

## **L'expertise universitaire en diplomatie. Entre valorisation sociale et assignation à résidence (1900-1940)**

**Guillaume Tronchet**

Au tournant des XIX<sup>e</sup> et XX<sup>e</sup> siècles, le développement des universités françaises et de leurs interactions avec l'étranger contribue à faire émerger un nouveau domaine de l'action publique, dont les appellations varient significativement jusqu'au milieu du XX<sup>e</sup> siècle : il est d'abord question d'« expansion intellectuelle » puis d'« expansion universitaire à l'étranger » jusqu'aux années 1920 ; on parle ensuite davantage en termes de « relations intellectuelles » ou de « relations universitaires internationales » dans l'entre-deux-guerres ; l'expression de « relations culturelles » ne s'impose, quant à elle, solidement qu'au lendemain de la Seconde Guerre mondiale<sup>1</sup>. Ces appellations recouvrent une multitude d'initiatives à caractère universitaire : politiques nationales d'accueil d'étudiants et de professeurs en mobilité internationale ; bourses de mobilité à l'étranger ; programmes d'échanges universitaires ; création d'antennes universitaires au-delà des frontières nationales ; participation à des congrès scientifiques internationaux ou à des manifestations universitaires internationales ; échanges internationaux de publications, etc.

Qui sont alors les experts de ce secteur en émergence ? La réponse est loin d'être évidente. De nombreux acteurs s'engouffrent en effet avec entrain dans le domaine (universitaires, diplomates, commerçants, industriels, etc.), plusieurs d'entre eux revendiquant, contre les autres, la légitimité de leur parole et de leurs analyses sur les enjeux en présence, les décisions à arrêter ainsi que les modalités pour les mettre en œuvre. C'est bien une bataille de l'expertise à laquelle on assiste, dont l'enjeu final n'est pas tant seulement le contrôle de ce nouveau secteur de l'action publique que la nécessité pour chacun des acteurs qui y sont engagés d'asseoir plus globalement leur position au sein de la hiérarchie des dominants qui structure le champ du pouvoir.

S'intéresser dans ce cadre à la notion d'expertise – que l'on peut définir comme un processus par lequel une compétence d'analyse et d'évaluation s'exerce autour d'un problème donné –, c'est rendre compte d'au moins trois dynamiques qui s'enchevêtrent<sup>2</sup>.

La première de ces dynamiques est celle par laquelle un individu ou un groupe d'individus, dans un contexte de développement croissant du champ universitaire (autonomisation des disciplines, affirmation des carrières, augmentation de la légitimité de l'intervention dans le débat public, etc.), s'emparent du débat naissant sur

---

<sup>1</sup> Je me permets de renvoyer ici à ma thèse de doctorat, dont sont issus les principaux éléments d'analyse de cet article : TRONCHET Guillaume, *Savoirs en diplomatie. Une histoire sociale et politique de la politique universitaire internationale de la France (années 1870 – années 1930)*, thèse de doctorat en histoire, Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne, 2014.

<sup>2</sup> Voir notamment CALAFAT Guillaume, « Expertise et compétences. Procédures, contextes et situations de légitimation », *Hypothèses 2010. Travaux de l'École doctorale d'histoire*, Publications de la Sorbonne, 2011, p. 95-107.

l'internationalisation des universités pour en devenir les experts reconnus. L'attention doit être ici portée à la sociologie de ces experts afin de saisir quelles sont les propriétés sociales et les positionnements qui légitiment, à un moment donné, la détention du label d'« expert », c'est-à-dire à la façon dont des acteurs s'imposent comme des « experts » au choix de ceux qui leur reconnaissent cette qualité sociale. La seconde dynamique est celle de la validation politique de l'expertise, c'est-à-dire le processus par lequel une expertise l'emporte à l'issue d'un arbitrage entre plusieurs options concurrentes. Tout l'effort consiste ici à comprendre non seulement comment se régule cette concurrence, mais également comment l'entreprise de validation finale peut elle-même devenir l'enjeu d'une compétition entre différents acteurs soucieux d'en avoir le contrôle. La troisième dynamique enfin, est celle de l'usage et des effets de l'expertise dans les relations universitaires internationales, dans les cas où les expertises seraient à portée normative et conduirait à imposer des solutions à un « problème » identifié.

En partant de ces préalables, il s'agira de montrer ici comment, au cours de la première moitié du XX<sup>e</sup> siècle, une expertise universitaire s'est développée en France autour des objectifs et des modalités de mise en œuvre d'une politique dite de « rayonnement intellectuel » à l'étranger, expertise fondée sur les valeurs et les pratiques d'une *diplomatie universitaire* dont les diplomates n'étaient pas les maîtres avant que la donne ne change à partir de l'entre-deux-guerres et que s'opère une captation, par le monde diplomatique, de la validation politique de l'expertise sur l'action intellectuelle à l'étranger, assignant l'universitaire à une fonction d'expert parmi d'autres, au sein du tout nouveau secteur de la *diplomatie culturelle*.

On reviendra en premier lieu sur l'émergence et la légitimation d'une expertise universitaire dans le domaine des relations intellectuelles internationales ; puis on insistera sur le processus d'internalisation de l'expertise universitaire à l'œuvre à partir des années 1910 au sein de la politique d'État dite d'« expansion universitaire à l'étranger », laquelle voit coexister l'expertise et sa validation politique au sein du ministère de l'Instruction publique ; on observera enfin comment s'opère la dissociation entre expertise universitaire et validation politique à partir des années 1930, au profit du Quai d'Orsay.

## La légitimation de l'université

C'est entre les années 1880 et les années 1900 qu'émerge en France une expertise universitaire des relations intellectuelles entre institutions académiques. Des éléments d'analyse et d'action en faveur du « rayonnement intellectuel » français existent certes depuis longtemps. L'expression elle-même a d'ailleurs fait son apparition dans les années 1840, et les réalités d'un certain impérialisme culturel français sont plus anciennes encore<sup>3</sup>. Il existe également un certain nombre d'experts, à l'image des membres de l'Académie des Inscriptions et Belles-Lettres, que les pouvoirs publics ont consultés pour la création des Écoles françaises d'Athènes et de Rome. Mais c'est à partir de la III<sup>e</sup> République, en lien avec la réforme des universités des années 1880-1890, qu'une nouvelle étape s'amorce, avec l'*universitarisation* de la question intellectuelle en relations internationales. Ce processus va peu à peu donner naissance à un nouveau secteur de l'action publique – la *diplomatie universitaire* – bientôt érigée au rang de *question* nationale, de la même manière qu'émerge

---

<sup>3</sup> Pour une étude récente, voir notamment MARKOVITS Rahul, *Civiliser l'Europe. Politique du théâtre français au XVIII<sup>e</sup> siècle*, Paris, Fayard, 2014.

alors, sur la scène intellectuelle et politique, une « question sociale », soit un « domaine autonome de savoir et d'action relevant d'une compétence spécialisée<sup>4</sup> ».

Qui sont les détenteurs de cette « compétence spécialisée », les experts de ce nouveau secteur de l'action publique qui peu à peu imposent l'idée qu'il n'est pas de politique de « rayonnement intellectuel » possible dès lors qu'elle n'est pas à caractère universitaire ? On peut s'essayer à les repérer à différentes échelles (locale, nationale, internationale).

À l'échelle nationale tout d'abord, on en trouve trace au sein d'une « nébuleuse réformatrice<sup>5</sup> », composée d'organisations et de sociétés professionnelles œuvrant à la fois à l'internationalisation du champ universitaire et à l'universitarisation des formes de l'intervention savante à l'étranger, et où d'anciennes élites se mêlent à une génération montante d'administrateurs, d'universitaires et de diplomates pour qui l'investissement dans la diplomatie universitaire représente une arène de légitimation au sein du champ du pouvoir.

La Société pour l'étude des questions d'enseignement supérieur (SEQE) en est un bon exemple. Constituée en 1878 par un petit groupe d'universitaires parisiens (Renan, Taine, Boutmy, Monod, Bréal, etc.)<sup>6</sup>, bientôt élargi à la province par le biais de comités locaux, proche de l'administration républicaine, elle est un puissant lobby pour la réforme de l'enseignement supérieur tout au long des années 1880-1900 mais également un espace d'expertise sur l'étranger. Car sa légitimité, la SEQE ne la tire pas seulement de sa proximité avec les lieux du pouvoir, mais aussi et surtout de sa capacité à appuyer ses propositions de réforme de l'enseignement supérieur français par des comparaisons internationales à partir de deux canaux d'informations : les missionnaires français envoyés à l'étranger<sup>7</sup> et les correspondants étrangers, qui permettent à la SEQE de disposer de connections avec l'étranger, la plaçant de fait dans une position centrale d'interface au sein d'un dispositif français d'information sur l'étranger encore faiblement structuré et institutionnalisé en matière éducative. De ses informateurs, la SEQE publie les rapports au sein d'une nouvelle revue créée en 1881, la *Revue internationale de l'enseignement*, qui rassemble des études sur les universités et les écoles à l'étranger, l'éducation, mais aussi l'accueil des étudiants étrangers, les actions dites de « rayonnement intellectuel » des États voisins. Deux volumes d'environ 400 à 600 pages chacun sont publiés chaque année, soit en moyenne 60 000 pages d'analyse pour la période 1881-1940, une somme qui fonde un savoir-faire comparatiste, dont seuls les universitaires de la SEQE ont *de facto* la maîtrise, contribuant par-là à asseoir l'influence de leur expertise, de leur groupe social et de l'institution qu'ils représentent – l'université – auprès du pouvoir républicain, dans le cadre de la construction du système français d'information sur l'étranger. Ce faisant, le monde universitaire dame le pion aux chancelleries qui ne disposent pas de services compétents pour recueillir et traiter ce type d'informations.

En parallèle, l'expertise universitaire sur l'international se construit également dans le cadre d'une échelle mondiale, où les mêmes acteurs universitaires œuvrent à asseoir la réputation académique de la France (notamment face à la concurrence – obsédante depuis la fin des années 1860 – de l'Université allemande). Les lieux par excellence de ce processus sont les congrès internationaux, à l'image des congrès professionnels de l'enseignement supérieur de Paris (1889), de Lyon (1894) et de Paris (1900), lesquels réunissent de nombreux

---

<sup>4</sup> TOPALOV Christian (dir.), *Laboratoires du nouveau siècle. La nébuleuse réformatrice et ses réseaux en France (1880-1914)*, Paris, Éditions de l'EHESS, 1999, p. 358.

<sup>5</sup> *Id.*

<sup>6</sup> WEISZ George, *The Emergence of Modern Universities in France, 1863-1914*, Princeton, Princeton University Press, 1983, p. 64 sq.

<sup>7</sup> Voir ce que Christophe Charle en dit sur l'Allemagne, dans *La République des universitaires*, Paris, Le Seuil, 1994, p. 21-30.

acteurs, notamment autour de la question des relations universitaires internationales et de l'accueil des étudiants étrangers. Ces congrès sont autant d'arènes où se confrontent les points de vue, les analyses, et par-là les expertises internationales sur l'état de l'enseignement supérieur européen et américain principalement. Les réformes affectant le secteur universitaire français, en particulier dans le domaine des relations universitaires internationales, vont se nourrir dès le début du XX<sup>e</sup> siècle de la circulation transnationale de normes et de pratiques nouvelles (équivalences de diplômes, semestrialisation des enseignements, etc.) qui s'élaborent, se discutent et s'uniformisent à l'occasion de ces congrès de spécialistes<sup>8</sup>.

Enfin, l'expertise universitaire sur les relations intellectuelles internationales doit beaucoup au bouillonnement des idées et des actions à l'échelle locale des établissements universitaires et de leur *hinterland*. Là, la diplomatie universitaire est le fruit de la rencontre entre deux groupes d'acteurs : des élites locales d'une part (édiles municipaux, membres de professions libérales, commerçants, etc.), pour qui la participation à l'internationalisation des activités universitaires peut permettre l'intégration à des réseaux locaux de sociabilités et offrir des opportunités d'expansion économique et commerciale ; des équipes académiques d'autre part, qui souhaitent, via des actions internationales, différencier leur établissement au sein d'un marché universitaire national marqué par la concurrence entre Paris et la Province. De nombreuses initiatives voient ainsi le jour : cours de vacances pour étudiants étrangers, fondation d'antennes universitaires à l'étranger, etc. Ces initiatives locales sont clairement à caractère diplomatique, en tant qu'elles sont une action à l'étranger réalisées au nom de la France : on parle alors de « politique étrangère des universités<sup>9</sup> ».

À la croisée de ces trois échelles, un champ de l'expertise universitaire des relations intellectuelles internationales se développe ainsi au tournant du XIX<sup>e</sup> et du XX<sup>e</sup> siècle, non sans évincer du jeu les experts autrefois sollicités par les pouvoirs publics. La fonction académique d'expertise, comme celle de l'Académie des inscriptions et Belles-Lettres, perd ainsi de son influence au profit d'un « nouveau sens commun » réformateur élaboré non plus selon les normes des corps savants traditionnellement constitués mais selon les normes d'un champ universitaire désormais perçu comme un pilier du nouveau régime républicain<sup>10</sup>. Quant au monde diplomatique, il reste pour l'heure en retrait. Sollicité ponctuellement dès lors que des actions universitaires engagent une relation avec un État étranger, il n'est pas au centre du processus, quand bien même certains diplomates sont partie intégrante de cette « nébuleuse réformatrice » qui se construit à l'échelle nationale. Le Quai d'Orsay est certes consulté, pour des financements ou pour avis, mais il tranche peu et n'est pas à l'initiative. Les relations universitaires internationales ne relèvent pas de son d'expertise.

## **L'internalisation de l'expertise universitaire au sein de l'appareil d'État**

À partir des années 1910, une deuxième période s'ouvre, marquée par une étatisation progressive de la diplomatie universitaire et une internalisation de l'expertise universitaire qui

---

<sup>8</sup> Je renvoie ici à TRONCHET G., *Savoirs en diplomatie...*, *op. cit.*, p. 103 sq.

<sup>9</sup> *Ibid.*, p. 167 sq.

<sup>10</sup> Corinne Delmas repère un processus similaire avec l'Académie des sciences morales et politiques dans le domaine de la réforme économique et sociale : *Instituer des savoirs d'État. L'Académie des sciences morales et politiques au XIX<sup>e</sup> siècle*, Paris, L'Harmattan, 2006, p. 231-232.

la sous-tend au sein d'un « réseau de politique publique<sup>11</sup> » contrôlé par un corps de fonctionnaires d'État lié au ministère de l'Instruction publique.

Le maillon central de ce dispositif est l'Office national des universités et écoles françaises (ONUEF), association créée en 1910 par un groupe d'universitaires bien établis (tels que Louis Liard et Paul Appell) et de figures montantes de la société parlementaire (Théodore Steeg, Adolphe Messimy notamment), en vue d'encourager l'internationalisation des universités françaises. Fort d'une centaine de membres dans les années 1910, et de près de 200 adhérents à la fin de l'année 1920 principalement issus du monde universitaire et scolaire<sup>12</sup>, l'ONUEF est d'abord dirigé de 1910 à 1916 par Jules Coulet, ancien professeur de lettres à l'Université de Montpellier et futur recteur de Grenoble, puis de 1916 à 1938 par Charles Petit-Dutaillis, ancien recteur de Grenoble (1908-1916). Ainsi composé, il constitue un véritable espace d'expertise et une antichambre où s'élaborent les décisions de politique publique en matière de politique universitaire internationale : organisation de l'enseignement français à l'étranger et statuts des personnels ; création de chaires de français dans des universités étrangères ; création d'instituts français à l'étranger ; simplification des procédures d'accès aux universités françaises pour les étrangers, etc.<sup>13</sup>

Sorte d'officine où se préparent les solutions législatives et réglementaires, l'ONUEF se mue aussi peu à peu en opérateur du ministère de l'Instruction publique pour ce qui concerne l'organisation des relations universitaires internationales. Son directeur siège presque partout : dans les conseils de direction de certains des instituts français à l'étranger, au sein des commissions d'études relatives aux relations universitaires internationales nommées par les ministères, au sein de la Commission des voyages et des missions scientifiques et littéraires. Surtout, à partir de 1917, une « sorte de collaboration » contractuelle pour « les relations universitaires et scientifiques » est établie avec la rue de Grenelle : le ministère commence en effet à charger l'ONUEF d'enquêtes pour le compte de l'État et s'engage à communiquer désormais à sa direction tous les rapports, avis et renseignements qui arrivent sur ce sujet de France et de l'étranger ; en retour, l'ONUEF verse une indemnité compensatoire au secrétaire de la direction de l'enseignement supérieur au ministère<sup>14</sup>. Le directeur de l'ONUEF, avec la prise de fonction du recteur Petit-Dutaillis, est dès lors considéré comme l'expert en chef de tout ce qui a trait aux relations universitaires internationales. Outre sa participation à de multiples commissions, il peut être dépêché à des réunions internationales en tant que représentant français, publier d'abondants articles dans la presse, écrire de nombreuses notes et rapports aux administrations d'une plume toujours directe.

L'expertise fournie par l'ONUEF se fonde sur trois grands principes, issus de l'expérience des années de guerre et affirmés au début des années 1920. Celui du respect de l'indépendance intellectuelle par rapport au pouvoir politique est érigé en vertu cardinale : « Plus que jamais s'impose la consigne, que nous croyons avoir toujours suivie ici, d'éviter ce qu'on a appelé la Propagande, un mot et une chose devenus odieux même à nos amis les plus sûrs<sup>15</sup>. »

Faire de l'enseignement et de la recherche le cœur de la diplomatie universitaire constitue un deuxième pilier de cette action, laquelle doit être portée par un personnel

---

<sup>11</sup> RHODES Rod, *Understanding Governance. Policy Networks, Governance, Reflexivity and Accountability*, Open University Press, 1997. Voir aussi LEMIEUX Vincent, *Les réseaux d'acteurs sociaux*, Paris, PUF, 1999.

<sup>12</sup> Liste des nouveaux membres présentés à l'assemblée générale du 22 décembre 1920 (Archives nationales, désormais AN, 70AJ/3).

<sup>13</sup> TRONCHET G., *Savoirs en diplomatie...*, op. cit., p. 240 sq.

<sup>14</sup> ONUEF, Comité de direction et Conseil d'administration, 21 novembre 1917 (AN, 70AJ/2).

<sup>15</sup> ONUEF, Assemblée générale, 23 mars 1926 (AN, 70AJ/3).

universitaire débarrassé des « mouches du coche » et autres « parasites »<sup>16</sup>. Charles Petit-Dutaillis n'a de cesse d'y revenir. Il écrit ainsi en février 1924 :

« Je voudrais seulement exprimer le vœu que nos administrations centrales chargées de veiller aux intérêts de la culture française à l'étranger sacrifient impitoyablement le superflu pour maintenir les œuvres confiées aux universitaires. L'expérience a démontré que les savants et les professeurs sont les plus sûrs pionniers intellectuels<sup>17</sup>. »

Dans cet esprit, l'organisation du travail à l'ONUEF respecte la division sociale du travail telle qu'elle est conçue à l'université : l'espace mondial y est découpé en grandes aires linguistiques (francophone, anglaise, latine, slave, germanique), chacune d'entre elles ayant vocation à voir s'y déployer un spécialiste, à la façon des départements de langues et de littératures étrangères qui se créent au sein des universités depuis la fin du XIX<sup>e</sup> siècle. L'agrégé d'anglais Auguste Desclos est ainsi chargé des pays de langue anglaise, tandis que le slavisant Louis Eisenman, chargé de cours à la Sorbonne, s'occupe de l'Europe orientale, et que Joseph Denis, agrégé d'allemand au Lycée Carnot, dirige les relations avec les pays de langue germanique. Les relations avec l'Amérique hispanique sont pilotées en lien avec l'américaniste Georges Dumas. Seul un espace géographique demeure faiblement expertisé par l'ONUEF, faute de disposer dans son réseau d'un « orientaliste compétent<sup>18</sup> » : l'Asie et l'Extrême-Orient.

Enfin, l'expertise sur laquelle s'appuie l'ONUEF repose sur la connaissance pratique du terrain, grâce à ses missions d'enquête et à la sollicitation de tout un réseau d'enseignants, aussi bien en France qu'à l'étranger : « Nous entretenons des relations constantes avec un grand nombre d'établissements », écrit Petit-Dutaillis en 1926 ; « une bonne partie d'entre eux, nous les connaissons de nos yeux, et non point seulement par des papiers<sup>19</sup> ».

Des années 1910 au début des années 1920, les experts universitaires de l'ONUEF occupent ainsi une place centrale dans le dispositif français pour les relations universitaires internationales, jouant à la fois un rôle de conseil et de pilotage, le ministère de Affaires étrangères restant quant à lui plutôt à l'écart pour le moment, en dépit de la création en 1910 d'un nouveau service aux compétences proches, le Bureau des écoles et des œuvres françaises à l'étranger. Le domaine des relations universitaires internationales n'entre pas en effet dans les attributions de ce nouveau service qui, force est de le constater, ressemble beaucoup à une coquille vide. Les personnels qui y sont affectés sont peu nombreux, ils cumulent généralement leur poste avec une activité parallèle et ne sont souvent pas remplacés lors de leur départ. Le législateur n'a d'ailleurs de cesse d'y revenir tout au long des années 1910, pour dénoncer cet état de fait. Le rapporteur du Budget des Affaires étrangères conclut ainsi, en 1915 :

« La répartition des allocations s'est faite au jour le jour, suivant le caprice des uns ou l'obstruction des autres : on ne voit pas ressortir un programme d'ensemble en vue d'un résultat voulu. Il semble démontrer que l'idée d'une action intellectuelle française à l'étranger – et particulièrement en Europe – n'ait été ni conçue ni appliquée au Quai d'Orsay<sup>20</sup> ».

Les méthodes sont jugées « déplorables », « à tel point que nous avons un bureau des écoles à l'heure actuelle complètement désorganisé, où l'absence de solides traditions se fait sentir plus que partout ailleurs, où les attributions sont tellement mal définies et tellement dispersées, qu'on ne sait plus qui est véritablement responsable du service<sup>21</sup> ». Quant aux

<sup>16</sup> *Ibid.*

<sup>17</sup> ONUEF, Assemblée générale, 23 février 1924 (AN, 70AJ/3).

<sup>18</sup> *Ibid.*

<sup>19</sup> ONUEF, Assemblée générale, 23 mars 1926 (AN, 70AJ/3).

<sup>20</sup> *Impressions parlementaires, Chambre des députés*, n°1387, 28 octobre 1915, p. 531.

<sup>21</sup> *Ibid.*, p. 415.

réponses alambiquées fournies par le Quai d'Orsay au législateur, elles n'ont pas tellement de quoi rassurer ce dernier sur la clarté de l'action qu'on y mène :

« Le chef du bureau des écoles est en même temps le chef du secrétariat particulier et du service des travaux spéciaux. Pour bien se rendre compte de la manière dont fonctionne ce service, j'ajoute que les travaux purement matériels du secrétariat politique sont du ressort exclusif des deux agents attachés au secrétariat, tandis que le fonctionnaire, qui porte le titre de chef du secrétariat du service des travaux spéciaux et des écoles, est complètement dégagé de ces travaux matériels et reste chargé à la fois de travaux spéciaux ressortissant du directeur et de toutes les questions concernant les écoles et œuvres françaises à l'étranger<sup>22</sup>. »

Cette situation ne permet certes pas au Quai d'Orsay d'affirmer son autorité dans les relations universitaires internationales, notamment auprès de certains experts universitaires qui, une fois à l'étranger, ont les coudées franches pour mener comme ils l'entendent leurs actions de diplomatie universitaire. Le cas de Julien Luchaire, directeur de l'Institut français de Florence, rattaché à l'Université de Grenoble et que chacun reconnaît comme l'un des meilleurs experts des relations universitaires franco-italiennes, en est un exemple frappant. L'ambassadeur de France à Rome le déplore en janvier 1918 :

« J'ai eu une nouvelle conversation avec M. Luchaire, qui est venu me voir. Le directeur de l'Institut français de Florence paraît commencer à se rendre compte de la nécessité qu'il y a pour lui à recevoir les instructions et à accepter les directives de l'Ambassade. Toutefois, il ne faut pas se dissimuler que, si le cours des événements le lui permet, il sera toujours prêt à étendre ses attributions et ses initiatives, ce qui risque de devenir périlleux. [...] M. Luchaire demande à ce qu'on lui attribue une mission pour le ministère de l'Instruction publique et d'accord avec le Département, lui permettant de régler toutes les questions de rapports universitaires et d'échanges scolaires entre la France et l'Italie. Il paraît assez difficile de repousser complètement les demandes de M. Luchaire sur un terrain où il est, après tout, compétent et où, d'autre part, le ministre de l'Instruction publique est décidé à lui accorder tout ce qu'il demande. Il conviendrait seulement que l'Ambassade fût prévenue de ce projet et qu'on lui demandât son avis avant d'acquiescer à la demande par l'Instruction publique<sup>23</sup>. »

## La dissociation de l'expertise de sa validation politique

Cette marginalité du monde diplomatique dans le processus d'expertise et de décision en matière de politique universitaire internationale s'estompe à partir des années 1920 et de la création, au sein du Quai d'Orsay, du Service des œuvres françaises à l'étranger (SOFE), dont l'une des sections prend directement la suite du Bureau des écoles de 1910 sous le nom – évolution sémantique significative – de « section universitaire et des écoles ». La création bien connue de ce service<sup>24</sup> est un signal fort qui, dans un contexte de reconfigurations bureaucratiques au lendemain de la Grande Guerre, manifeste les velléités du monde diplomatique à affirmer son autorité sur la validation des décisions de politique publique en matière de relations culturelles internationales<sup>25</sup>. Pour ce faire, le service n'est d'ailleurs pas

<sup>22</sup> *Ibid.*, p. 436.

<sup>23</sup> « Note pour le cabinet au sujet des projets de M. Luchaire », 12 janvier 1918, Archives du ministère des Affaires étrangères (La Courneuve), Service des œuvres françaises à l'étranger (SOFE) 141.

<sup>24</sup> MARÈS Antoine, « Puissance et présence culturelle de la France. L'exemple du Service des œuvres françaises à l'étranger dans les années trente », *Relations internationales*, n°33, 1983, p. 65-80 ; VAISSE Maurice, « L'adaptation du Quai d'Orsay aux nouvelles conditions diplomatiques (1919-1939) », *Revue d'histoire moderne et contemporaine*, t. 32, janvier-mars 1985, p. 145-162 ; FRANK Robert, « La machine diplomatique culturelle française après 1945 », *Relations internationales*, n°113, 2003, p. 325-348.

<sup>25</sup> TRONCHET G., *Savoirs en diplomatie...*, op. cit., p. 372 sq.

dirigé par des diplomates mais habilement placé sous le contrôle d'intellectuels et d'universitaires, à l'image de Jean Marx, par ailleurs directeur d'études à l'EPHE<sup>26</sup>.

En somme, le Quai d'Orsay tire les leçons du passé et choisit d'internaliser à son tour au sein de sa propre administration une expertise sur les relations intellectuelles internationales, selon une organisation du travail qui lui est propre : contrairement à l'ONUEF, les actions du SOFE ne se déploient pas par aires linguistiques mais par aires géographiques, dans le respect de la division sociale du travail du Quai d'Orsay et des sous-directions de sa Direction des affaires politiques et commerciales : Europe, Amérique, Orient, Extrême-Orient. Les logiques qui animent le SOFE sont davantage des logiques diplomatiques et non pas tant des logiques universitaires : les actions de coopération pédagogique ou scientifique ont moins pour objectif le développement des universités que de servir la politique étrangère de la France.

Surtout, et c'est peut-être là l'essentiel, les acteurs du Service des œuvres françaises à l'étranger travaillent à l'essor conjoint des relations scolaires, universitaires, littéraires, artistiques, touristiques, sportives et caritatives de la France avec l'étranger, soit une action multiforme, d'abord appelée « propagande de culture » puis « politique culturelle extérieure » et bientôt « diplomatie culturelle ». De fait, la dimension universitaire se retrouve noyée au sein d'un ensemble indifférencié – « le culturel » – au sein duquel la diplomatie universitaire perd une grande partie de son autonomie. Elle n'est bientôt plus qu'une voix parmi d'autres.

Les conflits d'expertise sont dès lors très fréquents avec l'ONUEF, qui ne cesse de tirer à boulets rouges sur le Service des œuvres françaises à l'étranger. Dès 1920, Charles Petit-Dutaillis dénonce un dévoiement de la conception même de la politique universitaire internationale de la France :

« L'expansion française est aujourd'hui concentrée au Service des œuvres françaises à l'étranger du ministère des Affaires étrangères. De ce fait, l'expansion a perdu son autonomie relative, et est devenue une annexe des services diplomatiques. [...] Il en résulte [...] comme une sorte de déviation de la conception même de l'expansion française. Celle-ci paraît être devenue une attribution réservée à la diplomatie, qui peut, si cela lui convient, prendre conseil des autres services nationaux, mais peut aussi agir seule et sans avis techniques. Le service qui administre et ne peut par sa compétence même qu'administrer, devient ainsi le service qui dirige, commande, sans être préparé à le faire. Le nouveau service concentre les crédits affectés à l'expansion française [...] mais, par un penchant naturel, il en arrive à se tenir moins pour l'ordonnateur que pour le maître des crédits, et à s'attribuer le droit de les répartir de sa propre autorité, suivant ses inspirations, les organismes intéressés ne les recevant à ses yeux, que de sa bonne volonté ou de sa bonne grâce<sup>27</sup>. »

On pourrait citer bien d'autres exemples. En 1924, l'ONUEF dénonce ainsi le fait que les crédits alloués par le SOFE à l'Institut français de Londres font l'objet d'un « gaspillage scandaleux », au sein d'une structure dont le directeur de l'ONUEF dénonce les dérives mondaines, un « système défectueux » « et des principes qui ne sont pas d'accord avec l'organisation de notre expansion universitaire<sup>28</sup> ». Et de proposer des solutions. Mais son expertise est de moins en moins écoutée des pouvoirs publics.

<sup>26</sup> NICAULT Catherine, « Jean Marx, universitaire et diplomate », *Archives Juives*, vol. 46, n° 1, 2013, p. 120-129 ; GEORGAKAKIS Didier, « Les acteurs de la propagande d'État en France de l'entre-deux-guerres à la drôle de guerre : éléments de prosopographie », *Les Républiques en propagande. Pluralisme politique et propagande : entre déni et institutionnalisation (XIX<sup>e</sup>-XXI<sup>e</sup> siècles)*, op. cit., p. 215-228 ; REBOULLET André, « Jean Marx (1884-1972) entre-deux-guerres », in KOK ESCALLE Marie-Christine et MELKA Francine (dir.), *Changements politiques et statut des langues. Histoire et épistémologie (1780-1945)*, Amsterdam, Éditions Rodopi, 2001, p. 119-127.

<sup>27</sup> « Note sur l'organisation de l'expansion française », vers janvier 1920 (AN, 70AJ/1).

<sup>28</sup> ONUEF, Assemblée générale, 23 février 1924 (AN, 70AJ/3).



Les conflits entre ONUEF et SOFE ne portent pas que sur les principes ou les pratiques, mais aussi sur le recrutement des experts et praticiens de l'action universitaire internationale, chacun des acteurs cherchant à attirer à lui – pour mieux s'en prévaloir et ainsi légitimer ses positions – les universitaires dont les compétences sont reconnues. À Zagreb par exemple, Petit-Dutaillis profite, à partir du milieu des années 1920, du désarroi administratif et financier dans lequel se trouve plongé le directeur de l'Institut, Raymond Warnier, pour s'attirer les bonnes grâces de cet agrégé en exil en reprenant, en sa qualité de directeur de l'ONUEF et d'inspecteur général de l'Instruction publique, son dossier de carrière en main, et en faisant par-là même de lui le correspondant de l'ONUEF en Croatie<sup>29</sup>.

Le SOFE, d'abord fragile à ses débuts<sup>30</sup>, se renforce à partir de la fin des années 1920 et s'impose dans le champ administratif au cours des années 1930. De son côté, après un soutien et une audience forte mais éphémère auprès des pouvoirs publics au début du Bloc national, l'ONUEF perd peu à peu du terrain sous le Cartel des Gauches. C'est dans les services du SOFE que s'opère alors la validation politique des expertises dans le domaine des relations universitaires, tandis que des moyens sont massivement alloués, autant pour le financement de séjours universitaires français à l'étranger, que pour le financement des bourses accordées aux étudiants étrangers par le gouvernement français. Ce processus de concentration au profit du Quai d'Orsay s'accélère sous le Front Populaire, où même l'accueil des universitaires et des étudiants étrangers en France est certes délégué à l'ONUEF en 1938, mais précisément sous le contrôle et le pilotage du ministère des Affaires étrangères<sup>31</sup>.

Tout passe désormais par le Quai d'Orsay, contraignant les universitaires eux-mêmes, dès lors qu'ils sont envoyés à l'étranger, à adresser leurs rapports de mission et d'expertise aux diplomates de l'administration centrale et des ambassades, et, d'un même pas, à espérer de plus en plus leur intégration administrative au corps diplomatique<sup>32</sup>, au point d'organiser des rencontres professionnelles pour obtenir la reconnaissance du statut de leur nouvelle profession<sup>33</sup>.

Ce processus d'institutionnalisation de l'expertise au sein du Quai d'Orsay aboutit dans les années 1940, à la création de la fonction d'attaché culturel auprès des ambassades. Une véritable carrière s'ouvre à l'étranger pour les experts universitaires en diplomatie culturelle. Ce qui avait paru ressortir au domaine universitaire dans les années 1910 – on projetait alors de créer « consulats intellectuels » rattachés au ministère de l'Instruction publique –, et ce qui avait paru impossible à obtenir encore au début des années 1920 du Quai d'Orsay lui-même<sup>34</sup>, le devient peu à peu. Nonobstant leurs spécialités disciplinaires ou linguistiques, les directeurs d'instituts français à l'étranger (dont le nombre s'est accru à une quarantaine à la fin des années 1930) vont désormais circuler d'un institut à l'autre, comme un diplomate obtient sa mutation d'une ambassade à une autre. L'un des exemples les plus emblématiques de cette situation est sans doute celui de Raymond Warnier, agrégé d'allemand détaché au sein du réseau diplomatique, qui exerce successivement les fonctions de directeur de l'Institut

<sup>29</sup> Lettre de Charles Petit-Dutaillis à Raymond Warnier, Paris, 10 janvier 1929 (AN, 70AJ/42).

<sup>30</sup> TRONCHET Guillaume, *Savoirs en diplomatie, op. cit.*, p. 387-392.

<sup>31</sup> *Ibid.*, p. 537 sq.

<sup>32</sup> Voir par exemple le cas des professeurs Jean Savard et Marcel Fouché, envoyés en Turquie dans les années 1930 : TRONCHET Guillaume, « “Un bluff perpétuel”. Les dessous de la présence française dans l'Université turque (années 1930) », in İŞIKSEL Güneş et SZUREK Emmanuel (dir.), *Turcs et Français. Une histoire culturelle (1860-1960)*, Rennes, Presses universitaires de Rennes, 2014, p. 285-305.

<sup>33</sup> Ainsi du congrès des directeurs d'instituts français à l'étranger de 1937 (TRONCHET G., *Savoirs en diplomatie...*, *op. cit.*, p. 443).

<sup>34</sup> Entre 1921 et 1924, Jean Garoby, agrégé d'histoire envoyé en mission en Turquie, tente ainsi en vain d'obtenir la création d'un statut d'« attaché intellectuel » ou tout autre statut similaire, en dépit du soutien que lui accorde son ami Jean Giraudoux, alors à la tête du tout nouveau Service des œuvres françaises à l'étranger.

français de Zagreb (1921-1935) et de directeur de l'Institut français de Lisbonne (1935-1941), avant d'être nommé attaché culturel à Rio de Janeiro au Brésil (1944-1946), attaché culturel en Hongrie, directeur de l'Institut français de Budapest (1947), directeur de l'Institut français de Cologne (1950), enfin directeur de l'Institut français de Bonn (1956).

Revenons, pour conclure, à la notion d'expertise et aux enjeux de pouvoir qu'elle sous-tend. Ce que nous croyons avoir montré dans les lignes qui précèdent, ce n'est pas seulement que le recours à l'expertise s'avère nécessaire pour des acteurs cherchant à accroître leur maîtrise d'un problème donné. Ce que nous observons, c'est que la relation d'expertise est, en elle-même, par les acteurs qu'elle met en présence, une relation de pouvoir.

De la fin du XIX<sup>e</sup> siècle aux années 1910, l'autonomie de l'expertise universitaire et de la décision dans le domaine des relations universitaires internationales a en effet pu durer tant que ce secteur impliquait moins des rapports d'États à États que des rapports transnationaux entre universités ou universitaires. Dès lors que la diplomatie universitaire a débordé de la relation exclusive qu'elle entretenait avec ses pairs pour devenir un segment autonome de la politique étrangère de l'État, une réaction s'est opérée au sein du champ du pouvoir de la part des acteurs se sentant dépositaires du rapport à l'étranger (les diplomates) qui, en défense, et de haute lutte, pour préserver leurs prérogatives, ont cherché à contrôler la validation politique de l'expertise universitaire et ont donc été jusqu'à générer en leur sein un corps administratif nouveau (celui des attachés culturels), intégrant ainsi l'expertise universitaire à la machine diplomatique, mais à une place assignée, auprès de l'ambassadeur.

De sorte que l'on pourrait se demander, en montant en généralité dans le cadre de l'étude de la compétition entre élites qui se joue dans la construction et la domination des monopoles d'État, en particulier celui de la diplomatie, si reconnaître quelqu'un comme un expert, loin d'être exclusivement un acte de reconnaissance sociale à son égard, voire même de valorisation sociale, est peut-être aussi et surtout une façon de chercher à l'assigner à résidence, afin de le réduire à un rôle d'analyste, certes spécialiste de son domaine mais guère davantage. Cet analyste, en dépit du fait que son avis d'expert puisse avoir une influence, ou qu'il soit même intégré à une administration d'État, se retrouve ainsi auxiliarisé par essence et évincé par-là même du moment clé que constitue la décision politique. Pour être une voie d'entrée en diplomatie, l'expertise universitaire pourrait bien être aussi une voie de garage.