



## LE RAYONNEMENT CULTUREL INTERNATIONAL : UNE AMBITION POUR LA DIPLOMATIE FRANÇAISE

Commissions des affaires culturelles et des affaires étrangères et de la défense

Rapport d'information de M. Jacques Legendre, sénateur du Nord,  
et de M. Josselin de Rohan, sénateur du Morbihan

Rapport n° 458

### Une diplomatie culturelle en crise

■ Depuis la parution, à l'automne 2007, d'un article dans l'édition européenne du *Time Magazine* proclamant le décès de la culture française, la presse se fait régulièrement l'écho de **la crise que traverse actuellement l'action culturelle française à l'étranger**.

Peut-on parler d'un déclin de la culture française à l'étranger ? La densité et la diversité de notre réseau culturel suffisent-elles toujours à répondre à la **forte « demande de France » exprimée à l'étranger** ? N'est-il pas nécessaire de **rénover en profondeur la gestion de nos personnels culturels en poste à l'étranger**, notamment en améliorant leur formation et leurs perspectives de carrière ? Enfin, au moment où nos principaux partenaires et concurrents développent fortement les moyens consacrés à leurs établissements culturels à l'étranger, pourquoi les **financements consentis à notre diplomatie culturelle** connaissent-ils une **baisse aussi prononcée** ?

À la veille d'une importante **réforme de notre diplomatie culturelle**, annoncée par le ministre des affaires étrangères et européennes, le 25 mars dernier, avec notamment le projet de création d'une **grande agence culturelle**, sur le modèle du *British Council* ou du *Goethe Institut*, les commissions des affaires culturelles et des affaires étrangères du Sénat ont souhaité prendre une part active à ce débat. Elles ont organisé conjointement **un cycle d'auditions** consacré à l'action culturelle de la France à l'étranger.

Afin de contribuer au succès de cette réforme, les deux commissions ont souhaité présenter, dans un rapport d'information commun, une série de **propositions** sur la réforme de notre action culturelle extérieure.

■ La France dispose d'un réseau culturel exceptionnellement **dense et diversifié**. Il comprend à la fois des **services de coopération et d'action culturelle** au sein de nos ambassades, ainsi que **des instituts et centres culturels**, qui dépendent du ministère des affaires étrangères mais qui bénéficient d'un régime d'autonomie financière. L'originalité du dispositif français tient à l'existence, en parallèle au réseau du ministère des affaires étrangères, d'un vaste réseau d'**Alliances françaises**, qui sont des associations de droit privé issues d'initiatives de la société civile locale.

#### Le réseau culturel à l'étranger en quelques chiffres

- **154** ambassades dotées d'un service de coopération et d'action culturelle (SCAC) ;
- **144** instituts et centres culturels et **27** centres de recherche ;
- **1 070** Alliances françaises, dont **255** conventionnées (percevant une subvention de l'État) ;
- **750 000** étudiants inscrits à des cours de français ;
- **400 000** lecteurs inscrits dans les médiathèques, **8 millions** de prêts consentis ;
- **50 000** manifestations culturelles organisées chaque année.
- Coût pour l'État : **138 millions** d'euros.
- Taux d'autofinancement du réseau : **43 %** en moyenne mondiale, **53 %** au sein de l'OCDE.

Le réseau culturel a beaucoup évolué ces dix dernières années. Le nombre d'établissements culturels en Europe occidentale a été réduit d'un **tiers** (de moitié en Allemagne). À l'inverse, quatorze Alliances françaises ont été créées en Chine et dix en Russie en dix ans.

Notre action culturelle extérieure repose également sur une multitude d'**opérateurs**, parmi lesquels l'association CulturesFrance.

## Les principales lacunes de notre action culturelle extérieure

### I. Une logique de rayonnement au détriment d'une logique d'influence

■ La culture est une composante essentielle de la diplomatie d'influence, du concept de « *soft power* » développé par le géopoliticien américain Joseph Nye.

Il convient désormais de substituer à une **logique de rayonnement**, prisonnière de son héritage historique, une **politique d'influence** s'appuyant sur une culture qui ne cherche pas seulement à se diffuser, mais également à s'enrichir au contact des autres cultures.

#### Des exemples de réussite du réseau culturel français

Les centres ou instituts culturels français à l'étranger restent des lieux de forte présence culturelle. Parfois, notamment en Afrique, ils sont les seuls espaces culturels.

En témoignent, la consécration de l'écrivain afghan Atiq Rahimi et de l'écrivain guinéen Tierno Monémbo, tous deux respectivement couronnés par les derniers prix Goncourt et Renaudot : ces deux auteurs ont d'abord assis leur notoriété sur les centres culturels français dans leurs pays d'origine. Jean-Marie Gustave Le Clézio, auteur certes français mais ancien membre actif du réseau culturel français au Mexique, et dernier prix Nobel de littérature, en offre une autre illustration.

### II. Un déficit de pilotage stratégique

■ Le « **Yalta administratif** » entre un ministère des affaires étrangères responsable de la culture française à l'étranger et un ministère de la culture compétent pour la culture en France n'est plus adapté aux enjeux soulevés par la mondialisation.

Si le ministère des affaires étrangères doit conserver un rôle de premier plan en matière de pilotage stratégique dès lors que la diversité culturelle demeure un axe majeur de notre diplomatie, **le ministère de la culture et les autres ministères concernés** (enseignement supérieur et recherche, éducation nationale, etc.) **doivent être davantage impliqués**.

Au sein du ministère des affaires étrangères, **la direction de la politique culturelle et du français** de la nouvelle direction générale de la mondialisation, du développement et des partenariats doit élaborer **les priorités stratégiques** assignées à notre action culturelle extérieure, ciblées selon les grandes zones géographiques. Elle doit être libérée des tâches de gestion, en se consacrant pleinement au pilotage de la future agence.

Enfin, **l'ambassadeur** doit conserver un rôle dans l'action culturelle au niveau local.

### III. Une absence de cohérence

■ Face au manque de cohérence, à l'absence de lisibilité et à la dispersion des intervenants, il est apparu nécessaire de créer **une agence**

**chargée de la coopération culturelle et linguistique**, sur le modèle du British Council et du Goethe Institut.

#### Les réseaux culturels des autres pays

Le Royaume-Uni et l'Allemagne ont depuis longtemps délégué leur action culturelle à l'étranger à des agences, respectivement le British Council et le Goethe Institut.

Le British Council dispose actuellement de 220 implantations dans le monde et le Goethe Institut de 183.

Plus récemment, l'Espagne, avec les Instituts Cervantès, et la Chine, avec les Instituts Confucius, développent fortement leur présence culturelle à l'étranger.

On dénombre aujourd'hui 69 Instituts Cervantès et 305 Instituts Confucius.

La **fusion** des services de coopération et d'action culturelle des ambassades (SCAC) et des instituts et centres culturels au sein d'un nouvel **établissement disposant de l'autonomie financière** doit aussi s'accélérer.

Le **redéploiement** de notre réseau culturel doit se poursuivre, afin de renforcer notre présence dans les pays émergents, mais doit s'opérer en fonction d'une véritable stratégie et non du coût de fermeture d'un établissement.

Si l'indépendance des **Alliances françaises** nécessite d'être préservée, la politique de conventionnement mérite d'être poursuivie.

### IV. Une dispersion et une forte diminution des financements

■ Le coût du réseau culturel pour l'État était estimé à **138 millions d'euros** en 2008, soit l'équivalent du budget d'un établissement comme l'Opéra national de Paris ou la Bibliothèque nationale de France.

Dispersés entre plusieurs programmes, les crédits consacrés à l'action culturelle extérieure font l'objet de **fortes baisses** en 2009, de l'ordre de **- 15 %** en moyenne, voire **- 30 %** dans certains pays.

Au même moment, nos partenaires et concurrents britanniques et allemands, mais aussi espagnols ou chinois, renforcent considérablement leurs financements et leur présence culturelle à l'étranger.

### V. Une gestion déficiente des ressources humaines

■ Les personnels appelés à diriger les centres culturels ne se voient proposer qu'une **formation de cinq jours**. À titre d'exemple, la formation initiale est de six mois en Allemagne.

La durée d'immersion dans un pays est courte, de l'ordre de **trois ans**, alors qu'elle est de cinq ans pour le British Council ou l'Institut Goethe, et ceux-ci offrent de bien **meilleures perspectives** de carrière à leurs agents.

## Les propositions des deux commissions

À l'heure où l'influence culturelle et intellectuelle de la France à l'étranger est battue en brèche par le dynamisme d'autres pays tels que le Royaume-Uni, l'Allemagne, l'Espagne ou encore la Chine, le ministre des affaires étrangères a annoncé, en mars dernier, la **création d'une agence en charge de la coopération culturelle**, dont les contours devraient être définis en juillet à l'issue des travaux du comité de préfiguration.

Afin de contribuer au succès de cette réforme, la commission des affaires culturelles et la commission des affaires étrangères et de la défense du Sénat ont adopté, à l'unanimité, dix **recommandations** répondant aux principales questions soulevées par un tel projet : le **statut juridique** de l'agence, sa **tutelle**, son **périmètre d'intervention** et ses **relations avec le réseau culturel, ses personnels et les ambassades**.

- **Un préalable : doter l'agence du statut d'établissement public à caractère industriel et commercial**

⇒ Cette formule est la mieux à même de répondre aux critiques formulées par la Cour des comptes dans son audit de 2006 sur la gestion de CulturesFrance ;

⇒ Le Sénat s'est clairement prononcé en faveur de cette option lors de l'adoption à l'unanimité, le 13 février 2007, d'une proposition de loi de M. Louis Duvernois transformant CulturesFrance en EPIC.

### I. Un pilotage stratégique clairement identifié, assorti d'une concertation interministérielle effective

- **Une urgence : clarifier le pilotage stratégique de l'agence, tant au niveau politique qu'administratif**

1. Placer la future agence de coopération culturelle sous la tutelle du **ministère des affaires étrangères** ;

2. Mettre en place un **secrétariat d'État à la francophonie, à l'audiovisuel extérieur et aux relations culturelles extérieures**.

- **Une nécessité : dynamiser la concertation interministérielle et consulter l'ensemble de nos partenaires**

3. Aménager une place privilégiée au **ministère de la culture** tant au stade de l'élaboration qu'au stade de la mise en

œuvre de notre politique culturelle extérieure :

- au stade de l'**élaboration** : en mettant en place un **conseil d'orientation stratégique** associant le ministère de la culture et les autres ministères concernés ainsi que les collectivités territoriales à la définition de notre stratégie culturelle à l'étranger ;

- au stade de la **mise en œuvre** : en assurant au sein du conseil d'administration de la future agence un **meilleur équilibre** entre le nombre de représentants du ministère des affaires étrangères et celui du ministère de la culture ; en faisant signer le **contrat d'objectifs et de moyens** liant l'agence à l'État par **tous les ministres concernés** (affaires étrangères, culture, enseignement supérieur et recherche et éducation nationale).

4. Mettre en place, auprès du président de l'agence, un **comité scientifique** qu'il présiderait afin d'assurer l'information régulière des **différents secteurs culturels et artistiques intéressés** et, en tant que de besoin, d'organiser toute concertation qu'il estime utile. Ce conseil comprendrait également des représentants des **Alliances françaises** et des représentants des **collectivités territoriales**.

### II. Un périmètre d'intervention cohérent, centré sur le cœur de métier de l'agence

5. Confier à la future agence les missions exercées jusqu'à présent par CulturesFrance, auxquelles s'ajouteraient la **diffusion de la langue française** et la **promotion du patrimoine audiovisuel français**. En revanche, en exclure la coopération universitaire, scientifique et technique, qui devrait être réservée à un opérateur distinct en charge de la mobilité et de l'expertise internationales.

### III. Un lien renforcé entre l'opérateur et le réseau culturel à l'étranger

- **Une priorité : s'appuyer sur un label unique pour conférer lisibilité et cohérence à notre présence culturelle à l'étranger**

6. **Rattacher à l'agence le réseau culturel** en faisant des établissements culturels à autonomie financière les **représentations locales** de l'agence. À cet égard, il est

possible de s'inspirer de l'expérience du transfert progressif du réseau commercial des missions économiques du ministère de l'économie à l'**EPIC Ubifrance**.

- **Un impératif : consacrer le rôle de l'ambassadeur dans le contrôle des activités de l'agence sur le terrain**

7. Consacrer le rôle de l'ambassadeur dans la déclinaison de notre action culturelle extérieure au niveau local, en lui confiant le cas échéant la **présidence d'un comité d'orientation stratégique et de programmation** placé auprès de chaque **établissement culturel**.

- **Une exigence : coordonner autant que faire se peut les activités de l'agence et celles du réseau des Alliances françaises**

8. Associer les **Alliances françaises** à la mise en œuvre de notre politique culturelle extérieure sur un **mode partenarial**, en s'inspirant du système de partenariats et de conventions entre l'AEFE et les lycées de la mission laïque.

#### IV. Pour une gestion renouvelée des ressources humaines

9. Renover en profondeur la gestion des ressources humaines de notre réseau culturel, en confiant à l'agence la responsabilité de la formation et de la gestion des carrières des agents concernés, et en lui donnant les moyens de mettre en œuvre les **axes de rénovation** suivants :

- remédier à l'insuffisance de la **formation** et de la **professionnalisation** des personnels,

en leur garantissant une formation initiale minimale longue (en moyenne quatre semaines) et en s'assurant que les directeurs de centres culturels disposent d'une formation spécifique à la gestion d'un établissement à autonomie financière ;

- garantir la **continuité des parcours professionnels** au sein du réseau culturel en **alignant la durée d'immersion** dans un pays d'accueil sur celle en vigueur chez nos principaux concurrents (idéalement cinq ans) ;

- renforcer la **spécialisation des carrières** en lien avec la coopération culturelle, le cas échéant en définissant un profil « **communication et influence** » au sein de la fonction publique d'État ;

- développer la **mobilité interne** (entre les administrations des différents ministères concernés) et **externe** (recrutement de personnes issues de l'Université ou du secteur privé) ;

- s'appuyer sur une **charte de la gestion des ressources humaines** fondée sur une plus grande **objectivité** des critères de sélection et une **transparence** accrue des procédures de nomination ;

- **revaloriser** les conditions de travail, de formation et de rémunération des **contractuels de droit local**.

#### V. Des moyens à la hauteur des ambitions

10. Doter notre action culturelle extérieure de **moyens budgétaires et humains** à la hauteur de ses ambitions.



#### Commission des affaires culturelles

<http://www.senat.fr/commission/cult/index.html>

Secrétariat de la  
commission  
15, rue de Vaugirard  
75291 Paris Cedex 06

Téléphone : 01.42.34.23.23  
Télécopie : 01.42.34.33.33  
secretariat-afcult@senat.fr

Président : Jacques Legendre

Sénateur du Nord



#### Commission des affaires étrangères et de la défense

<http://www.senat.fr/commission/etr/index.html>

Secrétariat de la commission  
46, rue de Vaugirard  
75291 Paris Cedex 06

Téléphone : 01.42.34.23.58  
Télécopie : 01.42.34.21.65  
secretariat-afetr@senat.fr

Président : M. Josselin de  
Rohan

Sénateur du Morbihan



Le présent document et le rapport complet n°458 sont disponibles sur internet :

[www.senat.fr/rapcomdir/crafd.html](http://www.senat.fr/rapcomdir/crafd.html)

Le rapport peut également être commandé auprès de l'Espace Librairie du Sénat :  
Tél : 01.42.34.21.21 - Courriel : [espace-librairie@senat.fr](mailto:espace-librairie@senat.fr) - Adresse : 20, rue de Vaugirard - 75291 Paris Cedex 06