

Les nouveaux formats de présence diplomatique en Amérique Latine

OPALC Working Paper n°4, février 2019

Antoine VANDON
Alix TREBAOL

Introduction

A. Présentation du sujet

“*Une diplomatie agile*”. Voilà ce qui semble être devenu le maître mot du Quai d’Orsay. L’institution, créé en 1588 par le roi Henri III est pourtant souvent associée dans l’imaginaire commun au protocole, à la tradition, à l’immobilisme. Cependant, comme exposé dans l’ouvrage *Diplomatie française, outils et acteurs depuis 1980* sous la direction de Maurice Vaïsse, le Ministère de l’Europe et des Affaires Étrangères (MEAE) n’a cessé de se moderniser au cours des quarante dernières années. Jean Yves Le Drian, l’actuel ministre à l’origine de cette citation souligne la nécessité de continuer à adapter le réseau diplomatique français. Les liens entre la France et l’Amérique Latine sont anciens et très développés. C’est en Amérique Latine que se créent les premiers comités de ce qui deviendra le réseau des Alliances Françaises¹. Aujourd’hui, 250 Alliances françaises enseignent le français à plus de 140 000 élèves dans la région. La diplomatie française, pouvant se définir comme la pratique de représenter son pays à l’étranger, a toutefois développé ses moyens d’actions au-delà des traditionnelles ambassades et Alliance Française. Si celles-ci se sont modernisées et adaptées à la place de la France dans le système international, de nouveaux formats de présence diplomatique sont aussi apparus. Ce travail de recherche s’efforcera de les analyser. Les formats de présence diplomatiques pourront être définis comme les manières dont se manifeste la diplomatie française dans un espace donné avec des acteurs étrangers. Il convient de différencier la diplomatie de la politique étrangère. La politique étrangère correspond aux décisions prises en matière de relations extérieures. La diplomatie est la mise en oeuvre de cette stratégie et passe par la représentation des intérêts d’un pays.

B. Puzzle et question de recherche

La transformation du réseau diplomatique français s’est faite sous la pression d’une austérité budgétaire. La France, malgré ces restrictions budgétaires semble vouloir conserver l’universalité d’un réseau diplomatique que certains jugent inadapté à sa nouvelle place de “puissance moyenne” sur la scène internationale². Le paradoxe, mais aussi l’intérêt du sujet,

¹ Georges Couffignal, 2011

² Rapport de la Cour des Comptes du 2 mai 2013 sur l’évolution du réseau diplomatique depuis 2007, dénonçant le coût du réseau diplomatique français.

porte sur l'analyse des conséquences de cette réduction budgétaire. La France consacre une part de plus en plus réduite de son budget à sa diplomatie. Pourtant, elle ne semble pas avoir abandonné le nombre de ses missions ou restreint sa présence diplomatique. Similairement, les budgets consacrés à l'action culturelle française semblent diminuer s'éloignant paradoxalement de la rhétorique diplomatique française du "rayonnement". Notre recherche se centrera ainsi autour de la question suivante : *Comment la France adapte-t-elle son appareil diplomatique en Amérique Latine aux contraintes budgétaires qui lui sont imposées ?*

C. Revue de la littérature

L'analyse d'une politique étrangère est marquée par l'impact de la notion de puissance et d'influence. Une des premières réflexions sur la puissance d'un État est à mettre au crédit de Machiavel, qui dans *Le Prince*, évoque les critères de définition de celle-ci (importance des forces armées, talent militaire, etc.). La diplomatie française, en complément de la puissance, cherche surtout le rayonnement culturel, un terme pourtant assez récent puisqu'il est apparu pour la première fois dans la 7^{ème} édition du *Dictionnaire de l'Académie Française* en 1878. Les études sur la vocation à l'universalisme et à la transmission des valeurs des Lumières à travers la diplomatie française se sont ensuite largement développées. Joseph Nye dans *Bound to Lead: The Changing Nature of American Power*, a théorisé la distinction entre hard power (la puissance diplomatique classique basée sur l'armée) et soft power. C'est ce concept de diplomatie d'influence basée sur la culture qui deviendra caractéristique de la diplomatie française.

Sur la relation diplomatique entre la France et l'Amérique Latine, il existe une littérature assez large, notamment dans les travaux de Georges Couffignal sur *La politique étrangère de la France vis-à-vis de l'Amérique latine* (2011), les réflexions d'Alain Rouquié sur *François Mitterrand et l'Amérique latine (1977-1995)*, ou encore de Maurice Vaïsse sur *De Gaulle et l'Amérique latine* (2009). La littérature existante se fait toutefois plus rare concernant l'étude des mutations récentes du système diplomatique français, notamment à la suite de la Révision Générale des Politiques Publiques (RGPP). Des articles comme celui de Christophe Premat "*La restructuration du réseau culturel français au quotidien*"³ abordent la question mais se concentrent avant tout sur l'évolution des dispositifs culturels au détriment des autres moyens d'action de la diplomatie française. Finalement, pour mieux comprendre ces derniers, nous avons pu nous appuyer sur des ouvrages tels que *La politique étrangère de la France. Acteurs et processus* de Marie-Christine Kessler (1999) ou encore *La politique étrangère, théories, méthodes et références* (2013) de Jean-Frédéric Morin.

D. Hypothèses

Tout d'abord, l'analyse des nouveaux formats de présence diplomatique en Amérique Latine suppose de s'interroger sur le dilemme rencontré par la France vis-à-vis de sa politique étrangère. La réflexion sur ce sujet porte sur la tension entre la nécessité de procéder à des coupes budgétaires, d'adapter le réseau diplomatique français au nouvel ordre international multipolaire, et la volonté de conserver un réseau diplomatique universel. La France a été une puissance mondiale majeure aux XVIII^{ème} et XIX^{ème} siècles. Le traité de Rastatt qui met fin à la guerre de succession en Espagne en 1714, est rédigé en français et consacre cette langue

³ Christophe, Premat. « -La Restructuration Du Réseau Culturel Français Au Quotidien ». *La Nouvelle Revue Du Travail*. 2013.

comme langue universelle de la diplomatie, de la culture et des arts. Pouvant se prévaloir du deuxième empire colonial au monde, la France reste une puissance majeure en 1914. Toutefois, les deux guerres mondiales et l'annexion rapide de la France en 1940 marquent le début d'un processus inverse de déclin relatif de sa puissance. Bien qu'intégrée dans le nouvel ordre mondial (siège permanent au Conseil de Sécurité de l'ONU par exemple), la France va voir sa place diminuer sur la scène internationale au profit de puissances émergentes. Ainsi, le président français Valéry Giscard d'Estaing parlera d'une "puissance moyenne" pour qualifier la France en 1974. Face à cette situation, les gouvernements successifs ont toutefois souhaité conserver l'universalité du réseau diplomatique français. Nous faisons donc l'hypothèse d'un déclin relatif de la puissance française, l'obligeant à adapter et moderniser ses formats de présence diplomatique. Il ne s'agit pas ici de souscrire à des thèses déclinistes ni d'occulter le pouvoir incontestable de la France, mais plutôt d'analyser l'évolution du MEAE qui répond à cette tendance générale objective que nous analyserons sans jugement de valeur. Nous émettons donc l'hypothèse que la diplomatie française en Amérique Latine s'est doucement adaptée à cette situation, et qu'elle a cherché à conserver cette prétention à l'universalité et au rayonnement, tout en modernisant le système diplomatique français et en recherchant des économies budgétaires. Une hypothèse complémentaire serait celle d'une présence diplomatique plus utilitariste, c'est à dire identifiant des priorités diplomatiques en fonction des intérêts français. Nous ferons aussi l'hypothèse d'une collaboration accrue avec les organismes locaux. Finalement, au travers de l'analyse de la place de la diplomatie culturelle dans l'appareil diplomatique français, nous émettons l'hypothèse que malgré la notion de "rayonnement", la place de celle-ci a été réduite aux profits de nouveaux formats de présence.

I. Réponse : réinventer les outils de présence diplomatique en Amérique Latine

A. Contexte : la politique étrangère française et la réforme de la diplomatie

a) Un déclin relatif de l'influence de la France en Amérique Latine

Afin de mieux comprendre la situation actuelle de la diplomatie française en Amérique Latine, un retour historique s'impose. Au XVIIIème siècle, des philosophes français, du mouvement des "Lumières" prétendent développer une philosophie universelle basée sur le rationalisme. Les concepts de liberté individuelle, d'humanisme, de développement de la raison et d'égalité apparaissent alors comme des principes universels. De cette période naît l'idée de rayonnement de la diplomatie française qui se doit de répandre à travers le monde ces idéaux universels. C'est notamment pour cette raison, que la colonisation au XIXème siècle sera justifiée par la nécessité d'une "mission civilisatrice"⁴. Le rayonnement, caractéristique de la diplomatie française, a ensuite toujours été poursuivi par les différents gouvernements⁵. Comme l'indique le site internet du gouvernement, l'objectif du MEAE est de "favoriser [le] rayonnement culturel" de la France. C'est à ce titre que la France détient aujourd'hui le troisième réseau diplomatique mondial, derrière les États-Unis et la Chine. La France disposait ainsi de 163 ambassades en 2013. Les lycées français à l'étranger sont aussi très présents au niveau global. D'après l'Agence pour l'Enseignement Français à l'Étranger (AEFE), 492 établissements en dehors des frontières françaises scolarisent plus de 350 000 élèves, dont une majorité d'étrangers. Toutefois, sur cette même

⁴ Comme le souligne Dino Costantini dans *Mission civilisatrice. Le rôle de l'histoire coloniale dans la construction de l'identité politique française* (2008)

⁵ Le *Livre Blanc sur la politique étrangère et européenne de la France* d'Alain Juppé et Louis Schweitzer, ouvrage définissant les priorités de la politique étrangère française sur la période 2008-2020 parle ainsi de "la politique de rayonnement du MEAE"

période d'après-guerre, le poids économique de la France s'est réduit. 4ème puissance économique mondiale il y a trente ans, la France est aujourd'hui la 7ème puissance et ne représente plus que 2% du PIB mondial (contre 5% dans les années 1990) selon la Banque Mondiale. Son influence culturelle s'est affaiblie par la même occasion. En Amérique Latine ont été votées des lois supprimant l'apprentissage obligatoire du français à l'école⁶. Cette évolution se reflète aussi dans les mobilités internationales de l'enseignement supérieur puisqu'en 2016, la France accueillait 7,8% des étudiants latino-américains contre 26,3% pour les États-Unis. Malgré tout, la langue française conserve une position honorable en Amérique Latine. Selon les chiffres du MEAE, 250 Alliances Françaises y enseignent le français à plus de 140 000 élèves. L'ordre international post 1945 et la place de la France dans celui-ci est aussi de plus en plus contesté. Face à ces contestations et à la diminution de la place de la France dans le monde, des réflexions se font entendre sur le coût de l'appareil diplomatique français qu'il conviendrait de réformer et de réadapter pour mieux tenir compte de son nouveau statut de puissance moyenne. La Cour des Comptes proposait par exemple de reformater le réseau diplomatique français trop coûteux par rapport à l'influence réelle de la France dans un dans un référé le 2 mai 2013.

Le Ministère des Affaires Étrangères a été contraint de s'adapter à cette nouvelle situation. Sous la pression de l'austérité budgétaire, son budget a été particulièrement réduit. Selon un avis d'Anne Genetet (députée des Français de l'Étranger) au nom de la Commission des Affaires Étrangères sur le projet de Loi de finances pour 2018, le Quai d'Orsay a ainsi perdu 53 % de ses effectifs sur trente ans, dont un tiers ces dix dernières années⁷. Ce ministère ne représentait en 2018 plus que 1% du budget total de l'État. En conséquence, la diplomatie française, tout en refusant d'enterrer le principe d'universalité (dont l'importance est rappelée dans l'avis d'Anne Genetet), a dû définir des priorités autour desquelles recentrer son réseau diplomatique. Les conséquences de cette réorganisation, et notamment celles de la RGPP sur l'Amérique Latine ont été considérables, conduisant à une évolution des formats de présence diplomatique française, en particulier dans les domaines culturels et économiques.

b) Une indifférence croissante de la France vis-à-vis de l'Amérique Latine

L'arrivée au pouvoir de Nicolas Sarkozy en 2007 va marquer une étape importante dans l'évolution de la diplomatie française en Amérique Latine et de ses formats de présence. Le contexte général de la politique étrangère française mentionné auparavant est clairement exposé dans le *Livre Blanc sur la politique étrangère française et européenne (2008-2020)* rédigée sous la présidence d'Alain Juppé et Louis Schweitzer. Ce Livre Blanc dégage cinq priorités spécifiques devant structurer l'action extérieure française : 1) assurer la sécurité de la France et des français et défendre et promouvoir leurs intérêts ; 2) agir pour la Construction européenne ; 3) agir pour la paix et les Droits de l'Homme ; 4) oeuvrer pour une mondialisation équitable et le développement durable ; 5) développer la langue et de la culture française. Si le Livre Blanc mentionne l'Afrique-Méditerranée comme le "*premier cercle de priorités*" en raison de l'histoire coloniale française, il évoque tout de même l'Amérique Latine comme étant "*un partenaire significatif qu'il faut savoir associer à notre vision et à nos projets*". Les attentats de 2015 vont toutefois changer la donne. Par la suite, l'accent sera mis sur la lutte contre le terrorisme et la sécurité des français. La menace terroriste venant essentiellement de l'Afrique et du Moyen-Orient, cette région va se retrouver au centre de la politique étrangère française. Ce phénomène se poursuit sous la présidence d'Emmanuel Macron qui lors de son discours devant la Conférence des Ambassadeurs en 2018 déclarait

⁶ "*Ley de educación*" de 1993 en Argentine

⁷ Avis de Mme Anne Genetet sur le projet de loi de finances pour 2018

que “*la lutte contre le terrorisme islamiste*” constituerait la priorité de son action diplomatique.

Il résulte de cela une indifférence croissante à l'égard de l'Amérique Latine qui n'apparaît plus dans les priorités des administrations. Après la présidence du Général De Gaulle, peu de présidents considèrent l'Amérique Latine comme une région prioritaire, à l'exception de François Mitterrand ou de François Hollande, dans une moindre mesure⁸. Ainsi, l'Amérique Latine ne représente que 5% des échanges commerciaux avec la France. Bien que le commerce français soit excédentaire avec cette zone, la région ne recèle pas d'enjeux économiques majeurs. Même sous la présidence Hollande, où l'Amérique Latine apparaissait comme une priorité, la région a été occultée par l'action française en Afrique et ses nombreuses interventions militaires dans la zone. L'Amérique Latine ne constitue donc plus réellement une priorité de la France, situation qui contraste fortement avec la position de l'Allemagne dont le ministre des affaires étrangères annonçait en 2010 que l'Amérique Latine constituerait désormais une priorité. L'arrivée d'Emmanuel Macron à la présidence de la république en 2017 marque un retour à une situation de quasi-indifférence vis-à-vis de l'Amérique Latine. Lors de la traditionnelle semaine de l'Amérique Latine à Paris, le Président ne s'est pas déplacé, et a été remplacé par Jean Baptiste Lemoyne, le Secrétaire d'État au MEAE, représentant un véritable affront envers la zone. Par ailleurs, Emmanuel Macron ne s'est pas encore rendu en Amérique Latine au cours de sa présidence, démontrant que le continent a du mal à s'imposer comme une priorité. Pourtant, selon Fabrice Mauries, diplomate au Quai d'Orsay, l'Amérique Latine est une des seules régions du monde à partager nos valeurs et notre vision du monde fondée sur la coopération et le multilatéralisme⁹. Selon les chiffres du Ministère des Affaires Étrangères, la zone Amérique (du Nord comme du Sud) n'était la cible que de 16,8% des crédits de l'action extérieure de l'Etat par zone en 2015, se situant derrière Afrique subsaharienne, l'Union Européenne et l'Afrique du Nord, alors qu'elle est en plus dominée par l'Amérique du Nord.

c) Les conséquences de la RGPP sur le Quai d'Orsay.

1) La transformation de l'appareil diplomatique français sous contrainte budgétaire

C'est dans ce contexte de désintérêt global de la France vis-à-vis de l'Amérique Latine que Nicolas Sarkozy arrive au pouvoir en 2007. Lors de sa campagne électorale, celui-ci avait promis de ramener la dette publique à un niveau inférieur à 60% du PIB à la fin du quinquennat. La dette publique française s'élevait alors à 64,4% du PIB selon l'INSEE. En conséquence, Nicolas Sarkozy introduit la RGPP, un projet de réforme d'envergure de l'action publique et de l'Etat. Le principe de cette révision est de faire réaliser des audits par le secteur privé, chargé de trouver des économies à réaliser au sein de l'administration. L'objectif affiché est alors de rationaliser l'action publique. Le principal moyen de mise en oeuvre de cette réforme sera toutefois la contrainte annoncée de non-remplacement d'un fonctionnaire sur deux. Un effort spécial a été demandé au MEAE dans le cadre de la RGPP. De fait, le ministère a vu ses effectifs se réduire de 6% quand la moyenne des autres ministères était équivalente à -5,4%¹⁰ entre 2009 et 2012.

⁸ « *La politique étrangère de la France vis-à-vis de l'Amérique latine* » de Georges Couffignal

⁹ Conférence de Fabrice Mauries du 8 novembre 2018.

¹⁰ *Bilan de la RGPP et conditions de réussite d'une nouvelle politique de réforme de l'Etat*. Inspection générale des finances. 2012

Pour satisfaire ces besoins d'économie, le système diplomatique français est refondu en conséquence. Les autorités politiques ayant choisi de conserver l'universalité du réseau, le système diplomatique va toutefois être divisé en plusieurs catégories. Les ambassades sont ainsi distinguées en fonction de leur importance sur la scène internationale. Celles à "mission élargie" disposent de moyens très importants, et sont destinées aux principales puissances ou aux pays émergents à enjeux globaux : le Brésil, et le Mexique en Amérique Latine. D'autres pays comme l'Argentine ou la Colombie sont considérés comme des pays à "mission prioritaire" et diplomatie d'influence. Les moyens des pays qualifiés à "mission prioritaire avec coopération ponctuelle" (Pérou, Costa Rica, etc.) sont eux encore plus réduits. Finalement, sept ambassades sont requalifiées en postes de présence diplomatique en Amérique Latine (Honduras, Paraguay, etc.). Leur mission principale consiste à délivrer des visas et prendre en charge les démarches administratives des français de l'étranger, plus qu'à assurer une représentation diplomatique véritable de la France. L'Amérique Latine n'étant plus une priorité française, la RGPP atteint durement le réseau diplomatique français du continent. Ainsi les ambassades voient leurs crédits diminuer drastiquement : -9% au Mexique, -25,6% en Argentine et au Chili, -58% au Pérou, et -35% en Uruguay entre 2008 et 2010¹¹. Même les pays considérés comme majeurs stratégiquement contribuent plus que proportionnellement à l'effort global de réduction des dépenses du MEAE.

2) Un réseau culturel au prisme des réformes

La RGPP va ainsi avoir des effets considérables sur le réseau culturel français en Amérique Latine. La politique culturelle française a de longue date été au centre de la diplomatie française car corollaire de la notion de "rayonnement". Pourtant, le réseau culturel français a été particulièrement affecté par la RGPP. Ainsi, la part relative des crédits dédiés à l'action culturelle extérieure au sein du budget des affaires étrangères a considérablement diminué. De 50 % dans les années 1960, ces crédits représentaient seulement 25 % des crédits liés à l'action culturelle dans les années 2000 (11 % en réalité si l'on soustrait le budget lié à l'AEFE et l'éducation française à l'étranger). La diplomatie d'influence culturelle a ainsi souvent été la "variable d'ajustement de nos déficits"¹².

Le réseau culturel français se transforme au travers de la création d'EPIC (établissements publics à caractère industriel et commercial) à la suite d'une nouvelle réforme du MEAE engendrée par la "loi sur l'action extérieure de l'état" du 27 Juillet 2010. Cette réforme crée trois EPIC avec trois missions complémentaires. Tout d'abord, l'Institut Français qui remplace CulturesFrance, est chargé de l'action culturelle extérieure, tandis que Campus France se charge de la promotion des études supérieures et de la recherche. La mission d'assistance technique et d'expertise, elle, est confiée à France Expertise Internationale, aujourd'hui Expertise France.

Ce statut d'EPIC permet à ces organismes de recevoir des financements hors du MEAE, solution éventuelle à la diminution des crédits consacrés à l'action diplomatique française. Toutefois, ces EPIC continuent à dépendre du MEAE, la justification annoncée étant que l'indépendance du réseau culturel compromettrait la cohérence de la politique extérieure française. Selon Philippe Boulanger, la communication entre les EPIC et le ministère est toutefois entravée par une articulation compliquée et le passage par de nombreux intermédiaires¹³.

¹¹ *La politique étrangère de la France vis-à-vis de l'Amérique latine* de Georges Couffignal.

¹² *Les mutations visibles et invisibles de la diplomatie culturelle de la France sous la V^e République* de Didier Le Bret.

¹³ Philippe Boulanger décrit ici une "obstination jacobiniste de centralisation française". Selon lui, la France est le seul pays à fonctionner de manière aussi "médiévale" par rapport aux instituts Goethe ou au British Councils qui ont bien plus d'autonomie

3) L'impact limité de la MAP, successeur de la RGPP

La RGPP visait à moderniser l'action publique afin de réaliser des économies. Cette réforme a eu un impact majeur sur l'organisation de l'État, et notamment sur le MEAE. Toutefois, elle a été très critiquée du fait de l'imposition d'une "politique du chiffre", pour reprendre les mots de François Hollande. En 2012, après son accès à la présidence, la RGPP est enterrée, remplacée par une "modernisation de l'action publique" (MAP). La principale critique adressée à la RGPP portait sur sa méthode. Selon ses détracteurs, elle n'associait pas les acteurs et les administrations au débat sur leurs moyens budgétaires et se limitait simplement à la recherche d'économies rapides¹⁴. La MAP, tout en se fixant le même objectif de réduction des dépenses publiques n'a eu un impact que relativement limité sur l'action publique française et particulièrement sur le MEAE¹⁵. Contrairement à la RGPP, elle n'a pas eu pour conséquence une réorganisation des ambassades ou la création de structures spécifiques à la diplomatie. A ce titre, et l'ayant mentionné, nous ne nous concentrerons pas sur ce programme de rationalisation de l'action publique. Par ailleurs, un an après l'élection d'Emmanuel Macron à la présidence de la République il est trop tôt pour juger des potentielles conséquences du successeur de la RGPP et de la MAP à savoir le plan "Action Publique 2022"¹⁶.

B. L'évolution des acteurs diplomatiques sur le terrain

Si la contrainte budgétaire s'est intensifiée depuis la RGPP en 2007, la vocation française à l'universalisme n'a pas été altérée. En réponse, les formats de présence diplomatique en Amérique Latine se sont adaptés. Les organismes diplomatiques traditionnellement présents ont élaboré de nouvelles stratégies et priorisé leurs actions, tandis que de nouvelles initiatives sont apparues pour répondre à cette restriction financière. Globalement, et dans la logique d'universalité française, le nombre de missions attribuées au MEAE n'a pas diminué, et l'essentiel des économies a été réalisé à travers un allègement des personnels du réseau diplomatique français. C'est de cette manière que la France a su répondre au paradoxe de la conservation de l'universalisme en période de restriction budgétaire.

Le Livre Blanc de la politique étrangère française 2008-2020 énonce clairement que la priorité de la diplomatie française se situe dans les secteurs de l'audiovisuel et l'éducation, et donc dans le secteur culturel. Pour ce qui est de la diplomatie économique, on note également des nouveautés importantes, en particulier au Brésil et au Mexique, les deux principaux partenaires commerciaux de la France. Par ailleurs, on note peu de nouveautés dans le secteur de la diplomatie scientifique française récemment, hormis une stratégie de partenariat, notamment au CIRAD et à l'IRD¹⁷. Ce secteur étant mineur comparé aux entreprises culturelles et économiques (budget de 55,6 millions d'euros¹⁸ en 2008 pour la diplomatie scientifique à mettre en perspective avec les 666,2 millions accordés au seul secteur culturel et éducatif), nous ne le développerons pas davantage.

¹⁴Bilan de la RGPP et conditions de réussite d'une nouvelle politique de réforme de l'État. 2012.

¹⁵Chevallier, Jacques, 2016.

¹⁶"Action publique 2022" dans *Le portail de la modernisation de l'action publique*.

¹⁷*La France en Amérique Latine et dans les Caraïbes*. Maquette et réalisation Dila. 2012.

¹⁸*Livre Blanc sur la politique étrangère française et européenne (2008-2020)* sous la direction de Juppé et Schweitzer

a) Le secteur culturel

Dans un contexte de difficulté financière, les budgets consacrés à l'audiovisuel et à l'enseignement français à l'étranger ont augmenté après 2007, démontrant l'importance claire de ces missions pour le Quai d'Orsay. Les dépenses liées à ces secteurs représentent ainsi près de 75% des efforts financiers de l'État en termes de diplomatie culturelle extérieure, avec un budget respectif de 305 et 291 millions d'euros. Cela a été rendu possible par une baisse des dépenses en matière de promotion culturelle et linguistique plus classiques, qui sont donc les premiers à s'être transformés.

1) Un secteur de l'audiovisuel en expansion

Le secteur de l'audiovisuel est le grand gagnant des transformations de la présence diplomatique française en Amérique Latine. Cette priorité s'inscrit dans la démarche française de "diplomatie agile" qui vise à s'adapter au mieux aux évolutions du monde contemporain, notamment le tournant vers le numérique.

L'axe fort de la présence audiovisuelle française y est le cinéma, notamment grâce à l'organisme "Aide aux cinémas du monde". Cette aide attribuée par l'Institut Français a pour objectif de supporter financièrement des longs métrages étrangers. Elle apparaît également comme un outil de lutte contre l'hégémonie hollywoodienne en Amérique Latine. Depuis sa création en 2012, l'Amérique Latine est la région la plus aidée par ce dispositif. En 2017, le Brésil en était même le premier pays bénéficiaire au monde, pour un total de six longs métrages¹⁹.

Les programmes télévisés français, nouveaux vecteurs des valeurs françaises, ont également connu une forte progression au cours de ces dernières années. France Médias Monde est de plus en plus présent en Amérique Latine, notamment au travers de TV5Monde, Radio France International, et surtout France 24. En 2012, TV5Monde, chaîne d'envergure puisque disposant de plus de 7 millions de foyers abonnés, a ouvert un bureau au Panama. Radio France International est également très présent grâce à de nombreux partenariats avec des radios locales. La plus récente innovation audiovisuelle française en Amérique Latine reste toutefois la création de France 24 en espagnol en 2017. Sa création avait été annoncée par François Hollande comme un moyen de partage des valeurs et de la culture française lors de sa visite d'État en Argentine en 2016. La stratégie de France 24 espagnol a été de placer sa rédaction à Bogota pendant l'année France-Colombie en 2017. Ce partenariat avec l'Institut Français a ainsi permis de lancer la chaîne de manière dynamique, tout en valorisant l'action culturelle française lors de cette année thématique. Cette initiative synergique est à l'image des nouvelles stratégies française de maximisation de son impact culturel, tout en minimisant les dépenses.

2) Une priorité donnée à l'éducation

Une volonté accrue d'accueillir des élèves nationaux au sein de l'AEFE

L'enseignement français à l'étranger demeure une priorité de la diplomatie culturelle extérieure française. Si son budget a globalement augmenté depuis 2007, il a aussi dû satisfaire une plus forte demande. De fait, les effectifs des lycées français en Amérique Latine ont crû de 22% en dix ans, menant l'Agence pour l'Enseignement Français à l'Étranger (AEFE) à créer 10% de postes de titulaires dans les lycées. Le réseau scolaire français à

¹⁹Comités de chiffrage aide aux cinémas du Monde

l'étranger dispose en effet d'un grand prestige en Amérique Latine. Sur les 28,000 élèves qui y sont scolarisés, près de 60% sont originaire du pays dans lequel l'établissement est implanté²⁰. Cette dynamique est vouée à s'accroître, du fait de la volonté du gouvernement français de continuer à renforcer le rôle de l'AEFE. Dans son discours sur la francophonie prononcé en mars 2018, le président Emmanuel Macron a ainsi exprimé l'objectif de doubler le nombre d'élèves des lycées français de l'étranger d'ici à 2025, tout en maintenant les efforts financiers à leur égard. L'objectif affiché ici est de préserver la double mission de ces lycées. Ceux-ci visent d'abord à permettre aux français de l'étranger de scolariser leurs enfants dans le système français, mais assure aussi la scolarisation des élèves nationaux qui permet la diffusion de l'influence française.

L'enseignement supérieur : de nouveaux dispositifs pour faciliter l'accès des latino-américains

Dans le secteur de l'enseignement supérieur, la France est très présente pour encourager les étudiants latino-américains à y poursuivre leurs études supérieures. Elle est régulièrement le troisième ou quatrième pays d'accueil des latino-américains à l'étranger, derrière les Etats-Unis, l'Espagne et parfois Cuba en fonction des années. Le nombre d'étudiants choisissant la France comme destination étudiante a ainsi progressé de 42,5% entre 2005 et 2012²¹. Cette évolution doit pour beaucoup à la création de Campus France en 2010, instance spécialisée dans la promotion de l'enseignement supérieur français à l'étranger, mais à un système simplifié et à des aides financières mieux équilibrées depuis une réforme des bourses en 2013.

Campus France est en rapide expansion en Amérique Latine puisque 22 implantations y ont été créées (et deux y sont en étude). L'organisme a permis une progression de la notoriété de l'enseignement supérieur français en Amérique Latine, notamment au travers de ses missions annuelles de recrutement des grandes écoles au Mexique, ou encore sa présence à des salons éducatifs comme le congrès universitaire de la Havane en février 2018. Par ailleurs, un nouveau moteur de recherche "Campusbourse" simplifie l'inscription des étudiants étrangers dans l'enseignement supérieur français. Le site web "Études en France" également ouvert en 2015. A la manière de Parcoursup pour les élèves français, il vise spécialement à recueillir les vœux d'affectation des étudiants étrangers dans le système universitaire français.

En ce qui concerne les bourses, on observe de manière générale une conservation des dispositifs existants (Gaspard Estrada), mais aussi une réaffectation des aides pour un plus grand impact sans efforts financiers supplémentaires. A l'étranger, la réforme des bourses qui fait suite à la RGPP a globalement eu un effet de rééquilibrage des aides en fonction des zones géographiques. Cette évolution a profité à l'Amérique Latine puisque 15,3% des boursiers en sont originaires, un chiffre s'élevant seulement à 13,8% en 2012²². En outre, un rééquilibrage a été effectué dans la nature des bourses, afin de privilégier la continuité des élèves étrangers dans l'enseignement supérieur français du premier au troisième cycle. Ainsi, les "bourses Eiffel" pour les doctorants ont été réduites au profit des bourses d'excellence Major pour les étudiants de premier et deuxième cycle universitaire. Cette évolution a également profité à l'Amérique Latine puisque 30% des boursiers d'excellence Major sont latino-américains, en comparaison à 23% des boursiers Eiffel. Campus France a également élargi son réseau de partenariats pour proposer des formations à coût partagé avec des organismes nationaux comme l'ONISEP, mais aussi des dispositifs étrangers. C'est le cas du

²⁰La France en Amérique Latine et dans les Caraïbes. Maquette et réalisation Dila. 2012.

²¹La France en Amérique Latine et dans les Caraïbes. Maquette et réalisation Dila. 2012.

²² Rapport de communication à la commission des finances du Sénat

programme brésilien “Ciências sem Fronteiras”, auquel la France adhère depuis 2012. Celui-ci a octroyé 10 000 bourses à des étudiants brésiliens pour réaliser leurs études scientifiques supérieures en France sur la période 2011-2015²³.

Ainsi, des organismes existants tels que l’AEFE établissent de nouveaux efforts pour promouvoir le rayonnement français en Amérique Latine au travers de son système éducatif, tandis que des acteurs récemment entrés en jeu évoluent dans ce même but.

3) Une promotion culturelle et linguistique en restructuration

Si la promotion culturelle et linguistique dite “classique” a constitué l’un des principaux champs de réduction des dépenses, de nouvelles logiques de partenariat, cofinancement et labellisation ont permis à la France de conserver sa présence culturelle en Amérique Latine. La demande globale d’une plus grande diversité et d’un dialogue culturel a été favorable à la conservation de cette influence²⁴.

La logique de partenariat se concrétise généralement par un partage des coûts, une tendance qui s’inscrit dans la continuité de la logique française de réduction des dépenses. En pratique, cela passe par un plus grand nombre de partenariats des Institut Français avec les ambassades, les Alliances Françaises, mais surtout les organismes locaux. A titre d’exemple, on peut citer l’organisation par l’Institut Français de tandems culturels en partenariat avec la ville de Paris. En 2011, le Tandem Buenos Aires/Paris illustre cette nouvelle recherche de réciprocité culturelle, mais aussi une logique de cofinancement. Ainsi, ce tandem été financé conjointement par l’Institut Français, la Ville de Paris, l’ambassade de France à Buenos Aires, mais aussi la ville de Buenos Aires et l’ambassade d’Argentine en France. Convoquant près de 500 000 personnes à Buenos Aires, cette opération de renforcement des liens culturels entre les deux capitales a été un succès.

Une nouvelle logique de labellisation permet également à la France de conserver sa présence culturelle en Amérique Latine à moindre coût. L’exemple le plus représentatif est celui des “Nuits Blanches”. Ce concept créé à Paris en 2002 vise à proposer l’ouverture gratuite de musées et autres institutions culturelles pour des installations ou performances artistiques pendant toute une nuit. Depuis, les “Nuits Blanches” s’exportent dans le monde entier, et particulièrement en Amérique Latine. Une dizaine de villes ont repris ce concept français et organisent déjà leur “Noche en Blanco”. Les villes de San José (Costa Rica) et Bogota (Colombie) répliquent cet événement annuellement depuis respectivement 2012 et 2013, ce qui témoigne de l’influence de ce concept français sur le continent latino-américain. D’autres initiatives, tels que les prêts d’oeuvres d’art permettent à la France d’assurer son rayonnement sous la contrainte budgétaire. Ainsi, le musée national de Colombie accueillait 60 oeuvres de la collection du Musée National du Moyen Age de Paris à l’occasion de l’année France-Colombie en 2017, permettant au public de se familiariser à l’histoire médiévale française²⁵

En outre, la réinvention de la promotion culturelle et linguistique française en Amérique Latine passe par de nouveaux rôles donnés à des acteurs existants. Ainsi, ce sont les Alliances Françaises qui prennent en charge les missions culturelles pour le compte des ambassades dans les sept pays latino-américains ne disposant que d’un poste de présence diplomatique. De plus, la logique de coopération décentralisée des régions françaises est en constante

²³ Rapport sur le Programme ‘Sciences Sans Frontières’ l’action de Campus France. 2011-2015

²⁴ *La réforme de la diplomatie culturelle française: un réseau inachevé. 2011.*

²⁵ Rapport Année France Colombie. 2018

dynamisation. En 2012, les collectivités territoriales françaises étaient présentes dans 416 projets en Amérique Latine et dans les Caraïbes²⁶. En 2013-2014, huit projets de coopération centralisée ont été lancés en Argentine seulement. A titre d'exemple, le soutien de la Communauté d'Agglomération du Grand Poitiers a permis le lancement d'un projet de recherche en biotechnologie de la santé dans la municipalité de Santa Fe. Ce type de coopération est voué à progresser compte tenu de l'importance des nouvelles régions françaises, qui disposent même de conseillers diplomatiques depuis 2016, signe précurseur d'une nouvelle forme de diplomatie.

b) Le secteur économique

Dans son voyage en Amérique Latine en 2013, Laurent Fabius, alors ministre des affaires étrangères, mentionne trois priorités françaises sur le continent : le partenariat politique, éducatif, ainsi que la diplomatie économique. Celle-ci est en effet devenue un format majeur de présence diplomatique sur le continent. Laurent Fabius rappelle au cours de son voyage que la France est depuis 2010, en flux, le premier investisseur en Amérique Latine²⁷. Celui-ci a également annoncé l'extension du champ d'intervention de l'AFD à de nouveaux pays latino-américains. Comme le souligne Fabrice Mauries²⁸, c'est en effet l'Agence Française de Développement qui est désormais l'organe principal de la coopération économique française en Amérique Latine. De fait, le contrôle du MEAE sur les questions économiques a été réduit dès 2005 suite à un transfert des crédits de coopération et aides au développement à l'AFD. Ce transfert témoigne notamment d'une volonté française de professionnalisation de la diplomatie économique du fait qu'elle soit devenue une priorité. De plus, le monopole de l'AFD en Amérique Latine s'explique par également par l'absence d'Expertise France qui ne dispose pas de centre en Amérique Latine, notamment pour des raisons budgétaires²⁹.

Ainsi, l'AFD s'est fortement développé, en particulier depuis 2013 où la visite de Laurent Fabius en Amérique Latine a servi de véritable tremplin à la diplomatie économique. En 2013, des branches de l'AFD existaient au Brésil, au Mexique et en Colombie uniquement. Depuis 2013, l'organisation s'est étendue, comme le témoigne la création d'un nouveau bureau chaque année (Pérou, Equateur, Bolivie, Cuba, Argentine). Aujourd'hui, l'AFD est présente au travers de ses missions dans toute l'Amérique Latine, à l'exception du Chili et de l'Uruguay qui ne nécessitent pas son intervention compte tenu de leur niveau de développement. Ses engagements régionaux en Amérique Latine ont été fortement augmentés (1,3 milliard d'euros en 2017), et la tendance se poursuit avec un investissement qui est prévu d'atteindre les 2 milliards en 2020³⁰.

La diplomatie économique française en Amérique Latine fait l'objet d'un développement rapide, en particulier dans le secteur de la croissance verte et solidaire³¹. Cette direction est en continuité avec l'image de la France comme leader de la transition écologique, notamment exposée par Emmanuel Macron et son slogan "Make our planet great again"³². De fait, les

²⁶ Maquette et réalisation Dila. 2012

²⁷ Bilan de la visite de Laurent Fabius en Amérique Latine. 2013

²⁸ Mauries, Fabrice. Conférence sur La Politique Française En Amérique Latine. Sciences Po Paris, campus de Poitiers. 8 novembre 2018.

²⁹ *Livre Blanc sur la politique étrangère française et européenne (2008-2020)* sous la direction de Juppé et Schweitzer

³⁰ Denis, Anne. "Hollande, Macron et la grande inconnue latino américaine". Slate.fr. 2017.

³¹ Bilan de la visite de Laurent Fabius en Amérique latine et conférence de Fabrice Mauries.

³² Site internet <https://www.makeourplanetgreatagain.fr/>

principaux projets de l'AFD en Amérique Latine concernent la croissance verte, les villes durables, etc. Au Mexique, celle-ci a renouvelé son soutien au Programme Spécial de Lutte contre le Changement Climatique en partenariat avec la Banque Interaméricaine de Développement, ce qui constitue un prêt total de 666,6 milliards d'euros entre 2009 et 2025³³. L'AFD est également très présente au Brésil où elle soutient actuellement 15 projets, notamment dans le domaine des transports publics à Curitiba, Rio de Janeiro ou encore São Paulo. Par ailleurs, l'AFD est le premier bailleur bilatéral de Cuba, un pays où la Banque Mondiale n'est pas implantée, un exemple de l'étendue de son influence économique dans la zone.

Ces exemples témoignent de l'émergence de la diplomatie économique comme un acteur désormais primordial de la politique française en Amérique Latine. Ce type de présence s'inscrit dans la conception d'une "diplomatie agile" qui vise à promouvoir des actions plus pragmatique, notamment en accord avec les principe d'efficacité du "new public management". Ainsi, ses nombreuses actions dans les pays latino-américains "prioritaires" pour la France (Brésil, Mexique) confirment dans une certaine mesure l'hypothèse d'une diplomatie de plus en plus utilitariste.

II. Conclusion

En conclusion, l'appareil diplomatique français s'est largement modernisé sous l'effet de la RGPP. Traversé par une tension entre une volonté d'universalisme et la nécessité imposée d'une plus grande austérité budgétaire, le Quai d'Orsay a encouragé l'émergence de formats de présences alternatifs. L'Amérique Latine n'est aujourd'hui plus une priorité diplomatique ou budgétaire de la France. Les ambassades y ont été transformées et modulées en fonction de leur importance stratégique. Des EPIC comme les Instituts français et Campus France se sont développés, adoptant souvent des logiques de partenariat en cohérence avec la rigueur budgétaire leur étant imposée. Dans ce cadre, des priorités ont été redéfinies : l'audiovisuel et l'éducation ont été privilégiés au détriment des actions culturelles plus traditionnelles. Dans le secteur économique, l'AFD s'est émancipée du MEAE pour gérer ses missions de manière plus autonome. Les nouveaux formats de présence diplomatique en Amérique Latine sont donc aussi nombreux que variés. Ils ont toutefois en commun leur but de réduire les coûts de l'appareil diplomatique français. Finalement, malgré les restrictions budgétaires, le MEAE n'a pas abandonné de missions, ni véritablement réduit l'envergure du réseau. Les économies se sont faites avant tout sur les moyens humains de ces ambassades. La diplomatie française est donc construite autour d'un **paradoxe apparent**, alors que les actions de diplomatie culturelle constituent sa marque de fabrique -dans la logique d'une diplomatie du 'rayonnement'-, **la diplomatie culturelle a été le secteur le plus affecté par les coupes budgétaires** imposées au MEAE liées à la RGPP et autres programmes de restriction budgétaire de la diplomatie française.

Cette recherche aura permis d'analyser en détail les conséquences des restrictions budgétaires sur la réalité diplomatique française en Amérique Latine, thème peu étudié auparavant. Elle pourra également contribuer à une meilleure compréhension des évolutions des pratiques diplomatiques françaises. Plus largement, au travers de cette analyse se joue aussi la vision que la France a d'elle-même. Ancienne puissance globale, elle semble se rattacher à l'universalité de son réseau diplomatique comme pour défier l'éventualité de son déclin relatif.

³³ « Mexique: Accompagner La Transition Énergétique ». 2015

Dans son programme pour l'élection présidentielle de 2017, Emmanuel Macron déclarait que "nous sommes encore trop peu présents en Amérique Latine" et que "nous consoliderons nos relations" avec ce continent. Il évoquait ensuite que "notre diplomatie doit garder sa vocation universelle, dans l'intérêt des Françaises et des Français". En parallèle, le gouvernement d'Edouard Philippe a annoncé le lancement d'un plan nommé "Action publique 2022" qui semble être le successeur direct de la RGPP et de la MAP. Celui-ci prévoit ainsi que le MEAE ait réduit ses coûts salariaux de 10% d'ici à 2022. Les évolutions analysées au cours de cette recherche (universalité mais restriction budgétaire ; réduction de la masse salariale plus que des missions ; développement des coopérations entre organismes diplomatiques; réduction des actions culturelles classiques au profit de l'éducation et de l'audiovisuel) semblent ainsi vouées à se poursuivre à l'avenir.

Bibliographie

- Bilan de la visite de Laurent Fabius en Amérique Latine. *La France Dans Les Amériques*. 2013.
- Boulangier, Philippe. *L'Alliance Française, Francophonie et Diplomatie Culturelle au XXIe Siècle*. Edition Du Cygne. 2017. pp. 87-119.
- Christophe, Premat. « -La Restructuration Du Réseau Culturel Français Au Quotidien ». *La Nouvelle Revue Du Travail*. 2013.
- Centre National du Cinéma et de l'image animée. Comités de Chiffrage : aide aux cinémas du monde. 2018.
- « -Coopération Décentralisée Franco-Argentine ». Ambassade d'Argentine en France, Section Économique Et Commerciale. Buenos Aires. 2014. pp. 3-12.
- Couffignal, Georges. « La politique étrangère de la France vis-à-vis de l'Amérique latine ». Amérique latine 2011. L'Amérique latine est bien partie. La Documentation française. Paris. 2011.
- Cour des Comptes. « L'enseignement Français à l'étranger, insuffler une nouvelle dynamique ». Rapport de communication à la commission des finances du Sénat. 2016. pp. 54-57.
- Didier, Migaud. Lettre sur l'évolution du réseau diplomatique depuis 2007. Cour Des Comptes. 2013.
- De La Sablière, Jean-Marc. « La perte d'influence de la France sur la scène internationale ». *Géoéconomie*. vol. 71, no. 4. 2014. pp. 43-57.
- Denis, Anne. "Hollande, Macron et la grande inconnue latino américaine". Slate.fr. 2017.
- Estrada, Gaspard. Conférence sur le quai d'Orsay et la diplomatie Française en Amérique Latine. Sciences Po Paris, campus de Poitiers. 25 octobre 2018.
- Genetet, Anne. Avis de Mme Anne Genetet sur le projet de loi de finances pour 2018. Assemblée Nationale. 2017.

- Huerta, Mona. « Le latino-américanisme français en perspective ». Caravelle. Toulouse: 2013. pp. 39-62.
- Inspection Générale de l'Administration, Inspection Générale des Finances, Inspection Générale des Affaires Sociales. « Bilan de la RGPP et conditions de réussite d'une nouvelle politique de réforme de l'Etat ». 2012.
- Juppé, Alain et Schweitzer, Louis. *Livre Blanc sur la politique étrangère et européenne de la France*. 2008. pp. 31-78.
- La réforme de la diplomatie culturelle française: un réseau inachevé*. Centre Thucydide. 2011.
- Le Bret, Didier. « Les mutations visibles et invisibles de la diplomatie culturelle de la France sous la V^e République ». *Après-demain*. vol. n^o 46, no. 2. 2018. pp. 24-27.
- Le Clainche, Michel. « La Modernisation de l'action publique (MAP) n'est pas la poursuite de la RGPP ». *Revue française d'administration publique*. vol. 145, no 1. 2013. pp.203-208.
- Lecler, Romain. « Naissance et mort d'une direction aux Affaires étrangères. L'administration de l'audiovisuel extérieur au prisme de ses entrepreneurs en bureaucratie ». *Politix*, vol. 112, n^o4. 2015. pp. 197-222.
- Macron, Emmanuel. Discours du président de la République à l'ouverture de la conférence des ambassadeurs. 2017.
- Mauries, Fabrice. Conférence sur La Politique Française En Amérique Latine. Sciences Po Paris, campus de Poitiers. 8 novembre 2018.
- « Mexique: Accompagner La Transition Énergétique ». *Agence Française De Développement*. 2015.
- Ministère de l'Europe et des Affaires Étrangères. « Projet De Loi Finances Pour L'action Extérieure De L'Etat ». 2018. pp. 44-108.
- Ministère des Affaires Étrangères. « La France et le programme de bourses Eiffel ». Direction De La Communication Et De La Presse. 2012.
- Ministère des Affaires étrangères et du Développement international. *Livre Blanc: Diplomatie Et Territoires Pour Une Action Extérieure Démultipliée*. La Documentation Française. Paris: 2017.
- Ministères des Affaires Etrangères et Européenne. *La France en Amérique Latine et dans les Caraïbes*. Maquette et réalisation Dila. 2012.
- Morrison, Donald, et Antoine Compagnon. *Que reste-t-il de la culture française? Le souci de la grandeur*. Denoël. 2008.
- Muller Pierre, Marie-Christine Kessler. « La politique étrangère de la France, acteurs et processus ». *Politiques et management public*. vol. 17, n^o 2. 1999. pp. 215-216.
- Rapport Année France Colombie. Institut Français. 2018. pp. 50-95.

Rapport sur le Programme 'Sciences Sans Frontières' l'action de Campus France. 2011-2015.
Campus France. 2015.

Pozzo, María Isabel. *La Enseñanza De Lenguas Extranjeras En Argentina*. Aarhus
Universitet. Aarhus: 2009.

Semo, Marc. « Le quai d'Orsay réduit sa masse salariale et redéploie ses Aides ». *Le
Monde.fr*. 2018.

Väisse, Maurice. *La puissance ou l'influence ? La France dans le monde depuis 1958*. Paris:
Fayard. 2009.