionne la Direction générale de la Coopération internationale et du Développement (DGCID) et la Direction des Affaires économiques et financières (DAEF) afin de créer la Direction générale de la Mondialisation, du Développement et des Partenariats (DGMDP) qui « définit et met en œuvre, en liaison avec les administrations concernées, l'action de la France dans les domaines économiques et sociétaux à l'égard des organisations internationales et des organisations intergouvernementales à vocation mondiale. Elle participe à l'élaboration et à la mise en œuvre de la coopération internationale dans le secteur de la gouvernance »<sup>147</sup>. Elle est donc, selon le ministre, « la tour de contrôle de notre diplomatie d'influence et de solidarité, le lieu où sont définies nos stratégies en la matière »<sup>148</sup>. Cette Direction générale est composée de la Direction de l'économie globale et des stratégies du développement, de la Direction des biens publics mondiaux, de la Direction de la politique culturelle et du français, de la Direction des politiques de mobilité et d'attractivité, du Service des programmes et du réseau, de la Mission des relations avec la société civile et de la Délégation pour l'action extérieure des collectivités territoriales. Selon Laurence Badel, « cette nouvelle DG se veut, selon le jargon administratif contemporain, une direction d'état-major, une direction stratégique apte à traiter des grands

---

<sup>145</sup> Révision générale des politiques publiques, *Dossier du Conseil de modernisation des politiques publiques*, 4 avril 2008

<sup>146</sup> Discours de M. Bernard Kouchner, ministre des Affaires étrangères et européennes, à l'occasion de la Journée de la coopération internationale et du développement, le 26 août 2008

<sup>147</sup> <http://www.diplomatie.gouv.fr/fr/>

<sup>148</sup> Discours de M. Bernard Kouchner, ministre des Affaires étrangères et européennes, à l'occasion de la Journée du réseau français à l'étranger, le 16 juillet 2009



*« sujets transversaux imposés par la mondialisation et à fixer les grandes orientations stratégiques »*<sup>149</sup>.

Depuis les débuts de la Vème République, il existe « un « Yalta » qui remonte à l'époque d'André Malraux : au ministère de la culture, la culture en France ; au ministère des affaires étrangères, le monopole de la culture à l'étranger »<sup>150</sup>. Pourtant, le monopole du Quai d'Orsay sur la politique culturelle extérieure est critiqué : « il ne paraît plus possible de maintenir la césure entre la politique de soutien à la création et la politique de diffusion internationale de la culture française »<sup>151</sup>. De nombreux travaux parlementaires insistent sur la nécessité d'associer le ministère de la Culture à la diplomatie culturelle et ce, pour plusieurs raisons, comme le rappelle ce rapport : « en matière de rayonnement culturel à l'étranger, le ministère de la Culture intervient traditionnellement à quatre niveaux : l'accueil des cultures étrangères et l'accueil et la formation des professionnels culturels étrangers (...) ; la coopération dans le domaine cinématographique conduite par le Centre national de la cinématographie ; la coopération dans le domaine du livre conduite par le Centre national du livre, le Bureau international de l'édition française et la Centrale de l'édition »<sup>152</sup>. Malgré ce monopole du Quai d'Orsay et la mise à l'écart de la Rue de Valois dans la définition de la diplomatie culturelle, « la contribution de chacun des ministères à la mise en œuvre de la politique culturelle extérieure de la France est plus équilibrée qu'il n'y paraît : des synergies continuent à se développer entre un ministère des affaires étrangères gérant un réseau culturel à l'étranger dense et universel et un ministère de la culture disposant d'un vaste réseau d'opérateurs publics et d'associations professionnelles dont il est le partenaire privilégié »<sup>153</sup>.

Il s'agit donc d'associer le ministère de la Culture tout en maintenant la suprématie du ministère des Affaires étrangères : pour M. Bernard Kouchner, « afin de garantir la cohérence de l'action extérieure de l'Etat, le ministère des Affaires étrangères et européennes entend exercer le pilotage de cette agence, naturellement en étroite association et à parité avec le ministère de la Culture et de la Communication, qui sera représenté de façon

---

<sup>149</sup> BADEL Laurence « Les « Livres blancs », une méthode de réforme dans le sillage de la RGPP ? A propos du « Livre blanc sur la France et l'Europe dans le monde » », *Revue française d'administration publique*, 2010/4, n° 136, p. 982

<sup>150</sup> Sénat, Rapport d'information n° 428 fait au nom de la commission des finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la Nation sur l'action culturelle de la France à l'étranger par M. Adrien Gouteyron, 30 juin 2008, p. 40

<sup>151</sup> *Ibid.*

<sup>152</sup> Sénat, Rapport d'information n° 458 fait au nom de la commission des affaires culturelles et de la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées sur la réforme de l'action culturelle extérieure par MM. Jacques Legendre et Josselin de Rohan, 10 juin 2009, p. 11

<sup>153</sup> *Ibid.*, p. 12

*équilibrée au sein de son Conseil d'administration* »<sup>154</sup>. Le choix d'une tutelle unique du Quai d'Orsay, et non d'une double tutelle du Quai d'Orsay et de la Rue de Valois, sur les deux agences doit permettre de maintenir la cohérence de l'action extérieure de l'État et d'assurer un pilotage stratégique efficace.

### *B. Un projet de loi timide*

Le projet de loi présenté par le Gouvernement apparaît, à bien des égards, timide et imprécis : il prévoit la création de deux établissements publics contribuant à l'action extérieure : un pour l'action culturelle extérieure, un autre pour l'expertise et la mobilité internationales ; d'autres dispositions - sur l'expertise technique, sur l'allocation au conjoint et sur le remboursement des frais engagés par l'État pour les opérations de secours à l'étranger - ont été intégrées au texte. Celui-ci est composé de quatre titres : seul le premier, comprenant des dispositions relatives aux établissements publics contribuant à l'action extérieure de la France, nous intéressera ; les trois autres titres correspondent aux dispositions évoquées ci-dessus.

Le titre Ier comprend trois chapitres : le premier est consacré aux dispositions générales relatives aux établissements publics contribuant à l'action extérieure, le deuxième crée l'établissement public pour l'expertise et la mobilité internationales, et le troisième crée l'établissement public pour l'action culturelle extérieure.

Les dispositions générales, contenues dans le chapitre Ier, fixent le statut, l'organisation et les ressources des établissements publics contribuant à l'action extérieure. L'article premier indique qu'ils concourent à l'action extérieure « *par la mise en œuvre à l'étranger d'actions culturelles, de coopération et de partenariat et par la gestion de moyens, notamment immobiliers, nécessaires à cette action* »<sup>155</sup> en faisant « *appel, sous l'autorité des chefs de mission diplomatique, aux missions diplomatiques* »<sup>156</sup>. L'article 2 précise qu'ils sont dirigés par un conseil d'administration composé d'un député et d'un sénateur, de représentants de l'État, de personnalités qualifiées désignées par l'État, de représentants élus du personnel et, éventuellement de représentants de collectivités territoriales et d'organismes partenaires. L'article 3 fixe les ressources de ces établissements publics : elles consistent en « *les recettes provenant de l'exercice de leurs activités ; les subventions de toute nature ; le*

---

<sup>154</sup> Discours de M. Bernard Kouchner, ministre des Affaires étrangères et européennes, à l'occasion de la Journée du réseau français à l'étranger, le 16 juillet 2009

<sup>155</sup> Projet de loi n° 582 relatif à l'action extérieure de l'État, 22 juillet 2009, article 1<sup>er</sup>, alinéa 1<sup>er</sup>, p. 9

<sup>156</sup> *Ibid.*, article 1<sup>er</sup>, alinéa 3, p. 10

*produit des opérations commerciales ; les dons et legs ; le revenu des biens meubles et immeubles ; le produit des placements ; le produit des aliénations ; les emprunts* »<sup>157</sup>. Un décret en Conseil d'État précisera leurs missions, leurs modalités d'organisation et de fonctionnement.

Le chapitre II crée un établissement public pour l'expertise et la mobilité internationales afin de « *de promouvoir l'expertise française à l'étranger, de concourir au développement de la mobilité internationale et de faire connaître le système d'enseignement supérieur et de formation professionnelle français à l'étranger* »<sup>158</sup>, qui se substitue à CampusFrance, Egide et France coopération internationale. Les alinéas suivants précisent les modalités de transfert des biens, droits, obligations et agents de ces derniers vers le nouvel établissement public.

Le chapitre III crée un établissement public pour l'action culturelle extérieure, qui se substitue à CulturesFrance, et qui « *chargé de concourir à l'action culturelle extérieure de l'État* »<sup>159</sup>. Comme pour l'établissement public chargé de l'expertise et la mobilité internationales, les alinéas suivants précisent les modalités de transfert des biens, droits, obligations et agents de CulturesFrance vers le nouvel établissement public.

Le projet de loi peut être qualifié de timide dans la mesure où il ne précise ni les missions, ni les modalités d'organisation et de fonctionnement des deux agences, ni surtout les relations qu'elles entretiennent avec les ambassades et le réseau culturel et de coopération à l'étranger.

## II. La réforme discutée

Le projet de loi relatif à l'action extérieure de l'État est déposé, après engagement de la procédure accélérée, au Sénat le 22 juillet 2009 puis à l'Assemblée nationale le 23 février 2010.

### *A. Un Sénat ambitieux ?*

Une fois déposé au Sénat, le 22 juillet 2009, le projet de loi est renvoyé à la commission des affaires étrangères du Sénat qui nomme comme rapporteur M. Joseph

---

<sup>157</sup> Projet de loi n° 582 relatif à l'action extérieure de l'État, 22 juillet 2009, article 3, pp. 10-11

<sup>158</sup> Projet de loi n° 582 relatif à l'action extérieure de l'État, 22 juillet 2009, article 3, article 5, I., alinéa 1<sup>er</sup>, p. 11

<sup>159</sup> Projet de loi n° 582 relatif à l'action extérieure de l'État, 22 juillet 2009, article 3, article 6, I., alinéa 1<sup>er</sup>, p. 11

Kergueris ; la commission de la culture, de l'éducation et de la communication se saisit du texte pour avis et nomme M. Louis Duvernois rapporteur pour avis. La commission des affaires étrangères a souhaité enrichir le texte : le rapport de M. Joseph Kergueris reprend les conclusions et les recommandations du rapport de MM. Jacques Legendre et Josselin de Rohan<sup>160</sup>. Elle a apporté des modifications sur plusieurs points essentiels : le statut des établissements publics contribuant à l'action extérieure de la France ; et la tutelle, l'organisation, le périmètre d'action et les relations avec les ambassades et le réseau culturel des deux agences.

La commission a d'abord souhaité préciser le statut de ces établissements publics contribuant à l'action extérieure de la France. Elle insiste sur la nécessité d'harmoniser le statut des opérateurs de l'action extérieure, aujourd'hui multiples (EPA, GIP, association...). Pour la commission, *« l'établissement public semble donc la plus adéquate car elle garantit une autonomie administrative et financière et une certaine souplesse, tout en mettant l'organisme sous un contrôle étroit de l'autorité de tutelle »*<sup>161</sup>. Tous les opérateurs de l'action extérieure (AEFE, AFD et UbiFrance) pourront obtenir ce statut d'établissement public, soit administratif, soit industriel et commercial. La commission a souhaité renforcer la tutelle de l'État : *« Une convention pluriannuelle conclue entre l'État, représenté par les ministres concernés, et chaque établissement public contribuant à l'action extérieure de la France, représenté par le président de son conseil d'administration, définit les objectifs et les moyens nécessaires à la mise en œuvre de ses missions »*<sup>162</sup>. Leurs relations avec le réseau diplomatique sont aussi précisées : le texte du Gouvernement prévoyait que *« ces établissements font appel, sous l'autorité des chefs de mission diplomatique, aux missions diplomatiques »*<sup>163</sup> tandis que celui de la commission prévoit que *« ces établissements peuvent disposer de bureaux à l'étranger qui font partie des missions diplomatiques. Là où ils ne disposent pas de bureaux, ils font appel aux missions diplomatiques. Leur action à l'étranger s'exerce sous l'autorité des chefs de mission diplomatique »*<sup>164</sup>. La commission des affaires étrangères a ensuite modifié l'article 2 sur la composition du conseil d'administration en

---

<sup>160</sup> Sénat, Rapport d'information n° 458 fait au nom de la commission des affaires culturelles et de la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées sur la réforme de l'action culturelle extérieure par MM. Jacques Legendre et Josselin de Rohan, 10 juin 2009

<sup>161</sup> Sénat, Rapport n° 262 fait au nom de la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées sur le projet de loi relatif à l'action extérieure de l'État par M. Joseph Kergueris, 3 février 2010, p. 37

<sup>162</sup> Sénat, Projet de loi n° 263 relatif à l'action extérieure de l'État, texte de la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées, 3 février 2010, article 1<sup>er</sup>, alinéa 3, p. 3

<sup>163</sup> Projet de loi n° 582 relatif à l'action extérieure de l'État, 22 juillet 2009, article 1<sup>er</sup>, alinéa 4, p. 10

<sup>164</sup> Sénat, Projet de loi n° 263 relatif à l'action extérieure de l'État, texte de la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées, 3 février 2010, article 1<sup>er</sup>, alinéa 5, p. 3

doublant le nombre de députés et de sénateurs (deux députés et deux sénateurs au lieu d'un député et d'un sénateur). Enfin, elle a souhaité « *mentionner explicitement et en première place, parmi les ressources de ces établissements, les « dotations de l'Etat » ; supprimer la mention du « produit des opérations commerciales » et ajouter « les recettes issues du mécénat »*<sup>165</sup>.

La commission a en outre amendé le texte gouvernemental concernant l'agence culturelle. La commission a d'abord choisi de l'appeler « Institut Victor Hugo » (M. Bernard Kouchner avait avancé le nom d'« Institut Albert Camus »). Selon M. Kergueris, « *un grand nombre de questions relatives à cette agence sont laissées en suspens par le projet de loi : sa tutelle ministérielle, son périmètre d'intervention et ses relations avec le réseau des établissements culturels à l'étranger, les agents et les ambassades* »<sup>166</sup>. La commission des affaires étrangères a d'abord réaffirmé la tutelle du Quai d'Orsay sur l'agence culturelle : « *votre commission a donc décidé de placer la future agence sous la tutelle du ministre des affaires étrangères* »<sup>167</sup> ; tout en souhaitant affirmer le rôle de la Rue de Valois : « *votre commission estime indispensable que le ministère de la culture soit étroitement associé à la définition des orientations stratégiques de l'action culturelle extérieure* »<sup>168</sup>. A cette fin, la commission prévoit que « *l'Institut Victor Hugo exerce ses missions selon les orientations définies conjointement par le ministère des affaires étrangères et le ministère chargé de la culture* »<sup>169</sup> ; et que soit créé un conseil d'orientation stratégique : « *pour l'élaboration des stratégies de rayonnement de la culture et de la langue françaises à l'étranger, le ministre des affaires étrangères réunit, au moins une fois par an, un conseil d'orientation stratégique qu'il préside et auquel participent des représentants de l'ensemble des ministères concernés. Le ministre chargé de la culture est vice président de ce conseil. Le ministre des affaires étrangères invite le président du conseil d'administration de l'établissement public pour l'action culturelle extérieure à y participer. Il peut également inviter des personnalités qualifiées qu'il désigne, notamment des représentants des alliances françaises et des collectivités territoriales* »<sup>170</sup>. Enfin, la commission a désiré renforcer les relations de l'agence culturelle avec les ambassades et le réseau : le texte de la commission indique que « *l'Institut*

---

<sup>165</sup> Sénat, Rapport n° 262, *op. cit.*, p. 40

<sup>166</sup> *Ibid.*, p. 17

<sup>167</sup> *Ibid.*, p. 19

<sup>168</sup> *Ibid.*

<sup>169</sup> Sénat, Projet de loi n° 263 relatif à l'action extérieure de l'État, texte de la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées, 3 février 2010, article 6, II., alinéa 12, p. 9

<sup>170</sup> Sénat, Projet de loi n° 263 relatif à l'action extérieure de l'État, texte de la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées, 3 février 2010, article 6 *bis*, p. 10

*entretient un dialogue permanent et régulier avec le réseau culturel français à l'étranger »*<sup>171</sup> (article 5) ; qu'*il veille à répondre aux besoins exprimés par le réseau diplomatique à l'étranger »*<sup>172</sup> (article 5) ; et qu'*un rapport sur la diplomatie d'influence de la France, évaluant notamment la mise en place de l'établissement public pour l'action culturelle extérieure et ses relations avec le réseau diplomatique. Ce rapport comporte également une évaluation des modalités et des conséquences du rattachement du réseau culturel de la France à l'étranger à l'établissement public pour l'action culturelle extérieure et les résultats des expérimentations menées en ce sens pendant ces trois années »*<sup>173</sup>. Entre-temps, en octobre 2009, M. Bernard Kouchner avait annoncé cette expérimentation. C'est pourquoi elle a été intégrée au texte de la commission enregistré le 3 février 2010. Cette modification sera l'objet de la partie suivante de ce mémoire.

Enfin, le texte de la commission des affaires étrangères prévoit, concernant l'établissement public pour l'expertise et la mobilité internationales, des modifications semblables à celles apportées à l'agence pour la politique culturelle extérieure : nommée « Agence française pour l'expertise et la mobilité internationales », elle voit ses missions et ses relations avec le réseau diplomatique précisées<sup>174</sup> et elle est dotée d'un conseil d'orientation pour la mobilité des étudiants et des chercheurs et d'un autre pour l'expertise technique<sup>175</sup>.

Le texte de la commission des affaires étrangères est discuté et adopté en séance publique le 22 février 2010, après deux modifications : l'une rebaptise l'Institut Victor Hugo « Institut français », l'autre prévoit que les établissements publics contribuant à l'action extérieure de la France présentent un rapport annuel devant l'Assemblée des Français de l'étranger<sup>176</sup>. Le Sénat a par conséquent apporté de nombreuses précisions au projet de loi du Gouvernement, généralement issues de rapports parlementaires (rapport d'information de MM. Legendre et de Rohan<sup>177</sup>).

---

<sup>171</sup> *Ibid.*, article 6, II., alinéa 15, p. 9

<sup>172</sup> *Ibid.*, article 6, II., alinéa 13, p. 9

<sup>173</sup> *Ibid.*, article 6 *ter*, pp. 10-11

<sup>174</sup> *Ibid.*, article 5, II., alinéa 13, p. 6

<sup>175</sup> *Ibid.*, article 5 *bis*, p. 7

<sup>176</sup> Sénat, Projet de loi n° 73 relatif à l'action extérieure de l'État adopté en première lecture, 22 février 2010, article 4 *bis*, p. 4

<sup>177</sup> Sénat, Rapport d'information n° 458 fait au nom de la commission des affaires culturelles et de la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées sur la réforme de l'action culturelle extérieure par MM. Jacques Legendre et Josselin de Rohan, 10 juin 2009

## B. Une Assemblée nationale modérée ?

Après l'adoption du projet de loi par le Sénat, qui l'a largement modifié, le texte est déposé à l'Assemblée nationale. Il est renvoyé à la commission des affaires étrangères, qui a nommé M. Hervé Gaymard rapporteur, et la commission des affaires culturelles et de l'éducation, qui a nommé M. Gilles d'Ettore rapporteur pour avis, s'est saisie pour avis. M. Hervé Gaymard rappelle que « *le présent projet de loi est l'aboutissement provisoire d'un parcours mouvementé, en particulier pour ses dispositions les plus emblématiques, relatives aux nouvelles agences de la diplomatie d'influence de la France* »<sup>178</sup>. À son tour, l'Assemblée nationale remanié largement le texte.

La commission des affaires étrangères apporte plusieurs changements au texte. Le principal concerne le nombre, et donc le périmètre d'action, des deux établissements publics. Au cours de l'audition de M. Bernard Kouchner, faite le 4 mai 2010 conjointement par les commissions des affaires étrangères et des affaires culturelles, certains députés expriment leur désaccord sur le nombre et les compétences des deux agences, l'Institut français et l'Agence française pour l'expertise et la mobilité internationales (AFEMI), alors que ces dispositions ont été adoptées par le Sénat. Pour le rapporteur de la commission des affaires étrangères, M. Hervé Gaymard, « *rassembler dans un même établissement le volet de l'expertise internationale et celui de l'attractivité en matière d'enseignement et de recherche ne me semble pas une bonne solution car ce n'est pas le même sujet. (...) il faut très clairement distinguer les deux politiques publiques. Deux marques existent déjà : France Coopération internationale et CampusFrance, elles ont maintenant une certaine notoriété et ce serait une erreur de les abandonner au profit d'un acronyme qui restera ignoré de tous* »<sup>179</sup>. Ce point de vue est aussi partagé par M. Didier Mathus « *envers la seconde agence qui regroupera EGIDE, CampusFrance et France Coopération Internationale, je partage les réticences de notre rapporteur qui a relevé le caractère hétéroclite de l'attelage* »<sup>180</sup>. Un amendement présenté par le rapporteur supprime l'AFEMI et la scinde en deux en créant deux EPIC : CampusFrance, opérateur en charge de la mobilité des étudiants et des chercheurs, placé sous la tutelle des ministères des Affaires étrangères et de l'Enseignement supérieur et de la Recherche, qui rassemble le GIP CampusFrance et Egide ; et France expertise internationale, chargée de l'expertise technique internationale, qui se substitue à France coopération

---

<sup>178</sup> Assemblée nationale, Rapport n° 2513 fait au nom de la commission des affaires étrangères sur le projet de loi relatif à l'action extérieure de l'État par M. Hervé Gaymard, 12 mai 2010, p. 7

<sup>179</sup> *Ibid.*, p. 72

<sup>180</sup> *Ibid.*, p. 79

internationale. C'est un recul majeur qu'imposent les députés en revenant sur la volonté de rassembler et de rationaliser les opérateurs de la diplomatie d'influence.

La deuxième modification principale apportée par la commission concerne les relations entre, d'une part, les agences, d'autre part, les ambassades et le réseau. Un amendement précise le rôle des ambassadeurs dans la gestion des bureaux de l'Institut à l'étranger : « *leur action à l'étranger s'exerce dans le cadre de la mission de coordination et d'animation des chefs de mission diplomatique* »<sup>181</sup>. Mais surtout, ce sont les conditions de mise en œuvre de l'expérimentation du rattachement du réseau culturel à l'Institut qui sont détaillées. L'article 6 *ter* indique que « *pendant un délai de trois ans à compter de la promulgation de la présente loi, le Gouvernement conduit une expérimentation du rattachement à l'Institut français du réseau culturel de la France à l'étranger. (...) le ministre des affaires étrangères désigne des missions diplomatiques, dont le nombre ne peut être inférieur à dix (...). Chaque année jusqu'au terme de ce délai de trois ans, le Gouvernement remet aux commissions permanentes compétentes de l'Assemblée nationale et du Sénat un rapport d'évaluation prospective des résultats de cette expérimentation. Si le Gouvernement décide, au terme de l'expérimentation, qu'elle n'est pas concluante, dès lors que des personnels ont changé de statut dans le cadre de l'expérimentation, leur rétablissement dans leur statut initial est de droit (...)* »<sup>182</sup>.

Le texte de la commission est discuté et adopté en séance publique le 5 juillet 2010. À cette occasion, les députés renforcent encore l'autorité des ambassadeurs sur les bureaux locaux de l'agence culturelle : la formule « *leur action à l'étranger s'exerce dans le cadre de la mission de coordination et d'animation des chefs de mission diplomatique* » est remplacée par « *leur action à l'étranger s'exerce sous l'autorité des chefs de mission diplomatique, dans le cadre de la mission de coordination et d'animation de ces derniers* »<sup>183</sup>.

Les modifications apportées par l'Assemblée nationale nécessiteront la réunion d'une commission mixte paritaire (CMP), présidée et vice-présidée par les présidents des commissions des affaires étrangères de l'Assemblée nationale et du Sénat, MM. Axel Poniatowski et Josselin de Rohan. MM. Hervé Gaymard et Joseph Kergueris sont désignés rapporteurs. Le texte de la CMP reprend la version adoptée par l'Assemblée nationale en première lecture ; seules quelques dispositions, souvent secondaires, voulues par le Sénat et

---

<sup>181</sup> Assemblée nationale, Projet de loi n° 2513 relatif à l'action extérieure de l'État, texte de la commission des affaires étrangères, 12 mai 2010, article 1<sup>er</sup>, alinéa 5, p. 4

<sup>182</sup> *Ibid.*, article 6 *ter*, p. 11

<sup>183</sup> Assemblée nationale, Projet de loi n° 507 relatif à l'action extérieure de l'État adopté en première lecture, 5 juillet 2010, article 1<sup>er</sup>, alinéa 5, p. 3



supprimées par l'Assemblée sont rétablies : c'est le cas notamment de la remise par les établissements publics contribuant à l'action extérieure de la France d'un rapport annuel d'activité à l'Assemblée des Français de l'étranger<sup>184</sup>.

À l'issue d'une procédure législative mouvementée, le vice-président de la CMP rappelle « *que le projet de loi initial du Gouvernement restait – disons le franchement – assez modeste, les modifications apportées par le Sénat ont permis de renforcer l'efficacité du dispositif. Je mentionnerai notamment les liens entre la nouvelle agence culturelle et le réseau culturel à l'étranger, qui ont été très largement renforcés à l'initiative du Sénat, notamment en matière de formation et de gestion des personnels du réseau. Et votre assemblée est allée encore plus loin, notamment en matière d'expérimentation* »<sup>185</sup>. Pourtant, le texte adopté paraît, à bien des égards, en retrait par rapport au projet initial du ministre des Affaires étrangères et aux recommandations des divers travaux (rapports parlementaires, Livre blanc...).

### **Conclusion de la première partie**

Dans cette première partie, nous avons révélé la complexité de ces deux phases que sont l'identification du problème posé l'action culturelle extérieure et la décision dont elle a fait l'objet. L'identification du problème puis la mise à l'agenda de la réforme forment un processus marqué par le caractère cumulatif et redondant des travaux réalisés sur le sujet (rapports divers, Livre blanc...) et des politiques de réforme appliquées à ce domaine. Les réformes, dans le domaine de la diplomatie culturelle et d'influence, se sont enchaînées depuis deux décennies ; la Révision générale des politiques publiques en est l'héritière en ce qu'elle est animée par les mêmes principes (rationaliser l'administration centrale, les opérateurs et le réseau) et par les mêmes objectifs (des outils de l'action culturelle extérieure plus efficaces et moins coûteux). Assurément, la RGPP n'est pas à l'origine de la réforme : elle ne l'a pas inspiré, ni initiée ; elle l'a seulement impulsée et relancée sur des bases existantes.

C'est donc au terme d'une longue gestation que cette réforme a été inscrite à l'agenda. Le processus décisionnel, marqué par un projet initial ambitieux mais imprécis et une réforme

---

<sup>184</sup> Rapport de la commission mixte paritaire sur le projet de loi relatif à l'action extérieure de l'État par M. Hervé Gaymard et Joseph Kergueris, 8 juillet 2010, article 4 *bis*, p. 25

<sup>185</sup> *Ibid.*, p. 4

adoptée dans ses modalités concrètes les plus modestes, car sortie altérée du processus parlementaire, traduit la complexité à réformer ce domaine d'action.

## **DEUXIÈME PARTIE :**

### **LA MISE EN ŒUVRE DE LA RÉFORME**

### **OU LA CONSÉCRATION DE LA**

### **POLITIQUE DES PETITS PAS**

Le contraste existant entre l'ambition des desseins d'une politique et les contraintes de la réalité est au cœur du processus de mise en œuvre de toute politique publique. Ce « moment » de l'action publique ne doit pas être négligé au motif qu'il ne serait qu'une banale séquence d'exécution d'une décision. La réalité est toute autre et la réforme de l'action culturelle extérieure le montre. Il ne faut donc pas, selon Antoine Mégie, rester « *figé sur les objectifs et les intentions légalement définis d'une politique* »<sup>186</sup>. Loin d'être une phase linéaire, comme le postule la grille séquentielle de Charles O. Jones<sup>187</sup>, résultant d'un processus descendant (« *top/down* »), la mise en œuvre consiste en un processus d'adaptation et d'ajustement : les objectifs et les instruments d'une politique s'adaptent et s'ajustent à la réalité. L'étude d'un tel processus découle de la discordance existant entre les objectifs et les résultats : pourquoi les résultats escomptés ne se produisent-ils pas, ou ne sont-ils pas à la hauteur des espérances ? La réforme de l'action culturelle extérieure doit être saisie dans cette perspective. La réforme telle qu'elle a été adoptée se situe en-deçà des ambitions du projet initial : le périmètre d'action des agences créées a été réduit, la dispersion des agences contribuant à la diplomatie d'influence n'a pas été fondamentalement remise en cause, certains secteurs sont épargnés par la réforme (audiovisuel extérieur, enseignement français à l'étranger), le rattachement du réseau culturel à l'Institut français n'est pas immédiat mais fait d'une expérimentation dans treize postes diplomatiques. L'ambition, qui caractérisait la réforme voulue par M. Bernard Kouchner, a laissé place à la désillusion.

La réforme de l'action culturelle extérieure ne peut être comprise autrement qu'au travers d'une analyse fondée sur l'approche incrémentale des politiques publiques. L'incrémentalisme considère que les enjeux et la formulation d'un problème public ne sont jamais totalement renouvelés, que les solutions et les alternatives envisagées ne sont jamais complètement repensées et que les décisions prises s'inscrivent dans la continuité des

---

<sup>186</sup> MÉGIE Antoine, « Mise en œuvre » in BOUSSAGUET Laurie, JACQUOT Sophie et RAVINET Pauline (dir.), *Dictionnaire des politiques publiques*, Paris, Presses de Sciences Po, 2009, pp. 285-286

<sup>187</sup> JONES Charles O., *op. cit.*

précédentes ou, au mieux, se contentent de les réorienter. « *Tout changement radical, toute révolution ou, même, toute réforme substantielle des politiques préalablement menées paraissent dès lors improbables. Les décisions prises provoquent plutôt des petits ajustements marginaux, ou incrémentaux, qui visent à améliorer une action publique sans réellement la remettre en question* »<sup>188</sup>. Ainsi que nous l'avons montré, la réforme de l'action culturelle extérieure de 2010 ne reformule pas les enjeux du problème : elle s'appuie sur des constats anciens et répétés ; elle ne définit pas de nouvelles orientations et solutions mais elle s'approprie des préconisations existantes. L'incrémentalisme domine tant dans sa mise en œuvre que dans son élaboration : elle fait, en effet, l'objet d'une application graduelle et progressive, avec notamment, comme nous allons le voir, l'expérimentation du rattachement du réseau culturel à l'Institut français ; le ministre des Affaires étrangères lui-même a déclaré avoir « *fait le choix d'une réforme progressive et maîtrisée* »<sup>189</sup>.

Cette réforme est, en premier lieu, la manifestation d'une ambition déçue en ce qu'elle apparaît bien modeste en comparaison du projet initial. Sa mise en œuvre concrète se heurte par ailleurs à un certain nombre d'obstacles et donne lieu, non à une application immédiate et totale, mais à une expérimentation.

---

<sup>188</sup> JÖNSSON Alexandra, « Incrémentalisme » in BOUSSAGUET Laurie, JACQUOT Sophie et RAVINET Pauline (dir.), *Dictionnaire des politiques publiques*, Paris, Presses de Sciences Po, 2009, p. 261

<sup>189</sup> Discours de M. Bernard Kouchner, Ministre des Affaires étrangères et européennes, à l'occasion des Journées du Réseau français à l'étranger, 21 juillet 2010

## Chapitre 1 : Un projet ambitieux, une réforme modeste

C'est finalement une réforme modeste qui est adoptée le 12 juillet 2010 par le Parlement : ce qui faisait la force du projet initial a été atténué. La loi du 27 juillet 2010 ne refond pas le paysage administratif de la diplomatie culturelle mais se borne à le réorganiser : les nouveaux opérateurs de l'action culturelle à l'étranger n'apparaissent pas comme de nouveaux acteurs mais se situent dans la continuité des précédents et s'ajoutent aux opérateurs existants.

Il convient donc de comprendre les raisons qui ont conduit les décideurs à opter pour une réforme modeste. Certains acteurs sont intervenus afin d'atténuer cette réforme qui portait atteinte à leurs intérêts : ils ont opposé une résistance à une réforme trop ambitieuse et trop radicale et ont réussi à imposer un changement marginal et progressif. Ces acteurs appartiennent à la sphère administrative puisqu'il s'agit notamment des ambassadeurs. Leur rôle dans ce processus décisionnel invite à reconsidérer les analyses postulant la subordination de l'administration au pouvoir politique : l'étude de la réforme montre que les acteurs administratifs disposent d'une autonomie et de ressources leur permettant de faire valoir leurs idées et leurs intérêts ; l'action publique est le produit d'un système fait d'interactions entre des acteurs et qui « *ne se limite pas à la société mais intègre des acteurs administratifs qui agissent également pour défendre des intérêts, le cas échéant, contre d'autres segments de l'appareil d'État* »<sup>190</sup>.

Limitée dans sa portée et son ampleur, la réforme a été altérée par l'intervention des ambassadeurs qui ont imposé, au travers de l'expérimentation du rattachement du réseau culturel à l'étranger à l'Institut français, un changement graduel.

### ***Section 1 : Une réforme limitée***

La réforme met en place, au travers de la loi complétée par des décrets, de nouveaux outils pour la politique culturelle de la France à l'étranger. Cette loi, dont l'objectif n'est certes pas de fonder une stratégie nouvelle pour la diplomatie culturelle, ne modifie que marginalement les structures administratives existant dans ce secteur. La réforme est

---

<sup>190</sup> MATHIOT Pierre, « Élités » in BOUSSAGUET Laurie, JACQUOT Sophie et RAVINET Pauline (dir.), *Dictionnaire des politiques publiques*, Paris, Presses de Sciences Po, 2009, p. 177

graduelle en ce sens qu'elle fournit un cadre fort peu renouvelé pour la diplomatie culturelle et d'influence.

## I. Un nouveau cadre pour l'action culturelle extérieure

La loi du 27 juillet 2010 relative à l'action extérieure de l'État rénove le cadre administratif de la diplomatie d'influence en créant trois opérateurs nouveaux ; elle fixe leurs missions et leur statut. Plusieurs décrets, pris ultérieurement, précisent leurs modalités d'organisation et de fonctionnement.

### *A. Une loi centrée sur les opérateurs*

Sont ainsi créées, par la loi du 27 juillet 2010, trois agences : CampusFrance, l'Institut français et France expertise internationale ; ces trois agences ont le statut d'établissement public contribuant à l'action extérieure de la France. Les établissements publics concourant à l'action extérieure préexistant à la loi entrent, bien évidemment, dans ce cadre : sont concernées l'Agence pour l'enseignement français à l'étranger (AEFE) et l'Agence française de développement (AFD), placées sous la tutelle du ministère des Affaires étrangères et européennes ; l'Agence française pour les investissements internationaux (AFII) et UbiFrance, placées sous la tutelle du ministère de l'Économie, des Finances et de l'Industrie. Ces établissements publics peuvent être à caractère soit administratif (EPA), soit industriel et commercial (EPIC) : seule l'AEFE entre dans la première catégorie, les autres établissements publics contribuant à l'action extérieure relèvent de la seconde.

La loi définit les relations de ces opérateurs avec l'autorité de tutelle, les relations avec les réseaux à l'étranger, l'organisation de leurs instances de direction ainsi que leurs ressources. Concernant les relations avec leur tutelle, ces établissements publics exercent leurs attributions selon une convention d'objectifs et de moyens « *conclue entre l'Etat, représenté par les ministres concernés, et chaque établissement public contribuant à l'action extérieure de la France, représenté par le président de son conseil d'administration* »<sup>191</sup> qui « *définit, au regard des stratégies fixées les objectifs et les moyens nécessaires à la mise en œuvre de ses missions* »<sup>192</sup>. Ces opérateurs font appel aux réseaux (diplomatique et culturel notamment) à l'étranger « *pour l'accomplissement de leurs missions, ces établissements peuvent disposer de*

---

<sup>191</sup> Loi n° 2010- 873 du 27 juillet 2010 relative à l'action extérieure de l'État, article 1<sup>er</sup>, alinéa 3

<sup>192</sup> Loi n° 2010- 873 du 27 juillet 2010 relative à l'action extérieure de l'État, article 1<sup>er</sup>, alinéa 3

bureaux à l'étranger qui peuvent faire partie des missions diplomatiques. Là où ils ne disposent pas de bureaux, ils font appel aux missions diplomatiques. Leur action à l'étranger s'exerce sous l'autorité des chefs de mission diplomatique, dans le cadre de la mission de coordination et d'animation de ces derniers »<sup>193</sup>. La loi précise que chaque agence est régie par un conseil d'administration comprenant « deux députés et deux sénateurs désignés par les commissions permanentes compétentes de l'Assemblée nationale et du Sénat ; des représentants de l'Etat ; des personnalités qualifiées désignées par l'Etat ; des représentants élus du personnel. Le conseil d'administration des établissements publics qui reçoivent le concours de collectivités territoriales et d'organismes partenaires pour accomplir leurs missions comprend des représentants de ces collectivités et organismes »<sup>194</sup>. Enfin, la loi fixe leurs ressources qui comprennent les dotations de l'Etat, les recettes provenant de l'exercice de leurs activités, les subventions et contributions d'organisations internationales et européennes, de collectivités territoriales et de tous organismes publics et privés, le revenu des biens meubles et immeubles ainsi que le produit de leur aliénation, le produit des participations et placements financiers, des intérêts et du remboursement de prêts ou avances, les recettes issues du mécénat, les dons, legs et recettes diverses, les emprunts<sup>195</sup>.

CampusFrance, EPIC relevant du ministère des Affaires étrangères et du ministère de l'Enseignement supérieur et de la Recherche, qui fixent ses orientations, a pour missions, selon la loi, la valorisation et la promotion à l'étranger du système d'enseignement supérieur et de formation professionnelle français ; l'accueil des étudiants et chercheurs étrangers ; la gestion de bourses, de stages et d'autres programmes de la mobilité internationale des étudiants et des chercheurs ; la promotion et le développement de l'enseignement supérieur dispensé au moyen des nouvelles technologies de l'information et de la communication<sup>196</sup>.

L'Institut français, EPIC placé sous la tutelle du ministère des Affaires étrangères et européennes, à laquelle est associée le ministère de la Culture et de la Communication, a pour missions « la promotion et l'accompagnement à l'étranger de la culture française ; le développement des échanges avec les cultures européennes, francophones et étrangères ; le soutien à la création, au développement et à la diffusion des expressions artistiques du Sud, ainsi que leur promotion et leur diffusion en France et à l'étranger ; la diffusion du patrimoine cinématographique et audiovisuel, en concertation étroite avec les organismes compétents dans ces domaines ; la promotion et l'accompagnement à l'étranger des idées,

---

<sup>193</sup> *Ibid.*, article 1<sup>er</sup>, alinéa 5

<sup>194</sup> *Ibid.*, article 2, alinéa 2

<sup>195</sup> *Ibid.*, article 3

<sup>196</sup> *Ibid.*, article 6 II.

*des savoirs et de la culture scientifique français ; le soutien à une large circulation des écrits, des œuvres et des auteurs, en particulier francophones ; la promotion, la diffusion et l'enseignement à l'étranger de la langue française ; l'information du réseau culturel français à l'étranger, des institutions et des professionnels étrangers sur l'offre culturelle française ; le conseil et la formation professionnels des personnels français et étrangers concourant à ces missions »<sup>197</sup>.*

Enfin, l'EPIC France expertise internationale, dépendant du Quai d'Orsay qui assure sa tutelle, participe à « *la promotion de l'assistance technique et de l'expertise internationale françaises à l'étranger. Il contribue notamment au développement de l'expertise technique internationale et à la maîtrise d'œuvre de projets sur financements bilatéraux et multilatéraux dans le cadre des orientations stratégiques définies par l'Etat* »<sup>198</sup>.

La loi se borne donc à créer trois opérateurs nouveaux pour la diplomatie d'influence et à définir sommairement leurs missions et leurs modalités d'organisation et de fonctionnement.

### *B. Des précisions apportées par les décrets*

La loi du 27 juillet 2010 dispose que les établissements publics contribuant à l'action extérieure de la France qu'elle établit « *sont créés par un décret en Conseil d'Etat qui précise leurs missions et leurs modalités d'organisation et de fonctionnement* »<sup>199</sup>.

Deux décrets créent l'Institut français et France expertise internationale<sup>200</sup>. CampusFrance constitue un cas de figure particulier : créé en 1998 sous la forme d'un groupement d'intérêt public nommé EduFrance, le GIP CampusFrance s'y substitue en 2007 et est prorogé, pour une durée maximale d'un an à partir du 29 avril, par l'avis du 13 avril 2010<sup>201</sup> avant que la loi du 27 juillet 2010 transforme le GIP CampusFrance en EPIC. Cependant, le décret d'application n'étant pas intervenu dans les six mois suivant la promulgation de la loi, le GIP est à nouveau prorogé par l'avis du 20 avril 2011 pour une durée maximale d'un an<sup>202</sup>.

---

<sup>197</sup> *Ibid.*, article 9 II.

<sup>198</sup> *Ibid.*, article 12 II.

<sup>199</sup> *Ibid.*, article 1<sup>er</sup>, alinéa 2

<sup>200</sup> Décret 2010-1695 du 30 décembre 2010 relatif à l'Institut français ; Décret 2011-212 du 25 février 2011 relatif à France expertise internationale

<sup>201</sup> JORF n°0086 du 13 avril 2010, Avis relatif aux décisions portant approbation de l'avenant prorogeant la convention constitutive du groupement d'intérêt public dénommé « CampusFrance »

<sup>202</sup> JORF n°0093 du 20 avril 2011, Avis relatif aux décisions portant approbation de l'avenant prorogeant la convention constitutive du groupement d'intérêt public dénommé « CampusFrance »



Le décret n° 2010-1695 du 30 décembre 2010 crée l'Institut français. Il rappelle le statut et les missions de cette agence ; précise les relations entre l'Institut français et l'autorité de tutelle au travers de la convention pluriannuelle qui « *définit des indicateurs de performance à l'établissement au regard des objectifs assignés et des moyens dont il dispose et fixe un calendrier d'exécution et les modalités permettant d'assurer le suivi et l'évaluation des actions menées par l'établissement* » et qui « *précise également les relations entre l'Institut français et le réseau diplomatique à l'étranger, et notamment les conditions dans lesquelles l'établissement est associé à la politique de recrutement, d'affectation et de gestion des carrières des personnels du réseau culturel français à l'étranger* »<sup>203</sup>.

Le décret détaille le rôle et surtout la composition du conseil d'orientation stratégique présidé par le ministre des Affaires étrangères et vice-présidé par le ministre de la Culture, qui comprend un député et un sénateur, deux représentants de l'Assemblée des Français de l'étranger, onze représentants de l'Etat dont quatre représentants du ministre des Affaires étrangères, autant du ministre de la Culture, un ministre de l'Éducation nationale, un du ministre de l'Enseignement supérieur et de la Recherche, un du ministre du Budget, deux représentants de collectivités territoriales et de nombreuses personnalités représentant les acteurs publics de la diplomatie d'influence (société AEF, Fondation Alliance française, AEFÉ, Campus France, délégué général à la langue française), les milieux culturels (industries numériques, organisme professionnel chargé de la diffusion du cinéma ; industries culturelles, établissements publics culturels nationaux, écoles françaises à l'étranger) ainsi que le milieu diplomatique (un chef de mission diplomatique, un conseiller culturel). Le conseil d'orientation stratégique instaure donc une parité entre les représentants du Quai d'Orsay et de la Rue de Valois, comme le préconisaient de nombreux rapports parlementaires.

Le décret précise également l'organisation administrative de l'Institut. Le conseil d'administration, qui « *règle les affaires de l'établissement* »<sup>204</sup> est composé de 29 membres auxquels s'ajoute son président. En sont membres : deux députés et deux sénateurs, treize représentants de l'Etat (cinq représentants du ministre des Affaires étrangères, quatre du ministre de la Culture, deux du ministre de l'Éducation nationale, un du ministre de l'Enseignement supérieur, un du ministre du Budget), cinq personnalités choisies par le ministre des Affaires étrangères et le ministre de la Culture en raison de leurs compétences ou de leurs fonctions, quatre représentants des collectivités territoriales désignés respectivement par l'Association des maires de France, l'assemblée des départements de France, l'association

---

<sup>203</sup> Décret 2010-1695 du 30 décembre 2010 relatif à l'Institut français, article 3, alinéas 3 et 4

<sup>204</sup> Décret 2010-1695 du 30 décembre 2010 relatif à l'Institut français, article 10

des régions de France et la Ville de Paris et trois représentants du personnel de l'établissement. Le directeur général délégué, l'autorité chargée du contrôle économique et financier et l'agent comptable participent aux séances avec voix consultative. Le décret définit les attributions du président du conseil d'administration, qui dirige l'Institut<sup>205</sup> ; du directeur général délégué, chargé de son administration et de sa gestion<sup>206</sup> ; et du commissaire du Gouvernement, qui est le directeur de la politique culturelle et du français du Quai d'Orsay<sup>207</sup>. Comme le conseil d'orientation stratégique, le conseil d'administration introduit une parité entre les représentants des ministères des Affaires étrangères et de la Culture.

Le décret n° 2011-212 du 25 février 2011 fonde France expertise internationale. Il spécifie le statut et les missions de cet opérateur mais surtout en définit les modalités d'organisation et de fonctionnement. Le conseil d'administration, de dix-huit membres, comprend deux députés et deux sénateurs ; huit représentants de l'Etat (trois pour le ministre des Affaires étrangères, un pour les ministres de la Justice, de la Fonction publique, des Finances, de l'Intérieur, de la Santé) ; deux personnalités qualifiées choisies en raison de leurs compétences ou de leurs fonctions, nommées par arrêté du ministre des affaires étrangères ; deux représentants des collectivités territoriales désignés par arrêté du ministre des affaires étrangères ; deux représentants du personnel de l'établissement. Le directeur général, le commissaire du Gouvernement et l'autorité chargée du contrôle économique et financier participent aux séances du conseil d'administration avec voix consultative<sup>208</sup>. Le décret fixe les compétences du président du conseil d'administration, qui « *veille à l'accomplissement des missions de l'établissement et à la coordination de son action avec les organismes nationaux et étrangers intervenants dans les mêmes domaines d'activité* »<sup>209</sup> ; du directeur général, qui « *assure la direction administrative et financière de l'établissement* »<sup>210</sup> ; et du commissaire du Gouvernement, qui est le directeur chargé de l'expertise technique au Quai d'Orsay<sup>211</sup>. Le décret fixe les attributions et la composition du conseil d'orientation relatif à l'expertise technique internationale, dont le président est nommé par le ministre des Affaires étrangères, et qui est composé, outre le directeur général, d'un député et d'un sénateur, de représentants de la plupart des ministères, de représentants des collectivités territoriales, de

---

<sup>205</sup> *Ibid.*, article 12

<sup>206</sup> *Ibid.*, article 13

<sup>207</sup> *Ibid.*, article 14

<sup>208</sup> Décret 2011-212 du 25 février 2011 relatif à France expertise internationale, article 4

<sup>209</sup> Décret 2011-212 du 25 février 2011 relatif à France expertise internationale, article 4, II.

<sup>210</sup> *Ibid.*, article 10

<sup>211</sup> *Ibid.*, article 11

représentants d'entreprises intervenant dans le secteur, de représentants d'organismes publics intervenant dans le secteur (AFD, AFII, CEA, CPU...) <sup>212</sup>.

Les décrets se bornent à apporter des précisions relatives à l'organisation des instances dirigeantes et au fonctionnement concret de ces trois opérateurs.

## II. Un paysage administratif modifié à la marge

La réforme de l'action culturelle extérieure entreprise en 2010 a été présentée comme la plus importante dans ce domaine depuis plusieurs décennies. Cependant, elle ne bouleverse pas l'architecture institutionnelle de la diplomatie d'influence dans la mesure où la rationalisation de ses instruments et la portée de la réforme sont limitées.

### *A. Une rationalisation ? Un système encore éclaté*

La loi du 27 juillet 2010 crée, on l'a vu, trois opérateurs nouveaux sous la tutelle du ministère des Affaires étrangères : CampusFrance, l'Institut français et France expertise internationale. Ils s'ajoutent aux deux opérateurs que la réforme n'a pas modifiés : l'Agence pour l'enseignement français à l'étranger (AEFE) et l'Agence française de développement (AFD). Il existe désormais, sous la tutelle du Quai d'Orsay, cinq opérateurs chargés de la diplomatie d'influence. Peut-on cependant parler de rationalisation ? Avant la réforme, ils étaient au nombre de six : CulturesFrance, CampusFrance, Egide, France coopération internationale, l'AEFE et l'AFD. La réforme voulue par M. Bernard Kouchner se basait sur les constats dénonçant la dispersion des opérateurs : selon le rapport de M. Hervé Gaymard, la diplomatie d'influence offrait « *un paysage morcelé ; une efficacité, une efficience et une cohérence perfectibles* » <sup>213</sup> ; or la réforme n'a abouti à la disparition que d'un seul opérateur.

En outre, elle substitue davantage qu'elle ne crée : l'Institut français remplace CulturesFrance, l'EPIC CampusFrance se substitue au GIP CampusFrance et à l'association Egide, et France coopération internationale laisse place à France expertise internationale. Les statuts de ces opérateurs ne sont pas tous modifiés : l'Institut français a le statut d'EPIC, tout comme CulturesFrance depuis 2007 ; seuls CampusFrance et France expertise internationale ont obtenu le statut d'EPIC grâce à la loi du 27 juillet 2010. Il s'agit donc davantage d'une

---

<sup>212</sup> *Ibid.*, article 12

<sup>213</sup> Assemblée nationale, Rapport n° 2513 fait au nom de la commission des affaires étrangères sur le projet de loi relatif à l'action extérieure de l'État par M. Hervé Gaymard, 12 mai 2010, p. 112

réorganisation modeste, privilégiant la continuité, que d'une véritable restructuration, bouleversant la situation antérieure : ces nouvelles agences ne résultent pas d'une « *création ex nihilo*. Elles résultent la plupart du temps de la transformation ou de la fusion de structures existantes, parfois depuis très longtemps »<sup>214</sup>.

Les causes de cette continuité peuvent être éclairées par référence à la notion de « *path dependence* » (« dépendance au sentier »). Soulignant « *le poids des choix effectués dans le passé et celui des institutions sur les décisions présentes* »<sup>215</sup>, cette notion se situe dans la perspective de l'approche néo-institutionnaliste historique qui rend compte de la continuité des trajectoires des politiques publiques. La mise en place des trois opérateurs s'inscrit dans cette logique : il ne s'agit pas d'une création mais d'une substitution, d'une adaptation. « *Créer de nouvelles institutions alternatives générerait des coûts élevés en matière d'investissement (d'attention et de capital politique) de départ, d'apprentissage, de coordination et d'anticipation. C'est pourquoi, il semble le plus souvent préférable d'adapter les institutions existantes plutôt que de les remplacer par de nouvelles* »<sup>216</sup>. L'adaptation prend, dans le cas présent, deux formes : un changement de nom et surtout un changement de statut. Le choix du statut d'EPIC pour CulturesFrance en 2007 a conditionné la réforme de 2010 : les trois opérateurs créés par la loi du 27 juillet ont été dotés de ce statut. L'apparition de trois nouveaux opérateurs du ministère des Affaires étrangères, s'ajoutant aux deux existants, ne constitue donc pas une réforme rationalisatrice.

Une ancienne Directrice générale de la Coopération internationale et du Développement, qui a activement pris part à l'élaboration de la réforme de 2010, nous a confié son regret de n'avoir pas pu imposer une réforme plus ambitieuse sur le nombre et le périmètre d'action des opérateurs : il aurait été nécessaire, selon elle, de créer une grande agence chargée à la fois de l'action culturelle extérieure et de la mobilité internationale (des étudiants et des chercheurs notamment) correspondant à ce que sont actuellement l'Institut français et CampusFrance ; tandis que l'expertise technique internationale aurait été confiée, suivant les recommandations de M. Nicolas Tenzer<sup>217</sup>, à une agence dont la stratégie aurait été définie par un conseil interministériel. La réforme de 2010 constitue donc une réforme limitée

---

<sup>214</sup> BADEL Laurence, « Introduction. Diplomatie en renouvellement », *Les cahiers Irice*, 2009/1, n° 3, p. 10

<sup>215</sup> PALIER Bruno, « *Path dependence* (dépendance au chemin emprunté) », in BOUSSAGUET Laurie, JACQUOT Sophie et RAVINET Pauline (dir.), *Dictionnaire des politiques publiques*, Paris, Presses de Sciences Po, 2009, p. 320

<sup>216</sup> *Ibid.*, p. 323

<sup>217</sup> TENZER Nicolas, *L'expertise internationale au cœur de la diplomatie et de la coopération du XXI<sup>e</sup> siècle. Instruments pour une stratégie française de puissance et d'influence*, Rapport au Premier ministre, Paris, La Documentation française, 2008

et modeste en ce qu'elle n'a conduit qu'à une timide rénovation du paysage administratif de la diplomatie d'influence.

### *B. Une réforme partielle*

La réforme de l'action culturelle peut également être qualifiée de modeste en ce qu'elle ne n'entreprend pas la rénovation de deux secteurs majeurs de la diplomatie d'influence : l'enseignement français à l'étranger et l'audiovisuel extérieur.

Le premier de ces domaines relève, on l'a vu, de l'Agence pour l'enseignement français à l'étranger (AEFE). Créée en 1990, sous la forme d'un établissement public administratif (EPA), pour gérer les quelques 430 établissements scolaires français à l'étranger qui accueillent des élèves français et étrangers, ce réseau, « *outil exceptionnel de rayonnement de la France sur tous les continents* »<sup>218</sup>, est considéré comme une pièce maîtresse de la diplomatie d'influence française : il permet « *d'accompagner le mouvement d'expatriation de nos compatriotes et de former les élites étrangères* »<sup>219</sup>. Rappelons qu'il est composé de trois catégories d'établissements : les établissements en gestion directe, qui sont des services déconcentrés de l'AEFE ; les établissements conventionnés, qui sont gérés par des associations de droit privé français ou étranger ayant conclu avec l'AEFE une convention ; les établissements homologués, qui n'ont pas passé de convention avec l'agence et qui ne bénéficient pas d'aide directe. La gratuité, c'est-à-dire la prise en charge des frais de scolarité des enfants français, dont les parents ne sont pas agents publics, bénéficie aux élèves inscrits en seconde, première et terminale des lycées du réseau de l'AEFE. Parmi les élèves français du réseau de l'AEFE, environ un tiers n'ont bénéficié d'aucune aide à la scolarité de la part de l'agence en 2010 (leurs parents sont des agents de l'État français, leurs frais de scolarité sont pris en charge par l'employeur de leurs parents...) et les deux tiers restants, soit environ 9 000 élèves en 2010, reçoivent une aide de l'AEFE. Le programme 185 « Diplomatie culturelle et d'influence » comprend une action intitulée « AEFE », représentant les deux tiers du programme, soit 420,8 million d'euros pour 2011.

Les parlementaires se préoccupent de la charge croissante que représentent les aides à la scolarité pour les élèves scolarisés dans les établissements gérés par l'AEFE. Ces aides de

---

<sup>218</sup> Assemblée nationale, Rapport d'information n° 2506 fait au nom de la commission des affaires étrangères sur le rayonnement de la France par l'enseignement et la culture par M. François Rochebloine et Mme Geneviève Colot, 11 mai 2010, p. 9

<sup>219</sup> Assemblée nationale, Avis n° 2859 présenté au nom de la commission des affaires culturelles et de l'éducation sur le projet de loi de finances, « Action extérieure de l'État », « Rayonnement culturel et scientifique » par M. Jean Roatta, 14 octobre 2010, p. 19

l'agence prennent deux formes : les bourses scolaires attribuées sur critères sociaux et, depuis la rentrée 2007-2008, la prise en charge des frais de scolarité, accordée sans condition de revenu aux parents des élèves de terminale, puis de première et de seconde aux rentrées suivantes. Cette dernière est la traduction d'un engagement du Président de la République pris pendant la campagne pour l'élection présidentielle de 2007. La prise en charge de la scolarité (PEC) concerne, depuis 2009, les élèves français des classes de seconde, de première et de terminale tandis qu'auparavant elle ne concernait que les élèves de première et de terminale. En 2009, la dotation versée par le ministère des Affaires étrangères afin de financer la PEC s'élevait à 86,1 millions d'euros alors que la dépense globale était de 86,2 millions d'euros. Depuis, les dotations du ministère n'ont pas cessé d'augmenter mais à un rythme inférieur aux dépenses réelles effectuées par l'AEFE : la dotation était de 105,3 millions d'euros en 2010 contre 119 millions d'euros en 2011 et les dépenses globales étaient de 107,9 millions d'euros en 2010 et de 126,3 millions d'euros en 2011<sup>220</sup>. La prise en charge de la scolarité n'est pas financée depuis 2010 ; « *une augmentation de ses capacités d'autofinancement semble inéluctable pour permettre à l'agence d'assumer des charges de plus en plus lourdes* »<sup>221</sup>.

Les rapports parlementaires prônant un encadrement de la prise en charge de la scolarité afin d'alléger le coût pour l'État se sont multipliés ces dernières années ; tels le rapport d'étape et le rapport final de la mission d'information sur le rayonnement de la France par l'enseignement et la culture, présidée par M. François Rochebloine, ou le rapport de la Mission d'évaluation et de contrôle de la commission des Finances établi par MM. Jean-François Mancel, Hervé Féron et André Schneider. Des amendements ont été déposés en ce sens ; par M. François Rochebloine notamment, pour qui il faut « *aller plus loin dans le principe de cristallisation, en ne prévoyant qu'une prise en charge des écolages qu'à hauteur des deux tiers du montant de la scolarité. Naturellement, les élèves boursiers sur critères sociaux continueraient à bénéficier de l'éventuelle prise en charge intégrale de leurs écolages. Par ailleurs, les entreprises pourraient tout à fait financer le tiers restant à la charge des familles* »<sup>222</sup>. Jusqu'à présent tous les amendements allant dans ce sens, présentés contre l'avis du Gouvernement, ont été rejetés par le Parlement.

---

<sup>220</sup> Assemblée nationale, Avis n° 2861 présenté au nom de la commission des affaires étrangères sur le projet de loi de finances, « Action extérieure de l'État », « Diplomatie culturelle et d'influence » par M. François Rochebloine, 14 octobre 2010, p. 29

<sup>221</sup> Assemblée nationale, Avis n° 2859 présenté au nom de la commission des affaires culturelles et de l'éducation sur le projet de loi de finances, « Action extérieure de l'État », « Rayonnement culturel et scientifique » par M. Jean Roatta, 14 octobre 2010, p. 20

<sup>222</sup> Assemblée nationale, Avis n° 2861, *op. cit.*, p. 91

L'audiovisuel extérieur constitue, comme on l'a vu dans la première partie, un cas de figure particulier. Instrument majeur de la diplomatie d'influence à l'heure de la mondialisation, ce secteur est géré par la société holding « Audiovisuel extérieur de la France » (AEF), créée le 4 avril 2008, qui rassemble les trois opérateurs directs que sont TV5 Monde, France 24 et RFI. La société « AEF » est placée sous la tutelle, non pas du ministère des Affaires étrangères, mais du ministère de la Culture, alors que les opérateurs de la diplomatie d'influence sont sous la tutelle du Quai d'Orsay. Pourquoi créer cette césure ? Ainsi que nous l'a fait observer la Directrice générale de TV5 Monde et ancienne Directrice de la coopération culturelle au ministère des Affaires étrangères, le pilotage de l'audiovisuel extérieur et la tutelle de la société « AEF » échappent au Quai d'Orsay ; alors qu'existe dans ce ministère, au sein de la Direction de la politique culturelle et du français, une sous-direction de l'audiovisuel extérieur qui n'a, selon la Directrice générale, ni stratégie, ni budget.

La loi du 27 juillet 2010 et les décrets d'application de celle-ci traduisent une réforme modeste, bien en retrait par rapport au projet initial : ils ne font que renouveler timidement le système administratif de la diplomatie d'influence française et ne conduisent certainement pas à une réforme en profondeur de ce dernier. Il faut en chercher la raison par l'analyse du rôle qu'ont joué les ambassadeurs et, dans une moindre mesure, l'administration centrale du Quai d'Orsay.

## ***Section 2 : Une réforme altérée***

On ne peut analyser et comprendre cette réforme si l'on ne s'intéresse pas au rôle que les ambassadeurs ont joué durant le processus d'élaboration et de mise en œuvre de la réforme : c'est par leur action, animée par une hostilité à l'égard d'une politique jugée trop ambitieuse que les ambassadeurs ont pu altérer la réforme de l'action culturelle extérieure en imposant notamment une phase transitoire et expérimentale.

### **I. L'hostilité des ambassadeurs**

L'aversion des ambassadeurs pour la réforme de 2010 s'explique par la volonté de garder la maîtrise de la diplomatie culturelle : pour eux, la réforme telle qu'elle était prévue

leur aurait ôté leur pouvoir d'impulsion et de contrôle de la politique culturelle française à l'étranger.

#### *A. Une perte d'influence et de pouvoir ?*

Le rôle des ambassadeurs dans la politique culturelle extérieure n'échappe pas aux critiques : Frédéric Martel, dans une note adressée en mars 2010 à la Fondation Terra Nova<sup>223</sup>, dont un extrait est reproduit dans le rapport de M. Hervé Gaymard, considère que « *le diplomate est, par essence, un homme de prudence, quand il faut au professionnel du « soft power » de l'audace et prendre des risques ; il est nommé pour “ne pas faire de vagues”, quand le débat d'idées, Internet et la culture appellent, par définition, le bruit et le “buzz” ; il appartient à l'élite qui aime la culture de l'élite, quand il faut s'intéresser à la fois à l' « underground » et au « mainstream » ; il se coule dans un moule, quand il faut innover, challenger, expérimenter ; il est dans la stratégie diplomatique lente, alors que le soft power appelle le pragmatisme et la rapidité. Le diplomate est dans la “représentation” quand le professionnel du « soft power » doit être sur le terrain, les mains dans le cambouis et l'action* »<sup>224</sup>.

Or, la diplomatie culturelle forme un axe majeur de l'action diplomatique du métier et du rôle des ambassadeurs : elle est pour eux centrale comme domaine d'action, en ce qu'elle constitue une composante importante de leur travail, et comme ensemble de moyens, en ce qu'elle représente une part non négligeable des moyens financiers et humain des ambassades. La secrétaire générale de l'Institut français nous a fait remarquer qu'au sein des ambassades les agents des services culturels sont plus nombreux que les agents des chancelleries diplomatiques.

Comme dans tous les secteurs de l'action publique, la diplomatie culturelle est marquée par une pluralité d'acteurs, appartenant essentiellement à la sphère administrative. Ces acteurs ont cherché, dans le cadre de cette réforme, à faire valoir leurs idées et leurs intérêts. Les ambassadeurs figuraient parmi les premiers acteurs concernés : l'action culturelle extérieure relevait, avant la réforme, des conseillers et des services culturels, placés sous l'autorité directe des ambassadeurs, ainsi que des centres et instituts culturels, financièrement autonomes mais dépendant des ambassades. Le projet initial prévoyait que la politique

---

<sup>223</sup> MARTEL Frédéric, « Culture : pourquoi la France va perdre la bataille du « soft power », *Note pour la Fondation Terra Nova*, 31 mars 2010

<sup>224</sup> Assemblée nationale, Rapport n° 2513 fait au nom de la commission des affaires étrangères sur le projet de loi relatif à l'action extérieure de l'État par M. Hervé Gaymard, 12 mai 2010, p. 8



culturelle à l'étranger relèverait de l'Institut français à Paris, qui tiendrait lieu, selon M. Bernard Kouchner, de « tête de pont »<sup>225</sup> du réseau culturel, et des Instituts français locaux, constitués à partir de la fusion des services de coopération et d'action culturelle (SCAC) et des centres et instituts culturels. Dans cette configuration, les ambassadeurs étaient relégués au second plan : ils perdaient la maîtrise des services culturels ainsi que des centres et instituts puisque les nouveaux Instituts français locaux devraient être directement rattachés à l'Institut français de Paris ; ils abandonneraient ainsi leur rôle de coordination de la politique culturelle extérieure au profit de l'Institut français de Paris et d'animation au profit des directeurs des Instituts français locaux.

Les différents acteurs de la réforme étaient conscients que la réforme, adoptée en l'état provoquerait l'inquiétude voire l'opposition des ambassadeurs : M. Marcel Rogemont, député, note que « *ce choix est mal vécu par les ambassadeurs, qui craignent que leur capacité d'intervention soit réduite* »<sup>226</sup> ; Olivier Poivre d'Arvor, président de CulturesFrance souligne, lors d'une table ronde, que « *la perte d'autorité par rapport au nouvel objet est un peu la crainte de mes collègues ambassadeurs et du Quai d'Orsay en général* »<sup>227</sup>.

Cette dépossession explique donc l'hostilité des ambassadeurs à la réforme qu'il est nécessaire de replacer dans un contexte particulier : la création de l'Agence française de développement (AFD) en 1998 pour piloter l'aide publique au développement s'est en effet traduite par un recul du pouvoir des ambassadeurs dans ce domaine. L'AFD, qui a le statut d'établissement public industriel et commercial (EPIC), dispose d'une large liberté d'action et de gestion : les bureaux de l'AFD à l'étranger se sont donc autonomisés et ont peu à peu échappé à l'autorité des ambassadeurs, qui ont ainsi été dépossédés de la politique de coopération et d'aide au développement.

Mais surtout, la création de l'Institut français et le rattachement des Instituts français locaux à ce dernier entrent en contradiction avec la politique de réforme, impulsée par la RGPP, touchant à l'organisation et au fonctionnement des ambassades. Telle qu'elle était conçue par le projet initial, la réforme de l'action culturelle extérieure devait réduire les pouvoirs d'animation et de coordination des ambassadeurs alors que la RGPP prévoit, au contraire, de renforcer le rôle interministériel des ambassadeurs dans le but de renforcer la

---

<sup>225</sup> *Ibid.*, p. 63

<sup>226</sup> Assemblée nationale, Avis n° 2505 fait au nom de la commission des affaires culturelles et de l'éducation sur le projet de loi relatif à l'action extérieure de l'État par M. Gilles d'Ettore, 10 mai 2010, p. 33

<sup>227</sup> *Ibid.*, p. 44

cohérence de l'action extérieure de la France. Le décret du 1<sup>er</sup> juin 1979<sup>228</sup>, qui constitue le texte de base, donne aux ambassadeurs le monopole de la représentation de l'État dans leurs pays d'affectation. Marie-Christine Kessler rappelle que « *l'ambassadeur est dépositaire de l'autorité de l'État dans le pays où il est accrédité. Il est chargé, sous l'autorité du ministre des Affaires étrangères, de la mise en œuvre de la politique extérieure de la France. Il représente le Président de la République, le Gouvernement, chacun des ministres* »<sup>229</sup>. Dès lors, c'est aux ambassadeurs que revient la tâche de diriger et de coordonner l'action des différents services qui composent chaque ambassade. Dans le cadre de la RGPP, la volonté du Gouvernement est de « *mettre en place, sous l'autorité des ambassadeurs, des pôles de compétence interministériels. Ceux-ci permettront d'organiser le travail des ambassades par métier sur des sujets transverses, de créer des synergies et de faciliter la coordination entre les services* »<sup>230</sup> ; il s'agit de donner aux ambassadeurs le rôle qu'ont les préfets en métropole.

L'objectif des ambassadeurs, relayés par une partie de l'administration du Quai d'Orsay, a donc été de défendre et maintenir leur rôle de direction, d'animation et de coordination en matière de diplomatie culturelle ; autrement dit, d'empêcher le rattachement du réseau culturel à l'étranger à l'Institut français et donc le « court-circuitage » des ambassadeurs.

### *B. Des pressions exercées au plus haut niveau de l'État*

Afin de circonscrire une réforme initialement ambitieuse, les ambassadeurs ont exercé des pressions sur les décideurs politiques : il s'agissait de faire en sorte que la réforme préserve leurs intérêts ; autrement dit, qu'elle ne porte pas excessivement atteinte à leur pouvoir en matière d'action culturelle et ne compromette pas leur autorité sur les services et établissements chargés de cette dernière. Le point central de la réforme auquel les ambassadeurs s'opposent est relatif aux relations entre les ambassades, le réseau culturel et l'Institut français. Les pressions exercées sont le fait d'une « *nomenklatura* » selon les mots d'une ancienne Directrice générale du Quai d'Orsay : les ambassadeurs, soutenus par une partie de l'administration centrale du ministère ont concentré leurs actions sur les parlementaires et la cellule diplomatique de la Présidence de la République, dirigée par M.

---

<sup>228</sup> Décret n°79-433 du 1<sup>er</sup> juin 1979 relatif aux pouvoirs des ambassadeurs et à l'organisation des services de l'État à l'étranger

<sup>229</sup> KESSLER Marie-Christine, *La politique étrangère de la France. Acteurs et processus*, Paris, Presses de Sciences Po, 1999, p. 112

<sup>230</sup> Révision générale des politiques publiques, *Premier rapport d'étape*, décembre 2008

Jean-David Levitte, conseiller diplomatique du chef de l'État. Les parlementaires ont, durant les travaux en commission et l'examen en séance publique de la loi du 27 juillet 2010, relayé, comme on l'a vu, les craintes et l'opposition des ambassadeurs. Les pressions de ces derniers ont porté leurs fruits puisque les parlementaires ont renforcé, dans le texte qu'ils ont modifié, les pouvoirs des ambassadeurs.

Mais c'est surtout sur la cellule diplomatique de la Présidence de la République que les ambassadeurs ont agi : selon l'ancienne Directrice générale que nous avons pu rencontrer, le conseiller diplomatique du Président de la République, lui-même ancien Directeur général des Relations culturelles, scientifiques et techniques et ancien Ambassadeur, n'aurait pas souhaité, par manque de volonté et de courage, engager une réforme critiquée et risquée. Il faut ici s'attacher à analyser l'organisation et le fonctionnement de la cellule diplomatique de l'Élysée pour comprendre son rôle dans le processus décisionnel qui nous intéresse ici. Le conseiller diplomatique, comme le rappelle Marie-Christine Kessler, exerce un grand nombre de tâches essentiellement administratives : « *il sélectionne pour le président les télégrammes les plus importants, effectue la synthèse des dossiers envoyés par le Quai d'Orsay avant chaque audience ou visite et prépare les discours à partir des notes envoyés par le ministère. Il entretient aussi des contacts avec les diplomates étrangers* »<sup>231</sup>. Ces tâches constituent une grande partie du travail du conseiller diplomatique et de la cellule diplomatique qui l'entoure ; il leur est dès lors difficile d'échapper à la routine et d'engager des réformes de l'appareil diplomatique. Ce phénomène est accentué par la dimension de la cellule diplomatique, sans doute trop restreinte : Marie-Christine Kessler note que « *l'appareil de l'Élysée est en définitive extrêmement léger si on le met en relation avec l'ampleur de la tâche diplomatique qui lui incombe* »<sup>232</sup> et il y aurait là source de dysfonctionnement dans la mesure où « *les décisions en matière de politique étrangères et militaire se seraient concentrées autour du chef de l'État de façon excessive tout au long de la Vème République. Il y aurait encombrement au niveau élyséen : le président et son entourage se concentrent sur les affaires urgentes, négligeant les autres* »<sup>233</sup>. Marie-Christine Kessler souligne qu'à la fin des années 1990 le conseiller diplomatique était entouré de quatre personnes, « *trois diplomates et un ancien de la direction du Trésor* »<sup>234</sup>. À l'heure actuelle, la cellule diplomatique de l'Élysée est composée de huit personnes, placées sous l'autorité de M. Jean-David Levitte :

---

<sup>231</sup> KESSLER Marie-Christine, *La politique étrangère de la France. Acteurs et processus*, Paris, Presses de Sciences Po, 1999, p. 32

<sup>232</sup> KESSLER Marie-Christine, *La politique étrangère de la France. Acteurs et processus*, Paris, Presses de Sciences Po, 1999, p. 35

<sup>233</sup> *Ibid.*,

<sup>234</sup> *Ibid.*, p. 34

certaines de ces collaborateurs du chef de l'État ont une compétence sectorielle (affaires politico-militaires, G8/G20 et Nations unies, affaires européennes...), d'autres ont une compétence géographique (Maghreb, Proche-Orient et Moyen-Orient, Amériques, Asie et Océanie...). Toutefois, aucun ne semble spécifiquement chargé de la diplomatie culturelle et d'influence. Ainsi M. Jean-David Levitte et la cellule diplomatie n'auraient pas vu la nécessité de s'engager dans une réforme ambitieuse de la diplomatie culturelle et auraient été plus sensibles au point de vue porté par les ambassadeurs, qui ne voulaient pas voir le réseau culturel rattaché à l'Institut français plutôt qu'aux ambassades.

Quoi qu'il en soit, dans sa note pour la Fondation Terra Nova, Frédéric Martel souligne que « *le projet ambitieux de rattacher les conseillers culturels, les attachés audiovisuels et les instituts français à cette agence, voulu par M. Kouchner, a été tué dans l'œuf par l'Élysée* »<sup>235</sup> : « *l'annonce devait en être faite le 16 juillet 2009, devant l'ensemble du réseau culturel. On sait peu que le matin de cette annonce M. Jean-David Levitte, conseiller diplomatique du président Sarkozy, s'est rendu en personne dans le bureau de M. Kouchner pour lui interdire cette annonce* »<sup>236</sup>. En effet, ce même jour, le 16 juillet 2009, à l'occasion des Journées du réseau français à l'étranger, le ministre des Affaires étrangères déclare que les relations entre les ambassades, le réseau et l'Institut français doivent être « *renforcées et améliorées, je dirais même inventés -c'est la base de la concertation que nous devons mener ensemble. Mais, faut-il que l'agence s'appuie sur un réseau d'établissements qui demeurent des services d'ambassade, dans le cadre d'une relation renouée, ou faut-il que l'agence que nous créerons intègre le réseau ? Diverses options existent, qui ont chacune leurs avantages mais aussi leurs inconvénients. Il nous faut travailler là-dessus très précisément, dans des domaines qui n'ont pas été assez explorés dans les rapports parlementaires, par le Livre Blanc, par la RGPP... Il faut que nous réfléchissions ensemble* »<sup>237</sup>. C'est par la suite que sera imposé, par l'intervention des ambassadeurs dans le processus décisionnel, le principe de l'expérimentation du rattachement du réseau culturel à l'Institut français.

---

<sup>235</sup> MARTEL Frédéric, « Culture : pourquoi la France va perdre la bataille du « *soft power* », *Note pour la Fondation Terra Nova*, 31 mars 2010, p. 8

<sup>236</sup> *Ibid.*

<sup>237</sup> Discours de M. Bernard Kouchner, ministre des Affaires étrangères et européennes, prononcé à l'occasion des Journées du réseau français à l'étranger, 16 juillet 2009

## II. Une réforme incrémentale ?

La réforme de l'action culturelle extérieure peut être qualifiée de graduelle en ce qu'elle se met en place de manière progressive. Les oppositions manifestées à l'encontre du projet initial et les pressions exercées sur les réformateurs ont abouti à une altération de la réforme traduite par l'expérimentation du rattachement du réseau culturel à l'agence parisienne.

### *A. L'expérimentation du rattachement du réseau culturel à l'Institut français*

Les opposants à une réforme trop ambitieuse, les ambassadeurs en l'occurrence, ont obtenu que la réforme soit mise en place de manière graduelle et progressive. Les pressions exercées par les ambassadeurs au cours de l'élaboration de la réforme et de l'examen du projet de loi du Gouvernement par le Parlement ont conduit le ministre des Affaires étrangères et les parlementaires à faire le choix d'une réforme graduelle concernant le point le plus contesté de la réforme, à savoir les relations entre les ambassades, le réseau culturel à l'étranger et l'Institut français. Le projet de M. Bernard Kouchner prévoyait que le réseau culturel à l'étranger serait rattaché à l'Institut français de Paris. À défaut de pouvoir empêcher totalement une réforme présentée comme novatrice, ils ont su imposer une mise en place progressive : le rattachement du réseau culturel à l'étranger à l'Institut français fera l'objet d'une expérimentation. Dans les autres pays, ceux qui ne sont pas concernés par l'expérimentation, le réseau culturel à l'étranger reste rattaché au ministère des Affaires étrangères et les établissements fusionnés (SCAC et EAF) demeurent dans le giron des ambassades.

L'expérimentation du rattachement du réseau culturel à l'étranger à l'Institut français a été proposée par le ministre des Affaires étrangères, en juillet 2009, au moment où le projet de loi du Gouvernement était déposé au Sénat. Pour le ministre, « *il y a des possibilités d'essais, d'expérimentations* »<sup>238</sup> ; il « *souhaite ouvrir avec vous (les agents du réseau culturel) une nouvelle phase de consultations interne au ministère des Affaires étrangères et européennes* »<sup>239</sup>. En octobre 2009, dans une lettre adressée aux agents du réseau culturel à l'étranger, le ministre annonce que le rattachement du réseau à l'agence pour la politique

---

<sup>238</sup> Discours de M. Bernard Kouchner, ministre des Affaires étrangères et européennes, prononcé à l'occasion des Journées du réseau français à l'étranger, 16 juillet 2009

<sup>239</sup> *Ibid.*

culturelle extérieure fera l'objet d'une expérimentation, comme le préconisait le rapport établi par M. Dominique de Combes de Nayves, ancien magistrat de la Cour des Comptes et ancien Ambassadeur.

La loi du 27 juillet 2010 relative à l'action extérieure de l'État précise que « *pendant un délai de trois ans à compter de la promulgation de la présente loi, le Gouvernement conduit une expérimentation du rattachement à l'Institut français du réseau culturel de la France à l'étranger* » ; que « *chaque année jusqu'au terme de ce délai de trois ans, le Gouvernement remet aux commissions permanentes compétentes de l'Assemblée nationale et du Sénat un rapport d'évaluation prospective des résultats de cette expérimentation* » ; qu'un « *cahier des charges conclu entre l'Institut français et sa tutelle précise les modalités de cette expérimentation et de son suivi régulier* »<sup>240</sup>.

L'expérimentation est définie par le décret de création de l'Institut français qui indique que « *les établissements du réseau culturel français et les services culturels relevant des missions diplomatiques (...) sont rattachés à l'Institut français pendant la durée de l'expérimentation, dont ils constituent un bureau de représentation à l'étranger, ci-après dénommé « bureau local »*. L'Institut français assure la programmation de leurs activités, leur suivi et leur gestion administrative et financière »<sup>241</sup>, en même temps qu'il précise le rôle de l'ambassadeur qui « *donne son avis sur la désignation du directeur du bureau local de l'Institut français et celle de ses principaux collaborateurs ; il adresse chaque année au président de l'Institut français son évaluation générale sur la manière de servir du directeur du bureau local de l'Institut français de son pays de résidence ; donne son avis sur les créations et les suppressions de postes ; valide la programmation annuelle du bureau local de son pays de résidence ; valide le projet de budget ; peut cosigner avec le représentant habilité de l'Institut français, toute convention ou tout accord de coopération conclu entre l'Institut français et un organisme de son pays de résidence* »<sup>242</sup>. De plus, les ambassadeurs président des conseils d'orientation stratégiques locaux qui déterminent les priorités des Instituts locaux<sup>243</sup>. Dans le cadre de l'expérimentation, les agents de droit public du réseau culturel à l'étranger sont transférés à l'Institut français : celui-ci dispose des fonctionnaires, soit en position normale d'activité, soit en détachement, soit mis à disposition ; des agents non titulaires qui voient leur contrat de travail soumis à un régime de droit privé.

---

<sup>240</sup> Loi n° 2010- 873 du 27 juillet 2010 relative à l'action extérieure de l'État, article 11

<sup>241</sup> Décret 2010-1695 du 30 décembre 2010 relatif à l'Institut français, article 20, II.

<sup>242</sup> Décret 2010-1695 du 30 décembre 2010 relatif à l'Institut français, article 20, III., alinéa 3

<sup>243</sup> *Ibid.*, article 20, III., alinéa 6

Il est bien entendu prévu une évaluation et un suivi de cette expérimentation : à l'issue de la période de trois ans, le Gouvernement peut soit décider de rattacher définitivement l'ensemble du réseau à l'Institut français, soit renoncer à une telle mesure et maintenir le réseau sous l'autorité totale des ambassadeurs.

Le décret attribue au ministre la charge de définir les pays dans lesquels l'expérimentation sera conduite : « *un arrêté du ministre des affaires étrangères désigne les missions diplomatiques dans lesquelles est menée l'expérimentation mentionnée par l'article 11 de la loi du 27 juillet 2010 susvisée, qui doivent être représentatives de la diversité du réseau culturel en termes d'effectifs, de moyens et d'implantation géographique* »<sup>244</sup>. Un arrêté du 6 janvier 2011<sup>245</sup> fixe la liste des pays dans lesquels est expérimenté ce rattachement : le Cambodge, le Chili, le Danemark, les Emirats arabes unis, la Géorgie, le Ghana, la Grande-Bretagne, l'Inde, le Koweït, le Sénégal, la Serbie, Singapour et la Syrie constituent les treize postes diplomatiques expérimentateurs. Ainsi que nous l'a confirmé un chargé de mission de la Direction de la politique culturelle et du français du Quai d'Orsay, les postes expérimentateurs ont été choisis (présence culturelle de la France dans le pays, nombre et importance des établissements culturels, diversité géographique...) afin d'assurer une diversité de cas de figure. Les postes expérimentateurs ont été désignés sur la base du volontariat : ce sont les ambassadeurs qui ont postulé pour que l'expérimentation soit menée dans leurs postes. Le volontariat prouve que tous les ambassadeurs n'ont pas été hostiles à ce point central de la réforme qu'est le rattachement du réseau culturel à l'agence parisienne.

La réforme de l'action culturelle extérieure de 2010 est incontestablement une illustration de l'incrémentalisme. L'opposition des ambassadeurs a conduit les réformateurs à faire le choix d'un compromis : plutôt qu'un rattachement définitif, immédiat et complet du réseau culturel à l'étranger à l'Institut français, les décideurs ont opté pour un changement marginal et incrémental : le rattachement sera d'abord expérimenté pendant trois ans dans treize postes diplomatiques puis évalué et éventuellement étendu à l'ensemble des postes.

### *B. Une volonté présentée comme un gage d'efficacité*

L'expérimentation du rattachement du réseau culturel à l'étranger à l'Institut français a été proposée par M. Bernard Kouchner, ministre des Affaires étrangères, puis approuvée par

---

<sup>244</sup> *Ibid.*, article 20, I.

<sup>245</sup> Arrêté du 6 janvier fixant la liste des postes participant à l'expérimentation du rattachement à l'Institut français du réseau culturel de la France à l'étranger

le Parlement. En juillet 2009, alors qu'il devait annoncer un projet de réforme définitif, il a été contraint de reporter de trois mois, on l'a vu, l'annonce de sa décision quant au rattachement du réseau à l'agence parisienne : *« pour mettre en œuvre la réforme - dont je n'ai pas décidé qu'elle devrait être faite une fois pour toutes en octobre, dont je n'ai pas décidé qu'elle devrait être faite pour la conférence des ambassadeurs au mois d'août, il y a des possibilités d'essais, d'expérimentations- je souhaite ouvrir avec vous une nouvelle phase de consultations interne au ministère des Affaires étrangères et européennes »*. L'annonce de l'expérimentation a été faite dans une lettre adressée en octobre 2009 aux ambassadeurs et aux agents du réseau culturel.

Pourquoi ce revirement ? Il est la conséquence, ainsi que nous l'avons souligné, des pressions venues des ambassadeurs et d'une partie de l'administration centrale du Quai d'Orsay. Toutefois, si l'expérimentation pendant une période de trois ans est perçue, à juste titre, comme un recul, elle a été présentée comme un gage d'efficacité pour l'avenir. L'expérimentation est en effet conçue comme une « période d'essai », destinée à déceler les problèmes que pose le rattachement administratif du réseau à l'Institut français : le ministre a *« souhaité une clause de rendez-vous qui sera mise en œuvre avant trois ans. On examinera alors l'opportunité de rattacher administrativement le réseau à l'agence, solution qui a ma préférence, comme je l'ai dit à plusieurs reprises, mais qui serait impraticable ex abrupto »*<sup>246</sup>, les parlementaires ont approuvé cette initiative en soulignant qu'*« à l'issue de la période de trois ans, les leçons tirées de cette expérimentation permettront d'éclairer l'administration et le législateur sur l'opportunité du rattachement de l'ensemble du réseau à l'agence et le cas échéant, sur ses modalités opérationnelles précises »*<sup>247</sup>.

L'objectif de l'expérimentation est d'obtenir l'adhésion des ambassadeurs au nouveau système : la secrétaire générale de l'Institut français nous a affirmé que le concours et le soutien des ambassadeurs à l'expérimentation sont une condition *sine qua non* de réussite de la réforme ; si, à l'issue des trois années d'expérimentation, les ambassadeurs manifestent toujours leur hostilité à l'égard du rattachement du réseau à l'Institut français, la réforme aura été vaine. C'est d'ailleurs pourquoi les textes prévoient, si l'évaluation faite à l'issue de la période expérimentale est négative, la possibilité, pour les treize postes expérimentateurs, de revenir au système en place dans les postes non expérimentateurs. Cependant,

---

<sup>246</sup> Assemblée nationale, Rapport n° 2513 fait au nom de la commission des affaires étrangères sur le projet de loi relatif à l'action extérieure de l'État par M. Hervé Gaymard, 12 mai 2010, p. 63

<sup>247</sup> Assemblée nationale, Avis n° 2861 présenté au nom de la commission des affaires étrangères sur le projet de loi de finances, « Action extérieure de l'État », « Diplomatie culturelle et d'influence » par M. François Rochebloine, 14 octobre 2010, p. 50



l'expérimentation suscite des interrogations. Dans le rapport établi dans le cadre des discussions budgétaires pour l'année 2011, M. Jean-François Mancel, rapporteur spécial, soulignait qu'« *on ne peut exclure le risque que s'installe une certaine confusion* »<sup>248</sup> du fait de la cohabitation dans le réseau de plusieurs systèmes : réseau fusionné, réseau non fusionné, réseau rattaché à l'Institut français, réseau non rattaché.

La réforme de l'action culturelle extérieure a été, comme l'a montré ce chapitre, progressivement délestée de ce qui faisait son essence et sa nouveauté. La modestie de la portée de la loi du 27 juillet 2010 se manifeste à deux niveaux : elle se borne à la création de trois opérateurs et, surtout, elle ne prévoit pas un rattachement immédiat et définitif du réseau culturel à l'Institut français mais une expérimentation préalable. Cette altération de la réforme par rapport au projet initial constitue la manifestation d'une politique des petits pas ; l'incrémentalisme de la réforme n'est pas nié par les réformateurs eux-mêmes : en juillet 2010, M. Bernard Kouchner déclarait, à propos de l'expérimentation, avoir « *fait le choix d'une réforme progressive et maîtrisée, tenant compte de vos préoccupations légitimes* »<sup>249</sup> afin d'obtenir des ambassadeurs une adhésion à la réforme. Le but de l'expérimentation est aussi de dévoiler les nombreux problèmes techniques que pose le rattachement.

---

<sup>248</sup> Assemblée nationale, Rapport n° 2857 fait au nom de la commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire sur le projet de loi de finances, « Action extérieure de l'État pour 2011 » par M. Jean-François Mancel, 14 octobre 2010, p. 27

<sup>249</sup> Discours de M. Bernard Kouchner, Ministre des Affaires étrangères et européennes, à l'occasion des Journées du Réseau français à l'étranger, 21 juillet 2010

## Chapitre 2 : Une réforme à l'avenir incertain

Selon la grille séquentielle de l'analyse des politiques publiques établie par Charles O. Jones<sup>250</sup>, à la décision succède la mise en œuvre de la politique en question qui « *suppose l'organisation des moyens à disposition pour y parvenir, l'interprétation par l'administration de la politique telle que définie par les autorités publiques et, enfin, son application sur le terrain* »<sup>251</sup>. La mise en œuvre d'une politique publique ne forme pas une séquence cohérente et logique mais pose un certain nombre de problèmes en ce qu'elle suppose la confrontation des intentions et de la réalité. Antoine Mégie rappelle que « *l'étude d'une telle phase nécessite la prise en compte simultanée de l'organisation des moyens mis en œuvre, de l'interprétation des directives par l'ensemble des acteurs et des modes d'application ou de non-application de ces directives* »<sup>252</sup>. La mise en œuvre d'une politique est marquée, à l'instar de son élaboration, par la mise en jeu d'actions et de stratégies portées par des acteurs disposant de ressources inégales et incarnant des intérêts et des idées variées ; ces interactions structurent et conditionnent la mise en œuvre.

La réforme de l'action culturelle extérieure n'échappe pas à ce phénomène : des interactions des acteurs, décrites dans le chapitre précédent, naissent les ajustements que nous allons observer dans ce chapitre. Cette réforme, et notamment la mise en place de l'Institut français, pose, dans son application, problème : d'une part, la création de l'Institut français se heurte à un certain nombre d'obstacles d'ordre essentiellement « technique » ; d'autre part, l'avenir et le succès du nouvel opérateur pour la politique culturelle de la France à l'étranger est conditionné par la question de l'annexion du réseau culturel à l'étranger.

### ***Section 1 : Les obstacles à la mise en œuvre de la réforme***

La réforme est confrontée, à travers la création de trois nouveaux opérateurs, dotés du statut d'établissement public industriel et commercial (EPIC), à une série de problèmes liée à sa mise en place. Dans cette section, le seul cas de l'Institut français sera étudié car il est à la fois l'élément central de la réforme et le plus aléatoire dans sa mise en place au vu des

---

<sup>250</sup> JONES Charles O., *An Introduction to the Study of Public Policy*, Belmont, Duxbury Press, 1970

<sup>251</sup> JACQUOT Sophie, « Approche séquentielle » in BOUSSAGUET Laurie, JACQUOT Sophie et RAVINET Pauline (dir.), *Dictionnaire des politiques publiques*, Paris, Presses de Sciences Po, 2009, p. 75

<sup>252</sup> MÉGIE Antoine, « Mise en œuvre » in BOUSSAGUET Laurie, JACQUOT Sophie et RAVINET Pauline (dir.), *Dictionnaire des politiques publiques*, Paris, Presses de Sciences Po, 2009, p. 286

problèmes qu'il soulève : sa mise en place s'avère complexe en ce qu'elle fait émerger des problèmes liés au fonctionnement et à la gestion de l'agence ; et ces problèmes rendent visible l'insuffisance des compétences managériales dans le métier diplomatique.

## I. La complexe mise en place de l'Institut français

Les obstacles sont, on l'a dit, d'ordre essentiellement « technique » : ils sont relatifs à la mise en place de l'Institut français et à la gestion d'un réseau rénové, dont l'organisation et le fonctionnement sont redéfinis dans le cadre de l'expérimentation du rattachement du réseau. Autrement dit, le transfert de l'action culturelle extérieure à un opérateur est source de difficultés.

### *A. Un transfert délicat vers un nouvel opérateur*

La création d'une agence pour la politique culturelle extérieure dotée d'un statut d'établissement public à caractère industriel et commercial (EPIC) lui confère une large autonomie : l'Institut bénéficie, afin d'assurer sa gestion et la conduite de ses missions, de moyens renforcés. Cependant, cette autonomie accrue et ce transfert de moyens ne vont pas sans poser problème. Concernant l'organisation et le fonctionnement de l'Institut français, deux des nombreux problèmes qui sont apparus, seront étudiés : l'installation des instances de direction et l'établissement d'une convention d'objectifs et de moyens.

Une équipe dirigeante, renouvelée par rapport à celle de CulturesFrance, a pris la tête de l'Institut français : M. Xavier Darcos a été nommé président du conseil d'administration de l'Institut français<sup>253</sup>, après avoir été nommé, en juin 2010, ambassadeur, chargé de mission pour l'action culturelle extérieure de la France<sup>254</sup> puis, de janvier à juin 2011, administrateur provisoire de l'Institut<sup>255</sup> ; Mme Sylviane Tarsot-Gillery, auparavant haut fonctionnaire du ministère de la Culture, a été désignée directrice générale déléguée ; Mme Laurence Auer, diplomate, ancien conseiller culturel de l'ambassade de France à Londres, ancien conseiller de M. Dominique de Villepin, occupe les fonctions de secrétaire général. Mais c'est la nomination du conseil d'administration qui pose problème. Cette instance accueille des

---

<sup>253</sup> Décret du 9 juin 2011 portant nomination du président du conseil d'administration de l'établissement public Institut français

<sup>254</sup> Décret du 10 juin 2010 portant nomination d'un ambassadeur, chargé de mission pour l'action culturelle extérieure de la France

<sup>255</sup> Arrêté du 1er janvier 2011 portant nomination de l'administrateur provisoire de l'établissement public Institut français

personnalités qualifiées ainsi que l'indique le décret relatif à l'Institut français : elle comprend « cinq personnalités choisies en raison de leurs compétences ou de leurs fonctions, nommées par arrêté, dont : deux par le ministre des affaires étrangères ; deux par le ministre chargé de la culture ; une conjointement par le ministre des affaires étrangères et le ministre chargé de la culture ; quatre représentants des collectivités territoriales désignés respectivement par : l'Association des maires de France ; l'assemblée des départements de France ; l'association des régions de France ; la Ville de Paris »<sup>256</sup>. Au cours de l'entretien qu'elle nous a accordé, le 23 mai dernier, la secrétaire générale nous a confié que la composition du conseil d'administration n'était pas complète : toutes les personnalités qualifiées n'étaient pas nommées, les représentants des collectivités territoriales notamment. Leur nomination suit une procédure particulière : ils ne sont pas nommés par le président du conseil d'administration mais par les collectivités territoriales elles-mêmes, représentées par l'Association des maires de France, l'assemblée des départements de France, l'association des régions de France et la Ville de Paris, qui désignent, à la demande de l'autorité de tutelle, le Quai d'Orsay en l'occurrence, leurs représentants. La nomination du conseil d'administration pose problème en raison de la lenteur du processus ; or, la secrétaire générale nous a fait observer que la réunion de cette instance était urgente car c'est en conseil d'administration qu'est délibéré le budget de l'Institut français ou qu'est préparée la convocation du conseil d'orientation stratégique.

L'instauration d'une convention d'objectifs et de moyens entre l'autorité de tutelle et l'opérateur constitue le second obstacle : le décret précise que « les objectifs opérationnels et les moyens nécessaires à la mise en œuvre des missions font l'objet d'une convention triennale d'objectifs et de moyens conclue avec l'Etat. Cette convention est établie (...) conjointement par le ministre des affaires étrangères, le ministre chargé de la culture et le ministre chargé du budget »<sup>257</sup>. En outre, la convention « définit des indicateurs de performance à l'établissement au regard des objectifs assignés et des moyens dont il dispose et fixe un calendrier d'exécution et les modalités permettant d'assurer le suivi et l'évaluation des actions menées par l'établissement »<sup>258</sup>. Le principe d'une convention procède de la politique visant à séparer les fonctions de pilotage stratégique et de mise en œuvre. Afin d'évaluer l'action de l'Institut français, le ministère des Affaires étrangères détermine une série d'indicateurs de performance ; or, un chargé de mission de la Direction de la politique

---

<sup>256</sup> Décret 2010-1695 du 30 décembre 2010 relatif à l'Institut français, article 6

<sup>257</sup> Décret 2010-1695 du 30 décembre 2010 relatif à l'Institut français, article 3

<sup>258</sup> *Ibid.*

culturelle et du français, travaillant sur la tutelle de l'Institut, pointe les difficultés à définir des indicateurs pertinents, qui n'étaient pas encore fixés au moment de l'entretien, le 16 mars 2011. Le problème réside dans la difficulté à trouver des indicateurs de nature qualitative ; la plupart sont quantitatifs (nombre de pays où l'Institut français est présent, nombre d'ouvrages français traduits...). La solution, fournie par le ministère de la Culture qui a la tutelle sur quelques 500 opérateurs, consiste à définir des indicateurs mesurant des dynamiques et des évolutions. Concernant par exemple la politique de numérisation de films français dans les cinémathèques en Afrique, il s'agit de mesurer le taux d'augmentation des films numérisés et proposés à la diffusion. Ce problème doit être considéré dans la perspective plus large de l'évaluation des politiques publiques et de l'influence du *New Public Management* dans l'action publique en général et dans l'action diplomatique en particulier.

### *B. Le difficile rattachement administratif du réseau culturel à l'Institut français*

L'expérimentation du rattachement du réseau culturel à l'étranger à l'Institut français, qui doit débuter le 1<sup>er</sup> janvier 2012 pour une durée de trois ans, soulève un certain nombre de problèmes d'ordre principalement « technique ». Comme le rappelle l'avis rédigé par M. François Rochebloine, député, « *l'expérimentation fera l'objet d'un titre spécifique dans le décret d'application de la loi sur l'action extérieure de l'Etat, visant à en définir les modalités : financières et comptables (type de comptabilité appliquée aux postes expérimentateurs, modalités des délégations de crédits...)* ; *en termes de statut des personnels (employeur, types de contrat, modalités de recrutement...)* ; *en termes de statut fiscal et juridique vis-à-vis de l'ambassade et des autorités locales* »<sup>259</sup>. Selon le chargé de mission de la Direction de la politique culturelle et du français que nous avons rencontré, l'expérimentation est préparée en deux étapes : la sélection des postes expérimentateurs, comme on l'a vu, et le « *défrichage* », selon ses propres mots, qui vise à anticiper et évaluer les problèmes que soulève la mise en place de l'expérimentation. Elle implique des changements administratifs majeurs puisque le réseau ne sera plus rattaché au ministère des Affaires étrangères et à ses services extérieurs (les ambassades) mais à un établissement public à caractère industriel et commercial : ce changement suppose des transformations sur les plans juridique, financier et comptable ou encore de gestion des ressources humaines.

---

<sup>259</sup> Assemblée nationale, Avis n° 2861 présenté au nom de la commission des affaires étrangères sur le projet de loi de finances, « Action extérieure de l'État », « Diplomatie culturelle et d'influence » par M. François Rochebloine, 14 octobre 2010, p. 51

Juridiquement, le réseau culturel, dans les pays concernés par l'expérimentation, change de statut. Dans l'ensemble des pays où la France dispose d'une présence culturelle, les services culturels, faisant partie des ambassades, et les centres et instituts culturels, sans personnalité morale mais dotés d'une autonomie financière, sont fusionnés en une seule structure. Dans les postes expérimentateurs, ces structures uniques sont rattachées à l'Institut français et prennent son nom : elles constituent désormais les bureaux locaux de l'EPIC parisien, qui « assure la programmation de leurs activités, leur suivi et leur gestion administrative et financière »<sup>260</sup>, et non plus des structures dépendant des ambassades comme c'est le cas dans les postes non expérimentateurs.

Ce changement de statut juridique dans les postes expérimentateurs implique un changement du statut des personnels des bureaux locaux de l'Institut français. Le décret de création de l'Institut français rappelle que « l'organisation, les conditions de la gestion administrative et financière des bureaux locaux sont précisées par le cahier des charges »<sup>261</sup>, conclu entre le Quai d'Orsay et l'Institut français, dont la loi du 27 juillet 2010 indique qu'il « précise les modalités de cette expérimentation et de son suivi régulier »<sup>262</sup>. L'expérimentation provoque le transfert à l'Institut français et à ses bureaux locaux des moyens financiers et humains détenus jusque là par le ministère des Affaires étrangères et les ambassades. Le transfert s'opère entre l'État, personne morale de droit public, et l'EPIC Institut français, personne morale publique largement régie par le droit privé : son personnel est soumis en principe au Code du travail, se rapprochant ainsi des salariés du secteur privé, ses ressources sont diversifiées par la possibilité de faire appel à des financements privés. Dès lors ce changement de statut et ce transfert de moyens financiers et humains révèle une réelle complexité ; l'expérimentation sert à défricher tous les problèmes que pose le rattachement du réseau culturel à l'Institut français dans les postes expérimentateurs avant l'entrée en vigueur du rattachement de l'ensemble du réseau à l'EPIC dans trois ans, qui reste, rappelons-le, l'objectif de la réforme.

Le transfert de personnels du ministère des Affaires étrangères vers l'Institut français constitue le point le plus sensible de l'expérimentation. Le réseau culturel comprend environ 4 000 agents répartis en plusieurs catégories : fonctionnaires expatriés, agents contractuels de droit français et recrutés locaux soumis au droit local. Le décret précise que « pendant l'expérimentation, les contrats de droit public des agents affectés dans les établissements et

---

<sup>260</sup> Décret 2010-1695 du 30 décembre 2010 relatif à l'Institut français, article 20, II., alinéa 1<sup>er</sup>

<sup>261</sup> *Ibid.*, article 20, IV., alinéa 2

<sup>262</sup> Loi n° 2010- 873 du 27 juillet 2010 relative à l'action extérieure de l'État, article 11, alinéa 5

*services rattachés à l'Institut français en application du II sont transférés à l'Institut français jusqu'au terme de l'expérimentation ou, si le contrat arrive à échéance avant la fin de l'expérimentation, jusqu'au terme du contrat. Les contrats de travail soumis au droit du pays de résidence sont transférés à l'Institut français dans les conditions prévues par leur contrat* »<sup>263</sup>. Les fonctionnaires titulaires du ministère sont mis en détachement ou à disposition mais les recrutés locaux, employés par les ambassades et les établissements culturels, soumis au droit du pays dans lequel ils se trouvent, sont licenciés par le poste diplomatique puis employés par l'Institut français. Or, il faut tenir compte des coûts des emplois en équivalents temps plein (ETP) qui sont transférés : le chargé de mission de la Direction de la politique culturelle nous a fait observer que les charges liées à un emploi relevant du droit privé sont plus importantes que les charges liées à un emploi public. Dès lors, le nombre d'ETP réellement créés par l'Institut français est moins important que le nombre d'ETP effectivement transférés par le ministère ; il en résulte un coût plus lourd pour l'opérateur.

D'autre part, l'expérimentation, au travers du changement de statut du réseau et de ses agents, se heurte à des problèmes liés à la fiscalité à laquelle sont soumis les agents. Les services culturels des ambassades et les centres et instituts culturels liés, en raison de l'absence de personnalité morale, aux missions diplomatiques jouissaient du privilège de ne pas être soumis à la TVA dans les pays où cet impôt existe. Si l'on suit cet exemple pris par le chargé de mission qui nous a reçu, les bureaux locaux de l'Institut français, qui n'ont plus de lien juridique direct avec les missions diplomatiques, sont soumis à la TVA, ce qui pèse sur leur budget. Toutefois, le cahier des charges de l'expérimentation spécifie que *« partout où cela est possible, le bureau local peut être présenté auprès des autorités locales comme un service d'ambassade, afin de pouvoir bénéficier d'un régime d'exonération fiscale »*<sup>264</sup>.

Selon ce chargé de mission, qui travaille sur la tutelle de l'Institut français et sur la mise en place de l'expérimentation, le ministère des Affaires étrangères et l'Institut français ont anticipé certains de ces problèmes ; pourtant, l'expérimentation a permis d'en dévoiler d'autres, qui n'ont pas été envisagés. Ces problèmes techniques expliquent, selon le chargé de mission, les réticences émanant des agents du réseau culturel, pour qui le rattachement à l'Institut français comporte bien des incertitudes. Dès lors, l'expérimentation est aussi conçue comme un moyen de réduire l'incertitude en « défrichant » les problèmes et en explorant toutes les solutions possibles.

---

<sup>263</sup> Décret 2010-1695 du 30 décembre 2010 relatif à l'Institut français, article 20, V., alinéa 1<sup>er</sup> et 2

<sup>264</sup> Cahier des charges de l'expérimentation du rattachement du réseau culturel à l'Institut français, p. 1

## II. Un déficit de management

Les problèmes que soulève l'expérimentation du rattachement du réseau culturel à l'Institut français relèvent notamment de la gestion des ressources humaines, considérée comme un point faible du ministère des Affaires étrangères et de ses réseaux. Or, la mise en place de l'Institut français et le rattachement du réseau culturel à celui-ci sont considérés comme des réponses à ce déficit de management expliqué notamment par le peu de considération de ce domaine dans le métier diplomatique.

### *A. L'insuffisante professionnalisation des agents du réseau culturel*

Comme pour la refonte des opérateurs de la diplomatie d'influence, le Parlement s'est saisi des questions touchant à la gestion du réseau culturel à l'étranger. Un point essentiel fait l'objet de constats et de recommandations : la gestion des ressources humaines est considérée comme un des handicaps dont souffre le réseau. Pour M. Louis Duvernois, ce réseau « *se caractérise par une très grande mobilité géographique et fonctionnelle (flux annuels de recrutements allant de 350 à 600 postes) et par le recrutement d'agents soumis à divers statuts et régimes. Cette spécificité requiert la mise en place d'une gestion des ressources humaines de notre réseau dynamique et réactive* »<sup>265</sup>. Dans leur rapport d'information, MM. Jacques Legendre et Josselin de Rohan notent que « *l'ensemble des personnes auditionnées par la commission se sont prononcées en faveur d'une refonte majeure de la politique des ressources humaines de notre réseau culturel à l'étranger* »<sup>266</sup>.

Plusieurs critiques sont formulées à l'encontre de politiques menées dans ce domaine : rigidité du recrutement, insuffisance de la formation et de la professionnalisation des agents, brièveté de la durée d'immersion des agents ou encore absence de débouchés et de perspectives de carrières. La proportion d'agents issus du ministère de l'Éducation nationale est jugée trop importante bien que, depuis quelques années, de plus en plus d'agents soient diplômés en ingénierie culturelle et considérés comme mieux à même de promouvoir la culture française à l'étranger, tandis que les diplomates placés à la tête de centres ou d'instituts sont considérés comme ignorant les réalités culturelles du pays dans lequel ils sont

---

<sup>265</sup> Sénat, Avis n° 237 fait au nom de la commission de la culture, de l'éducation et de la communication sur le projet de loi relatif à l'action extérieure de l'État par M. Louis Duvernois, 28 janvier 2010, p. 15

<sup>266</sup> Sénat, Rapport d'information n° 458 fait au nom de la commission des affaires culturelles et de la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées sur la réforme de l'action culturelle extérieure par MM. Jacques Legendre et Josselin de Rohan, 10 juin 2009, p. 65



affectés. Les agents appelés à diriger un centre ou un institut culturel à l'étranger n'ont droit qu'à cinq jours de formation. Les agents du réseau culturel voient leur durée d'immersion dans un même poste limitée : ils sont affectés à un poste pour une durée de trois ans renouvelable une fois dans un autre poste alors que les agents des réseaux britannique, allemand et espagnol sont affectés pour environ cinq ans. Enfin, les agents, à l'issue de leur parcours dans le réseau culturel, ne se voient pas proposer de postes dans le domaine de la culture à l'étranger ou en France, contrairement aux agents du Goethe Institut qui « *se voient ensuite régulièrement proposer de se replonger directement dans la culture allemande en participant à un grand événement culturel en Allemagne* »<sup>267</sup>. M. Gilles d'Ettore en conclut que « *le réseau français manque d'une sorte de corps d'ingénieurs de l'action culturelle extérieure, comme ceux que possèdent le British Council ou l'institut Goethe, dont les membres savent qu'ils développeront leurs compétences et feront carrière au sein de l'institution* »<sup>268</sup>.

La réforme de 2010 est censée apporter une réponse aux carences de la gestion des ressources humaines : la loi du 27 juillet 2010 prévoit que l'Institut français a pour mission « *le conseil et la formation professionnels des personnels français et étrangers concourant à ces missions, et notamment des personnels du réseau culturel français à l'étranger, en liaison avec les organismes compétents. A ce titre, l'institut est associé à la politique de recrutement, d'affectation et de gestion des carrières de ces personnels* ». L'Institut français doit notamment assurer la formation des agents du réseau : il s'agit d'offrir une formation initiale et continue aux agents mais aussi de les professionnaliser afin de leur offrir des débouchés, avec le concours notamment du ministère de la Culture qui, selon le secrétaire général de l'Institut français, fait « *l'interface* » avec les politiques et institutions culturelles françaises. Ces dispositions s'inscrivent dans la continuité des propositions formulées en 2009 par MM. Legendre et de Rohan pour qui « *la future agence est appelée à prendre en charge la formation initiale et continue des personnels en postes dans le réseau culture ; la continuité des parcours professionnels au sein du réseau culturel doit être améliorée ; une réflexion doit s'engager sur la possibilité de faire émerger, au sein de la fonction publique d'État, une spécialisation des carrières ; l'émergence éventuelle d'un tel profil professionnel doit*

---

<sup>267</sup> *Ibid.*, p. 66

<sup>268</sup> Assemblée nationale, Avis n° 2505 fait au nom de la commission des affaires culturelles et de l'éducation sur le projet de loi relatif à l'action extérieure de l'État par M. Gilles d'Ettore, 10 mai 2010, p. 21

*s'accompagner d'un renforcement de la mobilité interne (...) et externe* »<sup>269</sup>. Selon les deux sénateurs, « *seul le transfert de la gestion des ressources humaines du réseau culturel à l'agence permettrait de mettre en œuvre ces axes de rénovation* »<sup>270</sup>.

Il s'agit donc, au travers de cette réforme, de développer les compétences des agents du réseau dans le domaine culturel en renforçant la formation et en diversifiant les profils, afin de recruter ceux que l'on considère comme les meilleurs. Cette politique s'inscrit dans la volonté, proclamée par le Livre blanc sur la politique étrangère de la France, de créer des filières au sein du métier diplomatique. La commission du Livre blanc en propose trois : « *un profil économique et européen, avec trois options de spécialisation plus fine : action économique et commerciale, questions globales et développement et affaires européennes ; un profil affaires politiques et de sécurité, couvrant en particulier les affaires stratégiques et de sécurité, les volets politiques de l'ONU et des autres organisations internationales, et la gestion de crise ; un profil « communication et influence », qui pourrait couvrir la communication et les politiques en matière de culture, d'enseignement, et d'attractivité* »<sup>271</sup>. Ces problèmes liés à la gestion des ressources humaines, donc au management, doivent être analysés au prisme des pratiques et des représentations qui caractérisent le métier diplomatique.

### *B. Le management : une fonction peu valorisée dans le métier diplomatique*

Le management est, à bien des égards, le parent pauvre du métier diplomatique et les compétences managériales et gestionnaires, essentielles pour doctrine du *New Public Management*, sont bien peu valorisées. Les raisons en sont historiques et sociologiques : la diplomatie forme un corps fortement structuré et les diplomates sont marqués par un esprit de corps développé ; c'est le résultat, selon Marie-Christine Kessler, d'« *une socialisation interne qui donne aux membres des principes d'action et des références identiques* »<sup>272</sup> qui se traduisent par des modes de penser et de faire communs. Cette unité se manifeste par un fort sentiment d'appartenance qui se manifeste dans le vocabulaire : les diplomates parlent du « Quai », du « Département », de la « Maison » ou encore de la « Carrière ». Cet univers

---

<sup>269</sup> Sénat, Rapport d'information n° 458 fait au nom de la commission des affaires culturelles et de la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées sur la réforme de l'action culturelle extérieure par MM. Jacques Legendre et Josselin de Rohan, 10 juin 2009, pp. 66-67

<sup>270</sup> *Ibid.*, p. 67

<sup>271</sup> Livre blanc sur la politique étrangère et européenne de la France, JUPPÉ Alain, SCHWEITZER Louis (dir.), *La France et l'Europe dans le monde (2008-2020)*, Paris, La Documentation française, 2008, p. 90

<sup>272</sup> KESSLER Marie-Christine, *La politique étrangère de la France. Acteurs et processus*, Paris, Presses de Sciences Po, 1999, p. 130

commun, cette culture partagée s'incarnent dans ce qu'Yvan Bazouni nomme « *l'aristocratie* », pilier de ce « *petit ministère où l'esprit de corps est prégnant et où l'identité professionnelle est fortement ressentie par le personnel* »<sup>273</sup>.

Cependant, les fondements du métier de diplomate sont bousculés par les réformes menées depuis les années 1990. Nous avons étudié dans le premier chapitre du mémoire les principes et les manifestations de ces réformes influencées par le *New Public Management*. De cette réforme permanente du Quai d'Orsay procède une intériorisation de nouvelles représentations et un apprentissage de nouveaux comportements. Ces représentations et ces comportements renouvelés traduisent une évolution profonde du métier de diplomate qui heurte les conceptions traditionnelles. Alors que le diplomate « classique » s'est totalement approprié « *l'aristocratie* » ainsi que les codes, usages et représentations de la « Carrière », le diplomate « moderne » obéit à une nouvelle conception du métier : c'est avant une « tour de contrôle » : « *l'interministériel devient le cadre de travail naturel du diplomate* »<sup>274</sup>. Cette polyvalence implique un renouvellement des compétences : le diplomate moderne est un manager, un gestionnaire, autrement dit un « chef d'équipe » et un « meneur d'hommes ». Dans un rapport d'information du Sénat, M. Adrien Gouteyron notait que « *les compétences de « leadership », de communication, de négociation sociale et de « management », non seulement des ressources humaines d'un poste à l'étranger, mais de la communauté française toute entière, sont essentielles dans l'exercice du métier d'ambassadeur* »<sup>275</sup>. En même temps, ce renouvellement des compétences traduit un éclatement du métier : « *à défaut de pouvoir en déterminer les principales caractéristiques, c'est donc sa diversité qui définit le métier de diplomate* »<sup>276</sup> ; Yvan Bazouni distingue plusieurs spécialités matérielles du métier : la diplomatie multilatérale, la diplomatie bilatérale, la diplomatie économique, la diplomatie culturelle et de coopération et, enfin, les activités consulaires.

Valérie Boussard et Marc Lorient ont repris cette l'idée d'une opposition entre la « diplomatie traditionnelle », « *ournée vers des échanges bilatéraux élitistes et confidentiels entre dirigeants politiques – par l'intermédiaire des diplomates – dans le but de nouer des alliances défensives ou offensives* »<sup>277</sup> et la « nouvelle diplomatie », « *caractérisée par une plus grande ouverture aux questions multilatérales (...) ; une plus grande nécessité de*

---

<sup>273</sup> BAZOUNI Yvan, *Le métier de diplomate*, Paris, L'Harmattan, Collection Logiques juridiques, 2005, p. 27

<sup>274</sup> BAZOUNI Yvan, *Le métier de diplomate*, Paris, L'Harmattan, Collection Logiques juridiques, 2005, p. 107

<sup>275</sup> Sénat, Rapport d'information n° 268 fait au nom de la commission des finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la Nation sur la gestion des carrières des hauts fonctionnaires du ministère des affaires étrangères et européennes par M. Adrien Gouteyron, 9 avril 2008, pp. 22-23

<sup>276</sup> BAZOUNI Yvan, *op. cit.*, p. 216

<sup>277</sup> BOUSSARD Valérie, LORIENT Marc, « Les cadres du ministère des affaires étrangères et européennes face à la LOLF », *Revue française d'administration publique*, 2008/4, n° 128, p. 719

*spécialisation, y compris sur les problèmes économiques et commerciaux ; un souhait de servir de catalyseur des multiples échanges internationaux (...) et, enfin, une plus grande place accordée à la gestion des moyens et des hommes, c'est-à-dire une plus grande qualification en management, et en techniques financières »<sup>278</sup>.*

Il ne faut cependant pas proclamer trop vite la victoire du diplomate moderne sur le diplomate classique : cette seconde figure s'est certes estompée au profit de la première mais elle n'a pas disparu. Les anciennes conceptions persistent – y compris dans les représentations collectives qui fustigent une vision compassée, celle de la « diplomatie de la tasse de thé » – au travers d'une hiérarchie, basée sur le prestige, des métiers et des activités. Malgré la propagation du « langage modernisateur »<sup>279</sup> porté par les tenants de la diplomatie moderne ou ceux que l'on pourrait appeler les « élites de la réforme » (les jeunes énarques notamment), « l'aristocratie » se maintient au travers de la hiérarchie des métiers de la diplomatie. Ainsi la victoire de la diplomatie moderne, fondée sur le management, n'est pas totale ; une enquête nous a d'ailleurs fait observer que les diplomates sont de « mauvais gestionnaires » dans la mesure où on ne choisit pas la « Carrière » pour exercer des fonctions de manager. Les fonctions managériales sont moins prisées et les compétences gestionnaires moins valorisées car c'est bien le travail politique, c'est-à-dire l'analyse politique, la gestion de crises et de conflits, qui entouré du plus grand prestige. Valérie Boussard et Marc Lorient opposent « le monde noble de la diplomatie traditionnelle, faite de travail politique et relationnel » et « le monde plus ingrat de la gestion administrative, fait de travail routinier et standardisable »<sup>280</sup>.

Le métier diplomatique est donc toujours traversé par cette tension entre, d'une part, la noblesse et le prestige de la traditionnelle diplomatie politique, incarnée par la Direction générale des Affaires politiques et de sécurité ou le métier d'ambassadeur et, d'autre part, la routine et la banalité des activités managériales et gestionnaires, au cœur de la Direction générale de l'Administration ou du métier consulaire. Ce clivage est réactivé par les réformes inspirées du *New Public Management*, conduites depuis deux décennies, qui revalorisent les compétences managériales et les savoirs gestionnaires, à l'instar de la Loi organique relative aux lois de finances (LOLF). Selon Valérie Boussard et Marc Lorient, « la LOLF réactive les clivages traditionnels à l'intérieur du corps des cadres de ce ministère, en rendant plus visible la distinction entre activités politiques, consulaires et gestionnaires »<sup>281</sup>. Elle réactive les clivages en imposant à l'activité diplomatique les principes chers au *New Public*

---

<sup>278</sup> BOUSSARD Valérie, LORIENT Marc, *art. cit.*, p. 719

<sup>279</sup> BAZOUNI Yvan, *op. cit.*, p. 279

<sup>280</sup> BOUSSARD Valérie, LORIENT Marc, *art. cit.*, p. 725

<sup>281</sup> *Ibid.*, p. 718

*Management* comme, notamment, l'évaluation et la mesure de la performance au travers d'indicateurs ; or, les tenants de la diplomatie traditionnelle soutiennent l'activité diplomatique ne peut être mesurée, en raison de sa spécificité, et s'inquiètent du risque « *que seul compte ce qui peut se compter* »<sup>282</sup>.

Nous venons, dans cette section, d'envisager les problèmes « techniques », relevant essentiellement du management et de la gestion des ressources humaines, ainsi que leurs facteurs explicatifs, que pose la réforme de l'action culturelle extérieure. Il s'agit maintenant d'en appréhender un qui conditionne la réussite et même l'utilité de cette réforme.

## ***Section 2 : L'avenir de l'Institut français suspendu à la question du rattachement du réseau culturel***

L'avenir de la réforme, et notamment la création de l'Institut français, son élément central, paraît à bien des égards incertain. Aux obstacles et difficultés que nous venons de voir, s'ajoute l'enjeu essentiel que constitue rattachement du réseau culturel à l'Institut français. Cette question conditionne l'avenir de la réforme : si le rattachement est décidé, la réforme pourra être considérée comme une réussite ; si, à l'inverse, le Gouvernement renonce à rattacher le réseau, la mise en place de l'Institut français n'aura pas atteint son but. Il s'agit aussi de réfléchir, de manière générale, aux relations que l'État entretient avec ses opérateurs. Même si l'on ne peut rester qu'au stade des hypothèses, deux cas de figure semblent émerger : l'autonomisation de l'Institut français vis-à-vis de sa tutelle ou son assujettissement à l'État.

### **I. Vers une autonomisation de l'Institut français ?**

L'objet est de réfléchir à une possible autonomisation de l'Institut français par rapport à l'État. C'est une éventualité qui ne peut être écartée : certains opérateurs échappent à leur autorité de tutelle, à l'instar de l'Agence française de développement (AFD). Dès lors, un pilotage fort apparaît indispensable alors que la tendance administrative actuelle est à la création d'opérateurs.

---

<sup>282</sup> BOUSSARD Valérie, LORIOU Marc, *art. cit.*, p. 723

### A. De la nécessité d'un pilotage stratégique fort

Plusieurs responsables nous ont fait observer que la nécessité d'un pilotage stratégique fort de l'Institut français de la part de l'État est centrale dans le succès de la réforme. Une ancienne Directrice générale du Quai d'Orsay explique que la tutelle, pour être efficace, doit s'appuyer sur un pilotage exigeant et une administration forte. Elle fait référence au Goethe Institut dont le réseau à l'étranger est constamment inspecté par une équipe de l'agence centrale. La secrétaire générale de l'Institut français nous a affirmé qu'une tutelle forte est une des conditions impératives du succès de la réforme : selon elle, le ministère des Affaires étrangères doit constamment donner des instructions fortes, de nature politique, afin de conserver la maîtrise de l'Institut et de la diplomatie culturelle. L'Institut français, « tête de réseau »<sup>283</sup>, a pour missions de fournir un appui au réseau culturel et d'adresser au Quai d'Orsay des propositions en matière de politique culturelle extérieure, non de définir des axes stratégiques pour orienter celle-ci. L'exercice d'une tutelle forte, d'un pilotage stratégique fort implique que le ministère des Affaires étrangères dispose des outils adéquats.

Le Quai d'Orsay dispose de structures chargées d'assurer cette tutelle forte. Le deuxième Conseil de modernisation des politiques publiques (CMPP), réuni en avril 2008, a décidé, comme on l'a vu, la « constitution au sein du ministère des Affaires étrangères, à partir de la direction générale de la coopération internationale et du développement - DGCID, d'une direction d'état-major chargée de l'élaboration de la stratégie, de la définition des politiques, ainsi que du pilotage, de la tutelle et de l'évaluation des opérateurs »<sup>284</sup>. La Direction générale de la Mondialisation (DGM), qui se substitue à la Direction générale de la Coopération internationale et du Développement (DGCID) assume donc, au nom de l'État, la tutelle des opérateurs de la diplomatie d'influence. Au sein de la DGM, la Direction de la politique culturelle et du français est chargée de la tutelle et du pilotage stratégique de l'Institut français. La mise en place de la DGM n'a pas bouleversé l'architecture administrative du Quai d'Orsay dans le domaine de l'action culturelle extérieure : la Direction de la politique culturelle et du français, créée en 2009<sup>285</sup> remplace la

---

<sup>283</sup> Assemblée nationale, Rapport n° 2513 fait au nom de la commission des affaires étrangères sur le projet de loi relatif à l'action extérieure de l'État par M. Hervé Gaymard, 12 mai 2010, p. 120

<sup>284</sup> Révision générale des politiques publiques, *Dossier du Conseil de modernisation des politiques publiques*, 4 avril 2008

<sup>285</sup> Décret 2009-291 du 16 mars 2009 portant organisation de l'administration centrale du ministère des affaires étrangères et européennes

Direction de la coopération culturelle et du français créée en 1998<sup>286</sup>, qui faisait partie de la DGCID créée à l'occasion de la fusion des ministères des Affaires étrangères et de la Coopération. Ces directions appartiennent ou ont appartenu à des structures plus larges.

Il est ici nécessaire de s'interroger sur l'efficacité de ces grandes directions générales dans le pilotage stratégiques des opérateurs de l'État. Déjà, la DGCID était critiquée pour sa lourdeur et son incapacité à assumer une fonction de pilotage stratégique : M. Louis Duvernois soulignait en 2004 que « *la DGCID, loin d'être une « holding » susceptible de penser et de mettre en cohérence notre action culturelle, reste le prototype d'une administration centralisatrice chargée -ou plutôt se chargeant- de concevoir les stratégies mises en œuvre, d'assurer la tutelle des différents organismes appelés à lui apporter sa contribution, et d'assumer le rôle d'opérateur principal des actions de diffusion, de coopération ou d'échange* »<sup>287</sup>. Mais surtout, la DGCID paraissait « *empêtrée par la lourdeur de ses tâches de gestion, elle néglige ses missions « stratégiques » et de contrôle* »<sup>288</sup>. Durant l'examen du projet de loi relatif à l'action extérieure de l'État, plusieurs parlementaires ont insisté sur la nécessité d'un pilotage mieux assuré par une nouvelle Direction générale en soulignant l'échec de la DGCID dans ce domaine : M. Joseph Kergueris notait qu'« *au sein de l'administration centrale, l'ancienne direction générale de la coopération internationale et du développement n'a pas réussi à élaborer une véritable stratégie, ni à exercer réellement sa tutelle sur les opérateurs, étant absorbée dans les tâches de gestion quotidienne du réseau* »<sup>289</sup> ; M. Louis Duvernois déplorait à nouveau que « *l'ancienne direction générale de la coopération internationale et du développement (DGCID) du Quai d'Orsay soit absorbée de façon excessive par des tâches lourdes de gestion quotidienne du réseau qui finissent par masquer son rôle principal de direction stratégique* »<sup>290</sup>.

La DGCID, qui a été, dès sa création en 1998, le plus important service du ministère avec près de 500 agents, était absorbée par des tâches de gestion qui l'empêchaient de remplir pleinement sa mission de pilotage stratégique. Ce sont donc la lourdeur de la structure et l'hétérogénéité de ses attributions qui sont en cause. Or, la DGM ne rompt pas avec l'héritage de la DGCID : elle a été constituée à partir de la DGCID et de la Direction des Affaires

---

<sup>286</sup> Décret 98-1124 du 10 décembre 1998 portant organisation de l'administration centrale du ministère des affaires étrangères

<sup>287</sup> Sénat, Rapport d'information n° 91 fait au nom de la commission des affaires culturelles sur la stratégie d'action culturelle de la France à l'étranger par M. Louis Duvernois, 1<sup>er</sup> décembre 2004, p. 71

<sup>288</sup> *Ibid.*, p. 72

<sup>289</sup> Sénat, Rapport n° 262 fait au nom de la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées sur le projet de loi relatif à l'action extérieure de l'État par M. Joseph Kergueris, 3 février 2010, p. 12

<sup>290</sup> Sénat, Avis n° 237 fait au nom de la commission de la culture, de l'éducation et de la communication sur le projet de loi relatif à l'action extérieure de l'État par M. Louis Duvernois, 28 janvier 2010, p. 14

économiques et financières. Comme la DGCID, la DGM est la plus grande structure du Quai d'Orsay, avec plus de 500 agents, malgré les transferts de postes, et des attributions nombreuses et variées : son champ d'action s'étend des questions économiques et financières à l'action culturelle extérieure en passant par les enjeux sanitaires, environnementaux ou migratoires. Sans doute la DGM, comme la DGCID, est-elle empêtrée dans des fonctions de gestion et non de pilotage stratégique : elle n'est pas configurée pour être une « *direction d'état-major, une direction stratégique apte à traiter des grands sujets transversaux imposés par la mondialisation et à fixer les grandes orientations stratégiques* »<sup>291</sup>, comme le prévoient les CMPP et les rapports d'étape de la RGPP. Selon une ancienne Directrice de la coopération culturelle et du français, la DGCID était une structure trop lourde et trop large en ce qu'elle englobait des sujets trop nombreux et trop variés : il était dès lors difficile de travailler efficacement et d'être opérationnel ; or les attributions de la DGM sont encore plus étendues. D'après cette ancienne Directrice, la Direction générale des Relations culturelles, scientifiques et techniques (DGRCST), fusionnée en 1998 avec la Direction du Développement du ministère de la Coopération, était plus efficace et opérationnelle, avec des effectifs réduits (150 à 200 agents).

Il est nécessaire que le ministère des Affaires étrangères exerce une tutelle efficace et un pilotage stratégique fort sur l'Institut français afin de ne pas en perdre le contrôle car, pour certains, comme M. Hervé Féron, député, « *la création d'un EPIC est un signe avant-coureur du désengagement financier de l'État, mais aussi de son désengagement politique* »<sup>292</sup>. L'exigence d'un pilotage fort est inhérente à la politique, issue du modèle de l'État-stratège, de mise en place d'opérateurs.

### *B. Le modèle de l'Etat-stratège appliqué à la politique étrangère*

La décision de créer un opérateur de l'action culturelle extérieure, sous la forme d'un établissement public à caractère industriel et commercial (EPIC), témoigne d'une tendance qui caractérise les politiques de réforme de l'administration depuis environ deux décennies : il s'agit de délester l'État de certaines de ses missions en le recentrant sur les principales.

---

<sup>291</sup> BADEL Laurence « Les « Livres blancs », une méthode de réforme dans le sillage de la RGPP ? A propos du « Livre blanc sur la France et l'Europe dans le monde » », *Revue française d'administration publique*, 2010/4, n° 136, p. 982

<sup>292</sup> Assemblée nationale, Rapport n° 2513 fait au nom de la commission des affaires étrangères sur le projet de loi relatif à l'action extérieure de l'État par M. Hervé Gaymard, 12 mai 2010, p. 79



Ces politiques d'externalisation trouvent leur inspiration dans la doctrine du *New Public Management* et leur principe dans le modèle d'État-stratège. Ce modèle, qui repose sur une nouvelle architecture organisationnelle, a, selon Philippe Bezes, pour but « *de séparer et de différencier les fonctions stratégiques de décision, de conception, de pilotage mais aussi de contrôle ou d'évaluation des politiques publiques, des fonctions dites « administratives » chargées de la mise en œuvre, de la simple « exécution » ou de la prise en charge des politiques publiques* »<sup>293</sup>. Ainsi l'État-stratège prône une division verticale du travail administratif : la décision et la mise en œuvre ne sont plus assurées par les mêmes acteurs. Ici le ministère des Affaires étrangères définit, oriente et évalue l'action culturelle extérieure tandis que l'Institut français l'applique en disposant d'une liberté et d'une autonomie de gestion (financière, de personnels...).

Si, selon Daniel Benamouzig et Julien Besançon, « *la création d'agences est en passe de devenir une manie au sein de l'administration* »<sup>294</sup>, le modèle de l'État-stratège n'est pas nouveau : « *ces formes institutionnelles ne sont certes pas totalement nouvelles, puisque les premiers organismes qui s'y apparentent ont été créés dès les années 1960. Mais elles ont incontestablement connu un nouvel essor depuis les années 1990* »<sup>295</sup>. L'action extérieure de l'État n'a pas échappé à cette tendance lourde des réformes administratives : l'Agence pour l'enseignement français à l'étranger (AEFE) a été créée en 1990, l'Agence française de développement (AFD) en 1998. Le modèle de l'État-stratège a donné lieu à une appropriation par la sphère politico-administrative : un pas est franchi avec la mission sur les responsabilités et l'organisation de l'État, présidée en 1993 par M. Jean Picq. Dans son rapport, la mission propose de « *faire des établissements publics un outil de la modernisation de l'État* »<sup>296</sup> et de « *créer de nouvelles agences* »<sup>297</sup> dans la mesure où elles bénéficient d'une image favorable en ce qu'elles « *incarnent des idées de modernisation, d'efficacité et de réactivité de l'État. Elles répondent aux objectifs d'un nouveau service public conjuguant souplesse d'organisation interne, flexibilité de gestion, atténuation des lourdeurs hiérarchiques, meilleur service à l'utilisateur* »<sup>298</sup>. Les agences consistent donc à « *abandonner les structures jugées monolithiques de l'État et de procéder à un « désenchevêtrement du secteur public* »

---

<sup>293</sup> BEZES Philippe, *Réinventer l'Etat. Les réformes de l'administration française (1962-2008)*, Paris, PUF, collection Le Lien Social, 2009, pp. 377-378

<sup>294</sup> BENAMOUZIG Daniel, BESANÇON Julien, « Les agences, de nouvelles administrations publiques ? », in BORRAZ Olivier, GUIRAUDON Virginie, *Politiques publiques*, Paris, Presses de Sciences Po, 2008, p. 283

<sup>295</sup> *Ibid.*, p. 284

<sup>296</sup> Mission sur les responsabilités et l'organisation de l'État, *L'État en France. Servir une nation ouverte sur le monde*, Rapport au Premier ministre, Paris, La Documentation française, 1995, p. 118

<sup>297</sup> *Ibid.*

<sup>298</sup> BENAMOUZIG Daniel, BESANÇON Julien, *op. cit.*, p. 283

par la création d'agences indépendantes munies de budget, d'objectifs clairs et d'un management autonome »<sup>299</sup>. Le rapport de la mission Picq proposait déjà de « mieux séparer les fonctions proprement politiques et les fonctions d'exécution »<sup>300</sup> en matière de coopération internationale et d'aide au développement.

L'application du modèle d'État-stratège à l'action extérieure n'est pas anodine : alors que les externalisations et le recours à des opérateurs concernaient essentiellement les politiques économique et sociale de l'État, l'action extérieure de ce dernier est aujourd'hui touchée. Comme on l'a vu, la gestion du réseau d'établissements scolaires et l'aide au développement ont été, depuis quelques années, confiées à des agences. Aujourd'hui la politique culturelle extérieure, l'expertise et la mobilité internationales sont externalisées : certes, il existait déjà des opérateurs dans ces domaines (CulturesFrance, CampusFrance, Egide, France coopération internationale) mais la réforme de 2010, les a encore renforcés en leur accordant ce statut d'établissement public à caractère industriel et commercial (EPIC) qui leur confère une plus grande autonomie de gestion. L'Institut français dispose, par son statut d'EPIC, d'une plus grande autonomie que CulturesFrance, autrefois simple association. C'est donc un « saut qualitatif » qui est effectué avec la réforme de 2010, à la fois par le changement de statut juridique des opérateurs et par l'application du modèle d'État-stratège et des politiques d'externalisation à la diplomatie culturelle et d'influence, axe majeur de la politique étrangère de la France. La mission Picq prône un recentrage de l'État sur ses missions et activités premières ; or, c'est, avec la réforme de l'action culturelle extérieure de 2010, un domaine régalien – en l'occurrence, une des composantes de la politique étrangère –, qui est externalisé. Ainsi une mission régaliennne, touchant à la souveraineté de l'État, est abandonnée à un opérateur qui éventuellement, notamment si le réseau culturel lui est rattaché, s'autonomisera vis-à-vis de son autorité de tutelle.

La mise en place d'établissements publics pour l'action culturelle extérieure, pour la mobilité internationale et pour l'expertise technique internationale renforce la fragmentation de l'État. On a bien affaire à un « État segmenté », comme Jacques Chevallier l'a écrit : la « représentation de l'État comme une machine, formée de rouages interdépendants et solidaires, ne coïncide plus avec la réalité. Un processus de fragmentation se produit, sous l'effet d'une double dynamique centrifuge : tandis que l'autonomie des structures personnalisées, sorte de « décentralisation fonctionnelle », se renforce (...), une politique de

---

<sup>299</sup> BEZES Philippe, « Le renouveau du contrôle des bureaucraties. L'impact du *New Public Management* », *Informations sociales*, n°126, 2005, p. 34

<sup>300</sup> Mission sur les responsabilités et l'organisation de l'État, *L'État en France. Servir une nation ouverte sur le monde*, Rapport au Premier ministre, Paris, La Documentation française, 1995, p. 43

*responsabilisation des services gestionnaires, sorte de « déconcentration fonctionnelle », tend à étendre leur capacité d'initiative »<sup>301</sup>. Un paradoxe apparaît : alors que les politiques de réforme de l'État affichent une volonté de rationaliser, de rendre plus efficace et cohérente l'action publique, la cohérence de l'organisation et de l'action de l'État est altérée par la multiplication de ses opérateurs. Dès lors, « l'État apparaît de plus en plus comme un assemblage hétérogène de dispositifs disposant de leur rationalité propre de fonctionnement »<sup>302</sup>.*

Dans le cas présent, notre réflexion est orientée sur le risque qu'une « décentralisation et déconcentration fonctionnelles » de la politique culturelle extérieure fait courir à la cohérence de l'action extérieure de la France. Cependant, il ne faut pas sous-estimer la capacité de l'État de contrôler ses opérateurs.

## II. Vers une inféodation de l'Institut français ?

L'hypothèse de soumission et de dépendance de l'Institut français vis-à-vis de l'État pourrait notamment se réaliser si le réseau culturel restait rattaché au ministère des Affaires étrangères et aux ambassades ; elle ne saurait être écartée dans la mesure où le ministère peut empiéter sur les missions de l'Institut français et où les ambassades maintiennent le réseau dans leur giron.

### *A. Un risque de confusion entre le ministère et l'Institut français*

L'externalisation d'une mission de l'État, c'est-à-dire le recours à un opérateur pour gérer un domaine d'action publique, implique une entière délégation : celle-ci, comme nous l'a fait remarquer une ancienne Directrice générale du ministère, nécessite que soient transférés l'ensemble des missions et des moyens jusque là détenus par l'État. Or, le risque existe que le ministère des Affaires étrangères outre passe sa mission de pilotage stratégique et s'immisce dans celle de mise en œuvre et de gestion, revenant à l'Institut français. Cette éventualité ne peut être négligée dans la mesure où ce cas de figure s'est déjà produit par le passé : dans un rapport de la commission des finances du Sénat établi sur la gestion de l'association CulturesFrance en 2007, MM. Michel Charasse et Adrien Gouteyron s'inquiétaient déjà du rôle de la DGCID : « dont on attend essentiellement une vision

---

<sup>301</sup> CHEVALLIER Jacques, *L'État post-moderne*, Paris, LGDJ, 3<sup>ème</sup> édition, 2008, p. 81

<sup>302</sup> *Ibid.*

*stratégique et l'exercice d'une tutelle efficace sur des opérateurs nombreux. Or le niveau des effectifs de la DGCID (plus de 480) montre que cette direction a un rôle plus large de programmation culturelle, et de distribution de crédits, en plus des subventions qu'elle verse à ses opérateurs* »<sup>303</sup>. Pour cette ancienne Directrice générale, l'Institut français est voué à l'échec dans la mesure où le ministère des Affaires n'abandonne pas son rôle en matière d'action culturelle extérieure : il restera impliqué dans la mise en œuvre des politiques dans ce domaine ; les mêmes fonctions seront ainsi assumées à la fois par le ministère – la Direction générale de la Mondialisation et la Direction de la politique culturelle et du français en l'occurrence –, et l'Institut français, avec les risques de confusion engendrant, comme on l'imagine, incohérence et inefficacité. Cette confusion existait déjà entre la DGCID et CulturesFrance, ainsi que le soulignait M. Louis Duvernois pour qui « *cette confusion des rôles, qui fait de l'administration une instance à la fois juge et partie, était à l'origine de graves dysfonctionnements. En effet, l'administration centrale, au lieu d'assumer pleinement sa mission de service public, se pose en unique opérateur des échanges, allant jusqu'à décourager les initiatives susceptibles de porter ombrage à sa volonté d'hégémonie* »<sup>304</sup>.

La réforme, qui ambitionnait de rénover en profondeur les outils de la diplomatie culturelle et d'influence, n'aboutira peut-être qu'à faire de l'Institut français une « coquille vide ». Ce risque semble d'autant moins négligeable que les moyens de l'Institut français restent, malgré une progression, relativement limités : CulturesFrance disposait d'un budget de 30 millions d'euros et employait une centaine de personnes quand l'Institut français est doté de 40 millions d'euros de budget environ et emploie 120 personnes. Mais surtout le risque d'une soumission excessive de l'Institut français au ministère des Affaires étrangères est tributaire des relations entre l'Institut français, le réseau culturel et les ambassades : tout dépend de la décision qui sera prise, à l'issue de l'expérimentation, quant au rattachement du réseau culturel à l'agence.

L'enjeu est donc de trouver, dans les mois et les années à venir, un fonctionnement efficace entre le ministère et l'Institut français ; les relations entre l'État, autorité de tutelle, et ses opérateurs sont généralement complexes. En créant un opérateur, doté du statut d'EPIC lui conférant une large autonomie, en charge de sa politique culturelle

---

<sup>303</sup> Sénat, Rapport d'information n° 465 fait au nom de la commission des finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la Nation sur le suivi du rapport d'information n° 61 (2006-2007) concernant l'enquête de la Cour des Comptes relative à CulturesFrance ex-Association française d'action artistique (AFAA) par MM. Adrien Gouteyron et Michel Charasse, 25 septembre 2007, p. 10

<sup>304</sup> Sénat, Rapport d'information n° 91 fait au nom de la commission des affaires culturelles sur la stratégie d'action culturelle de la France à l'étranger par M. Louis Duvernois, 1<sup>er</sup> décembre 2004, pp. 71-72

extérieure, la France a opéré un choix conforme aux tendances actuelles des réformes administratives, influencées par le *New Public Management*, telles qu'elles se manifestent dans ce domaine dans les pays développés. Aux États-Unis comme au Royaume-Uni, s'est mise en place, selon Laurence Badel, une « *pratique courante et continue de délégation de la gestion de l'action extérieure* »<sup>305</sup>. L'État français suit ce mouvement avec la création de l'Agence pour l'enseignement français à l'étranger (1990), de l'Agence universitaire de la francophonie (1998), de l'Agence française de développement (1998), de l'Agence française pour les investissements internationaux (2001), d'UbiFrance (2003) et de CulturesFrance (2006). Pour Laurence Badel, « *la France a repris à son compte à partir des années 1990 les grandes lignes du discours du New Public Management et a entrepris de les appliquer aux structures de sa politique extérieure sans avoir toujours bien réfléchi aux spécificités de sa propre culture administrative* »<sup>306</sup>. Il y a là une négation des spécificités administratives françaises : certes, des agences sont apparues en France dès les années 1960, mais la France n'a pas, d'après Laurence Badel, « *de tradition assumée de délégation du service public dans le domaine de l'action extérieure* »<sup>307</sup>. La question du style national de politiques publiques se pose : elle a été étudiée par plusieurs auteurs, notamment Jeremy J. Richardson<sup>308</sup>. Chaque pays dispose d'un « *ensemble spécifique de procédures standard d'opération en matière d'action publique* »<sup>309</sup> qui le conduit à répondre aux problèmes publics de manière spécifique. Appliqué à notre sujet, cette question invite à réfléchir au sens du recours à une agence pour assumer l'action culturelle extérieure : pourquoi créer un EPIC dans ce domaine considéré comme régalien et en dépit de cette tradition française d'un État fort et centralisateur ? On a vu qu'étaient vantées l'autonomie et la souplesse de gestion propres aux EPIC ; en outre, ce statut d'agence peut « *lui apporter une touche de modernité en renvoyant l'opinion à ce qui se fait ou a pu se faire à l'étranger* »<sup>310</sup>. S'il n'y a pas de tradition assumée, il y a désormais une forme de « convergence » des styles de politiques publiques en matière administrative : la France est marquée par ce phénomène « d'agencification » et a de plus en plus recours à la création d'agences sur le modèle américain des « *agencies* » mais surtout sur le modèle britannique des « *executive agencies* ».

<sup>305</sup> BADEL Laurence, « Introduction. Diplomatie en renouvellement », *Les cahiers Irice*, 2009/1, n° 3, p. 8

<sup>306</sup> *Ibid.*, p. 10

<sup>307</sup> BADEL Laurence, *art. cit.*, p. 11

<sup>308</sup> RICHARDSON Jeremy J., *Policy styles in Western Europe*, London, Allen and Unwin, 1982

<sup>309</sup> RICHARDSON Jeremy J., « Style (policy style) » in BOUSSAGUET Laurie, JACQUOT Sophie et RAVINET Pauline (dir.), *Dictionnaire des politiques publiques*, Paris, Presses de Sciences Po, 2009, p. 425

<sup>310</sup> BADEL Laurence, *art. cit.*, p. 11

Cependant, il ne faut conclure à la disparition des spécificités administratives françaises ; elles sont solidement ancrées et se fondent sur la conception d'une administration forte, centralisée et centralisatrice. Certains décideurs politiques en sont conscients : M. Jean-François Mancel, à l'occasion de la discussion du projet de loi de finances pour 2011, notait que « *l'exercice de la tutelle administrative sur les opérateurs est largement étranger à la culture administrative française et le Quai d'Orsay a connu l'expérience toujours prégnante de la direction générale de la coopération internationale et du développement (DGCID) aujourd'hui disparue, confrontée à la difficulté d'exercer efficacement sa tutelle* »<sup>311</sup>. L'État n'est plus monocentrique ou monolithique mais il ne perd pas pour autant la maîtrise de ses opérateurs : les agences peuvent devenir, selon Daniel Benamouzig et Julien Besançon qui ont étudié le cas des agences sanitaires, des « *bureaucraties de second rang* »<sup>312</sup> dans la mesure où « *la création d'agences n'aboutit pas à la désagrégation des administrations centrales en faveur de structures plus autonomes* »<sup>313</sup>. Les services centraux se maintiennent – la création de l'Institut français n'a pas abouti à la disparition de la Direction de la politique culturelle et du français du Quai d'Orsay – et doivent se construire un rôle nouveau avec les fonctions de pilotage stratégique et de contrôle assurées par ce ministère qui doit y trouver l'opportunité d'affirmer sa souveraineté dans la conduite de l'action extérieure de la France.

### *B. Le « cordon » maintenu ?*

La réforme de l'action culturelle extérieure maintient, dans les postes non expérimentateurs, le lien d'autorité qui unit les ambassades et le réseau culturel et ne tranche pas encore la question du rattachement définitif. Si celui-ci n'est pas décidé, le « cordon » entre les ambassades et le réseau sera maintenu et l'Institut français n'aura le rôle que le projet initial de réforme lui attribuait. Pour Frédéric Martel, « *il est donc crucial de couper le cordon ombilical entre les ambassades et le réseau culturel* »<sup>314</sup>. Or, la réforme, telle qu'elle est avec l'expérimentation et telle qu'elle serait si le réseau n'était pas rattaché à l'Institut français, ne coupe pas le « cordon ». A certains égards, le rôle des ambassadeurs et leur

---

<sup>311</sup> Assemblée nationale, Rapport n° 2857 fait au nom de la commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire sur le projet de loi de finances, « Action extérieure de l'État pour 2011 » par M. Jean-François Mancel, 14 octobre 2010, p. 27

<sup>312</sup> BENAMOUZIG Daniel, BESANÇON Julien, « Les agences, de nouvelles administrations publiques ? », in BORRAZ Olivier, GUIRAUDON Virginie, *Politiques publiques*, Paris, Presses de Sciences Po, 2008, p. 295

<sup>313</sup> *Ibid.*

<sup>314</sup> MARTEL Frédéric, « Culture : pourquoi la France va perdre la bataille du « soft power » », *Note pour la Fondation Terra Nova*, 31 mars 2010, p. 8

autorité sur le réseau culturel sont maintenus et ce, dans tous les cas de figure (expérimentation et non expérimentation).

Les pressions exercées par les ambassadeurs ont, comme on l'a vu, sapé la réforme en conduisant le ministre des Affaires étrangères à opter pour une expérimentation du rattachement du réseau culturel à l'Institut français. Un autre aspect de la réforme tend à maintenir l'autorité des ambassadeurs sur le réseau culturel : la fusion des services de coopération et d'action culturelle (SCAC) des ambassades, dirigés par les conseillers de coopération et d'action culturelle (COCAC), et des centres et instituts culturels crée des structures unifiées qui partagent le nom de l'Institut français. Ces Instituts locaux sont, dans les postes expérimentateurs, les bureaux locaux de l'EPIC parisien et, dans les postes non expérimentateurs, des établissements à autonomie financière (EAF) rattachés aux ambassades. Dans ces deux cas de figure, chaque Institut français local est administré par un directeur ; or, ce directeur est aussi conseiller culturel de l'ambassade, ainsi que le précise le décret relatif à l'Institut français : « *le bureau local est dirigé par un directeur qui conseille également l'ambassadeur en matière de coopération et d'action culturelle* »<sup>315</sup>.

La réforme de 2010 inaugure donc une nouvelle pratique dans le dispositif de la diplomatie culturelle au travers du cumul des fonctions de conseiller culturel d'ambassade et directeur d'Institut français local. Ce cumul permet le maintien de l'autorité des ambassadeurs, puisque les conseillers sont leurs collaborateurs et les services culturels sont rattachés aux ambassades, en même temps qu'il permet, comme nous l'a fait observer la secrétaire générale de l'Institut français, leur adhésion à la réforme. À l'inverse, si la fonction de conseiller culturel disparaissait au profit de celle de directeur d'Institut français local, les ambassadeurs perdraient leur autorité sur les structures en charge de la culture et leur rôle en matière d'action culturelle extérieure.

Les ambassadeurs disposent donc, y compris dans les postes expérimentateurs, d'une autorité renforcée sur le réseau culturel. Outre ce cumul des fonctions qui leur profite, les ambassadeurs, selon le décret relatif à l'Institut français, donnent leur avis sur la désignation du directeur du bureau local de l'Institut français et celle de ses principaux collaborateurs ; ils adressent chaque année au président de l'Institut français leur évaluation générale sur l'action du directeur du bureau local de l'Institut français de son pays de résidence et lorsque les circonstances l'exigent, peuvent demander au président de l'Institut français le rappel de tout agent affecté dans le bureau local de son pays de résidence et, en cas d'urgence, donner

---

<sup>315</sup> Décret 2010-1695 du 30 décembre 2010 relatif à l'Institut français, article 20, II., alinéa 2

l'ordre à celui-ci de partir immédiatement ; ils donnent leur avis sur les créations et les suppressions de postes, valident la programmation annuelle du bureau local, valident le projet de budget et président les conseils d'orientation stratégique locaux, dont ils nomment les membres.

Ce modèle d'organisation du réseau culturel s'inspire, comme l'a souligné la secrétaire générale de l'Institut français, de celui d'UbiFrance. Le cahier des charges de l'expérimentation n'en fait d'ailleurs pas mystère : « *les postes expérimentateurs doivent s'inspirer autant que possible de la formule retenue localement par le réseau UbiFrance* »<sup>316</sup>. Établissement public à caractère industriel et commercial (EPIC) placé sous la tutelle du ministère de l'Économie, des Finances et de l'Industrie, UbiFrance-Agence pour le développement international des entreprises a pour missions d'informer les entreprises françaises sur l'environnement économique, juridique, réglementaire et concurrentiel des différents pays, de les conseiller dans leur approche des marchés et de soutenir leurs efforts commerciaux. Créée en 2003, elle s'appuie sur les missions économiques (ME), qui constituent le réseau à l'étranger de la Direction générale du Trésor et de la Politique économique (DGTPE) du ministère des Finances. Les missions économiques étaient auparavant des services des ambassades dirigés par les conseillers commerciaux d'ambassade : depuis le début de l'année 2011, l'ensemble des ME a été rattaché à UbiFrance ; ces structures unifiées ont pris, dans les 46 pays où elles sont présentes, le nom de missions économiques-UbiFrance et constituent les bureaux locaux de l'EPIC parisien. L'autorité des ambassadeurs sur le réseau des ME est maintenue et les fonctions de conseiller commercial d'ambassade et de directeur de mission économique-UbiFrance sont occupées par la même personne.

Quelle que soit la décision prise par le Gouvernement, à l'issue de la phase expérimentale, quant au rattachement du réseau culturel à l'Institut français, l'autorité des ambassadeurs sur le dispositif d'action culturelle à l'étranger semble bel et bien assurée et le « cordon » unissant le ministère des Affaires étrangères et les ambassades et le réseau culturel ne semble pas prêt d'être rompu.

Ainsi la mise en œuvre de la réforme de l'action culturelle extérieure n'apparaît pas comme un processus linéaire ; elle est, au contraire, marquée par une série d'hypothèques qui rendent incertaine sa réussite. Aux problèmes concrets et aux difficultés « techniques », qui

---

<sup>316</sup> Cahier des charges de l'expérimentation du rattachement du réseau culturel à l'Institut français, p. 1



touchent finalement toutes les réformes, s'ajoute la question du rattachement du réseau culturel à l'Institut français. Cet enjeu plane au-dessus de la réforme en ce qu'il déterminera son succès ou son échec : l'avenir de l'Institut français est assurément suspendu à la question du rattachement du réseau.

## **Conclusion de la deuxième partie**

L'application de la réforme de l'action culturelle extérieure soulève les questions inhérentes à la mise en œuvre de toute réforme ; outre les obstacles techniques auxquels aucune réforme n'échappe, parce qu'elle est indiscutablement une décision incrémentale – autrement dit, à caractère graduel et progressif –, elle invite à penser, ou repenser, la séquence de mise en œuvre d'une politique, comme « moment » de l'action publique. La réflexion porte ici sur l'enchaînement des séquences. Contrairement à ce qu'avance l'approche séquentielle, la linéarité d'une politique publique n'est qu'apparente ou reconstruite a posteriori : les différentes séquences se chevauchent ou sont inversées, parfois même certaines sont absentes. La réforme de l'action culturelle extérieure donne à voir la complexité de l'enchaînement des séquences : elle n'obéit pas totalement au schéma identification/décision/mise en œuvre/évaluation/terminaison. Il est dès lors essentiel, selon Antoine Mégie, de considérer « *les effets rétroactifs que la phase de mise en œuvre peut induire sur le contenu même de la politique* »<sup>317</sup>. Concernant le rattachement du réseau culturel, un processus d'expérimentation précède et déterminera la décision finale, qui ne sera pas suivie mais bien précédée de l'évaluation.

---

<sup>317</sup> MÉGIE Antoine, « Mise en œuvre » in BOUSSAGUET Laurie, JACQUOT Sophie et RAVINET Pauline (dir.), *Dictionnaire des politiques publiques*, Paris, Presses de Sciences Po, 2009, p. 291

## CONCLUSION

Au terme de ce mémoire, un constat s'impose : la réforme de l'action culturelle extérieure de 2010 est indiscutablement une réforme incrémentale, c'est-à-dire graduelle, progressive et impliquant un changement marginal. Elle est l'aboutissement, on l'a vu, d'un long processus de mise sur agenda, fait de constats et de solutions répétés et cumulés ; d'un processus décisionnel mouvementé, conduisant à une altération du projet de réforme ; enfin, d'un changement modeste et graduel. Les reculs par rapport au projet initial sont majeurs : le nombre d'établissements publics concourant à la diplomatie culturelle et d'influence a été augmenté de deux à trois, leur périmètre d'action respectif a été réduit, le rattachement du réseau culturel à l'Institut français n'est pas immédiat et définitif mais fait l'objet d'une expérimentation et , enfin, l'emprise du ministère des Affaires étrangères et des ambassades sur le réseau culturel n'est que peu réduite.

Un enseignement fondamental, relatif aux principes qui sous-tendent cette réforme et qui traduisent une conception nouvelle du rôle et de l'organisation de l'État, peut être tiré de l'analyse de cette réforme. Elle conduit en effet à délester, par une externalisation, l'État de la diplomatie culturelle et d'influence, qui est désormais confiée à des opérateurs. Cette réforme, largement inspirée du *New Public Management*, prône une rationalisation de l'action de l'État dans ce domaine : elle crée, on l'a vu, des établissements publics à caractère industriel et commercial jouissant d'une autonomie et d'une souplesse de gestion ; elle rationalise, par le biais d'une fusion, le réseau culturel pour le rendre plus efficace, plus lisible et moins coûteux ; enfin, elle restructure l'administration centrale du ministère en charge de la diplomatie d'influence en créant une « direction d'état-major ». Ainsi cette réforme engage-t-elle encore davantage, après deux décennies de restructurations, l'action extérieure de la France et le ministère des Affaires étrangères sur la voie du *New Public Management*.

Laurence Badel rappelle que « *si les diplomates ont appelé de leurs vœux le délestage de la composante commerciale des ambassades, ils se refusent farouchement à renoncer à l'animation de l'action culturelle de la France* »<sup>318</sup>. Faut-il voir dans l'hostilité du Quai d'Orsay et des ambassadeurs à une réforme néo-managériale, inspirée du modèle organisationnel de l'État-stratège, la difficulté d'appliquer les recettes du *New Public*

---

<sup>318</sup> BADEL Laurence « Les « Livres blancs », une méthode de réforme dans le sillage de la RGPP ? A propos du « Livre blanc sur la France et l'Europe dans le monde », *Revue française d'administration publique*, 2010/4, n° 136, p. 981

*Management* aux administrations en charge de la politique étrangère ? Sans doute la Révision générale des politiques publiques, animée par cette doctrine, bouscule-t-elle, comme dans tous les secteurs où elle est appliquée, les modes de penser et de faire, les traditions et les cultures propres à l'administration diplomatique.

## ANNEXES

**Annexe n°1** : Liste des entretiens ..... 111

**Annexe n° 2** : Loi n° 2010- 873 du 27 juillet 2010  
relative à l'action extérieure de l'État ..... 112

**Annexe n° 3** : Décret n° 2010-1695 du 30 décembre 2010  
relatif à l'Institut français ..... 124

## **Annexe n° 1 :**

### **Entretiens**

- Entretien avec un chargé de mission de la Direction de la Politique culturelle et du français du Ministère des Affaires étrangères et européennes, le 16 mars 2011 à Paris
  
- Entretien avec un agent de la mission de suivi des réseaux à l'étranger de la Direction générale de l'Administration et de la Modernisation du Ministère des Affaires étrangères et européennes, le 31 mars 2011 à Paris
  
- Entretien avec une ancienne Directrice générale de la Coopération internationale et du Développement du Ministère des Affaires étrangères et européennes, le 5 mai 2011 à Paris
  
- Entretien avec le Secrétaire général de l'Institut français, le 23 mai 2011 à Paris
  
- Entretien avec une ancienne Directrice de la Politique culturelle et du français du Ministère des Affaires étrangères et européennes, le 6 juin 2011 à Paris

**Annexe n° 2 :**  
**Loi n° 2010- 873 du 27 juillet 2010**  
**relative à l'action extérieure de l'État**  
**NOR : MAEX0912977L**

L'Assemblée nationale et le Sénat ont adopté,

Le Président de la République promulgue la loi dont la teneur suit :

TITRE Ier

**DISPOSITIONS RELATIVES AUX ÉTABLISSEMENTS PUBLICS  
CONTRIBUANT À L'ACTION EXTÉRIEURE DE LA FRANCE**

CHAPITRE Ier

**Dispositions générales**

**Article 1er**

Les établissements publics contribuant à l'action extérieure de la France ont pour mission de promouvoir la présence et l'influence de la France à l'étranger et de participer à l'action extérieure de l'Etat, notamment par la mise en œuvre à l'étranger d'actions culturelles, de coopération et de partenariat et par la gestion de moyens nécessaires à cette action.

Ces établissements publics sont placés sous la tutelle de l'Etat. Ils sont créés par un décret en Conseil d'Etat qui précise leurs missions et leurs modalités d'organisation et de fonctionnement.

Une convention pluriannuelle conclue entre l'Etat, représenté par les ministres concernés, et chaque établissement public contribuant à l'action extérieure de la France, représenté par le président de son conseil d'administration, définit, au regard des stratégies fixées, les objectifs et les moyens nécessaires à la mise en œuvre de ses missions. Le projet de convention est transmis par le Gouvernement, avant sa signature, aux commissions permanentes compétentes de l'Assemblée nationale et du Sénat. Ces commissions peuvent formuler un avis sur ce projet de convention dans un délai de six semaines.

Au titre de leurs missions, ces établissements publics peuvent contribuer aux travaux d'instituts indépendants de recherche, en leur assurant le concours d'agents publics placés auprès de ces établissements par l'Etat.

Pour l'accomplissement de leurs missions, ces établissements peuvent disposer de bureaux à l'étranger qui peuvent faire partie des missions diplomatiques. Là où ils ne disposent pas de bureaux, ils font appel aux missions diplomatiques. Leur action à l'étranger s'exerce sous l'autorité des chefs de mission diplomatique, dans le cadre de la mission de coordination et d'animation de ces derniers et sans préjudice des particularités de leur action relevant des dispositions du code monétaire et financier.

### **Article 2**

Les établissements publics contribuant à l'action extérieure de la France sont administrés par un conseil d'administration.

Le conseil d'administration comprend :

- 1° Deux députés et deux sénateurs désignés par les commissions permanentes compétentes de l'Assemblée nationale et du Sénat ;
- 2° Des représentants de l'Etat ;
- 3° Des personnalités qualifiées désignées par l'Etat ;
- 4° Des représentants élus du personnel.

Le conseil d'administration des établissements publics qui reçoivent le concours de collectivités territoriales et d'organismes partenaires pour accomplir leurs missions comprend des représentants de ces collectivités et organismes.

Les établissements publics contribuant à l'action extérieure de la France ne sont pas soumis au chapitre Ier du titre II de la loi no 83-675 du 26 juillet 1983 relative à la démocratisation du secteur public.

### **Article 3**

Les ressources des établissements publics contribuant à l'action extérieure de la France comprennent :

- 1° Les dotations de l'Etat ;
- 2° Les recettes provenant de l'exercice de leurs activités ;
- 3° Les subventions et contributions d'organisations internationales et européennes, de collectivités territoriales et de tous organismes publics et privés ;
- 4° Le revenu des biens meubles et immeubles ainsi que le produit de leur aliénation ;
- 5° Le produit des participations et placements financiers, des intérêts et du remboursement de prêts ou avances ;
- 6° Les recettes issues du mécénat ;
- 7° Les dons, legs et recettes diverses ;
- 8° Les emprunts.

#### **Article 4**

Par dérogation au II des articles 42 de la loi no 84-16 du 11 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique de l'Etat, 61-1 de la loi no 84-53 du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale et 49 de la loi no 86-33 du 9 janvier 1986 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique hospitalière, peuvent ne pas donner lieu à remboursement les mises à disposition de fonctionnaires auprès des établissements publics contribuant à l'action extérieure de la France en vue d'y exercer des missions d'intérêt public dans les deux années qui suivent la création de ces établissements publics ou, ultérieurement, pour une durée qui ne peut excéder six mois.

#### **Article 5**

Les établissements publics contribuant à l'action extérieure de la France transmettent un rapport annuel de leurs activités à l'Assemblée des Français de l'étranger.

### **CHAPITRE II**

#### **L'établissement public Campus France**

#### **Article 6**

I. – Il est créé un établissement public à caractère industriel et commercial, dénommé « Campus France », placé sous la tutelle conjointe du ministre des affaires étrangères et du ministre chargé de l'enseignement supérieur et soumis au chapitre Ier.

II. – L'établissement public Campus France a notamment pour missions :

1° La valorisation et la promotion à l'étranger du système d'enseignement supérieur et de formation professionnelle français, y compris par le suivi régulier des ressortissants étrangers ayant accompli tout ou partie de leur cursus dans le système français d'enseignement ou le réseau d'enseignement français à l'étranger ;

2° L'accueil des étudiants et chercheurs étrangers, y compris l'aide à la délivrance des visas et l'hébergement, en appui aux universités, aux écoles et aux autres établissements d'enseignement supérieur et de recherche, ainsi qu'aux collectivités territoriales ;

3° La gestion de bourses, de stages et d'autres programmes de la mobilité internationale des étudiants et des chercheurs ;

4° La promotion et le développement de l'enseignement supérieur dispensé au moyen des nouvelles technologies de l'information et de la communication.

L'établissement public Campus France exerce ses missions selon les orientations définies conjointement par le ministre des affaires étrangères et le ministre chargé de l'enseignement supérieur.



Il veille à répondre aux besoins exprimés par le réseau diplomatique à l'étranger. Il collabore avec les organisations internationales et européennes, les collectivités territoriales, les universités, les écoles et les autres établissements d'enseignement supérieur et de recherche et les organisations concernées, ainsi qu'avec des partenaires publics et privés.

Pour l'accomplissement de ses missions, il fait appel au réseau diplomatique à l'étranger, sous l'autorité des chefs de mission diplomatique, et aux établissements placés sous leur autorité ou qui sont liés par convention aux missions diplomatiques.

III. – L'établissement public Campus France se substitue, à la date d'effet de leur dissolution, à l'association Egide et au groupement d'intérêt public Campus France dans tous les contrats et conventions passés pour l'accomplissement de leurs missions.

A la date d'effet de la dissolution de l'association Egide et du groupement d'intérêt public Campus France, leurs biens, droits et obligations sont transférés de plein droit et en pleine propriété à l'établissement public Campus France.

Ces transferts sont effectués à titre gratuit et ne donnent lieu ni à indemnité, ni à perception d'impôts, droits ou taxes, ni au versement de salaires ou honoraires au profit de l'Etat, de ses agents ou de toute autre personne publique.

IV. – L'établissement public Campus France est substitué à l'association Egide et au groupement d'intérêt public Campus France à la date d'effet de leur dissolution pour les personnels titulaires d'un contrat de droit public ou de droit privé conclu avec l'un de ces organismes en vigueur à cette date. Il leur propose un contrat régi par le code du travail. Ce contrat reprend les clauses substantielles du contrat dont les agents étaient titulaires antérieurement au transfert, en particulier celles qui concernent la rémunération.

Les agents concernés disposent d'un délai de trois mois pour accepter le contrat proposé à la suite du transfert d'activité. En cas de refus de ces agents, leur contrat prend fin de plein droit et l'établissement public Campus France applique les dispositions de droit public relatives aux agents licenciés.

Les salariés dont le contrat de travail est transféré demeurent à titre transitoire régis par la convention ou l'accord collectif qui leur est applicable. La convention nationale applicable à l'établissement public Campus France leur devient applicable dès que les adaptations nécessaires ont fait l'objet d'un accord ou, au plus tard, quinze mois après leur transfert.

#### **Article 7**

Est créé auprès de l'établissement public Campus France un conseil d'orientation relatif aux modalités d'accueil des étudiants et chercheurs étrangers en France, comprenant

notamment des représentants des étudiants, de la Conférence des chefs d'établissement de l'enseignement supérieur et des collectivités territoriales.

Sa composition et ses règles d'organisation et de fonctionnement sont fixées par décret.

### **Article 8**

L'ensemble des activités internationales du Centre national des œuvres universitaires et scolaires est intégré à l'établissement public Campus France selon des modalités et un calendrier prévus par un décret à l'issue d'un rapport remis par le Gouvernement avant le 1er juin 2011 aux commissions permanentes compétentes de l'Assemblée nationale et du Sénat.

A la date d'intégration des activités internationales du Centre national des oeuvres universitaires et scolaires à l'établissement public Campus France et au plus tard le 31 décembre 2011, les biens, droits et obligations liés à ces activités sont transférés de plein droit et en pleine propriété à l'établissement public sans perception d'impôts, de droits ou de taxes.

## **CHAPITRE III**

### **L'Institut français**

#### **Article 9**

I. – Il est créé un établissement public à caractère industriel et commercial pour l'action culturelle extérieure, dénommé « Institut français », placé sous la tutelle du ministre des affaires étrangères et soumis au chapitre Ier.

II. – S'inscrivant dans l'ambition de la France de contribuer à l'étranger à la diversité culturelle et linguistique dans un esprit de partenariat avec les pays d'accueil, l'Institut français concourt, en faisant appel au réseau culturel français à l'étranger, à la politique culturelle extérieure définie par le ministre des affaires étrangères, en étroite concertation avec les ministres concernés, en particulier le ministre chargé de la culture. L'Institut français a notamment pour missions :

1° La promotion et l'accompagnement à l'étranger de la culture française ;

2° Le développement des échanges avec les cultures européennes, francophones et étrangères ;

3° Le soutien à la création, au développement et à la diffusion des expressions artistiques du Sud, ainsi que leur promotion et leur diffusion en France et à l'étranger ;

4° La diffusion du patrimoine cinématographique et audiovisuel, en concertation étroite avec les organismes compétents dans ces domaines ;

5° La promotion et l'accompagnement à l'étranger des idées, des savoirs et de la culture scientifique français ;

6° Le soutien à une large circulation des écrits, des oeuvres et des auteurs, en particulier francophones ;

7° La promotion, la diffusion et l'enseignement à l'étranger de la langue française ;

8° L'information du réseau culturel français à l'étranger, des institutions et des professionnels étrangers sur l'offre culturelle française ;

9° Le conseil et la formation professionnels des personnels français et étrangers concourant à ces missions, et notamment des personnels du réseau culturel français à l'étranger, en liaison avec les organismes compétents.

A ce titre, l'institut est associé à la politique de recrutement, d'affectation et de gestion des carrières de ces personnels.

L'Institut français exerce ses missions selon les orientations définies conjointement par le ministre des affaires étrangères et le ministre chargé de la culture.

Il opère sans préjudice des missions des organismes compétents en matière de promotion et d'exportation intervenant dans les domaines spécifiques mentionnés au présent article et en complémentarité avec ceux-ci, et dans une concertation étroite avec tous les opérateurs, qu'ils soient publics, associatifs ou privés. Il veille à répondre aux besoins exprimés par le réseau diplomatique à l'étranger.

L'Institut français collabore avec les organisations internationales et européennes, les collectivités territoriales et notamment les départements et collectivités d'outre-mer, les organisations professionnelles concernées par l'exportation des industries culturelles françaises, les institutions de création et de diffusion culturelle françaises et étrangères, ainsi qu'avec des partenaires publics et privés, dont les alliances françaises.

Pour l'accomplissement de ses missions, il fait appel au réseau diplomatique à l'étranger, sous l'autorité des chefs de mission diplomatique, et aux établissements placés sous leur autorité ou qui sont liés par convention aux missions diplomatiques.

L'Institut français concourt à l'animation et à la gestion du réseau culturel. Il émet un avis sur la programmation des activités des établissements culturels français à l'étranger, sur les nominations et les évaluations des agents du réseau culturel, sur l'allocation des moyens humains, financiers et immobiliers dont dispose le réseau ainsi que sur leur répartition géographique. Ces dispositions sont précisées dans le décret en Conseil d'Etat mentionné à l'article 1er.

III. – L'Institut français se substitue à l'association CulturesFrance, à la date d'effet de sa dissolution, dans tous les contrats et conventions passés par cette dernière pour l'accomplissement de ses missions.

Les biens, droits et obligations de l'association CulturesFrance sont transférés de plein droit et en pleine propriété à l'Institut français à la date d'effet de sa dissolution.

Ces transferts sont effectués à titre gratuit et ne donnent lieu ni à indemnité, ni à perception d'impôts, droits ou taxes, ni au versement de salaires ou honoraires.

IV. – L'Institut français est substitué à l'association CulturesFrance à la date d'effet de sa dissolution, pour les personnels titulaires d'un contrat de travail de droit public ou de droit privé conclu avec cet organisme en vigueur à cette date. Il leur propose un contrat régi par le code du travail. Ce contrat reprend les clauses substantielles du contrat dont les agents étaient titulaires antérieurement au transfert, en particulier celles qui concernent la rémunération.

Les agents concernés disposent d'un délai de trois mois pour accepter le contrat qui leur est proposé à la suite du transfert d'activité. En cas de refus de ces agents, leur contrat prend fin de plein droit et l'Institut français applique les dispositions de droit public relatives aux agents licenciés.

Les salariés dont le contrat de travail est transféré demeurent à titre transitoire régis par la convention ou l'accord collectif qui leur est applicable. La convention nationale applicable à l'Institut français leur devient applicable dès que les adaptations nécessaires ont fait l'objet d'un accord ou, au plus tard, quinze mois après leur transfert.

#### **Article 10**

Pour l'élaboration des stratégies de rayonnement de la culture et de la langue françaises à l'étranger, le ministre des affaires étrangères réunit, au moins une fois par an, un conseil d'orientation stratégique qu'il préside et auquel participent des représentants de l'ensemble des ministères concernés. Ce conseil est également composé de personnalités qualifiées désignées par le ministre des affaires étrangères, notamment des représentants de l'Assemblée nationale et du Sénat, des collectivités territoriales et des alliances françaises, ainsi que d'une personnalité représentative des cultures numériques. Le ministre chargé de la culture est vice-président de ce conseil.

Le champ d'intervention du conseil d'orientation comprend l'audiovisuel extérieur de la France. A ce titre, le président de la société en charge de l'audiovisuel extérieur de la France y est associé.

Le ministre des affaires étrangères invite le président du conseil d'administration de l'Institut français à participer au conseil d'orientation stratégique.

#### **Article 11**

Pendant un délai de trois ans à compter de la promulgation de la présente loi, le Gouvernement conduit une expérimentation du rattachement à l'Institut français du réseau

culturel de la France à l'étranger. Dans un délai ne pouvant excéder six mois à compter de la publication de la présente loi, le ministre des affaires étrangères désigne des missions diplomatiques, dont le nombre ne peut être inférieur à dix, choisies pour constituer un échantillon représentatif de la diversité des postes en termes d'effectifs, de moyens et d'implantation géographique.

Chaque année jusqu'au terme de ce délai de trois ans, le Gouvernement remet aux commissions permanentes compétentes de l'Assemblée nationale et du Sénat un rapport d'évaluation prospective des résultats de cette expérimentation.

Si le Gouvernement décide, au terme de l'expérimentation, qu'elle n'est pas concluante, dès lors que des personnels ont changé de statut dans le cadre de l'expérimentation, leur rétablissement dans leur statut initial est de droit.

Les modalités de ce rétablissement et la liste des postes concernés sont déterminées par voie réglementaire.

Un cahier des charges conclu entre l'Institut français et sa tutelle précise les modalités de cette expérimentation et de son suivi régulier.

#### CHAPITRE IV

##### **France expertise internationale**

##### **Article 12**

I. – Il est créé un établissement public à caractère industriel et commercial, dénommé « France expertise internationale », placé sous la tutelle du ministre des affaires étrangères et soumis aux dispositions du chapitre Ier.

II. – L'établissement public France expertise internationale concourt à la promotion de l'assistance technique et de l'expertise internationale françaises à l'étranger. Il contribue notamment au développement de l'expertise technique internationale et à la maîtrise d'œuvre de projets sur financements bilatéraux et multilatéraux dans le cadre des orientations stratégiques définies par l'Etat.

L'établissement public France expertise internationale opère sans préjudice des missions des organismes privés compétents en matière d'expertise et de mobilité internationales. Il intervient en concertation étroite avec tous les opérateurs, qu'ils soient publics ou privés. Il veille à répondre aux besoins exprimés par le réseau diplomatique à l'étranger.

III. – L'établissement public France expertise internationale se substitue, à la date d'effet de sa dissolution, au groupement d'intérêt public France coopération internationale dans tous les contrats et conventions passés pour l'accomplissement de ses missions. A la date

d'effet de la dissolution du groupement d'intérêt public France coopération internationale, ses biens, droits et obligations sont transférés de plein droit et en pleine propriété à l'établissement public, sans perception d'impôts, de droits ou de taxes.

IV. – Est créé auprès de l'établissement public France expertise internationale un conseil d'orientation relatif au développement de l'expertise technique publique et privée, comprenant notamment des représentants des entreprises qualifiées dans le domaine de l'expertise technique internationale. Ce conseil comprend également des représentants des collectivités territoriales. Sa composition et ses règles d'organisation et de fonctionnement sont fixées par décret.

### **Article 13**

Le Gouvernement remet aux commissions permanentes compétentes de l'Assemblée nationale et du Sénat, au plus tard un an après la promulgation de la présente loi, un rapport proposant un renforcement de la cohérence du dispositif public de l'expertise technique internationale.

## **TITRE II**

### **DISPOSITIONS RELATIVES À L'EXPERTISE TECHNIQUE INTERNATIONALE**

#### **Article 14**

A l'intitulé de la loi no 72-659 du 13 juillet 1972 relative à la situation du personnel civil de coopération culturelle, scientifique et technique auprès d'Etats étrangers, les mots : « la situation du personnel civil de coopération culturelle, scientifique et technique auprès d'Etats étrangers » sont remplacés par les mots : « l'expertise technique internationale ».

#### **Article 15**

L'article 1er de la même loi est ainsi rédigé :

« Art. 1er. - Les personnels civils recrutés par des personnes publiques et appelés à accomplir hors du territoire français des missions de coopération culturelle, scientifique et technique auprès d'Etats étrangers, notamment en vertu d'accords conclus par la France avec ces Etats, auprès d'organisations internationales intergouvernementales ou d'instituts indépendants étrangers de recherche sont dénommés "experts techniques internationaux". Ils sont régis par la présente loi, sous réserve, en ce qui concerne les magistrats et les fonctionnaires des assemblées parlementaires, des dispositions particulières qui leur sont applicables. »

#### **Article 16**

L'article 2 de la même loi est ainsi rédigé :

« Art. 2. - Peuvent être recrutés en qualité d'experts techniques internationaux :

«1o Les fonctionnaires mentionnés à l'article 2 de la loi no 83-634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires, les magistrats de l'ordre judiciaire, les fonctionnaires des assemblées parlementaires et les fonctionnaires des Etats membres de l'Union européenne, d'un autre Etat partie à l'accord sur l'Espace économique européen ou de la Confédération suisse ;

«2o Les agents non titulaires de droit public ;

«3o En fonction des qualifications spécifiques recherchées, des personnes n'ayant pas la qualité d'agent public. »

#### **Article 17**

Au premier alinéa de l'article L. 761-6 du code de la sécurité sociale, après les mots : « les fonctionnaires titulaires de l'Etat », sont insérés les mots : « , les fonctionnaires des assemblées parlementaires ».

#### **Article 18**

Au premier alinéa de l'article 3 de la loi no 72-659 du 13 juillet 1972 précitée, les mots : « les autorités étrangères intéressées » sont remplacés par les mots : « ces derniers ».

#### **Article 19**

L'article 4 de la même loi est ainsi rédigé :

« Art. 4. - Les personnels mentionnés à l'article 2 servent à titre volontaire. Ils sont recrutés pour accomplir une mission d'une durée initiale qui ne peut excéder trois ans, le cas échéant renouvelable une fois auprès du même Etat ou organisme, sans pouvoir excéder une durée totale de six années. »

#### **Article 20**

L'article 8 de la même loi est ainsi rédigé :

« Art. 8. - A l'issue de leur mission de coopération, les experts relevant du 2o de l'article 2 n'ont pas droit à titularisation et ceux relevant du 3o du même article n'ont pas droit à réemploi. Ils peuvent cependant bénéficier des dispositions du 2o des articles 19 de la loi no 84-16 du 11 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique de l'Etat, 36 de la loi no 84-53 du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale et 29 de la loi no 86-33 du 9 janvier 1986 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique hospitalière. »

### **TITRE III**

## **ALLOCATION AU CONJOINT**

#### **Article 21**

I. – Il est créé une allocation au conjoint versée au conjoint ou au partenaire lié par un pacte civil de solidarité de l'agent civil de l'Etat en service à l'étranger qui n'exerce pas d'activité professionnelle ou qui exerce une activité professionnelle pour laquelle il perçoit une rémunération brute totale annuelle inférieure ou égale à un montant fixé par voie réglementaire.

Cette allocation se substitue au supplément familial dont bénéficient les personnels civils de l'Etat en service à l'étranger.

Cette allocation ne bénéficie pas aux conjoints ou aux partenaires liés par un pacte civil de solidarité des personnels contractuels recrutés à l'étranger sous le régime des contrats de travail soumis au droit local.

II. – Les modalités d'application du présent article sont fixées par décret en Conseil d'Etat.

#### TITRE IV

### **DISPOSITIONS RELATIVES AUX OPÉRATIONS DE SECOURS À L'ÉTRANGER**

#### **Article 22**

L'Etat peut exiger le remboursement de tout ou partie des dépenses qu'il a engagées ou dont il serait redevable à l'égard de tiers à l'occasion d'opérations de secours à l'étranger au bénéfice de personnes s'étant délibérément exposées, sauf motif légitime tiré notamment de leur activité professionnelle ou d'une situation d'urgence, à des risques qu'elles ne pouvaient ignorer. Les conditions d'application du présent article sont précisées, en tant que de besoin, par décret en Conseil d'Etat.

#### **Article 23**

L'Etat peut exercer une action récursoire à l'encontre des opérateurs de transport, des compagnies d'assurance, des agents de voyage et autres opérateurs de la vente de voyages et de séjours, ou de leurs représentants, auxquels il a dû se substituer en organisant une opération de secours à l'étranger, faute pour ces professionnels d'avoir fourni la prestation de voyage ou de rapatriement à laquelle ils étaient tenus à l'égard de leurs contractants.

Les conditions d'application du présent article sont précisées, en tant que de besoin, par décret en Conseil d'Etat.

La présente loi sera exécutée comme loi de l'Etat.

Fait à Paris, le 27 juillet 2010.

NICOLAS SARKOZY



Par le Président de la République :

Le Premier ministre

FRANÇOIS FILLON

Le ministre des affaires étrangères

et européennes,

BERNARD KOUCHNER

**Annexe n° 3 :**  
**Décret n° 2010-1695 du 30 décembre 2010**  
**relatif à l'Institut français**  
NOR : *MAEA1026456D*

Le Premier ministre,

Sur le rapport de la ministre d'Etat, ministre des affaires étrangères et européennes,

Vu la Constitution, notamment son article 37-1 ;

Vu l'ordonnance n° 58-1270 du 22 décembre 1958 modifiée portant loi organique relative au statut de la magistrature ;

Vu le code civil, notamment son article 2045 ;

Vu le code de la sécurité sociale, notamment ses articles L. 761-3 et L. 761-4 ;

Vu le code du travail, notamment ses articles L. 1224-1 et L. 1224-3-1 ;

Vu la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 modifiée portant droits et obligations des fonctionnaires, ensemble la loi no 84-16 du 11 janvier 1984 modifiée portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique de l'Etat ;

Vu la loi n° 83-675 du 26 juillet 1983 modifiée relative à la démocratisation du secteur public, ensemble le décret n° 83-1160 du 26 décembre 1983 modifié portant application de cette loi ;

Vu la loi n° 84-834 du 13 septembre 1984 modifiée relative à la limite d'âge dans la fonction publique et le secteur public, notamment son article 7 ;

Vu la loi n° 2010-873 du 27 juillet 2010 relative à l'action extérieure de l'Etat, notamment ses articles 1er à 5 et 9 à 11 ;

Vu le décret n° 53-707 du 9 août 1953 modifié relatif au contrôle de l'Etat sur les entreprises publiques nationales et certains organismes ayant un objet d'ordre économique et social ;

Vu le décret n° 55-733 du 26 mai 1955 modifié relatif au contrôle économique et financier de l'Etat ;

Vu le décret n° 62-1587 du 29 décembre 1962 modifié portant règlement général de la comptabilité publique, notamment ses articles 151 à 153-1 et 190 à 225 ;

Vu le décret n° 69-697 du 18 juin 1969 portant fixation du statut des agents contractuels de l'Etat et des établissements publics de l'Etat à caractère administratif, de nationalité française, en service à l'étranger ;

Vu le décret n° 76-832 du 24 août 1976 modifié relatif à l'organisation financière de certains établissements ou organismes de diffusion culturelle dépendant du ministère des affaires étrangères et du ministère de la coopération ;

Vu le décret n° 79-433 du 1er juin 1979 relatif aux pouvoirs des ambassadeurs et à l'organisation des services de l'Etat à l'étranger ;

Vu décret n° 86-83 du 17 janvier 1986 modifié relatif aux dispositions générales applicables aux agents non titulaires de l'Etat pris pour l'application de l'article 7 de la loi no 84-16 du 11 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique de l'Etat ;

Vu le décret n° 92-681 du 20 juillet 1992 modifié relatif aux régies de recettes et aux régies d'avances des organismes publics ;

Vu le décret n° 94-582 du 12 juillet 1994 modifié relatif aux conseils et aux dirigeants des établissements publics et entreprises du secteur public ;

Vu le décret n° 99-575 du 8 juillet 1999 modifié relatif aux modalités d'approbation de certaines décisions financières des établissements publics de l'Etat ;

Vu le décret n° 2006-781 du 3 juillet 2006 fixant les conditions et les modalités de règlement des frais occasionnés par les déplacements temporaires des personnels civils de l'Etat ;

Vu le décret n° 2008-370 du 18 avril 2008 organisant les conditions d'exercice des fonctions, en position d'activité, dans les administrations de l'Etat, notamment son article 1er ;

Vu le décret n° 2010-1035 du 1er septembre 2010 relatif à la durée des mandats des dirigeants et au fonctionnement des organes de direction de certains des établissements publics de l'Etat ;

Vu l'avis du comité technique paritaire ministériel du ministère des affaires étrangères en date du 27 octobre 2010 ;

Le Conseil d'Etat (section des finances et section de l'administration réunies) entendu,

Décète :

## TITRE Ier

### DISPOSITIONS GÉNÉRALES

**Art. 1er.** – L'Institut français, créé par l'article 9 de la loi du 27 juillet 2010 susvisée, est un établissement public industriel et commercial placé sous la tutelle du ministre des affaires étrangères.

Son siège est à Paris.

L'Institut français concourt, en faisant appel au réseau culturel français à l'étranger, à la politique culturelle extérieure de la France.

**Art. 2. – I. –** Dans le cadre des missions définies à l'article 9 de la loi du 27 juillet 2010 susvisée, l'établissement public assure :

1° La promotion et l'accompagnement à l'étranger de la culture française. Il intervient en particulier pour faire connaître la création française et assurer sa promotion dans les domaines mentionnés au présent article, ainsi que dans ceux des arts de la scène, des arts visuels, du design et de la mode, de l'architecture, de l'ingénierie de la culture, ainsi que dans le secteur des industries culturelles en lien avec les organismes compétents ;

2° Le développement des échanges avec les cultures européennes, francophones et étrangères ;

3° Le soutien à la création, au développement et à la diffusion des expressions artistiques du Sud, en particulier d'Afrique et des Caraïbes, ainsi que leur promotion et leur diffusion en France et à l'étranger ;

4° Dans les domaines cinématographique et audiovisuel, et pour l'application des dispositions du 1o, la promotion des œuvres de patrimoine et la diffusion non commerciale des œuvres de création récente, en concertation étroite avec les autres organismes compétents pour la promotion ou la diffusion de ces œuvres ;

5° La promotion et l'accompagnement à l'étranger des idées, des savoirs et de la culture scientifique français ;

6° Le soutien à la diffusion et à la promotion non commerciales des écrits, des œuvres et des auteurs, en particulier francophones, en concertation avec les organismes compétents dans ces domaines ;

7° La promotion, la diffusion et l'enseignement à l'étranger de la langue française, en partenariat notamment avec le Centre international d'études pédagogiques. A ce titre, l'Institut français encadre l'activité de cours de langue française du réseau culturel français à l'étranger et développe des programmes visant à promouvoir le français dans les pays étrangers, en particulier dans leur système d'enseignement respectif ;

8° L'information du réseau culturel français à l'étranger, des institutions et des professionnels étrangers sur l'offre culturelle française ;

9° Le conseil et la formation professionnels des personnels français et étrangers concourant à ces missions, et notamment des personnels du réseau culturel français à l'étranger, en liaison avec les ministères et organismes compétents. A ce titre, il est associé à la politique de recrutement, d'affectation et de gestion des carrières de ces personnels.

II. – L'établissement exerce ses missions selon les orientations définies conjointement par le ministre des affaires étrangères et le ministre chargé de la culture. Le ministre chargé de l'éducation est associé à la définition de la politique de promotion du français à l'étranger.

Pour l'accomplissement de ses missions, il coopère avec les collectivités publiques et les organismes de droit public ou de droit privé, français ou étrangers, intervenant dans les mêmes domaines d'activité.

Il opère sans préjudice des missions des organismes compétents en matière de promotion et d'exportation intervenant dans les mêmes domaines d'activité.

III. – L'établissement veille à répondre aux besoins exprimés par le réseau diplomatique.

Il peut faire appel, dans l'exercice de ses missions, au réseau culturel français à l'étranger, placé sous l'autorité des ambassadeurs.

Il concourt à l'animation et à la gestion de ce réseau. Il participe à la programmation et au suivi de ses activités, à la gestion de ses ressources humaines, financières et immobilières. A ce titre, il est consulté sur :

1° Les nominations et les évaluations des agents de ce réseau, ainsi que sur les créations et suppressions de postes ;

2° La fixation du montant des crédits de coopération et d'action culturelle attribués à chaque poste diplomatique, ainsi que sur leur répartition et leur utilisation ;

3° L'évolution de la carte des implantations et les projets immobiliers du réseau culturel français à l'étranger.

IV. – Pour l'accomplissement de ses missions l'établissement peut :

1° Organiser des manifestations culturelles et scientifiques de toute nature en relation avec ses missions, telles que des « saisons » ou « festivals » ;

2° Réunir, éditer et diffuser sur tout support les informations se rapportant à ses missions, et, plus généralement, réaliser et commercialiser directement ou indirectement tout produit ou service lié à sa mission, en France et à l'étranger ;

3° Accomplir tout acte juridique utile à l'exécution de ses missions ;

4° Acquérir ou exploiter tout droit de propriété littéraire ou artistique, faire breveter toute invention ou déposer en son nom tout dessin, modèle, marque ou titre de propriété industrielle correspondant à ses productions, valoriser, selon toutes modalités appropriées, tout apport intellectuel lié à ses activités ;

5° Répondre à des appels d'offres et à des appels à projets multilatéraux, notamment européens.

**Art. 3.** – Les objectifs opérationnels et les moyens nécessaires à la mise en œuvre des missions font l’objet d’une convention triennale d’objectifs et de moyens conclue avec l’Etat.

Cette convention est établie, conformément aux orientations assignées à l’établissement dans les conditions prévues au II de l’article 2 du présent décret, conjointement par le ministre des affaires étrangères, le ministre chargé de la culture et le ministre chargé du budget.

Elle définit des indicateurs de performance à l’établissement au regard des objectifs assignés et des moyens dont il dispose et fixe un calendrier d’exécution et les modalités permettant d’assurer le suivi et l’évaluation des actions menées par l’établissement.

Elle précise également les relations entre l’Institut français et le réseau diplomatique à l’étranger, et notamment les conditions dans lesquelles l’établissement est associé à la politique de recrutement, d’affectation et de gestion des carrières des personnels du réseau culturel français à l’étranger.

**Art. 4.** – Des conventions déterminent en tant que de besoin les relations entre l’Institut français et les organismes et opérateurs publics ou privés, français ou étrangers, concourant à l’action culturelle extérieure de la France.

**Art. 5.** – Le conseil d’orientation stratégique mentionné à l’article 10 de la loi du 27 juillet 2010 susvisée est consulté sur l’élaboration des stratégies de rayonnement de la culture et de la langue française à l’étranger, et notamment sur les orientations données par l’Etat à l’établissement, sur la convention mentionnée à l’article 3 ainsi que sur les modalités de son exécution. Il peut rendre des avis sur les questions qui ont trait à ses missions.

Le conseil d’orientation stratégique est présidé par le ministre des affaires étrangères. Le ministre chargé de la culture en est le vice-président.

Outre le président et le vice-président, le conseil d’orientation stratégique comprend :

1° Un député et un sénateur désignés par leur assemblée respective ;

2° Deux représentants de l’Assemblée des Français de l’étranger désignés par celle-ci ;

3° Onze représentants de l’Etat, dont :

a) Quatre représentants du ministre des affaires étrangères ;

b) Quatre représentants du ministre chargé de la culture ;

c) Un représentant du ministre chargé de l’éducation nationale ;

d) Un représentant du ministre chargé de l’enseignement supérieur et de la recherche ;

e) Un représentant du ministre chargé du budget ;

4° Le délégué général à la langue française et aux langues de France ou son représentant ;

5° Deux représentants de collectivités territoriales choisies parmi celles qui ont un lien conventionnel avec l'établissement ;

6° Le président de la société en charge de l'audiovisuel extérieur de la France ou son représentant ;

7° Le président de la fondation Alliance française ou son représentant ;

8° Le directeur de l'Agence pour l'enseignement français à l'étranger ou son représentant ;

9° Le directeur de l'établissement public Campus France ou son représentant ;

10° Le directeur du Centre international d'études pédagogiques ou son représentant ;

11° Le directeur du Centre national d'enseignement à distance ou son représentant ;

12° Un représentant des établissements de recherche ;

13° Un chef de mission diplomatique ;

14° Un conseiller d'action culturelle et de coopération ;

15° Un représentant des industries numériques ;

16° Un représentant d'un organisme professionnel chargé de la diffusion du cinéma ;

17° Un représentant des industries culturelles ;

18° Un représentant d'un établissement public culturel national ;

19° Un représentant d'une école française à l'étranger ;

20° Un représentant de l'autorité chargée du contrôle économique et financier.

Les membres mentionnés aux 5°, 13° et 14° sont nommés par le ministre des affaires étrangères. Les membres mentionnés aux 15° à 18° sont nommés conjointement par le ministre des affaires étrangères et le ministre chargé de la culture. Les membres mentionnés aux 12° et 19° sont nommés conjointement par le ministre des affaires étrangères et le ministre chargé de l'enseignement supérieur. Les membres mentionnés aux 3° et 20° sont nommés par les ministres concernés.

Le mandat des membres du conseil d'orientation stratégique est d'une durée de trois ans renouvelable. Le mandat des parlementaires et des représentants de l'Assemblée des Français de l'étranger prend fin de plein droit à l'expiration de leur mandat électif.

Le président et le directeur général délégué de l'Institut français participent à ses séances avec voix consultative.

Le conseil d'orientation stratégique se réunit au minimum une fois par an sur convocation du ministre des affaires étrangères, qui en fixe l'ordre du jour en concertation avec le ministre chargé de la culture.

Les membres du conseil d'orientation stratégique exercent leurs fonctions à titre gratuit. Toutefois, leurs frais de déplacement et de mission peuvent être remboursés dans les conditions prévues par le décret du 3 juillet 2006 susvisé.

Les avis du conseil d'orientation stratégique sont transmis au conseil d'administration de l'Institut français.

Le directeur général chargé des affaires culturelles au ministère des affaires étrangères assure le secrétariat des séances du conseil d'orientation stratégique.

## TITRE II

### ORGANISATION ADMINISTRATIVE

**Art. 6.** – Le conseil d'administration comprend, outre son président, vingt-neuf membres :

1° Deux députés et deux sénateurs désignés par les commissions permanentes compétentes de l'Assemblée nationale et du Sénat ;

2° Treize représentants de l'Etat, membres de droit :

a) Cinq représentants du ministre des affaires étrangères :

– le secrétaire général ou son représentant ;

– le directeur général chargé de l'administration ou son représentant ;

– le directeur général chargé des questions de mondialisation, de développement et de partenariats ou son représentant ;

– le directeur chargé de la politique culturelle ou son représentant ;

– le directeur chargé de la politique d'attractivité ou son représentant ;

b) Quatre représentants du ministre chargé de la culture :

– le secrétaire général ou son représentant ;

– le directeur général chargé des patrimoines ou son représentant ;

– le directeur général chargé de la création artistique ou son représentant ;

– le directeur général chargé des médias et industries culturelles ou son représentant ;

c) Deux représentants du ministre chargé de l'éducation nationale :

– le directeur en charge des enseignements scolaires ou son représentant ;

– le directeur chargé des relations internationales ou son représentant ;

d) Le directeur chargé de l'enseignement supérieur du ministère chargé de l'enseignement supérieur ou son représentant.

e) Le directeur chargé du budget du ministère chargé du budget ou son représentant.

3° Cinq personnalités choisies en raison de leurs compétences ou de leurs fonctions, nommées par arrêté, dont :



a) Deux par le ministre des affaires étrangères ;  
b) Deux par le ministre chargé de la culture ;  
c) Une conjointement par le ministre des affaires étrangères et le ministre chargé de la culture ;

4° Quatre représentants des collectivités territoriales désignés respectivement par

a) L'Association des maires de France ;  
b) L'assemblée des départements de France ;  
c) L'association des régions de France ;  
d) La Ville de Paris ;

5° Trois représentants du personnel de l'établissement, élus dans les conditions prévues au chapitre II du titre II de la loi du 26 juillet 1983 susvisée.

Le directeur général délégué, l'autorité chargée du contrôle économique et financier ou son représentant et l'agent comptable participent aux séances avec voix consultative.

Le président peut également appeler à participer aux séances avec voix consultative toute personne dont il juge la présence utile.

**Art. 7.** – Le mandat des membres du conseil d'administration est de trois ans renouvelable une fois. Le mandat des parlementaires et des représentants des collectivités territoriales prend fin de plein droit à l'expiration de leur mandat électif.

Le remplacement en cours de mandat des représentants du personnel obéit aux dispositions de la loi du 26 juillet 1983 susvisée, lorsqu'ils cessent d'exercer leurs fonctions ou qu'ils perdent la qualité au titre de laquelle ils ont été désignés.

**Art. 8.** – Les membres du conseil d'administration exercent leurs fonctions à titre gratuit, à l'exception du président. Toutefois, leurs frais de déplacement et de séjour peuvent être remboursés dans les conditions prévues par le décret du 3 juillet 2006 susvisé.

Les membres du conseil d'administration ne peuvent prendre ou conserver aucun intérêt ni occuper aucune fonction dans les entreprises traitant avec l'établissement pour des marchés de travaux, de fournitures et de prestations de services ni assurer des prestations pour ces entreprises.

**Art. 9.** – Le conseil d'administration se réunit, sur convocation de son président, aussi souvent que la bonne marche de l'établissement l'exige et au minimum deux fois par an.

La convocation est de droit si elle est demandée par le ministre des affaires étrangères ou par un tiers au moins des membres, sur un ordre du jour déterminé, à la condition que le conseil d'administration ne se soit pas réuni depuis plus de deux mois.

Ses membres peuvent participer à la séance par des moyens de visioconférence ou de communication électronique permettant leur identification et leur participation effective à une délibération collégiale.

Il est établi un procès-verbal de chaque séance du conseil d'administration, signé par le président et par le secrétaire. Le procès-verbal est adressé sans délai aux membres du conseil d'administration, à l'autorité chargée du contrôle économique et financier, au directeur général délégué ainsi qu'au commissaire du Gouvernement.

**Art. 10.** – Le conseil d'administration règle, par ses délibérations, les affaires de l'établissement. Les délibérations du conseil d'administration portent notamment sur :

- 1° Les conditions générales d'organisation et de fonctionnement de l'établissement ;
- 2° La convention triennale d'objectifs et de moyens avec l'Etat ;
- 3° Les programmes généraux d'activité et d'investissement, les programmes de contribution aux recherches et les subventions ;
- 4° L'état prévisionnel de recettes et de dépenses et ses modifications ;
- 5° Le compte financier et l'affectation des résultats de l'exercice ;
- 6° Le rapport annuel d'activité ;
- 7° La création de filiales et les prises, extensions ou cessions de participations financières dans des sociétés, groupements ou organismes ayant un but connexe ou complémentaire à ses missions ;
- 8° L'octroi d'avances à des organismes ou sociétés ayant pour objet de contribuer à l'exécution des missions de l'établissement ;
- 9° La conclusion d'emprunts et le placement de la trésorerie ;
- 10° Les conditions générales de recrutement, d'emploi et de rémunération des personnels ;
- 11° Les contrats, conventions et marchés conclus par l'établissement ainsi que les catégories de contrats qui, en raison de leur nature ou du montant financier engagé, doivent lui être soumis pour approbation et celles dont il délègue la responsabilité au directeur général délégué ;
- 12° L'acceptation ou le refus des dons et legs ;
- 13° Les transactions et les actions en justice ;
- 14° Les projets d'achats d'immeubles, de prises de bail, de ventes et de baux d'immeubles ;
- 15° Les conventions de mise à disposition avec le service chargé des domaines ;
- 16° Le règlement intérieur de l'établissement.

En cas d'urgence, les délibérations mentionnées aux 11o à 13o et au 14o en ce qui concerne les baux d'immeubles peuvent être prises après consultation écrite des membres du conseil d'administration. Ces décisions doivent être ratifiées par le conseil d'administration lors de sa plus prochaine séance.

**Art. 11.** – I. – Les délibérations du conseil d'administration, autres que celles mentionnées aux II à IV, sont exécutoires de plein droit quinze jours après leur réception par le commissaire du Gouvernement, sauf s'il demande la suspension de cette exécution dans ce délai.

Dans ce cas, il soumet cette délibération au ministre des affaires étrangères. A défaut de la notification d'une décision de rejet au président du conseil d'administration dans un délai de quinze jours, la délibération est exécutoire.

II. – Les délibérations du conseil d'administration mentionnées aux 6o à 8o de l'article 10 deviennent exécutoires de plein droit quinze jours après leur réception par le commissaire du Gouvernement et par l'autorité chargée du contrôle économique et financier si aucun d'eux ne demande la suspension de cette exécution dans ce délai.

S'ils en demandent la suspension, ils soumettent cette délibération au ministre des affaires étrangères et au ministre chargé du budget.

A défaut de la notification d'une décision de rejet au président du conseil d'administration dans un délai de quinze jours après leur saisine, la délibération est exécutoire.

III. – Les délibérations mentionnées au 10o de l'article 10 deviennent exécutoires de plein droit un mois après leur réception par le ministre des affaires étrangères, le ministre chargé de la culture et le ministre chargé du budget, si aucun d'entre eux n'a fait connaître d'observations dans ce délai.

IV. – Les délibérations portant sur le budget, l'état prévisionnel de recettes et de dépenses et leurs modifications, le compte financier, l'affectation des résultats, les acquisitions, échanges et aliénations d'immeubles sont approuvées par le ministre des affaires étrangères et le ministre chargé du budget dans les conditions fixées par le décret du 8 juillet 1999 susvisé.

Les délibérations relatives aux emprunts ne sont exécutoires qu'après avoir été approuvées par arrêté du ministre des affaires étrangères et du ministre chargé du budget.

V. – Toutes les délibérations sont transmises à l'autorité chargée du contrôle économique et financier.

**Art. 12.** – Le président du conseil d'administration est nommé par décret.

La limite d'âge qui lui est applicable est fixée à 68 ans.

Il préside le conseil d'administration et dirige l'établissement. A ce titre :

1° Il convoque le conseil d'administration, fixe son ordre du jour, prépare ses délibérations et en assure l'exécution ;

2° Il est responsable de l'exécution de la convention pluriannuelle d'objectifs et de moyens et, dans le respect de celle-ci, de la politique de l'établissement ;

3° Il prépare l'état prévisionnel de recettes et de dépenses ;

4° Il est ordonnateur des recettes et des dépenses de l'établissement. Il procède aux acquisitions, transferts et aliénations de valeurs ;

5° Il peut, dans l'intervalle des séances du conseil d'administration, prendre, en accord avec l'autorité chargée du contrôle économique et financier, des décisions modificatives du budget qui ne comportent ni augmentation du niveau des effectifs du personnel permanent ou du montant total des dépenses ni réduction du montant total des recettes. Ces décisions doivent être ratifiées par le conseil d'administration lors de la première séance qui suit leur adoption ;

6° Il signe les contrats et conventions engageant l'établissement, à l'exception de ceux qui sont délégués au directeur général délégué en application du 11° de l'article 10;

7° Il représente l'établissement en justice et dans tous les actes de la vie civile, sous réserve des autorisations nécessaires ;

8° Il représente l'établissement dans ses relations avec le ministre de tutelle ;

9° Il est autorisé à transiger par délégation du conseil d'administration ;

10° Il recrute et gère le personnel de l'établissement, lequel est placé sous son autorité ;

11° Il a autorité sur les personnels détachés ou mis à disposition ;

12° Il est responsable de l'organisation de l'établissement ;

13° Il préside le comité d'entreprise, négocie et signe les accords collectifs d'entreprise.

Il reçoit, dès sa nomination, une lettre de mission signée par le ministre des affaires étrangères et le ministre chargé de la culture.

Il veille à l'accomplissement des missions de l'établissement et à la coordination de son action avec les organismes nationaux et étrangers intervenant dans les mêmes domaines d'activités.

Il est assisté d'un directeur général délégué qui le supplée en cas d'absence ou d'empêchement.

Il peut déléguer sa signature au directeur général délégué et aux personnes placées sous son autorité, dans les conditions et limites qu'il détermine, sauf en ce qui concerne le 1° et le 5°.

Il rend compte de sa gestion au conseil d'administration. Il lui présente chaque année un rapport d'activité.

Il bénéficie du remboursement de ses frais de déplacement et de mission dans les conditions prévues par le décret du 3 juillet 2006 susvisé.

**Art. 13.** – Le directeur général délégué est nommé par le président du conseil d'administration, après agrément du ministre des affaires étrangères et du ministre chargé de la culture, pour une durée de trois ans renouvelable.

Il est chargé, sous l'autorité du président du conseil d'administration, de l'administration et de la gestion de l'établissement. Il prépare et met en œuvre les décisions du président du conseil d'administration.

**Art. 14.** – Le commissaire du Gouvernement auprès de l'établissement est le directeur en charge de la politique culturelle au ministère des affaires étrangères.

Il peut à tout moment demander la communication de tous documents, pièces ou archives, et procéder, ou faire procéder, à toutes vérifications.

Il peut être assisté ou se faire représenter par un agent public placé sous son autorité, notamment lors des séances du conseil d'administration.

Les délibérations du conseil d'administration lui sont transmises.

Le commissaire du Gouvernement peut déférer au ministre des affaires étrangères toute question portant notamment sur l'application du III de l'article 2.

### TITRE III

#### RÉGIME FINANCIER ET COMPTABLE

**Art. 15.** – L'établissement est soumis au régime financier et comptable défini par les articles 151 à 153-1 et 190 à 225 du décret du 29 décembre 1962 susvisé.

Il est soumis au contrôle de l'Etat défini par les décrets du 9 août 1953 et du 26 mai 1955 susvisés. Les modalités d'exercice de ce contrôle sont fixées, en tant que de besoin, par arrêté conjoint du ministre chargé des affaires étrangères et du ministre chargé du budget.

L'agent comptable est nommé par arrêté du ministre chargé du budget après avis du directeur général délégué de l'établissement.

**Art. 16.** – L'état prévisionnel de recettes et de dépenses de l'établissement s'exécute par année civile du 1er janvier au 31 décembre.

Si l'état prévisionnel de recettes et de dépenses n'est pas devenu exécutoire avant le début de l'année, les opérations de dépenses et de recettes sont effectuées sur la base du dernier budget approuvé. Toutefois, si cela est nécessaire, et après avis de l'autorité chargée du contrôle économique et financier, ces opérations peuvent être effectuées dans la limite des prévisions figurant au projet adopté par le conseil d'administration.

**Art. 17.** – Les ressources de l'établissement sont celles qui sont mentionnées à l'article 3 de la loi du 27 juillet 2010 susvisée.

L'Institut français est autorisé à placer ses fonds disponibles dans les conditions fixées par le ministre chargé du budget.

**Art. 18.** – Les dépenses de l'établissement comprennent :

- 1° Les frais de personnel ;
- 2° Les frais de fonctionnement ;
- 3° Les dépenses d'acquisition et d'entretien de biens mobiliers et immobiliers ;
- 4° Toutes dépenses nécessaires à l'accomplissement de ses missions.

**Art. 19.** – Il peut être institué dans l'établissement des régies de recettes et des régies d'avances dans les conditions prévues par le décret du 20 juillet 1992 susvisé.

#### TITRE IV

### EXPÉRIMENTATION

**Art. 20.** – I. – Un arrêté du ministre des affaires étrangères désigne les missions diplomatiques dans lesquelles est menée l'expérimentation mentionnée par l'article 11 de la loi du 27 juillet 2010 susvisée, qui doivent être représentatives de la diversité du réseau culturel en termes d'effectifs, de moyens et d'implantation géographique.

Le ministre des affaires étrangères élabore un rapport annuel d'évaluation des résultats de cette expérimentation. Le premier de ces rapports est établi avant le 31 mars 2011, le second, au titre de 2012, avant le 31 mars 2013 et le dernier, qui porte sur la période du 1er janvier au 28 juillet 2013, est établi avant le 31 octobre 2013. Ce rapport est remis, chaque année, aux commissions permanentes compétentes de l'Assemblée nationale et du Sénat.

II. – Les établissements du réseau culturel français et les services culturels relevant des missions diplomatiques mentionnées au I sont rattachés à l'Institut français pendant la durée de l'expérimentation, dont ils constituent un bureau de représentation à l'étranger, ci-après dénommé « bureau local ». L'Institut français assure la programmation de leurs activités, leur suivi et leur gestion administrative et financière.

Le bureau local est dirigé par un directeur qui conseille également l'ambassadeur en matière de coopération et d'action culturelle.

Le réseau de l'Agence pour l'enseignement français à l'étranger, les services de coopération technique des missions diplomatiques et les instituts français de recherche à l'étranger (IFRE) ne sont pas rattachés à l'Institut français dans le cadre de l'expérimentation.

Le statut juridique du bureau local, les modalités de la programmation des crédits des missions diplomatiques désignées au I et la liste des services de ces missions qui sont rattachés à l'Institut français durant l'expérimentation sont précisés par le cahier des charges mentionné à l'article 11 de la loi du 27 juillet 2010.

L'Institut français et l'établissement public Campus France signent, en tant que de besoin, une convention relative aux activités des bureaux locaux qui entrent dans le champ des missions de Campus France.

III. – Les bureaux locaux contribuent à l'accomplissement des missions de l'Institut français à l'étranger, dans le cadre des orientations qu'il définit.

Ils exercent leur action sous l'autorité du chef de mission diplomatique, dans le cadre de la mission de coordination qu'il assure en application du dernier alinéa de l'article 1er de la loi du 27 juillet 2010 susvisée.

A ce titre, l'ambassadeur, chef de la mission diplomatique :

1° Donne son avis sur la désignation du directeur du bureau local de l'Institut français et celle de ses principaux collaborateurs ; il adresse chaque année au président de l'Institut français son évaluation générale sur la manière de servir du directeur du bureau local de l'Institut français de son pays de résidence ;

2° Donne son avis sur les créations et les suppressions de postes ;

3° Valide la programmation annuelle du bureau local de son pays de résidence ;

4° Valide le projet de budget ;

5° Peut cosigner avec le représentant habilité de l'Institut français, toute convention ou tout accord de coopération conclu entre l'Institut français et un organisme de son pays de résidence.

L'ambassadeur instruit, le cas échéant, les demandes d'accréditation des personnels du bureau local de son pays de résidence.

Lorsque les circonstances l'exigent, il peut demander au président de l'Institut français le rappel de tout agent affecté dans le bureau local de son pays de résidence et, en cas d'urgence, donner l'ordre à celui-ci de partir immédiatement.

Un conseil d'orientation stratégique local, présidé par l'ambassadeur, donne un avis sur les objectifs ainsi que les priorités sectorielles et géographiques de la programmation de l'Institut français dans les pays dans lesquels l'expérimentation est menée.

Le cahier des charges mentionné à l'article 11 de la loi du 27 juillet 2010 précise, en tant que de besoin, les relations entre l'Institut français et les ambassadeurs ainsi que la composition et les modalités de fonctionnement du conseil d'orientation stratégique local.

IV. – Dans le cadre de cette expérimentation, les dispositions du III de l'article 2 ainsi que celles du décret du 24 août 1976 susvisé ne sont pas applicables.

Les bureaux locaux sont soumis au régime financier et comptable défini par le décret du 29 décembre 1962 susvisé. L'organisation, les conditions de la gestion administrative et financière des bureaux locaux sont précisées par le cahier des charges mentionné par l'article 11 de la loi du 27 juillet 2010.

Le cahier des charges désigne et précise les conditions dans lesquelles les bâtiments du domaine public précédemment affectés aux établissements à autonomie financière, les locaux occupés dans le périmètre de la mission diplomatique par les services dont les activités sont rattachées à l'Institut français et le mobilier nécessaire à l'accomplissement des missions des bureaux locaux sont mis à disposition de l'Institut français.

V. – Pendant l'expérimentation, les contrats de droit public des agents affectés dans les établissements et services rattachés à l'Institut français en application du II sont transférés à l'Institut français jusqu'au terme de l'expérimentation ou, si le contrat arrive à échéance avant la fin de l'expérimentation, jusqu'au terme du contrat.

Les contrats de travail soumis au droit du pays de résidence sont transférés à l'Institut français dans les conditions prévues par leur contrat.

Les fonctionnaires mentionnés à l'article 2 de la loi du 13 juillet 1983 susvisée en service dans les établissements et services rattachés à l'Institut français en application du II sont placés, soit en position normale d'activité, soit en position de détachement, soit mis à disposition de l'Institut français dans les conditions définies à l'article 21.

Les agents non titulaires régis par les décrets du 17 janvier 1986 et du 18 juin 1969 susvisés peuvent, selon que leur contrat est à durée indéterminée ou déterminée, soit être mis à disposition, soit solliciter un congé de mobilité ou un congé pour convenances personnelles, dans les conditions prévues par le décret du 17 janvier 1986, dans la limite de la durée de leur contrat et au plus pour la durée de l'expérimentation.

Le cahier des charges mentionné à l'article 11 de la loi du 27 juillet 2010 précise les modalités de ce transfert.

VI. – Les agents de l'Etat qui participent à l'expérimentation peuvent se présenter à un concours réservé aux fonctionnaires et agents de l'Etat dans les conditions prévues par le 2o de l'article 19 de la loi du 11 janvier 1984 susvisée. En ce cas, les agents dont les contrats ont



été transférés à l'Institut français peuvent être rétablis dans leur statut initial à leur demande, avant la fin de la période de l'expérimentation. Par dérogation aux statuts particuliers qui les régissent, la période passée à l'Institut français est prise en compte pour le calcul de la durée des services que l'intéressé doit avoir accomplis pour se présenter à un concours interne de la fonction publique.

VII. – Si, au terme de l'expérimentation, il n'y est pas donné suite, les agents dont les contrats ont été transférés à l'Institut français pendant l'expérimentation en application du V et sont en cours, sont réemployés sur leur emploi ou occupation précédente dans la mesure où l'organisation du service le permet, ou, à défaut, sur un emploi ou une occupation similaire assorti d'une rémunération équivalente.

Pour rétablir les agents dans leur situation d'origine, l'administration attribue aux agents non titulaires de l'Etat et de ses établissements publics les avantages qu'ils auraient eus s'ils n'avaient pas été affectés à l'Institut français ainsi que les droits sociaux y afférents.

Si, au terme de l'expérimentation, il n'y est pas donné suite, les agents recrutés sur des contrats de travail soumis au droit du pays de résidence, dont le contrat de travail a été transféré à l'Institut français en application du V, sont rétablis dans leur situation d'origine, la période d'expérimentation étant prise en compte pour l'avancement sur la grille de rémunération applicable et l'attribution, le cas échéant, des droits sociaux y afférents.

III. – Les fonctionnaires, les agents régis par les décrets du 17 janvier 1986 et du 18 juin 1969 susvisés et les agents recrutés sur des contrats de travail soumis au droit du pays de résidence qui participent à l'expérimentation, conservent la qualité d'électeur dans leur administration d'origine pendant sa durée.

## TITRE V

### DISPOSITIONS DIVERSES ET TRANSITOIRES

**Art. 21.** – I. – L'établissement emploie des salariés de droit privé et peut bénéficier du concours de fonctionnaires mentionnés à l'article 2 de la loi du 13 juillet 1983 susvisée, des fonctionnaires des assemblées parlementaires et des magistrats de l'ordre judiciaire et d'agents non titulaires de droit public, dans les conditions prévues par leurs statuts respectifs. A cet effet, l'établissement signe avec l'Etat, les collectivités et établissements concernés, des conventions précisant notamment la nature des activités des fonctionnaires ou agents, les conditions de leur emploi et de l'évaluation de leurs activités.

II. – En application de l'article 4 de la loi du 27 juillet 2010 susvisée, la mise à disposition de fonctionnaires auprès de l'établissement peut ne pas donner lieu à remboursement :

1° Dans les deux années suivant la création de l'établissement public ;

2° Lorsqu'elle est prononcée pour l'exercice de missions d'intérêt public d'une durée inférieure à six mois.

L'établissement est inscrit sur la liste prévue par les articles L. 761-3 et L. 761-4 du code de la sécurité sociale.

**Art. 22.** – I. – Les dispositions de l'article 9 de la loi du 27 juillet 2010 susvisée relatives au transfert à l'établissement des personnels, droits, obligations, biens immobiliers et mobiliers de l'association CulturesFrance sont mises en œuvre à la date d'effet de sa dissolution.

II. – Les personnels titulaires d'un contrat de travail avec l'association Cultures France à la date d'effet de sa dissolution sont transférés à l'Institut français dans les conditions fixées par l'article 9 de la loi du 27 juillet 2010 susvisée.

Les contrats de travail de droit privé en cours à la date d'effet de la dissolution de l'association CulturesFrance subsistent entre l'Institut français et les personnels concernés dans les conditions prévues par le code du travail. Les agents concernés disposent d'un délai de trois mois, en application de l'article 9 de la loi du 27 juillet 2010 susvisée, pour accepter la poursuite de leur contrat de travail à la suite du transfert d'activité.

III. – Un administrateur provisoire, nommé par arrêté conjoint du ministre des affaires étrangères et du ministre chargé de la culture, exerce les compétences attribuées au président du conseil d'administration par l'article 12 jusqu'à la désignation de celui-ci dans les conditions prévues par cet article. Il exerce également les compétences du conseil d'administration, pour les actes relatifs à la création de l'établissement et à la gestion courante, jusqu'à la première réunion du conseil d'administration.

Par dérogation à l'article 10, l'état prévisionnel de recettes et de dépenses relatif au premier exercice commençant le 1er janvier 2011 peut être arrêté, sur proposition de l'administrateur provisoire, par le ministre de tutelle. Ce budget peut être modifié par le conseil d'administration dès sa première réunion.

Jusqu'à la nomination de l'autorité chargée du contrôle économique et financier auprès de l'établissement public, les fonctions de contrôleur économique et financier sont exercées par le contrôleur budgétaire et comptable du ministère des affaires étrangères.

IV. – L'élection des représentants du personnel au conseil d'administration de l'établissement public a lieu, au plus tard, six mois après la date d'effet de la dissolution de l'association Cultures France. Dans ce délai, tant qu'il n'a pas été procédé à l'élection desdits

représentants, le conseil d'administration peut valablement siéger en présence des seuls autres membres mentionnés à l'article 6.

Les représentants du personnel au conseil d'administration siègent dès leur élection, leur mandat prenant fin en même temps que celui des autres membres du conseil d'administration.

V. – Pour l'exercice 2011, l'établissement se conforme en matière de gestion financière et comptable, aux règles en usage dans les sociétés industrielles et commerciales. La comptabilité de l'établissement est tenue dans le cadre du plan comptable général, de façon à présenter le bilan, le compte de résultat, le tableau de financement et l'annexe dans les formes et selon les règles comptables en vigueur. Le président du conseil d'administration établit et présente à l'approbation du conseil d'administration le bilan et le compte de résultat de l'établissement. Le compte annuel de l'établissement et le rapport du conseil d'administration sont rendus publics. Le bilan, le compte de résultat et le rapport de gestion du commissaire aux comptes seront également rendus publics.

VI. – Les comptes financiers de l'association Cultures France sont établis par l'autorité comptable en fonction à date de sa dissolution. Ils sont approuvés par le conseil d'administration de l'Institut français.

**Art. 23.** – Le deuxième alinéa de l'article 1er et l'article 5 peuvent être modifiés par décret.

**Art. 24.** – Le présent décret entre en vigueur le 1er janvier 2011.

Sont applicables à compter du 1er janvier 2012 :

1° La première phrase du 4° de l'article 12 ;

2° Le premier et le troisième alinéa de l'article 15 ;

3° L'article 19.

**Art. 25.** – La ministre d'Etat, ministre des affaires étrangères et européennes, le garde des sceaux, ministre de la justice et des libertés, le ministre de l'éducation nationale, de la jeunesse et de la vie associative, le ministre du budget, des comptes publics, de la fonction publique et de la réforme de l'Etat, porte-parole du Gouvernement, la ministre de l'enseignement supérieur et de la recherche, le ministre de la culture et de la communication et le secrétaire d'Etat auprès du ministre du budget, des comptes publics, de la fonction publique et de la réforme de l'Etat, chargé de la fonction publique, sont chargés, chacun en ce qui le concerne, de l'exécution du présent décret, qui sera publié au *Journal officiel* de la République française.

Fait le 30 décembre 2010.

FRANÇOIS FILLON

Par le Premier ministre :  
*La ministre d'Etat,  
ministre des affaires étrangères  
et européennes,*  
MICHÈLE ALLIOT-MARIE

*Le garde des sceaux,  
ministre de la justice et des libertés,*  
MICHEL MERCIER

*Le ministre de l'éducation nationale,  
de la jeunesse et de la vie associative,*  
LUC CHATEL

*Le ministre du budget, des comptes publics,  
de la fonction publique et de la réforme de l'Etat,  
porte-parole du Gouvernement,*  
FRANÇOIS BAROIN

*La ministre de l'enseignement supérieur  
et de la recherche,*  
VALÉRIE PÉCRESSE

*Le ministre de la culture  
et de la communication,*  
FRÉDÉRIC MITTERRAND

*Le secrétaire d'Etat  
auprès du ministre du budget,  
des comptes publics, de la fonction publique  
et de la réforme de l'Etat,  
chargé de la fonction publique,*  
GEORGES TRON

## BIBLIOGRAPHIE

- **Science politique et administrative**

- **Ouvrages**

- BENAMOUZIG Daniel, BESANÇON Julien, « Les agences, de nouvelles administrations publiques ? », in BORRAZ Olivier, GUIRAUDON Virginie, *Politiques publiques*, Paris, Presses de Sciences Po, 2008, p. 283-307
- BEZES Philippe, *Réinventer l'Etat. Les réformes de l'administration française (1962-2008)*, Paris, PUF, collection Le Lien Social, 2009, 519 p.
- BOUSSAGUET Laurie, JACQUOT Sophie et RAVINET Pauline (dir.), *Dictionnaire des politiques publiques*, Paris, Presses de Sciences Po, 2009, 520 p.
- CHEVALLIER Jacques, *L'État post-moderne*, Paris, LGDJ, 3<sup>ème</sup> édition, 2008, 232 p.

- **Articles**

- BEZES Philippe, « Le renouveau du contrôle des bureaucraties. L'impact du *New Public Management* », *Informations sociales*, n°126, 2005, pp. 26-37

- **Politique étrangère et ministère des Affaires étrangères**

- **Ouvrages**

- BAZOUNI Yvan, *Le métier de diplomate*, Paris, L'Harmattan, Collection Logiques juridiques, 2005, 294 p.
- CHARILLON Frédéric, KESSLER Marie-Christine, « Un rang à réinventer », in CHARILLON Frédéric (dir.), *Les politiques étrangères. Ruptures et continuités*, Paris, La Documentation française, 2001, pp.101-131
- KESSLER Marie-Christine, *La politique étrangère de la France. Acteurs et processus*, Paris, Presses de Sciences Po, 1999, 499 p.

- KESSLER Marie-Christine, « La politique étrangère comme politique publique », in CHARILLON Frédéric (dir.), *Politiques étrangères. Nouveaux regards*, Paris, Presses de Sciences Po, 2002, pp. 167-192
- VAÏSSE Maurice, *La puissance ou l'influence ? La France dans le monde depuis 1958*, Paris, Fayard, 2009, 649 p.

- **Articles**

- BADEL Laurence, « Introduction. Diplomatie en renouvellement », *Les cahiers Irice*, 2009/1, n° 3, pp. 5-19
- BADEL Laurence « Les « Livres blancs », une méthode de réforme dans le sillage de la RGPP ? A propos du « Livre blanc sur la France et l'Europe dans le monde » », *Revue française d'administration publique*, 2010/4, n° 136, pp. 969-982
- BÉLAND Jean-François, BOUVIER Guillaume, « Y a-t-il des outils de réforme et de gestion de la politique étrangère française ? », *Études internationales*, 2006, vol. 37, n° 1, pp. 71-89
- BOUSSARD Valérie, LORIOL Marc, « Les cadres du ministère des affaires étrangères et européennes face à la LOLF », *Revue française d'administration publique*, 2008/4, n° 128, pp. 717-728
- LORIOL Marc, « Les enjeux actuels de l'évolution des métiers de la diplomatie », *Les cahiers Irice*, 2009/1, n° 3, pp. 81-102
- MICHAUD Nelson, TREMBLAY Stéphane, « Les livres blancs en matière de politique étrangère. Épistémologie et perspectives analytiques », *Études internationales*, vol. 37, n° 1, 2006, p. 7-33.
- PICQ Jean, « Genèse d'une réforme », *Revue française d'administration publique*, 1994/1, n° 69, pp. 9-16

- **Action culturelle extérieure**

- **Articles**

- GAZEAU-SECRET Anne, « Renforcer le soft power à la française en valorisant notre diversité », *Revue internationale et stratégique*, 2009/1, n° 73, pp. 127-130

- GAZEAU-SECRET Anne, « Diplomatie d'influence. (Re)-donner à notre pays sa juste place dans le monde... », *Défense*, juillet-août 2009, n° 140, pp. 19-21
- GAZEAU-SECRET Anne, « Pour un « soft power » à la française : du rayonnement culturel à la diplomatie d'influence », *L'ENA hors les murs*, mars 2010, n° 399, pp. 9-12
- GAZEAU-SECRET Anne, « Francophonie et diplomatie d'influence », *Géoéconomie*, automne 2010, n° 55
- GAZEAU-SECRET Anne, « Pour une francophonie, vecteur d'influence majeur », *L'ENA hors les murs*, janvier-février 2011, n° 408, pp. 19-21
- KESSLER Marie-Christine, « La politique culturelle extérieure de la France », in ROCHE François (dir.), *La culture dans les relations internationales. Mélanges de l'Ecole française de Rome*, MEFRIM, 2002, t. 114-2002-1103-121
- KIENLEN Sophie, « L'action culturelle extérieure française et francophone et les défis de la mondialisation. De la remise en cause à l'adaptation (1980-2006) », *Le Temps des médias*, 2008/2, n° 11, pp. 234-244
- MARTEL Frédéric, « Culture : pourquoi la France va perdre la bataille du « soft power » », *Note pour la Fondation Terra Nova*, 31 mars 2010

- **Travaux parlementaires**

- Assemblée nationale, Avis n° 2861 présenté au nom de la commission des affaires étrangères sur le projet de loi de finances, « Action extérieure de l'État », « Action de la France en Europe et dans le monde », « Français à l'étranger et affaires consulaires », « Présidence française du G20 et du G8 » par Mme Geneviève Colot, 14 octobre 2010
- Assemblée nationale, Avis n° 2861 présenté au nom de la commission des affaires étrangères sur le projet de loi de finances, « Action extérieure de l'État », « Diplomatie culturelle et d'influence » par M. François Rochebloine, 14 octobre 2010
- Assemblée nationale, Avis n° 2859 présenté au nom de la commission des affaires culturelles et de l'éducation sur le projet de loi de finances, « Action extérieure de l'État », « Rayonnement culturel et scientifique » par M. Jean Roatta, 14 octobre 2010
- Assemblée nationale, Rapport n° 2857 fait au nom de la commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire sur le projet de loi de finances, « Action extérieure de l'État pour 2011 » par M. Jean-François Mancel, 14 octobre 2010

- Assemblée nationale, Rapport d'information n° 2506 fait au nom de la commission des affaires étrangères sur le rayonnement de la France par l'enseignement et la culture par M. François Rochebloine et Mme Geneviève Colot, 11 mai 2010
- Assemblée nationale, Rapport d'information n° 1839 fait au nom de la commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire sur la modernisation du quai d'Orsay par M. Jean-François Mancel, 15 juillet 2009
- Assemblée nationale, Rapport d'information n° 1067 fait au nom de la commission des finances, de l'économie générale et du plan sur la modernisation de l'outil diplomatique par M. Jean-François Mancel, 22 juillet 2008
- Assemblée nationale, Rapport d'information n° 2924 fait au nom de la commission des affaires étrangères sur les centres culturels français à l'étranger par M. Yves Dauge, 7 février 2001
- Sénat, Rapport d'information n° 458 fait au nom de la commission des affaires culturelles et de la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées sur la réforme de l'action culturelle extérieure par MM. Jacques Legendre et Josselin de Rohan, 10 juin 2009
- Sénat, Rapport d'information n° 428 fait au nom de la commission des finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la Nation sur l'action culturelle de la France à l'étranger par M. Adrien Gouteyron, 30 juin 2008
- Sénat, Rapport d'information n° 465 fait au nom de la commission des finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la Nation sur le suivi du rapport d'information n° 61 (2006-2007) concernant l'enquête de la Cour des Comptes relative à CulturesFrance ex-Association française d'action artistique (AFAA) par MM. Adrien Gouteyron et Michel Charasse, 25 septembre 2007
- Sénat, Rapport d'information n° 61 fait au nom de la commission des finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la Nation sur l'enquête de la Cour des Comptes relative à la gestion de l'Association française d'action artistique (AFAA) par MM. Adrien Gouteyron et Michel Charasse, 8 novembre 2006
- Sénat, Rapport d'information n° 91 fait au nom de la commission des affaires culturelles sur la stratégie d'action culturelle de la France à l'étranger par M. Louis Duvernois, 1<sup>er</sup> décembre 2004



- **Loi n° 2010- 873 du 27 juillet 2010 relative à l'action extérieure de l'État :  
procédure législative**

- Assemblée nationale, Avis n° 2505 fait au nom de la commission des affaires culturelles et de l'éducation sur le projet de loi relatif à l'action extérieure de l'État par M. Gilles d'Ettore, 10 mai 2010
- Assemblée nationale, Projet de loi n° 2513 relatif à l'action extérieure de l'État, texte de la commission des affaires étrangères, 12 mai 2010
- Assemblée nationale, Projet de loi n° 507 relatif à l'action extérieure de l'État adopté en première lecture, 5 juillet 2010
- Assemblée nationale, Rapport n° 2513 fait au nom de la commission des affaires étrangères sur le projet de loi relatif à l'action extérieure de l'État par M. Hervé Gaymard, 12 mai 2010
- Étude d'impact sur le projet de loi relatif à l'action extérieure de l'État, juillet 2009
- Projet de loi n° 582 relatif à l'action extérieure de l'État, 22 juillet 2009
- Sénat, Avis n° 237 fait au nom de la commission de la culture, de l'éducation et de la communication sur le projet de loi relatif à l'action extérieure de l'État par M. Louis Duvernois, 28 janvier 2010
- Sénat, Projet de loi n° 263 relatif à l'action extérieure de l'État, texte de la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées, 3 février 2010
- Sénat, Projet de loi n° 73 relatif à l'action extérieure de l'État adopté en première lecture, 22 février 2010
- Sénat, Rapport n° 262 fait au nom de la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées sur le projet de loi relatif à l'action extérieure de l'État par M. Joseph Kergueris, 3 février 2010
- Rapport de la commission mixte paritaire sur le projet de loi relatif à l'action extérieure de l'État par M. Hervé Gaymard et Joseph Kergueris, 8 juillet 2010

- **Lois, décrets, arrêtés**

- Arrêté du 6 janvier 2011 fixant la liste des postes participant à l'expérimentation du rattachement à l'Institut français du réseau culturel de la France à l'étranger
- Cahier des charges de l'expérimentation du rattachement du réseau culturel à l'Institut français

- Décret n° 79-832 du 24 août 1976 relatif à l'organisation financière de certains établissements ou organismes de diffusion culturelle dépendant du ministère des Affaires étrangères et du ministère de la Coopération
- Décret n° 98-1124 du 10 décembre 1998 portant organisation de l'administration centrale du ministère des affaires étrangères
- Décret n° 2009-291 du 16 mars 2009 portant organisation de l'administration centrale du ministère des affaires étrangères et européennes
- Décret n° 2010-1695 du 30 décembre 2010 relatif à l'Institut français
- Décret n° 2011-212 du 25 février 2011 relatif à France expertise internationale
- Loi n° 2010- 873 du 27 juillet 2010 relative à l'action extérieure de l'État

- **Rapports**

- Livre blanc sur la politique étrangère et européenne de la France, JUPPÉ Alain, SCHWEITZER Louis (dir.), *La France et l'Europe dans le monde (2008-2020)*, Paris, La Documentation française, 2008
- Mission sur les responsabilités et l'organisation de l'État, *L'État en France. Servir une nation ouverte sur le monde*, Rapport au Premier ministre, Paris, La Documentation française, 1995
- LE BRIS Raymond-François (dir.), *Réflexion et propositions sur l'organisation et le fonctionnement des services de l'Etat à l'étranger*, Rapport au Premier ministre, Paris, La Documentation française, 2005
- TENZER Nicolas, *L'expertise internationale au cœur de la diplomatie et de la coopération du XXIe siècle. Instruments pour une stratégie française de puissance et d'influence*, Rapport au Premier ministre, Paris, La Documentation française, 2008

- **Documents de la Révision générale des politiques publiques**

- Révision générale des politiques publiques, *Premier rapport d'étape*, décembre 2008
- Révision générale des politiques publiques, *Deuxième rapport d'étape*, mai 2009
- Révision générale des politiques publiques, *Troisième rapport d'étape*, février 2010
- Révision générale des politiques publiques, *Quatrième rapport d'étape*, juin 2010
- Révision générale des politiques publiques, *Dossier du Conseil de modernisation des politiques publiques*, 12 décembre 2007

- Révision générale des politiques publiques, *Dossier du Conseil de modernisation des politiques publiques*, 4 avril 2008
- Révision générale des politiques publiques, *Dossier du Conseil de modernisation des politiques publiques*, 11 juin 2008
- Révision générale des politiques publiques, *Dossier du Conseil de modernisation des politiques publiques*, 30 juin 2010
- Révision générale des politiques publiques, *Dossier du Conseil de modernisation des politiques publiques*, 9 mars 2011

- **Discours**

- Discours de M. Bernard Kouchner, ministre des Affaires étrangères et européennes, à l'occasion de la Journée de la coopération internationale et du développement, le 18 juillet 2007
- Discours de M. Bernard Kouchner, ministre des Affaires étrangères et européennes, à l'occasion de la Journée de la coopération internationale et du développement, le 26 août 2008
- Discours de M. Bernard Kouchner, ministre des Affaires étrangères et européennes, à l'occasion d'une conférence de presse sur la modernisation du Ministère des Affaires étrangères et européennes, 25 mars 2009
- Discours de M. Bernard Kouchner, ministre des Affaires étrangères et européennes, à l'occasion des Journées du réseau français à l'étranger, 16 juillet 2009
- Discours de M. Bernard Kouchner, Ministre des Affaires étrangères et européennes, à l'occasion des Journées du Réseau français à l'étranger, 21 juillet 2010
- Discours de M. Bernard Kouchner, Ministre des Affaires étrangères et européennes, à l'occasion du colloque annuel de l'Alliance française, 21 janvier 2008
- Discours de M. Bernard Kouchner, Ministre des Affaires étrangères et européennes, à l'occasion du colloque annuel de l'Alliance française, 27 janvier 2009
- Discours de M. Bernard Kouchner, Ministre des Affaires étrangères et européennes, à l'occasion de la signature de la convention triennale entre le Ministère des Affaires étrangères et européennes et la Fondation Alliance française, 21 janvier 2008

- **Sites Internet**

- Institut français

<http://www.institutfrancais.com/>

- Ministère des Affaires étrangères et européennes

<http://www.diplomatie.gouv.fr/fr/>

- Révision générale des politiques publiques

<http://www.rgpp.modernisation.gouv.fr/>

# TABLE DES MATIÈRES

<b>SOMMAIRE</b> .....	1
<b>INTRODUCTION</b> .....	2
<b>PREMIÈRE PARTIE : LA RÉFORME DE L'ACTION CULTURELLE EXTÉRIEURE, DE L'AMBITION À LA DÉSILLUSION</b> .....	10
<b>CHAPITRE 1 : POURQUOI UNE RÉFORME ?</b> .....	11
<i>Section 1 : L'origine conceptuelle de la réforme : pour une diplomatie d'influence</i> ..	11
I. Le concept de diplomatie d'influence comme « répertoire de réforme » .....	12
A. De la politique de rayonnement à la diplomatie d'influence .....	12
B. La culture au service de la diplomatie ou la diplomatie au service de la culture ? .....	15
II. Pour une diplomatie d'influence renforcée et renouvelée .....	17
A. Une politique trop souvent secondaire pour le ministère des Affaires étrangères .....	18
B. Un univers concurrentiel : le « British Council » et le « Goethe- Institut » .....	19
<i>Section 2 : Un constat partagé : la diplomatie d'influence française en crise</i> .....	22
I. Un système éclaté .....	22
A. Des opérateurs multiples .....	22
B. Un triple réseau à l'étranger .....	26
II. La crise des moyens .....	28
A. Des crédits significatifs mais dispersés et amoindris .....	29
B. Des effectifs allégés .....	33
<b>CHAPITRE 2 : UN PROCESSUS DE DÉCISION MOUVEMENTÉ</b> .....	35
<i>Section 1 : L'inscription de la réforme à l'agenda : un processus progressif</i> .....	35
I. Une longue gestation .....	36

A. Le rôle moteur du Parlement.....	36
B. La multiplication des critiques internes .....	38
II. La réforme de l'action culturelle extérieure : une traduction de la RGPP ?	40
A. Les expériences passées de réforme au ministère des Affaires étrangères .....	41
B. L'influence du Livre blanc sur la politique étrangère de la France .	44
<i>Section 2 : Le processus décisionnel : un naufrage ?</i> .....	47
I. La réforme annoncée .....	47
A. La machine culturelle extérieure renouvelée .....	47
B. Un projet de loi timide .....	52
II. La réforme discutée.....	53
A. Un Sénat ambitieux ? .....	53
B. Une Assemblée nationale modérée ? .....	57
Conclusion de la première partie.....	59

## **DEUXIÈME PARTIE : LA MISE EN ŒUVRE DE LA RÉFORME OU LA CONSÉCRATION DE LA POLITIQUE DES PETITS PAS .....**

61

### **CHAPITRE 1 : UN PROJET AMBITIEUX, UNE RÉFORME MODESTE.....**

63

#### *Section 1 : Une réforme limitée.....*

63

I. Un nouveau cadre pour l'action culturelle extérieure .....	64
A. Une loi centrée sur les opérateurs .....	64
B. Des précisions apportées par les décrets .....	66
II. Un paysage administratif modifié à la marge .....	69
A. Une rationalisation ? Un système encore éclaté.....	69
B. Une réforme partielle .....	71

#### *Section 2 : Une réforme altérée.....*

73

I. L'hostilité des ambassadeurs.....	73
A. Une perte d'influence et de pouvoir ?.....	74
B. Des pressions exercées au plus haut niveau de l'Etat .....	76
II. Une réforme incrémentale ?.....	79
A. L'expérimentation du rattachement du réseau culturel à l'Institut français.....	79
B. Une volonté présentée comme un gage d'efficacité.....	81

<b>CHAPITRE 2 : UNE RÉFORME À L'AVENIR INCERTAIN</b> .....	84
<i>Section 1 : Les obstacles à la mise en œuvre de la réforme</i> .....	84
I. La complexe mise en place de l'Institut français .....	85
A. Un transfert délicat vers un nouvel opérateur .....	85
B. Le difficile rattachement administratif du réseau culturel à l'Institut français .....	87
II. Un déficit de management .....	90
A. L'insuffisante professionnalisation des agents du réseau .....	90
B. Le management : une fonction peu valorisée dans le métier diplomatique.....	92
<i>Section 2 : L'avenir de l'Institut français suspendu à la question du rattachement du réseau culturel</i> .....	95
I. Vers une autonomisation de l'Institut français ? .....	95
A. De la nécessité d'un pilotage stratégique fort .....	96
B. Le modèle de l'Etat-stratège appliqué à la politique étrangère .....	98
II. Vers une inféodation de l'Institut français ? .....	101
A. Un risque de confusion entre le ministère et l'Institut français .....	101
B. Le « cordon » maintenu ? .....	104
Conclusion de la deuxième partie .....	107
 <b>CONCLUSION</b> .....	108
 <b>ANNEXES</b> .....	110
 <b>BIBLIOGRAPHIE</b> .....	143