

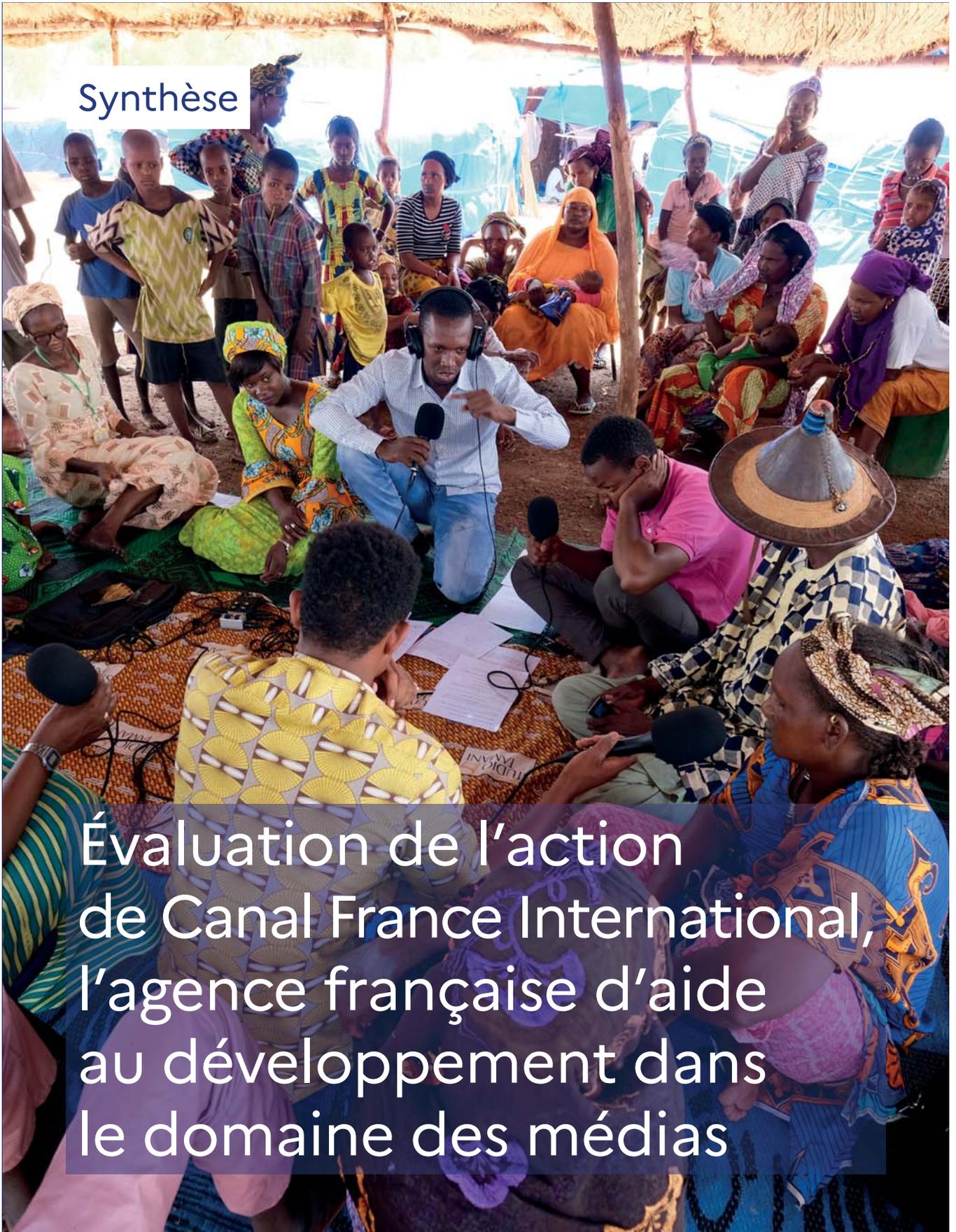


MINISTÈRE
DE L'EUROPE
ET DES AFFAIRES
ÉTRANGÈRES

*Liberté
Égalité
Fraternité*

Synthèse

Évaluation de l'action
de Canal France International,
l'agence française d'aide
au développement dans
le domaine des médias



Ce document est la synthèse d'un rapport final d'évaluation établi à la demande du ministère de l'Europe et des Affaires étrangères.

Les analyses et les commentaires développés n'engagent que leurs auteurs et ne constituent pas une position officielle.



Auteurs

François Mouterde
Quiterie Landèche
Justine Eude
Jeanne Royer
Anicia Bouhadouf

Remerciements

Les auteurs tiennent ici à remercier l'ensemble des interlocuteurs rencontrés pour leur disponibilité et la qualité de leurs contributions.

En hommage à Marie-Soleil Frère.

Le présent document est disponible en ligne sur le site France Diplomatie :
www.diplomatie.gouv.fr/

Tous droits d'adaptation, de traduction et de reproduction par tous procédés, y compris la photocopie et le microfilm, réservés pour tous pays.

Synthèse

Évaluation de l'action de Canal France International, l'agence française d'aide au développement dans le domaine des médias

Table des matières

Introduction : la démarche d'évaluation	6
Chapitre 1 2015-2019 : des évolutions de gouvernance, de projets et de financements.....	7
Chapitre 2 Un cadre d'action peu formalisé, mais en phase avec les priorités du ministère de l'Europe et des Affaires étrangères.....	10
Chapitre 3 CFI et FMM : un rapprochement progressif, des synergies effectives, surtout sur la période récente.....	12
Chapitre 4 Un développement important des partenariats, porteur de transformations.....	14
Chapitre 5 Un système de suivi-évaluation amélioré mais perfectible.....	16
Chapitre 6 Conclusion : un contrat d'objectifs atteint.....	17
Chapitre 7 Enjeux et recommandations.....	19
Sigles et abréviations	24

Introduction : la démarche d'évaluation

Créée en 1989, Canal France International (CFI) est l'agence française d'aide au développement dans le domaine des médias.

Les missions de l'agence, placée sous la tutelle du ministère de l'Europe et des Affaires étrangères (MEAE), sont définies dans un contrat d'objectifs pluriannuel (CO), conclu avec le MEAE. Le CO liant le MEAE et CFI arrivant à échéance fin 2020, un nouveau contrat était prévu pour la période 2021-2023. Les analyses de cette évaluation ont permis de nourrir les travaux préparatoires.

Trois grands objectifs étaient ainsi fixés à cette évaluation, qui couvre la période 2015-2019 :

- un objectif de redevabilité, qui consiste à rendre compte des résultats de CFI sur les priorités définies dans les documents contractuels signés avec le MEAE ;
- un objectif managérial, visant à tirer des enseignements utiles de l'évaluation, pour renforcer la capacité de l'agence à atteindre les objectifs qui lui sont assignés ;
- un objectif stratégique, consistant à alimenter les réflexions du MEAE et de CFI pour l'élaboration du prochain CO.

De ces objectifs découlaient quatre questions d'évaluation fixées par le cahier des charges :

1. Dans quelle mesure les actions de CFI ont-elles permis de relayer les priorités définies par le MEAE ?
2. Le rapprochement entre CFI et France Médias Monde (FMM) a-t-il permis d'atteindre les objectifs recherchés ?
3. Dans quelle mesure CFI est-elle parvenue à développer ses partenariats ?
4. Dans quelle mesure CFI s'est-elle dotée d'un solide système de suivi-évaluation pour améliorer l'efficacité de ses projets et sa capacité à en rendre compte ?

Les informations nécessaires à l'évaluation ont été obtenues sur la base des outils suivants : une analyse documentaire approfondie ; 39 entretiens réalisés avec les décideurs, financeurs et principaux partenaires et chargés de projets ; trois études de terrain (Burkina Faso, Jordanie, Tunisie), ayant permis d'interroger 57 personnes ; un parangonnage avec trois autres agences internationales d'aide aux médias (l'agence allemande Deutsche Welle Akademie – DWA –, l'agence danoise International Media Support – IMS –, la Fondation Hironnelle).

L'ensemble des travaux a été soumis à un panel de trois experts : Marie-Soleil Frère, chercheuse au Fonds national de la recherche scientifique et chargée de cours à l'Université libre de Bruxelles ; Michel Leroy, consultant en renforcement des capacités, évaluation et développement, et assistant de recherche à l'université de Dortmund (Allemagne), doctorant (programme de recherche Media Development Assistance 21) ; Olivier Lechien, responsable du pôle Genre, droits et modernisation de l'État à Expertise France.

L'évaluation s'est déroulée de janvier à novembre 2020.



200 acteurs des médias de 25 pays présents au forum Médias et développement à Paris, à l'occasion des 30 ans de CFI, en décembre 2019.

Chapitre 1

2015-2019 : des évolutions de gouvernance, de projets et de financements

Une agence ancienne, ayant connu des modifications de gouvernance importantes durant la période évaluée

Créée en 1989 afin d'alimenter les chaînes étrangères en programmes français, CFI est désormais l'agence française d'aide au développement dans le domaine des médias. Sa mission est aujourd'hui de renforcer l'existence de médias locaux libres, indépendants et respectueux du pluralisme, ainsi que leur rôle de vecteur de développement de sociétés démocratiques. Ses interventions s'inscrivent également dans le cadre de la diplomatie culturelle visant la diffusion à l'étranger des valeurs portées par la France.

Le CO liant le MEAE et CFI jusqu'à fin 2020 comportait trois objectifs : déployer les moyens de CFI dans le cadre de la politique d'aide publique au développement (APD) de la France ; construire un bloc médias intégré au sein de France Médias Monde afin de renforcer l'influence de la France à l'international dans le domaine des médias ; assurer la croissance des financements de l'agence de coopération médias en optimisant son impact et son efficacité.

Pour favoriser l'atteinte de ces objectifs, CFI est devenue, depuis 2017, une filiale de FMM, société nationale de programmes en charge de l'audiovisuel extérieur de la France, qui détient l'intégralité de ses capitaux. Ce rapprochement présente une opportunité pour les deux structures de rationaliser leurs activités et d'opérer des synergies pour faire face à la concurrence internationale. Cependant, leurs financements demeurent distincts dans le respect de l'identité et des missions qui incombent à chacune.



MédiaLab environnement, lancement du projet à l'Institut du monde arabe, en octobre 2019.

Des projets nombreux et diversifiés, répartis entre différents programmes

Les projets de CFI se sont inscrits jusqu'en 2018 dans quatre grands programmes : « médias et gouvernance », « médias et développement », « médias et entreprise », et « médias et ressources humaines ». Depuis 2018, l'axe « médias et ressources humaines » a été fusionné avec l'axe « médias et entreprise ».

Entre 2015 et 2019, CFI a mis en œuvre 78 projets dans 52 pays différents. 39 projets ont été déployés dans un unique pays, les 39 autres relevant d'une approche plus régionale. Les activités le plus fréquemment mobilisées sont l'organisation de formations (70 projets sur 78), le soutien à la production et à la diffusion de contenu (61 projets) et l'accompagnement technique/conseil/coaching à destination des structures (57 projets).

Les budgets des projets sont très variables, allant de 15 000 euros à 8 300 000 euros. Le montant moyen de ces projets est de 735 000 euros et le montant médian de 480 000 euros. Sur la période, 29 projets ont été cofinancés par des bailleurs extérieurs au MEAE.

Cette diversité de projets est accentuée par le fait que les trois programmes ne sont pas exclusifs : un projet peut relever de plusieurs d'entre eux.

Une approche pluraliste de CFI, déployant des projets de développement à la fois *par et pour* les médias

Afin de compléter la classification habituelle des projets, une typologie de ces derniers a été élaborée par les évaluateurs, répartissant les projets dans trois familles :

1. les projets de renforcement des compétences et d'appui à la production de contenu : dans cette famille, CFI déploie des projets pédagogiques de transfert d'expertise qui visent à renforcer les compétences de professionnels diversifiés ;

2. les projets de développement de l'offre des médias : ces projets visent à renforcer et consolider l'offre des médias existants et à développer de nouveaux médias indépendants, notamment en ligne ;

3. les projets de développement démocratique et durable : ces projets visent à renforcer le rôle des médias comme vecteurs de développement démocratique et de développement durable.

Sur les 78 projets conduits sur la période, près d'un projet sur deux relève de cette troisième famille. En effet, ces projets visent à renforcer le rôle des médias comme vecteurs de développement démocratique et durable et s'inscrivent donc dans une logique de développement *par* les médias. Les montants consacrés à ces projets représentent plus de 60 % du total des budgets recensés et sont en moyenne plus importants que ceux des deux autres familles de projets. L'analyse a mis en valeur une montée en charge de ce type de projets à partir de l'année 2016.

Les autres projets, soit également près d'un projet sur deux, relèvent des deux premières familles de projets. Contrairement à la dernière famille, ces projets s'inscrivent davantage dans une logique de développement *pour* les médias en cherchant à renforcer les compétences des bénéficiaires ciblés, à consolider l'offre existante et à développer de nouvelles offres.



200 acteurs des médias de 25 pays présents au forum Médias et développement à Paris, à l'occasion des 30 ans de CFI, en décembre 2019.

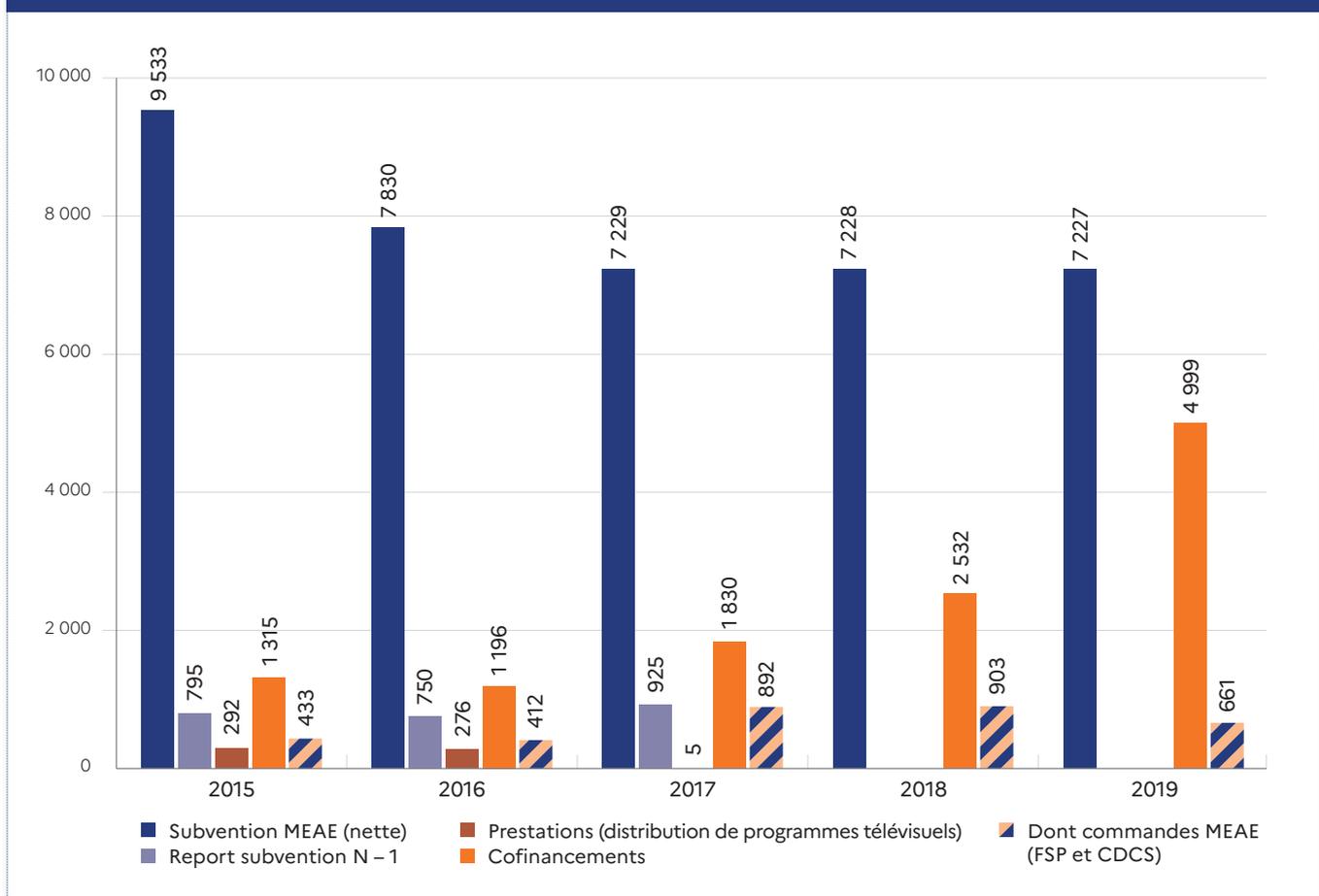
Une stabilisation de la subvention du MEAE et un développement des recettes de partenariat

Les recettes perçues par CFI entre 2015 et 2019 représentent près de 54 millions d'euros, soit une moyenne annuelle d'environ 10,8 millions d'euros. 72 % de ces ressources proviennent de la subvention du MEAE, qui a diminué de 30 % entre 2015 et 2017 (en relation avec la fin de la distribution des programmes par voie satellitaire) puis s'est stabilisée entre 2017 et 2019, à hauteur de 7 millions d'euros.

CFI dispose également de ressources propres complémentaires, essentiellement sous forme de cofinancements aux projets. Les cofinanceurs peuvent être le MEAE, en plus de la subvention annuelle, et d'autres partenaires institutionnels et bailleurs, en particulier l'Agence française de développement (AFD), Expertise France et l'Union européenne (UE) ; les financements issus des partenariats représentent une part croissante du budget global, environ 22 % en moyenne du montant total des recettes de CFI, entre 2015 et 2019.

Les dépenses directes de projets représentent près de 47 % des dépenses totales sur la période 2015-2019. Les charges de structure s'élèvent à 48 % des dépenses. Le solde (5 %) représente les dépenses de distribution de programmes télévisuels, présentes sur la seule période 2015-2016.

Figure 1 – Évolution des financements de CFI en milliers d'euros



NB :
 - Le montant du financement MEAE indiqué dans les conventions de subvention (montant prévisionnel de la subvention MEAE chaque année) comprend le montant net et le report de subvention l'année suivante.
 - Le budget de CFI présenté ci-dessus ne comprend pas la subvention exceptionnelle de fonctionnement en 2017, les cofinancements des charges de structure, ni les autres produits.

Chapitre 2

Un cadre d'action peu formalisé, mais en phase avec les priorités du MEAE

Un cadre d'action en phase avec les priorités fixées par le MEAE

Sur l'ensemble de la période, les rapports d'activité ainsi que les comptes-rendus de conseils d'administration démontrent la structuration effective de l'action de CFI autour des priorités du ministère. En mettant en œuvre la politique de coopération de la France dans le domaine des médias, CFI conduit effectivement une mission de développement des médias du Sud, œuvre à la stabilisation des zones de crise, favorise le développement local, la promotion de l'État de droit, la transparence des institutions, la participation à la prise de décision et à l'accès public à l'information.

L'action de CFI se déploie bien dans les zones prioritaires pour la France, en particulier les 19 pays du Sud¹, situés en Afrique subsaharienne, au Maghreb et au Levant. 94 % des projets sont menés dans ces zones clés en 2018 et 87 % en 2019. Pour le reste, l'action de CFI se déploie dans des zones jugées moins prioritaires mais néanmoins cibles de l'APD française et des actions de coopération internationale menées par la France, notamment en Asie et dans les pays du voisinage est.



« Journalistes du monde », diffusion de 42 témoignages de médias partenaires en Afrique et dans le monde arabe en mai 2019.



Hal Media, pour un journalisme de solutions en Palestine, mars 2019.

Les actions déployées s'inscrivent en particulier autour des quatre axes prioritaires du ministère : l'égalité femmes-hommes, la jeunesse, l'environnement, le numérique. Sur la période étudiée, près de 40 % des projets développés avaient pour thématique centrale et majoritaire l'un de ces quatre enjeux. L'action de CFI est particulièrement axée sur la jeunesse et le numérique, champs dans lesquels ses interventions sont reconnues.

Si l'action de CFI s'inscrit pleinement dans les orientations du ministère, c'est aussi en raison de la largeur du champ thématique que couvre le CO. Celui-ci donne en effet davantage une vision de la stratégie française d'APD que de la stratégie médias du MEAE. Cette dernière n'est pas formalisée précisément. À défaut d'un document de ce type, traçant une approche de moyen et long terme, la tutelle s'exerce cependant sur CFI par différentes voies (conseils d'administration, comités stratégiques, réunions régulières...), permettant au ministère d'orienter et de préciser ses objectifs. L'action de CFI fait également l'objet d'ajustements annuels du CO, à la demande du MEAE.

1. Comité interministériel de la coopération internationale et du développement du 8 février 2018.



Yemeni Media Emergency Response, formations de journalistes dans quatre villes du Yémen, en février 2019.

Une stratégie réelle mais peu formalisée, susceptible de limiter la lisibilité de l'action de CFI

La déclinaison stratégique et opérationnelle des orientations générales fixées par le MEAE ne fait pas l'objet d'une formalisation spécifique, au-delà des trois grands axes programmatiques, dont la logique d'action est peu explicitée (« médias et gouvernance », « médias et développement », « médias et entreprise »). Plus largement, la stratégie de CFI n'est pas formalisée dans un support spécifique de type charte ou *policy paper*. La logique stratégique de l'action qu'est censée porter CFI (théorie du changement) n'est pas précisée.

La stratégie de CFI est souvent présentée en référence à deux postures : *media development* (développement des médias) et *media for development* (développement par les médias). Ces deux approches diffèrent tout en étant complémentaires : la première entend soutenir le développement des médias dans les pays bénéficiaires par différents moyens (développement de l'offre et des contenus, formation des professionnels, modernisation des structures médiatiques, etc.), alors que la seconde entend s'appuyer sur les médias pour faire émerger et favoriser le déploiement des valeurs et actions de développement.

Ces deux logiques forment deux ensembles larges que l'on retrouve dans la typologie des projets proposée ci-dessus, avec les familles 1 et 2 pour la première approche et la famille 3 pour la seconde. Chacune des sous-familles qui composent l'ensemble est sous-tendue par une théorie du changement particulière, mais qui n'est pas explicitée formellement à ce stade.

Ce manque de formalisation de la stratégie de CFI peut limiter la bonne identification et, ainsi, la reconnaissance de la marque des interventions de CFI par les différentes parties prenantes. Cette explicitation paraît d'autant plus souhaitable que la diversification des familles de projets menés par CFI ces dernières années n'est pas forcément appréhendée par tous les acteurs. La situation actuelle ne met pas suffisamment en valeur la position relativement atypique de CFI dans le paysage de la diplomatie française, fondée sur l'entretien de relations de proximité avec la société civile plus que sur les seules collaborations et partenariats avec les grands médias publics institutionnels. Cette composante de la théorie du changement portée par CFI est un atout important pour le MEAE.

Chapitre 3

CFI et FMM : un rapprochement progressif, des synergies effectives surtout sur la période récente



Un rapprochement mis en œuvre progressivement

Au-delà des atouts objectifs du rapprochement, mis en avant par les démarches de préparation, les différents entretiens conduits pour l'évaluation font apparaître l'existence d'une certaine distance réciproque entre les deux structures, dans les premiers temps du rapprochement. Celle-ci tenait à la différence des métiers exercés par les deux structures, mais également à des inquiétudes sur la limitation de l'autonomie financière de l'agence et à des difficultés plus opérationnelles relatives à la capacité à réellement mettre en synergie des moyens, réseaux et expertises.

Trois processus institutionnels principaux ont favorisé les synergies : la tenue des conseils d'administration, où siègent des représentants de FMM, qui permet à leurs membres d'échanger régulièrement sur l'activité et les projets de CFI ; la mise en place du comité d'engagement et de suivi des projets de CFI, qui intègre souvent des cadres des chaînes du groupe FMM ; enfin, les conventions intragroupe signées pour organiser la refacturation de services partagés.



En 2019, CFI a lancé une application mobile, en partenariat avec les Observateurs de France 24, pour lutter contre les infos en période électorale.



Lancé en 2019, le projet Antsum, mené en Arménie, en partenariat avec RFI, renforce le rôle des médias et des journalistes pendant la transition démocratique.

Au-delà des processus formels évoqués ci-dessus, la progressivité du rapprochement résulte aussi de démarches informelles et quotidiennes. Cela tient au fait de disposer des mêmes locaux et de partager de mêmes cibles ou approches. La « taille humaine » de CFI facilite également les relations. Cette montée en puissance du partenariat est particulièrement nette dans la dernière année de la période d'évaluation, en 2019.

Des synergies effectives en fin de période

De fait, des synergies de fonctionnement se sont révélées porteuses d'économies, de sécurité et de facilité de travail. Elles concernent le fonctionnement du quotidien, dont les charges baissent de 570 000 euros entre 2016 et 2019 (- 47 %), principalement du fait du loyer (notamment par la réduction des surfaces résultant du déménagement). L'implantation en 2019, chez CFI, du logiciel de comptabilité et de gestion Sage, utilisé par FMM, doit également être mentionnée.



Dans le cadre du projet Média Sahel, des délocalisations de l'émission *Appel sur l'actualité* sur RFI ont été organisées en 2019 à Ouagadougou.

Au-delà des synergies de fonctionnement relatives à l'environnement de travail, les synergies d'activité, qui concernent le cœur même du métier de CFI, touchent aujourd'hui tant la conception, la réalisation et la valorisation des projets que le développement des collaborations entre services et entre professionnels.

Les approches les plus anciennes concernent la participation très appréciée de journalistes des antennes de FMM à des formations. Plus largement, des associations entre FMM et CFI se font jour pour réfléchir, concevoir un projet, le compléter ou le valoriser. Sans qu'il y ait forcément collaboration initiale, un certain nombre de projets de CFI sont également valorisés sur les antennes de FMM, conformément aux objectifs fixés par le CO.

Des collaborations ont également pu se nouer entre services, comme c'est le cas, par exemple, avec l'Académie de FMM ou avec Planète Radio. Le travail avec le service des projets internationaux s'est également mis en place. La direction de la communication de CFI a en outre pu travailler avec la direction des environnements numériques et la direction marketing de FMM, ou utiliser facilement les antennes de Monte Carlo Doualiya pour lancer un appel à candidatures pour un projet.

Les collaborations semblent en revanche moins avancées avec certaines entités potentiellement intéressantes pour CFI, comme les clubs RFI ou le service études de FMM.

Sur l'ensemble de ces approches, les indicateurs relatifs aux objectifs du contrat avec le MEAE sur ces questions sont atteints et dépassés.

Au total, des modes de dialogue et de travail équilibrés et bénéfiques réciproquement se sont donc concrétisés, avec les rédactions et les services, qui matérialisent la plus-value du rapprochement d'origine. Les synergies actuelles diffèrent sans doute un peu des synergies imaginées à l'origine, en étant davantage axées sur le contenu des projets et moins sur la seule expertise, mais elles sont réelles après trois années de rapprochement.



Le projet Aswatna, mené depuis 2019 en partenariat avec la radio Monte Carlo Doualiya, contribue à la réconciliation nationale et à la transition démocratique au Soudan en améliorant la qualité de l'information et des programmes diffusés par les stations de radio.

Chapitre 4

Un développement important des partenariats, porteur de transformations



Lancement du projet MédiaSahel, financé par l'AFD, pour encourager l'implication de la jeunesse sahélienne dans les médias en avril 2019.

Une réelle dynamique partenariale avec les grands bailleurs

Au cours de la période 2015-2019, CFI a eu à cœur de développer sa capacité de partenariat, en intégrant deux personnes expérimentées en matière de rédaction d'appels d'offres de grands bailleurs, en s'inscrivant davantage dans une « logique projet » propre aux acteurs du développement et en adoptant une démarche proactive pour se faire connaître auprès des bailleurs.

La présence de CFI sur la scène internationale est cependant limitée par sa taille, comparativement aux autres acteurs du développement des médias. CFI dispose d'un budget comparable aux Suisses de la Fondation Hironnelle, mais en deçà des 20 millions d'euros d'IMS, des 40 millions d'euros de la DWA ou des 45 millions d'euros de la BBC Media Action.

Mais, alors que les financements externes étaient encore faibles en début de période, CFI a réussi à se positionner au sein de *consortia*, sur de gros projets portés par des bailleurs conséquents, amenant un surcroît de financement, concentré sur la fin de période, de plus de 11,9 millions d'euros, soit 22 % des recettes perçues entre 2015 et 2019.

Les principales institutions ayant participé à ces cofinancements sur la période sont l'UE, avec environ 6 millions d'euros dont 2,8 millions d'euros transitant par Expertise France, et l'AFD, avec environ 2,3 millions d'euros.

Au-delà de l'approche financière, l'approche par projet contribue également à renforcer ce constat général relatif au développement des partenariats financiers. Sur les 48 projets recensés pour l'année 2019, 13 d'entre eux font l'objet d'un cofinancement (27 %).

Les perspectives de cette dynamique partenariale avec de grands bailleurs sont globalement encourageantes pour l'avenir. CFI se positionne en effet actuellement sur de nouveaux *consortia* et élabore des projets en réponse aux appels d'offres des grands bailleurs internationaux, par exemple le Programme d'appui aux médias en Tunisie.



PAGOF, Programme d'appui aux gouvernements ouverts francophones, séminaire à Abidjan, en novembre 2019.



MédiaSahel : présentation du projet lors de la deuxième édition du Forum de Paris sur la paix, en novembre 2019.

Des financements partenariaux susceptibles de limiter l'autonomie de l'agence ?

Ce résultat implique néanmoins un changement de posture de CFI : en répondant aux appels d'offres de grands bailleurs, l'agence doit s'inscrire dans les objectifs fixés par ces derniers. Cela suppose une moindre capacité de CFI à définir et porter ses propres objectifs et, par extension, ceux du MEAE. Par ailleurs, l'insertion grandissante de CFI au sein de *consortia* suscite des inquiétudes auprès de certains acteurs locaux, qui craignent une réduction de ses marges de manœuvre.

Si les financements issus de bailleurs se développent et dénotent une dynamique positive pour l'activité de CFI, il ne faut cependant pas occulter la nécessité pour l'agence de pouvoir disposer également en parallèle de fonds propres non fléchés, utiles au développement de projets pilotes et d'expérimentations, permettant d'être force de proposition dans le cadre des appels à projets.

La subvention annuelle du MEAE est également utilisée pour mobiliser les bailleurs, qui demandent de plus en plus un cofinancement de CFI pour la réalisation de leurs projets. Cette pratique présente le risque de « bloquer » la dynamique de financement de CFI, en cas de trop grande mobilisation de ces participations.

Au-delà de ces grands projets, CFI bénéficie d'une implantation forte dans les réseaux locaux et d'une grande capacité d'adaptation auprès des acteurs de terrain. Sur les trois pays étudiés dans le cadre de la présente démarche, ces caractéristiques sont reconnues par les partenaires de terrain.

Plus largement, les modalités d'action de CFI dans les pays dans lesquels l'agence intervient sont perçues positivement par ses partenaires, qui identifient une véritable capacité à mobiliser les acteurs et les expertises locales dans une logique de coconstruction et d'autonomisation.



Vérifox Afrique, lutter contre les infos en période électorale : forum à Cotonou en décembre 2019.

Chapitre 5

Un système de suivi-évaluation amélioré mais perfectible

Une structuration du système de suivi-évaluation sur la période permettant une meilleure reddition de comptes

L'amélioration du système de suivi-évaluation est réelle sur la période, et permet à l'agence de produire des données de suivi et d'évaluation par projet. La majorité des équipes est désormais sensibilisée à la gestion de projet et en mobilise les outils. La plupart des bailleurs rencontrés dans le cadre de l'évaluation s'accordent sur le fait que les livrables transmis par CFI répondent à leurs exigences, en termes de délai et de contenu.

Des comités de suivi des projets ont été mis en place à partir de l'année 2019 conformément aux orientations du CO. Project Monitor, un logiciel de gestion et de pilotage de projet, a été déployé en 2016. Il permet à certains responsables de projets de suivre l'avancement des différentes activités composant leurs projets. Une procédure de gestion de projet a par ailleurs été structurée.

Les outils et procédures permettant le pilotage administratif et financier des projets ont également été renforcés sur la période. Plusieurs recrutements au sein de la direction administrative et financière ont permis de répondre aux besoins de renfort opérationnel de l'agence. La mise en production du logiciel Sage a uniformisé l'usage de la comptabilité analytique depuis début 2019.

Entre 2015 et 2019, CFI a conduit 12 évaluations *ex post*. L'analyse des méthodes d'évaluation utilisées rend compte d'un recours à des outils qualitatifs pertinents et adaptés. Pour les projets qui ne font pas l'objet d'une évaluation externalisée, les équipes de CFI ont également à disposition des matrices de questionnaires et des comptes-rendus structurant l'analyse des résultats de ces derniers.

Le suivi de la mise en œuvre du CO 2018-2020 est assuré *via* 21 indicateurs, contribuant à l'objectif de rendre compte à la tutelle. La mise à jour de ces indicateurs est effectuée une fois par mois en moyenne. Il est à noter que ce rapport mensuel reste manuel et ne fait pas partie d'une saisie systématique dans un instrument de suivi individuel des projets.

Une maturité incomplète du système de suivi-évaluation

Si la structuration du dispositif et des outils de suivi-évaluation s'est donc améliorée sur la période d'évaluation, le système reste bien entendu perfectible. Ainsi, l'utilisation effective des outils et processus partagés demeure hétérogène en interne. Les éléments recueillis suggèrent que le niveau d'appropriation du logiciel de gestion Project Monitor est globalement faible et que la procédure de gestion de projet ne constitue pas un document de référence en interne. Les responsables de projets utilisent différents outils qui varient en fonction des besoins et habitudes des uns et des autres.

Les indicateurs du CO portent majoritairement sur la mise en œuvre de réalisations administratives et techniques et ne permettent pas de traduire la bonne exécution des projets et leurs résultats pour les bénéficiaires. L'utilité des indicateurs peut ainsi être critiquée par les équipes de CFI mobilisées pour les renseigner.

Si, à l'échelle des projets, les évaluations déployées ont effectivement permis la production d'éléments utiles à CFI, il ressort cependant, à l'échelle de l'agence, que les modalités de capitalisation des évaluations ne sont pas, à ce stade, suffisantes. Enfin, les outils d'évaluation déployés ne sont pas non plus suffisants pour suivre les bénéficiaires et apprécier les impacts des interventions de CFI. Ces deux chantiers, esquissés dans le CO, n'ont pas été concrétisés sur la période évaluée. Les réflexions à leur sujet soulignent néanmoins leur pertinence et ouvrent des pistes de travail intéressantes.

Chapitre 6

Conclusion : un contrat d'objectifs atteint



Participant·es du forum Médias et développement à Paris, en décembre 2019.

Des réponses plutôt positives aux questions du cahier des charges

L'évaluation fait apparaître des réponses positives aux quatre questions du cahier des charges, tout en notant certaines limites :

- les actions de CFI sont en phase, sur la période, avec les priorités fixées par le MEAE dans le CO comme avec le ciblage géographique et thématique, mais leur stratégie n'est pas encore formalisée de manière suffisamment explicite pour accroître leur efficacité et favoriser leur appropriation ;

- le rapprochement entre CFI et FMM s'est mis en œuvre progressivement, pour aboutir, en fin de période, à des synergies effectives, en termes de fonctionnement au quotidien et, surtout, en termes de conception, de mise en œuvre et de valorisation des projets ;
- la capacité de CFI à nouer des partenariats locaux vertueux est largement reconnue et CFI a nettement progressé dans sa faculté à mobiliser les financements de grands bailleurs, mais ce développement des partenariats porte en soi un potentiel de transformation significatif, en termes de moindre maîtrise du contenu des projets ;
- le système de suivi-évaluation de CFI s'est amélioré et permet une reddition de comptes appropriée, mais peut progresser en maturité, pour gagner en homogénéité, en capacité de capitalisation et en appréhension de l'impact des projets conduits.

Des objectifs fixés par l'État atteints

Au regard des objectifs généraux et spécifiques fixés dans le CO (cf. chapitre 1), les résultats obtenus peuvent être formulés ainsi :

- **objectif général 1 : CFI a déployé ses moyens dans le cadre de la politique d'APD de la France :**
 - objectif spécifique 1 : CFI a agi dans les zones clés de l'agenda diplomatique de la France,
 - objectif spécifique 2 : CFI a agi au service des objectifs prioritaires de la stratégie d'APD ;

- **objectif général 2 : CFI a renforcé l'influence de la France à l'international dans le domaine des médias**, mais n'a pas réellement « construit un bloc médias intégré au sein de FMM » comme le titrait le CO ; la notion de « bloc médias intégré » paraît insuffisamment précise et n'est pas explicite :

- objectif spécifique 1 : CFI a mis en œuvre les synergies permises par son intégration à FMM,
- objectif spécifique 2 : CFI a densifié ses relations avec les partenaires nationaux,
- objectif spécifique 3 : CFI a développé ses relations avec les partenaires internationaux ;

- **objectif général 3 : CFI a assuré la croissance de ses financements, en optimisant son efficacité, sans pouvoir encore réellement évaluer son impact :**

- objectif spécifique 1 : CFI a diversifié ses sources de financement et optimisé leur utilisation,
- objectif spécifique 2 : CFI a rationalisé le suivi financier de ses projets,
- objectif spécifique 3 : CFI mesure mieux l'efficacité de ses projets.

Une transformation stratégique et opérationnelle importante

En ayant ainsi concrétisé les objectifs fixés par l'État, CFI parvient aujourd'hui au terme du processus de transformation déployé sur une décennie, lui ayant permis de passer d'une mission principale de distribution de programmes audiovisuels à une posture d'acteur du développement pour et par les médias.

CFI a ainsi poursuivi une transformation stratégique importante et pertinente, en enrichissant son action traditionnelle de renforcement des compétences et de structuration des médias par la réalisation de projets plus globaux, porteurs de développement démocratique et de développement durable, au service des populations, en Afrique et au Moyen-Orient principalement.

Cette dynamique exigeante a nécessité un ajustement et une modernisation de ses moyens et processus, qui se sont produits durant la période couverte par le CO, mais n'ont sans doute pas encore atteint leur pleine maturité et leur complète appropriation par l'ensemble des équipes de l'opérateur.



Projet MédiaSahel, pour une meilleure implication de la jeunesse sahéenne par les médias.

Cette transformation stratégique, partagée par CFI et la tutelle, n'est par ailleurs pas encore suffisamment formalisée et lisible pour expliciter sa capacité à apporter du changement et favoriser sa prise en compte par toutes les parties prenantes.

Le niveau de développement ainsi atteint par CFI à l'issue du CO pose des questions importantes pour le prochain contrat, sur la possibilité de poursuivre cette dynamique ou de la stabiliser, en fonction des priorités de l'État et des moyens mobilisables. Ces questions découlent du triple enjeu de modèle économique, de ciblage stratégique et de maîtrise de sa croissance auquel est confrontée CFI.



Projet Mékong info durable, journalisme en ligne et développement durable dans la région du Mékong : formation sur l'impact environnemental des microplastiques au Vietnam en novembre 2019.

Chapitre 7

Enjeux et recommandations

Trois enjeux : le modèle économique, le ciblage stratégique et la maîtrise de la croissance

→ Le premier enjeu, le modèle économique, pose la question de savoir comment préciser les orientations budgétaires de moyen terme. CFI se trouve dans une situation « hybride », entre financement intégral sur subvention et financement sur ressources externes (obtenues de gré à gré ou sur appel à projets). Un positionnement précis sur l'axe de ces modèles de financement reste à définir pour le nouveau CO. Trois positions types peuvent être évoquées pour questionner cet enjeu :

- **l'optimisation de la situation actuelle** : cette approche repose sur une hypothèse de chiffre d'affaires pour CFI dans les trois prochaines années équivalente à la situation actuelle, autour d'une quinzaine de millions d'euros ; elle nécessite une réflexion sur deux points : la capacité à se voir confier de grands projets sans apport de fonds propres ; la pertinence de « sanctuariser » un fonds d'amorçage destiné formellement à financer des projets pilotes financés par la subvention du MEAE ;
- **le renforcement de la position d'opérateur de la France** : dans ce scénario, le MEAE renforcerait la précision de ses orientations pour CFI, tant pour les trois ans du contrat que pour ses conventions annuelles ; cela passerait par une forme de fléchage de la subvention ou/et par un développement des commandes spécifiques du centre de crise et de soutien ou d'autres entités ;
- **le développement des financements auprès des bailleurs** : dans cette approche fondamentalement différente de la précédente, le financement de CFI impliquerait une diminution de la subvention du ministère et une augmentation de la part des grands projets financés par l'AFD, l'UE et d'autres grands bailleurs.



Projet Relèvement et stabilisation en République centrafricaine, volet médias : favoriser le redéploiement des services déconcentrés, le renforcement de la cohésion sociale et le relèvement précoce en Centrafrique. Séminaire de clôture à Bangui en juin 2019.

→ Le deuxième enjeu, le ciblage stratégique, pose la question d'une plus grande priorisation du contenu de l'action. Deux types d'approche peuvent être étudiés :

- **une approche formelle** : elle consisterait, pour le ministère, à écrire sa stratégie médias et développement pour la décennie à venir, à l'image de la stratégie *Droits humains et développement* ou de *policy papers* existant, par exemple, dans la coopération suisse ou suédoise ; sur cette base, CFI pourrait formaliser sa théorie du changement, en explicitant comment la diversité des projets mis en œuvre contribue à atteindre les objectifs de développement recherchés par la stratégie ministérielle ;
- **une approche de contenu** : elle consisterait à préciser les orientations stratégiques de CFI sur différents sujets : répartition entre différents types de projets ; cible géographique ; bénéficiaires cibles ; thématiques de développement.

→ Le troisième enjeu, la maîtrise de la croissance, pose la question de la façon de consolider les outils de gouvernance. La période couverte par le nouveau CO pourrait couvrir deux approches :

- **l'approche interne** : l'enjeu est celui de la capacité d'une équipe limitée en effectifs à porter de manière efficace et sécurisée le développement de projets

significatifs, dépassant parfois la dizaine de millions d'euros : la question est posée en termes de compétences à mobiliser (opérateur, expert, ensemblier...), de volume de ressources humaines *ad hoc* et de statut des gestionnaires de projets (personnel CFI vs personnel externe) ; elle peut impliquer des répercussions sur le développement de fonctions techniques (études, capitalisation...) ou générales (formation, RH...) ; elle suppose de poursuivre la mise en place du système de suivi-évaluation et de développer les évaluations d'impact ;

- **l'approche externe** : maintenant que l'objectif de synergie entre CFI et FMM s'est concrétisé à travers diverses coopérations tant fonctionnelles qu'opérationnelles, il pourrait être utile d'examiner les possibilités de renforcer encore l'existant et de développer des pistes non ou encore peu explorées.

Atouts et faiblesses de CFI au regard des opportunités et menaces potentielles

Dans l'attente des réflexions stratégiques à venir sur ces enjeux, des recommandations plus concrètes peuvent être faites. Elles s'appuient sur la matrice suivante, qui synthétise le positionnement de CFI au regard de sa situation actuelle (forces et faiblesses) et des évolutions susceptibles de l'impacter (opportunités et menaces).

ATOUS

- Un cadre d'action en phase avec les priorités du MEAE
- Une stratégie transformée et pertinente
- Une souplesse d'action et d'adaptation sur le terrain
- Une capacité forte à travailler avec la société civile, au-delà des institutionnels et des professionnels des médias
- Des synergies avec FMM mises en œuvre
- Un développement des ressources issues de cofinancements
- Un processus en cours d'adaptation de l'organisation, de l'administration, des finances
- Une amélioration de la sensibilisation au suivi-évaluation

FAIBLESSES

- Une stratégie et une théorie du changement peu formalisées
- Une lisibilité de l'action insuffisante
- Des outils de suivi-évaluation hétérogènes
- Un partage des enseignements des évaluations de projets insuffisant
- Une évaluation de l'impact limitée
- Une modernisation des moyens et processus non pleinement mature et appropriée par les équipes

OPPORTUNITÉS

- La sécurisation, dans le CO, du statut d'opérateur de la France, bénéficiant d'un financement par subvention
- Le renforcement de la place des médias dans la mise en œuvre des processus de stabilisation et de développement
- Une maîtrise plus grande du développement du numérique, pour le mettre au service des citoyens et des journalistes
- L'accroissement de la place de la société civile dans les processus de développement

MENACES

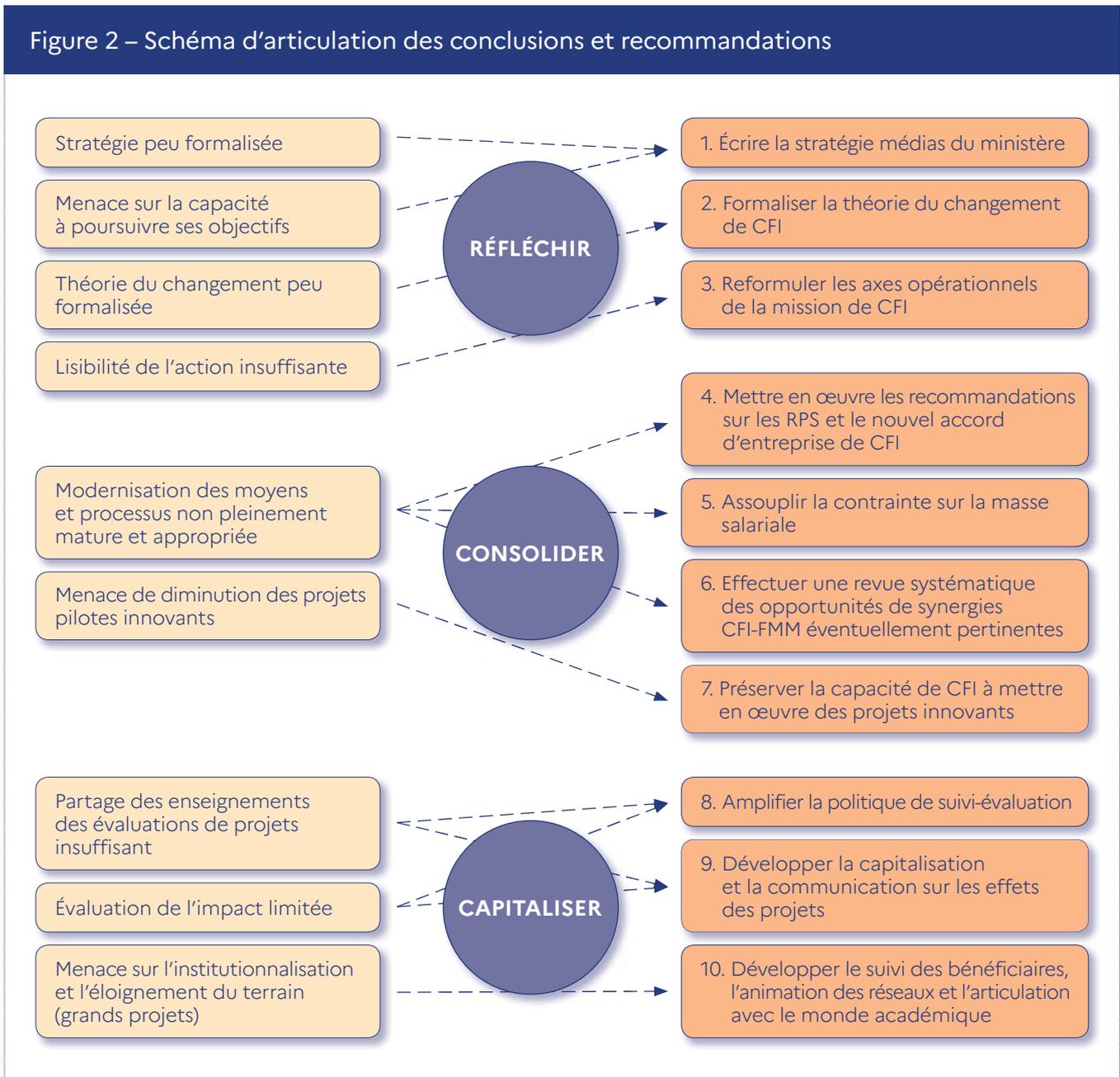
- Une limitation de la capacité à poursuivre ses objectifs et ceux du MEAE, en faisant davantage d'appels d'offres
- Une institutionnalisation et un éloignement du terrain, du fait des grands projets
- Une diminution des projets pilotes

Des recommandations susceptibles de répondre aux faiblesses et menaces

Les **10 recommandations** proposées et présentées ci-après ont été discutées lors de l'atelier de coconstruction du groupe de référence en charge du suivi de l'évaluation. Elles ont été

construites pour remédier aux faiblesses actuelles et atténuer les menaces potentielles, telles qu'elles figurent dans la matrice ci-dessus. Elles s'organisent selon trois axes.

Le schéma ci-après articule les recommandations par rapport aux faiblesses et menaces. Elles sont ensuite précisées une à une.



→ Axe 1 : réfléchir

Recommandation n° 1 : écrire la stratégie médias du ministère

Les évaluateurs recommandent au MEAE de formaliser, en concertation avec CFI et les parties prenantes, une stratégie de développement par et pour les médias. Cette recommandation s'inscrit dans un double objectif de clarification vis-à-vis de CFI et de communication pour renforcer la visibilité et la notoriété de l'action de la France en matière de développement média. Afin de tenir compte des ressources limitées pouvant y être dédiées, cette stratégie pourrait se concrétiser opérationnellement par une feuille de route stratégique.

Recommandation n° 2 : formaliser la/les théorie(s) du changement de CFI

À l'image de ce que font les collaborateurs de CFI à l'échelle des projets, les évaluateurs recommandent à CFI de formaliser au niveau de l'agence la théorie du changement de son intervention, c'est-à-dire la série d'enchaînements logiques sur lesquels CFI s'appuie pour transformer, par son action, les médias et la société dans laquelle ils interviennent. Cette théorie du changement permettrait de mettre en évidence les principes et logiques d'action qui structurent l'intervention de CFI et dont l'évaluation a relevé l'efficacité et la plus-value : dimension partenariale de l'action sur le terrain, logique d'innovation, etc.

Recommandation n° 3 : reformuler les axes opérationnels de la mission de CFI

Les évaluateurs recommandent à CFI de reformuler les axes opérationnels de sa stratégie d'intervention en renouvelant son approche programmatique. Cette reformulation aurait un double intérêt : sur un plan stratégique, elle aiderait à bien différencier les différentes familles de projets ; sur un plan opérationnel, elle permettrait à CFI de clarifier son positionnement et sa stratégie interventionnelle, notamment auprès de ses partenaires institutionnels.

→ Axe 2 : consolider

Recommandation n° 4 : mettre en œuvre les recommandations relatives aux risques psychosociaux (RPS) et le nouvel accord d'entreprise de CFI

Sans avoir eu accès directement au diagnostic sur les RPS réalisé en 2019 par la société Stimulus, ainsi qu'au nouvel accord d'entreprise de CFI, les évaluateurs ont pu échanger avec les dirigeants de CFI sur ces documents. Il apparaît clairement que ces démarches et leurs recommandations ou propositions sont pleinement en phase avec la poursuite des évolutions nécessaires chez CFI sur le plan de l'organisation et des ressources humaines.

Recommandation n° 5 : assouplir la contrainte sur la masse salariale permanente

Les évaluateurs recommandent au MEAE d'assouplir la contrainte sur la part de la masse salariale des salariés permanents dans les dépenses totales (indicateur 3.2.3 du CO) qui, en freinant le recours aux personnels en CDI, limite le développement pérenne des projets de CFI et la capacité à capitaliser sur ces derniers.

Recommandation n° 6 : effectuer une revue systématique des opportunités de synergies CFI-FMM éventuellement pertinentes

Les évaluateurs recommandent de poursuivre le rapprochement entre les collaborateurs de CFI et ceux de FMM en conduisant une revue systématique des opportunités de synergies encore détectables dans le fonctionnement et la conduite de projets. Pour la pleine réussite de ce rapprochement, il s'agirait également d'inciter les équipes de FMM à réfléchir aux différentes synergies qui pourraient être exploitées avec CFI.

Recommandation n° 7 : préserver la capacité de CFI à mettre en œuvre des projets innovants

Le ministère et CFI devraient engager une réflexion permettant de préserver la capacité de l'agence à mettre en œuvre des projets innovants, c'est-à-dire des projets mettant en œuvre des approches nouvelles, expérimentales, dont la logique d'action (théorie du changement) n'est pas encore pleinement éprouvée. Une hypothèse à étudier pourrait être de sanctuariser une partie des fonds propres de la subvention ministérielle pour la conduite de « projets pilotes » sur fonds propres (approche de type « fonds d'amorçage »).

→ Axe 3 : capitaliser

Recommandation n° 8 : amplifier la politique de suivi-évaluation

Les évaluateurs recommandent à CFI d'amplifier sa politique de suivi et d'évaluation des projets conduits. Concrètement, cet axe pourrait être déployé dans les actions suivantes : formalisation d'un programme pluriannuel d'évaluation sur deux ou trois ans ; articulation de différents types d'évaluations, qu'il s'agisse de temporalité (évaluations *ex ante*, *in itinere* et *ex post*) ou d'intervenants (évaluations externes, évaluations internes, évaluations partenariales, etc.) ; amélioration et homogénéisation des outils de suivi-évaluation des projets ; réalisation d'une méta-évaluation des 12 évaluations *ex post* réalisées de 2015 à 2019 ; lancement d'une première évaluation d'impact.

Pour formaliser cette approche opérationnelle, CFI pourrait s'appuyer sur les pratiques de la DWA, de la Fondation Hirondelle et de l'IMS et, plus largement, développer son articulation avec le monde académique.

Recommandation n° 9 : développer la capitalisation et la communication sur les effets des projets

Les évaluateurs recommandent à CFI de renforcer ses capacités de capitalisation sur les résultats de ses projets, et de développer des actions de communication permettant de partager ces résultats, notamment auprès de ses partenaires institutionnels.

Recommandation n° 10 : développer le suivi des bénéficiaires, l'animation des réseaux et l'articulation avec le monde académique

Il serait utile à CFI de renforcer sa stratégie de suivi des bénéficiaires de ses projets en animant les réseaux constitués à l'issue des projets. L'approche participative de CFI s'en trouverait renforcée, en cohérence avec la logique d'autonomisation des partenaires poursuivie.

Les modalités en termes d'organisation et de ressources humaines permettant de développer cette approche sont à étudier, tant au sein des ressources de CFI (enrichissement d'une fiche de poste existante ?) qu'en articulation avec des ressources *ad hoc* de FMM.

Sigles et abréviations

AFD	Agence française de développement
APD	aide publique au développement
CDCS	centre de crise et de soutien du MEAE
CFI	Canal France International
CO	contrat d'objectifs
DWA	Deutsche Welle Akademie
FMM	France Médias Monde

FSP-FSPI	Fonds de solidarité pour les projets innovants du MEAE
IMS	International Media Support
MEAE	ministère de l'Europe et des Affaires étrangères
RPS	risques psychosociaux
UE	Union européenne

Synthèse

Évaluation de l'action de Canal France International, l'agence française d'aide au développement dans le domaine des médias

Dans le cadre de sa politique d'aide au développement des pays du Sud, la France s'appuie sur Canal France International (CFI), qui joue le rôle d'opérateur de cette politique dans le domaine des médias, sous la tutelle du ministère de l'Europe et des Affaires étrangères (MEAE). Ses missions sont définies dans un contrat d'objectifs (CO) pluriannuel, conclu avec le MEAE.

Sur la période évaluée (2015-2019), CFI a mis en œuvre 78 projets dans 52 pays différents. Les activités le plus fréquemment mobilisées par CFI sont l'organisation de formations, le soutien à la production et à la diffusion de contenu et l'accompagnement technique, le conseil et le coaching à destination des structures.

L'évaluation montre que CFI a poursuivi une transformation stratégique importante et pertinente, en enrichissant son action traditionnelle de renforcement des compétences et de structuration des médias par la réalisation de projets plus globaux, porteurs de développement démocratique et de développement durable, au service des populations, en Afrique et au Moyen-Orient principalement. CFI a par ailleurs diversifié les sources de financements de ses projets et accru ses partenariats.

Le CO liant le MEAE et CFI est arrivé à échéance fin 2020. Un nouveau contrat est prévu pour la période 2021-2023, dont les travaux préparatoires ont été nourris des analyses et recommandations de la présente évaluation. Celle-ci montre que les objectifs fixés dans le CO 2018-2020 ont été atteints et des réponses globalement positives ont été apportées aux questions posées.

L'évaluation fait apparaître cependant trois enjeux importants pour l'avenir, en termes de modèle économique, de ciblage stratégique et de maîtrise de la croissance. Dix recommandations ont été émises à l'issue de l'évaluation, portant notamment sur le renforcement de la lisibilité de l'action de CFI et de la stratégie du MEAE en matière de médias, la préservation de la capacité de CFI à mettre en œuvre des projets innovants et l'amplification de sa politique de suivi-évaluation.

© MEAE 2021

Ministère de l'Europe et des Affaires étrangères

Direction générale de la mondialisation, de la culture, de l'enseignement et du développement international
Délégation des programmes et des opérateurs
Cellule évaluation

Maquettage : Iskouhi Mouradian

Crédits photo : CFI

Impression : service de reprographie du MEAE – DIL – La Courneuve