

INÉDIT

Alain Lombard

LA DIPLOMATIE CULTURELLE



CHAPITRE II

Une tradition séculaire

Un siècle s'est écoulé depuis la naissance, en 1922, de l'ancêtre de l'Institut français, l'Association française d'expansion et d'échanges artistiques. Mais cette date ne constitue qu'une étape parmi d'autres de la longue histoire de la diplomatie culturelle française, aux spécificités bien affirmées, que ce chapitre s'efforcera de préciser avant d'interroger la persistance et les évolutions de ces spécificités.

I. – Les prémices avant 1945

D'illustres précédents montrent que des liens ont existé depuis de nombreux siècles entre la diplomatie et la langue et la culture françaises. Le traité de 1535 par lequel le sultan Soliman le Magnifique reconnaît à François I^{er} la protection des chrétiens de l'Empire ottoman peut être considéré comme l'un des premiers accords culturels signés par la France. Les missions catholiques françaises connurent, sous Louis XIV une expansion remarquable, allant jusqu'en Chine. Le rayonnement de la France se construit sur une base culturelle, sous l'Ancien Régime comme après la Révolution. L'expédition d'Égypte de Bonaparte aura d'importantes

conséquences. Napoléon installe l'Académie de France à Rome à la Villa Médicis en 1803. Chateaubriand est ministre des Affaires étrangères en 1822, Lamartine en 1848.

Les premiers secours pour des missions à l'étranger sont inscrits au budget de l'État sous la Restauration. De nombreux établissements scolaires français ouvrent à l'étranger, d'abord dépendant des congrégations religieuses. Ainsi commence à s'implanter le premier pilier de la diplomatie culturelle française : son réseau d'établissements d'enseignement à l'étranger. Le second pilier de la diplomatie culturelle française, son réseau d'établissements culturels à l'étranger, trouvera son origine dans la création de l'Alliance française en 1883 pour constituer des foyers d'entretien et de rayonnement de la langue et de la culture françaises à travers le monde. La Mission laïque est fondée en 1902 pour propager l'enseignement laïque par la création d'écoles françaises, dont la première se trouve à Thessalonique.

Peu avant la Première Guerre mondiale, le ministère des Affaires étrangères institue en 1909 la première structure officielle destinée à soutenir les actions menées dans le domaine de l'action culturelle extérieure, le Bureau des écoles et œuvres françaises à l'étranger. Mais ce service ne dispose alors que de moyens financiers très modestes et ne compte que deux agents. Les premiers instituts culturels français, dont le réseau complétera celui des alliances françaises, sont fondés juste avant la Première Guerre mondiale (à Florence en 1907 et à Madrid en 1909, à Londres en 1910 et à Saint-Pétersbourg en 1914) dans le cadre d'une politique de soutien aux échanges universitaires internationaux.

L'entre-deux-guerres voit l'action des pouvoirs publics prendre une nouvelle ampleur en matière d'échanges culturels extérieurs, notamment à la faveur des tensions croissantes qui se développent en Europe. Le bureau créé en 1909 prend rapidement de l'importance. Il devient le Service des œuvres françaises à l'étranger en 1920, avec des sections consacrées aux œuvres, à l'action universitaire et à l'action artistique. Ses premiers

directeurs sont Albert Milhaud puis Jean Giraudoux. Sa mission est claire : « l'expansion intellectuelle de la France au-dehors ». Son budget atteint 20 % des crédits du ministère des Affaires étrangères à la veille de la Seconde Guerre mondiale. Près de 40 écoles et lycées français à l'étranger sont gérés par ce service en 1939, tandis que le nombre d'instituts est passé de 4 en 1914 à 35 en 1939. L'Association française d'expansion et d'échanges artistiques est fondée en 1922. Originellement conçue dans le but de mobiliser des fonds privés en faveur de l'action culturelle extérieure, elle passe progressivement sous le seul contrôle du ministère des Affaires étrangères. La France émet ses premières émissions de radio pour l'étranger en 1931, à la base du troisième pilier de la diplomatie culturelle française que constitue l'audiovisuel extérieur. Des quotas d'importation de films étrangers sont institués en 1936. Durant le régime de Vichy, le réseau culturel français à l'étranger est mis en sommeil.

II. – L'essor après 1945

Au sortir de la Seconde Guerre mondiale, la France mise, comme elle l'avait fait après 1870 et après 1918, mais cette fois-ci de façon plus accentuée, sur le rayonnement de sa culture pour compenser la perte de sa puissance. Avec la création au sein du ministère des Affaires étrangères en 1945 de la direction générale des relations culturelles et des œuvres françaises à l'étranger, c'est la première fois que le mot « culture » figure dans l'organigramme officiel d'un État démocratique, treize ans avant la création du ministère de la Culture. Des personnalités importantes sont chargées de cette nouvelle direction générale (Louis Joxe puis Jacques de Bourbon-Busset au cours des premières années), et des moyens de plus en plus significatifs lui sont alloués. Les accords Blum-Byrnes, en 1946, signent la fin des quotas d'importation de films américains. Le Festival de

Cannes, conçu avant la guerre pour concurrencer la Mostra de Venise inaugurée en 1932, est créé en 1946. Des premiers postes de conseillers culturels (aujourd'hui conseillers de coopération et d'action culturelle) sont créés auprès de quatorze ambassades.

Les moyens de la direction générale vont connaître une forte augmentation après l'arrivée au pouvoir du général de Gaulle puis la décolonisation. Deux plans quinquennaux sont mis en œuvre entre 1959 et 1969 qui permettent un accroissement sensible des moyens mis en place. La direction générale des relations culturelles, scientifiques et techniques, créée en 1969, gère plus de la moitié des crédits du ministère des Affaires étrangères. Le premier président de la V^e République et son ministre d'État, ministre de la Culture, veulent affirmer la grandeur de la France à travers le prestige de sa culture. André Malraux accompagne *La Joconde* à New York et *La Vénus de Milo* au Japon en 1964 ; il lance par ailleurs un appel au sauvetage des temples d'Abou Simbel à l'Unesco en 1960. Marc Fumaroli a pu écrire : « Ce fut une compensation officielle à la défaite de 1940, puis à la retraite de l'Empire, et un rempart fictif contre la contagion des mœurs et des loisirs américains¹. »

Les années 1970 connaissent une certaine baisse des moyens accordés à la diplomatie culturelle, et des interrogations croissantes sur son efficacité. Un rapport de Jacques Rigaud paru en 1979 affirme avec vigueur le rôle central et spécifique de la culture dans les relations internationales contemporaines et préconise une série d'orientations qui sont progressivement prises en compte, concernant notamment la nécessité d'une véritable réciprocité des relations culturelles internationales, l'utilisation accrue des nouvelles technologies, une plus grande souplesse dans le débat entre langue et culture (la diffusion de la *pensée* française devant passer avant celle de la *langue* française) et une professionnalisation renforcée des personnels.

Le ministère des Relations extérieures publie en 1982 un « Projet culturel extérieur de la France » qui reste à ce jour le seul document établissant de manière complète et structurée les grands principes de la diplomatie culturelle française, déclinée selon des objectifs sectoriels et géographiques. S'inspirant des orientations du rapport Rigaud, mais mettant particulièrement l'accent sur la dimension culturelle du développement, ce projet affirme une priorité nouvelle consistant à assurer la place de la France dans les réseaux mondiaux de la communication et de l'audiovisuel. Le ministre de la Culture Jack Lang affirme à Mexico en 1982 :

La création culturelle et artistique est victime aujourd'hui d'un système de domination financière multinationale contre laquelle il faut s'organiser. Nos pays acceptent trop passivement une certaine invasion d'images fabriquées à l'extérieur et de musiques standardisées. Nous souhaitons appeler à une véritable résistance culturelle contre cet impérialisme financier et intellectuel.

Le ministère de la Culture crée en son sein un département des Affaires internationales. La première année culturelle consacrée à un pays étranger, « l'Année de l'Inde », est organisée par l'Association française d'action artistique en 1985. La France participe par ailleurs activement à la mise en place des premières actions de l'Union européenne dans le domaine de la culture, avec la création des capitales européennes de la culture ; ces actions s'amplifieront après le traité de Maastricht qui instaure en 1992 une compétence culturelle pour l'Union européenne. Un premier sommet des chefs d'État et de gouvernement francophones est organisé en 1986. Les opérateurs du ministère de la Culture (grands musées, Bibliothèque nationale de France, Cité des sciences, etc.), constitués progressivement en établissements publics, vont intervenir de plus en plus dans le domaine international. Radio France internationale (RFI) est créée en 1983, et la

chaîne internationale francophone TV5 Monde en 1984, avant la chaîne d'information continue France 24 en 2006. L'audiovisuel extérieur français, regroupant notamment RFI et France 24, est institué en 2008, et devient France Médias Monde en 2013. L'audiovisuel extérieur bénéficie de moyens croissants. L'exception culturelle, destinée à préserver le secteur culturel et notamment audiovisuel de la libéralisation intégrale des échanges, fait l'objet d'un large consensus et est défendue par les ministres de la Culture successifs.

Un secrétariat d'État chargé des relations culturelles internationales est institué auprès du ministre des Affaires étrangères de 1988 à 1991. La direction générale de la coopération internationale et du développement est créée en 1998 à la faveur de la fusion entre les ministères des Affaires étrangères et de la coopération. La référence à la culture disparaît de son titre, mais la réintroduction de la culture dans le nom de cette direction générale sera rapide, et l'importance de la culture dans la diplomatie constamment réaffirmée. Le réseau des établissements scolaires à l'étranger est regroupé au sein d'un nouvel établissement public créé en 1990, l'Agence pour l'enseignement français à l'étranger. Plusieurs nouveaux établissements publics sont mis en place en 2010 : l'Institut français pour les échanges culturels, Campus France pour promouvoir à l'étranger l'enseignement supérieur français et améliorer l'accueil des étudiants étrangers en France, et France expertise internationale, devenue Expertise France, pour concourir à la promotion de l'assistance technique et de l'expertise françaises à l'étranger. Les organismes ainsi créés ne jouissent que d'une autonomie relative, mais les conditions de mise en œuvre de la politique culturelle internationale de la France se rapprochent ainsi de celles de ses partenaires.

La révision générale des politiques publiques menée dans les années 2000 pèse cependant sévèrement sur la diplomatie culturelle, secteur le plus touché au sein d'un ministère des Affaires étrangères fortement mis à

contribution : une réorganisation profonde des dispositifs et une réduction sensible des moyens humains et financiers alloués mettent à mal les différents projets culturels. La rationalisation mise en œuvre conduit à une évolution sensible du réseau culturel français à l'étranger, avec la transformation de tous les centres culturels français à l'étranger en instituts français, la fusion de ces derniers avec les services culturels des ambassades, et une révision de la carte des implantations. Le rattachement du réseau culturel extérieur à l'Institut français, envisagé en 2010, est abandonné en 2013. De nombreuses fermetures d'instituts sont décidées en Europe de l'Ouest, compensées par quelques créations en Europe orientale et en Asie.

La promotion de la culture française continue à s'inscrire dans le cadre d'un dialogue ouvert entre les cultures. Après les mesures prises sous l'impulsion de François Mitterrand et de son ministre de la Culture Jack Lang, c'est sous l'impulsion de Jacques Chirac qu'est créé le musée du Quai Branly. Emmanuel Macron aura à cœur pour sa part de relancer le dialogue culturel avec l'Afrique, à l'honneur durant une année culturelle inédite, « Africa 2020 ». Un débat sur la restitution des œuvres d'art africaines se développe au début des années 2020. Le Louvre Abu Dhabi inauguré en 2017 constitue le plus grand projet culturel mené par la France à l'étranger, et les pouvoirs publics s'efforcent de mieux valoriser l'expertise culturelle française. L'enseignement français à l'étranger continue par ailleurs de constituer la priorité budgétaire du ministère des Affaires étrangères. Il fait l'objet d'un plan d'action présidentiel en 2019, précédé en 2018 par un plan d'action présidentiel pour la langue française, le plurilinguisme et la francophonie. Le plus important projet culturel porté par Emmanuel Macron est celui de la Cité de la francophonie, dont l'ouverture est prévue en 2022 à Villers-Cotterêts. Le ministère de l'Europe et des Affaires étrangères publie fin 2021 sa « feuille de route de l'influence », qui se veut une doctrine consolidée en matière d'influence,

diffusée à la veille du semestre de présidence française de l'Union européenne. Ce document présente le « rayonnement culturel historique à préserver, renforcer et moderniser » comme l'un des atouts majeurs de la France.

III. – Le modèle français

Une sorte de modèle spécifique de politique culturelle internationale s'est mis en place au cours de la seconde moitié du xx^e siècle, avec trois caractéristiques qui le distinguaient assez largement des politiques menées dans ce domaine par la plupart de ses partenaires :

- la forte et ancienne implication de l'État dans la définition de la politique culturelle internationale et sa mise en œuvre, largement exclusive, directe et centralisée ;
- l'importance des moyens déployés, en termes d'implantations, de moyens humains et de moyens financiers, avec notamment un triple réseau unique au monde (établissements scolaires, établissements culturels et réseau audiovisuel extérieur) ;
- enfin, l'importance des objectifs visés, au sein desquels la diffusion de la langue française est fondamentale et les échanges artistiques occupent une place importante, avec en outre une prétention à l'universel, sans priorités géographiques prédéfinies.

En rendant moins audibles les messages spécifiquement nationaux, la mondialisation remet cependant en cause le messianisme français, qui a longtemps servi de base pour justifier l'importance de notre politique culturelle internationale. La capacité à agir des États est moindre quand l'économie se mondialise et que s'impose la logique des marchés.

L'intervention publique peut même devenir suspecte et contre-productive dans le domaine culturel. La souplesse et la réactivité deviennent alors primordiales et semblent condamner une gestion centralisée et l'importance donnée aux bâtiments. La réduction des budgets publics impose des choix : le choix de la langue française comme principal vecteur de la culture peut en outre devenir un handicap quand l'anglais s'impose dans une large mesure comme langue de communication universelle ; la place donnée au patrimoine peut donner une image passéiste ; la considération dont jouit la haute culture et le dédain dont pâtit la culture de masse ne sont pas en phase avec le développement universel de la culture de l'*entertainment*. Ces différents facteurs ont conduit le modèle français de diplomatie culturelle à évoluer, tout en conservant largement ses spécificités.

L'intervention du ministère des Affaires étrangères est désormais moins solitaire, du fait de la multiplication des acteurs de la diplomatie culturelle. Le ministère de la Culture et les opérateurs culturels jouent un rôle international majeur, et d'autres acteurs interviennent plus nombreux aux côtés de l'État, qu'il s'agisse des collectivités territoriales, de l'Union européenne, ou d'acteurs privés, les uns et les autres mieux pris en compte. L'État intervient par ailleurs moins directement, avec la constitution progressive d'opérateurs constitués en établissements publics spécialisés, qui concourent à la lisibilité et à la cohérence des dispositifs. La promotion de la culture française à l'étranger se veut moins conquérante, pour que l'activisme ne risque pas d'être contre-productif, et moins unilatérale : les politiques de l'offre sont complétées ou substituées par des politiques de la demande, prenant en compte les souhaits des étrangers et s'efforçant de susciter cette demande. Chacun est conscient maintenant que le « désir de France » n'est pas un acquis. Mais le rôle primordial de l'État dans la politique culturelle internationale n'est pas remis en cause : son implication reste incontestablement plus forte que celle que l'on constate chez la plupart de nos partenaires. La diplomatie culturelle continue de constituer un pilier

majeur de l'action extérieure de la France. L'État reste ferme dans sa volonté de régulation pour protéger la diversité culturelle.

S'agissant ensuite des moyens consacrés à la diplomatie culturelle, les tensions budgétaires ont été fortes au cours des trente dernières années. Mais si les crédits consacrés au réseau culturel extérieur ont fortement baissé depuis trente ans, ceux consacrés à l'enseignement français à l'étranger ont été globalement maintenus et ceux consacrés à l'audiovisuel extérieur ont progressé. Les budgets dépassent globalement largement le milliard d'euros, et ceux des années 2020 à 2022 affichent une légère progression. Les trois réseaux qui font la particularité du modèle français de diplomatie culturelle sont toujours en place, mais les moyens d'action ont été diversifiés. La politique culturelle internationale s'efforce notamment aujourd'hui de prendre en compte le tournant numérique. Les programmes de l'Institut français dans ce domaine se sont multipliés, et l'action menée pour préserver la diversité culturelle dans la nouvelle société numérique est devenue prioritaire. Le numérique n'est pas qu'un médium. Il est vecteur de nouveaux modes de création, de gouvernance, de collaborations ; il permet d'individualiser la manière d'agir dans les cœurs et les esprits étrangers.

Sur le plan des objectifs, enfin, la recherche d'influence a supplanté la volonté de rayonnement et la préservation de la diversité culturelle est devenue l'axe central de notre politique culturelle extérieure. L'exportation de la culture française ne peut plus être le seul objectif de la politique culturelle internationale de la France, qui doit laisser une large place à l'accueil des autres cultures et à la coopération. La recherche de la diversité culturelle conduit à accorder une large place à la promotion des cultures du Sud, et à l'aide au développement dans la politique menée à l'égard des pays en développement. La promotion de la langue française reste primordiale, mais se déroule dans le cadre d'une action en faveur du plurilinguisme. Il est maintenant admis que la promotion de la culture et des idées françaises peut nécessiter de passer par une langue étrangère pour

toucher un plus vaste public. La culture française que l'on souhaite promouvoir est de plus en plus une culture ouverte et tournée vers l'avenir. Des formes artistiques plus populaires (arts de la rue, cirque, musiques actuelles) sont également prises en compte, et une grande importance est maintenant donnée à la promotion des industries culturelles françaises à l'étranger, ainsi qu'à la nécessité de mieux associer la culture et l'économie. La France doit savoir à la fois faire prospérer un héritage et incarner la modernité. Depuis le début des années 2000, le réseau culturel extérieur a été mobilisé pour donner une plus grande place aux débats d'idées et pour permettre aux valeurs françaises de se faire mieux entendre.

Des priorités géographiques ont par ailleurs été énoncées et sont prises en compte dans l'attribution des moyens, sans qu'il ait été renoncé à l'universalité de la diplomatie culturelle. L'Institut français a ainsi déterminé en 2017 une liste de 39 pays, sur les 193 que compte le globe, où il mène une action privilégiée. Le contrat de performances de l'Institut français pour 2020-2022 énumère pour sa part 37 pays vers lesquels l'Institut va déployer en priorité son action pour favoriser l'exportation des industries culturelles et créatives, et 11 pays prioritaires au titre de la coopération et du développement. La « feuille de route de l'influence » de 2021 cite comme priorités géographiques l'Afrique subsaharienne, l'Indopacifique, l'Afrique du Nord et le Moyen-Orient, puis les États-Unis et l'Europe (zone à part puisque la France en fait partie).