



Evaluation stratégique de la « contribution française à l'Organisation Internationale de la Francophonie (OIF) » 2010 - 2015

Rapport final

mars 2017

Avertissement

Le rapport final de l'évaluation stratégique de la « contribution française à l'Organisation Internationale de la Francophonie (OIF) » 2010 - 2015 relève de la seule responsabilité des consultants de *Planète Publique* et ne saurait engager ni le MAEDI, ni l'OIF.

Auteurs du rapport

- François Mouterde, directeur associé
- Olivier Nay, expert associé, professeur de sciences politiques à l'université Paris I
- Emmanuelle Suso, experte associée, consultante
- Léon-Paul Schwab, consultant confirmé
- Justine Eude, consultante
- Quiterie Landèche, consultante
- Maxence Castiello, chargé d'études

Table des matières

SIGLES	6
1 CONTEXTE, OBJECTIFS ET METHODOLOGIE DE L'EVALUATION.....	9
1.1 CONTEXTE GENERAL.....	9
1.2 OBJECTIFS DE L'EVALUATION	11
1.3 METHODOLOGIE	14
2 PRESENTATION SYNTHETIQUE DE L'ACTION DE LA FRANCE RELATIVE A LA FRANCOPHONIE.....	19
2.1 LES ACTEURS.....	19
2.2 LES ACTIONS	21
2.3 LES RESSOURCES.....	23
2.4 COMPARAISON AVEC D'AUTRES ORGANISATIONS BENEFICIANT DE LA CONTRIBUTION DE LA FRANCE	27
3 UNE FRANCOPHONIE NON ERIGEE EN FINALITE POUR LA FRANCE, MALGRE UNE CONVERGENCE STRATEGIQUE FORTE AVEC L'OIF.....	28
3.1 FAITS ET CONSTATS PREALABLES : CADRES STRATEGIQUES DE LA FRANCE ET DE L'OIF	28
3.1.1 CADRE STRATEGIQUE DE LA FRANCE EN MATIERE DE FRANCOPHONIE.....	28
3.2 UN CADRE STRATEGIQUE DE L'OIF EN COHERENCE MARQUEE AVEC LES PRIORITES DE LA FRANCE	35
3.3 UNE STRATEGIE MISE EN ŒUVRE DE MANIERE CONTINUE PAR L'OIF, AVEC UN EFFORT DE RECENTRAGE	37
3.4 UNE FRANCOPHONIE DAVANTAGE INSCRITE DANS UNE LOGIQUE DE COMPLEMENTARITE DE LA COOPERATION BILATERALE DE LA FRANCE QUE COMME UNE FIN EN SOI	39
4 UN NIVEAU SIGNIFICATIF DE PERFORMANCE, DONT LA MESURE S'AMELIORE... 48	48
4.1 UNE PERFORMANCE DIVERSIFIEE, DEPENDANTE DES MONTANTS LIMITES INVESTIS DANS LES PROGRAMMES.....	48
4.2 DES SYSTEMES ET OUTILS DE SUIVI DE L'IMPACT DEVELOPPES, MAIS NON ENCORE PLEINEMENT APPROPRIES ET UTILISES	63

5	DES MODALITES DE MISE EN ŒUVRE EN VOIE D'AMELIORATION, A MIEUX ARTICULER AVEC L'ACTION BILATERALE DE LA FRANCE.....	70
5.1	UNE PROGRESSION DANS LES OUTILS PERMETTANT L'AMELIORATION DE L'EFFICIENCE	70
5.2	UN INTERET LIMITE A L'APPRECIATION PAR PAYS DE L'EFFICIENCE D'INTERVENTION DE L'OIF	74
5.3	UNE UTILISATION INSUFFISAMMENT OPTIMISEE DU CANAL MULTILATERAL ET DU CANAL BILATERAL	76
5.4	UNE ASSOCIATION PONCTUELLE, NON STRUCTUREE, DU RESEAU DIPLOMATIQUE FRANÇAIS AUX INTERVENTIONS DE L'OIF	79
6	UNE CAPACITE D'INFLUENCE PORTEE PAR LE MAEDI, INSUFFISAMMENT APPUYEE SUR LES AUTRES MINISTERES.....	81
6.1	UNE MOBILISATION IMPORTANTE DU MAEDI, MAIS UNE IMPLICATION INTERMINISTERIELLE INSUFFISANTE.....	81
6.2	UNE PRATIQUE OCCASIONNELLE ET PLUTOT EFFICACE, DE FLECHAGE DE CERTAINES CONTRIBUTIONS PAR LA FRANCE	85
7	DES EFFETS RETOUR NON NEGLIGEABLES, MAIS DIFFICILEMENT MESURABLES	90
7.1	DES EFFETS RETOUR IDENTIFIABLES PLUS SUR UN PLAN OPERATIONNEL QUE METHODOLOGIQUE ..	91
7.2	L'OIF : UN ACTEUR VISIBLE SUR LA SCENE FRANCOPHONE MAIS DONT LE POSITIONNEMENT RESTE PARFOIS MAL COMPRIS	99
8	UNE PRISE EN COMPTE PERTINENTE ET PROGRESSIVE DE L'EGALITE FEMMES- HOMMES DANS LES PROGRAMMES DE L'OIF	103
8.1	FAITS ET CONSTATS : LA PRISE EN COMPTE DE L'EGALITE FEMMES-HOMMES DANS LA PROGRAMMATION.....	103
8.2	UN INVESTISSEMENT PERTINENT COMPTE TENU DES BESOINS IDENTIFIES	104
8.3	UNE PRIORITE DE L'ORGANISATION, PORTEE PAR LA SECRETAIRE GENERALE ET L'ENSEMBLE DE L'ORGANISATION.....	105
8.4	UNE CONTRIBUTION PERTINENTE ET APPRECIEE AU RENFORCEMENT DES CAPACITES DES INSTITUTIONS ET ONG [VOLET EXTERNE].....	106
8.5	MALGRE DES AVANCEES REELLES, DES OUTILS NON ENCORE SYSTEMATISES, FAUTE DE MOYENS HUMAINS ET FINANCIERS DISPONIBLES [VOLET INTERNE]	107

9	CONCLUSIONS ET ORIENTATIONS	111
9.1	CONCLUSION GENERALE	111
9.2	ORIENTATIONS.....	113
	ANNEXES	ERREUR ! SIGNET NON DEFINI.
	ANNEXE 1 : LISTE DES INTERLOCUTEURS FRANCE ET OIF RENCONTRES A PARIS	ERREUR ! SIGNET NON DEFINI.
	ANNEXE 2 : LISTE DES DOCUMENTS CONSULTES	ERREUR ! SIGNET NON DEFINI.
	ANNEXE 3 : LISTE DES INTERLOCUTEURS RENCONTRES DANS LES MISSIONS DE TERRAIN	ERREUR ! SIGNET NON DEFINI.
	ANNEXE 4 : LISTE DES ENTRETIENS REALISES POUR LES ANALYSES COMPARATIVES	ERREUR ! SIGNET NON DEFINI.
	ANNEXE 5 : LISTE DES 11 EVALUATIONS REALISEES PAR L'OIF ET EXPLOITEES POUR LE RAPPORT	ERREUR ! SIGNET NON DEFINI.
	ANNEXE 6 : REFERENTIEL D'EVALUATION	ERREUR ! SIGNET NON DEFINI.
	ANNEXE 7 : REPARTITION ANNUELLE 2010-2016 DES CREDITS PAR PROGRAMME	ERREUR ! SIGNET NON DEFINI.
	ANNEXE 8 : SYNTHESE DES COMPTES RENDUS D'EXECUTION PAR PROJET OU PROGRAMME DU 1^{ER} JANVIER 2010 AU 31 DECEMBRE 2015.....	ERREUR ! SIGNET NON DEFINI.
	ANNEXE 9 : MONOGRAPHIE DE LA MISSION DE TERRAIN EN ROUMANIE	ERREUR ! SIGNET NON DEFINI.
	ANNEXE 10 : MONOGRAPHIE DE LA MISSION DE TERRAIN EN REPUBLIQUE DEMOCRATIQUE DU CONGO.....	ERREUR ! SIGNET NON DEFINI.
	ANNEXE 11 : ANALYSE COMPARATIVE DU COMMONWEALTH	ERREUR ! SIGNET NON DEFINI.
	ANNEXE 12 : ANALYSE COMPARATIVE CANADA / WALLONIE-BRUXELLES	ERREUR ! SIGNET NON DEFINI.

Sigles

AEFE	Agence pour l'enseignement français à l'étranger
AIMF	Association internationale des maires francophones
APF	Assemblée parlementaire de la Francophonie
AUF	Agence universitaire de la Francophonie
AFD	Agence française de développement
CFI	Canal France International
CICID	Comité interministériel de la coopération internationale et du développement
CIEP	Centre international d'études pédagogiques
CLAC	Centre de lecture et d'animation culturelle
CNED	Centre national d'enseignement à distance
CONFESJES	Conférence des ministres francophones de la Jeunesse et des Sports des pays d'expression française
CONFEMEN	Conférence des ministres francophones de l'éducation nationale
CSF	Cadre Stratégique de la Francophonie
DDAI	Délégation au développement et aux affaires internationales
DGLFLF	Délégation générale à la langue française et aux langues de France
GADIF	Groupe des Ambassades, Délégations et Institutions francophones
GAR	Gestion axée sur les résultats
ELAN	Ecole et langues nationales
FIPF	Fédération Internationale des Professeurs de Français
FSP	Fond de solidarité prioritaire
IFDD	Institut de la Francophonie pour le développement durable
IFEF	Institut de la Francophonie pour l'éducation et la formation
IRD	Institut de recherche pour le développement
MAEDI	Ministère des Affaires Etrangères et du Développement International
MCC	Ministère de la Culture et de la Communication
MENESR	Ministère de l'Education Nationale, de l'Enseignement Supérieur et de la recherche
CLOM	Cours en Ligne Ouverts et Massifs (MOOC)

NUOI	Direction des Nations Unies, des organisations internationales, des droits de l'Homme et de la Francophonie
ODSEF	Observatoire démographique et statistique de l'espace francophone
ODD	Objectifs de développement durables
OHADA	Organisation pour l'Harmonisation en Afrique du Droit des Affaires
OIF	Organisation Internationale de la Francophonie
ONU	Organisation des Nations-Unies
PGS	Plan de gestion stratégique
PME	Partenariat Mondial pour l'Education
RDC	République Démocratique du Congo
RFI	Radio France Internationale
SCAC	Service de Coopération et d'Action Culturelle
UHS	Unité Hors Siège
USAID	United States Agency for International Development

1 Contexte, objectifs et méthodologie de l'évaluation

1.1 Contexte général

1.1.1 La Francophonie et l'OIF dans l'action extérieure de la France

Tout en constituant un enjeu de politique publique intérieure dans le domaine de la langue et de la culture, la Francophonie¹ s'est progressivement imposée comme une priorité de l'action extérieure de la France et s'est institutionnalisée de multiples manières.

La Francophonie institutionnelle prend forme dès la décolonisation, avec la création de la Confemen (1960), l'association des universités francophones - AUPELF (1961) et l'association de parlementaires francophones - AIPLF (1967). La création de l'ancêtre de l'OIF, l'Agence de coopération culturelle et technique (1970), s'inscrit clairement dans la volonté de la France de maintenir des liens dans les domaines de l'éducation et de la culture avec les pays de sa zone d'influence.

Il faut attendre 1986 (gouvernement Chirac) pour que la Francophonie soit inscrite officiellement dans la définition d'un portefeuille ministériel. Depuis 1986, elle a été associée à 18 portefeuilles sur les 20 gouvernements français qui se sont succédés - la double exception étant les gouvernements Fillon I (2007) et Fillon III (2010-12). La Francophonie est soit rattachée à un secrétariat d'Etat propre, soit associée à un autre portefeuille : la culture, les affaires étrangères, et le plus souvent la coopération et le développement depuis les années 2000.

La Francophonie est désormais fortement institutionnalisée au sein de l'Etat français. Cette institutionnalisation se traduit par la création d'un ensemble d'organismes spécifiques dans le secteur des médias publics (comme Radio France International ou France 24), le développement d'un agenda gouvernemental et sa constitutionnalisation en 2008 (révision de l'article 87 de la Constitution de 1958 : "La République participe au développement de la solidarité et de la coopération entre les États et les peuples ayant le français en partage").

La France intègre ainsi la Francophonie comme un enjeu de sa politique extérieure depuis des années. Elle est le premier contributeur financier de l'OIF, mais aussi des différents opérateurs de la Francophonie (AUF, TV5 Monde, AIMF, Université Senghor d'Alexandrie).

Au sein du MAEDI, un(e) Secrétaire d'Etat en charge du portefeuille, placé(e) sous l'autorité du Ministre des affaires étrangères, prépare et met en œuvre la politique du gouvernement et représente la France aux conférences ministérielles et aux conseils permanents de la Francophonie, en tant que « représentant personnel » du chef de l'Etat. Dans la Direction générale des Affaires Politiques et de Sécurité, une Délégation aux

¹ Selon l'usage courant à l'OIF et au MAEDI, le terme de « francophonie » sans majuscule fera allusion à l'espace linguistique et au projet francophone, au sens large de solidarité entre les pays et les peuples ayant le français

affaires francophones (NUOI/FR) est en charge du suivi des dossiers de la Francophonie et assure la coordination et la bonne diffusion de l'information autour de ses enjeux au sein des différentes directions thématiques ou géographiques du ministère ; elle représente également la France au sein des instances de l'OIF (commissions et groupes de travail). Plusieurs directions géographiques, et notamment la Direction d'Afrique et de l'Océan indien, interviennent également sous l'angle du suivi des relations avec un grand nombre de pays francophones. Enfin, la Direction générale de la Mondialisation, du Développement et des Partenariats gère les engagements internationaux de la France sur des thématiques et des programmes de coopération partagés avec l'OIF. La Francophonie institutionnelle mobilise également d'autres départements ministériels : Education nationale, Enseignement supérieur, Culture, Jeunesse et Sports, Economie et Finances, Intérieur.

1.1.2 L'Organisation Internationale de la Francophonie

Fondée en 1970 sous l'appellation « Agence de Coopération culturelle et technique », l'Organisation internationale de la Francophonie (OIF) a connu plusieurs réformes institutionnelles avant de prendre sa forme actuelle en 2005. L'OIF mène une action en faveur de la paix, de la démocratie, des droits de l'Homme et de la langue française, et anime dans différents domaines une concertation entre ses membres. L'OIF gère également des actions de coopération multilatérale, conformément aux grandes missions fixées par les Sommets de la Francophonie. Depuis janvier 2015, la Secrétaire générale à la tête de l'organisation est Madame Michaëlle Jean. Le budget de l'OIF est de 79 millions d'euros pour la dernière année de la période évaluée (2015) ; il est aujourd'hui mis en œuvre par une équipe de 290 personnes² réparties entre le siège (Paris) et les unités hors sièges (UHS) : 4 représentations permanentes auprès d'organisations internationales, 6 bureaux régionaux et 2 instituts.

L'OIF compte, depuis le Sommet d'Antananarivo (novembre 2016), 84 Etats et gouvernements membres, parmi lesquels 4 associés et 26 observateurs. L'action de l'OIF poursuit quatre objectifs globaux définis par le Cadre stratégique de la Francophonie :

- Accroître le rayonnement international et le développement de l'usage de la langue française ;
- Renforcer le rôle et la place de la Francophonie sur la scène internationale pour améliorer le multilatéralisme et la gouvernance mondiale ;
- Renforcer le rôle des femmes et des jeunes en tant que vecteurs de paix et acteurs de développement ;
- Soutenir l'innovation et la créativité au service de l'économie dans une perspective de développement durable.

en partage. La « Francophonie » avec une majuscule désigne le système institutionnel, construit autour de l'OIF principalement, qui organise les relations entre les pays francophones.

² Le plan d'organisation de l'OIF adopté par les instances en 2010 autorisait l'embauche de 340 employés statutaires, mais ce niveau n'a jamais été atteint. Ce nombre est passé de 314 en 2010 à 285 en 2015 et est aujourd'hui stabilisé à 290

Pour atteindre ces objectifs, l'action est définie autour de quatre missions principales :

- Mission A : Langue française, diversité culturelle et linguistique ;
- Mission B : Paix, démocratie et droits de l'Homme ;
- Mission C : Éducation, formation, enseignement supérieur et recherche ;
- Mission D : Développement durable, économie et solidarité.

Les sommets de la Francophonie (rythme bisannuel) sont des temps forts permettant une mobilisation autour de grandes priorités. A Dakar, en novembre 2014, le thème retenu était : « femmes et jeunes en Francophonie, vecteurs de paix, acteurs du développement ». Le dernier sommet a eu lieu les 26 et 27 novembre 2016 à Antananarivo autour du thème : « croissance partagée et développement responsable : les conditions de la stabilité du monde et de l'espace francophone ».

1.2 Objectifs de l'évaluation

1.2.1 Cadre général

L'évaluation de la contribution française à l'OIF répond à une commande de la précédente Secrétaire d'Etat chargée du Développement et de la Francophonie et à de fortes attentes des parlementaires sur l'utilisation des contributions de la France à l'OIF (principe de redevabilité), cette évaluation n'ayant encore jamais été réalisée. Sa programmation a été prévue dès 2014, adoptée à la 30^{ème} session de la Conférence ministérielle de la Francophonie (CMF) à Dakar, pour un début de mise en œuvre en janvier 2015.

Il s'agissait, à partir d'un état des lieux des principaux résultats du dernier cadre décennal stratégique de la Francophonie (2004-14) et des nouvelles orientations à partir de 2015 (CSF 2015-2022), de tirer des enseignements pour la France, sur différents aspects. L'analyse porte tout d'abord sur la pertinence pour la France d'être un important contributeur de l'OIF au regard de l'efficacité et de la complémentarité des interventions de cette dernière, en s'assurant de l'utilisation optimale de ses contributions. L'évaluation devait également analyser les synergies entre le canal bilatéral et multilatéral pour la mise en œuvre des actions et/ou programmes relatifs à la Francophonie. Enfin, l'évaluation visait à évaluer les bénéfices pour la France tant sur le plan de l'influence que sur celui de la diplomatie économique.

1.2.2 Les différents objectifs de l'évaluation

A un premier niveau, l'évaluation s'inscrit donc dans une logique de redevabilité vis-à-vis des parlementaires et du contribuable français. L'évaluation a ainsi un caractère informatif, en explicitant et en caractérisant les actions de l'OIF, qui sont souvent méconnues du public, pour permettre de juger de la bonne utilisation des fonds publics.

A un niveau plus stratégique, il s'agit d'identifier les champs d'action où l'OIF est particulièrement pertinente et efficace, et ceux où elle l'est moins, en vue notamment de contribuer à définir la position française dans le choix des futures orientations budgétaires de l'organisation, établi dans le cadre des travaux de ses instances.

L'évaluation pose aussi des questions d'ordre plus technique, sur l'analyse des complémentarités et l'articulation entre l'action de l'OIF et celle du ministère lui-même, là où il intervient en partenariat direct avec l'organisation, ou dans des domaines connexes.

L'évaluation vise enfin à porter un jugement plus global sur l'intérêt de l'appui de la France à l'OIF pour développer l'influence de cette dernière, tant au niveau politico-diplomatique qu'économique.

1.2.3 Les questions d'évaluation

Au total, les questions d'évaluation sont résumées dans le tableau ci-après. Le référentiel détaillé est présenté en annexe 6.

Question I. COHERENCE STRATEGIQUE	Sous-question 1.1. Les cadres stratégiques de l'OIF et les programmes qui en découlent sont-ils cohérents avec les priorités stratégiques et géographiques de la France ?
	Sous-question 1.2. Comment ces stratégies ont-elles été mises en œuvre par l'OIF dans le cadre de la programmation 2010-2013, 2014, 2015-2018 ? Quelle appréciation peut-on porter sur l'évolution de ces plans ?
	Sous-question 1.3. Quelle appréciation peut-on porter sur la cohérence et l'articulation de la coopération bilatérale de la France dans les domaines couvrant les quatre grandes missions assignées à l'OIF ?
	Sous-question 1.4. Quelles complémentarités/synergies pourraient être développées entre les actions bilatérales et multilatérales soutenues par la France ?
Question II. PERFORMANCE DE L'OIF	Sous-question 2.1. Globalement, au regard des montants investis, quelle appréciation peut-on porter sur la performance de l'OIF au regard de ses résultats ?
	Sous-question 2.2. La gouvernance de l'OIF lui permet-elle d'être efficace et redevable vis-à-vis de ses Etats et gouvernements membres ? L'OIF dispose-t-elle des systèmes et outils adéquats pour suivre et mesurer de façon satisfaisante l'impact de son action ?
Question III. MODALITES DE MISE EN ŒUVRE	Sous-question 3.1. Globalement le dispositif de mise en œuvre des programmes de l'OIF est-il efficient ?
	Sous-question 3.2. Est-il possible de dégager une typologie des contextes d'intervention (pays) pour lesquels les interventions de l'OIF sont plus ou moins efficientes ?
	Sous-question 3.3. Dans quelle mesure le canal multilatéral apporte-t-il une plus-value par rapport au canal bilatéral dans l'efficacité de la mise en œuvre de programmes ?
	Sous-question 3.4. De quelle manière le réseau diplomatique français est-il associé à la mise en œuvre et au suivi des interventions de l'OIF ?
Question IV.	Sous-question 4.1. Dans quelle mesure la France concourt-elle aux

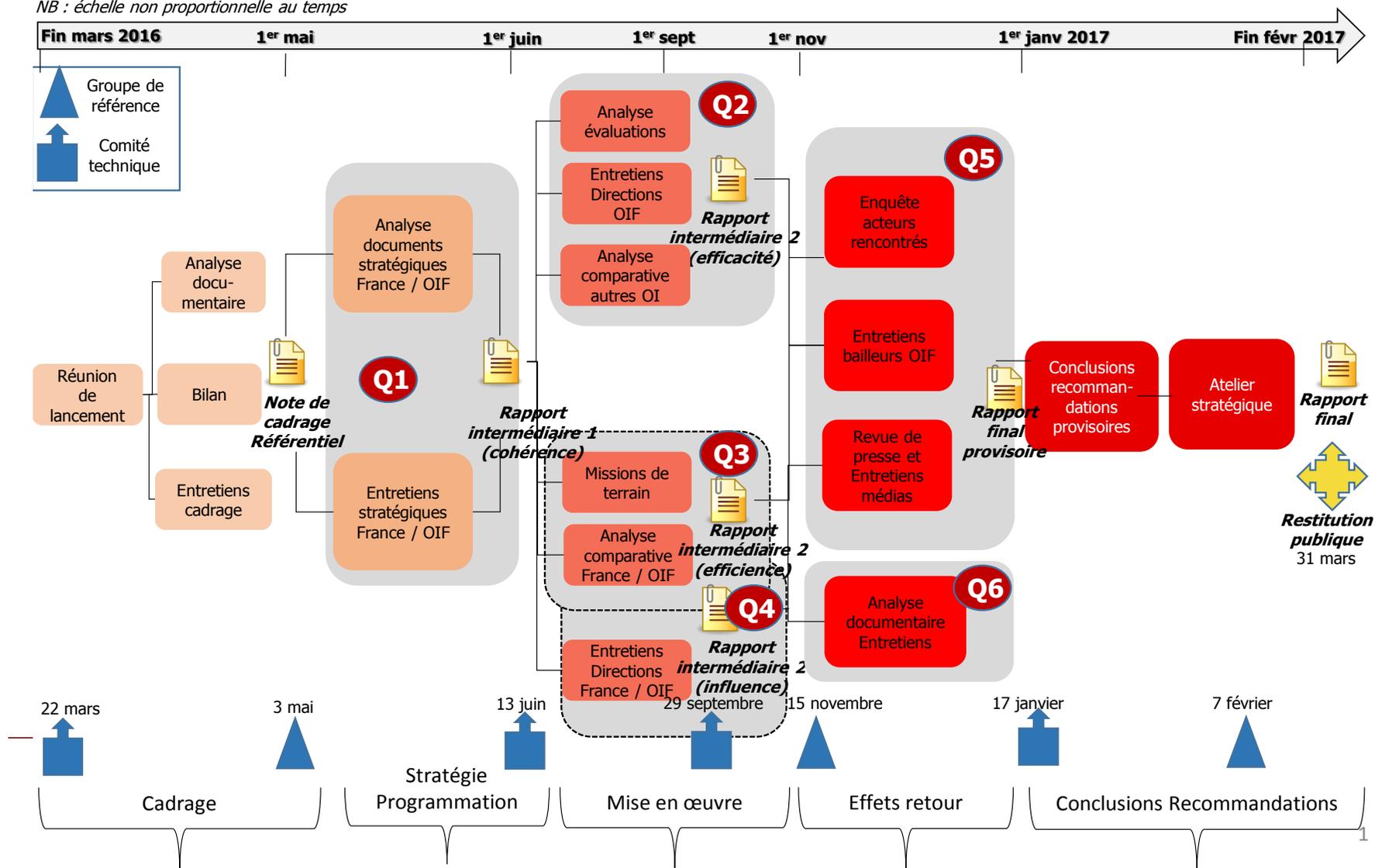
CAPACITE D'INFLUENCE	grandes orientations de l'OIF et au suivi de la mise en œuvre des actions ? Avec quels moyens et comment ?
	Sous-question 4.2. Dans quelle mesure, la France pourrait flécher tout ou partie de ses contributions volontaires ? Quel(s) avantage(s) y trouverait-elle ?
Question V. EFFETS RETOURS	Sous-question 5.1. Des effets de retour sont-ils perceptibles pour les acteurs/prestataires français?
	Sous-question 5.2. De manière générale, comment la France est-elle perçue par les autres bailleurs de fonds de l'OIF ?
	Sous-question 5.3. De manière générale, comment la France est-elle perçue comme porteuse d'initiatives au sein de l'OIF, par les pays bénéficiaires et par les différents acteurs impliqués ?
	Sous-question 5.4. Quelle est la visibilité de l'OIF auprès du grand public ?
Question VI. GENRE	Est-ce que les documents de projet de l'OIF contiennent des objectifs pertinents à atteindre en termes de réduction des inégalités hommes-femmes ?

1.3 Méthodologie

1.3.1 Déroulé général et calendrier de l'évaluation

La démarche s'est déroulée en cinq phases, schématisées ci-après :

NB : échelle non proportionnelle au temps



1.3.2 Phase 1 : cadrage de l'évaluation

La phase de cadrage de l'évaluation, a consisté à lancer l'évaluation et à s'accorder définitivement sur ses objectifs, ses modalités et son calendrier. Elle a permis de mettre à plat la logique stratégique et opérationnelle de la contribution française à l'OIF et de l'articuler avec les critères, indicateurs et descripteurs de l'évaluation. Les premiers éléments physico-financiers relatifs à l'action de l'OIF ont été décrits et synthétisés.

La réunion de lancement a eu lieu le 22 mars 2016 et a été suivie de la réalisation de six entretiens de cadrage auprès d'acteurs du MAEDI et de l'OIF, et d'une première exploitation de la documentation disponible. Une réunion avec le groupe de référence a clôturé cette phase, le 3 mai 2016.

1.3.3 Phase 2 : évaluation de la stratégie et de la programmation

Les objectifs principaux de cette phase consistaient à répondre à la première question d'évaluation relative à la cohérence entre la stratégie et les programmes mis en œuvre par l'OIF et les enjeux de la France, et à analyser les programmes successifs de l'OIF au regard des priorités stratégiques et géographiques de la France. Il a également permis d'analyser la déclinaison programmatique des stratégies par l'OIF et la coopération bilatérale correspondante de la France.

Les tâches principales ont été l'analyse approfondie de la documentation stratégique de l'OIF et de la documentation stratégique du MAEDI relative à la Francophonie et aux quatre missions de l'OIF. Pour ceci, 10 entretiens stratégiques ont été réalisés auprès du MAEDI, de l'AFD, de l'OIF et des opérateurs de la Francophonie. Il a été procédé au croisement des informations collectées, pour faire apparaître les articulations entre les programmes mis en œuvre par l'OIF et les priorités et actions de la France concourant aux quatre grandes missions de l'OIF.

Une réunion de revue du rapport sur la cohérence avec le comité technique a été réalisée le 13 juin 2016. Le premier rapport intermédiaire, relatif à la cohérence entre la stratégie et les programmes mis en œuvre par l'OIF et les enjeux de la France a été remis le 8 juillet 2016.

1.3.4 Phase 3 : évaluation de la mise en œuvre

L'objectif de cette phase était de répondre aux questions 2 (performance des résultats de l'OIF), 3 (évaluation des modalités de mise en œuvre des activités de l'OIF) et 4 (évaluation du concours de la France aux orientations de l'OIF et de l'efficacité du dispositif de relais - suivi des positions françaises).

Pour la question 2, plusieurs tâches ont été réalisées dont l'analyse des évaluations et rapports détaillés, la conduite de 10 entretiens au sein des Directions de l'OIF, ainsi qu'une analyse comparative avec d'une part le Secrétariat Général du Commonwealth, choisi pour sa similitude de mission avec l'OIF, et d'autre part, l'Unesco, retenue pour son investissement sur l'éducation, axe fort d'intervention de l'OIF.

Pour la question 3, ont été réalisées trois missions de terrain, ciblées sur la Roumanie et deux des pays prioritaires de l'aide publique au développement française : le Togo et la

République Démocratique du Congo ; chaque mission s'est déroulée sur une semaine et a permis de rencontrer une quinzaine d'interlocuteurs au sein des services de l'Ambassade de France, de l'Alliance française, de l'Institut français, des autres bailleurs, des délégations de l'Unesco et/ou du PNUD, de la représentation de l'OIF, du groupe des ambassadeurs francophones.

Une analyse comparative avec deux autres Etats et gouvernements membres (Canada et Wallonie-Bruxelles) a également été réalisée. Cette analyse comparative a également été utilisée pour la question 4, afin d'évaluer la capacité du dispositif d'interaction entre chaque pays et l'OIF dans le but de relayer les priorités nationales. Une quinzaine d'entretiens avec des directions et services du MAEDI, d'autres ministères français, d'organisations internationales, d'opérateurs nationaux ont également été organisés.

Le comité technique s'est réuni le 29 septembre 2016, pour faire un point d'avancement sur les travaux. Le groupe de référence a été réuni le 15 novembre 2016 pour examiner les conclusions relatives aux questions 2 (efficacité), 3 (efficience) et 4 (relais France / OIF).

Les travaux ont été présentés au Ministre du Développement et de la Francophonie, le 25 octobre 2016 et le 2 mars 2017.

Ils ont fait l'objet d'une restitution publique au Ministère des Affaires Etrangères et du Développement International, le 31 mars 2017.

1.3.5 Phase 4 : évaluation des effets retour et de la prise en compte du genre

Cette phase vise à répondre à la question 5 relative aux effets retour de la contribution de la France à l'OIF en termes de visibilité, d'influence, de diplomatie politique et économique et de visibilité globale de l'OIF.

Les tâches principales ont été constituées par l'exploitation des entretiens réalisés avec les acteurs rencontrés tout au long de la mission, ainsi que par la réalisation de quelques entretiens complémentaires sur la perception de la France vis-à-vis de la Francophonie, et d'une revue de presse à l'occasion du sommet d'Antananarivo.

La question 6 relative à la pertinence des objectifs de l'OIF en termes de réduction des inégalités hommes-femmes a été traitée à partir d'une analyse documentaire et d'entretiens.

Cette phase s'est déroulée entre novembre et décembre 2016.

1.3.6 Phase 5 : finalisation des conclusions et recommandations

Les objectifs de cette dernière phase ont été de finaliser les conclusions provisoires, d'élaborer les recommandations dans le cadre d'un atelier stratégique réunissant consultants et membres des instances de suivi de l'évaluation, de formaliser un rapport provisoire d'évaluation, d'enregistrer les observations de la gouvernance de l'évaluation, de finaliser le rapport définitif d'évaluation et d'informer les acteurs concernés des résultats de l'évaluation.

Les travaux ont consisté principalement en des tâches de rédaction des conclusions, des recommandations stratégiques et opérationnelles, du rapport final et de la note de synthèse. Cette dernière phase a été réalisée de décembre 2016 à février 2017.

1.3.7 Tableau récapitulatif des outils par question d'évaluation

Le tableau suivant permet de vérifier que chaque question d'évaluation est bien alimentée par une partie des outils proposés.

	Q1 Cohérence stratégique	Q2 Performance résultats	Q3 Efficience mise en œuvre	Q4 Cohérence concours France à OIF	Q5 Effets retour	Prise en compte transversale du genre
Entretiens de cadrage	X	X	X	X	X	
Analyse documentaire globale	X	X	X	X	X	X
Bilan physico-financier		X	X			
Analyse documents stratégiques France / OIF	X					X
Entretiens stratégiques France / OIF	X					X
Analyse des évaluations et rapports		X	X			X
Entretiens avec les Directions de l'OIF		X				X
Analyse comparative avec d'autres OI		X				
Missions de terrain		X	X	X		
Analyse comparative avec d'autres contributeurs		X	X	X		
Entretiens avec des Directions France et autres acteurs				X		X
Entretiens autres bailleurs OIF					X	
Revue de presse					X	

2 Présentation synthétique de l'action de la France relative à la Francophonie

2.1 Les acteurs

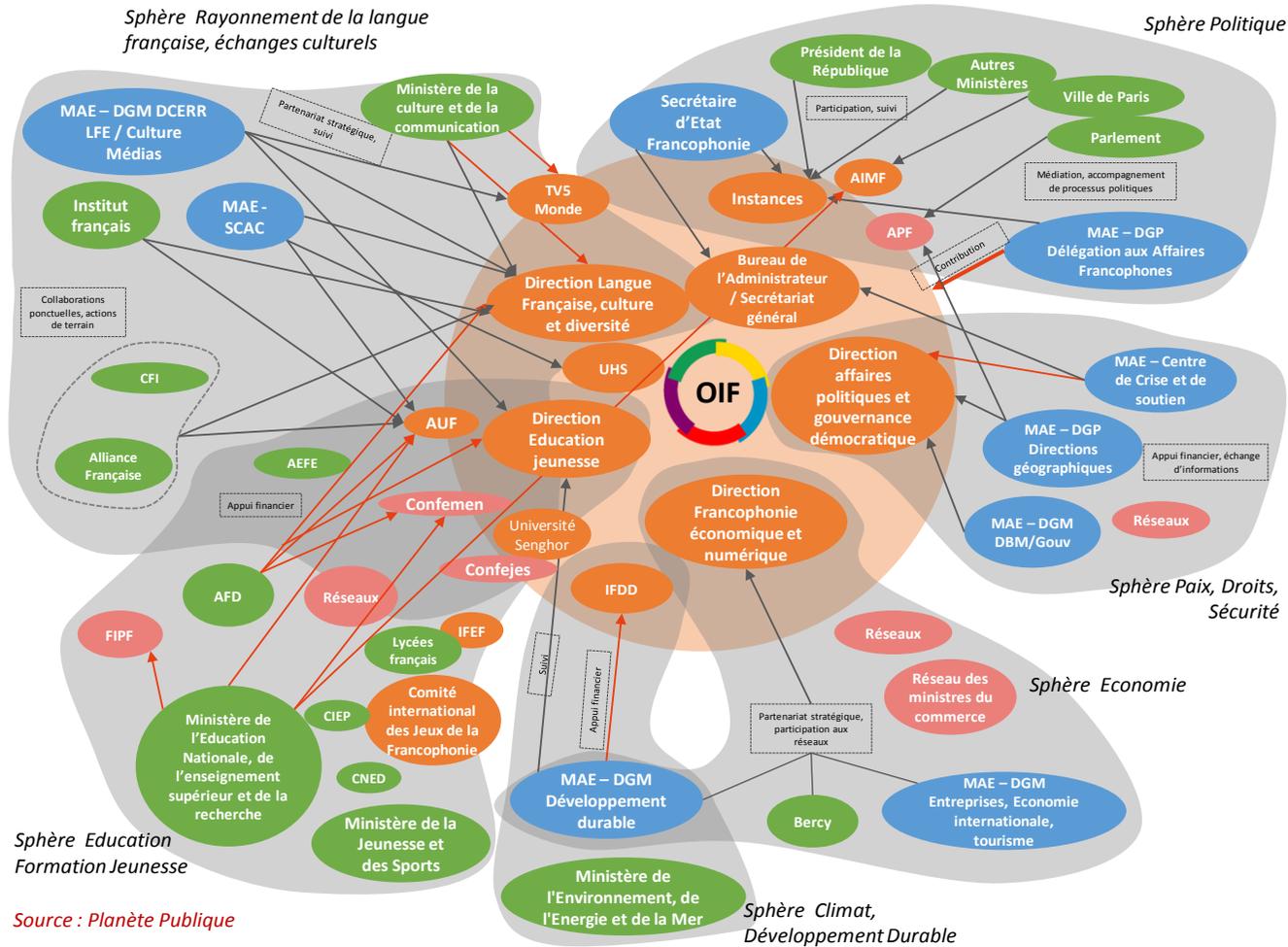
Les acteurs intervenant en lien avec la question de la Francophonie sont nombreux. Le sociogramme suivant propose un premier recensement de ces acteurs, en mettant en évidence les relations entre les entités françaises (en périphérie du schéma) et celles de la Francophonie institutionnelle (au centre du schéma). Les flèches indiquent les principales relations de partenariat technique.

On constate à travers le schéma ci-après qu'un grand nombre de Directions et Sous-directions du MAEDI et d'autres ministères mènent des actions en rapport avec la Francophonie, et ont des relations avec l'OIF. En fonction de son métier, chaque Direction et Sous-direction collabore avec la Direction correspondante au sein de l'OIF, la Délégation aux affaires francophones assurant l'interface institutionnelle globale avec l'OIF.

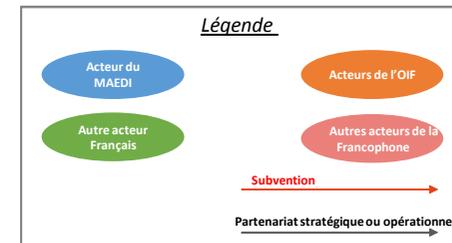
On peut noter par ailleurs qu'en dehors de la contribution statutaire à l'OIF, d'autres acteurs français versent des fonds à l'OIF et aux opérateurs de la Francophonie. C'est notamment le cas de l'AFD et du Ministère de la Culture et de la Communication (via France Télévisions pour TV5 Monde) ainsi que du Ministère de l'Éducation nationale, de l'Enseignement supérieur et de la Recherche.

Certains acteurs français ayant une action en matière de Francophonie n'ont pas de lien formel avec l'OIF. C'est le cas notamment des lycées français à l'étranger.

Sociogramme des acteurs des ministères et opérateurs français en direction de la Francophonie



Source : Planète Publique



2.2 Les actions

Une première cartographie de l'action de la France en faveur de la Francophonie est proposée ci-après. Elle recense l'ensemble des interventions qui permettent – directement ou indirectement - la promotion de la langue française et de la diversité culturelle ou qui s'appuient d'une manière ou d'une autre sur le fait que cette langue est partagée par d'autres locuteurs dans le monde.

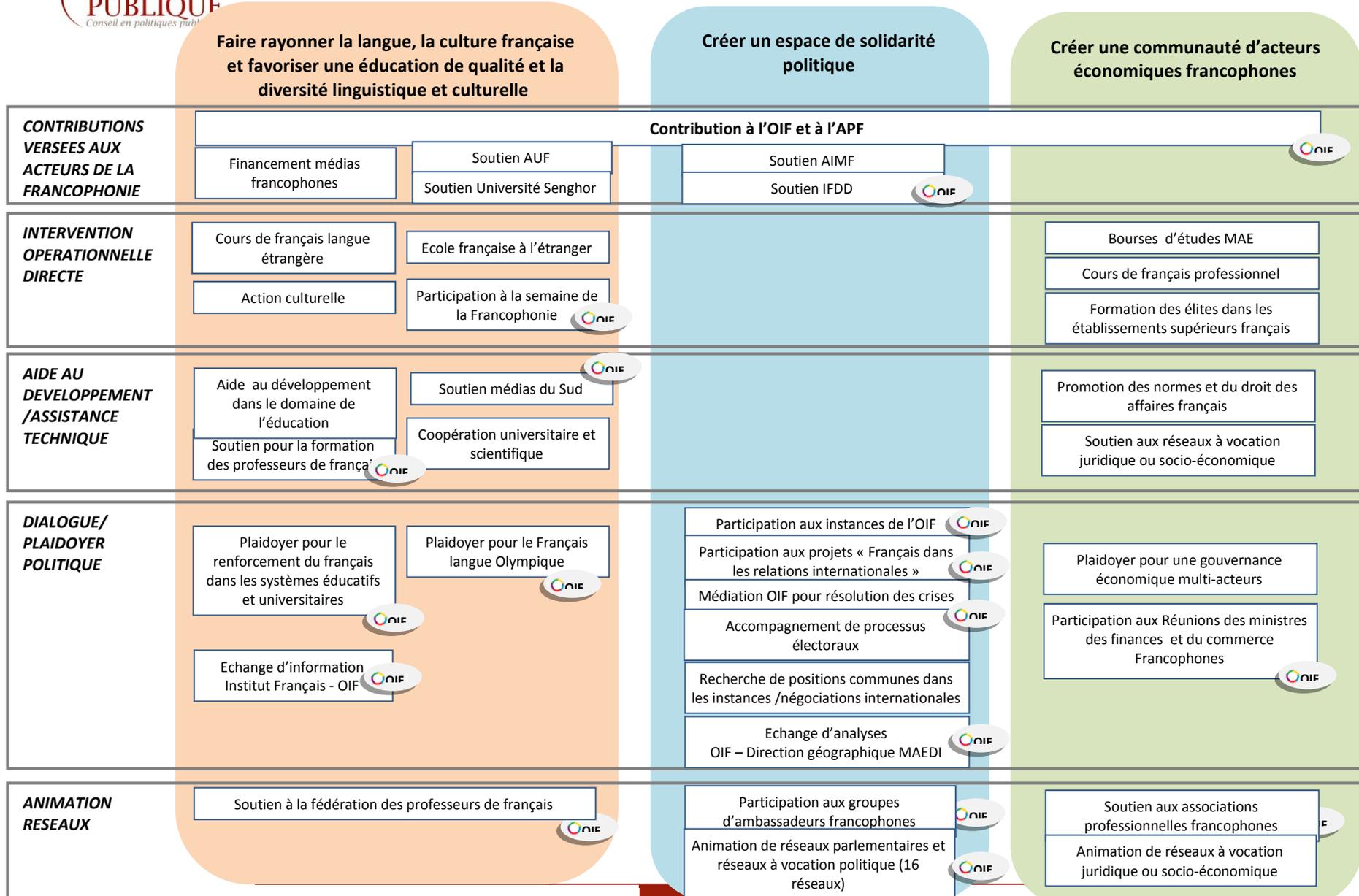
Le diagramme suivant positionne les actions du MAEDI, de ses principaux opérateurs (AFD, Institut Français, Alliance Française, AEFÉ...) et d'autres ministères en croisant deux axes de lecture :

- la finalité de l'action : faire rayonner la langue et la culture françaises, et favoriser l'éducation et la diversité linguistique et culturelle ; créer un espace de solidarité politique ; créer une communauté d'acteurs économiques francophones ;
- la modalité de l'action : contribution, intervention directe, aide technique, etc.

Une pastille « OIF » indique que l'action concernée se fait en partenariat avec l'OIF.

Plusieurs points peuvent être soulignés, à partir de ce diagramme :

- les actions en matière de langue française sont étroitement liées aux actions du domaine culturel, éducatif, scientifique : en dehors peut-être du développement d'une offre de « français langue étrangère », il est rare que les actions portent « purement » sur la promotion du français ; la langue est un support pour l'éducation, les partenariats scientifiques, le rayonnement culturel ;
- dans le domaine du rayonnement de la langue, de la culture et de l'éducation, les interventions de la France se font encore largement en portage direct par le MAEDI ou ses opérateurs, et non via l'OIF ou d'autres acteurs ;
- la « Francophonie économique » est un sujet relativement neuf dans les discussions institutionnelles de la Francophonie, mais la diplomatie française mène de longue date des actions qui – sans être formulées ainsi - contribuent *de facto* à la création d'une communauté d'acteurs économiques francophones ; les actions pour la formation des élites étrangères s'inscrivent bien dans ce cadre.

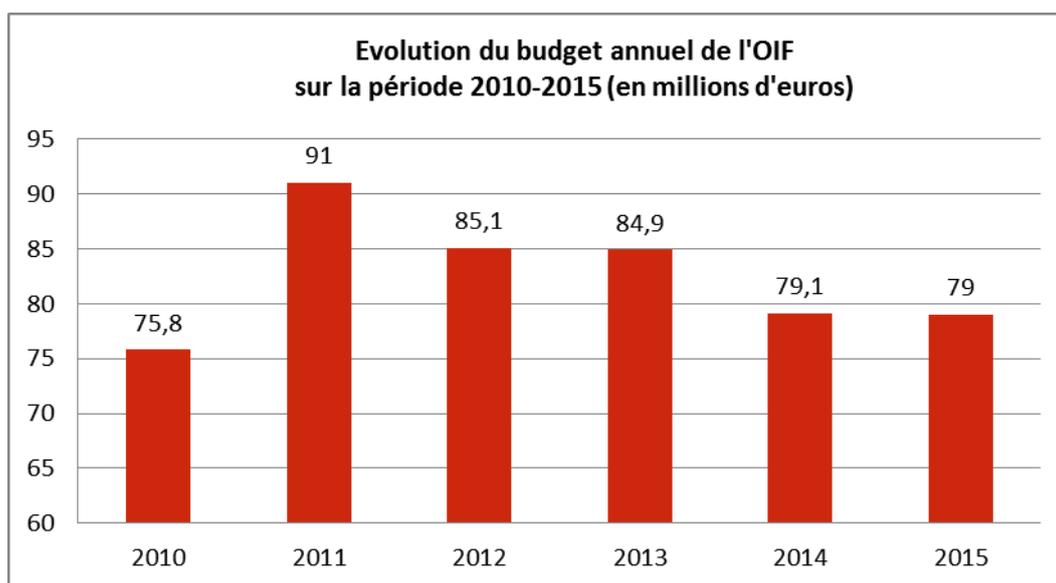


2.3 Les ressources

2.3.1 Le budget de l'OIF et son utilisation

Passant de 75,8 millions³ d'euros en 2010 à 79,0 millions d'euros en 2015, avec une pointe à 91 millions d'euros en 2011, le budget annuel moyen de l'OIF sur la période 2010-2015 s'élève à 82,5 millions d'euros par an.

Figure 1 : Un budget en baisse depuis 2011



Source : Etats financiers de l'OIF

Les dépenses se répartissent autour des quatre grandes missions de l'OIF (A, B, C et D) évoquées préalablement, ainsi que des actions transversales sur des thématiques telles que les jeunes ou l'égalité des genres. L'Afrique est le premier continent bénéficiaire de ces programmes.

2.3.2 La contribution française aux différents acteurs de la Francophonie

La contribution française à l'OIF

Les ressources de l'OIF proviennent pour leur quasi-totalité des contributions de ses Etats-membres et de leurs organismes associés (agences de développement notamment).

Les documents financiers de l'OIF distinguent :

- Les contributions statutaires des Etats-membres, calculées selon des modalités adoptées en 2007, inspirées de celles qui s'appliquent au sein des Nations unies⁴.

³ Total général produits - Compte de résultat - Etats financiers de l'OIF

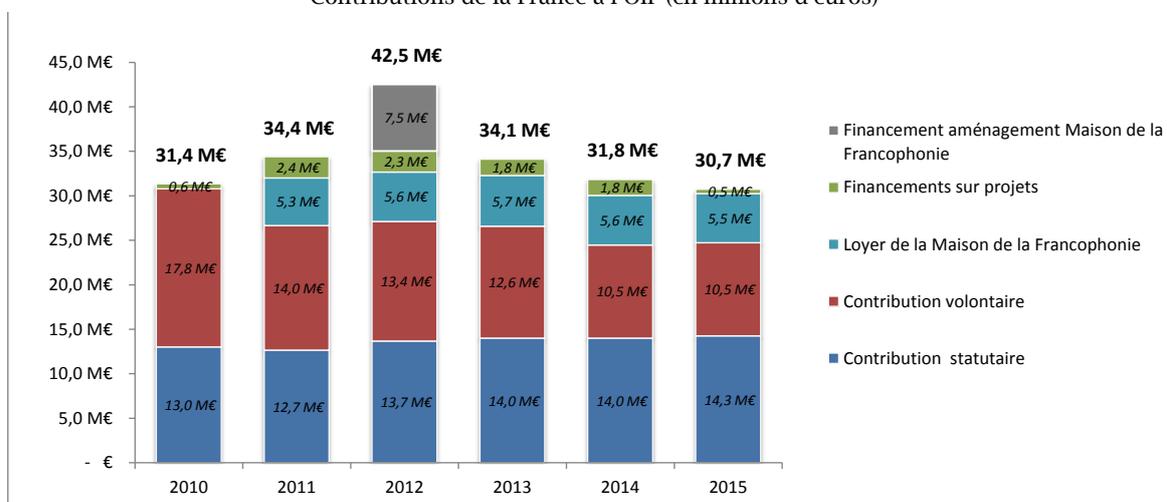
L'évolution de leur montant est débattue dans le cadre d'un groupe de travail ouvert ad hoc et approuvée par les Etats et gouvernements membres au sein de la conférence ministérielle.

- Les contributions volontaires des Etats-membres, versées via le Fonds Multilatéral Unique. Si les Etats-membres peuvent suggérer de prioriser ces contributions vers certains types d'action ou certaines zones géographiques, l'OIF conserve une large flexibilité sur l'utilisation de ces fonds.
- Les subventions « sur projets », pouvant émaner des ministères comme des agences de développement, voire d'autres acteurs (fondations..). Celles-ci sont donc suivies dans le cadre d'une comptabilité spécifique pour ces projets.

La contribution française - tous ministères et agences confondus - s'élève en moyenne à 31,4 millions d'euros par an, entre 2010 et 2015 - en incluant le montant du loyer de la Maison de la Francophonie. Si l'on ajoute les financements exceptionnels « sur projets » ce chiffre s'établit à 34,2 millions d'euros en moyenne par an.

Figure 2 : Un léger tassement de la contribution française

Contributions de la France à l'OIF (en millions d'euros)



Source : Données OIF/MAEDI - Exploitation Planète Publique

L'examen de la structure de la contribution française à l'OIF sur les 7 dernières années fait apparaître plusieurs éléments :

- la contribution volontaire de la France a connu une baisse significative ces dernières années, de 8% par an en moyenne depuis 2010. D'après le MAEDI, cette baisse vient compenser la hausse de la contribution statutaire (de 1,8% par an en moyenne depuis 2010), ainsi que la prise en charge par la France du loyer de la Maison de la Francophonie ;

⁴ Prise en compte du PNB et du PNB par habitant sur une moyenne de trois ans ; prise en compte de l'annualité de la dette sur une moyenne de trois ans à hauteur de 12,5%, à l'exception des pays développés

- le montant versé en 2012 était exceptionnellement haut, du fait d'une subvention de 7,5 millions d'euros pour la rénovation et l'aménagement des locaux de la Maison de la Francophonie ;
- globalement, on note un certain tassement de la contribution globale à l'OIF sur les trois dernières années de la période d'étude, avec une baisse moyenne de la contribution de 3,4% par an.

La France demeure toutefois le premier contributeur de la Francophonie. Les autres contributeurs principaux sont le Canada, la Fédération de Wallonie-Bruxelles et la Suisse. A titre de comparaison, en 2015 le montant de la contribution statutaire, volontaire et exceptionnelle du Canada était de 19,4 M€, auquel on peut ajouter la contribution du Canada-Québec (3,5 millions d'euros statutaire et volontaire en 2015) et celle du Canada Nouveau-Brunswick (222 000 euros statutaire et volontaire en 2015)⁵. Ce total de 23,1 M€ millions d'euros fait de celui-ci le deuxième bailleur de fonds en importance après la France.

Pour la France, le MAEDI est de loin le premier contributeur français à l'OIF, même si d'autres ministères et agences versent des contributions volontaires ou des subventions sur projet. Les subventions les plus significatives sont celles de l'AFD pour le projet ELAN principalement (voir tableau ci-dessous).

Figure 3 : Contributions de chaque ministère et agence française à l'OIF (hors loyer de la Maison de la Francophonie)

ANNEE	2 010	2 011	2 012	2 013	2 014	2 015
MAEDI ⁶	30 806 000	28 535 012	34 969 003	26 619 570	24 484 050	24 898 640
MCC	550 000	522 500	500 000	250 000	190 000	180 000
AFD			1 500 000	1 535 000	1 510 000	
TOTAL	31 358 010	29 059 523	36 971 015	28 406 583	26 186 064	25 080 655

MAEDI : Ministère des affaires étrangères et du développement international

AFD : Agence française de développement

MCC : Ministère de la Culture et de la Communication

Source : Données OIF/MAEDI - Exploitation Planète Publique

La contribution du Ministère des Affaires Etrangères français aux opérateurs de la Francophonie

Au-delà de l'OIF, la France, principalement via son Ministère des Affaires Etrangères, est également le contributeur principal du budget des opérateurs de la Francophonie (Agence universitaire de la francophonie, Université Senghor d'Alexandrie, Association des maires francophones). Le Ministère de la culture français est par ailleurs le premier financeur de la chaîne TV5 Monde, 4^e opérateur de la Francophonie. Il a en outre signé des conventions et passé des accords de partenariats avec l'AUF et l'AIMF. Le Ministère de l'Education

⁵ En 2015, le Canada a également financé par contribution exceptionnelle (donc hors contributions statutaire et volontaire seules prises en compte dans ce paragraphe) le programme de promotion de l'emploi par l'entrepreneuriat (première tranche de 3,7M)

⁶ Hors révision loyer

nationale contribue également directement à certains opérateurs, en particulier l'AUF (moyenne annuelle de 2.126 k€ de 2010 à 2015) et l'AIMF (moyenne annuelle de 220 k€ de 2010 à 2015).

La France est par ailleurs un contributeur important de l'Assemblée parlementaire de la Francophonie (APF), organe consultatif de la Francophonie.

Le tableau permet de rendre compte des financements alloués à ces organismes, de leur évolution et de la part qu'ils représentent relativement à leur budget global :

Figure 4 : Contribution française aux opérateurs de la Francophonie

Organisme	Montant de la contribution française en 2014 (M euros)	Part représentée dans le budget de l'organisation
Agence universitaire de la Francophonie (AUF)	22,3	65,4%
TV5Monde	76,2	70%
Université Senghor d'Alexandrie	1,6	55,4%
Association internationale des maires francophones (AIMF)	1,4	26,5%
Assemblée parlementaire de la Francophonie (APF)	0,3	15%

Source : MAEDI

La contribution française aux Conférences ministérielles francophones

La France est par ailleurs le premier contributeur du budget de la Conférence des ministres de la Jeunesse et des Sports et de la Francophonie ayant le français en partage (CONFJES). Chaque année, le budget total de la CONFJES est de 3 millions d'euros et, en 2013, la France a participé pour un montant total de 877 500 euros⁷.

La Conférence des ministres de l'Éducation des Etats et gouvernements de la Francophonie (CONFEMEN), qui travaille également en étroite collaboration avec l'OIF a reçu en 2010 plus de 400 000 euros de contribution statutaire et volontaire de la France (MAEDI et MENESR⁸). Par ailleurs, l'AFD a alloué en 2012 une subvention de 4 millions d'euros à la CONFEMEN pour le déploiement sur 4 ans du PASEC (Programme d'analyse des systèmes éducatifs de la CONFEMEN).

⁷ « Francophonie et relations bilatérales », Ministère de la Ville, de la jeunesse et des sports

⁸ Le MENESR a contribué à hauteur de 110 000 € en moyenne par an de 2010 à 2015

2.4 Comparaison avec d'autres organisations bénéficiant de la contribution de la France

Avec un montant de 30,7 millions d'euros de contribution en 2015 (incluant le loyer du siège de l'Organisation), l'OIF constitue un bénéficiaire important du soutien de la France aux organisations internationales. Hors contribution à l'Organisation des Nations-Unies et à l'Union européenne, la France finance seulement dix autres organisations internationales pour un montant unitaire compris entre 15 et 35 millions d'euros : Haut-Commissariat aux Réfugiés, Conseil de l'Europe, budget civil de l'OTAN, Organisation Mondiale de la Santé, Organisation de l'Agriculture et de l'Alimentation, Organisation Internationale du Travail, Organisation de Coopération et de Développement Economiques, Agence Internationale de l'Energie Atomique, Programme Alimentaire Mondial, Organisation des Nations-Unies pour la Science, l'Education et la Culture.

Figure 5 : Comparaison de la contribution française à l'OIF par rapport à d'autres organisations internationales

Millions € 2015	OIF	HCR	CONSEIL DE L'EUROPE	OTAN	OMS	FAO	OIT	OCDE	AIEA	PAM	UNESCO
Contribution obligatoire France	14,3		35,3	33,3	24,3	23,3	19,8	19,1	19,2		16,5
Contribution volontaire France	10,5	35,8			3,6					17,1	
Contribution particulière France	5,9										
Total contributions France	30,7	35,8	35,3	33,3	28,0	23,3	19,8	19,1	19,2	17,1	16,5
Budget global OI	79,1	6 391	442	222	3 951	2 342	722	370	349	5 046	294
Part contributions France / budget global	38,8%	0,6%	8,0%	15,0%	0,7%	1,0%	2,7%	5,1%	5,5%	0,3%	5,6%
Nombre d'agents OI	290	9300	2500	1000	7000	3250	2700	2500	2500	11350	2078

Source : MAEDI - DGP/NUOI/AEB

Ces dix entités multilatérales, hors OIF, présentent quasiment toutes la particularité d'avoir une forte spécialisation sectorielle (hors Conseil de l'Europe). Elles disposent de budgets qui s'élèvent de plusieurs centaines de millions d'euros à presque sept milliards d'euros pour le HCR. Elles mobilisent également d'importants effectifs allant de un à dix milliers d'individus. Face à ces organisations, l'OIF paraît modeste, avec un budget plus restreint, inférieur à 80 millions d'euros annuels et des moyens humains limités, composés de moins de 300 professionnels.

La situation de la contribution de la France à l'OIF, comparativement aux contributions versées aux dix autres organisations, apparaît alors très spécifique : le soutien financier qu'apporte la France à l'OIF est sans équivalent, par rapport à celui des autres organisations internationales financées dont les capacités d'action sont largement supérieures. Cela se traduit par d'importantes différences dans la part de la contribution française dans le budget global de ces organisations multilatérales : alors que ce chiffre s'établit à une moyenne de 1,2% pour les dix organisations concernées, il dépasse 38% pour l'OIF.

3 Une Francophonie non érigée en finalité pour la France, malgré une convergence stratégique forte avec l'OIF

Rappel question 1 du cahier des charges : analyser la cohérence entre les programmes mis en œuvre par l'OIF et les priorités et actions de la France concourant aux quatre grandes missions de l'OIF

3.1 Faits et constats préalables : cadres stratégiques de la France et de l'OIF

3.1.1 Cadre stratégique de la France en matière de Francophonie

La politique française en matière de Francophonie n'est pas définie dans un cadre stratégique global qui en formaliserait les orientations pour les ministères, opérateurs et parties prenantes

- L'action en faveur de la Francophonie s'appuie sur un ensemble de priorités définies à des moments différents, par des institutions distinctes, et matérialisées par les documents de référence adoptés par le-la Ministre ou Secrétaire d'Etat en charge de la Francophonie, les discours présidentiels, les orientations fixées par le CICID, les débats parlementaires et surtout les politiques conduites par le MAEDI, l'AFD et les opérateurs extérieurs français. Il existe bien un Plan d'action pour la Francophonie adopté en 2012, mais celui-ci ne traduit ni l'ampleur de l'action de la France ni la diversité des enjeux qui lui sont désormais associés.
- L'absence de document de stratégie français dédié à la Francophonie et aux relations avec l'OIF n'est pas spécifique à ce secteur. Le cahier des charges de l'évaluation notait que « dans le champ multilatéral, il (était) rare de faire reposer (l')action sur un document de stratégie, qui n'existe ni pour l'ONU ni pour les autres organisations internationales, les instructions étant données au fil de l'eau en tenant compte des orientations sur les différents secteurs couverts ».

De nombreux documents formalisent les approches stratégiques sectorielles de la France

Sur les thématiques des missions A, B, C et D de l'OIF, une douzaine de stratégies formalisées par le MAEDI peuvent être relevées :

- Promouvoir l'enseignement français à l'étranger (2016)
- L'action extérieure de la France pour la jeunesse (2015)
- Promouvoir la langue française dans le monde (2014)
- Stratégie genre et développement 2013-2017 (2013)
- Approche française pour une réduction de la violence armée (2012)
- L'action extérieure de la France contre le changement climatique (2011)
- Coopération au développement : une vision française (2011)
- La gouvernance démocratique et les droits de l'Homme (2010)

- La stratégie française pour l'égalité femme-homme (2010)
- L'action audiovisuelle extérieure (2010)
- Promouvoir le livre français (2010)
- L'action extérieure de la France pour l'éducation dans les pays en développement (2010)

Trois dimensions géopolitiques de l'action extérieure de la France en matière de Francophonie peuvent être identifiées

- Le projet francophone suit d'abord clairement un axe Nord-Sud, liant des pays connaissant des niveaux très différents de richesse, de développement humain, d'ouverture démocratique et de stabilité politique (même si l'enjeu de la coopération Nord/Nord en matière de Francophonie ne doit pas être écarté, de même que celui de la coopération Sud/Sud, en progression au sein de l'OIF). Pour cette raison, les domaines du développement international, de l'aide humanitaire, de la démocratisation et de la résolution des conflits sont de fait associés aux relations entre Etats membres de la communauté francophone.
- Le projet francophone s'inscrit, pour la France, dans une relation historique avec l'ensemble des pays de son ancien empire colonial, constituant aujourd'hui un espace privilégié où la France exerce une influence importante comme acteur de l'aide, comme force d'intervention/interposition dans la résolution des conflits, ou encore comme acteur économique. Cette dimension est incontournable pour comprendre le rôle que joue la Francophonie institutionnelle comme communauté de solidarité (politiques d'aide), communauté de stabilité (politiques de sécurité), communauté diplomatique (politique d'influence) et communauté d'échange (politiques économiques).
- Le projet francophone recoupe enfin une dimension géographique évidente, puisqu'une majorité des pays francophones sont situés en Afrique sub-saharienne et en Afrique du nord, soit 26 pays (la moitié des Etats et gouvernements membres de l'OIF). La plupart de ces pays ont de surcroît une ou plusieurs frontières communes. Là aussi, le projet francophone recoupe la géographie politique, économique, culturelle et environnementale du continent africain.

La Francophonie, comme politique bilatérale et multilatérale, est mise en œuvre par plusieurs ministères et ne fait pas l'objet d'une structure ou d'une procédure interministérielle formelle.

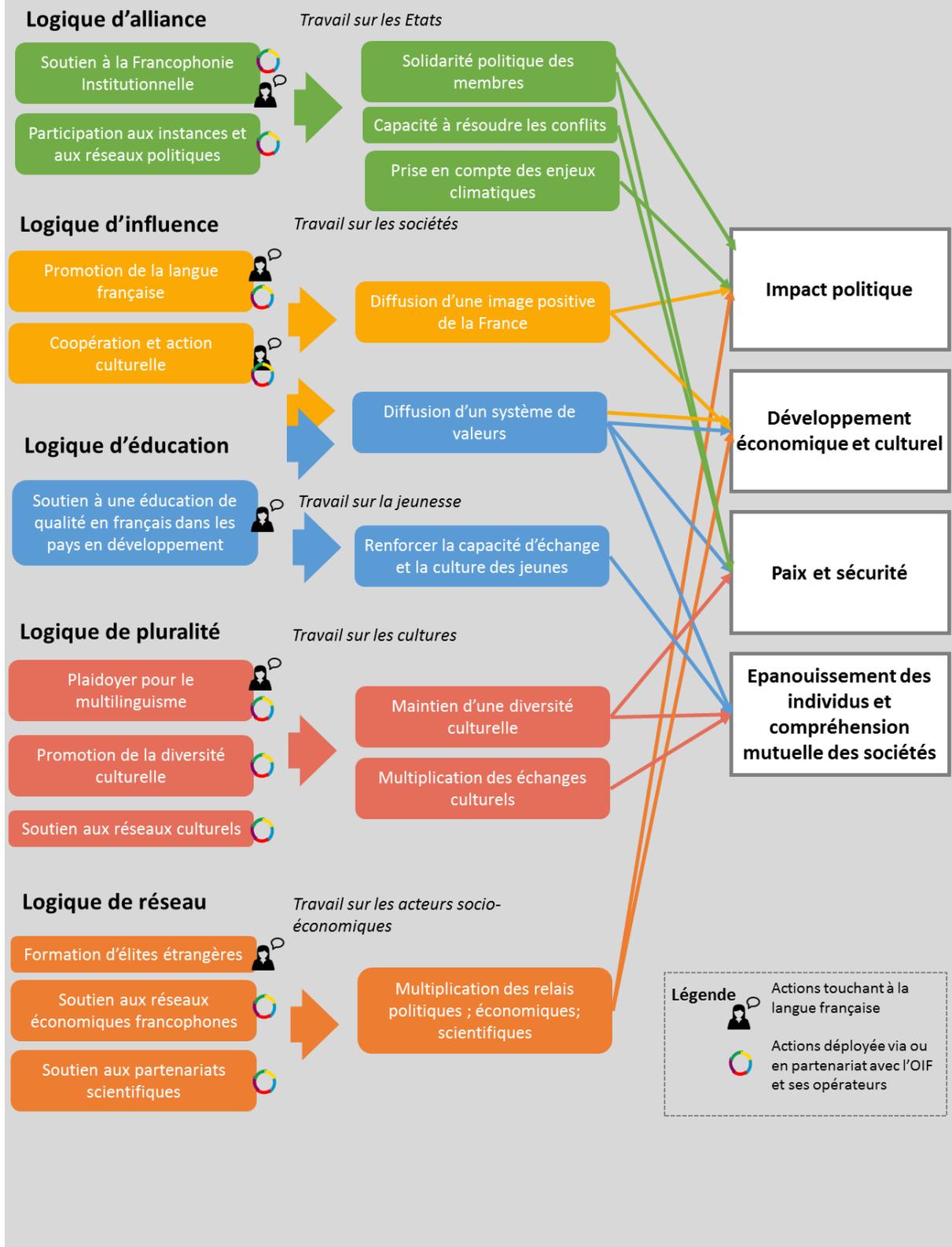
- Le MAEDI joue un rôle essentiel, notamment parce qu'il a en charge la Francophonie institutionnelle et les relations avec l'OIF. Son action s'articule néanmoins avec celle des autres ministères en charge de l'économie et des finances, du budget, de la culture, de l'éducation, de l'enseignement supérieur et la recherche, de la jeunesse et du sport, de la défense, de l'environnement, du commerce extérieur, de l'outremer, des affaires intérieures... Dans le domaine de la promotion de la langue française, le MAEDI coordonne son action avec deux autres ministères : le Ministère de l'Éducation nationale (par le biais de la Délégation aux relations européennes et internationales et à la coopération) et le Ministère de la Culture et de la Communication (par le biais

de la Délégation générale à la langue française et aux langues de France et la Délégation au développement et aux affaires internationales).

L'examen des actions portées par la France permet d'identifier cinq logiques principales d'action dans le domaine de la Francophonie

- Le diagramme ci-après présente ces logiques d'action, et la manière dont elles contribuent potentiellement à des finalités communes : influence politique et économique, facilitation de la paix et de la sécurité, épanouissement et compréhension mutuelle des sociétés. Il convient de noter que les différentes actions présentées en première colonne de ce schéma sont souvent très liées et doivent théoriquement se renforcer mutuellement. Ainsi, une action comme l'offre de cours de Français Langue Etrangère dans les Instituts et les Alliances françaises s'inscrit à la fois dans une logique de rayonnement, une logique de réseau et une logique de pluralité.

Diagramme logique des actions des ministères et opérateurs français en direction de la Francophonie



- Une logique d’alliance vise, notamment à travers le soutien à l’OIF, à souder une communauté politique d’Etats francophones, partageant des intérêts communs ;
- une logique d’influence vise à la fois à promouvoir l’image de la France, et à diffuser un système de valeurs ;
- une logique d’éducation permet de renforcer la capacité d’échange et la culture des jeunes générations ;
- une logique de pluralité inscrit la langue française et les cultures francophones dans une volonté de défense du multilinguisme et de la diversité culturelle, considérés comme essentiels à l’épanouissement des sociétés ;
- une logique de réseau permet la formation d’élites étrangères économiques, scientifiques, politiques en France, ou en français à l’étranger, afin de créer des relais dans le monde qui s’inscrivent dans une logique d’influence comme de développement économique solidaire.

3.1.2 Cadre stratégique de l’OIF et de ses opérateurs

L’OIF dispose d’un cadre stratégique formel

- Lors du Xe Sommet de la Francophonie à Ouagadougou (26-27 novembre 2004), un cadre stratégique décennal de la Francophonie avait été adopté, afin de faciliter la définition d’objectifs à long terme. Avant l’adoption de la Charte de la Francophonie en 2005 à Antananarivo, ce cadre stratégique avait marqué une nouvelle étape en formulant des orientations stratégiques et des principes directeurs s’imposant à la programmation quadriennale de l’OIF.

L’action de l’OIF est ainsi organisée autour de quatre missions au sein d’un cadre stratégique pluriannuel :

- Mission A : Langue française, diversité culturelle et linguistique ;
 - Mission B : Paix, démocratie et droits de l’Homme ;
 - Mission C : Éducation, formation, enseignement supérieur et recherche ;
 - Mission D : Développement durable, économie et solidarité.
- La programmation quadriennale 2010-13 correspond à la dernière phase réalisée de ce cadre stratégique. Sur le plan budgétaire et programmatique, l’année 2014 a représenté une année-charnière traitée de manière isolée, à l’issue de laquelle un nouveau cadre stratégique 2015-2022 de la Francophonie (CSF) a été adopté, au Sommet de Dakar en novembre 2014, à nouveau sur la base des quatre grandes missions.

La programmation quadriennale 2015-2018 de l’OIF découle directement des orientations du Cadre stratégique ainsi que des approches complémentaires contenues dans la Politique intégrée de la langue française, la Stratégie numérique, la Stratégie jeunesse et la Stratégie économique.

- Certaines évolutions apparaissent pour les quatre grandes missions de l'OIF entre le cadre stratégique 2005-2014 et celui de 2015-2022, reflétant en particulier les priorités émergentes pour la période à venir. Dans le tableau ci-dessous, les quatre missions ainsi que les objectifs stratégiques qui en découlent sont répertoriés.

Evolution des cadres stratégiques de l'OIF*

2005 - 2014	2015 - 2022
<p>Mission A : Promouvoir la langue française et la diversité culturelle et linguistique</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Renforcer l'usage et assurer la promotion de la langue française ▪ Préserver et mettre en valeur la diversité culturelle et linguistique 	<p>Mission A : Langue française, diversité culturelle et linguistique</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Valoriser l'usage et l'influence de la langue française dans un contexte de diversité linguistique et culturelle ▪ Renforcer l'ancrage de la culture dans les stratégies de développement et accroître l'engagement des jeunes et des femmes dans la création artistique, culturelle et numérique
<p>Mission B : Promouvoir la paix, la démocratie et les droits de l'Homme</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Consolider la démocratie, les droits de l'Homme et l'Etat de droit ▪ Contribuer à prévenir les conflits et accompagner les processus de sortie de crise, de transition démocratique et de consolidation de la paix 	<p>Mission B : Paix, démocratie et droits de l'Homme</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Contribuer au renforcement de la gouvernance démocratique, des droits de l'Homme, de l'Etat de droit et du rôle de la société civile ▪ Contribuer à la prévention et à la gestion des conflits, à l'accompagnement des transitions et à la consolidation de la paix
<p>Mission C : Appuyer l'éducation, la formation, l'enseignement supérieur et la recherche</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Contribuer à l'effort international pour permettre aux Etats et gouvernements d'assurer l'accès de tous les enfants à un cycle complet d'études primaires en éliminant les disparités entre les sexes ▪ Favoriser l'enseignement, la formation et la recherche orientés vers le développement et l'emploi 	<p>Mission C : Éducation, formation, enseignement supérieur et recherche</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Renforcer l'accès des filles et des garçons à une éducation et à une formation de qualité en vue de l'insertion professionnelle et citoyenne ▪ Faciliter la circulation des savoirs, l'innovation et la mobilité des jeunes étudiants, chercheurs, créateurs et entrepreneurs

Mission D : Développer la **coopération** au service du développement durable et de la solidarité

- Contribuer par la coopération aux efforts de **réduction de la pauvreté** dans une stratégie de développement durable
- Contribuer à **l'intégration des PVD/PMA** francophones à l'économie mondiale

Mission D : Développement durable, économie et solidarité

- Contribuer à l'élaboration et à la mise en œuvre du Programme de développement pour l'après 2015 et des **Objectifs du développement durable**
- Soutenir une **croissance durable et inclusive** qui favorise le bien-être des populations, la prospérité et la création d'emplois en particulier pour les **femmes et les jeunes**

Source : Planète Publique

* Dans ce tableau, les termes en **jaune** renvoient aux priorités émergentes ou nouvelles ; les termes en **bleu** renvoient aux priorités qui ne sont plus dans l'affichage de l'agenda.

La répartition des crédits ordonnancés sur les 4 missions de l'OIF de 2010 à 2015

- Le tableau ci-après présente synthétiquement, par année, le montant et la part du total, affectés à chacune des 4 missions de l'OIF (version détaillée par programme en annexe 7)

Montants en euros

Missions	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Mission A (langue/culture/ diversité)	11 902 286	11 178 863	9 822 935	10 179 037	10 082 256	8 149 098
Mission B (paix/démocratie)	7 108 559	7 266 188	5 721 239	6 954 883	6 400 258	5 568 265
Mission C (éducation/ jeunesse)	4 346 935	4 298 091	3 719 458	4 606 884	3 479 000	5 518 146
Mission D (développement durable/économie)	4 687 055	4 985 560	5 480 564	4 777 040	6 016 390	6 516 020
Actions transversales	1 831 032	2 297 149	2 751 525	3 477 372	3 591 102	1 526 457
Total	29 875 867	30 025 851	27 495 721	29 995 216	29 569 006	27 277 986

- Le tableau ci-dessous reprend ces éléments en pourcentage. De manière très synthétique, il peut être noté la baisse de 40 à 30% sur la période, de la part des crédits consommés sur la mission A, tandis que les crédits des missions B, C et D fluctuent dans une fourchette de 15 à 25% du total.

Missions	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Mission A (langue)	39.8%	37.2%	35.7%	33.9%	34.1%	29.9%
Mission B (démocratie)	23.8%	24.2%	20.8%	23.2%	21.7%	20.4%
Mission C (éducation)	14.6%	14.3%	13.6%	15.4%	11.8%	20.2%

Mission D (développement)	15.7%	16.6%	19.9%	15.9%	20.3%	23.9%
Actions transversales	6.1%	7.7%	10.0%	11.6%	12.1%	5.6%
Total	100%	100%	100%	100%	100%	100%

3.2 Un cadre stratégique de l'OIF en cohérence marquée avec les priorités de la France

Rappel sous-question 1.1 du cahier des charges : les cadres stratégiques de l'OIF (2004-2014 et 2015-2022) et les programmes qui en découlent (2010-2013, 2014 et 2015-2018) et de manière prospective 2015-2018) sont-ils cohérents avec les priorités stratégiques et géographiques de la France ?

3.2.1 Une cohérence stratégique et géographique ancienne

Les trois missions A, B et C de l'OIF, respectivement relatives à la langue française et à la diversité culturelle, à la paix, la démocratie et aux droits de l'Homme, ainsi qu'à l'éducation et à la formation sont au cœur de la stratégie de la France : elles recourent très directement quatre des cinq logiques décrites dans le diagramme ci-dessus (cf. 3.1.1.) : logique d'alliance, logique d'influence, logique d'éducation et logique de pluralité.

La quatrième mission D, touchant le développement durable, l'économie et la solidarité figure également dans la stratégie générale en faveur de la Francophonie, au titre de la cinquième logique, dite de réseau dans le diagramme précité, mais il s'agit d'un domaine beaucoup plus large dans ses développements potentiels.

La qualification négative de « dispersion stratégique » des missions de l'OIF revient fréquemment dans les jugements portés sur la stratégie de l'Organisation. Cette opinion doit être nuancée au regard du contenu des quatre missions : la mission A relative à la langue française et à la diversité culturelle est au cœur de la vocation de la Francophonie et est appuyée par la mission C concernant l'éducation ; la mission B touche aux valeurs portées par la Francophonie et reste très ciblée en termes de programmes ; seule la mission D, qui met cependant en avant le concept phare de « développement durable », peut donner lieu à des déclinaisons de projets et programmes variés autour de la thématique économique. Cependant, s'agissant de la mission D, la programmation de l'IFDD en développement durable est ciblée (négociations climatiques et élaboration de stratégies de développement durable régionales/nationales/locales), de même que celle

de la DFEN, articulée autour de quatre pôles : diplomatie économique ; numérique ; développement micro-économique (entreprenariat, développement local) et méso-économique (relations commerciales entre régions de la Francophonie).

En aucun cas cependant, les missions de l'OIF ne se « dispersent » sur des thématiques sectorielles qui peuvent se trouver au cœur de politiques bilatérales ou multilatérales de la France, comme la santé, l'agriculture, les transports, le tourisme, l'énergie, l'industrie, le logement, la famille, la décentralisation, le handicap, la sécurité, etc.

C'est donc davantage la dispersion dans les *modalités* d'interventions de l'OIF - à travers le financements de petits projets peu structurants - qui est en fait critiquée (« saupoudrage ») par ces prises de position, que son ciblage. Cet ancien mode opératoire, en cours d'évolution, peut en effet encore donner l'impression d'un éclatement des projets et actions sur le terrain. Ce point sera traité plus loin (cf. 4.1.).

Enfin, la cohérence géographique de l'action de l'OIF avec celle de la France est également forte. Les quatre zones régionales qui bénéficient de la quasi-totalité des programmes de l'OIF (Afrique du Nord et Moyen-Orient, Afrique de l'Ouest, Afrique centrale et Océan indien) sont également fondamentales pour la France. A l'intérieur de ce périmètre, 15 des 16 pays prioritaires de l'aide au développement française sont membres de plein droit de l'OIF (le Ghana est membre associé).

3.2.2 Une cohérence dans l'élargissement récent des enjeux stratégiques

Initialement pensée comme un volet de l'action culturelle à l'étranger, centrée principalement sur la promotion et la diffusion de la langue française et l'éducation, la politique de la Francophonie est aujourd'hui conçue de façon beaucoup plus large, tant pour le MAEDI que pour l'OIF. Elle couvre non seulement trois agendas traditionnellement associés à la Francophonie (la coopération culturelle et la promotion de la langue, la coopération en matière d'éducation, les missions de soutien aux processus électoraux), mais aussi un ensemble d'enjeux globaux émergents.

Une première série de ces enjeux concerne la sécurité et la lutte contre le terrorisme et suppose de mener des actions de prévention de la radicalisation religieuse et politique, en particulier auprès des jeunes. La promotion du projet francophone est un élément essentiel pour mener ces actions de sensibilisation, mais également pour concevoir une réponse éducative dans un espace régional où les écoles coraniques se multiplient - problématique tout à la fois linguistique et géopolitique.

La diplomatie économique, nouvelle priorité du MAEDI, rejoint la Francophonie économique de la mission D de l'OIF, fondée sur l'idée d'un lien fort entre l'action culturelle et le développement des échanges économiques. Le réseau des établissements culturels français, comme les Instituts français, et le réseau des Alliances françaises sont notamment perçus comme un outil contribuant à la promotion des intérêts des entreprises, par le biais du mécénat, des actions de communication, ou encore du développement du français comme langue des affaires. Plus largement, d'autres actions contribuent à cette Stratégie économique de la Francophonie.

L'agenda du climat a également pris une importance globale impliquant de nouvelles coopérations entre pays développés et pays en développement. Le fait que la plus grande partie des pays d'Afrique soit composée de pays francophones, crée une communauté d'intérêt que les institutions de la Francophonie peuvent soutenir.

Enfin, la question des migrations du Sud-Nord ou Sud-Sud reste encore peu évoquée dans les sources écrites sur la Francophonie⁹, mais les stratégies visant à porter assistance aux réfugiés comme celles dont le but est de canaliser et fixer les flux de migrants transcontinentaux, ont toutes les chances de conduire à de nouveaux partenariats dans le cadre des institutions de la Francophonie.

3.3 Une stratégie mise en œuvre de manière continue par l'OIF, avec un effort de recentrage

Rappel sous-question 1.2 du cahier des charges : Comment ces stratégies ont-elles été mises en œuvre par l'OIF dans le cadre de la programmation 2010-2013, 2014, 2015-2018 ? Quelle appréciation peut-on porter sur l'évolution de ces plans ?

3.3.1 Une volonté de recentrage de la programmation

Un Plan de gestion stratégique (PGS), a été conçu par l'OIF à la fin des années 2000 afin d'adapter le mode de gestion de l'Organisation, en vue de rendre cette dernière plus apte à répondre à de nouveaux enjeux internationaux, dans un contexte d'augmentation continue du nombre de francophones et d'élargissement de l'OIF à de nouveaux Etats et gouvernements membres.

Le premier axe de ce Plan visait à renouveler la construction de la programmation, notamment en réduisant le nombre de programmes et projets qui la composent.

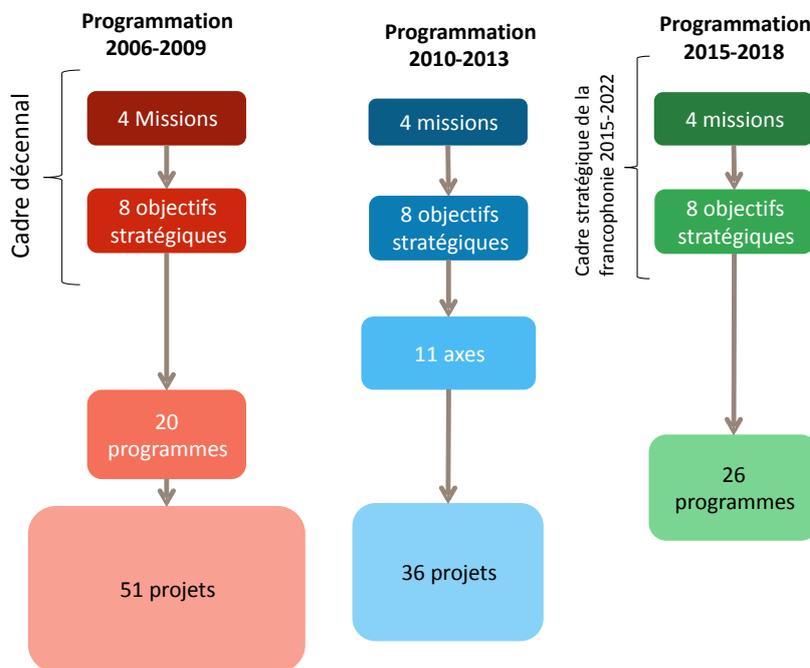
Le bilan quantitatif du nombre de projets / programmes sur les périodes 2006-2009, 2010-2013 et 2015-2018 montre que cet objectif est atteint. On passe ainsi d'une programmation de 51 projets pour 2006-2009, à la programmation actuelle resserrée de 26 programmes.

Le nombre d'indicateurs évolue également en conséquence, de manière très significative, et passe de 1.440 indicateurs pour la programmation 2010-2013 à 106 indicateurs pour la programmation 2015-2018.

Surtout, le montant moyen par programme augmente : le recentrage de la programmation 2015, permettant de passer de 36 à 23 programmes (hors actions transversales) fait sensiblement remonter le montant moyen par programme par rapport aux années 2010-2014 : ce montant s'établit à 1.120 k€ en 2015 contre 687 à 779 k€ pour les années précédentes, soit plus de 50% d'augmentation du montant moyen (cf. développements infra, en partie 4.1).

⁹ Toutefois, une résolution sur les migrants et réfugiés a été adoptée à la conférence ministérielle d'Erevan et la Déclaration d'Antananarivo comprend également plusieurs paragraphes sur le sujet

Evolution de la structure de programmation de l'OIF (2006-2018), hors actions transversales



Source : *Planète Publique*

3.3.2 Une démarche en cours d'appropriation

Le rapport d'évaluation externe du PGS note que « les représentants des Etats et gouvernements membres se montrent particulièrement satisfaits »¹⁰ de ce recentrage dû à l'alignement de l'OIF sur les normes et standards internationaux, via le passage à la Gestion axée sur les résultats (GAR), car « tant les objectifs que les éléments de mesure des résultats sont mieux définis ».

Le rapport notait cependant également que « la majeure partie des interlocuteurs rencontrés exprim(ait) des doutes quant à un réel recentrement des moyens de l'OIF dans le cadre de sa nouvelle programmation (...) : le resserrement « arithmétique » ne (...) semble pas correspondre à une concentration effective des moyens sur les actions les plus efficaces et pertinentes ».

Ces doutes restent présents aujourd'hui, même s'ils reposent sur une réalité qui évolue. Le fonctionnement pré-PGS semblait en effet très marqué par la représentation collective partagée qu'un projet était associé à un agent de l'OIF et que questionner le projet ou en apprécier les résultats revenait à éprouver son pilote. Le passage dans la dernière programmation d'une logique de projets segmentés à une logique de programme plus

¹⁰ Evaluation externe du Plan de Gestion Stratégique de l'OIF, Rapport final, juillet 2015, *Planète Publique*

larges portés par une « équipe programme » a permis de faire évoluer en partie ces représentations. L'évaluation du PGS note que « les agents rencontrés indiquent que cette dynamique de fond est en cours et qu'elle continue à se renforcer dans le cadre des échanges sur la nouvelle programmation ».

3.4 Une Francophonie davantage inscrite dans une logique de complémentarité de la coopération bilatérale de la France que comme une fin en soi

Rappel sous-question 1.3 du cahier des charges : *Quelle appréciation peut-on porter sur la cohérence et l'articulation de la coopération bilatérale de la France dans les domaines couvrant les quatre grandes missions assignées à l'OIF ?*

NB : la sous-question 1.4 du cahier des charges (Quelle complémentarité/synergie pourrait être développée entre les actions bilatérales et multilatérales soutenues par la France ?) est traitée avec les recommandations

Sur la base des différentes modalités de formalisation stratégique entre MAEDI et OIF, la comparaison des orientations, secteur par secteur, fait apparaître pour chacune des quatre grandes missions de l'OIF, que les orientations communes l'emportent sur les priorités plus spécifiques et les nuances.

3.4.1 La langue française et la diversité culturelle et linguistique, priorités fortes pour l'OIF et la France

La promotion du français constitue l'un des projets fondateurs ayant justifié la création de l'OIF. Le français est la 3^{ème} langue la plus utilisée sur Facebook et Wikipédia ; il s'affirme comme une langue de la vie économique internationale, notamment au sein de l'espace francophone qui représente environ 15% de la richesse mondiale.

La volonté de maintenir le français comme langue de communication internationale dans les lieux de la diplomatie mondiale est un point clé des stratégies de l'OIF et du MAEDI. L'enjeu de l'apprentissage de la langue française est donc fondamental dans les deux institutions. Même si le français progresse en valeur absolue, compte tenu de la croissance démographique en Afrique, il recule cependant dans plusieurs pays en valeur relative. Contrairement à ce qui a été fait pendant plusieurs années, le MAEDI et l'OIF promeuvent aujourd'hui, en Afrique, l'enseignement du français comme langue étrangère au sein des établissements scolaires, pour des raisons d'efficacité pédagogique, le français n'étant souvent pas une langue seconde.

Les deux institutions souhaitent aussi élargir l'apprentissage du français hors des écoles en développant le français comme un outil d'accès à l'emploi. Elles insistent sur l'importance qu'il convient d'accorder aux contenus en français, à la fois sur internet et dans le secteur économique. Les stratégies de l'OIF et du MAEDI ont enfin une conception stratégique convergente pour la formation des professeurs de français et l'amélioration de leurs compétences.

Toutefois, pour l'OIF, la langue française est reliée principalement à la culture et à la prise en compte du multilinguisme comme instrument de promotion de la diversité culturelle (cf. notamment l'intitulé de la mission). Même si l'OIF s'est mobilisée avec les Etats et gouvernements membres pour que la culture soit reconnue en tant que pilier ou dimension du développement durable, cette dernière reste cependant un enjeu moins directement intégré dans les objectifs du développement durable. L'absence de mobilisation de la communauté internationale en ce sens donne paradoxalement une responsabilité forte à l'OIF pour poursuivre et accroître son action dans ce domaine.

De son côté, le MAEDI met en valeur le français comme outil de développement des pays du Sud, notamment au service de leur économie. Le français est aussi porteur d'une certaine vision du monde et de concepts (par exemple juridiques) qui lui sont propres. La langue française innerve toute la stratégie du ministère, et représente l'un des socles sur lequel repose le rôle international de la France. L'enjeu de la langue française, pour la France, est de consolider la place du français dans les pays de l'espace francophone, notamment en Afrique subsaharienne. L'OIF, pour sa part, a joué un rôle historique et continu de soutien à l'OHADA pour l'harmonisation du droit francophone en Afrique.

Enfin, l'usage du numérique dans l'apprentissage du français s'affirme comme un élément de plus en plus important, notamment dans la stratégie de l'OIF à travers l'utilisation des CLOM (cours en ligne ouverts et massifs) par exemple, et le projet de plate-forme de l'enseignement numérique ID9 réalisée par l'Agence universitaire de la Francophonie (AUF).

3.4.2 Une volonté commune d'agir en faveur de la paix, de la démocratie et des droits de l'Homme

L'OIF a pour ambition de contribuer à la prévention des conflits au sein de l'espace francophone, de favoriser la consolidation de l'État de droit et de la démocratie, et d'agir pour la promotion et le respect des droits de l'Homme. Dans ces domaines, l'OIF entend peser sur les grands débats mondiaux à la fois par la concertation entre pays francophones soucieux de défendre leurs intérêts communs dans les grandes enceintes internationales et par le soutien aux politiques nationales, notamment des pays du Sud.

L'organisation est susceptible d'apporter une véritable valeur ajoutée sur ces thématiques, puisqu'elle est reconnue : son rôle d'instance de dialogue politique au niveau international, ainsi que sa capacité d'interaction avec différents niveaux d'acteurs, sont considérés comme intéressants par le MAEDI. Par exemple, l'OIF a mené un travail important lors de la COP 21 pour accompagner les pays francophones dans les négociations climatiques. Elle développe également des stratégies d'accompagnement des Etats dans la mise en place de pratiques démocratiques, notamment dans leurs processus électoraux.

Dans le programme 2010-2013 de l'OIF, un des objectifs évoque explicitement les enjeux de paix et de sécurité. Toutefois, le terme « paix » ne renvoie pas tout fait aux mêmes enjeux pour l'OIF et le MAEDI. L'action de l'OIF se concentre sur la prévention des crises, ainsi que le maintien et la consolidation de la paix. L'OIF mène également une action de renforcement de l'Etat de droit, l'accompagnement des processus électoraux ou

l'appui à la gouvernance démocratique. Bien qu'il porte des actions similaires, les enjeux de la paix pour le MAEDI sont plus étroitement liés à ceux de la sécurité. La France concentre une grande partie de ses efforts diplomatiques, civils et militaires sur les pays soumis à l'instabilité politique, aux violences et aux conflits, en particulier dans un contexte de renforcement de la menace terroriste résultant de la structuration de mouvements djihadistes dans la zone sahéenne.

Depuis les printemps arabes, l'enjeu de la sécurité est au centre des préoccupations des deux institutions, notamment dans le contexte de déstabilisation croissante des Etats et des sociétés provoquée par les conflits civils et religieux dans les pays du pourtour méditerranéen, l'activité des groupes terroristes reliant l'Afrique du nord et les pays du Sahel, l'intensification des trafics transnationaux (arme, drogue, êtres humains) et plus largement la montée du radicalisme dans les pays de la zone sahéenne largement francophones.

Lors des entretiens conduits à la fois au MAEDI et à l'OIF, ces thèmes reviennent de manière récurrente. La conférence internationale intitulée "*Lutte contre le terrorisme et prévention de la radicalisation : vers une approche francophone intégrée*" (Paris, 6-8 juin 2016) témoigne de l'importance de ce thème dans la construction de la diplomatie de la Francophonie. De nombreux Etats membres de l'OIF sont frappés par les problèmes de violence et d'insécurité, dont l'impact sur plusieurs priorités de la Francophonie (l'éducation, la jeunesse, les droits de l'Homme, l'égalité femmes-hommes) est particulièrement fort.

De plus, si l'enjeu des migrations transnationales (migrants économiques et réfugiés fuyant les conflits) ne fait pas partie jusqu'à présent des priorités de la Francophonie, dans la réalité, les pays de départ, de transit et d'accueil sont souvent des pays francophones. L'impact de la crise migratoire est fort et l'enjeu en est d'autant plus important pour la Francophonie que les migrations sud-sud sont de plus grande ampleur encore que les migrations sud-nord. L'OIF est consciente qu'il faut donc également porter cette thématique-là et une « résolution sur les migrants et les réfugiés » a été adoptée lors de la Conférence ministérielle de la Francophonie de Erevan (10-11 octobre 2015).

3.4.3 Des priorités convergentes en matière d'éducation et de formation

L'éducation et la jeunesse dans les pays francophones sont des priorités convergentes impliquant le MAEDI (notamment par les activités de son opérateur, l'AFD, auquel a été transférée l'éducation de base en 2005) et l'OIF. Dans le domaine de l'éducation, trois enjeux conjoints irriguent les stratégies du MAEDI et de l'OIF : la scolarisation primaire universelle, la parité filles/garçons dans l'accès à l'éducation (comme un prolongement de l'enjeu plus général de la promotion de l'égalité homme-femme), ainsi que l'amélioration du fonctionnement et de la performance des systèmes éducatifs. L'OIF et la France partagent donc des problématiques communes dans le domaine de l'éducation, qui s'inscrivent dans le nouvel agenda 2030 pour l'éducation, dans le cadre des ODD, et visent à accroître la qualité de l'éducation, au-delà de l'accès.

L'objectif n'est pas seulement de renforcer le français, mais la qualité de formation des enseignants et la construction des apprentissages de la langue française. Par exemple, plusieurs programmes de grande ampleur ont été mis en place comme les programmes ELAN (Ecole et langues nationales en Afrique) et IFADEM (Initiative francophone pour la formation à distance des maîtres).

Le besoin prépondérant de réorientation de l'éducation et de la formation est un des éléments déclencheurs de la création de l'IFEF (Institut de la Francophonie pour l'éducation et la formation). Son objectif est de fédérer les différentes initiatives et programmes francophones en matière d'éducation et de formation. L'IFEF sera installé à Dakar avec pour mission de travailler étroitement avec les Etats et gouvernements et de mobiliser de nouveaux partenariats pour atteindre les objectifs qui lui sont fixés. L'installation à Dakar répond aussi à la préoccupation de se rapprocher du terrain, de mobiliser géographiquement la complémentarité avec la CONFEMEN et la CONFEJES, sans oublier les autres opérateurs que sont l'AUF et l'Université Senghor. Ce travail de terrain se fera en relation étroite avec les Etats et les postes diplomatiques francophones qui y sont installés.

Dans sa stratégie « Education, Formation et Insertion » (2010-2015), le MAEDI entend promouvoir une vision intégrée de l'éducation, comprenant les enseignements primaire et secondaire, la formation professionnelle et l'enseignement supérieur. Le cadre d'intervention sectoriel 2013-2015 Education-Formation-Emploi « La jeunesse au cœur du développement » du Groupe AFD insiste pour sa part sur le continuum éducatif en lien avec l'emploi et oriente l'un de ses trois axes stratégiques sur la volonté de « favoriser une transition réussie vers le marché du travail et l'accès de tous les jeunes à des emplois décents ».

La stratégie de l'OIF, quant à elle, se focalise largement sur l'employabilité et l'insertion professionnelle des jeunes, en mettant en exergue l'importance de la capacité d'insertion des populations dans l'économie moderne. Compte-tenu des difficultés accrues de l'insertion socio-professionnelle au Nord comme au Sud - un problème touchant particulièrement les jeunes qualifiés dans les économies du Sud - l'OIF se focalise sur cette thématique en s'intéressant au besoin de renouvellement des modèles d'apprentissage et de formation.

Si l'AFD et l'OIF travaillent ensemble sur l'éducation de base et l'apprentissage du français, cette coopération n'est pas encore en œuvre sur l'entrepreneuriat et la formation professionnelle. La signature, lors du sommet d'Antanavaranon, d'un accord-cadre de partenariat OIF/AFD pourrait lever en partie ces difficultés. Cet accord vise à mettre en place une réflexion sur les incubateurs d'entreprises et un cadre partagé pour travailler efficacement sur la formation professionnelle.

Concernant plus largement la transmission des savoirs, l'OIF met en avant l'enjeu numérique en général dans l'éducation¹¹. Enfin, que ce soit dans la stratégie française ou

¹¹ Le discours d'Adama Ouane, Administrateur de l'OIF, au séminaire du 31 mai-1er juin 2016 organisé en partenariat OIF- MAEDI, a mis en avant la nécessité « *de développer un programme massif, moderne et novateur* »

dans celle de l'OIF, la recherche ne semble quasiment pas abordée, sauf en ce qui concerne la mobilité des chercheurs, ce sujet étant traité plutôt par d'autres institutions (Ministère de l'Enseignement supérieur et Agence Universitaire de la Francophonie).

3.4.4 Un intérêt nouveau, partagé, en faveur du développement durable, de l'économie et de la solidarité

Le Sommet de Kinshasa (12 au 14 octobre 2012) a mandaté l'OIF pour élaborer une stratégie économique pour la Francophonie, associant pouvoirs publics, collectivités territoriales, acteurs de l'entreprise, institutions éducatives et réseaux de la société civile. L'OIF s'ouvre ainsi à la Francophonie économique qui constitue un chantier traité lors du sommet de Dakar (2014). Enjeu par ailleurs d'un rapport commandé par le Président de la République à l'économiste Jacques Attali (publié en août 2014), le développement de la Francophonie économique est un thème aujourd'hui fortement présent, et renforcé encore avec l'arrivée de la nouvelle Secrétaire générale de la Francophonie (exemple : programme pour la promotion de l'emploi via l'entrepreneuriat des femmes et des jeunes).

Le MAEDI, pour sa part, accompagne également le développement de la Francophonie économique avec l'objectif de créer un climat des affaires favorable aux échanges économiques entre les pays francophones. En Afrique notamment, au regard d'un potentiel de croissance important, le français est identifié par le MAEDI comme un outil au service du développement des échanges Nord/Sud et Sud/Sud.

L'OIF et le MAEDI perçoivent ainsi, tous les deux, l'importance de la consolidation des réseaux institutionnels, professionnels et des entreprises francophones, pour densifier les relations économiques et améliorer l'environnement des affaires. Enfin, la jeunesse et les femmes sont explicitement mises en valeur dans les stratégies de l'OIF et du MAEDI consacrées à la Francophonie économique.

Toutefois, la vision économique portée par les documents et les interlocuteurs de l'OIF apparaît logiquement plus « multilatérale » que celle du MAEDI : l'OIF met en avant les défis sociaux, économiques et environnementaux pouvant s'inscrire dans une perspective de développement durable (comme le souligne l'intitulé de la mission D) et l'espace économique francophone est vu comme une réponse aux interrogations liées à ces défis. L'OIF souhaite ainsi favoriser une croissance inclusive, un développement humain et économique durable, et une transformation structurelle créatrice d'emplois pour les jeunes et les femmes, en particulier en Afrique. Cela passe, pour l'Organisation, par la promotion de l'entrepreneuriat et la création d'emplois stables et décents, ainsi que par la mise en place d'une diplomatie économique commerciale s'appuyant sur le partage de la langue pour favoriser les échanges commerciaux dans l'espace francophone.

Les investigations effectuées montrent une vision plus ciblée pour le MAEDI, davantage axée sur la croissance économique, la compétitivité, la rentabilité et l'investissement sur

d'amélioration de l'enseignement du français et de la promotion du multilinguisme, avec le concours du numérique ».

les marchés de la francophonie. Pour le Ministère, la prise en compte du secteur privé dans la mise en œuvre des objectifs économiques de la Francophonie est manifeste. Non seulement les entreprises sont le principal levier de croissance économique, mais elles sont appelées à jouer un rôle important dans le financement des investissements dans le domaine des biens publics comme l'éducation, la santé ou l'environnement. Le MAEDI souhaite utiliser la francophonie comme vecteur pour stimuler les investissements et favoriser les relations économiques et commerciales entre les partenaires francophones.

Le besoin d'intégrer le secteur privé dans l'aide au développement semble ainsi plus affirmé pour le MAEDI tandis que l'Organisation met davantage l'accent sur le respect de la diversité, la mobilité des entrepreneurs et la circulation des innovations. Toutefois, l'intégration du secteur privé fait partie des nouvelles initiatives de l'OIF, notamment en ce qui concerne l'entreprenariat des jeunes et des femmes, puisque les plans d'actions nationaux dans les douze pays africains partenaires de ce programme ont fait l'objet d'une co-construction avec tous les acteurs locaux, y compris le secteur privé.

3.4.5 Des thèmes transversaux spécifiques partagés

La jeunesse

La jeunesse est un thème transversal central dans les stratégies de l'OIF et du MAEDI. La Francophonie institutionnelle agit pour la jeunesse depuis le VIII^e Sommet de Moncton en 1999, spécialement consacré à cette thématique, jusqu'au XV^e Sommet de Dakar avec pour thème « Femmes et jeunes en Francophonie : vecteurs de paix, acteurs de développement ». Pour le ministère, l'OIF a une vocation centrale à développer des programmes en direction des jeunes, le français et l'éducation étant au cœur des enjeux de la jeunesse. La stratégie Jeunesse du Ministère est définie à un niveau plus large que celui de la seule Francophonie, dans un document d'orientation intitulé « L'action extérieure de la France pour la jeunesse »¹².

Sur ce thème, l'analyse documentaire montre que les stratégies de l'OIF et du MAEDI sont globalement alignées, notamment sur les trois points suivants : le renforcement du dialogue politique multilatéral sur le défi démographique en Afrique, l'action en faveur des droits des filles et des jeunes femmes et la mobilisation de l'ensemble des partenaires au niveau national et international.

Le renforcement des capacités des jeunes, la mobilité géographique et les dispositifs de volontariat sont également des thèmes communs, formellement identifiées dans les documents stratégiques des deux institutions. Par exemple, un souhait commun est de promouvoir le volontariat au sein de l'espace francophone, soit en créant une nouvelle offre de volontariat, soit en développant l'offre existante. L'objectif est de permettre à tous les jeunes, diplômés ou non, d'acquérir une expérience valorisante qui serait bénéfique dans la suite des parcours professionnels. Cette convergence des stratégies s'est traduite par la signature lors du sommet d'Antanavarino d'un accord-cadre visant à promouvoir le volontariat et la mobilité internationale des jeunes au sein de l'espace

¹² Direction générale de la mondialisation, du développement et des partenariats, 2015

francophone. Il réunit l'OIF, l'AUF, la Confejes, l'Agence du Service Civique, l'Office Franco-Quebecquois pour la Jeunesse et le Bureau International Jeunesse de la Fédération Wallonie-Bruxelles.

Les différences entre les deux institutions relèvent de la nuance. Dans les documents de l'OIF concernant les jeunes, le thème de l'employabilité et de l'insertion professionnelle s'affirme comme un enjeu fondamental. L'objectif de l'OIF est l'insertion des jeunes sur le marché du travail. L'Organisation envisage une intervention auprès des jeunes de l'école primaire jusqu'à l'insertion professionnelle, notamment à travers l'apprentissage de la citoyenneté et la vie en société. A cet égard, l'organisation met en valeur la langue française comme une langue de solidarité, de partage, de compétence professionnelle et de promotion sociale pour l'ensemble de la jeunesse. Elle entend également soutenir l'esprit d'entrepreneuriat chez les jeunes et encourager la créativité numérique, culturelle et artistique.

En revanche, la promotion de l'enseignement supérieur et de la recherche, brièvement évoquée dans les documents de l'OIF, n'y fait pas l'objet de développement particulier. L'Agence universitaire de la Francophonie est en effet l'opérateur spécialisé concernant l'enseignement supérieur et la recherche ; l'OIF travaille en étroite collaboration avec l'AUF, notamment dans le cadre de la mise en place de l'IFEFE et des programmes éducatifs existant, tout en respectant leurs domaines de compétences respectifs.

Concernant le MAEDI et l'AFD, l'insertion professionnelle a également été mise en avant dans les derniers documents stratégiques. Au-delà de cette problématique, le ministère insiste également sur un sujet qui lui est plus spécifique : sa volonté de contribuer à une meilleure santé des jeunes, notamment en soutenant l'accès universel à la santé sexuelle, à la prévention, au dépistage et au traitement du VIH-sida pour les jeunes.

Le numérique

Parmi les sujets transversaux, le numérique est cité, à la fois au MAEDI¹³ et à l'OIF¹⁴, comme un enjeu global du développement des sociétés – selon l'idée que les inégalités numériques peuvent aggraver de nombreuses autres inégalités (économiques, sociales, éducatives, culturelles, etc.). Dans cet esprit, le MAEDI a pour projet la création d'un portail numérique de l'enseignement francophone. De son côté, l'OIF identifie le numérique comme une priorité en soi. Sa stratégie en la matière est formellement plus détaillée et le thème est présent à la fois dans les axes consacrés à l'éducation, à la langue française et à l'économie, mais aussi sur les questions transversales comme la jeunesse.

L'objectif partagé par la France et par l'OIF est d'augmenter la présence du français sur internet. Le numérique sera ainsi présent dans la future stratégie de l'AFD, notamment en ce qui concerne l'éducation : l'influence du numérique doit être primordiale dans le développement des nouvelles méthodes pédagogiques ; elle conditionne la qualité de l'éducation, mais en réduit aussi les coûts à un moment où la demande explose et où il

¹³ <http://www.diplomatie.gouv.fr/fr/politique-etrangere-de-la-france/diplomatie-numerique>

¹⁴ Une nouvelle stratégie numérique francophone a été adoptée lors du XIV^e Sommet de la Francophonie à Kinshasa (2012)

est extrêmement difficile de former suffisamment de professeurs maîtrisant le français. Un autre objectif commun est la volonté que la Francophonie soit partie prenante aux débats et orientations des instances spécialisées de la gouvernance mondiale de l'internet¹⁵, notamment pour le développement social, éducatif, culturel et économique des pays les moins avancés.

Pour l'OIF, le numérique permet également de véhiculer l'importance de la diversité culturelle et de sa promotion. Ainsi l'OIF entend-elle encourager tous les efforts visant à enrichir et mutualiser les contenus numériques francophones, à mettre en place des dispositifs numériques d'accompagnement dans l'éducation et, enfin, à implanter des lieux de formation aux dispositifs numériques. Au MAEDI, le numérique est vu principalement comme un moyen de communication et diffusion du français et des initiatives francophones, mais il n'est pas défini explicitement comme une priorité de la France en matière de Francophonie.

3.4.6 Une cohérence stratégique qui confine cependant la Francophonie dans une logique de complémentarité de la politique bilatérale de la France

La Francophonie reste, dans la stratégie extérieure de la France, une priorité diffuse. Tant les documents stratégiques et de programmation consultés que les entretiens effectués attestent que la Francophonie ne constitue pas un axe structurant de l'action diplomatique et des stratégies sectorielles du MAEDI et des autres ministères concernés.

Les documents consultés et les discours des acteurs rencontrés, ne font pas apparaître la Francophonie comme une « priorité en soi » au niveau des directions et des opérateurs ministériels, tout en la présentant comme un domaine d'action incontournable dans la mise en œuvre des actions diplomatiques et des programmes sectoriels. Il existe ainsi une forte convergence de vue pour considérer l'action de l'OIF dans une logique de complémentarité, au sens où son intérêt se révèle surtout lorsqu'elle facilite et renforce les actions diplomatiques et la coopération technique de la France dans les secteurs jugés stratégiques.

Il convient toutefois de différencier différentes politiques bilatérales : certaines sont placées sous la responsabilité du MAEDI, tandis que d'autres engagent le MAEDI conjointement à d'autres ministères jouant un rôle de chef de file.

Dans les relations diplomatiques bilatérales, la Francophonie joue un rôle secondaire en raison des relations historiques liant la France à de nombreux anciens "pays du champ". Les liens entre gouvernements sont fortement personnalisés. La présidence de la République reste le lieu où les grandes décisions sont engagées, notamment au sein de la cellule diplomatique de l'Élysée.

¹⁵ Cf. débats relatifs à l'IGF (Forum sur la gouvernance de l'internet), l'ICANN (société pour l'attribution des noms de domaine et des numéros sur internet), l'IANA (Internet Assigned Numbers Authority)

Dans les politiques d'aide au développement (éducation, santé, gouvernance démocratique, ...) et les interventions humanitaires d'urgence, l'intérêt des acteurs du MAEDI et de ses opérateurs pour l'OIF est plus limité. Sur le plan diplomatique (responsabilité du MAEDI), en ce qui concerne les travaux sur les ODD depuis quelques années, les cadres de négociation dépassent largement le cadre des intérêts des pays de la Francophonie, sauf sur un nombre de questions précises (notamment la promotion de la diversité culturelle et la défense du français comme langue du développement). Sur le plan technique et financier (responsabilité de l'AFD et des autres opérateurs), l'intervention de la France repose sur un maillage dense d'acteurs techniques. Les acteurs de la Francophonie, manquant de moyens et d'expérience sur le terrain, ne jouent pas un rôle clé au niveau des programmes nationaux, sauf lorsqu'il existe une situation qui peut justifier leur intégration dans les dispositifs de dialogue national.

Dans la coopération civile visant la promotion de l'Etat de droit, de la démocratie, de la paix et des droits de l'Homme, le soutien de la Francophonie se révèle bien plus important. Si ces enjeux font partie des obligations internationales des Etats membres, il s'agit également d'un domaine traditionnellement associé aux "affaires internes" des Etats. Les politiques bilatérales visant le renforcement de la gouvernance démocratique, l'accompagnement des processus électoraux, ou encore la protection des droits des individus et des minorités, etc., ont tout intérêt à être couplées à des stratégies multilatérales.

D'autres actions bilatérales engagent le MAEDI conjointement à d'autres ministères jouant un rôle de chef de file. C'est le cas de la politique de coopération culturelle en direction des pays francophones, menée conjointement avec le Ministère de la Culture. La politique française repose sur le réseau des Instituts français et Alliances françaises qui organisent un ensemble d'actions et d'événements à portée culturelle en direction de publics divers. Parmi ces publics, les acteurs culturels francophones sont bien évidemment particulièrement ciblés, mais le secteur privé est aussi soutenu de manières diverses.

Les politiques de sécurité et de paix mobilisent également différents ministères aux côtés du MAEDI, notamment ceux de la Défense et de l'Intérieur (opérations de maintien de la paix, politiques de désarmement, contrôle des exportations sensibles, lutte contre les réseaux criminels et les groupes terroristes, etc.). La question de la politique de lutte contre les phénomènes de radicalisation est devenue un élément de plus en plus évoqué. Le dernier Sommet de la Francophonie (Madagascar, novembre 2016) a accordé une place non négligeable aux questions de sécurité. Dans l'ensemble de ces domaines, la Francophonie et l'action de l'OIF ne constituent pas un enjeu propre, mais davantage un complément aux actions conduites par les ministères concernés. Elle ne surdétermine aucune action.

4 Un niveau significatif de performance, dont la mesure s'améliore

Rappel question 2 du cahier des charges : Au regard de l'analyse globale des interventions de l'OIF, porter une appréciation sur sa performance en matière d'atteinte des résultats sur ses quatre missions principales et sur la qualité du dispositif mis en place pour mesurer ses résultats

4.1 Une performance diversifiée, dépendante des montants limités investis dans les programmes

Rappel question 2.1 du cahier des charges : Globalement, au regard des montants investis, quelle appréciation peut-on porter sur la performance de l'OIF au regard de ses résultats ?

4.1.1 Faits et constats : montants par programme, comptes rendus d'exécution et évaluations de programme

Des montants moyens par programme limités

- Sur la période 2010-2015, le montant moyen ordonnancé annuellement par programme s'élève à 781 k€ pour l'ensemble des programmes des 4 missions de l'OIF ; cette moyenne recouvre un écart allant de 119 k€ pour le programme au montant moyen le plus faible à 2.039 pour le programme au montant moyen le plus élevé.

L'approche par mission fait apparaître que le montant moyen par programme le plus élevé concerne la mission A (1.076 k€), tandis que le montant moyen le plus faible touche de manière à peu près équivalente les missions B (640 k€) et D (601 k€) ; la mission C se situe dans une position intermédiaire avec un montant moyen par programme de 832 k€.

Le montant le plus élevé ordonnancé sur l'ensemble de la période 2010-2015 a concerné le programme 7.1.1. relatif à l'intégration des Objectifs du développement durable, avec 2.714 k€.

Le recentrage de la programmation 2015, permettant de passer de 36 projets à 23 programmes (hors actions transversales) fait sensiblement remonter le montant moyen par programme par rapport aux années 2010-2014 : ce montant s'établit à 1.120 k€ contre 687 à 779 k€ pour les années précédentes, soit plus de 50% d'augmentation du montant moyen.

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	Moyenne
K€ ordonnancés	Mission A : langue française, diversité culturelle et linguistique						
Nombre programmes	10	10	10	10	10	7	9,5
Montant programmes	11 902	11 178	9 822	10 179	10 082	8 149	10 219
Montant le + faible	166	144	194	241	224	537	251
Montant le + fort	2 125	2 165	1 678	1 766	1 783	1 984	1 917
Montant moyen	1 190	1 118	982	1 018	1 008	1 164	1 076
K€ ordonnancés	Mission B : paix, démocratie et droits de l'Homme						
Nombre programmes	11	11	11	11	11	6	10,2
Montant programmes	7 108	7 266	5 721	6 954	6 400	5 568	6 503
Montant le + faible	310	205	229	172	225	474	269
Montant le + fort	1 343	1 255	861	1 309	1 012	1 646	1 238
Montant moyen	646	661	520	632	582	928	640
K€ ordonnancés	Mission C : éducation, formation, enseignement supérieur et recherche						
Nombre programmes	5	5	5	5	5	6	5,2
Montant programmes	4 346	4 298	3 719	4 606	3 479	5 518	4 297
Montant le + faible	317	425	395	341	161	219	310
Montant le + fort	1 428	1 466	1 257	1 369	1 159	1 426	1 351
Montant moyen	869	860	744	921	659	920	832
K€ ordonnancés	Mission D : développement durable, économie et solidarité						
Nombre programmes	10	10	10	10	10	4	9,0
Montant programmes	4 687	4 985	5 480	4 777	6 016	6 516	5 410
Montant le + faible	51	122	130	203	24	216	124
Montant le + fort	805	855	1 179	837	1 070	2 714	1 243
Montant moyen	469	499	548	478	602	1 629	601
K€ ordonnancés	Total 4 Missions (hors actions transversales)						
Nombre programmes	36	36	36	36	36	23	33,8
Montant programmes	28 043	27 727	24 742	26 516	25 795	25 751	26 429
Montant le + faible	51	122	130	172	24	216	119
Montant le + fort	2 125	2 165	1 678	1 766	1 783	2 714	2 039
Montant moyen	779	770	687	737	717	1 120	781

Des améliorations relevées dans les comptes rendus d'exécution de la programmation, établis par l'OIF

- Le compte rendu d'exécution de la programmation 2010-2013 et 2014 (1^{er} janvier 2010 au 31 décembre 2014) ainsi que le compte rendu d'exécution de la

programmation 2015-2018 (1^{er} janvier 2015 au 30 juin 2016) fournissent des éléments d'appréciation détaillée par projet ou programme, dont une synthèse est établie en annexe 8

- Le compte-rendu d'exécution 2010 - 2013/14 identifie les modalités suivantes d'amélioration globale de la performance de l'OIF (extraits) :
 - l'appropriation de plus en plus importante par les pays bénéficiaires des actions de l'Organisation (exemples : CLAC et politiques nationales de lecture publiques, PROFADEL et politiques de développement local, IFADEM et la politique d'avancement des professeurs formés, Stratégie numérique de la Francophonie et Stratégies numériques nationales, etc.) ;
 - la participation financière notable des pays bénéficiaires comme gage d'une pérennisation à long terme des programmes (exemples : CLAC, VALOFRASE, Le français dans la vie diplomatique et internationale, La formation des personnels civils et militaires aux opérations de maintien de la paix,...) ;
la capacité croissante des projets de l'Organisation à mobiliser des ressources extérieures (exemples : IFADEM, ELAN, les projets de l'IFDD, etc.) ;
 - la visibilité et la lisibilité accrue des projets et actions menées (exemples : les publications de l'Observatoire de la langue française, les Déclarations francophones sur l'égalité femme - homme reprises par ONU -Femmes, la mobilisation des Groupes des ambassadeurs francophones, le réseau des Volontaires internationaux de la Francophonie, etc.) ;
 - le rôle de plaidoyer et le positionnement conforté sur les grandes questions internationales (exemples : G7/G20, Assemblées de la Banque mondiale et du FMI, RIO+20, Agenda du développement de l'après-2015 et ODD, etc.)
 - la mobilisation des jeunes de plus en plus importante (exemples : Jeux de la Francophonie, Forum « Jeunesse et emplois vert » de Niamey, Forum mondial de la langue française, Conférence internationale sur le dialogue des cultures et des religions de Fès, Volontariat international de la Francophonie, etc.)
- Le compte rendu d'exécution de la programmation 2015-2018 évoque, quant à lui, les modalités suivantes d'amélioration globale de la performance de l'OIF, du 1^{er} janvier 2015 au 30 juin 2016 (extraits) :
 - l'Organisation a progressé dans l'intégration des jeunes et des femmes dans la mise en oeuvre de sa programmation (exemple : le CLOMsur l'intercompréhension des langues romanes qui a attiré plus de 10 000 jeunes) ;
 - on note une réelle volonté des directions de programmes de s'engager

dans la voie de la décentralisation, en direction des UHS ; d'un rôle (historiquement) de représentation et d'animation régionale, les UHS deviennent progressivement les acteurs de la mise en œuvre de la programmation ;

- si l'on note, de la part des directions de programme, une réelle volonté de collaborer afin de renforcer l'impact de leurs actions, ces rapprochements appellent à être renforcés ; la restructuration administrative, engagée au troisième trimestre 2015, a notamment pour objectifs d'anticiper la mise en cohérence de plusieurs programmes de l'Organisation et de renforcer cette transversalité ;
- la stratégie partenariale a connu, au regard des nombreux rapprochements et activités menées conjointement avec d'autres partenaires, un véritable essor ; des efforts importants ont été menés pour renforcer les synergies avec les opérateurs ; par ailleurs de nombreux partenariats ont été renforcés ou initiés.

Un ensemble significatif d'évaluations externes sur la période

- L'évaluation du projet « Français dans l'Union européenne » conclut que le programme a une efficacité linguistique faible mais une efficacité politique et stratégique forte.
- L'évaluation des programmes de l'Institut de la Francophonie pour le Développement Durable (IFDD) conclut que les programmes de l'IFDD contribuent conceptuellement à l'élaboration des stratégies nationales de développement durable. Au niveau de la mise en œuvre de ces stratégies, les évaluateurs estiment que les impacts des programmes sont limités.
- L'évaluation du programme d'appui aux politiques nationales de Formations professionnelles et techniques (FPT) reconnaît la valeur ajoutée de l'OIF en matière de stratégie et d'expertise mais n'est pas en mesure de caractériser des impacts sur le long terme. L'évaluation reconnaît la cohérence du programme avec les stratégies nationales et sa complémentarité avec les programmes des autres bailleurs de fonds nationaux et internationaux.
- L'évaluation du projet-pilote « Initiative francophone de formation à distance des maîtres (IFADEM) » conclut à une efficacité du programme sur une échelle localisée et centrée sur les acteurs. L'articulation avec les stratégies des Ministères de l'Éducation est considérée comme limitée dans la mesure où le modèle de l'IFADEM se retrouve « éclaté, parcellisé ». Les évaluateurs reconnaissent l'expertise de l'Organisation en valorisant sa capacité à construire un modèle de formation « à partir des éléments à forte valeur ajoutée dans les différents modèles possibles et qui s'efforce de s'adapter aux spécificités des pays ». Ils reconnaissent également « la complémentarité de compétences et d'expériences » entre l'OIF et ses opérateurs. Ainsi, l'évaluation reconnaît d'une part la forte légitimité politique de l'Organisation et sa capacité de négociation avec les acteurs politiques et institutionnels locaux, et d'autre part le nombre de relais locaux (campus numériques francophones notamment) et la capacité de mobiliser des expertises scientifiques et technologiques

de l'AUF.

- L'évaluation du projet de valorisation du français en Asie du Sud-Est (Valofrase) conclut à une performance globale du projet satisfaisante et à une visibilité faible des résultats en dehors des bénéficiaires directs et de leurs cercles immédiats. Les évaluateurs estiment que le projet a un impact réel sur la vie du français dans la région mais cependant limité à cause de l'insuffisance du nombre d'enseignants et d'effets très localisés. La faible lisibilité des résultats nuit à leur diffusion et à leur exploitation dans d'autres régions ou à plus grande échelle.
- L'évaluation du projet-pilote « Réseau des Maisons des savoirs » estime que le projet n'a pas eu d'effet significatif en matière de production de contenus numériques et qu'il ne s'est intégré que marginalement dans l'environnement socioéconomique. Selon les évaluateurs, le projet a insuffisamment mobilisé des alternatives à l'aide financière de l'OIF pour maintenir le niveau d'activité sur la durée.
- L'évaluation de l'action transversale « égalité entre les femmes et les hommes » reconnaît une spécificité de l'OIF dans sa capacité à mobiliser les réseaux et les organisations de la société civile francophone notamment dans les pays du Sud.
- L'évaluation de l'Observatoire de la langue française reconnaît la contribution essentielle et la qualité du travail de l'Observatoire.

4.1.2 Une performance tangible de l'OIF sur l'appui aux processus politiques relatifs aux opérations électorales et aux sorties de crise

L'Organisation a une plus-value unanimement reconnue pour son rôle politique dans l'appui et l'accompagnement des processus électoraux et des processus de prévention et de gestion des crises et des conflits des pays membres¹⁶.

Cette performance est d'abord reconnue et appréciée par l'ensemble des Etats et gouvernements membres. Lors de la Conférence ministérielle de la Francophonie des 26 et 27 novembre 2014 à Dakar, par exemple, la contribution de l'Organisation a été saluée par différents représentants¹⁷ :

« Le ministre de la Culture et de la Francophonie de Côte d'Ivoire, particulièrement reconnaissant des actions de l'OIF en faveur du retour de la paix dans son pays [...] appuie la contribution de l'OIF au règlement des crises dans l'espace francophone, dont la plus récente au Burkina Faso »

« La cheffe de délégation de Madagascar exprime son émotion de pouvoir à nouveau participer aux instances de l'OIF, après une absence de cinq années en raison de la crise qu'a traversée son pays et réitère sa reconnaissance pour le

¹⁶ Les projets de la programmation 2010-2013 (Projet B.2.1.1.2 « Participer à la gestion des conflits et à l'accompagnement des transitions » et Projet B.2.1.1.3 « Accompagner les processus électoraux ») se retrouvent dans l'Objectif stratégique 4 de la programmation 2015 - 2018

¹⁷ Source CR CMF 26112014

soutien et l'accompagnement de qualité qui lui ont été témoignés durant le processus de sortie de crise »

Le ministre des Affaires étrangères, de la Coopération internationale et de la Francophonie de la République démocratique du Congo « remercie l'OIF pour son accompagnement pendant la période de transition politique et tout au long du processus électoral [...] il souhaite la poursuite de l'accompagnement de l'OIF pour la consolidation de ces actions ».

Cette réussite est également saluée au sein de la Direction Afrique et Océan Indien du MAEDI.

Accompagnement des processus électoraux

Les actions de l'Organisation permettent le renforcement des capacités des institutions électorales et des acteurs nationaux (responsables politiques et organisations de la société civile) et contribuent ainsi à l'appropriation de l'expertise électorale par les Etats et gouvernements membres. Les modes d'intervention de l'Organisation relative à l'accompagnement des processus électoraux peuvent se répartir selon quatre logiques d'action :

- La mise à disposition d'une expertise (mobilisation de Médiateurs et d'Envoyés spéciaux et création de réseaux relatifs à l'appui à la consolidation du fichier électoral, au renforcement des textes électoraux, au contentieux électoral...): par exemple, un réseau des compétences électorales de la Francophonie (RECEF) a été créé pour renforcer les capacités et la pérennisation des organes de gestion des élections (OGE). Les OGE membres bénéficient du savoir-faire du réseau (mise en place d'état civil fiable, conseils pour la constitution de fichiers électoraux biométriques...).
- Le déploiement de missions d'observation des pratiques électorales (« missions d'information et de contacts ») : des missions de ce type ont été déployées en Guinée, au Rwanda, au Togo, au Burkina Faso, en Moldavie, en Côte d'Ivoire, au Niger, à Haïti, à Madagascar, en Tunisie, en Guinée Bissau, en Mauritanie, au Mali, en Egypte, aux Seychelles, aux Comores, au Cambodge...
- L'organisation d'activités de formation (organisation de séminaires, élaboration de guides pratiques...): séminaire sur la biométrie électorale (2012), séminaire sur le contentieux électoral (2013), séminaire de formation des observateurs nationaux (2014) ; ces séminaires ont plusieurs fois conduit à l'élaboration et la diffusion de « guides pratiques » consolidant ainsi l'expertise de l'Organisation et de ses membres ; après le séminaire sur la biométrie électorale, l'OIF a par exemple élaboré un guide pratique avec différents partenaires (RECEF, ANF et AFAPDP) sur la consolidation de l'Etat civil, les listes électorales et la protection des données personnelles.
- L'octroi de subventions et des dotations (matériels informatiques et bureautiques) aux institutions et aux organisations de la société civile engagées dans le suivi des élections.

Médiation, suivi des situations de crise et de sortie de crise et accompagnement des transitions

L'expertise de l'OIF est également signalée en matière de médiation dans les situations de crise politique. L'Organisation dispose d'un savoir-faire reconnu pour faciliter la concertation et le dialogue entre les parties prenantes d'Etats membres en situation de fragilité. Dans certains cas, l'Organisation facilite ainsi, politiquement ou techniquement, la signature d'accords politiques et de paix (RCA, Madagascar, Guinée-Bissau).

L'Organisation allie cette capacité de médiation à une capacité de renforcement technique des institutions de transition, des organisations de la société civile, et des responsables politiques.

Plusieurs pays en situation de fragilité, comme la Guinée-Bissau, la Côte d'Ivoire, la Guinée, le Mali, le Niger, Madagascar et la RCA, ont, sur la période 2010 - 2015, été accompagnés dans ce cadre par l'Organisation durant leur processus de sortie de crise. Au dire des acteurs rencontrés, cet accompagnement est apprécié et permet des améliorations sensibles.

Une performance qui s'explique par la combinaison de plusieurs atouts de l'Organisation

La performance de l'OIF en matière d'appui aux processus politiques relatifs aux opérations électorales et aux sorties de crise s'explique par la combinaison de quatre atouts principaux :

- la qualité et la pertinence de son expertise stratégique et politique alliée à une capacité de renforcement technique des institutions et des acteurs nationaux ; au travers de ses nombreuses missions d'observation des pratiques électorales, l'Organisation renforce continuellement cette expertise technique en identifiant avec précision les déterminants de processus électoraux crédibles et réussis ;
- la capacité d'articulation entre les expertises « Nord » et les expertises « Sud » lors des situations de règlement de crise ; cette articulation intégrée dans une équipe d'experts capable d'utiliser au mieux les atouts des modalités d'échange et de négociation propres aux pays du Sud et aux pays occidentaux, constitue une force de l'Organisation et contribue à la légitimité de son action ainsi qu'à son appropriation par les pays bénéficiaires ;
- la rapidité de mobilisation de cette expertise, susceptible d'être mise en place dans des délais très courts, avec un formalisme limité ; les acteurs apprécient cette capacité de réaction et de déploiement rapide de l'Organisation, adaptée aux situations de crise, en comparaison à celle, plus lente, d'autres organisations internationales (ONU) ;
- la capacité d'alliance avec d'autres organisations internationales (ONU, UA, UE, CEDEAO, CEEAC, groupes de contact internationaux) ; ce mode opératoire partenarial contribue à maximiser les chances de résolution des situations de crise.

Illustration en République Démocratique du Congo

En Juillet 2015, à la demande de la Commission électorale nationale indépendante de RDC, l'OIF a mandaté une mission d'information et de contact, conduite par Pascal Couchepin, ancien président de la Confédération suisse, avec le général malien Siaka Sangare, en vue de mener un audit sur l'état du fichier électoral congolais. Cette mission a ainsi fourni une expertise utile aux forces en présence, le tout en coordination avec l'action des Nations-Unies.

4.1.3 Une performance de l'OIF également perceptible sur différents processus d'influence

L'OIF favorise la représentation de la Francophonie et de ses intérêts sur la scène internationale

L'Organisation favorise l'émergence et l'expression de points de vue francophones sur les grandes questions internationales en organisant par exemple des concertations francophones en marge des grandes conférences ou négociations internationales ou en mettant en place des groupes des ambassadeurs francophones (GAF).

La performance de l'Organisation est également reconnue en ce qui concerne l'intégration des pays du Sud francophones aux négociations internationales. En renforçant les compétences des négociateurs ou en produisant des contenus en langue française, elle peut sensiblement contribuer au renforcement des compétences des Etats francophones en matière de négociations internationales.

Illustration avec le rôle de l'OIF pour la CoP 21

Les discussions autour de l'engagement de l'OIF dans l'organisation de la Cop21 débutent fin 2014 lors du XVème sommet de la Francophonie. Les Chefs d'Etats et de gouvernements francophones décident de se mobiliser afin de favoriser la nécessaire réalisation d'un accord universel dans la lutte contre les changements climatiques. Ces discussions se poursuivent l'année suivante lors de la 31ème session de la Conférence ministérielle et aboutissent à la rédaction d'une résolution portant sur les enjeux de la Cop21. Celle-ci réaffirme l'engagement des représentants francophones en faveur d'un accord global qui se veut contraignant, mais également équilibré en tenant compte des capacités et situations nationales. L'objectif principal de limiter l'augmentation de la température mondiale en dessous de 2°C est confirmé. La résolution intègre également des préoccupations sur le développement, indissociables de la réalisation d'une société pérenne et durable. Les points et principes présentés sont largement inspirés des réflexions échangées lors de la manifestation francophone « *Objectif 2030 : Une dynamique francophone pour le succès du nouveau Programme de développement durable* » organisée en septembre 2015 lors du Sommet des Nations-Unis pour le développement.

Afin de formuler des mesures concrètes contre le réchauffement climatique, la Cop21 a exigé des Etats participant qu'ils établissent leurs Contributions Prévue Déterminées au niveau National (CPDN), c'est-à-dire leurs engagements chiffrés

de réduction de gaz à effet de serre. Ces documents complexes, en partis élaborés par l'OIF, ont soulevé de nombreuses difficultés dans les pays en développement disposant d'un faible nombre de techniciens. Dans cette optique, l'IFDD a organisé quatre ateliers au cours de l'année 2015, à Dakar, Libreville, Port-au-Prince et Hanoï pour l'élaboration de ces CPDN. Les participants y ont bénéficié d'un renforcement de capacité méthodologique. A cela, il faut ajouter la participation de l'IFDD aux sessions du Groupe de travail spécial sur la Plateforme de Durban pour une action renforcée (ADP) à travers des rencontres de négociateurs. Les acteurs francophones ont pu échanger afin d'harmoniser leurs informations et faire émerger une position commune.

L'IFDD a également cherché à mobiliser la société civile francophone sur ces enjeux en vue de l'événement médiatique que représente la Cop21. Plusieurs initiatives ont été soutenues, notamment celles destinées aux femmes et surtout aux jeunes, deux populations particulièrement sensibles aux changements climatiques. Ainsi, l'IFDD a appuyé le Réseau humanitaire Climat & Développement qui œuvre à faire du développement durable un levier de lutte contre la pauvreté ou encore le Forum préparatoire à la Cop21 sur le thème « les citoyens face aux enjeux des négociations sur les changements climatiques : solutions innovantes et messages clés ». En février 2015, une grande campagne consultative adressée à la jeunesse est lancée avec l'initiative « *J'ai à cœur ma planète* ». Largement diffusée et déployée, elle mobilise une large participation et aboutit à « *l'Appel des jeunes francophones pour un développement durable et solidaire* ». Enfin, l'implication de la jeunesse dans les enjeux environnementaux a été appuyée par l'OIF à travers une initiative originale, l'organisation de concours d'innovation numérique, financé par le Fonds pour l'innovation numérique. Les politiques urbaines ont également été mises à l'honneur avec comme thème « *Cités francophones durables* ».

Enfin, l'action de l'OIF en faveur de la Cop21 s'est également distinguée au niveau linguistique avec la promotion d'un dispositif innovant d'interprétation et de traduction pour appuyer les délégations francophones, dont certaines présentent encore quelques lacunes en anglais.

L'Organisation facilite par ailleurs la constitution d'alliances entre pays francophones pour faire avancer différentes causes des Etats et gouvernements membres sur la scène internationale. Ainsi, la Croatie a pu solliciter - lors d'une commission ministérielle de la Francophonie¹⁸ - l'appui des pays francophones pour sa candidature comme membre exécutif d'ONU Femmes pour la période 2016-2018, et pour l'élection d'une candidate croate comme juge à la Cour pénale internationale.

¹⁸ CMF du 26 novembre 2014.

L'OIF mobilise l'expertise de nombreux réseaux francophones

La capacité d'influence de l'OIF se manifeste également à travers son investissement dans de nombreux réseaux. Ces derniers lui permettent de mobiliser rapidement des experts très ciblés, pour les faire intervenir au service des valeurs et actions de la Francophonie.

Ceci est particulièrement notable dans le cadre de l'Objectif stratégique 3 « Contribuer au renforcement de la gouvernance démocratique, des droits de l'Homme, de l'Etat de droit et du rôle de la société civile ». Seize réseaux institutionnels agissent sur ces questions de régulation, de contrôle, de médiation et de promotion et protection des droits de l'Homme :

- Conférence internationale des barreaux de tradition juridique commune (CIB)
- Association du notariat francophone (ANF)
- Association des institutions supérieures de contrôle ayant en commun l'usage du français (AISCCUF)
- Association des cours constitutionnelles ayant en partage l'usage du français (ACCPUF)
- Association africaine des hautes juridictions francophones (AAHJF)
- Association des ombudsmans et médiateurs de la Francophonie (AOMF)
- Association des hautes juridictions de cassation des pays ayant en partage l'usage du français (AHJUCAF)
- Association francophone des commissions nationales des droits de l'Homme (AFCNDH)
- Union des conseils économiques et sociaux et institutions similaires des États et gouvernements des pays membres de la Francophonie (UCESIF)
- Réseau francophone des régulateurs des médias (REFRAM)
- Association francophone des autorités de protection des données personnelles (AFAPDP)
- Réseau francophone de diffusion du droit (RF2D)
- Réseau international francophone de formation policière (FRANCOPOL)
- Association internationale des procureurs et poursuivants francophones (AIPPF)
- Réseau des compétences électorales francophones (RECEF)
- Réseau francophone des conseils de la magistrature judiciaire (RFCMJ)

Outre ces réseaux institutionnels, l'OIF suit et anime plusieurs autres associations francophones internationales. Elle a ainsi favorisé la signature d'une Charte des associations professionnelles francophones (liant associations de métiers très variés). L'OIF anime par ailleurs les associations de jeunes, à travers une Plateforme internationale des réseaux jeunesse francophones (PIRJEJ). Elle exerce également une

veille sur les associations francophones intervenant dans le domaine de la culture ou de la langue (Réseau francophone de traducteurs et interprètes de conférence, Fédération internationale des professeurs de français, Association internationale des libraires francophones...).

Il existe de nombreux autres réseaux avec lesquels l'OIF entretient à ce jour peu de lien. On peut citer notamment plusieurs réseaux techniques comme la Zone franc, qui lie trois zones monétaires africaines avec le Trésor français, ou encore la coopération dans le domaine de la navigation aérienne (qui lie notamment la Direction générale de l'aviation civile française avec l'Agence pour la sécurité de la navigation aérienne en Afrique et à Madagascar). Plusieurs coopérations d'acteurs économiques sont à ce jour peu suivies par l'OIF, comme l'Association des transporteurs aériens francophones. Certains de ces acteurs pourraient être en demande d'un partenariat avec l'OIF. Cette dernière a donc encore un rôle possible à jouer en matière de suivi, voire de labellisation des réseaux.

L'influence de l'OIF est reconnue sur différents domaines transversaux

Au-delà de son expertise politique unanimement saluée, l'expertise de l'OIF est également reconnue sur certains domaines transversaux. Les évaluations externes des programmes de l'IFDD¹⁹ (2014), de l'action transversale « égalité entre les femmes et les hommes²⁰ » (2013) et celle de l'Observatoire de la langue française²¹ (2014) reconnaissent par exemple la contribution de l'expertise de l'Organisation aux débats internationaux relatifs au développement durable, à l'égalité des sexes et à la langue française.

- Développement durable

En matière d'environnement et de développement durable par exemple, l'expertise de l'IFDD (Institut de la Francophonie pour le développement durable) est reconnue par l'évaluation externe qui indique que l'Institut dispose d'une valeur ajoutée et d'avantages comparatifs sur les aspects suivants : « la capacité à produire et diffuser de l'information de qualité en langue française sur les questions du développement durable, de l'énergie et de l'environnement ; l'appui fourni aux pays francophones dans le cadre des négociations internationales et la mise à disposition de l'information en français sur leur état des lieux, leurs enjeux et défis ; l'accompagnement et le renforcement des capacités ainsi que la mobilisation d'une expertise technique de qualité, notamment sur les questions énergétiques ».

- Langue française

En matière de langue française, l'évaluation externe de l'Observatoire menée en 2014 confirmait que l'activité de l'Observatoire de la langue française, et en particulier la publication du *Rapport* quadriennal, représentait une contribution très significative à la stratégie de l'OIF et à la « cause Francophone » : le *Rapport* permet à la Francophonie de mieux « se connaître » elle-même ; il fournit un cadre de compréhension dans lequel

¹⁹ *Évaluation externe des programmes de l'Institut de la Francophonie pour le Développement Durable (IFDD)* janvier - juin 2014, Groupe-conseil baastel (Canada Québec), 2014, 177 pages.

²⁰ *Évaluation externe de l'action transversale « égalité entre les femmes et les hommes »* septembre 2012 - mars 2013, Groupe-conseil Baastel Itée (Canada Québec), 2013, 108 pages

²¹ *Évaluation externe de l'Observatoire de la langue française*, Cabinet Planète Publique, mai 2014, 134 pages.

s'insère l'action des acteurs de la Francophonie ; c'est une publication phare pour l'OIF ; en mettant en avant l'expansion du nombre de locuteurs francophones dans le monde, l'Observatoire rompt en effet le préjugé persistant d'une francophonie en déclin face à l'anglais.

L'évaluation notait également que l'Observatoire avait fortement renforcé la fiabilité de ses données pour le dénombrement des francophones, à partir du *Rapport* de 2010. Il s'est en effet appuyé non plus uniquement sur les questionnaires adressés aux États-membres, mais sur les chiffres issus des recensements nationaux, aboutissant ainsi à des données nettement plus solides.

- Égalité entre les femmes et les hommes

Concernant la défense de l'égalité entre les femmes et les hommes, le travail de l'OIF et sa capacité de mobilisation (par exemple, par la création du Réseau pour l'égalité Femme - Homme) sont également salués.

L'évaluation externe de l'action transversale « égalité entre les femmes et les hommes » considère ainsi comme « très satisfaisante » la performance de l'Organisation en matière de plaidoyer et de dialogue politique ainsi qu'en ce qui concerne la mobilisation et le renforcement des organisations de la société civile - domaines dans lequel elle a acquis une expérience dans le monde francophone. En revanche, les évaluateurs estiment que l'Organisation a un niveau de performance « moyen » relatif à l'appui aux États dans la mise en œuvre de leurs politiques et stratégies du genre (l'Organisation a moins d'expertise dans ce domaine que ONU - Femmes ou ex-ACDI).

Une influence à rendre plus opérationnelle

Ainsi, dans ces différents domaines, la force de l'OIF - notamment comparativement aux autres organisations internationales - semble résider dans sa capacité de consolidation d'expertises variées qui dépassent le clivage Nord/Sud et dans sa mobilisation de réseaux et d'organisations de la société civile francophone, notamment dans les pays du Sud.

Dans un registre plus opérationnel néanmoins, les évaluations des actions de l'OIF rapportent que l'Organisation a des difficultés à avoir un impact significatif sur le plan institutionnel et la mise en œuvre de politiques publiques.

Il convient par exemple de nuancer la performance de l'OIF en ce qui concerne son poids dans les négociations internationales. Ainsi que le décrivait les évaluateurs des programmes de l'IFDD « en dépit des appuis fournis et de quelques résultats probants récemment atteints, la Francophonie peine encore à être une force de propositions et les impacts restent difficilement mesurables »²². Malgré l'existence de processus de concertation, ces derniers ne semblent pas toujours suffisants pour faire émerger une position commune des États francophones lors des négociations internationales. Il convient toutefois de souligner la contrainte importante que représente les intérêts parfois divergents des États et gouvernements membres de la Francophonie, qui incluent

²² Evaluation externe des programmes de l'IFDD p11

de nombreux pays parmi les PMA ou les PED et d'autres plus développés, dont deux membres du G7.

4.1.4 Une performance plus variable sur les projets et programmes de développement

Au-delà de l'intervention dans les processus politiques ou les processus d'influence, évoqués ci-dessus, l'OIF intervient également en concevant et mettant en place de nombreux projets ou programmes de développement humain, répartis dans les quatre missions A, B, C et D. La performance de ces actions est variable.

Les programmes performants

L'Organisation a contribué sur la période 2010-2015 à la mise en œuvre de programmes innovants, dont la qualité est reconnue et appréciée par les pays bénéficiaires. Les programmes IFADEM et ELAN et la pertinence de leurs modèles innovants sont à cet égard régulièrement mis en avant, même s'ils restent perfectibles notamment dans leur articulation l'un à l'autre.

Ainsi, les innovations promues par IFADEM font partie de l'agenda 2030 pour l'éducation. Bien que se heurtant dans certains pays (exemple : RDC) aux difficultés d'équipement informatique et internet, le modèle d'apprentissage à distance d'IFADEM contribue d'une façon non négligeable à la qualité et à l'équité de l'éducation par la formation d'un grand nombre d'enseignants et le renforcement des capacités des personnels et des institutions nationales en charge de la formation continue des enseignants. Les programmes soutenus par le Partenariat Mondial pour l'Education utilisent du matériel et des méthodes de formation mis au point par IFADEM.

Dans les huit pays de la zone Afrique impliqués dans le programme Ecole et langues nationales (ELAN), l'éducation bi-plurielle est désormais considérée comme un axe de réussite à l'école. Les premiers résultats de l'évaluation des acquis des élèves du projet pilote « Apprendre à lire et à écrire dans une première langue africaine et en français » montrent un impact très positif du dispositif sur les compétences langagières, orales et écrites, des élèves qui ont pu en bénéficier. Cet impact positif apparaît aussi bien dans la comparaison entre les « élèves ELAN » et d'autres élèves bénéficiant d'un enseignement monolingue qu'entre les « élèves ELAN » et des élèves qui bénéficient déjà d'une autre approche bilingue.

Des projets positifs, plus limités

De nombreux projets, d'un périmètre plus limité que les programmes évoqués ci-dessus, ou d'une densité moins marquée, peuvent également être mis en avant comme plutôt efficaces et porteurs de performance. La méta-évaluation réalisée en 2014 par l'OIF valide effectivement la contribution de ce type de projets ou programmes aux changements constatés.

Parmi ces actions peuvent être cités :

- le développement de la FPT qui contribue à la promotion de la langue française, au développement économique des pays membres et à la

création d'emploi pour les jeunes (évaluation Programmes d'appui aux politiques nationales de FPT, 2014) ;

- différents projets conduits en matière de gouvernance et de droits de l'Homme : renforcement des institutions nationales des droits de l'Homme, lutte contre la peine de mort, lutte contre l'extrémisme violent, ... ;
- des actions, projets ou programmes relatifs à la langue française : campagne « le français est une chance », programme Le français dans les relations internationales, ... ;
- des projets culturels : bibliothèques numériques francophones, jeux de la francophonie, projet de soutien de la presse francophone au Liban pour sa transition numérique, ...

De petits projets ou actions à plus-value insuffisamment visible

Au-delà des programmes évoqués ci-dessus, de nombreuses actions se caractérisent par un volume ou une durée trop limitée pour produire des effets satisfaisants. Les interlocuteurs rencontrés évoquent fréquemment les pressions des Etats pour déployer certaines de ces actions. Les évaluations réalisées identifient également régulièrement un risque de « saupoudrage » qui nuit à l'efficacité de l'action. Les trois missions de terrain conduite en Roumanie, au Togo et en RDC ont permis d'observer des approches de cette nature.

Le recentrage opéré avec la nouvelle programmation 2015-2018 a déjà permis de limiter cette approche en resserrant les programmes pour les densifier et diminuer l'éparpillement sur de nombreux projets. Les petits projets présentent aussi parfois l'avantage de faciliter la modélisation : une fois que le modèle est conçu et expérimenté, on peut alors changer d'échelle et viser des cibles plus importantes.

Mais cette démarche laisse subsister plusieurs ensembles de programmes, davantage tournés vers un objectif général plutôt que vers un but précis, comme c'est le cas avec des programmes bien ciblés tels que Le français dans les relations internationales (programme 1.1.2), Transitions et processus électoraux (4.1.2), ELAN (5.1.2), Jeux de la Francophonie (6.1.3) ou Entrepreneuriat des jeunes et des femmes (8.1.1).

Parmi ces programmes encore larges, favorisant le financement d'actions trop limitées ou insuffisamment structurées, peuvent notamment être cités les programmes Politiques culturelles et développement (programme 2.1.1), Industries culturelles et créatives (2.1.2), Médias et liberté de la presse (3.1.3), Mobilité et renforcement des capacités des jeunes (6.1.1), Développement des échanges économiques (8.1.2).

Les difficultés à surmonter en matière de performance des projets et programmes

La première difficulté à surmonter est la difficulté à caractériser et mesurer les résultats des projets mis en œuvre. Il est souvent difficile de dire et mesurer l'utilité de ces projets sur le terrain. L'OIF peut avoir du mal à démontrer sa plus-value sur certains projets, par rapport à d'autres acteurs. Les évaluations mentionnent régulièrement ce problème et pointent les défauts de conception des indicateurs et des outils de gestion inadéquats.

Les effets de plusieurs projets ou programmes sont également difficiles à matérialiser à l'échelle d'un seul pays, qui n'est pas l'échelle de programmation de l'OIF. C'est le cas en RDC, où seuls trois programmes sont particulièrement visibles à l'échelle nationale (Transitions électorales, ELAN, IFADEM). Mais c'est également le cas dans des pays qui accueillent pourtant un Bureau régional de l'OIF, comme la Roumanie et le Togo : en effet, les bureaux régionaux n'entretiennent pas une relation particulière avec un Etat mais avec plusieurs ; l'action locale de l'OIF est en conséquence peu visible, diluée entre les différents Etats concernés. Une nouvelle dynamique régionale a toutefois été lancée, avec l'élaboration et la mise en œuvre de plans d'actions régionaux, en cohérence avec une plus grande décentralisation des programmes de l'OIF au niveau des UHS, dont les Bureaux régionaux.

Au-delà de ces problèmes, la principale difficulté rencontrée est celle du changement d'échelle. Même lorsque la qualité et l'efficacité des programmes sont reconnues à l'échelle localisée de leur mise en œuvre, l'Organisation rencontre des difficultés pour trouver les ressources nécessaires ou les relais pour opérer la généralisation de ces programmes.

L'évaluation externe du programme IFADEM juge par exemple que le programme a une efficacité à une échelle localisée, centrée sur les acteurs bénéficiaires, mais que l'intégration du programme IFADEM aux politiques sectorielles d'éducation est très variable selon les pays.

Le programme VALOFRASE relatif au développement du français en Asie du Sud-Est, co-financé France-OIF mais ne figurant plus aujourd'hui dans la programmation de l'OIF, a également eu une performance variable selon les pays bénéficiaires : selon les évaluateurs, au Cambodge, le projet s'inscrit dans le cadre du plan national de l'Education pour tous adopté par le gouvernement et s'inscrit dans la réforme du système éducatif, de même qu'au Laos ; en revanche, au Vietnam, le français est davantage considéré comme une langue étrangère parmi d'autres et l'articulation du programme avec les plans nationaux est moins nette.

4.1.5 Une logique d'action fortement dépendante d'un montant moyen limité par programme

Dans une optique de déploiement des principes de la Gestion axée sur les résultats, l'OIF est aujourd'hui parvenue à un ensemble structuré de 23 programmes (hors actions transversales) regroupés en 8 objectifs stratégiques, eux-mêmes rassemblés en 4 missions. Cette approche, qui donne de la visibilité à l'action, est nourrie par un financement annuel moyen, pour la période d'évaluation 2010-2015, de 26,4 millions d'euros, soit 781 milliers d'euros par programme en moyenne annuelle.

Ce chiffre dicte la logique d'action de l'OIF, même s'il n'est pas tout à fait complet puisqu'il n'incorpore pas la valeur des rémunérations versées aux professionnels mettant en œuvre ces programmes à l'intérieur de l'OIF. Un montant aussi limité annuellement par programme ne peut en aucun cas permettre une intervention directe de transformation macro-économique ou macro-sociale, face à des besoins linguistiques, éducatifs, démocratiques ou économiques aussi importants dans les pays francophones.

L'OIF ne peut en aucun cas, se positionner sur un terrain qui serait celui de l'opérateur, en charge de déployer des moyens à la hauteur des enjeux auxquels il est confronté. Le rapport à la CMF de Dakar, en 2014, formulait explicitement cette logique²³ :

« Parce qu'elle n'est pas une agence de financement du développement, l'OIF intervient essentiellement dans la formation des acteurs concernés, la mobilisation de l'expertise francophone, la collecte et l'échange d'informations et de bonnes pratiques, le soutien à la création et aux projets innovants. L'OIF dispose à cet effet d'atouts uniques qui lui ont permis de bâtir une stratégie et des modes d'action efficaces, reconnus et appréciés par les pays bénéficiaires. Ces dernières années, l'OIF a conçu des programmes innovants, expérimenté leur première mise en œuvre, favorisé leur appropriation rapide par les États et gouvernements et par les publics concernés, recherché des financements extérieurs. Depuis 2006, un nombre important de ces expérimentations ont été réalisées et réussies permettant de mobiliser des ressources extrabudgétaires. »

Les avantages comparatifs de l'OIF sont donc bien identifiés comme devant se conformer à la hauteur des financements disponibles. L'OIF a ainsi une performance sur des programmes qui ne nécessitent pas des volumes budgétaires très élevés : cette performance est avérée sur la scène politique, notamment en matière de règlement de crises et d'accompagnement des processus de transition et des élections ; le rôle de l'OIF est également reconnu au sein de différents processus d'influence et à travers une capacité d'innovation saluée notamment en matière de modèles de formation. L'Organisation intervient ainsi de manière efficace au travers de modes opératoires tels que le renforcement des capacités locales, la promotion du dialogue et de la concertation, la mobilisation d'organisations de la société civile et la conduite d'expérimentations.

Cette approche claire ne semble pas toujours pleinement partagée dans le dialogue qui existe entre l'OIF et son principal financeur que représente la France. Quelques doutes subsistent quant à un réel recentrage des moyens sur les avantages comparatifs de l'Organisation. Le sentiment d'éparpillement de l'énergie et des ressources est parfois encore fort et contribue à véhiculer une image parfois inexacte de l'Organisation.

4.2 Des systèmes et outils de suivi de l'impact développés, mais non encore pleinement appropriés et utilisés

Rappel question 2.2 du cahier des charges : *La gouvernance de l'OIF lui permet-elle d'être efficace et redevable vis-à-vis de ses Etats et gouvernements membres ? L'OIF dispose-t-elle des systèmes et outils adéquats pour suivre et mesurer de façon satisfaisante l'impact de*

²³ L'OIF en action 2006 - 2014, rapport à la CMF DAKAR

son action ?

4.2.1 Faits et constats : Les modalités de suivi de l'impact et de reddition de comptes de l'Organisation

La Plateforme des instances de la Francophonie

- Depuis 2011, une Plateforme de travail des instances de la Francophonie est mise à la disposition des délégations des Etats et gouvernements membres et des partenaires autorisés. Elle rassemble le calendrier des réunions, les documents de travail, les principaux textes de références et les documents adoptés en instance.

Les indicateurs de suivi des actions

- Des indicateurs d'effets ont été définis pour chacune des deux programmations concernant la période soumise à évaluation. Leur déploiement est le suivant :

Programmation 2010-2013	Programmation 2015-2018
58 indicateurs d'effets à moyen terme	26 indicateurs de résultats intermédiaires
365 indicateurs d'effets à court terme	80 indicateurs de résultats immédiats
→ Sous-total : 423 indicateurs d'effets	→ Sous-total : 106 indicateurs de résultats
1017 indicateurs de produits et de services	
→ Total : 1.440 indicateurs	→ Total : 106 indicateurs

Source : OIF, *Compte rendu d'exécution 2010-2016*

Les documents de suivi des programmes

- L'OIF produit chaque année, à destination des Etats membres, un compte rendu d'exécution des programmes permettant d'apprécier l'évolution de chaque programme et l'atteinte des résultats.
- Pour la programmation 2010-2013 et 2014, les rubriques utilisées ont été les suivantes :

BUDGET
Initial
Alloué
Ordonnancé
Taux d'exécution
RESUME NARRATIF DU PROJET
Effets à court terme et modes d'intervention
Résultats obtenus
Principales réalisations
Degré d'atteinte des effets à court terme
Difficultés rencontrées

- Pour la programmation 2015-2018, les rubriques sont maintenant les suivantes :

Résultat intermédiaire attendu
Contexte et enjeux du programme
Résultats atteints
Résultat immédiat 1
Résultat immédiat 2
Résultat immédiat 3
Changements significatifs
Indicateurs
Éléments budgétaires

Le système d'évaluation

- Depuis 2000, 22 évaluations externes ont été conduites pour l'OIF (+1 Méta-évaluation sur la programmation 2010 - 2013)
- La DPDS dispose d'un budget de 300 K€ par an dédié principalement aux évaluations (aux côtés des travaux de prospective et de planification stratégique) ; un projet est en cours de réserver 1% des budgets de programme à l'évaluation

4.2.2 Une amélioration sensible des systèmes et outils de gestion et de mesure de l'impact depuis 2010

Une mise à disposition significative d'informations à destination des Etats membres

La Plateforme des instances de la Francophonie est un outil de travail et de communication, au sein de l'Organisation comme avec les délégations des États et gouvernements membres et les partenaires institutionnels autorisés. Cette source de documentation archive trois mille documents en lien avec les réunions de ces instances, depuis la première Conférence des chefs d'État et de gouvernement des pays ayant le français en partage, tenue à Paris en 1986. En janvier 2015, la Plateforme avait enregistré 75 000 visites depuis son lancement, en mai 2011²⁴.

Avant chaque réunion, l'ordre du jour est publié et des éventuels documents de travail sont partagés. A l'issue de la réunion, un compte-rendu et un relevé des décisions sont systématiquement publiés. Par exemple, pour la 14^{ème} réunion du Groupe de travail sur les barèmes des contributions qui s'est déroulée à Paris le 18 octobre 2016, les documents suivants ont été publiés sur la plateforme : l'ordre du jour ; le rapport et le relevé des conclusions ; les documents de travail (Etat intermédiaire des contributions statutaires OIF au titre de l'année 2016 au 30 septembre 2016 ; Tableau synthétique des plans d'apurement des contributions statutaires à l'OIF).

²⁴ Guide de l'utilisateur de la Plateforme de travail des instances de la Francophonie

De manière générale, cette production est appréciée des Etats-membres qui considèrent être mieux informés qu'auparavant.

Un développement de la Gestion axée sur les résultats

Au-delà de l'OIF, une plus grande recherche d'efficacité dans le fonctionnement de la part des bailleurs de l'aide au développement a abouti à la formulation d'engagements dans la « Déclaration de Paris » en 2005. Ce document pose une série de principes d'action, dont notamment la gestion axée sur les résultats. L'UNESCO, par exemple, a fortement mis en avant ces principes dans le plan de transformation de son organisation (« Changer l'Unesco ») à partir de 1999.

Bien que s'inscrivant plus tardivement dans cette dynamique de réforme, l'OIF a repris dans le Plan de Gestion Stratégique adopté en 2009, les principes d'actions et les méthodes qui se sont imposées peu à peu dans les différentes organisations de coopération et a pris en compte les retours d'expérience de ces réformes.

Le volet 6 du PGS est ainsi dédié au déploiement de la GAR. L'évaluation du PGS notait que « la notion (est) entrée dans le langage courant des agents de l'Organisation, soulignant positivement la capacité du PGS sur ce sujet à intégrer des thématiques nouvelles de manière pérenne dans les esprits et les pratiques des agents. »

Les enjeux liés à la GAR et à sa mise en place sont connus et partagés par les différents acteurs de l'Organisation. Les agents de l'OIF ont bénéficié de formations sur le sujet et/ou se sont vus remettre des manuels à disposition. Ces temps d'apprentissage et ces outils ont été jugés « particulièrement pertinents et utiles » selon l'évaluation du PGS.

La GAR était également une attente forte des Etats et gouvernements membres. Leurs représentants notent des améliorations sensibles quant à la visibilité sur les actions, notamment depuis la dernière programmation.

Des comptes rendus de l'exécution de la programmation de meilleure qualité

Selon l'Organisation, les améliorations permises par le renforcement de la stratégie axée sur les résultats et les réformes techniques et stratégiques associées, contribuent à l'amélioration de la qualité des comptes rendus d'exécution pour les Etats-membres.

« Les comptes rendus d'exécution ont été enrichis chaque année avec une analyse à la fois qualitative et quantitative allant des résultats les plus concrets jusqu'aux résultats de haut niveau.

A la faveur de l'évolution de projets vers des programmes plus structurants dans la nouvelle programmation 2015 - 2018, le compte-rendu d'exécution devrait gagner en qualité et permettre une analyse plus fine des résultats atteints et des inflexions proposées. »²⁵

De fait, les éléments de description et d'analyse proposés permettent de manière ramassée et homogène de disposer d'informations quantitatives et qualitatives pour

²⁵ CR exécution de la programmation 2010 - 2013 /14 p8

chaque programme. Ces supports fournissent une vue d'ensemble et favorisent la mise en débat argumentée des performances des programmes.

Des standards d'évaluation de programmes de bon niveau

Au vu du budget consacré (moins de 300 000€ par an), de l'affectation de deux chargés de mission spécialisés et du nombre d'évaluations conduites (22 depuis 2000), l'effort d'évaluation de programmes de l'Organisation peut être qualifié de soutenu, au regard des pratiques habituelles d'une organisation publique de taille moyenne. La culture de l'évaluation existe au sein des instances dirigeantes de l'Organisation.

L'appui fourni par l'OIF à la création d'un Réseau Francophone de l'Evaluation en 2013, rassemblant 16 sociétés nationales d'évaluation de politiques publiques du monde francophone, et à son développement en 2014 et 2015, a également été un des signes de cet investissement.

La réalisation par la Direction de la Planification et de l'Evaluation, en 2014, d'une méta-évaluation tirant les enseignements de 6 évaluations conduites sur la programmation 2010 - 2013, et dont les recommandations ont été prises en compte dans l'élaboration de la programmation 2015-2018, constitue également une pratique rare, témoignant d'une sensibilité avancée à l'intérêt des démarches d'évaluation.

4.2.3 Des ajustements encore nécessaires pour que le système de suivi d'impact et de reddition des comptes soit pleinement approprié

Un partage d'informations parfois tardif

Au-delà de l'intérêt de la Plateforme des instances dans le développement d'un système de suivi ou de reddition des comptes, certains interlocuteurs nationaux estiment que ce niveau de partage d'information n'est pas tout à fait satisfaisant et que certains points sont perfectibles administrativement. Certains estiment par exemple que les documents sont envoyés dans des délais trop courts avant les réunions pour permettre une appropriation et une préparation optimales par les délégations.

Un choix d'indicateurs pas toujours pertinent

Plusieurs critiques sont formulées par les Directions de l'OIF à l'encontre du choix des indicateurs de résultats. Certains doutent par exemple de la suffisance du nombre restreint d'indicateurs pour rendre compte de l'ensemble de l'action réalisée ; d'autres s'interrogent sur la pertinence des indicateurs quantitatifs pour rendre compte des actions réalisées, notamment pour les actions politiques et culturelles. Les Directions ayant été parties prenantes dans la formulation des indicateurs de résultats au moment de la conception des programmes et du système de suivi et évaluation en 2014, ces positions reflètent peut-être cependant davantage un manque de différenciation de la part de ces dernières, entre un système de suivi global pour la reddition des comptes auprès des instances de la Francophonie et un suivi plus détaillé pour la gestion fine des actions de programmation.

Les audits ou évaluations réalisés font état également de limites en ce sens :

- l'évaluation du programme « Fonds francophone des Inforoutes » reconnaît des difficultés de gestion et de suivi lesquelles s'expliquent en partie par un manque (quantitatif) de moyens humains et par la faiblesse des outils de gestion ;
- l'évaluation de l'action transversale « égalité entre les femmes et les hommes » estime que les indicateurs de résultats de l'action manquent de cibles, ce qui limite la mesure des résultats ;
- l'auditeur externe de l'Organisation internationale de la Francophonie²⁶ estime que les indicateurs prévus dans la programmation 2010 - 13 étaient trop nombreux (24 pour le seul Observatoire) ce qui nuit à la qualité de leur renseignement.

Certains ajustements semblent donc nécessaires afin de parvenir à l'identification d'indicateurs en quantité et en qualité suffisantes pour rendre compte de l'action. Le compte-rendu d'exécution de la programmation 2015-2016 ²⁷ faisait le constat de certaines marges d'amélioration :

- « - Certains indicateurs non renseignés encore sont en cours de collecte.
- Au cours de la mise en œuvre, certains indicateurs se sont révélés moins inappropriés et nécessiteront des ajustements dans leur formulation.
- Parmi les indicateurs renseignés, certains programmes ont d'ores et déjà dépassé les cibles qu'ils s'étaient fixés. Cela peut souligner la performance de certains, mais appelle avant tout à réaliser des progrès dans l'estimation des cibles.
- Certains indicateurs peuvent susciter des interrogations quant à la méthodologie avec laquelle ils ont été renseignés. La DPDS s'emploie, en lien avec les directions de programme, à améliorer en continu la qualité des mesures afin d'en asseoir la crédibilité. Ce travail se fait de façon progressive au cours du quadriennium »²⁸

La méta-évaluation jugeait également que les évaluations rencontraient des difficultés à caractériser les résultats des actions de l'Organisation :

- « Les évaluations éprouvent des difficultés récurrentes à caractériser et mesurer les résultats. Cela tient à l'évaluabilité même des projets mais questionne également les modalités de suivi et d'évaluation de l'Organisation et de ses partenaires. »²⁹

Une amélioration du suivi de la programmation à poursuivre

Le compte-rendu d'exécution 2010 / 2013-14 de l'Organisation constate l'amélioration de la démarche fondée sur les résultats au cours de la période 2010 - 13/14 en estimant que « *cette culture se trouve définitivement ancrée au sein de l'Organisation* ».

²⁶ 30^{ème} session de la Conférence ministérielle de la Francophonie. Intervention de l'auditeur externe de l'Organisation internationale de la Francophonie. Dakar 26/27 novembre 2014. P6

²⁷ compte-rendu portant sur les dix-huit premiers mois de mise en œuvre des programmes, de janvier 2015 à juillet 2016

²⁸ Compte-rendu d'exécution 2016

²⁹ Méta-évaluation, p5

Mais il fait état également, malgré ces progrès notables, d'ajustements nécessaires pour que les systèmes et les outils de suivi et de mesure de l'impact de l'Organisation soient exploités et aient les effets attendus, notamment en matière de reddition des comptes. A ce titre, le compte-rendu d'exécution 2010 / 2013 /14 relevait que « *l'appareillage et les outils de mesure ont pu se révéler parfois complexes à utiliser et pas assez adaptés à la nature des interventions de l'OIF* ».

L'évaluation du PGS concluait plus généralement que les systèmes et outils de gestion étaient en cours d'appropriation.

Une démarche a ainsi été réalisée en 2015 sur la base des enseignements tirés des évaluations citées, pour améliorer les indicateurs des programmes et une nouvelle méthodologie a été adoptée pour le quadriennium 2015-2018. Ces approches semblent porter leurs fruits puisque 83% des indicateurs sont renseignés dans le compte rendu d'exécution 2016, alors qu'un nombre limité ne l'était de manière systématique et rigoureuse dans les précédents.

Une appropriation des évaluations à développer

Si la culture de l'évaluation est bien ancrée et ses principes bien affichés, son assimilation est encore limitée dans l'encadrement de l'OIF, qui ne semble pas toujours consommateur d'évaluation comme outil d'aide à la décision. A ce titre, la méta-évaluation rejoint le constat du rapport d'expertise du système d'évaluation de 2012, d'une faible implication de certains organes de directions concernés dans la formulation des questionnements et des enjeux stratégiques des évaluations.

Face à ces constats, l'Organisation affiche son objectif de consolider sa capacité évaluative (volonté d'optimiser les ressources dédiées à l'évaluation au sein de la DPDS, ambition de former les membres du secrétariat à l'évaluation pour renforcer la capacité évaluative...) et les mesures qu'elle prend dans ce sens confortent sa position (définition en cours d'un plan d'évaluation pour rendre l'évaluation plus stratégique, projet de réserver 1% des budgets des programmes à l'évaluation...).

5 Des modalités de mise en œuvre en voie d'amélioration, à mieux articuler avec l'action bilatérale de la France

Rappel question 3 du cahier des charges : Analyser les modalités de la mise en œuvre des activités de l'OIF, avec un regard particulier sur les pays prioritaires de l'aide publique au développement française

5.1 Une progression dans les outils permettant l'amélioration de l'efficacité

Rappel question 3.1 du cahier des charges : Globalement le dispositif de mise en œuvre des programmes de l'OIF est-il efficace ?

5.1.1 Faits et constats : la réorganisation interne engagée via le PGS

Le Plan de Gestion Stratégique adopté en 2009 visait en grande partie à améliorer l'efficacité de l'OIF. Pour ce faire, plusieurs grandes réformes ont été engagées, concernant à la fois l'adoption d'une structure organisationnelle et décisionnelle simplifiée, l'amélioration des instruments de gestion, ainsi que le développement d'instruments de mesure des réalisations et de leurs effets. Le contenu de ces axes est détaillé ci-dessous.

Actions menées dans le cadre du PGS : Adoption d'une structure organisationnelle et décisionnelle simplifiée

- Amélioration de l'articulation Administrateur - Secrétariat Général
- Création du Bureau de l'administrateur
- Refonte de l'organisation
- Repositionnement du conseil de direction
- Audit des UHS et création du poste de coordinateur
- Délégation de pouvoir RH pour les UHS
- Délégation de pouvoir financier

Actions menées dans le cadre du PGS : Amélioration des instruments de gestion

- 7 directives administratives revues
- Adoption d'un outil de comptabilité analytique (2011)
- Adaptation du SIG (1.0)

- Refonte complète du SIG
- Gestion électronique des documents (hors PGS)

Actions menées dans le cadre du PGS : Mesure des effets des réalisations

- Elaboration de cadres de mesures de la performance
- Revue du système de rapport
- Manuel sur la GAR
- Formations sur la GAR

La majorité des 25 projets du PGS ont été réalisés dans les années 2009-2013. L'évaluation du PGS a ensuite été conduite au premier semestre 2015 et a débouché sur plusieurs recommandations. Suite à ces travaux, l'OIF a élaboré un Plan de Modernisation Intégrée, ayant pour objet de poursuivre les modifications nécessaires en termes d'organisation, de gestion et de management. L'année 2015 a donc constitué une année de transition.

Les différentes actions du Plan de Modernisation se sont progressivement mises en place en 2016. Les analyses effectuées ci-après, sur la période d'évaluation 2010-2015, sont donc susceptibles d'être modifiées significativement par les résultats de ces nouvelles réformes, mises en place en parallèle au déploiement de la présente évaluation. Ces éléments sont pris en compte dans le travail d'élaboration des recommandations.

5.1.2 Une structure et des modalités de travail modifiées, en cours d'optimisation

Gouvernance et coopération interne

Précédemment à la mise en place du PGS, le constat d'un manque de travail conjoint entre les différents services et directions de l'OIF avait été établi. Le diagnostic faisait état d'un défaut de clarté dans les responsabilités de chacun, mais également de modalités de coordination concrètes insuffisamment organisées.

Le PGS a, sur ce sujet, apporté des modifications importantes dont l'objectif était d'améliorer la synergie en interne. L'OIF a en effet procédé à travers ce Plan à une redéfinition des directions du siège ainsi qu'à un recentrage de sa programmation.

L'évaluation du PGS a mis en avant l'effet significatif de ces actions sur les représentations en interne : le fonctionnement pré-PGS semblait en effet très marqué par la représentation collective partagée qu'un projet était associé à une personne, représentation qui a été modifiée par les changements menés.

Concernant la redéfinition de la structure, les modifications apportées restaient enrevanche, au moment de l'évaluation du PGS, encore mal identifiées en interne, conduisant à des difficultés persistantes pour identifier clairement la répartition des rôles de chacun ainsi que le circuit de décision.

A ce jour, des évolutions ont eu lieu, avec un nouvel organigramme et des directions indiquant vouloir mettre en place de nouvelles modalités de management, notamment à travers la mise en place d'équipes-programmes inter-directions et liant siège et unités hors-siège. Ces processus devraient modifier positivement les coopérations entre agents et entre directions.

Place des UHS

En ce qui concerne la place des unités hors siège (UHS) au sein de l'institution, une ambiguïté a persisté sur la période couverte par le PGS. En effet, selon l'évaluation menée à ce sujet, le PGS n'a pas permis de redéfinition claire de leur rôle.

Sur la période d'évaluation 2010-2015, les UHS apparaissent ainsi avant tout comme des unités d'exécution, agissant sur fonds délégués et appliquant des programmes émanant du siège. Leurs capacités de mise en œuvre sont encore jugées restreintes à ce jour, du fait de la limitation des budgets leur étant directement attribués. Les missions de terrain réalisées ont également pu mettre en avant la difficulté pour certains acteurs locaux à s'adapter aux modalités partenariales fixées au siège de l'OIF.

La mise en place récente de plans d'actions régionaux élaborés par les bureaux régionaux eux-mêmes en concertation avec les directions du siège apporte cependant désormais un changement important. Seul le programme du Bureau Régional d'Europe Centrale et Orientale (BRECO) est aujourd'hui pleinement opérationnel, les autres plans d'actions régionaux étant encore en cours de définition. La concrétisation récente de ce plan porté par le BRECO ne permet pas encore, à ce jour, de percevoir les effets de cette évolution. Cette pratique suscite cependant des attentes fortes, ces plans régionaux devant notamment permettre de faire remonter les besoins locaux concrets et de mobiliser de nouveaux financements de la part des Etats et gouvernements membres sur le terrain, même si la programmation en tant que telle reste élaborée au siège, en concertation avec les unités hors-siège, et sur la base des échanges avec les délégations des Etats et gouvernements membres au sein des instances de l'OIF.

Globalement, si des évolutions importantes ont été apportées et sont encore en cours à ce jour concernant la structure et les modalités de travail internes de l'OIF, l'impact de ces changements reste aujourd'hui encore limité et n'a pas encore permis de renforcer pleinement l'efficacité et la pertinence de son action.

5.1.3 Une introduction de nouveaux instruments et méthodes de gestion, encore en phase d'appropriation

Le constat de départ du PGS faisait état d'outils de gestion inadaptés, tant pour la mise en œuvre que pour le suivi des actions. La nécessité d'une refonte de ces derniers était largement partagé. Un effort de modernisation de l'institution a donc été entrepris, à travers principalement le passage à la comptabilité analytique, la revue des directives administratives, l'adoption de nouveaux outils de gestion, ou l'introduction de mécanismes de Gestion Axée sur les Résultats (GAR).

Selon les agents, le PGS a alors permis des transformations majeures, attendues et perçues comme apportant une véritable plus-value pour la mise en œuvre des actions de

L'OIF : le passage à la comptabilité analytique a été jugé incontournable ; la revue des directives administratives, clarifiant certaines pratiques, a été perçue comme réussie ; les enjeux liés à la GAR et à sa mise en place ont également été largement partagés par les différents acteurs de l'Organisation.

Malgré cet accueil favorable aux mutations entreprises (la démarche et les objectifs du PGS ont été globalement bien accueillis et partagés par les agents de l'Organisation), l'évaluation du PGS a mis en évidence des difficultés encore présente dans l'appropriation des nouveaux outils et des nouvelles pratiques adoptées. Le processus d'accompagnement élaboré pour aider à la mise en œuvre du PGS (formations, manuels, guides...) n'a en effet pas toujours permis de transcrire directement ces nouvelles pratiques dans le quotidien, entraînant des dysfonctionnements.

Pour autant, de nombreux acteurs estiment nécessaire de passer par une « phase de rodage », l'appropriation de changements si importants nécessitant une inscription dans le temps long. A terme, les modifications devraient alors avoir « une véritable plus-value à l'avenir » selon les conclusions de l'évaluation du PGS. Nombre d'interlocuteurs travaillant avec l'OIF ont d'ores et déjà constaté des améliorations sur la période 2010-2015.

5.1.4 Des pratiques partenariales et de coopération à améliorer

L'OIF mobilise de nombreux partenaires dans le cadre de la mise en œuvre de ses actions, aussi bien à travers le financement de projets locaux, qu'en s'associant à des acteurs nationaux pour le développement de ses programmes. Si l'idée d'un travail partenarial n'est nullement remise en cause, des critiques ont été émises concernant les modalités de mise en œuvre de ces partenariats, à commencer par leur manque de pérennité. Les acteurs rencontrés lors des missions de terrain ont effectivement pointé la dimension trop ponctuelle de ces partenariats, les financements attribués n'étant pas nécessairement inscrits dans la durée. La méta-évaluation de l'OIF émet même l'idée d'une « démarche reposant le plus souvent sur des opérations ad hoc, selon une logique d'opportunité », déplorant que ces modalités ne soient pas envisagées de façon plus stratégique.

Parallèlement, les partenariats de l'OIF font l'objet d'un certain poids bureaucratique : complexité, lourdeur, formalisme, culture du contrôle ont été invoqués au cours des entretiens avec des acteurs français, pour caractériser ces partenariats. Des difficultés de gouvernance ont également été relevées, concernant la définition des responsabilités ou les modalités de coordination. Plus généralement, une absence de démarche proactive de recherche systématique de synergies a même été regrettée.

Le PGS a ici encore apporté des solutions, dont les effets sont à ce jour fortement attendus. En particulier, une cellule ad hoc visant à traiter ce sujet a été créée pour répondre au besoin des agents de l'OIF de partager leurs bonnes pratiques et de monter en compétence sur ce sujet. La prise en compte de cet enjeu apparaît cependant sous-estimée dans le cadre du PGS, certains interlocuteurs ayant regretté le peu de moyens accordés au travail sur les partenariats (cf évaluation PGS).

Des progrès semblent donc encore attendus sur ces pratiques qui sont jugées bénéfiques pour les projets, permettant de renforcer et mutualiser expertises, savoir-faire, voire

financements. Une action apparaît également à mener sur la visibilité des actions de l'OIF auprès de ses partenaires, les incompréhensions existantes pouvant nuire au bon déroulement de ces partenariats ou à leur déploiement quantitatif.

Les évolutions récentes de l'organigramme de l'OIF suggère qu'une plus grande place devrait être accordé à cette priorité. En effet, un conseiller dédié aux relations partenariales a été nommé au Cabinet de la Secrétaire générale.

5.2 Un intérêt limité à l'appréciation par pays de l'efficience d'intervention de l'OIF

Rappel question 3.2 du cahier des charges : Est-il possible de dégager une typologie des contextes d'intervention (pays) pour lesquels les interventions de l'OIF sont plus ou moins efficaces ?

5.2.1 Faits et constats : éléments d'appréciation des interventions de l'OIF par pays

L'échelle du pays n'est pas utilisée par l'OIF comme échelle d'analyse

- Il n'existe pas de typologie de pays, utilisée par l'OIF pour caractériser la mise en œuvre de ses programmes. Depuis la programmation 2015-2018, un tableau de couverture géographique de la programmation a cependant été élaboré, mais il s'applique à 9 grandes sous-régions (exemples : Afrique de l'Ouest, Caraïbes, Europe centrale et orientale, ...) et non à l'ensemble des Etats et gouvernements membres de l'OIF ; pour 4 des 26 programmes (programmes 1.1.3., 5.1.1., 5.1.3., 5.1.4.), un ciblage par pays apparaît, mais cela reste exceptionnel.
- Les comptes rendus d'exécution de la programmation sur la période 2010-2015 peuvent mentionner ponctuellement des réalisations par pays, mais ne sont pas organisés pour restituer systématiquement ces dernières pour chaque Etat ou gouvernement membre
- Il n'existe pas non plus d'évaluation de projet, de programme ou d'orientation stratégique, axée sur un pays particulier.

5.2.2 Une limite d'appréciation par pays de l'efficience d'intervention de l'OIF

Dans les programmations 2010-2014 et les programmations précédentes, la mise en œuvre des programmes n'a jamais été prévue par pays ou groupe de pays, mais toujours de manière beaucoup plus globale, malgré les demandes régulières de plusieurs Etats. La seule exception à cette position est constituée par le dispositif des pactes linguistiques nationaux qui permet de formaliser l'approche de l'OIF pour un pays donné, sur la seule question de la langue française.

La programmation 2015-2018 modifie cette approche en déclinant partiellement la programmation par région. Ainsi, un plan régional pour l'Europe centrale et orientale a été adopté pour « renforcer l'influence et l'impact de la Francophonie en Europe centrale et orientale » ; il permet de formaliser pour les 21 États et gouvernements d'Europe centrale, orientale et balte (membres ou observateurs) la mise en œuvre spécifique de 15 des 26 programmes de l'OIF. D'autres approches régionales sont en cours d'élaboration.

Dans l'absolu, au-delà de l'appartenance d'un pays à une région identifiée comme bénéficiaire de certains programmes, quatre facteurs objectifs sont susceptibles de différencier les pays à l'intérieur d'une zone régionale : le nombre ou la proportion de francophones, l'indice de développement humain, l'existence d'une situation d'instabilité politique ou de crise, et la présence d'un bureau régional de l'OIF. Ces facteurs pourraient déterminer une typologie permettant de caractériser chaque pays en matière d'application de tel ou tel programme de l'OIF.

Cependant, l'OIF a toujours mis en avant, avec raison, la limitation de ses moyens comme facteur explicatif de son refus d'avoir une approche-pays de ses programmes. De fait, les observations réalisées dans le cadre des trois missions de terrain effectuées en Roumanie, au Togo et en RDC confirment cette analyse, selon laquelle l'application d'un programme par pays ne constitue pas forcément la bonne échelle d'efficience et d'efficacité, compte tenu de la taille des programmes. Une exception doit cependant être faite pour les actions relevant de l'actuel Objectif stratégique 4 (mission B), concernant la prévention et gestion des crises et des conflits, les transitions et processus électoraux ainsi que le maintien et la consolidation de la paix. Ces projets et programmes sont fortement identifiés par pays et se prêtent donc naturellement à un déploiement national.

Une nouvelle modalité de mise en œuvre des actions de coopération utilisée par la DFEN pour le programme sur l'entrepreneuriat des jeunes et des femmes fait également davantage appel à l'expertise interne, à la co-construction des projets sur le terrain avec les acteurs nationaux (secteur public, privé, société civile), et à une mise à l'échelle par le biais d'une approche multi-partenariale avec de grands bailleurs de fonds tels que la Banque mondiale et l'Union européenne. Les autres programmes seront appelés progressivement à adopter ce nouveau « modèle d'affaires », qui pourra permettre une approche-pays au-delà de la régionalisation en cours et des plans d'actions régionaux.

5.3 Une utilisation insuffisamment optimisée du canal multilatéral et du canal bilatéral

Rappel question 3.3 du cahier des charges : *Dans quelle mesure le canal multilatéral apporte-t-il une plus-value par rapport au canal bilatéral dans l'efficiencia de la mise en œuvre de programmes ?*

5.3.1 Une plus-value du canal multilatéral de l'OIF variant selon différents critères

L'investissement sur l'OIF - organisation politique de 84 Etats et gouvernements dotée d'instances décisionnelles - pour le déploiement d'objectifs intéressant la France, s'avère potentiellement intéressant, pour des raisons habituellement constatées dans l'analyse des instruments d'action multilatérale : l'organisation multilatérale permet d'amplifier les efforts et d'opérer un changement d'échelle par l'inscription collective dans une même dynamique ; elle sert les intérêts nationaux au nom d'objectifs élevés au rang de causes générales ; elle permet « une effectivité plus grande de l'action (en matière politique, économique et sociale), une expertise plus étendue (de l'aide au développement au maintien de la paix), des avancées juridiques notables (en ce qui concerne les droits de l'Homme, notamment) et un renforcement des mécanismes de contrôle, de suivi ou de règlement des différends »³⁰.

Cette approche est par exemple soulignée dans l'évaluation du programme Egalité Hommes-Femmes qui « a mis en exergue les atouts de l'OIF par rapport à d'autres organisations internationales » (EFH, p36-37), en termes :

- d'analyses, de dialogue, d'écoute, de propositions d'actions fédératrices,
- d'action sur des zones géographiques étendues,
- de mise en œuvre d'approches transnationales et de dépassement des clivages Nord/Sud,
- de démultiplication des expériences et de facilitation des effets multiplicateurs de ces décisions.

Au-delà de ces arguments généraux, il apparaît que la plus-value de l'OIF dans la mise en œuvre de programmes varie en fonction des actions mises en œuvre. C'est la combinaison de trois facteurs qui paraît déterminante : le type de compétences à mobiliser, le niveau d'échelle d'intervention, la nature des relations antérieures avec l'Etat concerné.

Les compétences mobilisées

La partie de ce rapport consacrée à la performance (cf. supra) a mis en évidence un certain nombre d'atouts et de faiblesses de l'OIF. L'apport de l'OIF repose principalement

³⁰ « *Le multilatéralisme est-il fonctionnel ?* » in : Badie (B) et Devin (G), dir., *Le Multilatéralisme. Nouvelles formes de l'action internationale*, Paris, La Découverte, 2007, pp.147-165.

sur sa capacité à mobiliser des réseaux, et à partager l'expertise dont elle dispose dans différents secteurs : résolution de crise, langue française, développement durable... Ces compétences sont susceptibles d'aider les Etats à peser dans les négociations internationales, ainsi que de les aider à résoudre des problèmes auxquels ils font face. L'Organisation peut ainsi faciliter l'identification d'acteurs, « ouvrir des portes », accélérer des votes.

Elle est en revanche moins immédiatement pertinente dans un objectif de développement socio-économique, dans la mesure où son poids financier reste faible au regard des enjeux. Son atout à ce sujet consiste alors dans sa capacité à tester des pratiques innovantes, ou à soutenir et contribuer à des actions existantes, plutôt qu'à jouer le rôle d'opérateur.

L'échelle d'intervention

L'impact de l'OIF n'est pas prévu pour se déployer à l'échelle de chaque pays individuellement, compte tenu de la faiblesse relative de ses moyens et de l'ampleur des zones que l'Organisation doit couvrir. Cette dernière n'est représentée qu'à une échelle régionale, via les bureaux régionaux et son action à l'échelle d'une ville ou d'un pays reste en conséquence peu perceptible. C'est donc à l'échelle internationale, régionale ou sous-régionale que son intervention reste la plus pertinente.

La nature des relations avec les Etats visés

Selon que la France dispose déjà d'une relation privilégiée avec un Etat ou non, passer par le canal multilatéral représentera un enjeu d'importance relative. En effet, si la France souhaite renforcer son action avec des pays auprès desquels elle n'a que peu de prise, où auprès desquels l'enjeu n'est pas suffisamment important pour développer une politique bilatérale, l'OIF pourra représenter une opportunité non négligeable.

« Ce serait intéressant pour nous d'utiliser l'OIF pour promouvoir le français dans des espaces où la langue est concurrencée. Il faudrait encourager l'OIF à aller investir ces espaces géographiques ; nous on concentre déjà les moyens sur l'Afrique. » (verbatim MAEDI - DGM)

A l'inverse, pour agir avec des Etats avec lesquels la relation peut être complexe, l'investissement au travers d'une organisation multilatérale légitimant l'action collective, semble utile.

« Sur le volet culture, nous faisons de plus en plus du conseil auprès des gouvernements. Travailler ce sujet avec la casquette « Francophonie », dans un contexte où la relation avec la France peut être compliquée, simplifie la chose. La force de cette organisation, et ce qui nous intéresse, c'est que ce n'est pas la France. » (verbatim MAEDI - DGM)

Globalement, la maximisation de l'efficacité du canal multilatéral s'opère donc en fonction d'une combinaison performante des trois facteurs évoqués : le canal multilatéral apporte une plus-value par rapport au canal bilatéral dans l'efficacité de la mise en œuvre de programmes, lorsqu'il mobilise des compétences d'influence de l'Organisation, à une échelle supra-nationale, touchant des Etats vis-à-vis desquels la France est soit peu présente, soit perçue comme étant « trop » présente.

5.3.2 Une activation de l'OIF pour les politiques bilatérales de la France, insuffisamment mise en œuvre

Si l'utilisation de l'OIF pour atteindre des objectifs nationaux s'avère pertinente dans certains cas, sa concrétisation dépend largement de l'investissement des acteurs au sein de l'Organisation. Le retour obtenu d'une contribution à une organisation internationale dépend en effet avant tout de la capacité des acteurs à se saisir de celle-ci.

Ce constat pose la question de l'articulation des politiques bilatérales et multilatérales : en l'absence de coordination de ces deux stratégies, l'apport du multilatéral pour le bilatéral s'avère naturellement amoindri. Pour y parvenir, deux options principales émergent : mettre en œuvre des projets conjoints, voire des programmations conjointes (à l'image de ce qui a pu être opéré pour le Fond Européen de Développement), ou renforcer son influence au sein de l'organisation.

Cette articulation suppose cependant des moyens humains importants dédiés à la fois au suivi de l'action de l'organisation (prise d'information, présence dans les commissions...), à l'inscription dans la gouvernance de projets (investissement dans les espaces de coordination, dans les comités de pilotage), ainsi qu'à la mise en cohérence préalable des stratégies.

Dans les faits, cette articulation reste limitée, hors travail réalisé par la Délégation aux Affaires francophones, et plusieurs acteurs, aussi bien au sein du MAEDI que des autres Ministères, reconnaissent connaître insuffisamment l'action de l'OIF et ne pas l'utiliser sur l'ensemble des sujets et opérations pour lesquels sa contribution pourrait être bénéfique.

*« On travaille avec l'OIF sur des programmes (...); mais peu sur la formation, car on ne sait pas bien ce qu'ils y font. (...) Sur l'action de plaidoyer de l'OIF une articulation serait intéressante. Il faudrait la mobiliser davantage de notre côté. »
(verbatim MAEDI - DGM)*

« L'OIF constitue un levier potentiel pour faire valoir la candidature aux Jeux Olympiques 2024. Des réflexions existent mais nous ne sommes pas au clair sur la façon de mobiliser l'OIF en ce sens, ce n'est pas dans nos habitudes. » (verbatim Ministère de la Jeunesse et des Sports)

*« On pourrait faire du lobbying avec ce que fait l'OIF, mais on ne le fait pas. On a une stratégie pour nos programmes, mais on est très déconnecté de la Francophonie. (...) L'OIF pourrait être un levier politique, mais on connaît mal les ambitions et possibilités. (...) On se demande ce qu'il faut faire de l'OIF. »
(verbatim Ministère de l'Éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche)*

Lorsque les agents de certains services du MAEDI ou d'autres Ministères n'ont pas de contact naturel avec l'OIF pour le déploiement de leurs politiques bilatérales, l'Organisation n'étant pas véritablement identifiée comme support des actions du MAEDI, une sous-utilisation de ses potentialités apparaît donc clairement.

5.4 Une association ponctuelle, non structurée, du réseau diplomatique français aux interventions de l'OIF

Rappel question 3.4 du cahier des charges : *De quelle manière le réseau diplomatique français est-il associé à la mise en œuvre et au suivi des interventions de l'OIF ?*

5.4.1 Des coopérations ponctuelles entre les ambassades et l'OIF

Des coopérations s'opèrent de façon ponctuelle, sur le terrain, entre ambassades de France et OIF, pour la mise en œuvre d'actions particulières, en règle générale sur la base d'une coopération avec le siège de l'OIF lui-même ou le Bureau régional de l'Organisation. A titre d'exemple, l'Institut Français de Bucarest met en œuvre un programme de formation linguistique initié et financé par l'OIF, qui l'amène à travailler directement avec cette dernière (on se situe là dans un pays accueillant un Bureau régional de l'OIF). Il s'agit souvent d'opportunités plus que de véritables démarches de fond inscrites dans une action volontaire, dans la durée.

Parallèlement, les ambassades participent localement à l'accueil et l'organisation d'évènements en lien avec l'OIF tels que la semaine de la Francophonie ou l'accueil de forums ou réunions de l'OIF. Présentes lors de ces évènements, visibles au côté de l'OIF, elles entretiennent alors un dialogue avec l'institution. Une proximité existe de fait par les sujets traités, même s'il ne s'agit pas de coopérations concrètes dans la mise en œuvre de programmes.

Cette participation aux évènements et ce dialogue sont notamment portés par les Groupes d'Ambassadeurs Francophones (GAF) qui proposent localement un espace de coopération collective pour assurer un mouvement en faveur de la Francophonie. S'il ne s'agit pas de démarches permettant de garantir une association concrète des ambassades françaises aux actions de l'OIF, ces approches maintiennent une forme de dialogue entre les acteurs francophones du territoire, parmi lesquels l'OIF est associée.

5.4.2 Une difficulté structurelle de coordination du réseau diplomatique français avec l'OIF

La réalisation des missions de terrain en Roumanie, au Togo et en République Démocratique du Congo a cependant mis en évidence un décalage entre les missions opérées par l'OIF et celles poursuivies par les ambassades et les Instituts français. En effet, peu de programmes de l'OIF sont véritablement gérés localement, ces derniers étant plutôt poursuivis dans une logique régionale qui ne correspond pas à celle des services diplomatiques français. La déclinaison locale de l'OIF repose en effet sur des bureaux à l'échelle régionale, ce qui implique que l'Organisation ne dispose pas d'agents dans chaque Etat, susceptibles de coopérer pleinement avec les services diplomatiques. L'action de l'OIF est ainsi peu perceptible concrètement au plan local.

A l'inverse, le mode d'action des ambassades, essentiellement tourné vers le bilatéral, ne coïncide pas avec la pratique multilatérale de l'OIF, ce qui freine donc fortement les possibilités d'articulation entre les deux entités. Orientées vers des problématiques nationales pour lesquelles elles développent des actions ou des programmes à cette

échelle, les ambassades ne se situent pas naturellement dans des postures de coopération avec l'OIF en l'état.

Le renforcement souhaité de l'action diplomatique vers le multilatéral, s'il ouvre effectivement la voie à une plus grande efficacité dans certains cas, reste par ailleurs complexe à déployer. La coopération entre ambassades et OIF peut en effet paraître lourde à mettre en œuvre dans un contexte de réduction des moyens. Elle repose sur l'établissement de contacts avec l'OIF, action non naturelle en l'état de la couverture géographique des pays par l'Organisation. Elle nécessite un développement des réseaux ad hoc et une inscription dans la gouvernance des projets. Elle suppose de dédier un temps non négligeable à la coordination des acteurs, et souvent, préalablement, à la mise en cohérence des actions de la France, déployées via les instituts français, les alliances françaises, l'AFD ... Face à cet investissement, l'utilisation du réseau des ambassadeurs francophones peut paraître suffisant à la promotion d'actions francophones spécifiques, dans un certain nombre de cas.

En conséquence, les bureaux de l'OIF restent donc relativement déconnectés des ambassades et instituts français, et aucune procédure de coopération formalisée n'existe à ce jour pour articuler les actions menées. Dans un contexte différent, c'est le cas de l'Union européenne dont les pays se concertent au niveau de leurs coopérations bilatérales respectives en plus de la coopération européenne en place par les représentants de l'UE.

6 Une capacité d'influence portée par le MAEDI, insuffisamment appuyée sur les autres ministères

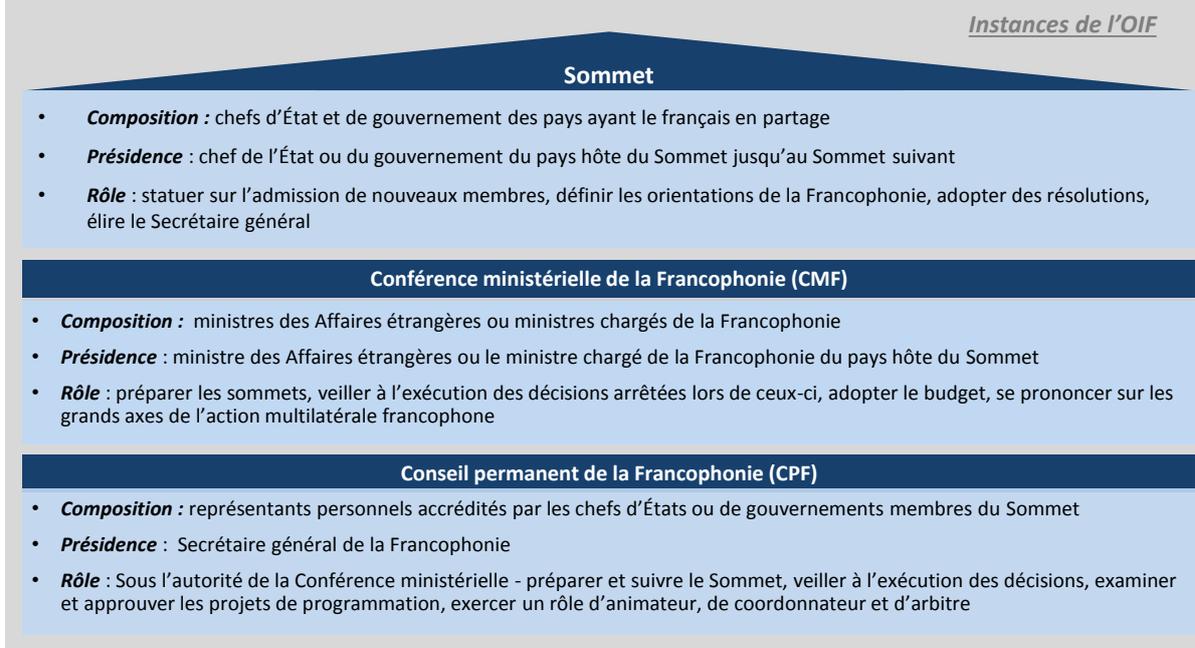
Rappel question 2 du cahier des charges : Apprécier le concours de la France aux orientations de l'OIF ainsi que l'efficacité du dispositif mis en place pour bâtir les positions françaises et suivre les activités mises en œuvre

6.1 Une mobilisation importante du MAEDI, mais une implication interministérielle insuffisante

Rappel question 4.1 du cahier des charges : Dans quelle mesure la France concourt-elle aux grandes orientations de l'OIF et au suivi de la mise en œuvre des actions ? Avec quels moyens et comment ?

6.1.1 Faits et constats : la France en tant qu'Etat membre de l'OIF

- Depuis 1970, la France est membre de l'OIF et dispose donc de représentants dans les différentes instances de l'institution, illustrées dans le schéma ci-dessous



6.1.2 Une mobilisation importante du MAEDI auprès d'une institution particulière pour la France

Une structure dédiée

La France apparaît comme un membre spécifique, incontournable au sein de l'OIF. Cette position s'explique à la fois par le poids financier qu'elle représente dans l'Organisation, par l'histoire qu'elle entretient avec celle-ci ainsi que par son statut de « porteur » historique de la langue.

Ce statut particulier appelle à un investissement marqué de la France envers l'institution, qui se traduit par une présence forte auprès de cette dernière.

Au-delà de la place formelle qu'occupent les ministres et représentants français au sein des instances de l'OIF, une capacité d'interaction avec l'OIF est assurée par la Délégation aux affaires francophones, composée d'une déléguée, une déléguée adjointe, deux rédacteurs et un secrétariat. Au sein de la Direction des Nations-Unies, des organisations internationales, des droits de l'Homme et de la Francophonie, cette Délégation est la seule à concerner une organisation spécifique, les quatre autres sous-directions ou délégations traitant de problématiques transversales.

Une implication forte

L'implication de la Délégation dans l'ensemble des instances de l'OIF est systématique, contrairement à de nombreux Etats membres, et donc forte. Commissions permanentes de la Francophonie, commissions thématiques ou commission ad hoc sont systématiquement suivies par la Déléguée aux affaires francophones ou par son adjointe. Un suivi des autres groupes de travail est également assuré avec l'assistance des deux autres cadres de la Délégation aux Affaires Francophones. Considérant l'ensemble des instances, ce sont au total plus d'une trentaine de réunions qui sont suivies annuellement par la Délégation (plus de 50 en cette année 2016 de préparation du Sommet), témoignant d'un investissement fort de la France auprès de l'institution³¹.

La participation aux réunions et commissions officielles ne sont cependant pas les seules relations qu'entretient la France avec l'institution. Des contacts informels s'établissent entre l'OIF et les agents de la Délégation aux affaires francophones, mais également avec un certain nombre d'agents issus d'autres départements du MAEDI, en particulier à la DGM et à la Direction Afrique et Océan indien.

Cette pratique, favorisée par la présence à Paris du siège de l'OIF, est essentielle, car la capacité d'influence des Etats membres au sein de l'OIF est de fait limitée par les règles statutaires de fonctionnement de l'Organisation, chaque pays ne disposant que d'une voix au sein des instances. Si la France est le premier contributeur de l'OIF, elle ne peut donc peser à elle seule sur les décisions prises à l'OIF et doit composer, comme tout un

³¹ Sur l'année 2016, on dénombre outre le Sommet et la CMF : 3 CPF, 7 commissions politiques, 3 commissions économiques, 4 commissions de coopération de programmation, 4 commission administratives et financières, , sans faire référence aux nombreuses réunions des comités *ad hoc* et des groupes de travail thématiques, qui totalisent 53 réunions

chacun, avec les positions et revendications des autres pays membres. Les résolutions sont d'ailleurs discutées, amendées et adoptées par consensus par l'ensemble des États et gouvernements membres ; les délégations à l'initiative des résolutions ne font pas l'objet d'une mention officielle dans les actes des instances, ce qui ne permet pas de mettre en évidence les capacités d'influence des États.

Un processus de coordination souple

Pour établir une position commune des différents services du MAEDI auprès de l'OIF, la Délégation aux Affaires Francophones est en contact régulier avec les différents Départements : les documents de travail font l'objet de concertations régulières ; ils sont systématiquement transmis pour relecture, permettant ainsi aux différents responsables géographiques, sectoriels ou thématiques de se prononcer sur les sujets traités. Le mode de travail n'est pas formalisé par des réunions régulières ou des procédures institutionnalisées et repose sur la souplesse d'interaction entre les entités impliquées. Le mécanisme ne fait pas l'objet de critiques de la part des interlocuteurs rencontrés.

6.1.3 Une coordination interministérielle limitée

Une relation ponctuelle

D'autres Ministères sont impliqués sur la question francophone et sont en lien avec l'OIF sur leurs secteurs respectifs :

- le Ministère de la Culture et de la Communication contribue volontairement à hauteur de 180 000 € en 2015 pour des projets permettant de défendre le multiculturel ; il fait l'objet de sollicitations ponctuelles de l'OIF pour l'obtention de financements de projets ;
- le Ministère de la Ville, de la Jeunesse et des Sports est investi auprès de la Francophonie à travers la CONFJES dont il est membre historique, contributeur ; il dispose également d'un partenariat établi avec l'OIF sur les jeux de la Francophonie et d'un nouveau partenariat dans le domaine du volontariat en Francophonie à travers l'Agence du service civique ;
- le Ministère de l'Éducation nationale, de l'Enseignement supérieur et de la Recherche contribue à l'AUF et est investi sur la CONFEMEN ; il soutient également la FIPF (Fédération Internationale des Professeurs de Français), comme le fait l'OIF.

La Délégation aux affaires francophones est donc amenée à travailler également avec ces acteurs externes au MAEDI. Leur relation a été qualifiée d'aisée, et des coordinations s'opèrent sur différents sujets, mais l'articulation interministérielle n'est pas formalisée à ce jour. La communication entre les différents ministères reste au total faible, et les coopérations ponctuelles, comme l'ont pointé les agents ministériels rencontrés au cours des entretiens :

« On a des liens avec le MAE, ça se passe bien. Ils nous demandent notre avis lorsqu'il y a une question, en tant qu'expert. Mais cela reste très ponctuel. Cela reste un processus peu abouti, il n'y a jamais de coordination réelle qui se crée ; des amorces mais rien d'autre. » (verbatim Ministère A)

« On ne siège pas dans les instances de décision de l'OIF, donc on n'a pas forcément toutes les informations. (...) On manque de communication entre Ministères. On a du mal à articuler le suivi de l'OIF opéré par la Délégation aux Affaires francophones avec notre suivi qui nous permettrait de définir une stratégie cohérente. Mais dans l'ensemble, les relations sont bonnes avec la Délégation aux Affaires Francophones sur les sujets bien identifiés. » (verbatim Ministère B)

Deux facteurs principaux limitent cette coordination, les contacts s'établissant plutôt de manière informelle, en cas de nécessité, selon l'actualité et sur des thématiques spécifiques :

- l'absence de dispositif interministériel permanent ad hoc ;
- l'absence de stratégie francophone formalisée sur la base de laquelle les agents pourraient se coordonner (cf. partie 3.1.1.) ;

Un manque de mobilisation

Cette situation contribue à limiter la visibilité de la Francophonie au sein des sphères gouvernementale et administrative, comme l'ont souligné la plupart des responsables ministériels rencontrés :

« Nous n'avons pas de visibilité sur la parole de la France portée au sein de l'organisation, et nous-même sommes en panne sur ce qu'on attend de l'OIF, ce que l'on veut faire porter par l'organisation. Le Ministère n'a pas de ligne claire sur ce sujet, c'est un travail à faire. » (verbatim Ministère C)

« La Francophonie n'est pas notre cœur d'activité, et la stratégie politique envers la Francophonie n'est pas très claire pour nous. On ne voit pas trop pourquoi nous y sommes encore investis. Il nous manque une orientation politique, des perspectives de long terme, qui nous permettraient de justifier du financement de l'institution. » (verbatim Ministère A)

« On a le sentiment qu'on est quand même assez éloigné de la Francophonie, qu'on n'y a pas beaucoup accès. On a du mal à se rendre compte de ce qu'il s'y développe. (...) Depuis 4 ans, le Ministre n'y est allé qu'une fois [à une rencontre francophone]. Cela montre le peu de priorité accordé à la Francophonie et contribue à cette inertie. On a le sentiment d'être un peu en « roue libre » sur ce sujet. On néglige le vecteur commun de la langue française de manière générale : on a une histoire, une proximité, mais on ne l'entretient pas vraiment. Beaucoup de choses se développent dans l'espace francophone, mais on ne cherche pas suffisamment à s'appuyer dessus de façon transparente, ouverte, réfléchie, comme axe de développement. » (verbatim Ministère B)

Au final, c'est donc une relative démobilité envers la problématique francophone qui s'observe, révélée notamment par la faible connaissance qu'ont les agents ministériels de ce qu'est l'OIF, de son action et de ses potentialités. Au sein des Ministères de l'Education,

de la Culture ou de la Jeunesse et des Sports, le sujet de la Francophonie apparaît in fine en marge, relativement à leur action, confinée à un service, voire un responsable³².

A l'inverse, le Canada et la Fédération Wallonie-Bruxelles semblent bénéficier d'une meilleure capacité à communiquer transversalement en interne pour se coordonner face à l'OIF. Le premier, évoquant une culture « pan-gouvernementale », estime être en mesure de construire facilement une position commune à défendre auprès de l'OIF grâce à des habitudes de travail reposant sur une forte relation interministérielle. La Fédération Wallonie-Bruxelles exprime pour sa part une facilité à « discuter de façon horizontale », les départements ministériels étant en contact systématique dès lors que la situation le nécessite, que ce soit de façon officielle par des communiqués, ou par des relations informelles.

6.2 Une pratique occasionnelle et plutôt efficace, de fléchage de certaines contributions par la France

Rappel question 4.2 du cahier des charges: Dans quelle mesure, la France pourrait flécher tout ou partie de ses contributions volontaires ? Quel(s) avantage(s) y trouverait-elle ?

6.2.1 Faits et constat : le fléchage exceptionnel de subventions sur projets

Une pratique non anecdotique, y compris pour la France³³

- Des financements exceptionnels, affectés à des programmes spécifiques (hors FMU) ont été versés chaque année par 8 à 12 pays membres, de 2010 à 2015. Elles représentent 13% des contributions volontaires non affectées, versées annuellement de 2010 à 2015.

Pour la France, ces contributions fléchées, exceptionnelles, ont représenté en moyenne annuelle de 2010 à 2015, un montant de 1 556 k€, soit 12 % de sa contribution volontaire (hors loyer du siège de l'OIF). Ce montant versé par la France, représente sur la période, 48 % du total des contributions exceptionnelles versées à l'OIF.

Le Canada est, sur la période, le second financeur exceptionnel à l'OIF, avec 40 % du total versé (21% de sa contribution volontaire). Les contributions exceptionnelles de Wallonie-Bruxelles sur la période représentent 10% de sa contribution volontaire.

2010	2011	2012	2013	2014	2015	Total
------	------	------	------	------	------	-------

³² Dans l'un des Ministères rencontrés l'ensemble des interlocuteurs présents à l'entretien se sont réjouis de la réunion à ce sujet, expliquant que c'était « la première fois depuis 15 ans qu'on évoque collectivement ce sujet ».

³³ Dans l'analyse qui suit, la subvention exceptionnelle de 7,5 M€ versées en 2012 pour l'aménagement de la Maison de la Francophonie a été retirée des calculs, dans la mesure où il ne s'agit pas d'un financement versé dans une logique de « fléchage ».

Contributions exceptionnelles (k€ annoncés)								
France ³⁴	550	2 382	2346	1 820	1 769	466	9 333	48%
Canada	559	1483	1606	0	0	4131	7 779	40%
Wall-Brux	102	183	253	147	124	50	859	4%
Autres	70	482	647	154	92	190	1 635	8%
Total	1 281	4 530	4 852	2 121	1 985	4 837	19 606	100%
Contributions volontaires (k€ annoncés)								
France ³⁵	17 790	14 000	13 447	12 567	10 466	10 467	78 737	54%
Canada	5 780	6 650	6 269	6 667	5 970	5 367	36 703	24%
Wall-Brux	1 638	1 188	1 593	1 423	1 423	1 063	8 328	6%
Autres	3 996	4 429	4 424	4 565	3 571	3 801	24 786	16%
Total	29 204	26 267	25 733	25 222	21 430	20 698	148 554	100%
Contributions exceptionnelles / contributions volontaires (k€ annoncés)								
France	3%	17%	17%	14%	17%	4%	12%	
Canada	10%	22%	26%	0%	0%	77%	21%	
Wall-Brux	6%	15%	16%	10%	9%	5%	10%	
Autres	2%	11%	15%	3%	3%	5%	7%	
Total	4%	17%	19%	8%	9%	23%	13%	

Source Planète Publique, données OIF

Des contributions françaises fléchées majoritairement sur les processus électoraux et ELAN

- Pour la période 2010-2015, la France a fléché 9 333 k€, répartis ainsi entre les quatre missions de l'OIF :

Mission A : 178 k€	2%
Mission B : 4 012 k€	43%
Mission C : 3 748 k€	40%
Mission D : 834 k€	9%
Missions transversales : 561 k€	6%

Les actions de la mission B sont très majoritairement tournées vers l'accompagnement des processus électoraux (Madagascar, Guinée, Afrique), tandis que les actions de la mission C concernent le programme ELAN.

6.2.2 Une pratique en développement parmi les organisations internationales, utile mais contestée

L'essor des contributions fléchées est un phénomène récent, inscrit dans l'évolution du système de solidarité internationale. Presque inexistantes au début des années 90, ces pratiques ont progressé de 79% sur la période 2007-2012, pour atteindre 30 % de l'utilisation totale du système multilatéral en 2012³⁶. L'utilisation accrue du fléchage budgétaire a ainsi entraîné une certaine « bilatéralisation » des organisations

³⁴ Tout contributeurs confondus (MAEDI, MCC, AFD...)

³⁵ Contribution du MAEDI uniquement, hors loyer siège OIF.

³⁶ Source OCDE

multilatérales. Des donateurs individuels bilatéraux pèsent dorénavant sur l'allocation des ressources et les priorités ciblées par les acteurs multilatéraux. Le cadre traditionnel de gouvernance de ces entités internationales, où les décisions sont prises par tous les membres selon des règles approuvées collectivement, est ainsi ébranlé par ces nouvelles pratiques.

Ce fléchage budgétaire s'inscrit dans une nouvelle logique d'intérêts étatiques au détriment de l'essence d'indépendance des organisations internationales. Les contributions fléchées sont perçues comme un moyen plus efficace que les moyens de financement traditionnels pour réaliser une meilleure surveillance, harmonisation et coordination des actions menées par les organisations internationales. L'abondance de ces nouvelles pratiques n'a cependant pas impacté les contributions obligatoires versées aux institutions multilatérales mais la gestion des contributions volontaires, totalement dédiées aux programmes, élargissant par conséquent le panel d'activités dans lesquels elles sont impliquées.

Si ces pratiques se révèlent efficaces, elles soulèvent cependant différentes critiques. Ces donations demeurent volatiles et fluctuantes, fragilisant les actions et plans menés au long-terme. Plus généralement, le fléchage des contributions volontaires va à l'encontre du principe d'indépendance des organisations internationales, dont le rôle principal est d'élaborer une stratégie cohérente et épurée des intérêts nationaux, et pour ce faire, d'y allouer les ressources financières et logistiques adéquates.

Ce phénomène récent s'explique par diverses raisons, liées principalement à la gouvernance et à la performance. En effet, les pays donateurs bilatéraux dénoncent notamment les difficultés de décision résultant de la complexité croissante du système multinational, miné par les intérêts divergents des Etats-membres, la mainmise des Etats-membres influents qui se positionnent souvent à l'encontre de la volonté majoritaire, ou encore la lenteur d'action caractéristique de ces organisations.

La pratique du fléchage peut s'inscrire parfois dans une volonté de rendre compte de façon précise aux acteurs politiques et aux citoyens de l'utilisation de sa contribution et de son bénéfice pour le pays donateur.

6.2.3 Bien que dénoncée dans son principe, une pratique récurrente mais limitée de fléchage de financements, pour la France et les grands bailleurs

L'ensemble des acteurs rencontrés se retrouve dans les arguments évoqués ci-dessus, pour dénoncer les risques que représenterait une pratique trop forte du fléchage des contributions : le fléchage détourne l'organisation de son mandat ; il fragmente l'autorité ; il donne des contraintes supplémentaires à l'organisation ; il nécessite d'être un bon spécialiste des actions de l'organisation, pour atteindre la cible de manière pertinente et cohérente avec le reste des actions de l'organisation.

Les décideurs de l'OIF manifestent la crainte que cette pratique se diffuse au détriment du versement des contributions volontaires non fléchées. Ils attirent l'attention des pays donateurs sur l'intérêt que représente également, au-delà de financements supplémentaires fléchés, l'allocation de prestations en nature se concrétisant par la

coopération scientifique, la mise à disposition d'experts, le détachement de personnel, etc.

A côté de la France, le Canada et Wallonie-Bruxelles restent les deux principaux Etat et gouvernement, octroyant régulièrement à l'OIF des contributions fléchées, ainsi que le confirment par ailleurs les entretiens conduits dans le cadre de l'analyse comparative. Le Canada-Québec et la Suisse ont également une pratique en ce domaine, mais dans des proportions bien inférieures. Wallonie-Bruxelles indique que le fléchage des contributions n'a de sens que dans le cadre d'une programmation préalablement négociée et adoptée de façon multilatérale ; mais elle mentionne que cette approche reste nécessaire aux Etats, pour leur permettre de justifier et rendre visible leur contribution. Le Canada, quant à lui, reste le principal utilisateur de la formule du fléchage, allant jusqu'à consacrer à cette approche, une somme équivalente à 21% de sa contribution volontaire sur la période 2010-2016 ; cette approche nettement supérieure en proportion, tant à la moyenne de l'ensemble des Etats fléchant des contributions (13% des contributions volontaires) qu'à la France (11%), témoigne d'une modalité d'influence particulière, attribuant au fléchage un poids significatif ; sur les années rentrant dans le champ de l'évaluation, cette pratique canadienne s'est notamment appliquée à deux projets forts : le Plan de gestion stratégique (financement global à hauteur de 2,5 M\$ canadiens par le Canada) et le projet Entrepreneuriat des jeunes et des femmes (financement global de 10 M\$ canadiens par le Canada), auxquels se sont associés d'autres Etats et gouvernements membres, notamment du Sud

La pratique française de fléchage de 9,3 M€³⁷ de financements exceptionnels dans les six dernières années a été très fortement ciblée sur deux actions précises, inscrites au cœur de la programmation OIF et sur lesquelles l'Organisation fait preuve d'efficacité : le soutien à des processus électoraux en Afrique, à hauteur de 3,6 M€ et le soutien au programme ELAN, à hauteur de 4,5 M€ (pour 2010-2015). Les autres fléchages ponctuels et limités, touchent des montants globalement inférieurs à 250.000 € sur la période, tournés vers les questions de la langue française, du climat, des droits de l'Homme et de la place des femmes. L'ensemble de cette démarche reste contenue, puisque elle représente que 12% de la contribution volontaire de la France (moins encore si on ajoute la valeur de la mise à disposition de son siège par la France à l'OIF).

Par ailleurs - bien que l'OIF n'encourage pas cette pratique - les Etats-membres de l'OIF ont la possibilité de flécher une partie de leur contribution volontaire vers certains programmes ou certaines zones géographiques. Cette pratique est bien distincte des financements exceptionnels sur projets. Dans cette situation, le bailleur et l'OIF conviennent s'accordent sur les priorités communes qui bénéficient de cette contribution volontaire. L'OIF conserve cependant une large autonomie pour employer ces financements en cohérence avec son mandat. Cette pratique est bien distincte des contributions exceptionnelles qui abondent, de manière additionnelle, le budget ordinaire de l'OIF (contributions statutaires et volontaires) pour appuyer le lancement d'un nouveau programme ou mettre à l'échelle un programme existant par exemple.

³⁷ Hors contribution de 7,5 M€ pour l'aménagement de la Maison de la Francophonie en 2012

La France pratique ce type de fléchage. Elle a notamment fixé comme priorité une intervention dans le domaine de l'accompagnement des processus électoraux et dans les sorties de crise, en particulier en Afrique. Par ailleurs, le Ministère de la Culture envisage aussi de flécher sa contribution (180 K€ en 2015) vers des thématiques et projets plus précis.

7 Des effets retour non négligeables, mais difficilement mesurables

Rappel question 5 du cahier des charges : *Apprécier les effets retour (observés et potentiels) de la contribution de la France à l'OIF en termes de visibilité, d'influence et de diplomatie politique et économique, et la visibilité globale de l'OIF*

Précisions méthodologiques :

La question 5 se décomposait initialement en 4 sous-questions. Pour mémoire, ces sous-questions étaient les suivantes :

Rappel des sous-questions du cahier des charges :

5.1 *Des effets de retour sont-ils perceptibles pour les acteurs / prestataires français ?*

5.2 *De manière générale, comment la France est-elle perçue par les autres bailleurs de fonds de l'OIF ?*

5.3 *De manière générale, comment la France est-elle perçue comme porteuse d'initiatives au sein de l'OIF, par les pays bénéficiaires et par les différents acteurs impliqués (Fondation Alliance française, Institut français, pouvoirs publics, AFD, ONG...) ?*

5.4 *Quelle est la visibilité de l'OIF auprès du grand public ?*

Une modification dans la décomposition de la question 5 est opérée ci-après, en raison de redondances existantes avec les questions traitées dans les parties précédentes. En effet, s'agissant de la sous-question 5.1, la perception des effets retours pour les acteurs français dépend largement de la performance de l'OIF, déjà exposée pour la sous-question 2.1. En ce qui concerne les éléments relatifs à la perception de la France au regard de l'OIF (sous-questions 5.2 et 5.3), ceux-ci ont été explicités précédemment dans la réponse à la question 4 relative à la capacité d'influence de la France.

En conséquence, la partie ci-après est réorganisée autour de deux grandes thématiques : l'une relative à *l'effet retour pour la France de façon globale*, reposant sur l'élargissement du périmètre de la sous-question 5.1, et l'autre consacrée à la *visibilité de l'OIF*, conservant la sous-question 5.4 telle qu'elle était formulée.

7.1 Des effets retour identifiables plus sur un plan opérationnel que méthodologique

Reformulation question 5.1, 5.2 et 5.3 du cahier des charges : *Quels sont les grands types d'effets retours dont bénéficie la France de par sa participation à l'OIF ?*

7.1.1 Faits et constats : estimation des retours financiers et des retours économiques

Parmi les travaux réalisés sur les retombées générales de la Francophonie, deux approches quantifiées peuvent être évoquées : l'une, réalisée par l'OIF, relative au retour économique et financier de la contribution de la France à l'OIF ; l'autre, défrichée par différents auteurs dont la *Fondation pour les études et recherches sur le développement international*, concernant l'effet économique résultant du partage d'une langue dans un espace international.

Retour économique et financier de la contribution budgétaire de la France à l'OIF

Les retombées directes de la présence du siège de la Francophonie en France ont été estimées par l'OIF en termes de retours budgétaires³⁸. Elles ont été évaluées à partir d'un ratio de 65% des dépenses annuelles globales de l'OIF effectuées en France sur la période 2010-2013, contre 11% au Canada et 2% en Suisse et en Belgique.

Au total, 42 millions d'euros sont dépensés annuellement sur le territoire français. Ce montant intègre les dépenses de salaires des employés résidant en France (plus de 50% du personnel de l'OIF), les cotisations sociales afférentes, les contrats de prestation de services, d'achats de biens, d'équipements, etc.

Ce montant est à mettre en relation avec une contribution annuelle de la France (contribution volontaire, contribution statutaire et loyer du siège compris) oscillant entre 30 et 32 millions d'euros sur la période 2010-2013 concernée.

Retour économique lié au partage de la langue française

D'autres études reposent sur la théorie économique de la langue qui indique que le fait d'avoir un terrain d'entente linguistique avec des partenaires étrangers favorise la communication et la confiance mutuelle qui, combinées, favorisent le commerce³⁹.

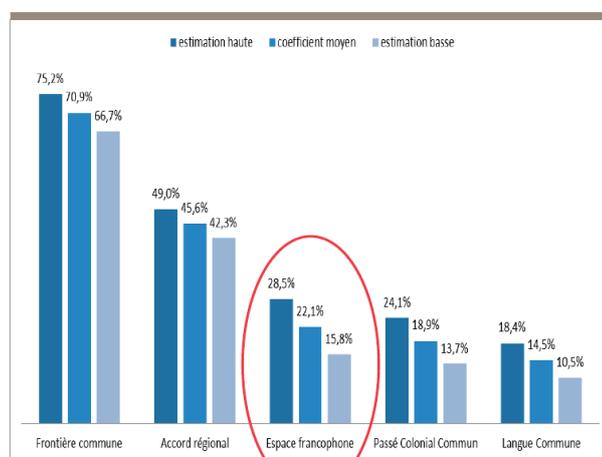
Les études réalisées par Céline Carrère et Maria Masood⁴⁰, publiées par la Fondation pour les études et recherches sur le développement international, ont permis d'appliquer cette théorie pour mettre en évidence le poids économique de la Francophonie.

³⁸ Rapport d'information n°3357 de l'Assemblée nationale, *Le financement de la francophonie : des choix stratégiques à opérer*, J.F.Mancel, P.Terrasse et J.R.Marsac, p.91

³⁹ Jacques Melitz, Farid Toubal, *Native language, spoken language, translation and trade*, Journal of International Economics, janvier 2013

En dressant la cartographie économique des pays de l'Espace Francophone⁴¹ dans le monde, les auteures indiquent qu'en 2009, une part significative (14 à 15%) des échanges commerciaux des pays de cet espace s'effectuait avec d'autres pays de cet espace. L'importance de ces échanges ne peut cependant être attribuée uniquement à la langue, dans la mesure où nombre de ces pays partagent également une proximité géographique, des liens historiques forts ou des accords préférentiels de commerce. Mais les études mentionnées précédemment ont malgré tout permis de révéler l'importance de ce facteur pour stimuler le commerce au sein de l'Espace Francophone. Isolant les autres facteurs potentiels, ces études indiquent qu'un pays francophone « bénéficie d'un supplément de commerce de 22 % avec un autre pays de cet espace, relativement au commerce qu'il aurait avec ce même pays s'il n'était pas francophone. »⁴².

Figure 2. Comparaison de l'impact de différents déterminants sur le commerce bilatéral, impacts estimés dans un modèle de gravité, 1995-2006



Source : rapport FERDI (2013)

Les auteures de cette recherche expliquent principalement ce supplément de commerce par des coûts de transaction plus faibles, qui permettent aux entreprises de pénétrer plus facilement un nouveau marché à l'exportation. Les deux chercheuses ont également révélé que le commerce intra-Espace Francophone avait mieux résisté à la crise de 2008, que le commerce avec les pays non francophones, concluant à un effet positif du partage de la langue pour maintenir les flux commerciaux existants en cas de turbulences

⁴⁰ « Poids économique de la Francophonie : Impact via l'ouverture commerciale », Céline Carrère et Maria Masood, Fondation pour les études et recherches sur le développement international, décembre 2015.

« Le poids économique de la langue française dans le monde », Céline Carrère et Maria Masood, Fondation pour les études et recherches sur le développement international, décembre 2012

⁴¹ Dans cette étude, sont inclus dans l'Espace Francophone tout pays de plus de 500'000 habitants satisfaisant l'une ou l'autre des conditions suivantes : (i) le français est langue officielle (dimension de jure), (ii) une fraction significative (20 %) de la population est francophone (dimension de facto). 33 pays sont ainsi inclus dans l'espace considéré.

⁴² « Poids économique de la Francophonie : Impact via l'ouverture commerciale », Céline Carrère et Maria Masood, Fondation pour les études et recherches sur le développement international, décembre 2015, p18.

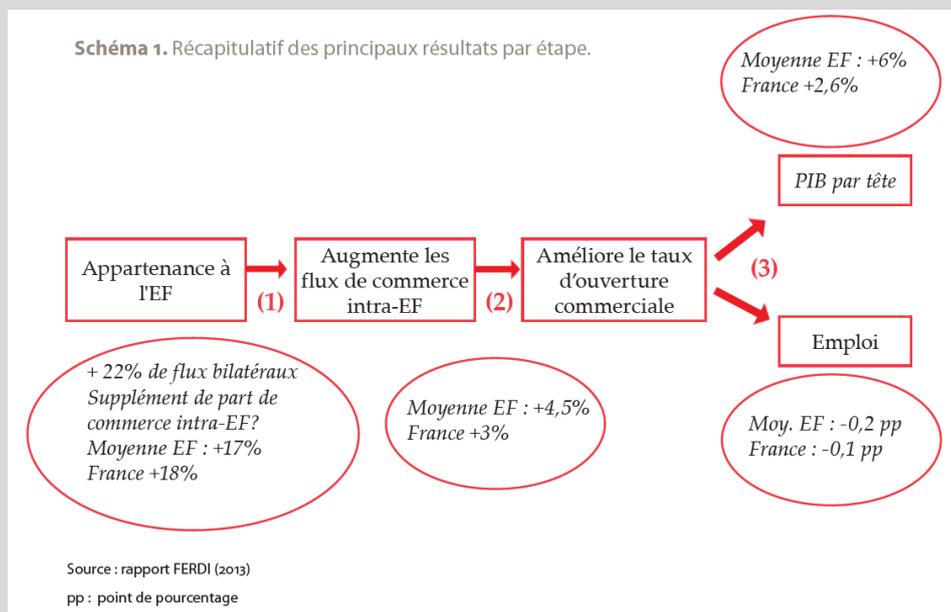
économiques : « au-delà des coûts de transaction plus faibles, le partage du français bénéficie également au commerce via une plus grande proximité culturelle et un niveau élevé de confiance mutuelle entraînant des relations commerciales relativement plus intenses et probablement plus résilientes aussi en période de crise. »⁴³

Outre ce supplément de commerce, l'existence de l'Espace Francophone permet d'accroître, toutes choses égales par ailleurs, le taux d'ouverture⁴⁴ d'un pays de 4,5% en moyenne en 2006.

En ce qui concerne la France plus spécifiquement, il résulte de la simulation effectuée dans le cadre de ces études, un taux de commerce supérieur de 18% à ce qu'il serait en l'absence de l'Espace Francophone, et un taux d'ouverture augmenté de 3% à celui qu'il serait si la France était le seul pays au monde à parler le français.

In fine l'étude conclue sur un bénéfice indirect pour la France consistant en une augmentation de son PIB par tête de 2,6 % (soit un peu plus de 700 € par habitant en 2006). Concernant l'emploi, l'appartenance de la France à l'EF ne diminue son taux de chômage que de 0,1 point de pourcentage en moyenne selon les études réalisées, ce qui représenterait malgré tout environ 28 600 chômeurs "évités" en 2006.

L'ensemble de ces effets sont représentés dans le schéma ci-dessous, issu des études susmentionnées :



⁴³ « Poids économique de la Francophonie : Impact via l'ouverture commerciale », Céline Carrère et Maria Masood, Fondation pour les études et recherches sur le développement international, décembre 2015, p18.

⁴⁴ Le taux d'ouverture d'une économie mesure la place que tient le reste du monde dans l'économie d'un pays

7.1.2 Une notion d' « effet retour » qui se heurte à des difficultés méthodologiques dans le cadre de l'évaluation

L'OIF, une organisation internationale œuvrant pour des objectifs collectifs

Les finalités mêmes de l'OIF dépassent les intérêts directs de la France et il existe de fait un décalage entre l'action de l'Organisation et ce que peut en retirer la France pour son propre compte.

L'OIF agit en effet sur des priorités définies collectivement par l'ensemble de ses Etats membres, et non spécifiquement en faveur des objectifs de l'un de ses membres. Elle est en outre guidée par une logique de développement à l'échelle de l'espace francophone, et non de rentabilité des fonds investis envers ses financeurs.

En conséquence, chercher à identifier les effets retours pour un Etat membre s'avère complexe, notamment parce que l'institution ne dispose pas d'outils permettant effectivement de mesurer ces effets relativement à l'un de ses membres en particulier.

Cette problématique est soulevée, par exemple, par le Commonwealth vis-à-vis de la Grande-Bretagne. Le Secrétariat de l'organisation anglophone conteste en effet les critères des évaluations du DFID qui cherchent à évaluer la performance du Commonwealth principalement au regard d'objectifs de développement britannique. Il rappelle que son mandat et son plan d'action sont issus d'un accord passé entre l'ensemble des Etats membres. Evaluer ces performances sur des objectifs de développement britanniques permet donc d'avoir une perspective britannique mais ne permet pas d'apprécier la pertinence et la performance de l'ensemble de l'action du Secrétariat.

Une difficulté à attribuer à l'OIF les effets constatés

Déterminer un effet retour de l'action de l'OIF pour la France suppose en outre une capacité à attribuer un résultat bénéfique pour la France à l'action de l'OIF, c'est-à-dire à établir un lien entre un avantage identifié, et le fait que celui-ci dépende effectivement de la contribution versée à l'OIF.

Les actions de l'OIF s'inscrivent en effet dans des processus plus larges qui rendent délicate l'imputabilité des résultats observables. Nombre de résultats ne dépendent pas seulement de l'OIF elle-même ; le développement de la langue française par exemple résulte autant de l'investissement de l'OIF sur ce sujet (promotion de la langue, actions de formation...) que de celui d'autres acteurs tels que l'AUF, l'AEFE ou les ministères de l'Éducation des États membres de la Francophonie. Dans ce contexte, estimer l'effet retour de l'investissement de la France auprès de l'OIF en termes quantifiables (financiers ou non) s'avère complexe.

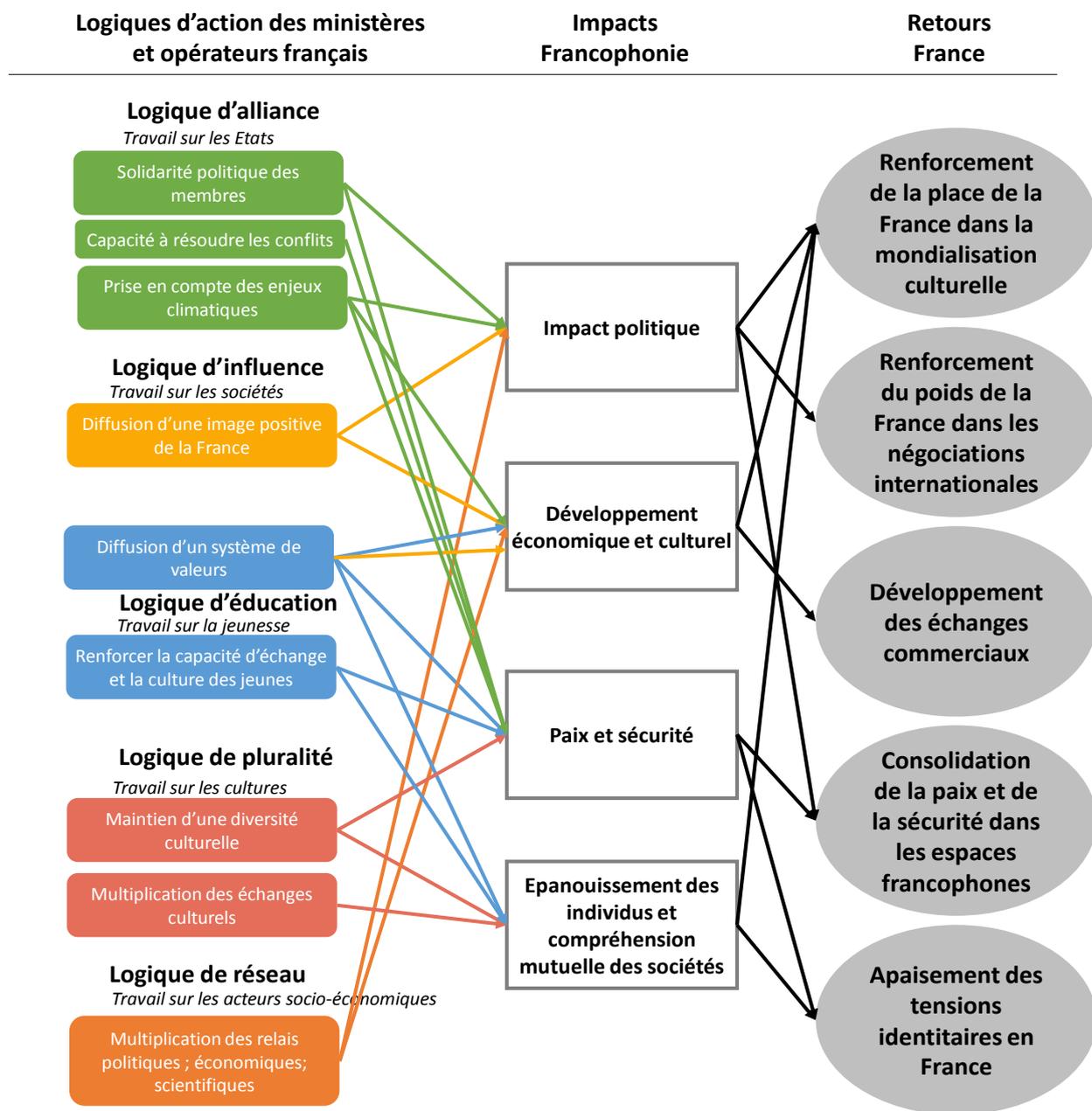
La réflexion sur la question des effets retours doit donc davantage être envisagée en termes de *contribution* de l'OIF à des impacts en France qu'en termes d'*attribution* d'une partie de ces impacts en France à l'OIF : plus précisément, il s'agit de questionner « en quoi » l'OIF contribue aux impacts identifiés, que de lister quels sont les impacts que l'on peut précisément attribuer à l'OIF. En ce sens, il s'agit donc plutôt d'explicitier que de mesurer les effets indirects potentiels et attendus de l'action de l'OIF pour la France.

Il est donc proposé ci-après de présenter la nature de la contribution de l'OIF aux objectifs français, sans quantifier cette contribution et sans procéder à proprement parler à une attribution de ces effets à l'OIF.

7.1.3 Des effets retours situés sur cinq registres différents

Envisager le retour de l'action l'OIF sur les intérêts français revient donc à s'intéresser au prolongement de la logique d'action globale de la France envers la Francophonie elle-même. Lors de la phase de cadrage de l'évaluation, cette logique d'action avait recensé les actions menées par l'institution et les résultats et impacts auxquelles celles-ci devaient logiquement conduire. Ce sont donc les conséquences de ces impacts qui représentent « l'effet retour » potentiel de l'investissement français envers l'OIF. Le schéma ci-après illustre cette conception.

Logiques d'effet retour France → Francophonie → France



Source : Planète Publique

L'action de l'OIF contribue potentiellement à cinq effets favorables à la France, relevant de registres différents :

- un effet culturel : renforcement de la place de la France dans la mondialisation culturelle,
- un effet diplomatique : renforcement du poids de la France dans les négociations internationales
- un effet économique : développement des exportations françaises,
- un effet géo-politique : consolidation de la paix et de la sécurité dans les espaces francophones,
- un effet sociétal (effet attendu) : contribution à l'apaisement des tensions identitaires.

Un renforcement de l'influence et du poids de la France dans la mondialisation culturelle

Le lien entre France et OIF est souvent confondu, par le public, au bénéfice de la France. Les entretiens menés auprès de l'OIF, des acteurs français comme des acteurs francophones étrangers (Canada, Belgique, Roumanie, Togo...) ont montré que, hors de France, le grand public ne fait pas clairement la distinction entre les deux, pouvant associer spontanément la Francophonie à la France. Cette situation bénéficie à la France, les actions et événements portés par l'OIF se répercutant sur celle-ci. L'OIF, consciente de cette confusion, œuvre d'ailleurs en matière de communication pour rendre visible la différence existant entre France et Francophonie.

Plus largement, en prônant la diversité linguistique, l'OIF soutient le développement de la langue française et contribue à maintenir sa place dans le monde face à la concurrence des autres langues et notamment de l'anglais. Par son soutien aux initiatives culturelles confortant les valeurs francophones, l'OIF agit également sur le rayonnement des idées que véhicule la Francophonie. L'Organisation contribue ainsi à diffuser une image de la langue française, des idées françaises, et par association, de la France, auprès de ces publics. Elle participe en conséquence de facto au maintien du positionnement de la France sur la scène internationale. Face au développement de la culture anglo-saxonne, notamment dans les pays de l'espace francophone, l'action de l'OIF permet au total de dépasser l'action bilatérale de la France en la matière.

Un renforcement du poids de la France dans les négociations internationale

Au-delà de son appui à la diffusion des idées et de la culture française, l'OIF contribue également sur la scène politique au renforcement du poids des positions françaises en représentant un relais d'influence. Cet espace représente un réseau dont les alliances permettent d'accentuer les négociations sur la scène internationale : cet effet s'est illustré en 2005 par exemple, lors de l'adoption de la convention sur la diversité des expressions culturelles à l'UNESCO, et en 2015 lors de la COP 21, la concertation francophone ayant contribué à rapprocher les positions des Etats et gouvernements membres de la Francophonie.

Le développement d'un commerce international favorable à la France

Comme évoqué plus haut, le partage de la langue s'avère être un atout en termes économiques. L'étude présentée précédemment, relative au poids économique de la francophonie, a mis ce rôle en évidence.

Abaissant les coûts de transaction et de communication et jouant positivement sur les niveaux de confiance, le partage d'une langue commune contribue ainsi à la baisse des coûts à l'exportation. L'utilisation collective du français au sein de l'espace francophone constitue donc un atout dans le développement du commerce, qui bénéficie à la France et à ses partenaires commerciaux.

Un levier pour consolider la paix et de la sécurité dans l'espace francophone

L'OIF déploie son action dans l'espace francophone en faveur de la réduction des conflits et de la résolution des crises. Les analyses effectuées précédemment ont montré qu'il s'agit même d'un domaine dans lequel sa performance est significative. Agissant au nom de l'ensemble de ses membres, l'OIF renforce ainsi en partie à l'action diplomatique bilatérale de ces derniers. En ce sens, elle permet d'apporter un complément à l'action que peut mener la France elle-même sur l'espace francophone, et parallèlement, lui permet de d'agir sur des zones ou thématiques sur lesquelles la France ne serait pas légitime d'agir seule (fonction de prise de relais de l'OIF vis-à-vis de l'action française).

Une action contribuant à l'avenir à l'apaisement des tensions identitaires et sociétales en France

L'OIF s'affirme à ce jour sur des problématiques nouvelles comme la prévention de la radicalisation de populations, l'apaisement des tensions identitaires et la lutte contre l'illettrisme. Dans un contexte français marqué par des tensions importantes sur le terrain des migrations ou des phénomènes de radicalisation, ces approches sont de nature, potentiellement, à contribuer à l'apaisement de ces sujets sociétaux en France comme dans l'ensemble de l'espace francophone. Cependant, s'agissant de champs nouveaux, telle que l'initiative Libres Ensemble lancée le 10 mars 2016 par la Secrétaire générale de la Francophonie, ces effets peuvent être perceptibles mais ne sont pas encore mesurables à ce jour.

Deux conditions susceptibles d'améliorer ces effets retour

Les effets retours pour la France, précédemment énoncés, sont potentiels et dépendent notamment de la réunion d'un certain nombre de conditions susceptibles de renforcer leur importance. Parmi ces dernières, deux d'entre elles sont mentionnées ci-après.

La valorisation de la contribution de la France à l'OIF par la France elle-même peut d'abord jouer un rôle non négligeable. A ce jour, elle reste peu développée et ne permet pas de faire savoir et mettre en avant l'investissement de la France envers la Francophonie. Le manque de communication sur ce sujet peut nuire à la visibilité de l'OIF sur le territoire français, et en conséquence à la prise de conscience de son apport pour la France.

Dans un registre différent, une meilleure articulation entre influence de la France sur l'action de l'OIF, et la politique bilatérale de la France comme son action multilatérale

européenne en Afrique (sur des thématiques ou secteurs proches), constitue un second point d'importance à considérer pour maximiser le potentiel d'effet retour offert par l'OIF.

7.2 L'OIF : un acteur visible sur la scène francophone mais dont le positionnement reste parfois mal compris

Question 5.4 du cahier des charges : Quelle est la visibilité de l'OIF auprès du grand public ?

7.2.1 Un manque de clarté persistant auprès de certains acteurs de la sphère francophone, sur la fonction même de l'OIF

Connue de l'ensemble des acteurs œuvrant directement ou indirectement en faveur de la langue française et des valeurs francophones, l'OIF incarne la gouvernance de la Francophonie. Tous les acteurs rencontrés ont en effet connaissance de son existence, et reconnaissent en elle un acteur incontournable sur ce sujet.

Pour autant, son action et sa fonction restent parfois mal comprises par de nombreux acteurs évoluant autour de la sphère francophone, qui estiment qu'une ambiguïté persiste entre le mandat politique de l'institution et son rôle en matière de développement. Dans la mesure où l'OIF œuvre notamment sur des champs d'action également investis par d'autres acteurs francophones (AUF, Instituts français...), ce positionnement à l'intersection entre diplomatie et coopération reste souvent mal identifié. C'est notamment le cas des acteurs français agissant pour la promotion et le développement de la langue française qui ont témoigné ne pas toujours envisager l'OIF comme partenaire, du fait de leur méconnaissance des actions de l'institution.

Ce constat avait également été relevé lors de l'étude réalisée pour l'OIF par l'Institut CSA en 2014 au sujet de la perception de l'organisation en matière d'image, de visibilité et de positionnement sur des enjeux associés. Celle-ci concluait en effet ainsi : « Si la légitimité [de l'OIF] n'est jamais remise en question, l'organisation reste toutefois assez mal comprise. De nombreuses interrogations demeurent sur son positionnement, ses missions et lignes directrices, son fonctionnement, sa gouvernance, son modèle économique. (...) Une organisation appréhendée dans les grandes lignes, mais dont les contours demeurent très flous. ». Confortant cette idée, certains acteurs interrogés ont qualifié l'action de l'OIF de « nébuleuse », jugeant difficile de bien comprendre ses actions et modalités d'action.

L'acceptation, au sein de l'OIF, d'Etat et gouvernements pouvant sembler éloignés de la langue française et/ou de ses valeurs, a par ailleurs été relevée par plusieurs acteurs comme portant atteinte à la cohérence d'ensemble de l'institution et donc à sa compréhension.

7.2.2 Une communication externe en progression

A ce jour, la visibilité de l'OIF repose largement sur les grands événements qu'elle organise ou co-organise, tels que les Jeux de la Francophonie, les « Semaines de la Francophonie », ou encore les Sommets. Le dernier en date, le Sommet d'Antananarivo, a fait l'objet d'un investissement fort en termes de communication, et a été qualifié de réussite avec la visite de 60 000 personnes sur le village de la Francophonie. Cette fréquentation, jugée supérieure aux Sommets précédents, témoigne de l'attractivité de l'évènement à Madagascar.

Depuis l'adoption du PGS en 2009, l'OIF s'est investie dans un processus d'amélioration de sa communication externe, en particulier concernant son site internet. Avant l'adoption du PGS, chaque direction créait elle-même son propre espace sur le site, et en assurait la définition du contenu et l'animation. Avec le plan de modernisation adopté à l'OIF, le portail de l'Organisation a été entièrement revu et unifié, améliorant l'accès et les contenus proposés. En conséquence, de nombreuses avancées ont été relevées au cours de l'évaluation réalisée sur le PGS : image plus lisible de l'Organisation, clarté de la navigation et des contenus proposés, richesse des documents sur les programmes, utilisation valorisante de vidéos...

Parallèlement, l'OIF semble aujourd'hui miser en partie sur l'outil numérique et les nouveaux médias pour diffuser son image. Naturellement présente sur les réseaux sociaux classiques, elle a également créé une plateforme d'échanges dont l'objectif est de permettre « une grande mobilisation sur les réseaux sociaux, de libre expression et d'engagement citoyen » ; cette plateforme nommée « Libres ensemble » a été ouverte en mars 2016, dans la perspective du Sommet de novembre à Antananarivo. Autre témoin de cet investissement numérique, les blogueurs francophones étaient présents à ce sommet et ont entre autre participé à une séance d'échange avec le Président de la République française organisée par l'OIF. In fine, nombreux sont les articles qui ont été écrits sur le Sommet par ces blogueurs. Ceux-ci sont regroupés sur le site « mondoblog », support de l'initiative de constitution d'une blogosphère francophone portée par les équipes de RFI.

On notera enfin un effort réalisé sur la lisibilité de la programmation de l'OIF. En effet, si un poids très important est accordé à la communication des grands événements internationaux, certains acteurs de la Francophonie reconnaissent en outre une amélioration dans la mise en valeur de l'action de l'OIF, avec une brochure de présentation plus complète et plus claire.

7.2.3 Une institution qui reste méconnue en France auprès du grand public, pourtant favorable à la cause francophone

Une institution encore mal connue du grand public français

En France, l'OIF demeure plutôt méconnue du grand public, comme en témoigne notamment le sondage réalisé par l'institut Isama sur les Français et la Francophonie, pour le Service d'information du Gouvernement. Cette étude révèle que seul un quart des français a entendu parler de l'OIF, que 69% d'entre eux ne connaissent pas le Sommet de la Francophonie, que 78 % ne connaissent pas la Fête de la francophonie et que 81 % ne connaissent pas les Jeux de la francophonie⁴⁵. Ces chiffres mettent ainsi en évidence une déconnexion de l'OIF et des événements qu'elle porte, avec la population française. Bien que ce sondage ait été réalisé en 2010, ses conclusions s'avèrent encore actuelles selon les témoignages recueillis à ce sujet lors de la présente évaluation.

Ce constat s'illustre également par la couverture relativement faible du sujet dans les médias français. Le relevé des articles français⁴⁶ parus sur internet au sujet du Sommet de la Francophonie à Antananarivo renforce cette idée : sur les 20 articles recensés entre le 9 et le 26 novembre relatifs à l'OIF, la majorité est issue de médias relativement spécialisés sur la question francophone ou sur l'actualité internationale (RFI, Jeune Afrique, Euronews, La Tribune Afrique...). Les grands journaux traditionnels français paraissent à l'inverse avoir relativement peu couvert l'évènement. Cette faible couverture médiatique se justifie cependant par les événements importants de politique nationale française qui se sont déroulés à la même période (primaires de la droite et du centre).

Parallèlement, peu d'évènements à destination du grand public sont organisés à Paris, pourtant siège de l'Organisation, pour donner à voir l'OIF. Si une coopération avec la mairie de Paris sur ce sujet est envisagée pour la prochaine semaine de la Francophonie, la faiblesse de cette présence auprès de la population locale jusqu'alors, contrairement aux pratiques observées dans d'autres pays, peut jouer négativement sur la visibilité de l'OIF en France.

Parmi les facteurs pouvant expliquer cette situation de déconnexion entre la population française et l'OIF, peut être mentionné celui de la place de la langue française en France. Les interlocuteurs canadiens et belges sollicités dans le cadre de cette évaluation ont établi un parallèle sur ce sujet avec la situation dans leur pays, considérant leurs populations plus attentives à la cause francophone en raison de la concurrence existant avec d'autres langues au sein même de leurs Etats. Ceux-ci jugent ainsi la relation avec la langue française différente au Canada, qui comporte deux langues officielles (l'anglais et le français), ou en Belgique qui en comprend trois. On y observe une posture de promotion et de défense de la langue et un activisme plus marqué.

Un attachement fort à la cause francophone

Les résultats du sondage susmentionné concluent cependant à un attachement fort des français à la Francophonie, avec 91% des français se sentant francophones et 90% estimant que la Francophonie devrait être davantage défendue. Un sondage plus récent

⁴⁵ « Sondage: la francophonie est une idée menacée par la langue anglaise », 23/03/10, article publié sur le site internet espacefrancais.com

⁴⁶ Source : google actualité

réalisé par Ifop-Fiducial pour Paris Match et Sud Radio a pour sa part estimé que 95% des Français se disent attachés à la langue française⁴⁷.

L'absence de menace sur la langue française, sur le territoire français, ne peut suffire à expliquer à elle seule le manque de visibilité de l'OIF, qui peut également trouver ses sources dans le faible portage politique dont fait preuve la question francophone en France.

Relevé par différents interlocuteurs, celui-ci s'est par exemple illustré lors du Sommet d'Antananarivo, où le Président de la République française n'a pas participé à la conférence de presse de clôture de l'évènement, contrairement à la pratique habituelle. Cette absence a été relevée par différents médias, parmi lesquels TV5Monde qui relate : « c'est la première fois qu'un chef d'Etat français n'assistait pas à la conférence de presse de clôture. Le drapeau et l'étiquette "France" figuraient pourtant en bonne place sur l'estrade du centre de conférence au terme du Sommet. Sauf que... François Hollande ne s'est jamais présenté. Le président français avait déjà quitté le Sommet. Sa place sera prise par le ministre des Affaires étrangères arménien Edouard Nalbandian. »⁴⁸. Cette situation peut cependant être mise en lien avec les résultats le jour même, des primaires de la droite et du centre, organisée en France en vue des élections présidentielles.

Plus généralement, un certain nombre d'interlocuteurs, notamment français, ont malgré tout regretté que l'investissement de la France au sein de l'OIF tende à se réduire. Marqué par une baisse de la contribution globale, ce mouvement est perçu par certains comme un retrait de la France vis-à-vis de l'OIF.

⁴⁷ Enquête Ifop-Fiducial pour Paris Match et Sud Radio, publiée le 19/10/16 sur : www.parismatch.com/Actu/Societe/Grand-sondage-Match-les-Francais-sans-tabous

⁴⁸ « XVIe Sommet de la Francophonie à Madagascar, ce qu'il faut en retenir », 28/11/16, article publié sur information.tv5monde.com

8 Une prise en compte pertinente et progressive de l'égalité femmes-hommes dans les programmes de l'OIF

Rappel question 6 du cahier des charges : Est-ce que les documents de projet de l'OIF contiennent des objectifs pertinents à atteindre en termes de réduction des inégalités hommes-femmes ?

8.1 Faits et constats : la prise en compte de l'égalité femmes-hommes dans la programmation

- Le cadre stratégique décennal de 2005 - 2014 plaçait déjà l'égalité femmes-hommes en préambule des missions assignées à la Francophonie.
- En 2010, l'Organisation élabore un énoncé de politique et une stratégie d'institutionnalisation du genre pour favoriser la prise en compte de l'égalité femmes-hommes de manière transversale dans la programmation et pour renforcer les actions de coopération en ce domaine.
- La programmation 2015 - 2018 prévoit un budget quadriennal de 1 460 000 euros pour le programme 9.1.2 *Egalité Femme-Homme*, avec en moyenne un budget de 360 000€ annuel. Le budget E.1.1.1.4 *Promouvoir l'égalité des genres pour le développement*, de la programmation précédente, était de 480 000€.
- Les deux volets (actions de coopération « externe » et actions d'institutionnalisation « internes ») sont séparés depuis janvier 2016. Un recrutement est prévu pour le volet interne.
- Lors du Sommet de Madagascar, les Etats membres ont adopté une résolution sur la création d'une entité permanente au sein de l'OIF pour favoriser la promotion de l'égalité femmes-hommes, des droits et de l'autonomisation des femmes et des filles.

8.2 Un investissement pertinent compte tenu des besoins identifiés

En 2010, l'Organisation reconnaissait, en préambule de sa stratégie d'institutionnalisation du genre 2010-2013, que les inégalités économiques et sociales entre les femmes et les hommes constituaient encore des freins au développement des sociétés⁴⁹.

En 2014, les fiches sectorielles élaborées pour le programme égalité femmes-hommes de l'Organisation dressaient un état des lieux de ces inégalités et de leurs enjeux pour les quatre missions principales de l'Organisation, que l'on peut synthétiser ainsi :

Mission A
<ul style="list-style-type: none"> - Les hommes dominant dans la maîtrise et l'usage du français - Les manuels pédagogiques du français peuvent relayer des « stéréotypes du genre qui assignent les femmes et les hommes dans des tâches différenciées » - Les femmes sont sous-représentées dans le milieu des arts et de la culture - Les femmes sont minoritaires parmi les utilisateurs d'internet dans presque tous les pays développés ou en développement
Mission B
<ul style="list-style-type: none"> - Les femmes ne bénéficient pas des mêmes droits dans plusieurs pays (accès au travail, héritage...) - Les femmes sont sous-représentées dans les espaces de décisions politiques, économiques et sociaux - Les femmes ont un accès inégal aux services de justice - La représentation moyenne des femmes dans la police ne dépasse pas 13% des effectifs de police en Afrique subsaharienne - Les femmes sont sous-représentées dans les Opérations de maintien de la paix (2% dans les personnels militaires, 8% de la police civile, entre 20 et 30% des personnels civils » - Les femmes et les filles sont particulièrement touchées par des violences de genre dans les conflits - 70% des femmes sont confrontées à la violence physique ou sexuelle ; 64 millions de filles et d'adolescentes sont mariées ; 140 millions de filles et de femmes dans le monde ont été victimes de mutilations génitales féminines - Les femmes sont sous-représentées dans les délégations des négociations de paix, dans les espaces de négociations et dans les commissions réconciliation et vérité
Mission C

⁴⁹ Stratégie d'institutionnalisation du genre de l'OIF 2010 - 2013

- 61% des jeunes de 15 à 24 ans qui n'ont pas les compétences de base en lecture et en écriture sont des jeunes femmes
- 32% des filles n'achèvent pas un cycle complet d'éducation (primaire et secondaire)
- Dans le domaine de la formation professionnelle, les jeunes filles s'orientent majoritairement vers des filières moins valorisées et moins rémunérées
- Sur le marché du travail, les femmes occupent majoritairement des emplois informels, moins rémunérés et ont moins accès aux services de protection sociale

Mission D

- Les femmes sont discriminées dans l'accès aux ressources économiques et productives, comme les crédits, la terre et les technologies
- 80% des femmes en Afrique subsaharienne travaillent dans le secteur informel et n'ont pas accès à la protection sociale
- Les femmes assurent 2/3 des activités domestiques et de soin, non rémunérées et non comptabilisées dans le PIB ; ce travail peut peser comme une contrainte pour l'accès et le maintien dans l'emploi

Ces fiches mettaient ainsi en valeur le fait que si l'égalité femmes-hommes avait de manière générale progressé dans l'espace francophone, la réponse à l'enjeu de réduction des disparités liées au genre constituait encore aujourd'hui une priorité mondiale pour protéger les droits fondamentaux et accroître l'efficacité des programmes de développement.

Les besoins de l'espace francophone en matière d'égalité femmes-hommes sont donc importants en particulier dans les pays en développement où les femmes sont encore plus victimes d'inégalités économiques et sociales que dans les pays développés. Le sujet de l'égalité femmes-hommes ne fait pas toujours consensus dans l'espace francophone, sur certains points ; l'accès aux droits en santé sexuelle et reproductive peut, notamment, entrer en conflit avec des principes religieux ou culturels présents dans certains Etats.

Considérant l'actualité et l'importance de l'enjeu que représente l'égalité femmes-hommes, notamment dans l'espace francophone, et considérant les missions et spécificités de l'OIF, l'investissement de l'Organisation sur cette thématique transversale apparaît donc indispensable et pertinent. En particulier, la capacité de l'OIF à constituer des alliances Nord - Sud et Sud - Sud semble particulièrement adaptée aux besoins en égalité femmes-hommes dans l'espace francophone.

8.3 Une priorité de l'Organisation, portée par la Secrétaire Générale et l'ensemble de l'Organisation

Les Etats et gouvernements membres de la Francophonie affirment depuis les années 2000 l'importance qu'ils accordent à la prise en compte de la réduction des inégalités liées au genre dans l'ensemble des activités de l'OIF. Les nombreux documents de

référence et résolutions faisant mention de l'égalité femmes-hommes attestent de ce portage politique⁵⁰.

Depuis 2014, l'égalité femmes-hommes bénéficie par ailleurs d'une visibilité particulière au sein de la Francophonie avec notamment l'organisation du XIVème Sommet de la Francophonie à Dakar intitulé « *Femmes et jeunesse en Francophonie, acteurs de paix et de développement* » et l'élection de Michaëlle Jean au poste de Secrétaire Générale, qui avait notamment fait du rôle des femmes et des jeunes au sein de la Francophonie un thème central de sa campagne.

Une récente résolution a par ailleurs été adoptée par les chefs d'Etat et de gouvernement lors du Sommet d'Antananarivo en novembre 2016, portant sur la création d'une entité au sein de l'OIF pour la promotion de l'égalité femme-homme, des droits et de l'autonomisation des femmes et des filles⁵¹.

En se reflétant dans les déclarations de la hiérarchie et dans les documents stratégiques, les engagements en faveur de l'égalité femmes-hommes (EFH) sont donc clairs et visiblement portés par l'Organisation.

Les éléments recueillis lors des entretiens, ainsi que dans l'évaluation externe conduite en 2013 sur l'action transversale de l'égalité femmes-hommes, suggèrent que le niveau de sensibilisation du personnel de l'OIF en matière d'égalité femmes-hommes est relativement élevé et a significativement progressé ces dix dernières années.

Cette progression est à mettre en lien avec les actions du programme Egalité femmes-hommes (formations notamment), le renouvellement du personnel de l'OIF et l'ampleur prise par le sujet au sein de l'Organisation.

8.4 Une contribution pertinente et appréciée au renforcement des capacités des institutions et ONG [volet externe]

Le projet E.1.1.1.4 intitulé « Promouvoir l'égalité des genres pour le développement » dans la programmation 2010- 2013 est devenu un programme à part entière dans la programmation 2015 - 2018 (programme 9.1.2 « Egalité Femme-Homme »).

Les actions spécifiques en égalité femmes-hommes sont constituées d'un volet principal consacré à une action de plaidoyer, qui s'appuie sur des actions de terrain. Cette action de coopération de terrain semble particulièrement importante pour que l'action de plaidoyer reste pertinente et évite de devenir « hors-sol ». L'Organisation essaie pour cela d'apporter un soutien technique et financier à des partenaires potentiels et des acteurs locaux pour lesquels l'intervention de l'OIF peut avoir un impact significatif malgré des moyens limités (aide à la construction des demandes de financement d'institutions

⁵⁰ Principaux documents de référence : Déclaration de Luxembourg, Grand-duché de Luxembourg, 4-5 février 2000 ; Cadre stratégique décennal, 10^e Sommet de la Francophonie, Ouagadougou 2004 ; Contribution de la Francophonie à l'examen décennal de la mise en œuvre de la plateforme d'action de Pékin, New-York, 28 février 2005 ; Déclaration francophone sur les violences faites aux femmes, 1^{er} mars 2010 ; Enoncé de Politique en matière d'EFH, 2010 ; Cadre stratégique de la Francophonie, Dakar, novembre 2014

⁵¹ Résolution sur la création d'une entité au sein de l'OIF pour la promotion de l'égalité femme-homme, des droits et de l'autonomisation des femmes et des filles

francophones, subventions pour des centres d'hébergement pour femmes victimes de violences...).

L'évaluation externe de l'action transversale avait jugé que les actions spécifiques égalité femmes-hommes étaient dans l'ensemble bien fondées et pertinentes même si les évaluateurs estimaient que cette pertinence pourrait être consolidée par l'établissement d'un plan d'action ou d'une « feuille de route » pour l'opérationnalisation de la stratégie égalité femmes-hommes de l'organisation.

« Les actions spécifiques sont bien fondées car elles s'inscrivent dans les priorités retenues par l'actuelle programmation à savoir la participation des femmes francophones aux rencontres internationales, le renforcement des capacités d'action des organisations féminines francophones, l'intégration du genre dans les politiques budgétaires des Etats »⁵².

« La couverture géographique des activités spécifiques s'avère pertinente du point de vue de l'équité, les zones d'intervention sont variées (Europe, Asie, Afrique, Caraïbes, Océanie), à l'image de la Francophonie »⁵³.

« Les publics ou groupes ciblés sont ceux identifiés et priorisés dans la stratégie à savoir les organisations de femmes, ONG, OSC. Ces acteurs ont effectivement besoin d'appui pour renforcer leurs capacités ou conduite des actions de terrain, ce qui justifie qu'ils soient les principaux bénéficiaires des interventions »⁵⁴.

Par ailleurs, l'évaluation met en valeur la force que constituent les partenariats de l'OIF en égalité femmes-hommes : la capacité de l'OIF à tisser des partenariats de natures diverses⁵⁵ a contribué à la pertinence de l'action de l'Organisation.

Les demandes fortes des Etats membres et des institutions francophones ainsi que les sollicitations de l'expertise égalité femmes-hommes de l'OIF par des acteurs internationaux confirment enfin la pertinence de cette action.

8.5 Malgré des avancées réelles, des outils non encore systématisés, faute de moyens humains et financiers disponibles [volet interne]

8.5.1 Une intégration progressive de l'égalité femmes-hommes dans la programmation de l'OIF

A partir de 2006, l'OIF s'est engagée à déployer une approche transversale en matière d'égalité femmes-hommes dans l'ensemble de sa programmation. Cet engagement s'est

⁵² Evaluation externe de l'action transversale EFH, 2013

⁵³ *Ibid.*

⁵⁴ *Ibid.*

⁵⁵ Les évaluateurs distinguent 7 types de partenariats différents en EFH : les partenariats d'exécution avec les ONG et OSC (ACID, MMF) ; les partenariats de co-financement ; les partenariats stratégiques (ONU Femmes, Conseil de l'Europe) ; les partenariats avec les Etats et gouvernements ; les partenariats avec l'APF et les opérateurs de la Francophonie, les partenariats avec le secteur privé ; les partenariats avec les organisations régionales

concrétisé lors de la conception de la programmation 2010 - 2013 avec une forte mobilisation interne pour que les déclarations de l'Organisation soient effectivement déclinées dans les documents de projet. Cette mobilisation a été facilitée par une contribution exceptionnelle du Canada de 500 000\$CAN dédiée à l'intégration du genre et au recrutement d'une deuxième personne pour porter la charge de travail de l'action égalité femmes-hommes qui réunissait les actions ciblées (volet externe) et les actions intégrées (volet interne). Plusieurs actions ont ainsi été conduites pour favoriser la prise en compte de l'égalité femmes-hommes dans la programmation 2010-2013 :

- adoption d'une stratégie d'institutionnalisation du genre (2010) ;
- déploiement de formations pour renforcer les « capacités du personnel à comprendre les enjeux égalité femmes-hommes liés à leur secteur et à identifier les points d'entrée pour prendre en compte ces enjeux »⁵⁶ ;
- recours à une expertise externe pour conduire des analyses différenciées selon le sexe de 14 projets répartis dans les différentes Directions et Sous-directions de programme et démontrant un potentiel d'intégration du genre ;
- identification d'indicateurs pour planifier et programmer les résultats à atteindre en matière d'égalité femmes-hommes dans le cadre du passage à la gestion axée sur les résultats.

Plusieurs actions ont donc été déployées pour favoriser l'intégration du genre dans la programmation de l'OIF. Les éléments recueillis dans les évaluations et entretiens suggèrent néanmoins que toutes ces actions ont eu des effets limités sur la prise en compte effective du genre dans les programmes de l'OIF. A titre d'exemple, de nombreux indicateurs portant sur l'égalité femmes-hommes avaient été proposés sur la première version de la programmation 2010 - 2013 mais ont finalement été supprimés suite à la demande des Etats et gouvernements membres de réduire le nombre total d'indicateurs considérés comme trop nombreux.

Lors de l'élaboration de la programmation 2015 - 2018, un nouveau travail de sensibilisation a été mené en interne, pour que le genre soit intégré de manière transversale. Cette nouvelle mobilisation associée à l'ampleur prise par l'enjeu de l'égalité femmes-hommes au sein de l'Organisation a permis une intégration plus visible de cette question dans la programmation. Un nouvel accent est par ailleurs mis sur l'autonomisation des femmes et le renforcement de leurs possibilités de participer activement aux sphères économiques et politiques.

8.5.2 Faute de ressources humaines et financières dédiées, une prise en compte qui n'est encore pas systématique

Malgré le portage politique et les efforts déployés en interne, la prise en compte de l'égalité femmes-hommes de manière transversale n'est donc encore pas systématique dans l'ensemble des programmes de l'OIF. Le rapport de l'évaluation conduite en 2013

⁵⁶ Stratégie d'institutionnalisation du genre à l'OIF, 2010

fait état de plusieurs limites expliquant cette situation, principalement liées à l'inadéquation entre les moyens humains et financiers disponibles et les ambitions affichées.

« Le dispositif en faveur de l'EFH au sein de l'OIF pose la question de l'adéquation des moyens aux priorités affichées : une spécialiste de programme cumule les tâches de gestion de projet, d'appui technique, de conseil et veille politique, de plaidoyer et de communication. Un budget est dédié à l'action transversale EFH mais il n'y a pas de « budgétisation selon le genre à l'échelle de l'Organisation ». ⁵⁷

En termes de moyens humains, l'institutionnalisation de l'égalité femmes-hommes repose en effet en grande partie sur l'existence d'un poste de spécialiste Egalité des genres ainsi que sur la bonne volonté des spécialistes de programme. L'absence de directives claires limite la responsabilisation des Directions pour la mise en œuvre, le suivi et la reddition des comptes des actions égalité femmes-hommes intégrées aux différents programmes.

L'évaluation note aussi que si « les spécialistes de programmes font preuve d'une bonne appropriation de l'approche genre [...] le personnel en général ne maîtrise pas suffisamment les concepts et les méthodologies pour l'intégration du genre dans les programmes et les projets »⁵⁸.

En termes de moyens financiers, l'évaluation note qu'il n'y a pas de budget consacré à l'égalité femmes-hommes en dehors du budget des actions spécifiques, lequel représente un faible pourcentage du budget de la programmation. Il n'y a par ailleurs pas de composante budgétaire alloué à l'égalité femmes-hommes au niveau des programmes⁵⁹. Le budget est par ailleurs en légère baisse - du fait des restrictions budgétaires globales au sein de l'Organisation.

Néanmoins, les éléments recueillis suggèrent que des moyens supplémentaires devraient être débloqués pour favoriser une meilleure intégration de l'égalité femmes-hommes de manière transversale dans les programmes de l'OIF. En effet, depuis janvier 2016 la décision a été prise de séparer le volet externe (actions spécifiques) du volet interne (actions intégrées). Un recrutement est prévu pour le volet interne. De manière générale, la hiérarchie de l'OIF souhaite davantage mettre en valeur cet aspect programmatique de l'égalité femmes-hommes. Un projet est par ailleurs en cours de réflexion sur une prise en compte systématisée de l'égalité femmes-hommes dans les comptes rendus d'exécution des programmes.

Lors du Sommet d'Antananarivo, une résolution a été adoptée qui prévoit la création d'une entité au sein de l'OIF pour la promotion de l'égalité femme-homme, des droits et de l'autonomisation des femmes et des filles. Il s'agira d'une structure légère à coût budgétaire constant, avec mise à disposition par les Etats membres d'experts. La résolution appelle également à l'élaboration d'une stratégie de la Francophonie dans ce

⁵⁷ *Ibid.*

⁵⁸ *Ibid* p9

⁵⁹ *Ibid*

domaine, en vue de son adoption au prochain Sommet de la Francophonie à Erevan (Arménie), en 2018.

9 Conclusions et orientations

9.1 Conclusion générale

L'évaluation permet de conclure que le niveau de contribution de la France à l'OIF est justifié, même si son cadre est perfectible.

9.1.1 Un niveau de contribution justifié

Ce jugement se fonde d'abord sur quatre arguments de fond :

- **Une performance effective sur des programmes importants** : même si la problématique du « saupoudrage » persiste dans certains domaines, l'OIF a mené un effort de recentrement de sa programmation autour de missions clés et a obtenu des résultats dont l'utilité est attestée et qui sont reconnus par les Directions du MAEDI et les bénéficiaires et partenaires sur le terrain ; la qualité de son intervention au service des processus électoraux et en matière de sorties de crises, la pertinence et l'efficacité de ses projets dans le domaine de l'éducation et dans certains de ses projets linguistiques, en témoignent.
- **Une amélioration du fonctionnement et de la gestion** : l'OIF exerce aujourd'hui ces missions avec un bon niveau de performance, ainsi que le montre les évaluations externes menées sur ses programmes ; l'image d'une organisation inefficace, dispersant ses moyens sur un trop grand nombre de sujets, est aujourd'hui datée ; l'effort de modernisation du fonctionnement de l'organisation, mené en interne depuis 2009, témoigne d'une recherche d'efficience, même si les outils et mécanismes de gestion axée sur les résultats sont encore insuffisamment appropriés ; la poursuite de ces efforts dans l'actuel Plan de modernisation intégré atteste de la volonté de continuer cette optimisation en profondeur ;
- **Un projet francophone toujours plus pertinent** : le projet francophone d'un renforcement des liens entre les Etats et les peuples ayant le français en partage trouve aujourd'hui une pertinence nouvelle compte tenu de la dynamique démographique et économique de l'espace francophone ; il est ainsi porteur d'une influence renforcée de la France et de retombées économiques intéressantes ; l'investissement de la France dans la Francophonie – tant à travers sa contribution à l'OIF que dans son action bilatérale et interne – paraît ainsi essentiel ;
- **Une cohérence forte avec les priorités de politique extérieure française** : la stratégie de l'OIF répond étroitement aux objectifs français en matière de Francophonie ; les 4 missions de l'OIF et notamment celles concernant la promotion de la langue française, de l'éducation, de la sécurité et des droits de l'homme dans l'espace francophone, correspondent bien à des priorités de politiques extérieures françaises ; en outre, elle sont déployées très majoritairement dans des pays que la France identifie comme prioritaires dans son action d'aide au développement.

La justification du niveau de contribution de la France à l'OIF repose également sur trois arguments de comparaison :

- **Une comparaison favorable avec le Commonwealth** : le travail de comparaison avec le Commonwealth confirme le fondement de la contribution française ; bien qu'il jouisse souvent d'une image plus favorable, le Commonwealth connaît des problèmes de management significatifs, mis en exergue dans les rapports d'évaluation du DFID britannique ; l'institution accuse un retard de quelques années par rapport à l'OIF, dans l'effort de modernisation de son fonctionnement ; en outre, son apport au niveau diplomatique et politique – pour créer un espace de solidarité entre ses membres – paraît aujourd'hui plus faible que celui de l'OIF.
- **Une position de la France comparable à celle d'autres grands contributeurs à l'OIF** : l'analyse de l'engagement du Canada et de la Fédération Wallonie-Bruxelles au sein de l'OIF et de leur position au regard du positionnement et de l'action de l'OIF, apporte un second argument de comparaison favorable ; ces deux membres importants de l'OIF ont en effet fortement investi dans l'Organisation – tant financièrement (au regard de leurs moyens) qu'au niveau du portage politique ; ils estiment tous deux que l'effort de modernisation de l'OIF est effectif.
- **Une performance comparable avec les niveaux d'engagement équivalents de la France auprès d'autres Organisations internationales** : hors nations-Unies et Union européenne, dix autres organisations internationales sont financées par le MAEDI pour un montant unitaire compris entre 15 et 35 millions d'euros, comparable à la contribution versée à l'OIF : le HCR⁶⁰, le Conseil de l'Europe, le budget civil de l'OTAN, l'OMS, la FAO, l'OIT, l'OCDE, l'AIEA, le PAM, l'UNESCO ; la performance de l'OIF par rapport à ces organisations ne paraît pas en décalage défavorable.

Au regard de l'ensemble de ces arguments, la contribution de la France à l'OIF apparaît tout à fait justifiée. Compte tenu des perspectives démographiques et économiques de l'espace francophone, il pourrait même être affirmé que le niveau global de contribution de la France à l'OIF ne devrait pas être diminué dans les années à venir, pour permettre à la France de bénéficier pleinement des retombées globales de l'action de l'OIF et, plus spécifiquement, d'accroître les effets retour identifiés en matière culturelle, diplomatique, économique, géo-politique et sociétale.

9.1.2 Une contribution perfectible

Sur la base de cette prise de position générale, le cadre dans lequel se déploie la contribution de la France est bien entendu perfectible. Six points importants, pouvant être regroupés en trois ensembles, sont en effet apparus dans l'évaluation :

S'agissant des positions françaises, deux points faibles doivent particulièrement être mis en avant :

-
- ⁶⁰ Haut-Commissariat aux Réfugiés, Conseil de l'Europe, budget civil de l'OTAN, Organisation Mondiale de la Santé, Organisation de l'Agriculture et de l'Alimentation, Organisation Internationale du Travail, Organisation de Coopération et de Développement Economiques, Agence Internationale de l'Energie Atomique, Programme Alimentaire Mondial, Organisation des Nations-Unies pour la Science, l'Education et la Culture.

- **La stratégie de la France vis-à-vis de l'OIF est peu explicitée**
- **Le soutien de la France à l'OIF est décisif, mais trop peu assumé**

En matière de coordination, deux autres difficultés ont pu être mises en avant :

- **La complémentarité est insuffisante entre l'OIF et les actions bilatérales françaises**
- **Les actions ministérielles sont encore fortement compartimentées**

Enfin, le fonctionnement même de l'OIF présente également deux points faibles :

- **La modernisation de l'OIF est insuffisamment intégrée**
- **La performance de l'OIF est encore améliorabile**

Dès lors, les orientations proposées ci-après ne remettent pas en question la contribution actuelle de la France à l'OIF, mais proposent plutôt des ajustements visant à clarifier et renforcer la relation entre les deux acteurs, pour améliorer l'action commune en faveur du projet francophone. Elles se fondent sur l'identification des points d'amélioration possibles apparus lors de l'évaluation.

9.2 Orientations

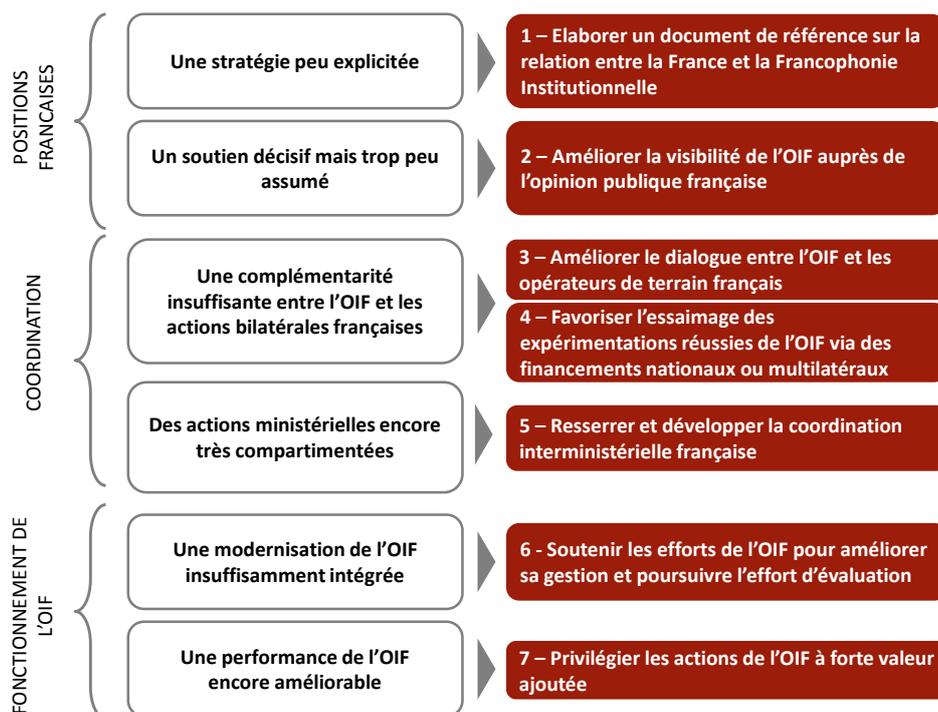
9.2.1 Cadre général d'orientations

Les orientations qui suivent se fondent sur les principales conclusions d'évaluations, se rapportant aux trois problématiques différentes, évoquées ci-dessus.

Le premier groupe de recommandations porte sur la question des positions françaises relative à la la Francophonie, et pose le constat d'un besoin de clarification de ces positions, tant en interne que vis-à-vis du public.

Les recommandations suivantes portent sur des points de coordination - en interne entre ministères, avec l'OIF, et avec le réseau diplomatique - avec pour objectif de renforcer l'impact de l'action de chacun.

Le dernier bloc porte plutôt sur des problématiques internes à l'OIF, relatives à son fonctionnement et à sa performance. Dans la mesure où l'OIF est une organisation internationale indépendante, la mise en œuvre de ces recommandations - du point de vue de la France - passe avant tout par un dialogue avec l'OIF et par le relais de ses positions au sein des différentes instances de l'Organisation.



9.2.2 Orientations détaillées

Chacun des six axes « Conclusion / Orientation » décrits ci-dessus est repris ci-après dans son fondement, puis son contenu.

1	Elaborer un document de référence sur la relation entre la France et la Francophonie institutionnelle
Fondement de l'orientation proposée	<p>La France ne formule, ni n'affiche de stratégie vis-à-vis des organisations internationales dont elle est membre : elle s'exprime en leur sein. Toutefois, s'il existe des documents stratégiques, traduisant les choix du « Politique » vis-à-vis de la sphère francophone, celle-ci est plutôt appréhendée par les services comme un enjeu d'influence dans le système international, que comme une politique publique française.</p> <p>Il faut ainsi noter que s'il a pu exister, avant la LOLF, des documents budgétaires annexes tentant de regrouper les crédits « étiquetés » francophones, depuis la grande réforme budgétaire française, aucun document de politique transversale (DPT) n'a été consacré à la Francophonie, considérée soit comme une politique virtuelle, soit comme un enjeu budgétaire trop diaphane pour être répertorié.</p> <p>Les différents ministères sont en demande d'une visibilité accrue sur l'action de la France dans le domaine de la Francophonie, sur l'action de l'OIF, de l'APF, des opérateurs et des conférences ministérielles, sur les partenariats autour des projets initiés par l'OIF et ses opérateurs, et sur les attentes de la France vis-à-vis de l'OIF.</p>
Contenu et modalités	<p>L'objectif d'un « document de référence » serait avant tout de donner de la visibilité sur les liens entre la France et l'OIF et de fonder la cohérence de cette action. Il ne s'agit donc pas d'engager un travail lourd de redéfinition d'une stratégie qui existe et dont l'évaluation a montré qu'elle était tout à fait en phase avec celle de l'OIF. L'approche vise plutôt à formaliser les orientations qui fondent la contribution de la France à l'OIF et à ses opérateurs, et à préciser la répartition des rôles entre les différents acteurs.</p> <p>Conçu et animé par la Délégation aux Affaires Francophones, ce document n'aurait pas de caractère prescriptif vis-à-vis des différents ministères. Il cartographierait la Francophonie institutionnelle et ses nombreuses interactions avec les opérateurs français sur le modèle des différents schémas développés dans le présent rapport. Il identifierait :</p> <ul style="list-style-type: none"> - les orientations de chaque ministère en matière de Francophonie, qui apparaissent dans leurs stratégies respectives ; - les contributions de chaque ministère à l'OIF et à ses opérateurs, tant au titre du Fonds multilatéral unique (FMU) que des financements ponctuels sur projets ; - les actions de l'OIF et de ses opérateurs jugées comme stratégiques pour la France - ou comme ayant une forte valeur

ajoutée - pour lesquelles il semble judicieux de flécher des financements, ou qu'il faut appuyer à travers l'action bilatérale ou dans le cadre de la politique nationale ;

- les modalités de concertation interne au MAEDI et interministérielle, pour construire la position française à porter au sein des instances de l'OIF.

Ce document pourrait faire l'objet d'un suivi dans le cadre d'un dispositif interministériel - au niveau des services (voir recommandation n°5) - facilitant l'échange d'information et le suivi des principales échéances de la Francophonie institutionnelle.

Ce document doit être conçu en cohérence avec les stratégies existantes qui touchent aux problématiques de promotion de la langue française et de la diversité culturelle ainsi que ceux qui concernent la coopération avec les pays de l'espace francophone (en matière d'enseignement français à l'étranger, d'aide au développement dans le domaine de l'éducation, de promotion de la culture et de la langue française...).

2	Améliorer la visibilité de l'OIF auprès de l'opinion publique française
Fondement de l'orientation proposée	<p>L'évaluation montre un alignement étroit entre les objectifs poursuivis par l'OIF et ceux de la France en matière de promotion de la langue française, d'éducation, de diversité culturelle ou d'éducation. En outre, elle montre que l'OIF est performante dans des domaines souvent stratégiques pour les intérêts français (dans des démarches de sorties de crise et de suivi de processus électoraux, dans le domaine de l'éducation, en matière de promotion de la langue française et du projet francophone...).</p> <p>Cependant, l'action de l'OIF étant mal connue - tant au sein des administrations que chez les élus - la contribution française est souvent remise en question. L'image actuelle de l'OIF auprès de ces acteurs est souvent « datée » et ne reflète pas l'effort de modernisation entrepris et l'efficacité d'un certain nombre de programmes réussis de l'organisation.</p> <p>Malgré l'implantation parisienne du siège de l'OIF, l'impact sur l'opinion publique française reste faible.</p>
Contenu et modalités	<p>Le niveau actuel de la contribution française à l'OIF paraît justifié au regard des résultats obtenus. La contribution totale - statutaire et volontaire - devrait être ainsi stabilisée de façon à permettre le bon fonctionnement de l'organisation et le déploiement de programme de qualité. Cela va de pair avec un suivi continu des modalités de gestion de l'OIF et de la performance de ses programmes (voir recommandations 6 et 7).</p> <p>Un renforcement de la communication autour de l'action de l'OIF semble nécessaire pour réactualiser l'image de l'OIF et favoriser ainsi une meilleure adhésion à l'Organisation et à ses programmes. Ce travail doit faire l'objet d'une planification systématique entre les directions de la Communication du Département et de l'OIF et s'appuyer notamment sur les opérations menées par la société civile francophone, organisations de jeunesse, groupements professionnels, voire les collectivités locales, mieux à même de rencontrer des échos dans l'opinion publique.</p>

3	Améliorer le dialogue entre l'OIF et les opérateurs de terrain français
Fondement de l'orientation proposée	<p>La France a la particularité d'être l'Etat membre de l'OIF disposant du plus vaste réseau diplomatique, et présent dans presque tous les pays du monde, qu'il soit politique, commercial ou culturel. Limitée par sa taille et ses moyens, et également redevable envers tous ses Etats et gouvernements membres, l'OIF n'entretient que quelques Unités hors siège (UHS), soit dans les grandes capitales du multilatéralisme international (New York, Genève, Bruxelles, Addis Abeba), soit dans de vastes circonscriptions régionales, pouvant dépasser la dizaine d'Etats, et donc difficiles à étreindre pour des personnes nécessairement isolées.</p> <p>Légitimes et actives dans le cadre multilatéral, où il s'agit de coordonner, voire représenter toutes les ambassades et délégations francophones dans l'illustration de leurs valeurs (au 1er rang desquelles la défense du statut international de la langue française et de la diversité linguistique), la situation de ces UHS est toute différente dans les vastes circonscriptions régionales où les faibles effectifs de l'OIF ne permettent pas à ses agents d'établir et conserver un niveau de dialogue suffisant avec les représentants des Etats membres, et s'agissant de la France, leurs nombreux opérateurs de terrain.</p>
Contenu et modalités	<p>Le renforcement de l'impact de l'action de l'OIF doit s'appuyer sur un renforcement de l'articulation avec les actions bilatérales de la France. Cette articulation peut se jouer :</p> <ul style="list-style-type: none"> - au niveau de l'action diplomatique, de plaider, de conseil et d'expertise auprès des Etats-membres tiers, sur diverses thématiques (processus électoraux et sorties de crise, réformes des politiques éducatives, promotion de la diversité linguistique...) - avec un partenariat renforcé entre acteurs français et OIF sur le terrain pour le déploiement de certaines actions ; on pense notamment à la mobilisation des Instituts Français et des Alliances Françaises pour la mise en œuvre des actions dans le domaine de la culture et de la promotion de la diversité linguistique. <p>Compte tenu du très faible nombre d'Unités hors siège, de nouvelles modalités de coordination entre OIF et France doivent être envisagées. L'OIF pourrait - depuis le siège - relayer ses messages, ses outils, ses événements auprès d'instances francophones <i>ad hoc</i>. Celles-ci seraient constituées autour d'un « noyau dur » d'ambassadeurs francophones - en fonction des spécificités de chaque contexte. Les représentants de l'OIF de l'unité hors siège la plus proche pourraient s'y joindre lorsque possible.</p>

Il conviendrait également de renforcer le rôle des correspondants nationaux de la Francophonie au sein des administrations des Etats et gouvernements membres, pour une meilleure coordination sur le terrain, en lien avec les bureaux régionaux de l'OIF, les opérateurs (dont l'AUF) et les groupes d'ambassadeurs francophones. Dans les pays qui ne sont pas membres de la Francophonie, ce relais proposé est particulièrement important.

4	Favoriser l'essaimage des expérimentations réussies de l'OIF via des financements nationaux ou multilatéraux
Fondement de l'orientation proposée	<p>Les moyens limités de l'OIF ne permettent pas une intervention directe de transformation macro-économique ou macro-sociale. L'Organisation a ainsi une performance sur des programmes qui ne nécessitent pas, au départ, des volumes budgétaires très élevés, et dont la généralisation potentielle doit s'effectuer avec d'autres partenaires.</p> <p>L'OIF fonctionne en effet souvent selon une logique d'expérimentation, avec pour perspective qu'en cas de réussite, l'action soit reprise par les Etats-membres (au titre de leurs politiques internes, ou dans le cadre de leur politique extérieure et d'aide au développement) ou les bailleurs de fonds multilatéraux. C'est d'ailleurs sur cet effort de généralisation, à travers l'intégration des programmes dans les stratégies nationales, que se concentre aujourd'hui l'OIF.</p>
Contenu et modalités	<p>L'essaimage des actions de l'OIF s'appuiera sur un renforcement et la valorisation de l'expertise de l'Organisation et de ses partenaires, expertise essentielle pour l'obtention de financements auprès des grands bailleurs multilatéraux (agences de l'ONU, Partenariat Mondial pour l'Education...).</p> <p>La France peut contribuer à cet essaimage en tant que co-financeur de certaines actions (via l'Agence Française de Développement) mais également en associant ses propres ressources en expertise à celles de l'OIF, ainsi que par l'action de son réseau diplomatique (cf. Orientation 3).</p>

5	Resserrer et développer la coordination interministérielle française
Fondement de l'orientation proposée	<p>Si la coordination des positions françaises au sein du MAEDI, relaie efficacement l'influence de la France, la coordination interministérielle sur la question francophone ou sur la Francophonie institutionnelle reste limitée. Il manque encore une vision d'ensemble de l'action des autres ministères concernés.</p>
Contenu et modalités	<p>En lien avec la recommandation 1 (« Elaborer un document de référence régissant les relations France - OIF et opérateurs ») il semble nécessaire d'animer une coordination interministérielle associant notamment le MAEDI, le Ministère de la Culture et de la Communication, le Ministère de l'Education Nationale, de l'Enseignement Supérieur et de la Recherche et le Ministère de la Ville, de la Jeunesse et des Sports, ainsi que l'AFD.</p> <p>Cette coordination - qui serait animée par la Délégation aux Affaires Francophones du MAEDI - permettrait de faire mieux connaître l'action de l'OIF et la manière dont l'organisation peut être « employée » ou associée aux actions des différents ministères concernés. Une telle instance assurerait en outre un suivi des différentes contributions françaises à l'OIF et ses opérateurs, permettant ainsi de répondre à l'exigence de redevabilité vis-à-vis des parlementaires.</p> <p>Cette action de la DAF devrait par ailleurs s'étendre, dans le respect de leur indépendance, aux grandes institutions judiciaires et administratives françaises, impliquées dans l'animation des plus importants réseaux institutionnels du droit et de la régularisation de la Francophonie.</p>

6	Soutenir les efforts de l'OIF pour améliorer sa gestion et poursuivre l'effort d'évaluation
Fondement de l'orientation proposée	<p>L'OIF a mis en œuvre un plan de modernisation de gestion qui a fait progresser son efficacité, mais certains outils restent insuffisamment appropriés.</p> <p>L'OIF mène un travail conséquent d'évaluation de son action, mais les résultats ne sont pas pleinement utilisés.</p>
Contenu et modalités	<p>La démarche de modernisation de l'action de l'OIF doit être soutenue et encouragée dans le cadre des instances de l'OIF.</p> <p>La diffusion de l'usage des outils de gestion et de management, dans une optique de transformation de l'organisation, doit en particulier faire l'effort de pratiques d'accompagnement du changement, à tous les niveaux hiérarchiques. Le travail d'évaluation de l'action doit par ailleurs être poursuivi et faire l'objet d'un suivi au sein du MAEDI.</p> <p>Si nécessaire, le MAEDI pourrait envisager ponctuellement une contribution exceptionnelle pour financer un éventuel besoin d'expertise ou d'accompagnement externe dont pourrait avoir besoin l'OIF pour poursuivre cette démarche.</p>

7	Privilégier les actions de l'OIF à forte valeur ajoutée
Fondement de l'orientation proposée	<p>La performance de l'OIF est tangible, s'agissant de son action en faveur de la consolidation de la paix et des sorties de crise (appui aux processus électoraux), de son action d'animation des réseaux francophones et dans le domaine de l'éducation et de la culture. Cependant, l'OIF porte encore beaucoup de petits projets, dont l'impact n'est pas significatif.</p>
Contenu et modalités	<p>La France devrait encourager le maintien, voire le développement des programmes de l'OIF et de ses opérateurs identifiés comme étant à plus forte valeur ajoutée. Elle pourrait ainsi appuyer l'OIF dans :</p> <ul style="list-style-type: none"> - son action diplomatique en faveur de la langue française et de la diversité linguistique; - ses interventions en matière de sorties de crises et d'accompagnement de processus électoraux, aux côtés et en renfort des organisations spécifiquement régionales (Union européenne, Union africaine...); - son action de soutien et d'animation des réseaux francophones (au-delà des seuls réseaux institutionnels), qui pourrait aller jusqu'à la labellisation des réseaux authentiquement représentatifs - notamment dans le champ économique - permettant ainsi de valoriser l'expertise francophone ; - ses projets et son action travail de plaidoyer et d'expertise en faveur d'approches intégrées dans les domaines l'éducation, de la culture, de la jeunesse et de la promotion de la langue française - en lien avec l'action bilatérale du MAEDI dans ces domaines. <p>Pour les programmes où les évaluations sont moins concluantes, la France devrait user de son influence au sein des instances de l'organisation pour encourager leur modification ou leur suppression.</p>



30, rue de Fleurus
75 006 PARIS
www.planetepublique.fr
01 80 05 16 05
contact@planetepublique.fr