

(Re)-donner à notre pays sa juste place dans le monde...

Anne Gazeau-Secret

Propagande, communication moderne ou politique d'image, public diplomacy, soft ou smart power, diplomatie culturelle ou diplomatie publique d'influence : les débats sur ces concepts flous et généralement utilisés de façon interchangeable agitent les médias, les milieux politiques et universitaires, le monde parisien de la culture et de la diplomatie.



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 jours. On tente de se rassurer dans les discours officiels en évoquant « le désir de France », qui soi-disant continuerait de se manifester partout dans le monde, tout en sachant pertinemment que les jeunes élites africaines des pays dits francophones vont se former aux Etats-Unis, au Royaume-Uni ou en Australie. On a compris que le ministère des Affaires étrangères et européennes devait relever le défi de la mondialisation et adapter ses structures et ses méthodes de travail. Mais, dans ce nouveau contexte, on ne sait plus quoi faire de la coopération culturelle. Est-elle de nature différente de nos autres domaines d'intervention extérieure ? Faut-il ou non la séparer des affaires globales ? Faut-il la garder jalousement confinée au Quai d'Orsay, comme la « danseuse » des diplomates ?

I) SORTIR DE L'AMBIGUÏTÉ DU MOT CULTURE

Pour sortir de cette grande confusion et de la pression des artistes bénéficiaires des programmes d'échanges - lobby puissant sur la scène parisienne -, il faut commencer par se poser la question récurrente et provocatrice : quel sens peut avoir le rayonnement de la France par sa culture à l'heure où l'on parle plutôt de stratégies d'influence renouvelées, basées sur le partenariat ? N'a-t-on pas tendance à sous-estimer la complexité du problème ?

Publié en juillet 2008, le Livre Blanc sur la politique étrangère et européenne a souligné à juste titre la révolution nécessaire dans nos modes de pensée. L'exercice de l'influence, c'est-à-dire une démarche tournée vers la diffusion le plus en amont et le plus large-

ment possible de nos idées et de nos savoir-faire et l'attraction exercée par notre pays sur les partenaires étrangers (étudiants, chercheurs, experts, créateurs, acteurs de la société civile, etc.), demeure aujourd'hui encore une préoccupation secondaire. Les concepts de diffusion et de rayonnement sont cependant insuffisants, voire trompeurs. 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 ?

Dans le même ordre d'idées, la diffusion n'est-elle pas une réponse quelque peu simpliste à la demande de dialogue interculturel entre les Etats-Nations aussi divers que désireux de renforcer leur identité, ainsi qu'à la lente mais nécessaire construction de la « cohabitation des cultures » ? Comment s'adresse-t-on à des cultures différentes ? Comment engager le dialogue avec elles, comment reconnaître l'altérité, la liberté du récepteur face à nos messages et nos produits culturels ? Sans doute faut-il se libérer des pesanteurs du passé (coloniales entre autres), admettre qu'il n'y a pas de rayonne-

Grand dossier

19

ANNE GAZEAU-SECRET

Ancien ambassadeur, ancienne directrice de la coopération internationale et du développement (DGCID)

L'ÉCONOMIE DE L'IMMATÉRIEL

ment unilatéral dans le monde global mais des influences réciproques, ouvrir le jeu, entendre la culture au sens allemand de Kultur (en français civilisation), incluant 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...

L'influence ne se décrète pas ! Elle résulte d'un lent processus qui repose aussi sur les facteurs de puissance – diplomatiques, économiques, commerciaux et militaires. Puissance et influence se construisent sur la longue durée et échappent aux opérations de communication à des fins politiciennes. Un exemple : aujourd'hui, la France ne dispose plus d'une langue véhiculaire mondiale, l'anglais s'étant imposé comme le dialecte global. Ce constat doit être explicite et conduire à de nouvelles politiques : réorientation de notre politique en matière de soutien à la traduction, diffusion de programmes audiovisuels ou de sites Internet en Anglais mais conçus à la française, généralisation dans nos universités et grandes écoles de cursus anglophones et, parallèlement, une réforme de nos programmes scolaires pour une parfaite maîtrise de l'anglais par tous les écoliers de France.

C'est clairement à une nouvelle définition de la culture, au sens le plus large, qu'il conviendrait d'arrimer la diplomatie française, afin qu'elle puisse se situer dans le monde d'aujourd'hui d'une manière plus opérationnelle et plus pragmatique. En étant davantage une diplomatie de proximité, du vécu, du partage ; en se percevant et en étant perçue comme utile à la société civile ; en s'ouvrant à l'évolution multiculturelle et à la diversité de la société française.

II) LE QUAI D'ORSAY : MINISTÈRE DE LA MONDIALISATION

Le Livre Blanc sur la politique étrangère et européenne de la France a recommandé la modernisation du ministère des Affaires étrangères et européennes pour l'adapter aux nouveaux modes de relations internationales multi-partenariales du XXI^e siècle. Au-delà d'une importante réforme administrative, qui vient de se traduire par la création d'une nouvelle direction générale de la mondialisation, du développement et des partenariats, il s'agit de promouvoir une approche transversale, pluridisciplinaire et interministérielle qui mobilise toutes les forces, libère les énergies, décloisonne l'administration et donne du souffle et de la cohérence à notre politique étrangère.

Grand dossier

20

Force est de constater que les questions dites globales sont aujourd'hui en première ligne dans l'agenda diplomatique : régulation économique et financière, changement climatique, énergie, tensions sur les ressources, crise alimentaire, santé, démographie et migrations, inégalités, lutte contre la pauvreté et dialogue interculturel, etc. Il suffit de se pencher sur le programme de travail des Nations Unies, du G8, du G13 et autres G20, du Forum Social de Belém comme sur les conclusions de tous les grands rassemblements à portée mondiale pour être convaincu de cette évidence.

La culture entendue au sens large en fait évidemment partie : création artistique, multilinguisme, formation des hommes, coopération scientifique et technique, débats intellectuels, économie de la connaissance, échange d'expertises, tout le champ du « développement humain » (c'est ainsi que le British Council décrit l'étendue de ses compétences). Autant de sujets qui fondent un nouvel art du « vivre ensemble » dans un monde globalisé, très complexe en raison de la diversité de l'histoire, de la géographie, du choc des identités culturelles et des niveaux de développement, un monde où notre pays n'a plus le monopole de l'universel.

Pour traiter simultanément de ces enjeux globaux, sachant que tout est désormais lié, la diplomatie change de nature et de partenaires. De nouveaux acteurs prennent de plus en plus d'importance (Régions, villes, entreprises, fondations, ONG, etc.). De nouveaux modes de communication dématérialisés (NTIC) forment l'opinion publique. De nouveaux modes de gouvernance sont expérimentés, entre un nombre variable de pays, qui s'inscrivent en parallèle aux organisations internationales jugées trop bureaucratiques et inefficaces. Le rôle de « tour de contrôle » du Quai d'Orsay tel que l'avait imaginé Hubert Védrine, pour que la France soit à même de défendre ses valeurs et ses intérêts dans toutes ces enceintes et de promouvoir une approche collective de l'ensemble des acteurs concernés, est plus que jamais indispensable. Encore conviendrait-il qu'on conforte réellement son rôle d'animateur et de coordinateur vis-à-vis des autres ministères. Espérons que le nouveau comité interministériel des réseaux internationaux de l'Etat (CORINTE) y contribuera.

III) UN RESEAU CULTUREL ET DE COOPERATION VALORISE ET MIEUX PILOTE

Ceux qui connaissent le terrain savent que c'est à l'étranger, dans les postes, si leur est assuré un minimum de continuité dans l'action et de durée, que l'on peut développer la curiosité réciproque, les échanges de savoir-faire, les partenariats structurants. Peu importe ce qu'on en dit dans les dîners parisiens ou dans les rapports institutionnels, peu importe les annonces souvent abstraites et décalées : l'influence se construit dans les réseaux sur place et sur le long terme, en s'adaptant au contexte local, parfois difficile, voire hostile, surtout en tenant nos engagements vis-à-vis de nos partenaires - ce qui, hélas, est loin d'être toujours le cas pour des raisons budgétaires ou de changement de pied des responsables politiques. Notre pays doit se mettre à l'écoute, sans plus donner de leçons et devenir un partenaire fiable, capable d'assurer le suivi des promesses faites. C'est là que nous nous trouvons à la croisée des chemins.

Notre réseau culturel et de coopération qui s'est construit peu à peu sur des dizaines d'années et même s'il est fortement déstabilisé par l'incertitude née de réformes successives et inachevées reste un outil formidable qui privilégie la connaissance en profondeur des pays, leur diversité, la culture de l'autre, et des différences. Lorsqu'il est dirigé par des personnes de qualité, celles-ci sont à même de repérer les talents émergents pour tenter de les attirer vers la France, d'anticiper les changements, d'entreprendre un travail précis et continu de maillage de réseaux, de faire comprendre notre vision du monde et nos approches des politiques globales. Ce réseau apporte à notre diplomatie les échos des quatre coins de la planète grâce à ses quelques 6000 agents présents dans 400 villes importantes à l'étranger, dans plus de 150 pays, pour un coût de fonctionnement pour l'Etat qui dépasse à peine la subvention de l'opéra de Paris.

Echanges culturels, création artistique, débats de société, francophonie, coopération universitaire et scientifique, formation des élites, projets innovants, missions d'experts, programmes d'invitations en France, coopération audiovisuelle, politique du livre : le clavier sur lequel le réseau peut jouer et doit jouer est très large. Encore faut-il qu'on ne le confine pas dans des activités traditionnelles reposant sur une conception étroite de la culture ou aux seuls cours de langue, et qu'on lui donne les moyens de s'adapter à la nouvelle donne des enjeux globaux. Encore faut-il que l'on forme les professionnels appelés à y servir et que l'on ouvre le recrutement y compris aux étrangers. Encore faut-il que le ministère prenne conscience des problèmes de management que pose le pilotage d'un réseau international aussi vaste et, finalement hétérogène, les situations locales étant très diverses.

La réforme devrait permettre la transformation des centres culturels et

des services de coopération des ambassades en véritables plates-formes de services, interministérielles, transversales, en maisons d'accueil de tous les projets innovants, aptes à lever de nouvelles sources de financement. C'est une clé de la modernisation de leur fonctionnement et de l'évolution de leur activité. Cela va dans le sens souhaité du renforcement du rôle de l'ambassadeur, coordinateur et animateur des services et opérateurs de l'Etat sur le terrain.

IV) CREER L'AGENCE DONT ON PARLE DEPUIS PLUS DE 20 ANS !

Aller encore plus loin, et le plus vite sera le mieux, en s'inspirant des exemples de nos voisins (British Council, Institut Goethe, Institut Cervantès) ? Aller encore plus loin en créant la grande agence de diplomatie d'influence dont la France a besoin, aux côtés de l'AEFE qui gère les établissements scolaires à l'étranger ? Cette idée ancienne a toujours été écartée, soit pour des raisons de fond (l'action culturelle extérieure doit - pour être au service de la diplomatie - lui être rattachée directement), soit par des contraintes comptables (elle sert, régulièrement, de variable d'ajustement budgétaire pour le budget du ministère).

Ces raisons sont mauvaises et cette exception bien française n'a plus lieu d'être. Ne serait-ce que parce qu'on ne peut ignorer les logiques de métier : il y a longtemps que l'on aurait dû reconnaître que les activités culturelles, linguistiques, de communication, les programmes de coopération, le montage de projets, le management d'institutions culturelles, de même que le travail de lobbying et de recherche de financements extérieurs n'ont pas grand-chose à voir avec le métier de négociateur ou d'analyste des diplomates « pur sucre » - qui cachent mal d'ailleurs leur mépris, ou leur indifférence pour ces métiers de seconde classe...

L'effort de modernisation de l'Etat devrait conduire à sauter le pas. Car si l'on veut être plus efficace en pesant moins sur les finances de l'Etat, si l'on veut pouvoir faire des choix et s'y tenir, ces programmes doivent bénéficier à tout prix d'autonomie et de souplesse, tant en termes de ressources humaines (recrutements, rémunérations, profils des postes correspondant aux besoins, recours souvent plus approprié à des contractuels locaux qualifiés), que de budgets (fongibilité, redéploiements, reports d'une année sur l'autre, pluri annualité des engagements). Dans le droit français actuel il n'y a pas d'autre solution que celle d'un Etablissement Public qui permette une gestion patrimoniale et financière optimisée.

C'est un projet ambitieux qui prendra plusieurs années pour sa mise en œuvre, à l'image du précédent que constitue la création récente par Bercy d'UBIFRANCE, agence française pour le développement international des entreprises. Rassembler l'ensemble des moyens humains et financiers, dans cet unique opérateur de la diplomatie d'influence (de grâce simplifions les structures !), qui serait d'abord responsable du pilotage du réseau dans toutes ses composantes : cela permettrait une planification des programmes par grandes régions du monde et obligerait à clarifier les priorités, sur le moyen terme, tant sectorielles que géographiques. Cet opérateur agirait sous la tutelle du Ministère des Affaires Etrangères et européennes et son contrat d'objectifs et de moyens serait élaboré en étroite concertation avec les autres ministères concernés qui participeraient à son Conseil d'administration. Il y aurait enfin simplification du dispositif et unicité de direction entre la tutelle, l'opérateur et le réseau.

Cela permettrait en outre, et ce n'est pas le moindre argument, de libérer la nouvelle direction générale de la mondialisation du développement et des partenariats, de tâches très lourdes de gestion et de micro management au détriment de son cœur de mission : l'analyse des situations, la définition des orientations stratégiques, la négociation internationale et l'articulation des moyens disponibles. Cette distinction entre le stratégique et l'opérationnel conduit de plus en plus l'administration à déléguer à des opérateurs les fonctions d'exécution. Autant aller jusqu'au bout de

la logique de la réforme, d'autant que l'on sait, d'expérience vécue, notamment avec Culturesfrance, que l'articulation souhaitée des opérateurs avec le réseau pose toujours problème.

V) D'AUTRES CHANTIERS POUR UNE DIPLOMATIE D'INFLUENCE PLUS OPERATIONNELLE

D'autres domaines-clés pour un renouveau des stratégies d'influence de la France auraient mérité un autre développement : l'amélioration de la capacité de projection de l'expertise française, notamment dans le cadre des appels d'offre internationaux - ce qui représente un marché atteignant plusieurs centaines de milliards de dollars. C'est un chantier crucial et la réforme envisagée du dispositif reste bien timide. Là encore un peu de benchmarking pourrait être utile, nos partenaires anglais et allemands étant de loin plus performants.

Une politique de présence dans les think-tanks étrangers et veillant au renforcement des nôtres doit devenir réalité. Il y a aussi fort à faire pour une politique de communication plus ouverte et plus efficace, notamment via Internet. Le bilan de la présence et de l'influence française dans et via les organisations multilatérales révèle l'effritement de nos positions qui atteint un niveau dramatique : il est urgent d'agir. Autre élément à prendre en compte pour être efficace : l'administration devrait s'investir davantage dans la mobilisation de tous les acteurs concernés par l'organisation systématique de forums de discussion multi-parties-prenantes pour penser et mettre en œuvre des stratégies spécifiques et concrètes dans chacun des domaines de la diplomatie d'influence. Dans le même esprit il faut veiller à une constante articulation des travaux avec les ONG et les collectivités locales de plus en plus actives à l'international. Enfin introduire comme priorité transversale absolue, dans toutes les actions sectorielles, la dimension du développement durable paraît incontournable, quoique pas encore assez systématique.

Promouvoir une vision stratégique globale, transversale et adaptée de la diplomatie d'influence dépend de conditions difficiles à réunir compte-tenu des habitudes prises et des pesanteurs qui entravent l'action publique dans notre pays :

- savoir identifier des priorités et s'y tenir ;
- savoir écouter le terrain et le valoriser ;
- jouer collectif, savoir fédérer les talents sans vouloir tout contrôler ;
- faire passer l'intérêt général de la maison France avant les intérêts particuliers de boutiques ;

- avoir une véritable politique des ressources humaines autre que celle qui consiste à placer les titulaires de la fonction publique ;
- généraliser la culture de l'évaluation des résultats pour offrir une information claire et transparente sur l'argent public employé ;
- se donner les moyens de ses ambitions et la capacité de financer le redressement d'un certain nombre de programmes ou d'institutions, ne serait ce que par redéploiement des moyens - ce qui n'est pas possible si on continue de couper les crédits à l'aveuglette.

Ces pistes impliquent une impulsion et une volonté politique claires. Ce mouvement avait commencé de se dessiner en 1988 avec la création d'un Secrétariat d'Etat chargé des relations culturelles internationales. Celui-ci avait su porter plusieurs chantiers d'envergure tels que la création (en 1990) de l'Agence pour l'enseignement français à l'étranger (AEFE), qui gère efficacement un domaine d'influence essentiel, le réseau scolaire à l'étranger. Aujourd'hui encore, on se félicite de cette réussite qui a valeur de modèle.

1/ Voir le livre de Dominique Wolton : L'Autre mondialisation. Editions Champ/Flammarion, 2004.