

Rapport final

Evaluation de la contribution du MEAE à quatre institutions de la Francophonie : AUF, AIMF, APF, Université Senghor (2014-2020)



**MINISTÈRE
DE L'EUROPE
ET DES AFFAIRES
ÉTRANGÈRES**

*Liberté
Égalité
Fraternité*

Avertissement

Le contenu du rapport final d'évaluation relève de la seule responsabilité des consultants de *Planète Publique* et *Learning Avenue* et ne saurait engager ni le MEAE, ni aucune des quatre institutions concernées, AUF, Université Senghor, APF, AIMF.

Auteur.e.s du rapport

- François Mouterde, directeur associé Planète Publique
- Jeanne Royer, consultante confirmée Planète Publique
- Fabrice Hénard, directeur associé Learning Avenue
- Marta Semplici, consultante senior Learning Avenue

Rédaction finale du rapport : juillet 2022

Sommaire

Liste des acronymes	4
1 Contexte, objectifs et démarche d'évaluation	8
1.1 L'écosystème de la Francophonie	8
1.2 Objectifs généraux de l'évaluation	8
1.3 Questions d'évaluation	9
1.4 Démarche d'évaluation	11
2 Les institutions bénéficiaires de la contribution du MEAE	13
2.1 Présentation synthétique de chacune des quatre institutions	13
2.2 Stratégies et gouvernances des quatre institutions	14
2.3 Mise en perspective des activités des quatre institutions	16
2.4 Analyse des contributions de la France aux quatre institutions	19
3 Des priorités stratégiques françaises claires auprès des quatre institutions, et davantage affirmées en fin de période, mais dans un cadre encore insuffisamment précis	23
3.1 Des priorités stratégiques françaises claires auprès de ces quatre institutions	23
3.2 Des priorités françaises pour la Francophonie réparties entre plusieurs sources	26
3.3 Des priorités opérationnelles plus affirmées en fin de période	28
4 Des priorités françaises intégrées par les quatre institutions dans leurs stratégies et activités, à travers différents mécanismes	33
4.1 Une articulation cohérente entre priorités françaises et programmation des quatre institutions	33
4.2 Des mécanismes institutionnels différenciés, mais fournissant un cadre d'échange à haut niveau entre la France et les quatre institutions	35
4.3 Des priorités françaises relayées auprès des institutions de la Francophonie à travers des contributions financières et non-financières	37
4.4 Des relations quotidiennes avec l'administration centrale du MEAE et plus distendues avec les ambassades, portant surtout sur les projets de coopération	38

5	Quatre institutions appréciées et contribuant effectivement aux priorités françaises, mais manquant de visibilité	42
5.1	Des contributions effectives des quatre institutions aux priorités françaises.....	42
5.2	Une performance globalement appréciée.....	44
5.3	Une lisibilité imparfaite du système d'acteurs impliqués dans la mise en œuvre des priorités ..	48
6	Des contributions françaises aux quatre institutions sans incohérences avec les autres interventions françaises, mais manquant de complémentarités	51
6.1	Un ensemble sans incohérences marquées.....	51
6.2	Des articulations entre les interventions françaises et francophones insuffisamment optimisées	53
7	Des pratiques formalisées de compte-rendu encore imparfaites	57
7.1	Une pratique améliorée au niveau de l'AUF, en fin de période	57
7.2	Des pratiques plus limitées pour l'APF, l'AIMF et l'Université Senghor	58
8	Conclusions et enjeux.....	60
8.1	Conclusions.....	60
8.2	Enjeux	62
9	Recommandations	64
9.1	Approche d'ensemble	64
9.2	Recommandations visant à améliorer le pilotage	67
9.3	Recommandations visant à améliorer les échanges entre acteurs	71
9.4	Recommandations visant à favoriser la redevabilité	74

Liste des acronymes

AFD : Agence Française de Développement

AIMES (programme) : Accueil et Intégration des Migrants dans l'Enseignement Supérieur

AIMF : Association Internationale des Maires Francophones

APF : Assemblée Parlementaire de la Francophonie

APPRENDRE (programme) : Appui à la Professionnalisation des Pratiques Enseignantes et au Développement des Ressources

AUF : Agence Universitaire de la Francophonie

CICID : Comités interministériels de la coopération internationale et du développement

CNF : Campus Numérique Francophone

CONFJES : Conférence des ministres de la Jeunesse et des Sports de la Francophonie

CONFEMEN : Conférence des Ministres de l'Education des Etats et gouvernements de la Francophonie

DGM : Direction Générale de la Mondialisation, de la Culture, de l'Enseignement et du Développement International

DGM/DAECT : Délégation pour l'Action Extérieure des Collectivités Territoriales

DGM/DCERR : Direction de la Culture, de l'Enseignement, de la Recherche et du Réseau

DGM/DCERR/ESR : Sous-direction de l'Enseignement Supérieur et de la Recherche

DGM/DDD : Direction du Développement Durable

DGM/DDD/DEV : Sous-direction du Développement

DGM/DDD/GOUV : Mission de la Gouvernance Démocratique

DGP : Direction Générale des Affaires Politiques et de Sécurité

DGP/NUOI : Direction des Nations Unies, des organisations internationales, des droits de l'Homme et de la Francophonie

DGP/NUOI/EB : Sous-direction des affaires économiques et budgétaires

DGP/NUOI/FR : Délégation aux Affaires Francophones

EFH : Egalité Femmes-Hommes

ELAN (programme) : Ecole et Langues Nationales

ESFAM : Etablissement Spécialisé de la Francophonie pour l'Administration et le Management

FabLab : *fabrication laboratory* (laboratoire de fabrication)

FEI : France Education International

FSP : Fonds de Solidarité Prioritaire

FSPI : Fonds de Solidarité pour les Projets Innovants, les sociétés civiles, la francophonie et le développement humain

GIZ : *Gesellschaft für Internationale* (agence de coopération internationale allemande pour le développement)

IDNEUF (programme) : Initiative pour le Développement du Numérique dans l'Espace Universitaire Francophone

IF : Institut Français

IFADEM : Initiative Francophone pour la Formation à Distance des Maîtres

IFEF : Institut de la Francophonie pour l'Education et la Formation

IPE-UNESCO : Institut International de Planification de l'Education

MEAE : Ministère de l'Europe et des Affaires Etrangères

MC : Ministère de la Culture

MC/DGLFLF: Délégation générale à la langue française et aux langues de France

MENJS : Ministère de l'Education Nationale, de la Jeunesse et des Sports

MESRI : Ministère de l'Enseignement Supérieur, de la Recherche et de l'Innovation

ODD : Objectifs du développement durable

OIF : Organisation Internationale de la Francophonie

ONU : Organisation des Nations Unies

OQE : Observatoire de la Qualité de l'Education

PASEC (programme) : Programme d'Analyse des Systèmes Educatifs de la Confemen

PEA (programme) : Partenariats avec l'Enseignement Supérieur Africain

RELIEFH (programme) : Ressources éducatives Libres pour l'Egalité Femmes-Hommes

SCAC : Service de Coopération et d'Action Culturelle

UE : Union européenne

UNESCO : Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture

UNICEF : Fonds Des Nations Unies pour l'Enfance

US : Université Senghor

1 Contexte, objectifs et démarche d'évaluation

1.1 L'écosystème de la Francophonie

Un réseau d'acteurs structurés au service de la Francophonie

L'Agence universitaire de la Francophonie (AUF), l'Association Internationale des Maires Francophones (AIMF), l'Université Senghor et l'Assemblée parlementaire de la Francophonie (APF) comptent parmi les acteurs principaux de la Francophonie multilatérale, structurée autour de l'Organisation Internationale de la Francophonie (OIF).

L'OIF, à vocation généraliste, forte de ses 88 États et gouvernements membres et observateurs est le principal organisme de mise en œuvre de la coopération francophone. L'AUF, l'AIMF, l'Université Senghor et TV5 Monde sont des opérateurs spécialisés directs de la Francophonie. L'APF est une assemblée parlementaire consultative, qui n'a donc pas le statut d'opérateur.

Après une première évaluation stratégique de la contribution française à l'Organisation Internationale de la Francophonie sur la période 2010-2015, le ministère de l'Europe et des Affaires étrangères (MEAE) a souhaité compléter cette approche en procédant à l'évaluation de la contribution du Ministère aux opérateurs et à l'assemblée susmentionnés, exception faite de TV5 Monde.

Des institutions liées par un cadre stratégique commun

L'AUF, l'AIMF, l'Université Senghor et l'APF contribuent, aux côtés de l'OIF et de TV5 Monde, à quatre missions principales, communes aux organismes de la Francophonie. Ces missions concernent la langue française, la diversité culturelle et linguistique (mission A), la paix, la démocratie et les droits de l'Homme (mission B), l'éducation, la formation et l'enseignement supérieur et la recherche (mission C), le développement durable, l'économie et la solidarité (mission D). A ces quatre principaux piliers s'ajoutent des missions transversales relatives à l'égalité femmes-hommes, et à l'intégration du numérique, de la jeunesse, et de la diversité dans la société de l'information mondialisée.

Outre ce cadre stratégique commun, chacune des quatre institutions fonctionne également selon son propre cadre stratégique, élaboré en concertation avec une partie des acteurs qui les entourent (financeurs notamment) pour une période de plusieurs années (4 ans généralement). Ces cadres stratégiques spécifiques sont adaptés aux missions et objectifs particuliers de chacune des institutions.

1.2 Objectifs généraux de l'évaluation

Périmètre de l'évaluation

La présente évaluation porte sur quatre institutions de la Francophonie auxquelles contribue stratégiquement et financièrement le MEAE : l'Agence Universitaire de la Francophonie (AUF), l'Association Internationale des Maires Francophones (AIMF), l'Assemblée Parlementaire de la Francophonie (APF) et l'Université Senghor.

L'évaluation couvre la période 2014-2020. Les éléments collectés et analysés dans le cadre de cette évaluation sont circonscrits à cette période. La partie prospective de l'évaluation prend en compte des événements plus récents datant de 2021.

Trois finalités

Trois finalités étaient poursuivies par cette évaluation.

▪ **Connaissance**

L'évaluation devait en premier lieu apporter une meilleure connaissance de l'articulation de la contribution du MEAE aux actions de chaque institution, dans le but d'affiner le positionnement du Ministère et d'optimiser son soutien financier à l'avenir.

Dans sa dimension rétrospective, cette évaluation visait ainsi à établir un constat par un état des lieux des interventions des quatre institutions depuis 2014 au regard :

- du niveau de prise en compte des priorités françaises dans les stratégies et interventions des quatre institutions ;
- des relais existants entre le MEAE et les quatre institutions ;
- des contributions effectives des quatre institutions aux priorités françaises ;
- du niveau de cohérence et de complémentarité des contributions avec les actions bilatérales et multilatérales relevant des mêmes champs.

▪ **Jugement de valeur**

Cette dimension rétrospective visait également à proposer un jugement de valeur argumenté sur la portée de la performance et l'efficacité de la contribution française. L'évaluation devait également permettre d'identifier les points de blocages qui auraient pu se produire pendant la période considérée.

▪ **Prospection**

En sus de son objet rétrospectif, cette évaluation visait enfin à formuler des recommandations, afin de lever les freins et d'identifier les leviers relatifs au positionnement stratégique et aux priorités de la France envers les quatre institutions. Il s'agit aussi de favoriser une meilleure performance stratégique, opérationnelle et budgétaire de la France vis-à-vis des quatre institutions. La partie 9 de ce rapport propose un certain nombre de recommandations en ce sens.

Deux volets

Au final, l'évaluation devait permettre au ministère de l'Europe et des Affaires étrangères de porter un constat rétrospectif et une vision prospective sur sa contribution aux quatre institutions, entre 2014 et 2020.

Ce terme de *contribution*, objet de l'évaluation, porte une double signification :

- un premier volet tourné vers le **contenu** de la contribution : stratégies, programmes, institutions, etc.
- un deuxième volet relatif au **processus** de mise en œuvre de cette contribution : instances, supports, procédures, etc.

1.3 Questions d'évaluation

Compréhension globale des questions évaluatives

Les deux principales questions d'évaluation formulées initialement dans les termes de référence portaient, d'une part, sur le niveau de prise en compte des priorités françaises par les quatre institutions

et, d'autre part, sur leurs contributions effectives à ces mêmes priorités. Mais ces questions évaluatives incluaient de manière implicite des questionnements sous-jacents relatifs au **suivi** des priorités françaises jusqu'au compte-rendu des activités des institutions, et à la **cohérence** entre la contribution directe du MEAE et l'action bi-et multilatérale de la France.

Ces questions sont complémentaires et étroitement liées : elles s'articulent en effet sur une échelle temporelle continue, allant de l'orientation et de la spécification des priorités françaises, jusqu'à la mise en œuvre d'actions par les quatre institutions et à la reddition de comptes.

Cinq sous-questions ont ainsi été formulées dans la phase de cadrage de l'évaluation :

- **Question 1 : Dans quelle mesure les orientations stratégiques et les programmes définis par les quatre institutions ont-ils relayé les priorités françaises ?**
 - **Sous-question 1 :** dans quelle mesure les priorités françaises permettent-elles l'orientation des 4 institutions ? (*partie 3 du présent rapport*)
 - **Sous-question 2 :** dans quelle mesure les priorités françaises sont-elles intégrées aux orientations et programmes des 4 institutions ? (*partie 4 du présent rapport*)
- **Question 2 : Quelles ont été les contributions effectives des quatre institutions aux priorités françaises et quelles appréciations peut-on porter sur leur cohérence et complémentarité avec les interventions bilatérales et multilatérales relevant des mêmes champs ?**
 - **Sous-question 3 :** quelles ont été les contributions effectives des 4 institutions aux priorités françaises ? (*partie 5 du présent rapport*)
 - **Sous-question 4 :** quelles appréciations peut-on porter sur la cohérence et complémentarité des contributions des 4 institutions avec les interventions bilatérales et multilatérales relevant des mêmes champs ? (*partie 6 du présent rapport*)
 - **Sous-question 5 :** le suivi et retour sur les priorités françaises est-il satisfaisant ? (*partie 7 du présent rapport*)

Ces cinq sous-questions ont été retenues lors du cadrage de cette évaluation pour structurer les analyses et le présent rapport d'évaluation. Elles constituent les cinq questions auxquelles le présent rapport apporte une réponse.

Chaîne logique d'articulation des questions d'évaluation

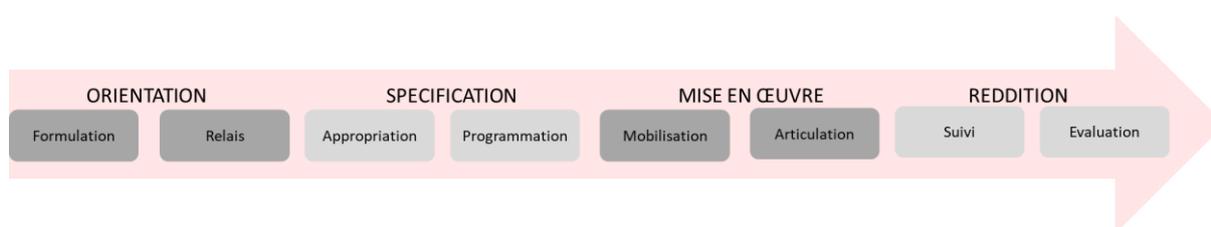
Les cinq questions d'évaluation s'organisent autour d'une **chaîne logique** vertueuse, liant entre elles différents maillons qui doivent permettre de concrétiser les priorités de la France à travers les actions des quatre institutions, via les subventions versées :

- Orientation : **formulation** des priorités auprès des quatre institutions ; **relais** de ces priorités par les organisations ;
- Spécification : **appropriation** des priorités françaises par les institutions ; déclinaison des priorités dans des **programmes** d'actions et selon des modalités ad hoc ;
- Mise en œuvre : **mobilisation** des ressources appropriées par chacune des institutions, selon les priorités ; **articulation** d'autres ressources au service de ces priorités (coopération bilatérale et accords multilatéraux) ;
- Reddition de comptes : **suivi** par la France de la mise en œuvre de ses priorités au niveau stratégique et opérationnel pour chaque institution ; **évaluation** de l'ensemble pour optimiser la performance dans la poursuite de ces priorités.

La chaîne logique d'action ainsi décrite s'articule aux cinq questions d'évaluation :

- les questions 1 et 2 relatives au niveau de prise en compte des priorités françaises par les quatre institutions concernent les phases amont de la chaîne : orientation et spécification ;
- les questions 3 et 4 concernant les contributions effectives à ces mêmes priorités relèvent davantage de la phase de mise en œuvre ;
- la phase de reddition de comptes (5) intégrant les approches de suivi et évaluation, rétroagit sur l'ensemble de la chaîne d'action, même si elle s'intègre graphiquement sur le schéma, à la fin de l'enchaînement.

La description ci-dessus permet de représenter cette chaîne graphiquement. L'approche vaut pour les deux séries d'enjeux évoqués ci-dessus : enjeux de contenu et enjeux de processus.



1.4 Démarche d'évaluation

Quatre outils d'évaluation ont été utilisés pour l'ensemble de la démarche : des entretiens ; une analyse documentaire structurée ; une enquête en ligne ; des études de cas.

Les entretiens

Trois séries d'entretiens ont été conduites (cf. rapport annexe, annexe 1).

▪ Entretiens de cadrage

10 entretiens de cadrage ont été réalisés avec les acteurs clés concernés. 6 ont été menés au niveau de l'administration centrale du MEAE et 4 avec l'AUF, l'AIMF, l'APF et l'Université Senghor.

Ces entretiens ont permis d'appréhender le contexte, le cadre d'action, les priorités et les processus d'interaction entre le MEAE et les institutions. Ils visaient également à échanger avec les acteurs sur leurs attentes vis-à-vis de l'évaluation.

▪ Entretiens préliminaires

26 entretiens ont été réalisés dans la phase d'analyse préliminaire, notamment auprès des responsables des principaux programmes et d'autres contributeurs français et multilatéraux (AFD, OIF, autres ministères). Auprès du MEAE, ils ont permis de compléter la première vision acquise en phase de cadrage.

Ces entretiens étaient orientés sur la formulation et l'appropriation des priorités de la France, la programmation et la mobilisation de ressources en conséquence, la complémentarité avec les actions bi- et multilatérales, la performance et le suivi de ces actions.

▪ Entretiens complémentaires

Un dernier ensemble de 25 entretiens a ensuite été réalisé, pour analyser les interventions bi- et multilatérales. L'objectif de ces entretiens complémentaires était d'approfondir les points précédents, de compléter des éléments manquants, ainsi que de finaliser l'état des lieux et l'analyse documentaire.

L'analyse documentaire structurée

L'analyse documentaire (cf. rapport annexe, annexe 2) engagée dans la phase de cadrage a permis de mettre à plat les données disponibles, selon deux dimensions principales :

- une dimension descriptive afin de dresser le bilan des priorités de la France et des actions des quatre institutions qui en découlent ;
- une dimension pré-analytique visant à porter un jugement pré-évaluatif en exploitant les documents selon le référentiel d'évaluation.

Cette première analyse a permis d'apprécier les correspondances entre les interventions et les priorités stratégiques définies par le MEAE (sujets couverts ou non), et de mettre en exergue les modalités d'intervention ainsi que les changements d'orientations ou de stratégies intervenus durant la période, influençant *in fine* la contribution de chaque institution aux priorités.

Cette analyse a permis d'élaborer une **typologie des interventions** des quatre institutions et des interventions bi- et multilatérales de la France.

L'enquête en ligne

Le questionnaire en ligne, diffusé auprès de 200 ambassades, a permis de documenter les liens entre celles-ci et les quatre institutions. Cette enquête (cf. rapport annexe, annexe 3) a renseigné sur le nombre et l'intensité des partenariats, mais aussi sur leurs modalités (domaines de collaboration, nature des contributions, motifs de non-partenariats, ...).

Les études de cas

Quatre études de cas, traduites en quatre monographies (cf. rapport annexe, annexe 5), ont été conduites afin d'approfondir certaines thématiques de l'évaluation. Les études de cas portaient sur les thèmes suivants :

- Promotion des élites francophones locales
- Contribution de l'AUF aux projets Fonds de Solidarité pour les Projets Innovants, les sociétés civiles, la francophonie et le développement humain (FSPI)
- Contribution de l'AUF à l'éducation numérique (Campus numériques)
- Contribution et partenariats de l'AIMF, de l'APF et du MEAE dans le champ du soutien à l'enregistrement des faits d'état civil

Dans ce cadre, un total de 56 entretiens et de 3 groupes de discussion a été réalisé : 23 entretiens et 3 groupes de discussion pour l'étude de cas « Elites francophones », 13 entretiens pour l'étude de cas « Campus numériques », 14 entretiens pour l'étude de cas « Etat-civil », 7 entretiens pour l'étude de cas « FSPI ».

Limites méthodologiques

L'information collectée, tant en quantité qu'en qualité, a permis aux évaluateurs de disposer des ressources nécessaires pour répondre aux questions d'évaluation du cahier des charges. L'équipe d'évaluation ne formule donc pas de limites particulières aux résultats exposés dans le présent rapport et les rapports annexes. On notera simplement que les quatre études de cas ont intégralement été conduites à distance, compte tenu des contraintes sanitaires gênant ou empêchant les déplacements internationaux, ce qui atténue parfois la finesse ou la contextualisation des informations recueillies.

2 Les institutions bénéficiaires de la contribution du MEAE

Cette partie vise à décrire synthétiquement chacune des quatre institutions faisant l'objet de l'évaluation. Un état des lieux des stratégies et activités de chacune des quatre institutions est accessible en annexe 4 du présent rapport.

2.1 Présentation synthétique de chacune des quatre institutions

L'Agence Universitaire de la Francophonie (AUF)

L'Agence Universitaire de la Francophonie est un réseau mondial d'établissements d'enseignement supérieur francophones, regroupant 1 007 membres (633 titulaires, 335 associés et 39 observateurs) dans 119 pays. .

L'institution accompagne les établissements d'enseignement supérieur et de recherche pour améliorer la qualité de la formation, de la recherche et de la gouvernance universitaire, favoriser l'insertion professionnelle et l'employabilité des diplômés, et promouvoir l'implication des universités dans le développement global des sociétés. Elle met notamment en place des Campus Numériques Francophones, des *fabrication laboratory* (laboratoire de fabrication ou FabLab), ainsi que des formations universitaires et professionnalisantes

Sur la période d'évaluation, la contribution volontaire du MEAE s'élève, en moyenne annuelle, à un peu plus de 20 M€, représentant plus de 50% du budget total de l'AUF. En complément, le MEAE a financé certains projets de l'AUF à hauteur de 520 K € en 2019 et 655 K€ en 2020, et l'AFD, opérateur du ministère, à hauteur de 3 M € en 2019 et 4 M € en 2020.

Sur la période étudiée, l'AUF a conçu et mis en œuvre un ensemble de programmes et projets en lien avec ses différents partenaires, qui ont permis d'attribuer environ 2 100 aides individuelles à la formation et à la recherche, à des étudiants, enseignants et chercheurs, d'encadrer environ 200 doctorants pour la finalisation de leur recherche, d'inscrire environ 1500 apprenants dans une soixantaine de formations ouvertes et à distance, et d'inscrire environ 10 000 étudiants dans des filières universitaires francophones bénéficiaires d'un soutien de l'AUF.

L'activité de l'AUF sur la période a également permis de déployer environ 270 projets à travers le monde, d'appuyer environ 170 manifestations scientifiques internationales et de soutenir 13 réseaux institutionnels et scientifiques.

L'Association Internationale des Maires Francophones (AIMF)

L'Association Internationale des Maires Francophones constitue un espace d'échanges entre les maires francophones et un réseau de coopération pour le renforcement de la démocratie locale. Elle regroupe les maires de 300 collectivités locales francophones ou associations de collectivités, issues de 54 pays, et œuvre à l'amélioration du bien-être des populations et à la modernisation de la gestion municipale.

L'AIMF mène des activités de développement d'infrastructures urbaines, de projets et de programmes de solidarité en appui aux villes francophones en développement, d'amélioration des conditions de vie des populations, de solidarité en faveur des villes victimes d'une catastrophe ou d'une crise grave. Elle développe également des programmes d'appui à la gouvernance locale, de modernisation des services

municipaux, de plaidoyer et de diplomatie des villes, et de promotion de la démocratie et du développement durable. Les pays bénéficiaires de ses activités sont pour 90% d'entre eux africains

Sur la période d'évaluation, la contribution volontaire du MEAE s'élève, en moyenne annuelle, à près de 1,6 M€ représentant environ 20% de son budget total. En complément, l'AFD, opérateur du ministère, a financé des projets de l'AIMF à hauteur de 50 à 75 K € certaines années.

L'Assemblée Parlementaire de la Francophonie (APF)

L'Assemblée Parlementaire de la Francophonie est une organisation interparlementaire composée de 90 sections dont les membres ont en commun la langue française. Sa mission principale est d'œuvrer à la promotion de la démocratie, de l'Etat de droit et des droits de la personne dans l'espace francophone.

L'APF conduit, entre autres, des activités de recherche, de renforcement des capacités pour les fonctionnaires parlementaires, d'appui à la modernisation des systèmes d'information des parlements, d'appui aux Parlements nationaux des Jeunes, et de coopération de parlements francophones en faveur des parlements en sortie de crise. Elle mène, en outre, des activités parlementaires (débat, propositions et échanges d'informations, avis et recommandations, propositions de lois cadres), des séminaires pour les parlementaires, des missions d'observation électorale, et des actions de coopération au bénéfice des femmes et d'accompagnement pour les jeunes parlementaires.

La contribution volontaire moyenne annuelle du MEAE sur la période d'évaluation, s'élève à 130 k€, soit moins de 10% de son budget total.

L'Université Senghor

L'Université Senghor poursuit des missions de formation en français des cadres spécialisés, principalement dans les domaines de la santé, de l'environnement, de la culture et du management, au service du développement de l'Afrique et d'Haiti. Cette mission de formation professionnelle des cadres s'exerce en partenariat avec les établissements nationaux. Les formations sont déployées sur son siège à Alexandrie et sur ses campus décentralisés (12 pays à ce jour) en partenariat avec des institutions nationales de référence (21 institutions partenaires à ce jour).

Les formations dispensées à Alexandrie sont thématiques et transversales à tout le continent, tandis que les formations proposées sur les campus sont développées en réponse aux demandes spécifiques des acteurs et des publics.

Sur la période concernée, l'Université Senghor a ainsi formé environ 200 étudiants chaque 2 ans à Alexandrie (Master), 350 étudiants par an dans les campus externes (Master) et jusqu'à 200 étudiants par an dans les formations diplômantes à distance. Elle a également rassemblé jusqu'à 800 auditeurs par an dans les formations continues et jusqu'à 70000 auditeurs par an dans les cloms (cours en ligne ouverts et massifs).

La contribution volontaire du MEAE sur la période s'élève en moyenne annuelle à un peu de 1,4 M€, soit un peu moins de 40% de son budget total.

2.2 Stratégies et gouvernances des quatre institutions

Si chacune des quatre institutions définit sa propre stratégie (cf. annexe 4), celles-ci s'inscrivent dans la stratégie globale de la Francophonie portée par l'OIF.

Les orientations communes de la Francophonie

Lors du Xe Sommet de la Francophonie à Ouagadougou (26-27 novembre 2004), un cadre stratégique décennal de la Francophonie a été adopté, afin de faciliter la définition d'objectifs à long terme. Ce cadre pluriannuel est organisé depuis cette époque autour de quatre missions, citées précédemment :

- 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.

En 2014, au Sommet de Dakar, un nouveau cadre stratégique 2015-2022 de la Francophonie (CSF) a été adopté, sur la base des quatre grandes missions. Celui-ci se décompose en deux périodes de programmation, 2015-2018 et 2019-2022, qui couvrent ainsi le périmètre de l'évaluation.

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.

La programmation quadriennale 2019-2022, adoptée au XVII^e Sommet de la Francophonie d'Erevan (octobre 2018), poursuit les quatre missions stratégiques, d'abord avec un resserrement de 26 à 18 programmes mobilisateurs puis, à partir de 2020, avec une structuration des programmations autour de 25 « projets phares ». L'OIF renforce également ses actions autour de trois priorités transversales :

- la mise en place d'un dispositif d'enseignement et d'apprentissage massif et de qualité du et en français ;
- le lancement d'actions relatives à la promotion des droits des femmes et des filles, et, globalement, de l'égalité entre les femmes et les hommes ;
- la mise en œuvre d'initiatives en faveur de la jeunesse.

Stratégie et gouvernance de l'AUF

Les orientations de l'AUF sont définies dans des programmes stratégiques quadriennaux. La période étudiée comprend deux programmations, la première s'étendant entre 2014 et 2017 et la seconde, entre 2018 et 2021. Toutes deux se structurent autour des objectifs de formation, de recherche, d'employabilité et d'insertion professionnelle des diplômés ou encore de contribution au développement des pays.

La gouvernance de l'AUF se décompose en quatre instances : l'Assemblée Générale, réunie tous les quatre ans ; le Conseil d'administration, composé d'un Président et de seize représentants universitaires, ainsi que du représentant du Secrétaire général de la Francophonie et de 11 représentants désignés des Etats et gouvernements membres de l'OIF ; le Conseil associatif, composé du Président et de huit membres du Conseil d'administration, et élu pour quatre ans ; le Recteur. Deux conseils assistent cet ensemble : le Conseil scientifique et le Conseil d'orientation stratégique.

Stratégie et gouvernance de l'AIMF

L'AIMF met en œuvre des programmations pluriannuelles, renouvelées tous les cinq ans. Sur la période évaluée, deux cadres stratégiques ont été développés. Le premier, sur la période 2014-2017, prolongé jusqu'en 2018, s'organise en quatre axes thématiques : services essentiels aux populations, appui à la décentralisation et l'autonomisation des collectivités territoriales, développement et valorisation du territoire, prévention des conflits, réconciliation et consolidation de la paix. Le deuxième porte sur la période 2019-2023 et se structure autour de la gouvernance de demain, du renforcement de l'autonomisation des collectivités locales, du financement du développement du territoire et de la mobilisation des énergies locales.

L'AIMF compte plus de 300 membres (villes ou associations nationales de pouvoirs locaux) répartis dans 54 pays, représentant ainsi plus de 130 millions d'habitants. L'association possède trois organes

de gouvernance principaux : l'Assemblée générale, le Bureau et le secrétariat permanent, dirigé par le secrétaire permanent et d'une équipe de 12 collaborateurs directs. A ceux-ci s'ajoutent près d'une centaine d'agents territoriaux appuyant le secrétariat permanent dans la gestion des opérations. Aux côtés de ces instances, des Commissions permanentes animent le réseau autour de thèmes particuliers : la Commission Villes et développement durable ; la Commission Économie circulaire et genre ; la Commission Villes innovantes ; la Commission Vivre ensemble ; la Commission des Sports.

Stratégie et gouvernance de l'APF

A la suite de son cadre stratégique 2014-2018 qui entendait guider l'action de l'APF vers davantage d'interventions de l'institution comme un acteur à part entière des relations internationales et de la coopération interparlementaire, l'APF a renouvelé ses orientations stratégiques. Pour la période 2019-2022, les enjeux pour l'APF étaient de contribuer à une Francophonie plus politique et plus audacieuse, tout en augmentant la lisibilité et la visibilité de son action.

L'APF compte 90 sections nationales dont 56 membres, 15 associées et 19 observatrices. Trois réseaux composent également l'APF : le Réseau des femmes parlementaires, le Réseau parlementaire de lutte contre le VIH/sida, la tuberculose et le paludisme, le Réseau des jeunes parlementaires.

L'Assemblée Parlementaire de la Francophonie est dirigée par un Président et organisée selon différentes instances : Assemblée plénière, Bureau et quatre commissions de travail : affaires parlementaires ; coopération et développement ; éducation, communication, et affaires culturelles ; commission politique. Sur le volet plus opérationnel, le Secrétariat général, dirigé par le Secrétaire général parlementaire, compte une quinzaine de personnes.

Stratégie et gouvernance de l'Université Senghor

A long terme, l'Université Senghor entend former « dix mille cadres supérieurs, originaires du continent africain ou d'Haïti, dans les dix prochaines années ». Deux programmations stratégiques ont été adoptées sur la période étudiée afin de renforcer l'enseignement et la recherche à l'Université, d'accroître le rayonnement de cette dernière, d'améliorer son fonctionnement administratif et financier, d'accroître son impact, de l'inscrire dans l'agenda de développement des pays africains et d'affirmer son statut d'université entrepreneuriale.

Deux niveaux se distinguent dans sa gouvernance : le Conseil d'administration et le Comité de renouvellement (niveau décisionnel), et le Recteur (niveau exécutif), nommé pour 4 ans. L'équipe pédagogique de l'Université Senghor est structurée en quatre départements thématiques, encadrant les formations dispensées : Management, Environnement, Santé et Culture.

2.3 Mise en perspective des activités des quatre institutions

Une cartographie des activités des quatre institutions est proposée ci-après. Sans être exhaustive, elle recense une cinquantaine d'interventions qui traduisent la diversité des activités conduites par l'APF, l'AIMF, l'AUF et l'Université Senghor, et ont été mises en perspective avec les priorités et activités de la France. Pour les besoins de cette évaluation, ces activités ont été distinguées selon trois types :

- **activités de production** : il s'agit des activités ayant pour but de contribuer i) matériellement à des équipements ou infrastructures, ou ii) intellectuellement, à des activités de formation ou de recherche ;
- **activités d'appui** ; ces activités traduisent davantage des actions d'assistance ou d'ingénierie visant à la modernisation des administrations, au renforcement des capacités, au portage de projet ou au déploiement d'expertise et à la professionnalisation ;

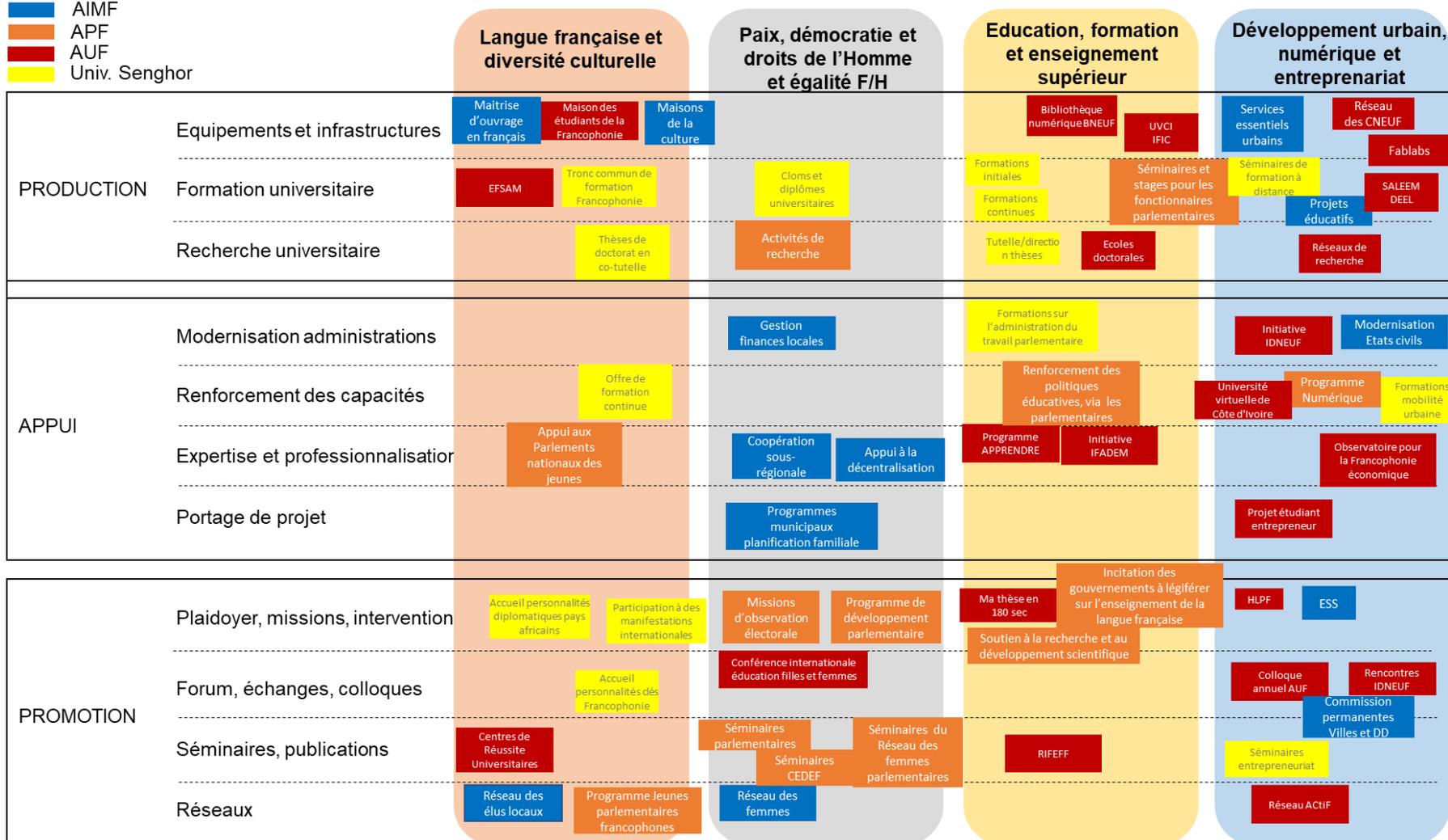
- **activités de promotion** : il s'agit de l'ensemble des actions de plaidoyer ainsi que d'animation de réseaux menées par les quatre institutions, ainsi que des missions, interventions et organisations de forums, échanges, séminaires et colloques, ainsi que des publications..

Le diagramme positionne les actions des quatre opérateurs en croisant deux axes de lecture :

- **la modalité de l'action** : activités de production, d'appui ou de promotion
- **la finalité de l'action** : la grille proposée s'appuie sur les missions A, B, C et D de la Francophonie, en élargissant la mission D, pour mieux intégrer les activités de développement urbain portés par l'AIMF, ainsi que les activités numériques et d'entrepreneuriat portées par les quatre opérateurs.

Cartographie des activités de l'APF, l'AIMF, l'AUF et l'Université Senghor

- AIMF
- APF
- AUF
- Univ. Senghor



2.4 Analyse des contributions de la France aux quatre institutions

NB : sources pour ce chapitre : MEAE, AFD, MESRI, MEN, AUF, AIMF, Université Senghor, APF.

Contributions à l'AUF

Des quatre institutions concernées par cette évaluation, l'AUF est de loin la plus financée par la France des quatre, et dotée du budget le plus important.

Les ressources financières de l'AUF sont majoritairement issues de subventions. Les contributions du MEAE auprès de l'AUF sont, d'une part, des contributions volontaires (financements de fonctionnement non-fléchés) et, d'autre part, des financements passant par les ambassades, notamment, dans le cadre des projets du Fonds de Solidarité pour les Projets Innovants, les sociétés civiles, la francophonie et le développement humain (FSPI)¹.

A cela s'ajoutent les financements directs de la part de certains service de coopération et d'action culturelle (SCAC) au sein des ambassades (Vietnam, Thaïlande, Colombie, Irak et Madagascar).

L'AUF dispose également de financements de projets de l'AFD.

Contributions à l'AIMF

La contribution du MEAE à l'AIMF est une contribution volontaire annuelle, à l'appréciation du Ministère et dépendant ainsi des crédits disponibles chaque année.

Le Ministère de l'Education Nationale, de la Jeunesse et des Sports (MENJS) et leMESRI finance également l'AIMF à travers les programmes budgétaires P150 « Formations supérieure et recherches universitaire » et P214 « Soutien à la politique de l'éducation nationale ».

Le budget est également alimenté par les cotisations des collectivités membres de l'AIMF, dont, au premier chef, la contribution de la Ville de Paris.

Contributions à l'APF

Pour l'APF, la contribution financière du MEAE est la seule contribution financière au budget de l'institution. Des contributions matérielles et humaines proviennent également de l'Assemblée nationale et du Sénat.

Contributions à l'Université Senghor

La majeure partie de la contribution du MEAE est une contribution volontaire, à l'appréciation du Ministère et dépendant des crédits disponibles chaque année.

¹ Avant 2017, le fonds FSPI se dénommait le fond FSP (Fonds de Solidarité Prioritaire). Les projets étaient alors plus longs et d'un montant plus important.

Synthèse et évolution des contributions françaises aux quatre institutions

Le tableau suivant récapitule, par institution, les financements émanant de ministères et d'opérateurs français, sur la période couverte par l'évaluation.

NB : la ligne totalisant les financements français auprès de l'AUF doit être prise avec précaution, car elle agrège les contributions volontaires annuelles émanant du MEAE et d'autres ministères avec des financements sur projet ; c'est le cas également pour l'AIMF et l'Université Senghor, mais les montants sont moins substantiels

(en milliers d'euros)			2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Total
AUF	MEAE	Contrib volontaire	22 275	21 595	20 300	20 000	19 200	19 500	18 806	141 676
	MEAE	FSP/crédits déconcentrés/projets	389	323	232	95	210	520	655	2 425
	MESRI	Prog. Budgétaire 150	400		460	235	350	500	494	2 439
	MESRI	Prog budgétaire 172	1 800	1 800	1 800	1 800	1 800	1 800	1 800	12 600
	AFD	financement de projet	1 333	2 403	1 951	1 188	1 534	3 337	4 363	16 108
	Culture	Aide au projet (AIMES ² + RUF ³)				20	20	23	26	88
	MinInt	Aide au projet (AIMES)				30	330	30	200	590
Total			26 197	26 121	24 743	23 368	23 444	25 710	26 344	175 926

AIMF	MEAE	Contrib volontaire	1 377	1 300	1 200	1 200	2 300	1 950	1 700	11 027
	MESRI	Prog budgétaire 150	50	40	40	30	20	20	20	220
	MEN	Prog. budgétaire 214	50	50	40	30	20	10		200
	AFD	financement de projet		10	75	75	50	50		260
	Expertise France	aide au projet							4	4
Total			1 477	1 400	1 355	1 335	2 390	2 030	1 720	11 707

Université Senghor	MEAE	Contrib volontaire	1 570	1 502	1 400	1 400	1 300	1 400	1 400	9 972
	MEAE	FSP/crédits déconcentrés/projets						1		1
	AFD	financement de projet							50	50
	Campus France	Bourse						1,5	2	3
Total			1 570	1 502	1 400	1 400	1 300	1 401	1 452	10 026

APF	MEAE	Contrib volontaire	117	117	117	117	130	160	160	918
-----	------	--------------------	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----

Total général	29 360	29 139	27 615	26 220	27 264	29 303	29 679	198 581
----------------------	---------------	---------------	---------------	---------------	---------------	---------------	---------------	----------------

Dans l'ensemble, les montants des contributions françaises aux quatre institutions paraissent stables entre le début (2014, 2015) et la fin de la période (2019, 2020), avec un versement annuel total évoluant

² Programme « Accueil et intégration des migrants dans l'enseignement supérieur »

³ Revue Universitaire Francophonie

simplement d'environ 1% entre 2014 et 2020. Cependant, cette stabilité des montants annuels en début et fin de période masque une baisse de 5 à 10% selon les années, dans la période centrale 2016-2018, principalement centrée sur l'AUF.

Concernant le MEAE, principal financeur français des institutions, ses contributions volontaires à l'égard des quatre institutions ont baissé régulièrement quasiment chaque année pour l'AUF (-17% sur la période), institution la plus financée des quatre, et l'Université Senghor (-11% sur la période). La contribution volontaire a augmenté significativement pour l'APF : +37% en 2020 par rapport à 2014. Pour l'AIMF, les évolutions annuelles ont été plus contrastées (augmentation significative en 2018 en raison de l'organisation par l'AIMF de son congrès annuel, en France, à Lille), avec une tendance à la hausse sur la période de +23%.

A l'échelle des quatre institutions, cette évolution a engendré une diminution globale de ce type de contribution volontaire sur la période : -13% entre 2014 et 2020.

Les autres financements provenant du MEAE (FSPI, crédits déconcentrés, projets) à destination de l'AUF ont été plus irréguliers mais leur montant annuel a été multiplié par près de deux du début à la fin de période. Cependant, ces financements étant nettement inférieurs aux contributions volontaires, leur progression a peu d'impact sur la baisse constatée sur les financements globaux du MEAE à l'égard de l'AUF (-14% sur la période).

Au total, toutes contributions confondues de la part du MEAE envers les quatre institutions, une baisse de -12% est enregistrée entre 2014 et 2020. Cette baisse a concerné deux institutions sur les quatre : l'AUF (-14%) et l'Université Senghor (-11%).

S'agissant des autres financeurs français, la contribution du MESRI envers l'AUF a légèrement augmenté sur la période (+4%), et celle envers l'AIMF a significativement diminué, avec -60%, pour un montant très inférieur à celui de l'AUF.

On constate par ailleurs une montée en puissance des financements de l'AFD (financements de projets), multipliés par 3,3 entre 2014 et 2020, et particulièrement ciblés sur l'AUF. Il est à noter que ces contributions n'ont pas concerné l'APF sur la période et que si l'AUF a bénéficié d'un soutien de l'AFD sur l'ensemble de la période, l'AIMF n'en a pas bénéficié en 2014 et 2020 et l'Université Senghor n'en a bénéficié qu'en 2020.

De nouvelles aides aux projets ont émergé en 2017, de la part du ministère de l'Intérieur et du ministère de la Culture vers l'AUF, avec le développement du projet AIMES. Ces contributions ont été relativement stables sur la période pour le Ministère de la Culture, mais celle-ci a fluctué entre 2017 et 2020 pour le Ministère de l'Intérieur et a été multipliée par plus de 6 entre 2017 et 2020.

Le Ministère de l'Education Nationale a, quant à lui, diminué ses financements auprès de l'AIMF entre 2014 et 2019 (montant 5 fois moins élevé), pour cesser en 2020.

Les contributions de la part d'autres organisations (Campus France et Expertise France) sont marginales.

Au total, l'analyse financière des contributions sur la période d'évaluation fait apparaître les constats suivants, qui ont pu alimenter les réponses aux questions d'évaluation (cf. partie 5) :

- la contribution globale de la France à l'AUF, sur la période, permet de maintenir l'importance de la place de l'institution dans les priorités poursuivies par la France, mais semble emprunter des voies financières plus différenciées et plus ciblées qu'au début de la période évaluée (financement de projet) ;

- l'évolution positive de la contribution globale à l'AIMF matérialise, en première approche, un appui significatif aux priorités françaises vis-à-vis de cette institution ;
- l'évolution de la contribution à l'Université Senghor est en légère baisse ;
- la contribution financière de la France à l'APF reste très limitée sur l'ensemble de la période, bien qu'en augmentation ; la prise en compte des priorités françaises par l'APF doit donc s'appuyer sur d'autres ressources que les seules ressources budgétaires.

3 Des priorités stratégiques françaises claires auprès des quatre institutions, et davantage affirmées en fin de période, mais dans un cadre encore insuffisamment précis

Rappel de la question 1 : dans quelle mesure les priorités françaises permettent-elles l'orientation des quatre institutions ?

3.1 Des priorités stratégiques françaises claires auprès de ces quatre institutions

Des priorités réelles, réparties entre différents documents stratégiques

Même si, sur la période couverte par l'évaluation (2014-2020), la politique de la France en matière de Francophonie n'apparaît pas formellement définie dans un cadre unique explicite, son action en ce domaine s'appuie sur un ensemble de priorités définies à des périodes différentes, par différents acteurs français, et matérialisées par des documents de référence.

Ainsi, sans être décrites de manière globale et articulée, les priorités peuvent cependant être identifiées dans les discours présidentiels, les positions adoptées par le-la Ministre ou Secrétaire d'Etat en charge de la Francophonie, les orientations fixées par le Comité interministériel de la coopération internationale et du développement (CICID), les débats parlementaires et enfin les politiques conduites par le MEAE, et les opérateurs extérieurs français.

Antérieurement à la période évaluée, il a existé un *Plan d'action pour la Francophonie* présenté en octobre 2012, mais celui-ci ne traduisait ni l'ampleur de l'action de la France, ni la diversité des enjeux qui lui sont associés.

L'absence de document stratégique explicitement dédié à la Francophonie n'est pas spécifique aux organisations internationales de ce champ. Dans l'action multilatérale, il est rare que la France fasse reposer son action sur un document de stratégie, qui n'existe ni pour l'Organisation des Nations Unies (ONU) ni pour les autres organisations internationales ; les instructions sont données au fil de l'eau en tenant compte des orientations sur les différents secteurs couverts. Il existe toutefois, depuis avril 2017, une stratégie de la France pour l'aide au développement multilatérale (2017-2021), qui définit les priorités portées par la France dans les institutions multilatérales de développement (Banque mondiale, organisations onusiennes compétentes en matière de développement, les grands fonds thématiques institutions de l'Union européenne).

Au total, les priorités que la France exprime vis-à-vis de la Francophonie se répartissent sur trois niveaux différents : le **niveau géopolitique** concernant les questions du poids et de la place de la France dans le monde ; le **niveau stratégique** davantage en prise avec les grands objectifs de la politique de coopération et d'influence française ; le **niveau opérationnel**, plus directement en phase avec des objectifs précis à échéance rapprochée. Ces trois niveaux de priorités sont décrits plus précisément ci-après.

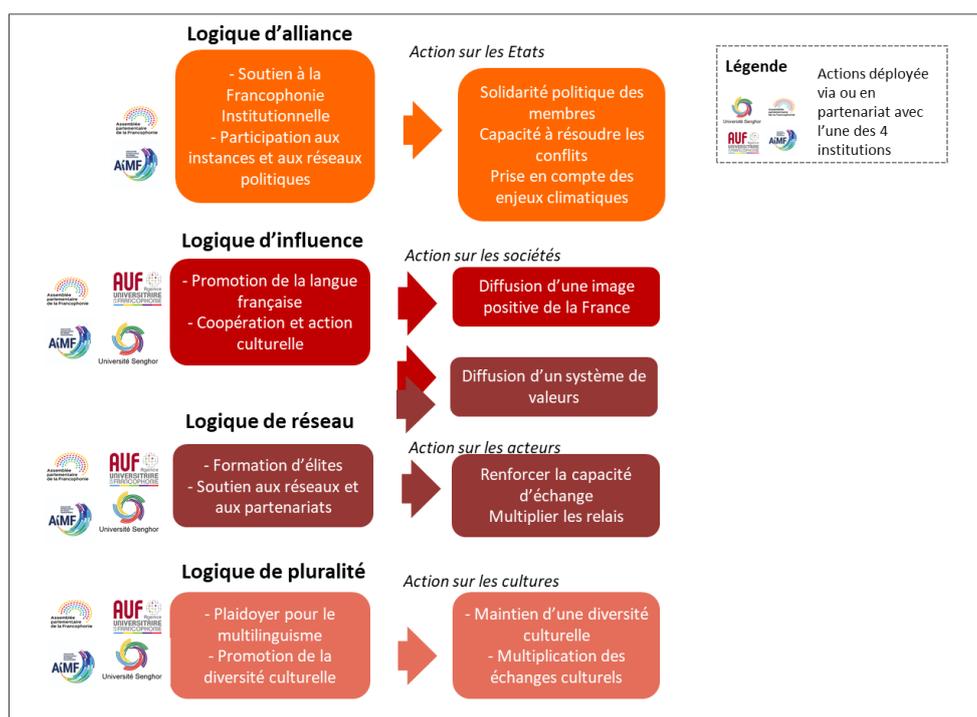


Des orientations géopolitiques anciennes et perçues par les quatre institutions

Tout d'abord, la contribution de la France aux institutions de la Francophonie répond à des orientations géopolitiques, qui traduisent des orientations anciennes, qui ne figurent pas de manière explicite dans des documents, mais qui marquent la diplomatie française. Quatre grandes logiques peuvent être identifiées à travers l'analyse documentaire et les entretiens réalisés :

- **une logique d'alliance**, qui relève in fine de *l'action sur les Etats*, et passe par le soutien à la Francophonie multilatérale et la participation aux instances et aux réseaux politiques ; cette logique politique se matérialise par la solidarité de la France avec les Etats de la Francophonie, la capacité à résoudre des conflits et à prendre en compte ensemble les enjeux climatiques ; elle vise ainsi à accroître le poids politique de l'ensemble et son impact sur la paix et la sécurité ;
- **une logique d'influence**, qui concerne davantage *l'action sur les sociétés*, et repose sur la promotion de la langue française et la coopération et l'action culturelle ; cette logique permet de diffuser une image positive de la France et de promouvoir un système de valeurs ; ce faisant, elle doit accroître également le poids politique de l'ensemble France-Francophonie et favoriser son développement économique et culturel ;
- **une logique de réseau**, qui relève de *l'action sur les acteurs*, en cherchant à former et promouvoir des élites, ainsi qu'à soutenir des réseaux et des partenariats concrets ; cette logique multiplie les relais et renforce la capacité d'échange ; ce faisant, elle complète la logique d'influence en cherchant à développer le poids politique de la France et de la Francophonie et à favoriser son développement économique et culturel ;
- **une logique de pluralité**, qui touche plutôt *l'action sur les cultures*, via le plaidoyer pour le multilinguisme et la promotion de la diversité culturelle ; cette logique favorise le maintien de la diversité culturelle et la multiplication des échanges ; en cela, elle doit favoriser l'épanouissement des individus et la compréhension mutuelle des sociétés, et contribuer ainsi à la paix.

Le schéma ci-après reprend ces quatre logiques. Les logiques d'influence, de réseau et de pluralité semblent concerner les quatre institutions de la Francophonie, tandis que la logique d'alliance est davantage portée par l'APF et, dans une moindre mesure, l'AIMF.



Des orientations stratégiques vis-à-vis de la Francophonie qui s'inscrivent dans le cadre général de la politique de coopération et d'influence de la France

De manière plus tangible, les priorités de la France vis-à-vis de la Francophonie et des quatre institutions s'inscrivent également dans des orientations générales de la politique de coopération et d'influence de la France.

L'accord de Paris en 2015 et l'adoption des objectifs du développement durable (ODD) constituent un référentiel de priorités partagées à la fois par la France et par les institutions de la Francophonie. Tout particulièrement, cinq des dix-sept ODD peuvent être identifiés comme particulièrement portés par la France en relation avec les quatre institutions francophones :

- l'objectif 4 : éducation de qualité
- l'objectif 5 : égalité entre les sexes
- l'objectif 8 : travail décent et croissance économique
- l'objectif 16 : paix, justice et institutions efficaces
- l'objectif 17 : partenariats pour la réalisation des objectifs

En matière de coopération et de développement, le relevé de conclusion de la dernière réunion du comité interministériel de la coopération internationale et du développement (CICID) du 8 février 2018 définit les orientations de la politique française de coopération internationale et d'aide au développement. Au-delà des priorités géographiques, identifiant 19 pays⁴ comme prioritaires pour l'APD française, le document fait notamment apparaître les priorités suivantes :

⁴ Bénin ; Burkina Faso ; Burundi ; Comores ; Djibouti ; Éthiopie ; Gambie ; Guinée ; Haïti ; Liberia ; Madagascar ; Mali ; Mauritanie ; Niger ; République centrafricaine ; République démocratique du Congo ; Sénégal ; Tchad et Togo ; tous membres de l'OIF, sauf Éthiopie et Liberia

- « Renforcer notre effort sur l'éducation, l'enseignement supérieur et professionnel, la recherche et l'innovation, au profit de l'employabilité des jeunes » résonne particulièrement avec les missions de l'AUF et de l'Université Senghor ; il se décline en sept orientations dont la dernière est consacrée à la Francophonie : « appuyer les initiatives des institutions de la Francophonie pour promouvoir la langue française et consolider une offre d'éducation de qualité accessible à tous en français »
- « soutenir la grande cause du quinquennat qu'est l'égalité femmes / hommes », priorité qui touche également l'AUF, l'APF, l'AIMF et l'Université Senghor

Sept documents stratégiques thématiques ont également été élaborés au cours de la période d'évaluation 2014-2020 par le MEAE, et peuvent donc être recensés comme susceptibles de porter des priorités de la France concernant la Francophonie :

- Action extérieure de la France pour la Jeunesse (2015)
- Promouvoir l'enseignement français à l'étranger (2016)
- Action extérieure de la France pour l'éducation, la formation professionnelle et l'insertion dans les pays en développement (2017)
- Stratégie internationale de la France pour le numérique (2017)
- Prévention, résilience et paix durable (2018-22)
- Stratégie internationale de la France pour l'égalité entre les femmes et les hommes (2018-22)
- Droits humains et développement (2019)

Les stratégies relatives à l'enseignement et à l'éducation, la formation professionnelle et l'insertion peuvent concerner l'AUF et l'Université Senghor. Les stratégies « paix durable » et « droits humains » touchent des thèmes davantage portés par l'APF. Enfin, les stratégies relatives à la jeunesse, au numérique et à l'égalité femmes / hommes concernent chacune des quatre institutions.

3.2 Des priorités françaises pour la Francophonie réparties entre plusieurs sources

Une absence de discours commun permettant de rassembler les priorités « Francophonie » de la France

Comme déjà indiqué, il n'existe pas de déclinaison explicite, dans un document unique, des priorités stratégiques globales de la France en direction des institutions de la Francophonie.

Certes, parmi plusieurs supports ou discours importants (exemples : discours du Président de la République, en 2017, à Ouagadougou et à la Sorbonne), deux documents peuvent être mis en avant. En premier lieu, la stratégie « Une ambition pour la langue française et le plurilinguisme », porté par le Président de la République en mars 2018, affiche 32 mesures pour *Apprendre, Communiquer et Créer* en français. Trois de ces dernières visent explicitement l'AUF :

- Apprendre 1 — Mobiliser des moyens inédits pour l'éducation dans les pays francophones, notamment pour la formation des millions de professeurs qui transmettent le français aux nouvelles générations (cf. programme APPRENDRE, porté par l'AUF)
- Apprendre 8 — Encourager les universités et grandes écoles françaises à s'implanter à l'international ou à développer des co-diplômes avec des établissements étrangers

- Créer 10 — Inaugurer en 2020 une « Maison des étudiants de la francophonie » à la Cité Internationale Universitaire de Paris, dans le cadre d'un partenariat avec l'Agence universitaire de la Francophonie

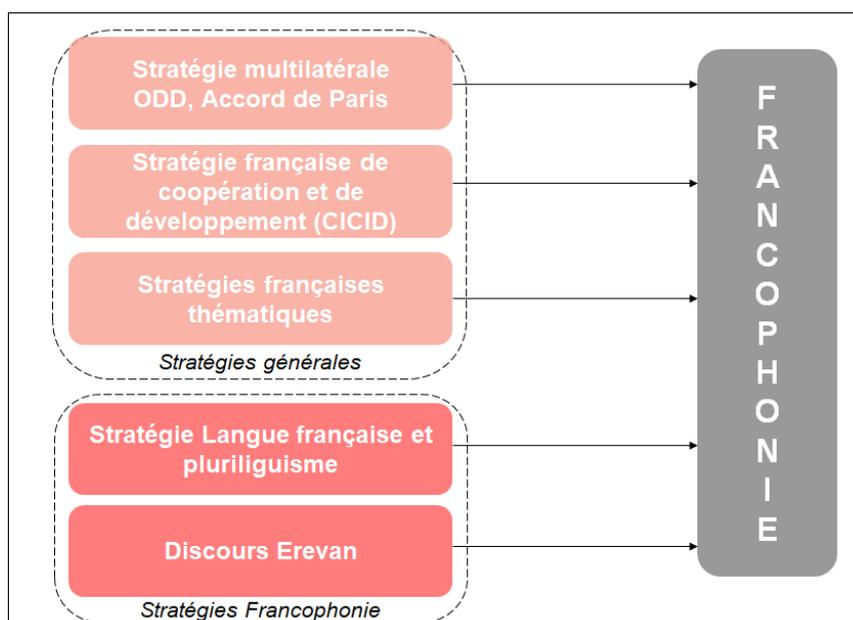
Un deuxième document stratégique spécifiquement dédié à la Francophonie est constitué par le discours du Président de la République au sommet d'Erevan, en octobre 2018. Trois priorités fortes, susceptibles de concerner AUF, APF, AIMF et Université Senghor, y sont mises en avant :

- celle de la jeunesse : « lui proposer un avenir par l'éducation, la formation professionnelle, l'emploi, l'engagement dans la cité, la culture, c'est notre défi principal »
- celle de la langue française et du plurilinguisme : « notre premier devoir est de changer d'échelle dans le soutien à l'apprentissage de la langue, à la transformation de la langue et à l'ambition que nous devons porter »
- celle du droit des femmes : « la Francophonie doit être féministe »

Le Président de la République cite par ailleurs explicitement la mission de l'APF de « donner une plus grande visibilité, une plus grande influence à nos parlements, à nos sociétés civiles ».

Mais ces instruments spécifiquement tournés vers la Francophonie ne combrent pas l'écart entre les grandes priorités globales et les priorités opérationnelles : la stratégie *Une ambition pour la langue française et le plurilinguisme* est partielle, car elle ne concerne que les orientations relatives à la langue française et à l'éducation ; le discours d'Erevan du Président de la République, au-delà de la priorité de la langue française, reprend les orientations générales portant sur la *jeunesse* et les *femmes*, qui ne sont pas spécifiques à la Francophonie.

Il doit cependant être noté, que le sommet de Djerba, annulé fin 2021, aurait pu être l'occasion de prononcer un nouveau discours fédérateur, et, qu'avec la pandémie, les occasions ne se sont pas présentées pour une nouvelle affirmation de la stratégie vis-à-vis de la Francophonie. Cette fragmentation des priorités françaises dans différents documents ou discours conduit donc les quatre institutions concernées à faire un effort de compréhension et d'appropriation de ces différents niveaux de priorités, ce qui peut engendrer de potentielles difficultés dans leur hiérarchisation. Le schéma ci-après résume cette démarche.



La Francophonie multilatérale ne constitue pas une finalité de l'action diplomatique et des stratégies sectorielles du MEAE 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 « outil » important dans la mise en œuvre des actions diplomatiques et des programmes sectoriels. Ceci est particulièrement vrai pour les différentes directions de la Direction Générale de la Mondialisation (DGM). Il existe ainsi une forte convergence de vue pour considérer l'action des institutions de la Francophonie dans une logique de complémentarité vis-à-vis de l'action de la France, 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. La Francophonie reste ainsi, dans la stratégie extérieure de la France, une priorité diffuse.

Le fait que la Francophonie ne constitue pas un axe structurant des stratégies sectorielles du MEAE et des autres ministères concernés est ainsi visible dans la faible place qu'elle tient dans les stratégies thématiques élaborés au cours de la période 2014-2020. Sur les sept documents cités ci-dessus (Jeunesse, Enseignement français à l'étranger, Education-Formation professionnelle, Numérique, Paix, Egalité Femmes-Hommes (EFH) et Droits humains), seuls deux (Education-Formation professionnelle et EFH) intègrent significativement la Francophonie multilatérale.

En d'autres termes, l'ensemble des acteurs français collaborant avec les quatre institutions sont davantage centrés sur leurs problématiques sectorielles que sur une « priorité » Francophonie.

3.3 Des priorités opérationnelles plus affirmées en fin de période

Un formalisme plus explicite à partir de 2019 à travers des lettres de cadrage transmises à chaque institution

Les *conventions d'objectifs et de moyens*, signées entre la France et chacune des quatre institutions pour chacune des années de la période d'évaluation, sont davantage des textes de cadrage financier que stratégique et opérationnel. En revanche, depuis 2019, les *lettres de cadrage annuelles* du MEAE formalisent de manière plus prononcée les priorités de la France pour chaque institution.

Au sein de ces lettres, de grandes orientations françaises, déjà évoquées ci-dessus dans les priorités stratégiques, sont rappelées, comme la nécessité de soutenir la visibilité et le développement de la Francophonie (AIMF, AUF), d'agir en faveur de l'égalité femmes-hommes (AUF, APF, Université Senghor), d'assurer de bonnes conditions de vie à la jeunesse (AUF) ou encore d'agir en matière de développement numérique (AUF, APF, Université Senghor) ;

Mais des priorités plus précises y sont également évoquées : pour l'APF, la promotion de la gouvernance démocratique, des droits de l'Homme et de la transparence de l'information, ainsi que la poursuite des travaux autour des « enfants sans identité » en lien avec l'OIF et les autres acteurs de la Francophonie ; pour l'AUF, la nécessité de placer la qualité au centre de la stratégie de l'AUF et de promouvoir l'excellence inclusive, de rechercher les synergies entre implantations et institutions francophones à l'étranger afin de renforcer le rayonnement de l'enseignement francophone et dans une optique d'influence ; pour l'Université Senghor, le fait d'agir en synergie avec les autres acteurs institutionnels et académiques, notamment français ; pour l'AIMF, la nécessité de poursuivre et renforcer l'engagement dans le suivi des questions sportives, et d'accompagner les villes des Grands Lacs.

Ces priorités par institution, qui constituent un progrès par rapport à la période antérieure, restent cependant libellés de manière très synthétique et ne sont pas assorties de précisions ou d'indicateurs susceptibles de faire mieux comprendre les évolutions souhaitées par la France. Elles mettent

également souvent différentes priorités sur le même plan, alors que leurs ressorts ou périmètres sont de nature très différente.

Au-delà de ces lettres de cadrage adressées spécifiquement à chacune des quatre institutions, l'ensemble de ces orientations sont également précisées, depuis 2019, dans un *courrier du Secrétaire d'Etat à la Francophonie adressé à la Secrétaire générale de la Francophonie*. Pour 2021, par exemple, ce courrier formule cinq priorités à l'égard de l'OIF (sans être transmis aux quatre institutions), qui doivent ensuite être déclinées par les acteurs de la Francophonie :

- la promotion de la gouvernance démocratique, des Droits de l'Homme et de la transparence de l'information,
- la promotion et le renforcement de la présence de la langue française au sein des organisations internationales,
- le renforcement des actions en faveur de la visibilité de la Francophonie, notamment au travers de projets culturels,
- le renforcement des actions liées au sport et à la jeunesse,
- l'évolution de la coopération en matière économique et numérique.

Enfin, depuis une date très récente, postérieure à la période d'évaluation (mai 2021), les SCAC au sein des ambassades formalisent en interne des plans d'action pour la Francophonie permettant de dresser les bilans des actions qu'ils ont impulsées en la matière et de donner les orientations relatives à l'année à venir. Il est cependant à noter que ces documents demeurent internes aux SCAC et ne sont pas diffusés aux quatre institutions : ils ne portent donc pas directement les priorités opérationnelles des postes auprès des institutions, et peuvent au mieux orienter indirectement les coopérations entre SCAC et institutions.

Des pratiques renforcées d'échanges formels et informels

En dehors de l'ensemble des stratégies et orientations explicites de la France évoquées ci-dessus, les entretiens réalisés auprès de la Délégation aux affaires francophones (DGP/NUOI/FR) et des différentes directions de la Direction générale de la mondialisation (DGM), ainsi qu'auprès des quatre institutions, montrent que les logiques ou intentions résultant de ces textes comme des positions adoptées successivement par les institutions, permettent de réguler les *échanges quotidiens* qui existent entre les acteurs de la France et ceux de la Francophonie.

En dehors des échanges institutionnels en conseil d'administration (cf. 4.2 infra), les échanges sont généralement conduits sans formalisme précis (rythme, instances, objets, ...) mais, en fin de la période couverte par l'évaluation, se produisent à une fréquence jugée plus intense par les acteurs. Dans cette pratique informelle, l'ensemble des documents de référence présentés ci-avant servent de cadre pour animer et filtrer le dialogue quotidien afin d'ajuster, tant l'appropriation par la Francophonie des priorités de la France, que la réaction de la France par rapport à des initiatives provenant de la Francophonie.

Il est cependant une instance formelle importante, qui a été introduite au plus haut niveau⁵, à partir de 2019 : le *comité conjoint France-Francophonie*. Deux comités ont été réunis, respectivement le 13 juin 2019 et le 4 décembre 2020. La crise sanitaire a rendu difficile la poursuite du rendez-vous. Les comptes

⁵ Les participants incluaient, côté français : la Représentante personnelle du Président de la République pour la Francophonie, les représentants des ministères et opérateurs français ; côté Francophonie : équipe de la Secrétaire Générale de la Francophonie, directions de l'OIF, dirigeants des opérateurs de la Francophonie et de l'APF

rendus de ces deux comités, fournissent ainsi, également, une série d'orientations opérationnelles qui matérialisent les priorités communes de la France et de la Francophonie.

Le comité conjoint 2019 est davantage orienté sur la jeunesse, l'éducation et la formation, ainsi que le numérique. Son compte-rendu énumère 29 points d'action, dont 9 citent explicitement l'une des quatre institutions. L'APF est concernée par le mécanisme de consultations régulières sur les situations politiques, les réunions sur la gouvernance démocratique et l'état-civil (voir annexe concernant l'étude de cas sur le soutien à l'état-civil), la place du français dans les organisations internationales et le château de Villers-Cotterêts. L'AUF voit son nom cité en référence à un potentiel soutien français du changement d'échelle de APPRENDRE et IFADEM, ainsi qu'au développement d'IDNEUF (voir partie 5). L'AIMF est mentionnée en tant que partie-prenante au sommet Afrique-France en 2020 (villes durables).

Le comité conjoint 2020 cible plus spécifiquement les actions relatives à la solidarité politique relative à la démocratie, à l'état de droit et aux droits de l'Homme. Quatre actions sont fléchées en direction des quatre institutions concernées par cette évaluation : l'appui aux processus électoraux pour l'APF ; l'état-civil pour l'APF et l'AIMF (voir annexe concernant l'étude de cas sur le soutien à l'état-civil) ; l'Examen périodique universel⁶, à nouveau pour l'AIMF et l'APF ; enfin, le FSPI appui aux processus électoraux pour l'APF.

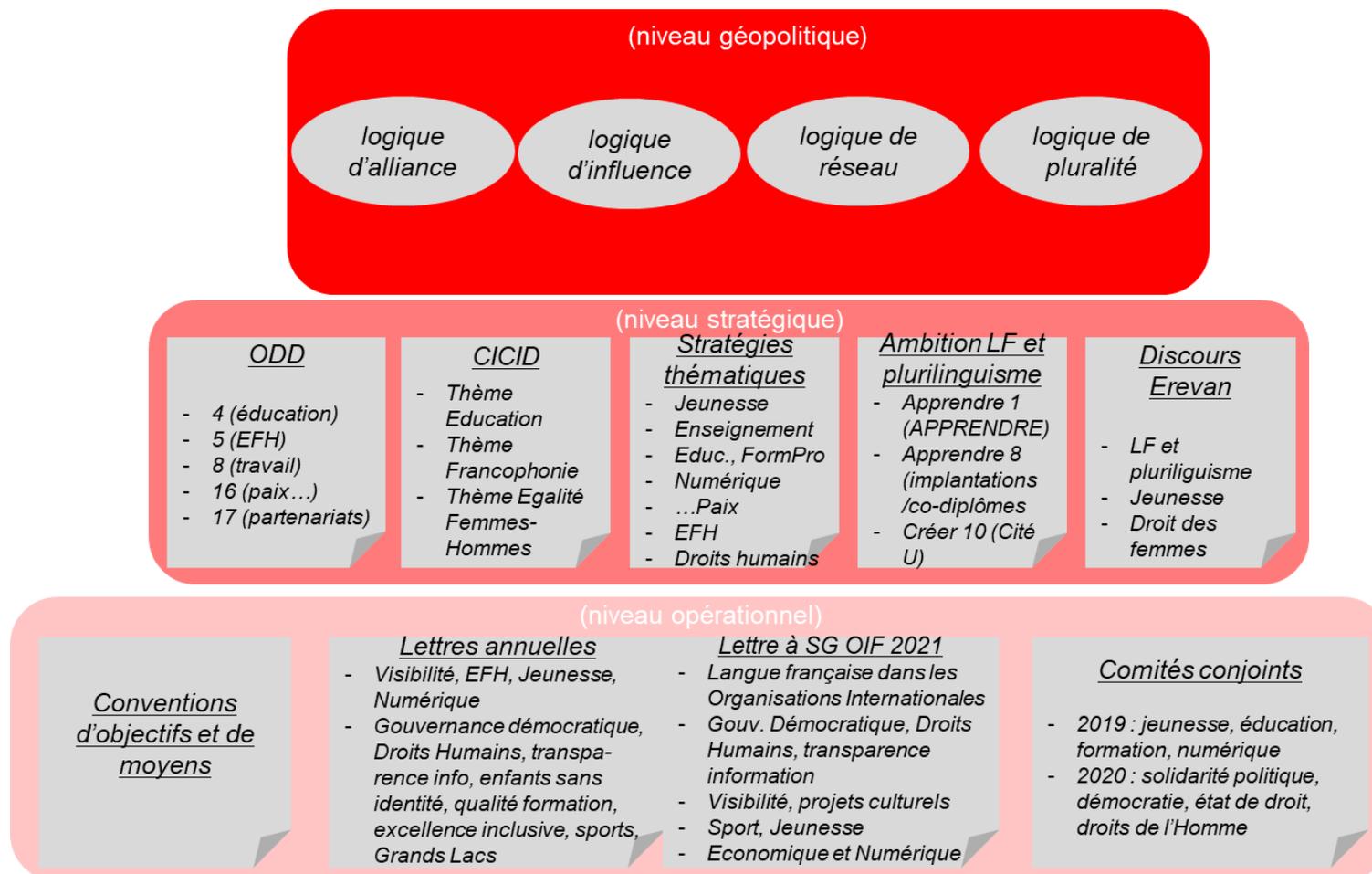
Les deux comités traduisent ainsi un important effort de mobilisation de l'ensemble des acteurs compétents français et francophones et l'identification de priorités concrètes de coopération.

Au-delà de ces deux réunions qui ont l'avantage de se situer au plus haut niveau, mais qui ne peuvent, de ce fait, rentrer dans le détail opérationnel de la coopération entre les différents acteurs, il convient de noter l'importance des réunions de préparation et de suivi organisées entre les deux comités, avec les services compétents du Ministère, les autres administrations françaises concernées, l'OIF et les autres acteurs de la Francophonie. Douze réunions se sont ainsi tenues entre juillet 2019 et octobre 2020, sur des thèmes variés et avec des acteurs diversifiés.

⁶ L'Examen périodique universel (EPU) est un mécanisme créé en 2006 par les Nations Unies afin d'obtenir une vision globale de la situation des droits de l'Homme dans chacun des États

Synthèse des priorités de la France

Le schéma suivant reprend l'architecture en trois blocs (géopolitique, stratégique, opérationnel), en y « rangeant » les différents documents qui relèvent du niveau stratégique et du niveau opérationnel décrits ci-dessus dans le détail. S'agissant du niveau géopolitique, il n'existe pas de document explicite ; le schéma reprend donc les quatre logiques identifiées.



Dans cet ensemble complexe, ressort une liste qui n'est ni hiérarchisée, ni articulée, de dix thèmes principaux, qui matérialisent les priorités de la France vis-à-vis de la Francophonie :

- la promotion de la langue française,
- la solidarité politique,
- la gouvernance démocratique,
- l'égalité Femmes-Hommes,
- les droits de l'Homme,
- l'employabilité des jeunes,
- la promotion des élites et réseaux,
- le développement économique et numérique,
- l'éducation de qualité,
- la diversité culturelle.

Synthèse de la réponse à la question 1 : dans quelle mesure les priorités françaises permettent-elles l'orientation des quatre institutions ?

Des priorités stratégiques générales claires et davantage affirmées en fin de période, mais dans un cadre encore insuffisamment précis

- Les priorités françaises vis-à-vis des quatre institutions s'appuient sur un ensemble fort de logiques d'action établies, d'engagements internationaux officiels et de stratégies thématiques formelles.
- Mais ces priorités françaises ne bénéficient ni d'un cadre stratégique explicite de description des intentions de la France en matière de Francophonie, ni d'un « discours » permettant de faire vivre ces intentions en des termes partagés par tous.
- Ceci rend plus difficile la capacité à hiérarchiser ou articuler certaines orientations stratégiques, et à préciser ces dernières pour les transformer en orientations plus opérationnelles.

4 Des priorités françaises intégrées par les quatre institutions dans leurs stratégies et activités, à travers différents mécanismes

Rappel de la question 2 : dans quelle mesure les priorités françaises sont-elles intégrées aux orientations et programmes des quatre institutions ?

L'intégration des priorités françaises dans les orientations et programmes des quatre institutions est appréciée sur quatre niveaux, qui « s'emboîtent » successivement :

- le niveau *stratégique* des priorités respectives, françaises et francophones,
- le niveau *institutionnel* des capacités d'échanges sur les priorités,
- le niveau *matériel* des moyens utilisés,
- le niveau *organisationnel* des relations entre acteurs.

4.1 Une articulation cohérente entre priorités françaises et programmation des quatre institutions

La France et les quatre institutions francophones partagent les priorités de la Francophonie

Avant d'examiner précisément l'intégration des priorités françaises par les quatre institutions dans leurs orientations et programmes, il convient de noter que la France et ces dernières ont en commun la stratégie et les missions communes aux organismes de la Francophonie, portées par l'OIF : mission A concernant la langue française, la diversité culturelle et linguistique ; mission B relative à la paix, la démocratie et les droits de l'Homme ; mission C ciblée sur l'éducation, la formation et l'enseignement supérieur et la recherche ; mission D relative au développement durable, à l'économie et à la solidarité. En tant que membre de la Francophonie, la France adhère à ces priorités ; en tant qu'organismes de la Francophonie, les quatre institutions appliquent ces priorités.

Il en est de même pour les missions transversales qui s'ajoutent à ces quatre piliers, au sujet de l'égalité femmes-hommes, de l'intégration du numérique, de la jeunesse, et de la diversité dans la société de l'information mondialisée. Ces axes transversaux correspondent à des priorités de la France, par ailleurs souvent universelles (exemple : égalité femmes – hommes).

La programmation pluriannuelle des quatre institutions recoupe fréquemment les priorités de la France vis-à-vis de la Francophonie

Une cohérence significative entre les orientations des quatre institutions et les priorités françaises peut également être observée en analysant la programmation pluriannuelle des quatre institutions. Les programmations de ces dernières ne se résument évidemment pas aux seules priorités affirmées par

la France, puisque les quatre institutions doivent prendre en compte les priorités d'autres membres importants de la Francophonie et disposent par ailleurs de leurs priorités propres, mais l'analyse suivante montre des recoupements importants, tout au long de la période, entre priorités de la France et orientations des quatre institutions.

Les stratégies les plus récentes des institutions se veulent en effet plus ramassées, davantage ciblées pour atteindre des objectifs concrets et mesurables. Ces stratégies ne font pas explicitement référence aux priorités de la France en raison du caractère multilatéral des quatre institutions. En revanche, les priorités de la France sont sous-jacentes. On comprend que ces stratégies ont été établies en tenant compte des débats conduits avec le MEAE et les autres ministères – eux-mêmes ayant renforcé leur cohérence d'approche en matière de Francophonie. Il y a donc un emboîtement entre stratégies des institutions et priorités de la France, qui apparaît plus clairement durant la période 2014-2020, que précédemment.

Pour analyser la cohérence entre ces priorités françaises et les orientations des quatre institutions, il convient de rechercher la présence formelle des priorités françaises dans les deux cycles de programmation pluriannuelle couverts par la période d'évaluation, pour chacune des quatre institutions.

Ces priorités n'étant pas formellement définies dans un document unique (cf chapitre précédent), il est proposé, pour les besoins de l'analyse, de reprendre les dix thèmes principaux, matérialisant les priorités de la France vis-à-vis de la Francophonie et recensés au chapitre précédent : solidarité politique, gouvernance démocratique, égalité Femmes-Hommes, droits de l'Homme, promotion de la langue française, employabilité des jeunes, promotion des élites et réseaux, développement économique et numérique, éducation de qualité et diversité culturelle.

Sur cette base, il est alors possible de croiser ces dix priorités avec les orientations concrètes contenues dans la programmation formelle de chacune des quatre institutions sur la période.

▪ **APF**

Il est difficile de chercher les priorités françaises dans la programmation 2014-18 de l'APF, car celle-ci est tournée vers des processus (exemple : dynamiser les relations avec les parlements, accroître la visibilité de l'APF, ...) et non des contenus. En revanche, s'agissant de la programmation suivante, pour la période 2019-22, les orientations affichées pour les 4 premiers axes (langue française et diversité, paix et démocratie, éducation et formation, développement durable) se situent en phase avec les priorités de la France, le cinquième axe (améliorer la performance organisationnelle) relevant davantage d'un processus interne transversal.

▪ **AIMF**

La programmation 2014-18 de l'AIMF comporte deux catégories d'axes. S'agissant des axes thématiques, trois des quatre axes sont tournés vers des finalités techniques, tandis que le quatrième (prévention des conflits, réconciliation et consolidation de la paix) relève clairement d'une priorité française. Pour ce qui concerne les quatre axes transversaux, chacun est en phase avec les priorités de la France (langue française, femmes et jeunes, gouvernance participative et innovation). La programmation 2019-23 affine ces orientations, dans la suite de la programmation précédente.

▪ **AUF**

S'agissant de la programmation 2014-17 de l'AUF, les 2 axes transversaux relatifs à la langue française et au numérique éducatif sont clairement dans les priorités françaises. Deux des quatre axes sectoriels concernant la formation et la gouvernance sont également en phase avec les priorités de la France.

Pour la programmation 2018-21, il est possible de rattacher directement 5 des 9 axes avec les priorités de la France : les axes 1, 4, 5, 8, 9, concernant notamment la qualité dans la formation, l'employabilité des jeunes, le développement linguistique et le développement interculturel.

- **Université Senghor**

Dans la programmation 2014-17 de l'Université Senghor, le premier des trois objectifs prioritaires (cursus plus professionnalisant et une offre plus numérique) est particulièrement en phase avec les priorités de la France, les deux autres étant plus fonctionnels. Sur la programmation 2018-21, l'ensemble des quatre axes correspond aux priorités de la France (employabilité, excellence des formations, contribution au développement, démarche qualité).

Des institutions répondant également à des priorités qui dépassent celles de la France et de la Francophonie

L'évaluation note enfin que les quatre institutions souhaitent opérer dans un cadre qui ne se limite pas aux seules priorités de la Francophonie. Elles entendent arrimer leur stratégie de développement à des problématiques plus globales que le Français en partage, tout en cherchant à s'impliquer davantage dans l'animation de l'espace francophone. Par exemple, elles ont inscrit leurs stratégies dans les enjeux sociétaux et de développement globalisé (Stratégie 2021-2025 de l'AUF ; Défis sociétaux et plaidoyer de l'AUF n°3 : Université post-COVID ; Axe 4 de la stratégie de l'Université Senghor : « S'inscrire activement dans l'agenda de développement des pays africains »).

Pour cela, les deux institutions ne se limitent pas au cadre des accords financiers ou des orientations des lettres de cadrage avec la France. Elles cherchent à diversifier les sources de financements, et donc à s'articuler avec les stratégies d'autres bailleurs (comme l'AIMF et la fondation Bill-et-Melinda Gates ou l'Union européenne). Sans que des contradictions soient apparentes aujourd'hui, il faut considérer que les quatre institutions sont mues par des priorités encore plus diversifiées que celles explicitées par la France ces dernières années.

4.2 Des mécanismes institutionnels différenciés, mais fournissant un cadre d'échange à haut niveau entre la France et les quatre institutions

Après le niveau stratégique, l'intégration des priorités françaises dans les orientations et programmes des quatre institutions peut être appréciée au niveau *institutionnel* des capacités d'échanges sur les priorités. Une différence est observable entre AUF / Université Senghor et APF / AIMF.

Une présence institutionnelle officielle de la France au CA de l'AUF et de l'Université Senghor

Du fait des statuts de l'AUF et de l'Université Senghor, la France peut participer régulièrement et officiellement à l'orientation de chacune des deux structures et ainsi faire valoir directement ses priorités.

Membre du Conseil d'Administration de l'AUF et de l'Université Senghor, la Délégation des Affaires francophones de la Direction des Nations Unies et organisations Internationales (NUOI/FR) du MEAE peut intervenir à chaque Conseil d'administration et Assemblée générale, avec une moyenne de deux réunions par an. Le Ministère pèse également sur les orientations de ces deux institutions à travers la convention d'objectifs et de moyens établie pour quatre années (2018-2021). Depuis 2019 également, une feuille de route élaborée par le MEAE (NUOI/FR conjointement avec la sous-direction Enseignement Supérieur et Recherche de la DGM) a pu mettre en avant les priorités du Ministère pour chacune des deux institutions, de manière plus prononcée que les années précédentes, lors du versement de la subvention annuelle.

S'agissant de l'AUF, on notera que, même si le siège de l'association est à Montréal, une partie de ses services centraux est également située à Paris, facilitant la relation avec la France.

Priorités formulées par le MEAE dans la feuille de route 2019 pour l'AUF

- i. Placer la qualité au centre de la stratégie de l'AUF et promouvoir l'excellence inclusive,*
- ii. Rechercher des synergies entre implantations et institutions francophones à l'étranger afin de renforcer le rayonnement de l'enseignement francophone et dans une optique d'influence,*
- iii. Renforcer la visibilité des initiatives menées par l'AUF en faveur de la francophonie dans les pays partenaires,*
- iv. Agir en transversal en matière d'égalité femme-homme, d'employabilité de la jeunesse francophone et de développement du numérique.*

Source : MEAE

L'examen des comptes rendus de conseils d'administration montre que cette présence institutionnelle de la France au plus haut niveau, pour l'AUF comme pour l'Université Senghor, permet effectivement de peser sur les orientations des deux institutions. Les prises de parole permettent régulièrement de réagir et d'exprimer des demandes en vue d'améliorer la qualité des services, d'utiliser les opérateurs français ou d'interagir avec les institutions de la Francophonie.

- Exemples AUF : en 2016, le Ministère demande à l'AUF de contribuer à la mise en œuvre de la stratégie économique de la Francophonie ; en 2017, il suggère de se rapprocher des opérateurs français pour diffuser l'expertise des universités francophones ; en 2018, il incite à renforcer la parité femme-homme dans le domaine universitaire francophone ; en 2020, il propose de renforcer les interactions entre les directeurs des zones géographiques et des services centraux.
- Exemple Université Senghor : depuis 2017, le Ministère réaffirme les priorités relatives à l'égalité femmes-hommes dans le profil des étudiants, ou à la structuration des campus décentralisés ; en 2020, il indique la nécessité de coordonner les institutions francophones, notamment en termes de levée de fonds.

Des relations privilégiées de la France avec l'AIMF et l'APF, même sans participation officielle à la gouvernance des deux institutions

Du fait de leur vocation à rassembler des élus locaux (AIMF) ou nationaux (APF), les deux institutions ne peuvent accueillir dans leur assemblée générale, le représentant de l'Etat français.

S'agissant de l'**AIMF** cependant, le représentant du MEAE peut participer sans vote à l'Assemblée générale, une fois par an, et au et au Bureau deux fois par an. La relation, plutôt portée par la Direction Générale de la Mondialisation, de la Culture, de l'Enseignement et du Développement International (DGM) antérieurement, est aujourd'hui forte avec NUOI. Cette proximité est accentuée par la présidence de l'association par le maire de Paris depuis la création en 1979, ainsi que par son corollaire consistant en une implantation parisienne de la structure.

Les priorités françaises sont communiquées à l'AIMF chaque année, depuis 2019, lors de l'octroi de la subvention française à travers une lettre d'orientation adressée à la Présidente de l'AIMF, Maire de Paris. Les conventions d'objectifs et de moyen triennales permettent de structurer la relation.

En ce qui concerne l'**APF**, le MEAE peut également participer sans vote aux instances. Outre la convention d'objectifs et de moyen triennale et revue chaque année, les priorités françaises sont, depuis 2019, promues à travers une lettre d'orientation accompagnant l'octroi de la subvention annuelle. Le siège est également à Paris, facilitant ainsi la relation, d'autant plus que des moyens matériels (locaux) et humains (personnels de l'Assemblée nationale et du Sénat) sont mis à disposition de l'APF par la France.

Au total, que les mécanismes de relation institutionnelle entre la France et chacune des quatre institutions soient inscrits dans la gouvernance officielle des institutions ou qu'ils résultent de pratiques liées à des procédures anciennes et à des implantations proches, la France dispose bien, pour chacune des quatre institutions, de possibilités d'échanges régulières et confiantes, à haut niveau. Cette situation favorise la capacité des représentants de la France à relayer ses stratégies vis-à-vis de la Francophonie.

4.3 Des priorités françaises relayées auprès des institutions de la Francophonie à travers des contributions financières et non-financières

Après les niveaux stratégique et institutionnel, l'intégration des priorités françaises dans les orientations et programmes des quatre institutions peut également être appréciée au niveau *matériel* des moyens utilisés. Ces moyens sont tant financiers qu'immatériels.

Un poids des financements du MEAE induisant une prise en compte des priorités françaises

Les priorités françaises sont également intégrées à la programmation opérationnelle des quatre institutions, car le rôle budgétaire du MEAE - qu'il s'agisse du versement de la contribution volontaire ou d'aides aux projets - et plus largement de la France (autres ministères, AFD), est essentiel à la mise en œuvre des actions programmées par ces dernières.

Bien que variable selon les institutions, le poids des financements français dans leur fonctionnement est significatif et induit *de facto* une prise en compte des priorités françaises, d'autant que ces financements sont plus importants que les contributions d'autres Etats, et qu'ils sont davantage fléchés (AUF) du fait de l'augmentation des financements sur projets. Même si la France ne considère pas les institutions comme ses opérateurs et respecte leur autonomie, elle reste écoutée par ces dernières, qui en ont besoin pour exercer leur mandat.

Part des contributions volontaires du MEAE dans les budgets 2020 des quatre institutions (hors subventions des autres ministères et aides aux projets)

AUF : 45% du budget 2020

Université Senghor : 44% du budget 2020

AIMF : 25% du budget 2020

APF : un poids plus faible de la subvention MEAE dans le budget (7% ; seule contribution étatique), mais complété par des moyens en nature

Source : MEAE

Des appuis immatériels jouant un rôle important

Outre l'appui financier, les institutions prennent en compte les priorités françaises car elles peuvent bénéficier d'une expertise française diversifiée, provenant de différents ministères ou d'agences et établissements publics, de centres de recherche, voire d'élus et de la société civile. Elles peuvent ainsi s'inspirer de modèles français, par exemple sur la question de la professionnalisation de l'enseignement supérieur ou celle de l'accompagnement à la décentralisation. Elles peuvent parfois aussi bénéficier de moyens techniques comme la mise à disposition de locaux ou d'équipements.

Les institutions peuvent également s'appuyer sur le réseau que le MEAE et les ministères animent dans l'espace francophone et international (exemples : réseau de parlementaires et d'élus locaux, réseau de présidents et d'enseignants-chercheurs). Enfin, l'intégration des priorités françaises par les quatre

institutions tient aussi au rôle que la France joue comme levier pour des plaidoyers et des levées de fonds, comme ceux du PME par exemple ou encore via l'Union européenne à l'image de la levée de fonds réalisée par l'AIMF. Agir selon les priorités françaises vient ainsi renforcer la crédibilité politique et financière des quatre institutions auprès des bailleurs bi- et multi-latéraux.

On note, au final, une convergence d'intérêts entre les institutions et la France. Au-delà de leur autonomie - que la France cherche à préserver - les institutions portent, via ces appuis immatériels, la mise en œuvre des priorités françaises. Elles y perçoivent la valeur ajoutée d'un pays qui promeut les valeurs de la Francophonie au niveau international et qui apporte également les fonds permettant de fonctionner et de se déployer.

4.4 Des relations quotidiennes avec l'administration centrale du MEAE et plus distendues avec les ambassades, portant surtout sur les projets de coopération

Enfin, l'intégration des priorités françaises dans les orientations et programmes des quatre institutions peut être analysée au niveau *organisationnel* des relations entre acteurs.

Des relations quotidiennes avec les quatre institutions au niveau de l'administration centrale

Comme déjà indiqué plus haut, les entretiens réalisés montrent que les échanges quotidiens qui existent entre les acteurs de la France et ceux de la Francophonie sont fortement structurés par les différentes stratégies et orientations adoptés par la France et les quatre institutions.

Cette approche fonctionne dans les deux sens : l'ensemble des priorités, logiques ou intentions de la France servent de cadre pour animer et filtrer le dialogue quotidien, afin d'ajuster l'appropriation par les quatre institutions des priorités de la France ; en sens inverse, ces priorités, logiques ou intentions permettent également à la France de réagir par rapport à des initiatives provenant de la Francophonie.

Ces échanges avec chacune des quatre institutions sont réalisés par NUOI-FR sur le plan politique, mais sont également pratiqués régulièrement par les services de la DGM et des autres ministères ou agences concernées sur le plan thématique ou sectoriel : Education nationale, Enseignement supérieur, Culture, Intérieur.

Des relations plus distendues entre les ambassades et les quatre institutions, pourtant présentes sur le terrain

En ce qui concerne les ambassades (cf. enquête en ligne, annexe 3), les échanges sont rares avec l'APF, l'AIMF et l'Université Senghor : sur les 81 partenariats⁷ recensés par l'enquête, 6 concernent l'AIMF, 8 l'APF et un seul, l'Université Senghor. L'absence de représentations de l'institution dans le pays est avancée par la majorité des répondants comme la raison de l'absence de liens avec ces trois institutions. Cet argument ne paraît pas totalement convaincant car l'absence de l'AUF dans le pays n'empêche pas les ambassades de nouer des collaborations avec l'institution : parmi les 93 répondants implantés dans des pays n'abritant pas de représentation de l'AUF, 39 ont tout de même développé des liens avec l'institution, soit 42% de ce groupe. Par ailleurs, les études de cas réalisées (cf. rapport annexe) montrent que certains postes ne connaissaient pas ou peu l'existence des campus Senghor ou des espaces numériques AUF sur « leurs » territoires.

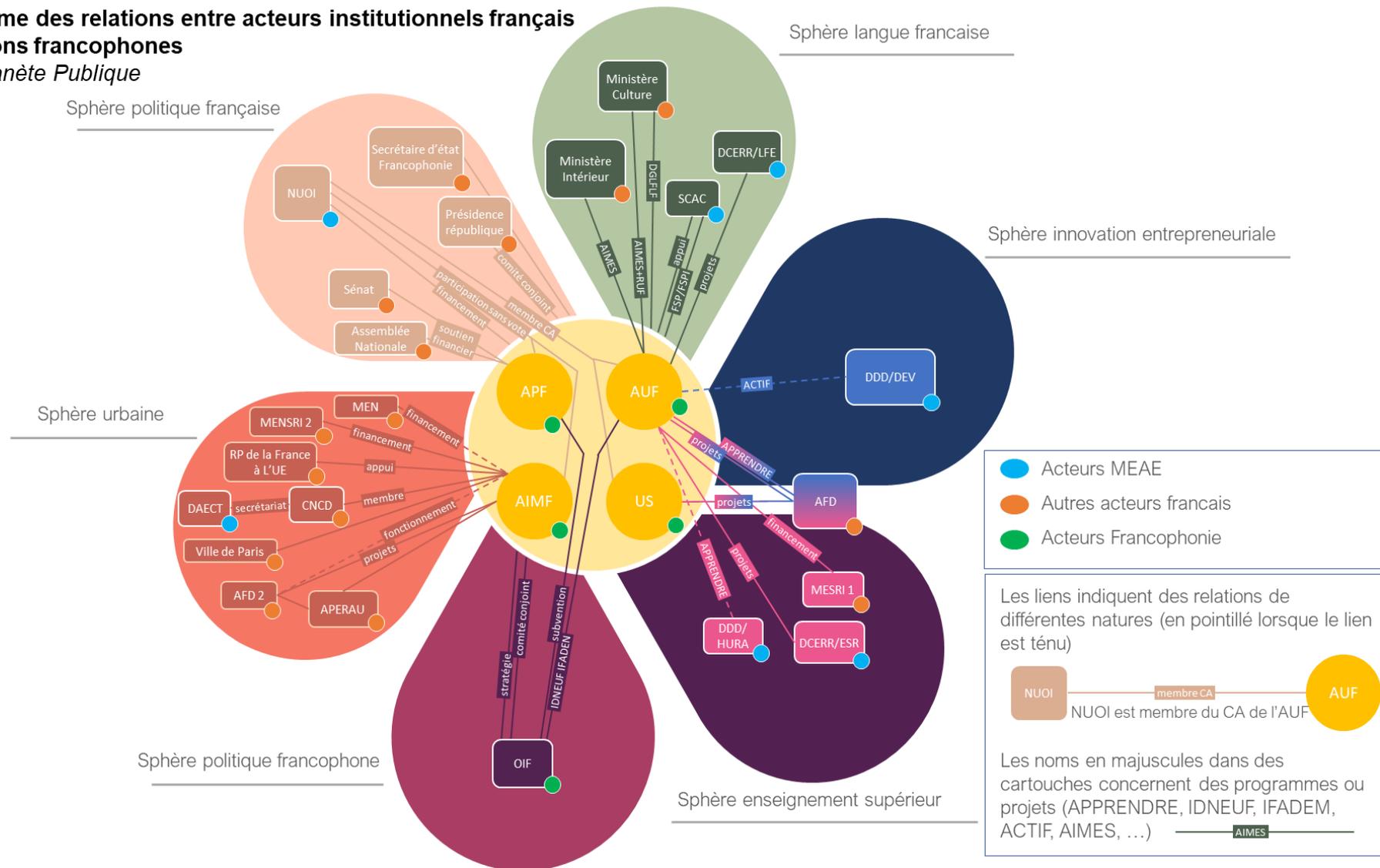
⁷ Actions de coopération éducative ou universitaire francophone, soutien à des réseaux francophones, actions de plaidoyer ou de promotion de la langue française dans les institutions multilatérales, déploiement de plateformes numériques, appuis techniques auprès de collectivités territoriales, etc.

Si l'AUF représente la majorité des partenariats renseignés par les ambassades dans le cadre de cette enquête, des répondants à l'enquête affirment ne pas être en lien avec cette institution. Parmi eux, 57 en indiquent la raison et une large proportion invoque ainsi l'absence de l'institution dans le pays (67%). De manière moindre, les autres motifs concernent le manque de temps ou de moyens des ambassades pour nouer des partenariats (25%), le manque d'information sur l'institution (14%) ou le manque de ressources locales de l'AUF pour établir un partenariat (12%). Parmi les 64 ambassades ayant renseigné la fréquence de leurs interactions avec l'AUF, la majorité (69%) indique que les échanges avec l'institution se font de manière ponctuelle ou très rare.

Au final, l'ensemble constitue un réseau de liens nombreux et variés entre acteurs français et APF, AIMF, AUF et Université Senghor. Le sociogramme suivant en propose une schématisation, en mettant en évidence les relations entre les entités françaises et l'OIF (en périphérie du schéma) avec les quatre institutions de la Francophonie (au centre du schéma). Six sphères rassemblent ces différents acteurs : deux sont tournées vers les relations politiques (sphère politique française et sphère politique francophone) ; les quatre autres concernent des thématiques sectorielles : langue française, enseignement supérieur, innovation entrepreneuriale et sphère urbaine.

Sociogramme des relations entre acteurs institutionnels français et institutions francophones

Source : Planète Publique



Le relais par des projets ciblés de développement portés par les ambassades

Les projets FSPI (qui permettent aux ambassades de mener sur le terrain des actions innovantes à impact rapide et fortement visibles au bénéfice des populations locales ; d'une durée maximale de deux ans, chaque projet dispose d'un montant allant de 100 000 euros à un million d'euros) peuvent également être utilisés pour porter des priorités telles que le renforcement d'un enseignement supérieur de qualité, la promotion de la langue française dans l'enseignement ou l'appui à l'employabilité des jeunes. Il convient en effet de rappeler que le *Fonds de solidarité pour les projets innovants* (FSPI) vise explicitement dans son intitulé complet, *la Francophonie*, à côté des thématiques des sociétés civiles et du développement humain.

Il existe par ailleurs des liens entre les ambassades et le réseau des Campus Numériques Francophones par l'intermédiaire des SCAC. Chacun des directeurs régionaux (ou le représentant du bureau national de l'AUF/ Campus Numérique Francophone (CNF)) des 36 CNF entretient des relations avec le SCAC dans le but de mutualiser et/ou de coordonner leurs actions. Mais ce travail de concert est parfois discordant ou trop ponctuel dans certains pays, le problème étant qu'il n'y a pas de définition claire des périmètres d'action des initiatives respectives du SCAC et du CNF (voir annexe concernant l'étude de cas sur les campus numériques francophones).

L'une des quatre études de cas réalisée (cf. rapport annexe) montre par exemple, sur la période 2014-2020, que 44 FSP ou FSPI peuvent être identifiés comme impliquant l'AUF. Le montant total de ces 44 projets s'élève à plus de 22,6 millions d'euros sur 2014-2020, soit plus de 3 M€ par an ; même si cette somme ne peut être considérée comme « affectée » à l'AUF, elle constitue un levier important pour décliner les priorités du MEAE en s'appuyant sur l'AUF.

Synthèse de la réponse à la question 2 : dans quelle mesure les priorités françaises sont-elles intégrées aux orientations et programmes des quatre institutions ?

Des priorités françaises intégrées par les quatre institutions dans leurs stratégies et activités à travers différents mécanismes

- Les programmations des quatre institutions reprennent significativement les priorités françaises. Les grands axes programmatiques correspondent aux grandes orientations en matière de coopération de la France, et les objectifs plus opérationnels sont cohérents avec les orientations données au sein des lettres de cadrage/de subvention
- L'intégration des priorités de la France par les quatre institutions déborde ces programmations pour se matérialiser par de nombreux mécanismes complémentaires :
 - la participation du MEAE aux instances institutionnelles de direction
 - le poids des financements du MEAE ou de la mise à disposition de moyens humains et matériels
 - les échanges quotidiens des services de NUOI-FR ou de la DGM avec les quatre institutions
 - l'influence immatérielle de l'expertise française
 - l'orientation et l'innovation portée par les FSPI

5 Quatre institutions appréciées et contribuant effectivement aux priorités françaises, mais manquant de visibilité

Rappel de la question 3 : quelles ont été les contributions effectives des quatre institutions aux priorités françaises ?

5.1 Des contributions effectives des quatre institutions aux priorités françaises

Des activités qui s'inscrivent toutes dans les quatre grandes missions de la Francophonie multilatérale

Les quatre institutions contribuent à de nombreuses priorités françaises, que l'on peut regrouper selon les quatre missions du cadre stratégique de la Francophonie multilatérale.

Une grande majorité des interventions visent à la *promotion de la langue française et de la diversité culturelle* (première mission de la Francophonie). Par essence, l'Université Senghor propose une offre de formation francophone qui soutient l'emploi et la diffusion de la langue française parmi les cadres qu'elle forme à Alexandrie et dans les campus décentralisés sur le continent africain. Ces formations renforcent les capacités des acteurs de l'espace francophone, que ce soit dans les services publics ou les entreprises privées. L'ESFAM, dépendant de l'AUF et basée en Bulgarie, a pour mission de former les élites francophones en Europe centrale et orientale⁸. L'AIMF et l'AUF investissent dans des équipements et infrastructures qui facilitent l'apprentissage et l'usage du Français (les Maisons de la culture pour l'AIMF par exemple, ou la Maison des étudiants de la Francophonie pour l'AUF). L'APF soutient les parlements nationaux des jeunes qui partagent le français. C'est surtout au niveau de la promotion du français et de la diversité culturelle que les quatre institutions sont engagées, à travers la participation aux manifestations internationales francophones (Université Senghor) ou le réseautage entre acteurs de l'espace francophone (comme le réseau des élus locaux soutenu par l'AIMF et les programmes de jeunes parlementaires francophones par l'APF).

La mission *Paix, démocratie, droits de l'homme et égalité femmes hommes* de la Francophonie est le domaine d'intervention privilégié de l'APF et de l'AIMF. L'appui à la gestion des finances locales, à la décentralisation ou à la coopération sous-régionale relèvent principalement de l'AIMF, tandis que l'APF anime de nombreuses manifestations comme des séminaires de parlementaires francophones. Les réseaux spécifiques sont également mobilisés comme le réseau des femmes (AIMF) ou des femmes parlementaires (APF). Mais l'Université Senghor a également apporté sa pierre à cette mission *Paix, démocratie, droits de l'homme et égalité femmes hommes* : d'une part en créant la spécialité M2

⁸ Quand bien même l'institution a noté avoir des difficultés pour attirer des étudiants de la région, voir partie 5.2 et annexe

« Gestion globale des risques et des crises » ; d'autre part en animant des CLOMs sur certains de ces thèmes comme : « Tout savoir sur l'index de l'égalité professionnelle hommes/femmes », « Les violences faites aux femmes », « La démocratie participative » ou « La discrimination dans le travail ». La question du soutien au développement de l'état-civil relève également de cette mission (cf. étude de cas sur le sujet dans le rapport annexe).

La mission *Éducation, formation et enseignement supérieur* de l'OIF concentre les activités de l'AUF et de l'Université Senghor, que ce soit via les infrastructures (bibliothèque numérique BNEUF pour l'AUF), ou les formations initiales et continues et les co-tutelles de thèses (Université Senghor) et Écoles doctorales (pour l'AUF). L'AUF intervient financièrement et à travers son expertise au sein de programmes structurants comme l'Initiative francophone pour la Formation À Distance des Maîtres (IFADEM), ou APPRENDRE qu'elle porte. L'employabilité des diplômés et la professionnalisation de l'offre de formation deviennent une priorité phare de l'AUF et de l'Université Senghor. On note toutefois également l'implication de l'APF dans cette mission, à travers le renforcement des capacités de parlementaires dans le portage de politiques éducatives et de réformes scolaires ou universitaires, et le soutien à la recherche scientifique.

Enfin, la mission *Développement urbain, numérique et entrepreneuriat* de l'OIF comprend une intervention marquée de l'AUF en raison des campus numériques francophones, des Fablab ou des réseaux de recherche. Depuis 2014, et plus encore dans sa stratégie 2018-2021, l'entrepreneuriat est au cœur de l'appui de l'AUF à ses membres. De son côté l'AIMF s'implique particulièrement dans cette mission à travers ses plaidoyers (par exemple en économie sociale et solidaire) ou son appui à la conception de projets urbains. L'association met en place des actions de terrain qui améliorent les conditions de vie dans les collectivités francophones. Ces actions peuvent être la mise en place ou la rénovation d'infrastructures urbaines (eau et assainissement, centres de santé municipaux, équipements sportifs, rénovation d'écoles...), ou encore la mise en place de projets éducatifs, de formations pour les élus...

Des ressources mobilisées de manière variée et complémentaire par les quatre institutions, afin de mettre en œuvre leurs priorités et celles de la France

Pour mettre en œuvre leurs activités, les quatre institutions mobilisent leurs ressources de manière extrêmement variée, sans qu'on puisse identifier un mode d'intervention privilégié par institution. Les institutions recherchent plutôt la complémentarité des modes d'intervention (innovation / ingénierie / plaidoyer / promotion des élites) plutôt que la mise en avant de l'un d'entre eux. Elles gagnent ainsi en souplesse et peuvent s'adapter rapidement aux besoins.

Ainsi, l'AUF porte des projets structurants comme APPRENDRE, avec une gouvernance pluraliste et une programmation complexe, et met également en œuvre des FSPI pour répondre à des besoins ponctuels dans les pays identifiés par les ambassades. De même, il est important pour l'AIMF et l'APF, aux moyens plus limités que l'AUF et au mandat plus large que celui de l'Université Senghor, de proposer des activités de plaidoyer en articulation avec le renforcement de capacité des élus locaux et parlementaires ou de projets visant à moderniser les administrations (à l'instar des réformes portant sur l'État civil). Même l'Université Senghor ne se contente pas d'offrir des formations et promeut en parallèle l'espace francophone lors des nombreuses conférences qu'elle organise ou auxquelles elle participe.

Les activités des quatre institutions se situant hors des quatre missions de l'OIF (mentionnées précédemment) sont trop marginales pour être mentionnées.

On peut donc affirmer que les quatre institutions mettent également en œuvre les priorités françaises à travers une multitude d'activités et de modalités d'intervention. Ainsi, il n'existe pas de priorités françaises « orphelines » qui ne seraient pas couvertes par les activités des quatre institutions. Les dix priorités françaises relatives à la Francophonie évoquées dans le chapitre précédent, sont toutes relayées par les quatre institutions. Malgré des nuances dans le degré de mise en œuvre de ces priorités

selon leur mandat, l'évaluation confirme que les quatre institutions répondent aux priorités suivantes : solidarité politique, gouvernance démocratique, égalité femmes-hommes, Droits de l'Homme, promotion langue française, employabilité des jeunes, promotion des élites et réseaux, développement économique et numérique, éducation de qualité et diversité culturelle

5.2 Une performance globalement appréciée

Des programmes emblématiques portés par des institutions engagées dans leur mise en œuvre

L'évaluation confirme la capacité de mise en œuvre par les quatre institutions, de programmes emblématiques et reconnus. Les partenaires interrogés et l'enquête soulignent que les quatre institutions ont toutes progressé sur la période de l'évaluation pour mettre en œuvre soit directement soit avec des partenaires de terrain, des actions qui contribuent aux objectifs de la France en matière de Francophonie.

Certains programmes comme APPRENDRE sont devenus l'incarnation de la performance de l'AUF dans la gestion de programmes complexes qui œuvrent différemment pour les objectifs de la Francophonie. Pour ELAN, l'AUF mobilise son réseau d'experts francophones en conception de programmes et amélioration des pédagogies, pour faciliter les apprentissages des matières fondamentales (lire, écrire et compter) par les élèves du primaire, en commençant l'enseignement dans leur langue maternelle. L'expérience de l'AUF en matière de professionnalisation des enseignements garantit notamment que le programme cible les compétences attendues et évite une approche trop académique.

L'AUF est par ailleurs reconnue pour coordonner la plateforme APPRENDRE en répondant aux demandes des pays éligibles et favoriser ainsi la professionnalisation des pratiques enseignantes et le développement des ressources dédiées.

La performance se mesure également à travers l'appui de l'AUF dans la mise en œuvre des FSPI. L'apport du réseau de l'AUF est fort, les partenariats étant au cœur du mode de fonctionnement de l'organisation. Ces derniers sont animés par les directions régionales de l'AUF et portés au sein des institutions, via plusieurs relais répartis dans les facultés ou encore à travers les correspondants dans les campus numériques.

Ainsi, le projet FSPI « Faire de l'Université de Mossoul un modèle d'espace numérique d'apprentissage », porté par l'ambassade de France à Mossoul à partir de 2019 et mis en œuvre notamment par l'AUF, montre comment cette dernière peut remobiliser de l'expertise locale à travers ses réseaux existants, afin de relancer une activité de formation dans cette université dévastée par la guerre civile. Le projet de l'AUF consistait à dynamiser la remise à niveau de l'enseignement supérieur irakien par l'introduction et l'utilisation maîtrisée des technologies de l'information et de la communication pour l'enseignement (TICE). L'expertise reconnue de l'AUF en matière de numérique éducatif a donc bénéficié aux enseignants de l'Université de Mossoul, dont les pratiques fortement malmenées du fait des événements politiques et de la crise sanitaire, ne correspondaient plus aux attentes des étudiants. Au final, l'Université de Mossoul est devenue un modèle pilote pour le Moyen-Orient avec la création d'un Environnement Numérique d'Apprentissage (ENA) et le MESRS irakien a souhaité le dupliquer dans ses autres universités.

Le rôle de l'AUF à l'université de Mossoul, Irak : comment l'AUF peut remobiliser de l'expertise locale à travers ses réseaux existants, afin de relancer une activité de formation dans cette université dévastée par la guerre civile.

La Direction Régionale du Moyen Orient de l'AUF a joué un rôle essentiel dans la durabilité et la visibilité régionale du projet. L'Université de Mossoul est membre de l'AUF au Moyen – Orient et a bénéficié de tous les dispositifs mis en place par la direction régionale : formations régionales, bourses de perfectionnement en France ou dans la région, bourses doctorales. Cette agence est impliquée dans l'enseignement à distance depuis plus de 40 ans, et sera à même de faire le suivi et veiller à la continuité de ce projet - qui inclut un volet de formation à distance. Au-delà des crédits de soutien au projet versés par l'AUF, la contribution en nature de cette dernière reste par ailleurs importante. L'utilisation des locaux à Beyrouth comme à Alexandrie, ainsi que l'utilisation de matériel n'ont pas été calculés dans le budget initial.

Source : Rapport d'évaluation FSPI, 2020

En dehors des FSPI, l'AUF est associée dans des projets structurants et multirégionaux comme KIX Afrique 21. Ce programme, à l'initiative du Partenariat Mondial pour l'Education, est décliné en Afrique par l'OIF qui pilote ce projet. L'AUF contribue, au sein d'un consortium AUF- Conférence des Ministres de l'Education des Etats et gouvernements de la Francophonie (Confemen)⁹- Institut de la Francophonie pour l'Education et la Formation (IFEF)¹⁰, à l'identification et la vulgarisation des innovations dans le domaine de l'éducation auprès de 21 pays d'Afrique dont 18 francophones. A travers la plateforme RELIEFH de l'OIF¹¹ et l'AUF, les deux acteurs valorisent également les ressources éducatives libres sur l'égalité femmes hommes, produites dans l'ensemble des programmes de la Francophonie.

Au cours de la période que couvre cette évaluation, certains projets ont été jugés insuffisamment performants. L'évaluation constate que l'AUF a démontré des capacités d'adaptation lorsqu'elle a jugé ses performances insuffisantes. Ce fut le cas pour les Campus Numériques Francophones (CNF), qui ont rencontré un ralentissement d'activité et d'intérêt au fil des années. Suite aux diagnostics établis par l'AUF et ses membres¹², les directions régionales concernées par les CNF ont donc élaboré une feuille de route annuelle et adapté le type d'activités proposées par les CNF en les enrichissant (cf. étude de cas sur les campus numériques en annexe) ; fournir une simple connexion internet à des bibliothèques numériques ou des formations diplômantes n'était en effet plus suffisant. Ainsi les CNF ont-ils été désormais appelés à fournir – en plus de leur apport en ressources numériques et pédagogiques – des services de proximité tels que des espaces de formation, de co-working, de réunion, un système de visioconférence ou encore une expertise technique. Ce nouveau modèle a été baptisé « CNF 5.0. », marquant ainsi le caractère multifonctionnel des Campus Numériques. Plus qu'une simple progression du nombre de personnes accueillies dans les CNF, l'objectif de l'AUF a été ici de diversifier les publics en s'ouvrant davantage aux partenaires du milieu socio-économique et aux étudiants, en promouvant l'émergence de projets de proximité et ainsi en participant au développement économique des régions. Ces tiers lieux que sont en train de devenir les CNF 5.0, puisque cette réforme est en cours actuellement, permettront de vivifier la vie estudiantine et socio-économique.

⁹ Confemen (Conférence des ministres de l'Éducation des États et gouvernements de la Francophonie). Cette instance s'est donnée pour mission de : « nourrir la réflexion sur des thèmes d'intérêt commun en vue d'actions à mener en coopération ; informer ses membres sur l'évolution des systèmes éducatifs et les réformes en cours ; animer la concertation entre ministres et experts afin d'élaborer des positions communes et de formuler des recommandations pour appuyer les politiques régionales et internationales en matière d'éducation. »

¹⁰ IFEF : Institut de la Francophonie pour l'Éducation et l'information. Organe de l'OIF qui se donne pour objectif de renforcer les capacités des États et gouvernements membres de l'OIF et de ses partenaires afin d'améliorer la qualité des programmes d'enseignement du et en français notamment dans l'éducation de base et la formation professionnelle et technique.

¹¹ RELIEFH (Ressources Éducatives Libres pour l'Égalité Femme-Hommes). Initié par l'OIF au début de cette décennie, ce portail s'est donné pour objectif d'apporter une réponse au manque de ressources pédagogiques non genrées en français afin de favoriser l'intégration de l'égalité femmes-hommes (EFH) dans les systèmes éducatifs.

¹² Diagnostic présent dans la stratégie 2017-2021 de l'AUF et développé dans la stratégie actuelle.

De son côté, l'**Université Senghor** est un levier important pour opérationnaliser les priorités françaises dans la formation des élites francophones, depuis son siège d'Alexandrie et les établissements français et africains abritant ses 12 campus décentralisés. Comme indiqué précédemment, elle n'est en effet pas une université au sens classique, mais un modèle de formation continue pour des établissements répartis sur l'ensemble de l'Afrique.

En 2010, l'Université a décidé d'externaliser une partie de ses formations dans des institutions partenaires : les Campus Senghor, aujourd'hui implantés dans onze pays africains et un en Hongrie. Les raisons étaient triples : offrir des formations d'excellence au plus près des bénéficiaires, créer des formations en plus grand nombre, proposer des formations répondant aux besoins du bassin d'emploi des pays d'implantation. Depuis, les Campus Senghor ont réorienté leur stratégie en mettant en place des formations non offertes par l'Université du Caire, en augmentant le nombre de formations plus courtes et certifiantes et répondant précisément aux besoins des pays d'accueil.

Créée en 1991 à l'initiative du président de la République bulgare, qui souhaitait pour son pays un établissement promouvant une élite francophone, l'Établissement Spécialisé de la Francophonie pour l'Administration et le Management (ESFAM) (ex IFAG) s'est donnée pour mission de « *former en langue française des spécialistes de haut niveau en gestion des administrations et des entreprises pour contribuer notamment au développement des pays de la région de l'Europe Centrale et Orientale, les programmes de master étant déterminés dans l'intérêt de ces pays* ¹³. Si cet établissement reconnaît rencontrer des problèmes d'attractivité auprès des étudiants bulgares et d'Europe centrale et orientale, il reste pertinent pour offrir, dans cette partie du continent, une offre de formation reconnue et de qualité et travaille actuellement autour du renforcement de sa visibilité dans la région (voir étude de cas sur la promotion des élites francophones locales en annexe).

Le soutien financier, matériel, expert de l'Université Senghor et de l'AUF dans la concrétisation des priorités de la France

Le modèle de l'Université Senghor repose sur un centre basé à Alexandrie qui apporte son soutien à un ensemble de campus décentralisés. Ce soutien est d'abord financier, en couvrant les frais de la formation. Il est également technique : l'US mobilise son expertise interne pour accompagner les établissements d'accueil (les partenaires), en gestion, administration, pédagogie. Elle fournit des ressources en ligne pour l'ensemble des étudiants.

Concernant l'AUF, l'attention croissante portée à la notion d'employabilité des étudiants, en cohérence avec les priorités françaises, a mené à la création des Centres d'Employabilités Francophones (CEF) à travers le monde (cf. étude de cas sur les Campus numériques). L'un d'entre eux a déjà vu le jour à Sofia, installé dans le même immeuble que celui de l'ESFAM et également au Sénégal.

Source : Planète Publique- Learning Avenue – études de cas

La contribution française auprès de l'AIMF et de l'APF joue également un rôle **d'effet levier pour permettre aux deux institutions de mobiliser des financements extérieurs** Ainsi l'AIMF et la Fondation Bill & Melinda Gates ont signé en mars 2017 un partenariat pour développer une « Initiative pour la Santé & la Salubrité en Ville » qui cible trois domaines clés : dispositifs municipaux pour l'accès à la planification familiale (avec l'appui technique et financier de la Ville de Paris), assainissement via la gestion et le traitement des boues de vidange et préparation aux situations d'urgence. La fondation a financé 15 projets pilotes mis en œuvre sur 4 ans, pour un budget de 6 millions de dollars.

L'AIMF dispose par ailleurs de plusieurs fonds, comme le fond de coopération, centré sur les infrastructures urbaines et l'amélioration des conditions de vie des populations. C'est l'outil privilégié du réseau pour mettre en œuvre les projets et programmes de solidarité en appui aux villes francophones

¹³ Convention de 2002.

en développement (pour des investissements à hauteur, en moyenne, de 5 millions € par an). Il contribue ainsi à animer la coopération décentralisée française, même si cette action est plus juxtaposée avec celle de la Délégation pour l'action extérieure des collectivités locales (DAECT) du MEAE que coordonnée. Un autre outil de l'AIMF est le fond d'urgence. Créé le 5 juillet 2001, sur proposition du Maire de Paris- qui préside l'AIMF- le fond d'urgence est l'expression de la solidarité en faveur des villes victimes d'une catastrophe ou d'une crise grave.

La capacité de mise en œuvre des priorités françaises se traduit également par un engagement opérationnel de l'institution, avec ses propres équipes. Ainsi, l'AIMF renforce les capacités des autorités locales d'Afrique de l'Ouest dans le domaine de la protection et de la valorisation durables du patrimoine culturel. Elle mobilise l'expertise et monte concrètement les dossiers.

Pour mener à bien ces différentes réalisations, l'AIMF est amenée à faire des choix, compte tenu de la limitation de ses ressources humaines et budgétaires, qui peuvent l'écartier de priorités ministérielles, comme cela a été le cas avec le désengagement du sujet état-civil (voir étude de cas à ce sujet en annexe).

L'APF accompagne l'AIMF en vue de promouvoir et mettre en œuvre la Déclaration de l'Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture (UNESCO) relative à la destruction intentionnelle du patrimoine culturel. Ses séminaires parlementaires sont un des moyens de faciliter l'implication des parlementaires francophones. Dans le domaine numérique, le Programme Numérique de l'APF a succédé au programme Noria. Il vise à mettre en œuvre la modernisation des systèmes d'information des parlements, promouvoir la Francophonie à destination des parlements dont la langue de travail n'est pas le français, pour faciliter l'accès et le partage d'informations parlementaires francophones, et enfin proposer formations et stages.

Des modes de gouvernance spécifiques ou innovants permettant de répondre facilement et rapidement aux besoins de leurs membres et partenaires

Les quatre institutions s'organisent pour limiter la bureaucratisation de leur fonctionnement et demeurer réactives et souples, afin de répondre facilement et rapidement aux besoins de leurs membres et partenaires les plus proches. L'APF choisit le plus souvent et logiquement d'impliquer des parlementaires des assemblées francophones dans la conduite des projets (programmation des activités, pilotage et rapportage) à travers une gouvernance très participative. Par exemple, les quatre commissions dédiées (commission des affaires parlementaires, commission de la coopération et du développement, commission de l'éducation, de la communication et des affaires culturelles et commission politique) s'appuient toutes sur des parlementaires. Au vu de la large composition géographique de l'APF, les membres peuvent se réunir en quatre assemblées régionales (Afrique, Amérique, Europe et Asie-Pacifique) qui assurent la mise en œuvre des objectifs de l'APF dans le contexte particulier d'une région. On note aussi une forte participation des femmes, que le Réseau des femmes parlementaires anime, ainsi que des jeunes parlementaires en vue de développer leur formation civique.

L'AIMF continue de se rapprocher de sa base d'élus municipaux qui s'impliquent dans les organes de gouvernance et les multiples commissions permanentes animées par les édiles d'une ville : la Commission Villes et développement durable, la Commission Économie circulaire et genre, la Commission Villes innovantes et la Commission Vivre ensemble ainsi que la dernière instaurée, la Commission des sports en 2021.

L'AUF et l'Université Senghor se sont engagées dans la rénovation de leur gouvernance, en recherchant à la fois une transparence des prises de décision, une montée en gamme de l'expertise de leur siège, une meilleure efficacité dans la prise de décision tant au siège qu'au niveau local (campus décentralisés de l'Université Senghor ou direction régionale de l'AUF), et dans le rapportage – notamment par rapport aux bailleurs français. Présente sur tous les continents, l'AUF s'appuie

d'avantage sur des directions plus fortes, qui opèrent plus étroitement avec leurs partenaires locaux, sous l'impulsion de directions réunies au siège. L'Université Senghor cherche de son côté à poursuivre la délégation de mise en œuvre aux établissements accueillant les campus décentralisés, mais en renforçant la dimension stratégique de l'université pour l'ensemble des campus, l'accompagnement à la mise en œuvre et enfin l'assurance qualité de l'ensemble des activités. Depuis plusieurs années, le modèle managérial de l'Université a été modernisé, en responsabilisant les équipes, tant à Alexandrie que dans les établissements accueillant les campus. L'Université est davantage réactive, novatrice (comme en témoigne le plan stratégique 2018-2021, élaboré de manière participative, ou la formation Trace¹⁴ avec l'AFD) pour mieux servir les étudiants. Des fonctions ont été revues au sein de l'organigramme et des postes à responsabilité ont été créés (comme la direction du développement et des partenariats).

5.3 Une lisibilité imparfaite du système d'acteurs impliqués dans la mise en œuvre des priorités

Au-delà des éléments positifs soulignés ci-dessus, les quatre institutions opèrent cependant dans un système complexe, constitué de nombreux acteurs, avec lesquelles elles ont chacune des relations bilatérales plus ou moins fortes et structurées, au gré de leurs propres projets et priorités, de ceux de la Francophonie et de leurs bailleurs comme la France.

De ce fait, les quatre institutions ont une connaissance imparfaite des acteurs, par exemple de la coopération éducative francophone, qui pourtant les concerne toutes les quatre. Avec les ambassades, les institutions ont des relations plus ou moins formalisées et le plus souvent opportunistes au gré des projets. Les ambassades connaissent ainsi nettement mieux l'AUF que les trois autres institutions, qui interviennent auprès des ambassades dans le cadre de plusieurs FSPI, par exemple :

- Bénin (FSPI 2015-23 *ACUPRO*) : Pour répondre à la volonté de l'ambassade de rendre plus efficiente les actions de l'Institut Français de Parakou, l'AUF a apporté son expertise pour le déploiement du Campus numérique de Parakou. Son partenariat avec l'ambassade a porté principalement sur la création d'un centre de ressources numériques et sur l'introduction d'une démarche qualité en matière de gouvernance des ES.
- Comores (FSPI 2017-09 *Projet d'appui à l'ES en sciences et technologies*) : Le projet a fait l'objet d'une convention de financement signée en date du 29 août 2017 entre le SCAC et l'Université des Comores. L'AUF a participé à la gestion financière et a déployé un progiciel de gestion intégrée à l'Université des Comores.
- République dominicaine (FSPI 2017-18 *Partenariat pour la professionnalisation de l'enseignement du français*) : un forum a été conjointement organisé par l'ambassade et l'AUF sur la formation des professeurs et la structuration d'une filière d'enseignement du français.
- Burundi (FSPI 2018-2 : *PRISEES*) : Le projet « *PRISEES* » fut un projet conçu et mis en œuvre par le SCAC de l'Ambassade de France au Burundi en partenariat notamment avec l'AUF, partenariat naturel puisque l'ambassade et l'AUF ont une longue tradition de collaboration depuis 1998, année d'implantation de l'AUF dans le pays.

¹⁴ Parcours de formation pour les acteurs des industries culturelles et créatives en Afrique.

- Haïti (FSPI 2018-09 : *Une francophonie active, ouverte et innovante au service de la jeunesse*) : Dans ce projet, l'ambassade et l'AUF sont intervenues ensemble pour octroyer des bourses de mobilité.

Certaines ambassades ignorent l'activité des campus de l'Université Senghor ou ne coopèrent pas avec l'AUF même sur des projets portant sur l'enseignement supérieur dans le pays. Les liens avec les services dédiés du MEAE restent ponctuels ou sectoriels, et non transversaux. Il en est de même avec les autres ministères (Intérieur, Culture...). L'ESFAM est également peu connu en Bulgarie en dehors des cercles bulgares qui l'ont fréquenté. Il n'existe pas de réseau Alumni. La notoriété de l'établissement est très limitée auprès des milieux universitaires nationaux et régionaux.

Pour les acteurs français (MEAE et autres ministères, opérateurs de coopération et ambassades), il n'est pas simple d'envisager les modalités de coopération avec des institutions aussi différentes. Leurs impacts respectifs sont globalement méconnus. Les programmes phares comme APPRENDRE, IFADEM ou ELAN sont connus, mais ne sauraient représenter la richesse des activités des quatre institutions. Les impacts de l'AUF pour les acteurs français ne sont pas forcément mieux connus que ceux des institutions au budget nettement plus limité, quand bien même l'APF et l'AIMF disposent de mandats plus généralistes.

Synthèse de la réponse à la question 3 : quelles ont été les contributions effectives des quatre institutions aux priorités françaises ?

Quatre institutions appréciées et contribuant effectivement aux priorités françaises, mais insuffisamment connues

- Les activités des quatre institutions contribuent à concrétiser sur le terrain les priorités françaises, en matière de langue française et de diversité culturelle, de paix, de démocratie et d'égalité femmes-hommes, de formation et d'enseignement supérieur, et enfin de développement numérique et d'entrepreneuriat.
- Les quatre institutions mettent également en œuvre les priorités françaises à travers une multitude d'activités et de modalités d'intervention. Ainsi, il n'existe pas de priorités françaises « orphelines » qui ne seraient pas couvertes par les activités des quatre institutions.
- La performance des quatre institutions est globalement appréciée, notamment du fait de programmes emblématiques, portés par des institutions engagées dans leur mise en œuvre
- Cependant, l'insuffisante lisibilité globale du système d'acteurs dans lequel elles s'insèrent, ne permet pas de tirer pleinement profit de leur capacité d'action et de coopération

6 Des contributions françaises aux quatre institutions sans incohérences avec les autres interventions françaises, mais manquant de complémentarités

Rappel de la question 4 : quelles appréciations peut-on porter sur la cohérence et la complémentarité des contributions des quatre institutions avec les interventions bilatérales et multilatérales relevant des mêmes champs ?

6.1 Un ensemble sans incohérences marquées

L'évaluation ne relève pas de cas d'incohérences entre les stratégies des quatre institutions et leurs activités avec les activités bi- et multilatérales de la France. Cette absence d'incohérences est aussi le double résultat de la multiplicité de priorités de la France, comme du mandat assez large des quatre institutions. Même si chacune d'entre elle opère sur un champ particulier (l'enseignement supérieur, la vie locale et parlementaire...), aucune ne suit des priorités qui ignoreraient, voire contrediraient celles de la France dans ses engagements bi- et multilatéraux.

Les quatre institutions sont engagées dans un grand nombre de projets en tant qu'opérateurs ou partenaires, que la France soutient substantiellement. Ces engagements se matérialisent par du portage et pilotage institutionnel, de la mobilisation d'expertise, du co-financement ou du réseautage entre acteurs. Les **exemples ci-dessous concernant l'AUF** illustrent la diversité des cas de convergence avec les engagements de la France.

- Soutien aux politiques et orientations stratégiques

l'AUF est engagée dans le Programme d'analyse des systèmes éducatifs (PASEC) de la CONFEMEN, qui vise à informer sur l'évolution des performances des systèmes éducatifs, afin d'aider à l'élaboration et au suivi des politiques éducatives. Le PASEC est un outil d'appui au pilotage des systèmes éducatifs des états et gouvernements membres de la CONFEMEN en vue de l'amélioration de la qualité de l'éducation. Le ministère de l'Éducation nationale français joue de son côté un rôle croissant au sein de la CONFEMEN, via sa contribution au débat sur l'éducation et la gouvernance des systèmes éducatifs. De même l'AUF est un partenaire associé de l'observatoire de la Qualité de l'Éducation (OQE), structure d'analyse et de réflexion sur des indicateurs définis par l'ensemble de membres de la CONFEMEN, instrument de mesure et de suivi de la qualité qui intervient en interaction avec le PASEC.

- Professionnalisation de l'enseignement

L'AUF coordonne la plateforme APPRENDRE, financée par l'AFD en répondant aux demandes des pays éligibles, en vue de moderniser et rendre plus efficace leur dispositif d'accompagnement professionnel des enseignants. APPRENDRE constitue la première mesure du plan « Une ambition pour la Langue française et la Francophonie » présenté le 20 Mars 2018, et se veut une action structurante et de long terme pour les pays. De même, l'AUF co-coordonne, avec l'OIF, l'IFADEM et mobilise les expertises universitaires. L'IFADEM propose un dispositif de formation en partie à distance, adapté aux besoins de chaque pays, utilisant les technologies de l'information et de la communication.

- Innovation

L'AUF est un des partenaires du programme SAFIR financé par l'Union Européenne visant à créer un environnement propice à l'engagement citoyen des jeunes et à favoriser le développement de projets à impact social, culturel et environnemental. Le programme agit en faveur de la réalisation des objectifs de développement durable et de l'inclusion économique de la jeunesse dans 9 pays d'Afrique du Nord et du Moyen-Orient.

- Renforcement des capacités

L'AUF est partenaire de l'Institut International de Planification de l'Education (IIPÉ-UNESCO) Dakar qui soutient l'appui aux politiques sectorielles éducatives et de manière croissante les politiques de formation techniques et professionnelles. L'AUF participe à la conception et la mise en œuvre du projet AIMES, avec le ministère de l'Intérieur, qui vise à permettre un accueil et une intégration des migrants dans l'enseignement supérieur, en favorisant l'intégration dans des formations en langue française des étudiants en exil, tout en facilitant leur accès aux bourses universitaires. L'AUF intervient dans une multitude de projets de renforcement de capacité, notamment sur le numérique et la formation des enseignants tous secteurs éducatifs confondus. Les institutions autres que l'AUF contribuent également à des projets de renforcement de capacité. On peut citer l'AIMF qui renforce les capacités des autorités locales d'Afrique de l'Ouest dans le domaine de la protection et de la valorisation durables du patrimoine culturel.

En dehors de projets de nature structurante et qui visent des résultats précis, comme APPRENDRE, la convergence des objectifs entre les quatre institutions et la France prennent **des formes moins organisées**. Il existe par exemple des conventions de partenariat listant des activités conjointes, sans préciser les orientations stratégiques. Les quatre institutions participent à des événements (conférences, manifestations) ou des publications, et s'inscrivent plus ou moins explicitement – mais jamais en contradiction) avec les engagements de la France.

Au-delà de ces cas de convergence entre les engagements des quatre institutions et ceux de la France, il convient de noter que **l'AUF et l'Université Senghor initient des articulations entre elles**, sans qu'il s'agisse d'une demande de la France, du fait de leur champ d'intervention commun. Par exemple, elles s'engagent selon une logique de réseau, dans l'objectif d'offrir à tous/toutes les francophones d'accéder à des formations d'élites, via les formations de l'ESFAM et de l'Université. Sans forcément travailler en coopération, l'AUF et l'Université Senghor mobilisent les mêmes partenaires pour assurer la mise en œuvre de leurs activités, l'AUF via son millier de membres, dont l'Université Senghor, et celle-ci via la multiplication des partenariats et accords. On note que les campus appartiennent à « l'écosystème Senghor », réseau qui démultiplie les opportunités de rencontres et donc incidemment d'employabilité entre les campus. Ainsi, entre des enseignants n'appartenant pas à l'institution partenaire de tel campus mais qui viennent parfois y dispenser leurs cours, il se crée une circulation des idées, un échange de points de vue, de pratiques et d'expériences fort appréciés des étudiants. Dans le même esprit, des étudiants peuvent bénéficier des cours d'un campus qui n'est pas celui du pays où ils résident.

6.2 Des articulations entre les interventions françaises et francophones insuffisamment optimisées

Il a été indiqué ci-avant (cf. partie 3.3) combien l'articulation entre les interventions françaises et celles des quatre institutions francophones avaient pu être renforcées, sur la fin de la période couverte par l'évaluation, par la formalisation de lettres de cadrage annuelles du MEAE, comme par une participation active et rigoureuse de DGP/NUOI/FR aux conseils d'administration de l'AUF et de l'Université Senghor et des échanges réguliers avec l'AIMF et l'APF

Les échanges internes aux acteurs et opérateurs français, précédant la formalisation de ces lettres de cadrage ou la préparation des conseils d'administrations, s'ils existent, restent cependant plutôt informels, ce qui ne garantit pas l'optimisation des articulations entre les différentes interventions françaises vis-à-vis des quatre institutions. Cette concertation en amont concerne les échanges entre la Délégation aux affaires francophones et les différents services de la DGM, mais aussi avec les autres ministères impliqués, ainsi qu'avec l'ensemble des opérateurs intervenant sur les champs sectoriels couverts par les quatre institutions (AFD, Institut français notamment).

Les deux paragraphes ci-dessous illustrent cette difficulté de recherche de complémentarité, tant sur le plan financier que programmatique. Ce point est d'autant plus important qu'il n'apparaît pas, en miroir, de coordination spécifique entre les quatre institutions vis-à-vis de la France qui serait exercée par l'OIF.

Un engagement financier de la France auprès des quatre institutions, important mais dispersé, ce qui peut complexifier la recherche de complémentarité

L'évaluation confirme la difficulté de présenter une vision agrégée et cohérente des montants affectés par la France aux différentes actions dans lesquelles sont impliquées les quatre institutions. Les financements sont en effet dispersés, la plupart du temps partenariaux et non cumulables entre eux (les financements de projet pluriannuels ne sont pas comptabilisés de la même manière que les contributions volontaires annuelles).

Pour autant, cette dispersion ne doit pas occulter les efforts des intervenants français (ministères et opérateurs) d'une part pour s'engager financièrement dans des projets structurants portés principalement par la France, d'autre part pour rechercher une complémentarité des financements bilatéraux et multilatéraux. Une réelle évolution et une dynamique se sont produites sur la période considérée, en particulier dans le financement croisant par l'AFD des différentes institutions de la Francophonie et le développement de collaborations.

Ainsi, en plus des contributions volontaires du MEAE, on note certains programmes ou projets bénéficiant d'appuis financiers significatifs. Ils ont une envergure systémique et couvrent plusieurs pays, à l'instar d'APPRENDRE (AFD : 20 M€ sur 5 ans) ou de l'IPE-UNESCO Dakar (10 M € entre 2020 et 2024). L'AUF, première institution concernée, intervient donc dans un cadre financier relativement confortable assuré par la France par les contributions volontaires. Ceci contribue fortement à la cohérence de l'action de la France entre des priorités (le renforcement des capacités et les formations professionnelles) et le soutien au fonctionnement de l'opérateur (à travers les contributions volontaires).

D'autres projets bénéficient de financements plus limités de la France mais ont un fort effet levier dans les pays. Il est démontré dans les différents rapports d'évaluation du « Programme d'analyse des systèmes éducatifs des pays de la CONFEMEN » (PASEC) que l'appui du PASEC à la connaissance et à la réforme des systèmes éducatifs a contribué à l'amélioration de plusieurs systèmes d'éducation nationaux en Afrique.

Le cas des FSPI est intéressant, puisqu'il s'agit de petits projets portés par les ambassades ou les services du MEAE en centrale (montant de chaque projet plafonné à 1 M € et durée de mise en œuvre du projet limitée à deux ans non-renouvelables). Pour autant, les FSPI peuvent constituer des fonds d'amorçage pour préparer des projets de plus grande ampleur, nécessitant des fonds complémentaires. L'AUF a montré comment, lorsqu'elle avait été mandatée par une ambassade pour porter un FSPI, elle avait su mobiliser de nouveaux partenaires pour prolonger le financement du FSPI au bout de deux ans (par exemple en sollicitant l'AFD pour le financement du programme « Partenariat avec l'enseignement supérieur africain », suivant un FSPI sur des coopérations interuniversitaires), européens (par exemple SuissAid, la Gesellschaft für Internationale (GIZ) ou Lux Dev sur la formation professionnelle) ou multilatéraux (Banque Mondiale, OIT).

Il faut enfin souligner que les efforts des institutions pour diversifier les sources de financements, au-delà de la France, contribuent également à complexifier la recherche de complémentarité.

Une multiplicité de coopérations avec les acteurs bilatéraux français et les acteurs multilatéraux soutenus par la France, sans forcément de recherche systématique de complémentarité

Le secteur de l'éducation-formation est sans doute le plus emblématique des actions en cohérence avec les engagements de la France (comme l'AUF avec le programme APPRENDRE, que l'AFD finance à hauteur de 18 M € en 2020). En revanche, il faut souligner la multiplicité des intervenants francophones dans ce secteur, qui ne facilite pas la lisibilité de la cohérence d'action entre la France et les deux institutions logiquement impliquées, que sont l'AUF et l'Université Senghor.

D'une part les intervenants français sont nombreux : ministère de l'Enseignement supérieur, de la Recherche et de l'Innovation, ministère de l'Intérieur, ministère de l'Éducation nationale, ainsi qu'opérateurs comme l'AFD, Campus France, France Éducation International ou l'Institut français. Chacun soutient des projets avec des priorités convergentes. Les ministères de tutelle travaillent ensemble selon des priorités communes. La coopération multilatérale s'organise essentiellement avec l'OIF, l'IFEF, la CONFEMEN et l'Unesco. L'OIF a un rôle de coordination, notamment au sein du Conseil de coordination qui rassemble les opérateurs de la Francophonie ainsi que l'APF et où les Etats-membres ne sont pas présents.

Il est d'autre part difficile de comprendre comment les intervenants français et multinationaux s'articulent entre eux – y compris entre les opérateurs français. Là encore, l'évaluation ne repère pas de contradiction, mais elle ne peut écarter les risques de doublons des activités, par exemple dans la multiplication des plateformes pour les enseignants et le renforcement de leurs capacités (IF Classe et Tchad EducaTIC, les deux étant soutenus par un projet FSPI) . En effet, la majorité des interventions dans le secteur éducation-formation se concentrent autour du renforcement de capacités, mobilisation d'expertise, davantage que vers des actions de production ou de promotion.

Les plans d'action Francophonie, élaborés par les ambassades en interne sur demande de l'administration centrale en 2021, ne sont pas jugés, d'après les informations collectées, comme des outils ayant pour objectif de réguler ou favoriser la complémentarité sur le terrain. L'évaluation constate que les autres acteurs ne connaissent pas ces plans d'actions. Cela pourrait pourtant leur permettre de mieux s'articuler avec les activités et priorités de l'ambassade.

Aussi, dans un même pays, il n'est pas rare que des projets soient mis en œuvre simultanément par la coopération bilatérale et multilatérale, sur des champs d'action et des publics cibles similaires. Ceci pose la question du risque de doublonnage et du pilotage de la stratégie pays par la France et les autres bailleurs.

Certains projets peuvent même suivre des logiques qui ne sont pas forcément comprises par les acteurs locaux (ministères et universités notamment). Par exemple, certains ministères et universités locales ont indiqué aux évaluateurs qu'ils estimaient contradictoire l'objectif français de formation d'une élite locale pour éviter la fuite des cerveaux, promu à travers les campus décentralisés de l'Université

Senghor et de nombreux projets FSPI dans lesquels l'AUF est impliquée, avec l'objectif de promotion de la mobilité vers la France, mis en œuvre par Campus France, opérateur du MEAE et du ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche. Cette vision est cependant défendue par le MEAE, promouvant à la fois, et de manière complémentaire, la mobilité vers la France et le renforcement des capacités sur place afin d'internationaliser l'enseignement supérieur et la recherche française.

Si les tutelles s'accordent sur les grandes priorités, il ne faut pas nier que les opérateurs français et francophones sont parfois en concurrence et ne recherchent pas forcément à travailler ensemble. En outre, la plupart du temps les opérateurs français n'ont qu'une relation bilatérale avec une ou deux institutions (France Education International (FEI), Campus France, IF avec l'AUF et l'Université Senghor en particulier), ce qui ne favorise pas la recherche de synergies inter-partenariales. Il peut en résulter des pertes d'efficacité en termes de moyens financiers et d'expertise mobilisable.

Par exemple, une ambassade privilégiera Expertise France plutôt que l'AUF pour couvrir un besoin de compétence spécifique, car il n'y a pas d'expérience de coopération avec cette institution. Le cas de l'AUF est représentatif de cette grande diversité de subventions, produit de l'absence d'affirmation explicite de priorités cohérentes et globales de la France. En sus de la contribution annuelle du MEAE, dépendant des crédits disponibles chaque année, le Ministère à travers ses ambassades, porte des FSPI, l'AUF ayant ainsi participé à 44 projets¹⁵. A cela s'ajoutent les financements directs à l'AUF de la part de 5 SCAC (Vietnam, Thaïlande, Colombie, Irak et Madagascar) et de la part d'autres SCAC pour des dépenses liées à des actions menées par l'AUF.

L'appui de la France envers ces quatre institutions ne relève donc pas d'une vision systémique, hormis à travers les conventionnements annuels pour leur fonctionnement (contributions volontaires). En ce qui concerne les financements de projet, c'est parce que le projet existe que le financement est demandé et accordé. Par exemple, l'AUF et le Ministère de la Culture coopèrent via des collaborations sur des projets comme la Cité internationale de la langue française à Villers-Cotterêts, le Dictionnaire des francophones ou le plan sur « les sciences en français et dans d'autres langues ». Comme indiqué plus haut (réponse à la seconde question évaluative), les mandats des institutions et les priorités de la France sont si larges que la plupart des projets peuvent argumenter qu'ils sont en cohérence avec les stratégies de la France. Les synergies sont donc davantage ponctuelles que maîtrisées.

Il n'est pas impossible de les envisager, dans le cadre d'une réflexion stratégique impulsée par la France mais avec ses partenaires, comme le montre l'exemple de l'action en matière d'État civil.

Exemple de structuration de l'action bilatérale et multilatérale de la France dans un domaine : élaboration par le MEAE d'une feuille de route pour le soutien à l'enregistrement des faits d'état civil

- *La situation antérieure : une absence de stratégie formelle pour la France ; des actions spécifiques et peu coordonnées des acteurs de la Francophonie, de l'AFD, du Fonds Des Nations Unies pour l'Enfance (Unicef) et du ministère de l'Intérieur*
- *Le point d'inflexion (2021) : la formalisation d'une feuille de route pour « améliorer l'universalité et la fiabilité de l'enregistrement des faits d'état civil » du MEAE en 2021¹⁶*

¹⁵ dont le montant total (et non la part AUF, difficile à estimer) s'élève à plus de 23,7 millions d'euros.

¹⁶ <https://www.diplomatie.gouv.fr/fr/photos-videos-publications-infographies/publications/enjeux-planetaires-cooperation-internationale/documents-de-strategie-sectorielle/article/feuille-de-route-pour-l-action-de-la-france-a-l-international-2021-2027>

- *L'évolution envisageable : une rationalisation du système d'acteurs selon les priorités formulées par la feuille de route*

Source : Planète Publique- Learning Avenue – études de cas (annexe)

Synthèse de la réponse à la question 4 : quelles appréciations peut-on porter sur la cohérence et la complémentarité des contributions des 4 institutions avec les interventions bilatérales et multilatérales relevant des mêmes champs ?

Un ensemble sans incohérences mais manquant de complémentarités

- Les quatre institutions contribuent à leur niveau aux priorités de la France, sans forcément se coordonner. Il ne semble pas exister de doublons ni de conflits d'objectifs entre elles. En sens inverse, il n'existe pas non plus de capitalisation commune, ni de synergies dans la mise en œuvre de priorités communes ou la levée de fonds bi- et multilatéraux
- A l'échelle de l'ensemble des interventions bi- et multilatérales présentes dans les champs couverts par les quatre institutions, on n'observe pas non plus de cas flagrants d'incohérences ou de doublons, principalement du fait de la largeur des champs couverts
- Le champ dans lequel des difficultés seraient susceptibles de se produire est celui de l'Education – Formation dans lequel un nombre d'intervenants beaucoup plus important peut amener des logiques d'intervention diversifiées, n'optimisant pas les complémentarités potentielles entre les différents intervenants français et multilatéraux et les quatre institutions.

7 Des pratiques formalisées de compte-rendu encore imparfaites

Rappel de la question 5 : le suivi et retour sur les priorités françaises est-il satisfaisant ?

Il existe un double niveau de suivi de l'activité des quatre institutions, politique et opérationnel. En ce qui concerne le dialogue politique de haut niveau, les comités conjoints « France-Francophonie », qui se réunissent depuis 2019, sont positionnés comme une « *structure de coordination permettant d'échanger régulièrement, avec une fréquence au moins annuelle, afin de donner des suites concrètes aux orientations données par les deux hautes personnalités en termes de priorités et d'instruments, notamment afin de passer à l'échelle* ». Dans ce cadre, « *la Francophonie et la France s'engagent conjointement à préciser régulièrement les éléments de Calendrier et de suivi des engagements et à mettre à jour les accords de partenariat* »¹⁷. Les comptes rendus des deux dernières rencontres montrent que les quatre opérateurs y sont mentionnés mais que l'échange reste focalisé davantage sur la planification des priorités d'actions à venir que sur le suivi des engagements.

Au niveau opérationnel, les pratiques relatives au suivi de la contribution des quatre institutions diffèrent d'un opérateur à l'autre.

7.1 Une pratique améliorée au niveau de l'AUF, en fin de période

En 2021, un premier document produit dans une logique de « rendre compte »

Les pratiques de suivi de l'AUF se sont améliorées sur la fin de la période objet de cette évaluation. En effet, pour la première fois en 2021, l'AUF a produit un document synthétique et spécifiquement conçu pour rendre visibles les réalisations de l'AUF au titre des priorités françaises couvrant l'année 2020. Le document fait explicitement référence au cadre de référence politique entre l'AUF et la France.

Appelé « AUF – France : bilan 2020 & perspectives », le rapport propose une lecture synthétique par rapport à la feuille de route et formalise 20 fiches projets s'inscrivant dans les priorités françaises.

De cette manière, il offre l'avantage de centraliser dans un seul document les actions réalisées dans le cadre de priorités françaises, grâce à l'appui financier de la France, qui étaient précédemment dispersées dans les rapports d'activités annuels de l'AUF.

Une logique appropriée au regard de l'important niveau de contribution de la France à l'AUF

Cette logique de « rendre compte » est appropriée au regard du niveau important de contribution de la France, premier pays contributeur au budget de l'AUF.

Le format du rapport reste néanmoins principalement descriptif en se limitant à une restitution « à plat » des actions menées, sans laisser clairement apparaître les points forts et les limites de l'action de l'AUF. A titre d'exemple, les 20 fiches projet relèvent plus du suivi de la « gestion de projet » que de l'analyse de leur contribution à l'atteinte des priorités françaises. Elles listent le type d'activités réalisées en 2020 (sans les détailler) et mettent en avant quelques indicateurs de résultats du projet (comme par exemple

¹⁷ Compte-rendu du Comité Francophonie – France du 13 juin 2019.

le volume des bénéficiaires concernés par ces activités) sans préciser s'il s'agit des seuls résultats de l'année 2020 ou de l'ensemble des années écoulées depuis le début des projets en question. La partie « Prospectives 2021 » met sur le même plan activités et objectifs du projet (par exemple, « développement de partenariats » à côté de l'organisation d'un événement spécifique au projet) sans fournir davantage de détails.

La seule visibilité sur le niveau d'atteinte des priorités françaises est donnée dans la partie « Synthèse par rapport à la feuille de route » où sont rappelés, sous forme de tableau, les axes dans lesquels chaque projet s'inscrit (indiqués à l'aide d'une croix sans détails supplémentaires).

Enfin, le rapport n'inclut pas d'orientations prospectives, pourtant mentionnées dans le titre. Les limites de la contribution de l'AUF et les pistes d'amélioration identifiées pour l'année suivante n'y sont à aucun moment explicitées. Il peut en l'état être considéré comme un outil de dialogue pour les stratégies futures de coopérations entre le MEAE et l'AUF, mais non d'évaluation ni d'orientation.

7.2 Des pratiques plus limitées pour l'APF, l'AIMF et l'Université Senghor

Les pratiques relatives au suivi de la contribution des trois autres institutions sont plus limitées. Il n'existe pas d'indicateurs de mise en oeuvre des priorités françaises.

En ce qui concerne l'AIMF, ses pratiques correspondent notamment aux exigences imposées par les financements de l'Union européenne dont elle est bénéficiaire. Soumise à ces obligations de suivi et de rendre compte rigoureuses, l'AIMF s'est outillée pour être en mesure de produire des rapports détaillés à la fois sur le volet du contenu des actions et le volet financier. A côté de cette production spécifique à un type de financeur, l'AIMF explicite le suivi de sa contribution dans une série d'autres supports, partagés avec le MEAE : bilans annuels, comptes rendus pour des subventions ministérielles ad hoc, rapport du Commissaire aux comptes. L'AIMF dispose de capacités internes pour effectuer un suivi rigoureux mais les éléments qui en ressortent restent encore dispersés pour le MEAE.

Au niveau de l'Université Senghor, le suivi sur ses réalisations au titre des priorités françaises se fait principalement au sein du conseil d'administration qui se réunit deux fois par an. La France qui en est membre y a été systématiquement présente sur l'ensemble de la période étudiée (2014-2020). Les conseils d'administration permettent aux représentants de la France d'interagir directement avec la direction pour des demandes d'éclaircissements sur les réalisations en cours et pour une visibilité sur les plans d'actions à venir et leur articulation avec les priorités françaises. A cette occasion, les représentants de la France peuvent rappeler l'importance de certains sujets ou indiquer certains points d'amélioration, en termes de relations partenariales par exemple¹⁸. Au-delà de ces échanges au sein du conseil d'administration, les pratiques de suivi concernant la contribution de l'Université Senghor ne se concrétisent pas par un document dédié et ne sont pas formalisées par d'autres instances.

Au vu du large périmètre des champs couverts par l'APF et de leur nature plus immatérielle, les pratiques de suivi de l'APF sont plus dispersées et cantonnées au retour de la section française de l'APF. En effet, elles se résument en la production de rapports d'informations pour l'Assemblée nationale – en application de l'article 29 de son Règlement – qui détaillent précisément les actions menées par les députés français membres de l'APF. Ces rapports, publics, sont partagés avec le MEAE.

¹⁸ Compte-rendu du CA de l'Université Senghor, 14 décembre 2020 (document interne au MEAE).

Synthèse de la réponse à la question 5 : le suivi et retour sur les priorités françaises est-il satisfaisant ?

Des pratiques de suivi encore imparfaites

- Les quatre institutions suivent les activités, dont elles rendent compte à leurs bailleurs, sans toutefois mesurer leur efficacité
- L'AUF se distingue par la production récente de rapports de suivi plus organisés, qui demeurent essentiellement descriptifs.
- Il n'est guère possible pour les quatre institutions de suivre la mise en œuvre des priorités françaises, celles-ci n'étant pas explicites ni dotées d'indicateurs de performance.

8 Conclusions et enjeux

8.1 Conclusions

Rappel des réponses aux questions d'évaluation

- (Question 1 : dans quelle mesure les priorités françaises permettent-elles l'orientation des quatre institutions ?) **Des priorités stratégiques générales claires et davantage affirmées en fin de période, mais dans un cadre encore insuffisamment précis**

Les priorités françaises vis-à-vis des quatre institutions s'appuient sur un ensemble fort de logiques d'action établies, d'engagements internationaux officiels et de stratégies thématiques formelles, mais elles ne bénéficient ni d'un cadre stratégique explicite de description des intentions de la France en matière de Francophonie, ni d'un « discours » permettant de faire vivre ces intentions en des termes partagés par tous. Ceci rend plus difficile la capacité à hiérarchiser ou articuler certaines orientations stratégiques, et à préciser ces dernières pour les transformer en orientations plus opérationnelles.

- (Question 2 : dans quelle mesure les priorités françaises sont-elles intégrées aux orientations et programmes des quatre institutions ?) **Des priorités françaises intégrées par les quatre institutions, via différents mécanismes complémentaires**

Les programmations des quatre institutions reprennent significativement les priorités françaises. Les grands axes programmatiques correspondent aux orientations générales de la France, et les objectifs plus opérationnels sont cohérents avec les orientations données au sein des lettres de cadrage/de subvention. L'intégration des priorités de la France déborde ces programmations pour se matérialiser par de nombreux mécanismes complémentaires : participation du MEAE aux instances institutionnelles de direction des quatre institutions ; poids des financements du MEAE ou de la mise à disposition de moyens humains et matériels ; échanges quotidiens des services avec les quatre institutions ; influence immatérielle de l'expertise française ; orientation et innovation portée par les FSPI.

- (Question 3 : quelles ont été les contributions effectives des quatre institutions aux priorités françaises ?) **Des contributions aux priorités françaises effectives et appréciées, mais insuffisamment connues**

Les activités des quatre institutions contribuent à concrétiser sur le terrain les priorités françaises, en matière de langue française et de diversité culturelle, de paix, de démocratie et d'égalité femmes-hommes, de formation et d'enseignement supérieur, et enfin de développement numérique et d'entrepreneuriat. Les quatre institutions mettent également en œuvre les priorités françaises à travers une multitude d'activités et de modalités d'intervention ; ainsi, il n'existe pas de priorités françaises « orphelines » qui ne seraient pas couvertes par les activités des quatre institutions. La performance des quatre institutions est globalement appréciée, notamment du fait de programmes emblématiques, portés par des institutions engagées dans leur mise en œuvre. Cependant, l'insuffisante lisibilité globale du système d'acteurs dans lequel elles s'insèrent, ne permet pas de tirer pleinement profit de leur capacité d'action et de coopération.

- (Question 4 : : quelles appréciations peut-on porter sur la cohérence et la complémentarité des contributions des quatre institutions avec les interventions bilatérales et multilatérales relevant des mêmes champs ?) **Un ensemble sans incohérences, mais manquant de complémentarités**

Les quatre institutions coopèrent peu ensemble, mais contribuent à leur niveau aux priorités de la France, sans forcément se coordonner. Il ne semble pas exister de doublons ni de conflits d'objectifs entre elles. En sens inverse, il n'existe pas non plus de capitalisation commune, ni de synergies dans

la mise en œuvre de priorités communes ou la levée de fonds bi- et multilatéraux. A l'échelle de l'ensemble des interventions bi- et multilatérales présentes dans les champs couverts par les quatre institutions, on n'observe pas non plus de cas flagrants d'incohérences ou de doublons, principalement du fait de la largeur des champs couverts. Dans le secteur éducation formation, la France n'optimise pas les complémentarités potentielles entre les différents intervenants français et multilatéraux et les quatre institutions ; le volume significatif d'actions mis en œuvre par les quatre institutions, bénéficie d'interventions bi- et multilatérales qui ne constituent pas un ensemble formel. De manière plus générale, un potentiel d'efficacité plus importante est envisageable par une recherche plus systématique des synergies et une meilleure capitalisation de la valeur ajoutée

- (Question 5 : le suivi et retour sur les priorités françaises est-il satisfaisant ?) **Des pratiques de suivi encore imparfaites**

Les quatre institutions suivent les activités, dont elles rendent compte à leurs bailleurs, sans toutefois mesurer leur efficacité. L'AUF se distingue par la production récente de rapports de suivi plus organisés, qui demeurent cependant essentiellement descriptifs. Il n'est guère possible pour les quatre institutions de suivre la mise en œuvre des priorités françaises, celles-ci n'étant pas explicites ni dotées d'indicateurs de performance.

Conclusions générales

- **Une contribution justifiée du MEAE aux quatre institutions**
 - La contribution du MEAE aux quatre institutions est d'abord justifiée par le fait qu'elle permet que les **priorités françaises** soient **intégrées aux programmations respectives de ces institutions**. Ceci vaut pour les priorités relatives à la langue française et la diversité culturelle, à la démocratie et l'égalité femmes-hommes, à la formation et l'enseignement supérieur, et enfin au développement numérique et à l'entrepreneuriat ; cette intégration est le fait du poids des financements ou des moyens humains et matériels mis à disposition, mais aussi des mécanismes de gouvernance diversifiés, mis en œuvre : participation du MEAE aux instances institutionnelles de direction des deux des quatre institutions, échanges quotidiens des services de NUOI-FR ou de la DGM avec ces dernières, influence immatérielle de l'expertise française.
 - La contribution du MEAE est également justifiée car les activités, programmes, actions et dispositifs mis en œuvre par les quatre institutions sont **appréciés** ; même s'il ne s'agit pas de matérialiser un « effet retour » spécifique à la France, de contributions de cette dernière à des organisations francophones multilatérales, l'évaluation confirme la capacité de mise en œuvre, par les quatre institutions, de programmes emblématiques et reconnus, de projets structurants et d'actions de plaidoyer pertinentes. On ne constate ni doublons ni conflits d'objectifs entre les activités menées par ces institutions et celles menées par les ministères et opérateurs français dans les mêmes champs.
 - Enfin, la contribution du MEAE est également justifiée car elle s'adresse à **des institutions qui**, sur la période d'évaluation, **ont toutes progressé** pour initier, programmer, implémenter soit directement soit le plus souvent avec des partenaires de terrain, des actions qui contribuent aux objectifs de la France en matière de Francophonie et sont le fruit de leur capacité de mise en œuvre.
- **Une contribution non optimisée**
 - Cette contribution justifiée, du MEAE aux quatre institutions, n'est cependant pas tout à fait optimisée, d'abord par ce qu'elle **ne s'appuie pas sur une stratégie française explicite** vis-à-vis de la Francophonie ; l'expression de cette dernière en 2020-21 a été gênée par la crise sanitaire, mais cette position de la France est habituelle vis-à-vis des organisations internationales dont elle est membre ; cette situation ne permet pas de formuler clairement et

de manière homogène pour tous, les principales priorités recherchées spécifiquement au regard de cette question si particulière qu'est la Francophonie, tout à la fois sectorielle (exemple : éducation), transversale (exemple : égalité femme-homme) et diplomatique (relations bi- et multilatérales), l'ensemble étant porté et soutenu par la langue française.

- La contribution est également insuffisamment optimisée, du fait du **manque d'articulation des différents ministères et opérateurs français**, vis-à-vis des quatre institutions concernées ; si la coordination des positions au sein du MEAE s'est améliorée, sur la période d'évaluation, pour relayer l'influence de la France, la coordination interministérielle sur la question francophone portée par les quatre institutions reste ponctuelle plus que programmée, de même que l'articulation avec les opérateurs français, particulièrement dans le domaine de l'éducation et de l'enseignement supérieur.
- L'insuffisance d'optimisation vient également du fait que **la contribution française ne s'insère pas dans un ensemble permettant l'optimisation de l'action des opérateurs** bi- et multilatéraux ; les quatre institutions coopèrent peu ensemble ; il n'existe pas de capitalisation commune, ni de synergies dans la mise en œuvre de priorités communes.
- Le manque de stratégie formelle explicite sur la Francophonie dans son ensemble, ainsi que d'articulation plus nette entre les ministères et opérateurs français et les institutions francophones, ne permet pas de **faire valoir précisément la valeur ajoutée de l'APF, l'AIMF et l'Université Senghor, dont les budgets globaux et les financements français sont limités**. Dans le monde de la Francophonie, à côté de TV5 Monde dont la taille et la mission marquent immédiatement la spécificité, comme c'est le cas pour l'AUF, acteur « lourd », spécialisé sur une compétence précise et fortement financé par la France, ces trois institutions ne peuvent se situer au même plan. Pour autant, la spécificité de leur vocation au regard des priorités stratégiques de la France n'est pas suffisamment explicitée et valorisée.
- Enfin, si l'action des quatre institutions est jugée plutôt satisfaisante, **elle reste insuffisamment connue** des différentes parties prenantes concernées, tant au niveau central qu'au niveau des postes diplomatiques ; cette situation, résultant pour partie d'un processus encore insuffisant de reddition de compte, ne contribue pas suffisamment à la valorisation de la Francophonie en France.

8.2 Enjeux

Les conclusions ci-dessus montrent que la justification et la valorisation de la contribution du MEAE sont conditionnées tant par la performance dans l'action des quatre institutions, que par la performance dans l'orientation, l'affirmation et la recherche d'adhésion, du MEAE et des opérateurs français. Les deux groupes d'acteurs, français et francophones, sont donc collectivement impliqués dans les grands enjeux susceptibles de structurer l'optimisation de la contribution du MEAE aux quatre institutions.

Trois enjeux communs aux quatre institutions et portés par le MEAE et les acteurs français

- **Une meilleure lisibilité des orientations de la France** : même s'il n'est pas habituel que la France formalise sa stratégie vis-à-vis d'organisations multilatérales, le statut très particulier de la question francophone justifie qu'une certaine formalisation de ses priorités soit effectuée, de façon à fournir aux acteurs français et aux institutions francophones concernées, une vision claire et partagée de sa « stratégie Francophonie »
- **Une plus grande transversalité et coordination de l'action entre les différentes parties prenantes** : le sociogramme présenté en fin de partie 4, a montré la richesse et la diversité des relations entre les différents acteurs de la France et de la Francophonie ; même si l'articulation entre ces acteurs s'est améliorée ces dernières années, en particulier grâce à la tenue des comités

conjointes France-Francophonie, des mécanismes plus formels de coordination pourraient favoriser une meilleure transversalité de l'action

- **Une adhésion et une mobilisation plus explicite et plus partagée, sur l'intérêt de la Francophonie** : cet enjeu dépasse le cadre de cette évaluation, restreint à la contribution du MEAE à quatre institutions de la Francophonie ; cependant, il apparaît clairement, au-delà des textes et des procédures, que la question du *discours* concernant la façon dont la contribution de la France à la Francophonie est « portée » et « racontée » nécessite d'être posée ; l'enjeu est de véhiculer une posture qui fait sens collectivement et justifie la contribution française

Deux enjeux spécifiques aux différentes institutions

- **Une meilleure qualification des impacts attendus de l'action de l'APF, l'AIMF, l'Université Senghor, institutions bénéficiant de contributions beaucoup plus restreintes que celle de l'AUF** : la contribution du MEAE à l'APF, l'AIMF et l'Université Senghor s'élève, en ordre de grandeur, à des montants compris entre 0,15 et 2 M€, là où la contribution à l'AUF est d'environ 20 M€ ; dès lors, les attentes vis-à-vis de ces trois institutions ne peuvent être de la même nature que celles concernant l'AUF, et doivent être très ciblées et en phase avec la capacité d'action plus limitée que génère des montants de subvention inférieurs à 2 M€ par an
- **Un ciblage des attentes de la France propres à chacune des quatre institutions** : sur la base des observations précédentes, l'alignement des productions des quatre institutions avec les priorités de la France, gagnerait en efficacité si chacune des institutions disposait d'une feuille stratégique pluri-annuelle, explicitant clairement les attentes de la France, en se référant à la stratégie « Francophonie » globale qui aurait été formulée ; il s'agit donc d'articuler cette stratégie globale avec la vocation respective de chacune des quatre institutions au regard de cette dernière ; un dispositif de suivi-évaluation devrait permettre de rendre compte de cet alignement

9 Recommandations

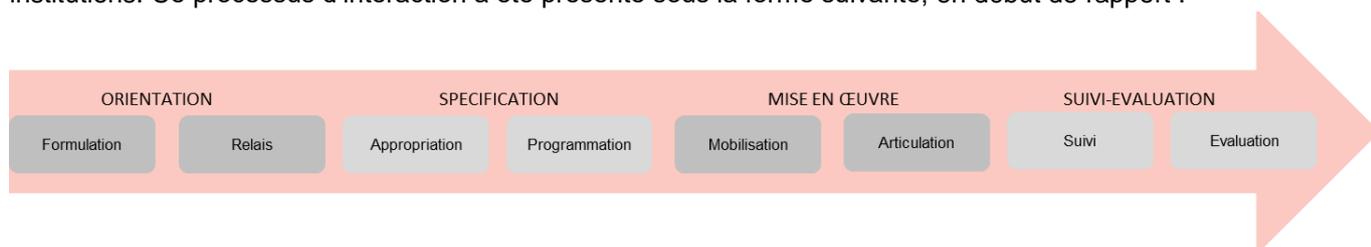
NB : les recommandations suivantes ont été travaillées lors d'un atelier de co-construction rassemblant l'ensemble des membres du groupe de référence ayant suivi l'évaluation ; une note préparatoire avait été soumise aux participants ; leurs réactions ont été recueillies préalablement à la tenue de l'atelier.

9.1 Approche d'ensemble

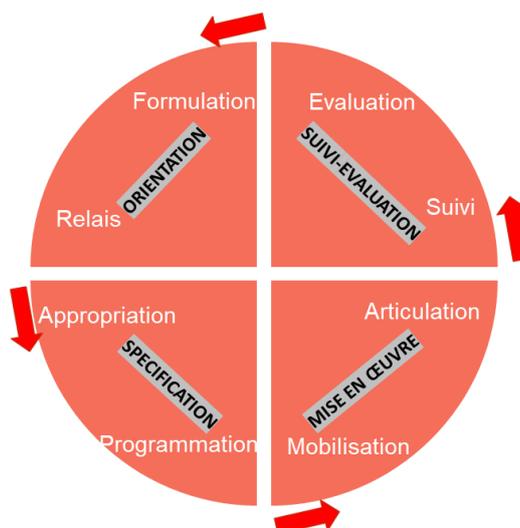
Fil directeur des recommandations proposées

En termes de contenu, les propositions faites ci-après visent à accroître la pertinence, la cohérence et le suivi de mise en œuvre des priorités françaises vis-à-vis de l'AUF, l'AIMF, l'Université Senghor et l'APF.

En termes de processus, ces propositions cherchent à inscrire davantage la prise en compte des priorités françaises dans un effet de système, tout au long du cycle d'interaction entre le MEAE et les 4 institutions. Ce processus d'interaction a été présenté sous la forme suivante, en début de rapport :



Dans la suite du document, cette « flèche » est représentée de manière circulaire, pour mieux faire apparaître le cycle qu'elle représente :



Vue synthétique des 8 recommandations

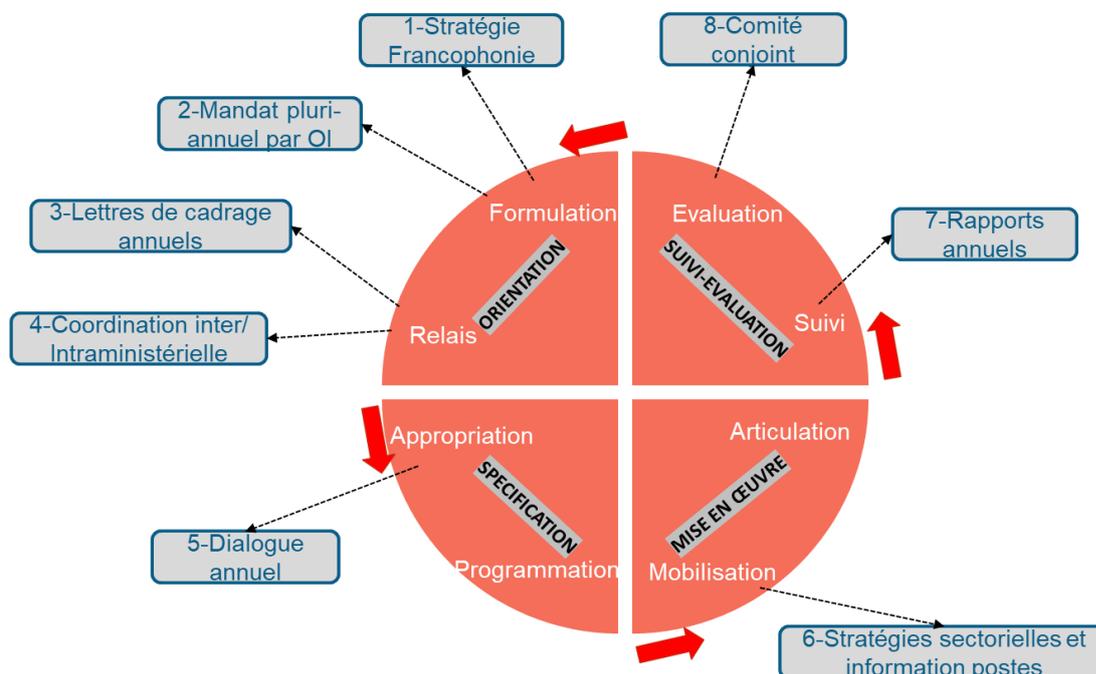
Pour favoriser l'interaction et l'effet de système entre le MEAE et les quatre institutions, les recommandations reposent sur la logique suivante, qui s'appuie sur les pratiques actuelles, en cherchant à systématiser ces dernières et à les articuler entre elles :

- à partir de l'ensemble des priorités portées par la France, une feuille de route **stratégique** vis-à-vis de la Francophonie est formalisée ;
- au moment de l'élaboration de la programmation stratégique pluriannuelle des quatre institutions, cette feuille de route est déclinée par le MEAE, pour chacune des quatre institutions, en des **orientations pluriannuelles** permettant d'indiquer spécifiquement les priorités de la France vis-à-vis de chaque institution, en les inscrivant dans le temps long ;
- chaque année, la **coordination** entre ministères ainsi qu'au sein du MEAE (NUOI / DGM) est formalisée, pour décliner les orientations pluriannuelles de chacune des quatre institutions en **lettres de cadrage annuelles** ;
- une **journée de dialogue annuel** entre l'ensemble des acteurs français concernés et chacune des quatre institutions est organisée pour faciliter l'appropriation de ces orientations ;
- à l'issue de l'année écoulée, des **mécanismes de redevabilités plus précis** sont mis en place en lien avec chacune des quatre institutions, en termes budgétaires, d'activités et de thématiques ;
- l'ensemble de ces informations remonte au **comité conjoint annuel** pour alimenter la réflexion relative à la mise en œuvre annuelle du mandat de chaque institution.

8 recommandations fondent ainsi cette logique, en étant chacune rattachée à l'une des quatre phases du cycle :

- Orientation
 - 1 - Formaliser une feuille de route de la France vis-à-vis de la Francophonie
 - 2 - Etablir les orientations pluriannuelles relatives aux priorités de la France vis-à-vis de chaque institution, en phase avec la feuille de route *Francophonie*
 - 3 - Formaliser la coordination interministérielle et intra MEAE annuelle préalable à l'établissement des lettres de cadrage pour chaque institution
 - 4 - Préciser les lettres de cadrage annuelle, en phase avec les orientations pluriannuelles de chaque institution
- Spécification
 - 5 - Programmer une journée de dialogue annuel entre l'ensemble des acteurs français concernés et chacune des quatre institutions
- Mise en œuvre
 - 6 – Favoriser la mobilisation des quatre institutions dans les stratégies thématiques du MEAE et dans l'action des ambassades
- Suivi-évaluation
 - 7 - Disposer de retours des quatre institutions, en termes budgétaires, d'activités et de thématiques sectorielles ou transversales au regard des priorités françaises
 - 8 - Faire remonter au comité conjoint annuel l'ensemble des informations relatives à la mise en œuvre annuelle du mandat de chaque institution

L'ensemble est représenté ainsi, sur le schéma suivant :



Articulation des recommandations

Pour faciliter l'appréhension de ces 8 recommandations, celles-ci sont réparties en trois ensembles :

- **Recommandations visant à clarifier et formaliser l'orientation des priorités françaises**
 - Recommandation 1 : Formaliser une feuille de route de la France vis-à-vis de la Francophonie
 - Recommandation 2 : Etablir les orientations pluriannuelles relatives aux priorités de la France vis-à-vis de chaque institution, en phase avec la feuille de route Francophonie
 - Recommandation 3 - Préciser les lettres de cadrage annuelles, en phase avec les orientations pluriannuelles de chaque institution
- **Recommandations visant à renforcer les échanges entre acteurs français et les quatre institutions**
 - Recommandation 4 : Formaliser la coordination interministérielle et intra MEAE annuelle préalable à l'établissement des lettres de cadrage pour chaque institution
 - Recommandation 5 - Programmer une journée de dialogue annuel entre l'ensemble des acteurs français concernés et chacune des quatre institutions
 - Recommandation 6 - Favoriser la mobilisation des quatre institutions dans les stratégies thématiques du MEAE et dans l'action des ambassades
- **Recommandations visant à favoriser la redevabilité**
 - Recommandation 7 - Disposer de retours des quatre institutions, en termes budgétaires, d'activités et de thématiques sectorielles ou transversales au regard des priorités françaises
 - Recommandation 8 - Faire remonter au comité conjoint annuel l'ensemble des informations relatives à la mise en œuvre annuelle du mandat de chaque institution

9.2 Recommandations visant à clarifier et formaliser l'orientation des priorités françaises

Recommandation 1 : Formaliser une feuille de route de la France vis-à-vis de la Francophonie

Rappel des constats

Les priorités françaises vis-à-vis des quatre institutions s'appuient sur un ensemble fort de logiques d'action établies, d'engagements internationaux officiels et de stratégies thématiques formelles. Mais ces priorités ne bénéficient pas d'un cadre stratégique explicite de description des intentions de la France sur la Francophonie

Le double report du Sommet de Djerba a privé le Président de la République de l'opportunité de présenter une « stratégie consolidée » de la France en Francophonie. Le lancement en 2019 du « Comité conjoint France – Francophonie » et l'animation de son suivi par l'institutionnalisation de nombreuses réunions thématiques à niveau technique, entre les rencontres en format plénier, a permis, partiellement, de pallier ce manque.

Objectif

L'objectif d'un document de référence des priorités de la France vis-à-vis de la Francophonie serait avant tout de donner de la visibilité sur les liens entre la France, l'OIF, ses opérateurs (AUF, Senghor, AIMF, TV5Monde), et les autres acteurs de la Charte de la Francophonie (APF, CONFEMEN et CONFES) et de fonder la cohérence de cette action. Il ne s'agit donc pas d'engager un travail lourd de redéfinition de priorités qui existent et dont l'évaluation a montré, pour ce qui concerne les quatre institutions, qu'elles étaient reprises dans la programmation et l'action de ces dernières. 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.

Des documents existent déjà et il s'agirait d'en proposer un assemblage ordonné et d'éviter un travail lourd, afin d'obtenir un document unique et clair. Le document devrait être synthétique, donnant à voir la vision du Président de la République sur le sujet, potentiellement à l'occasion du Sommet de Djerba à venir en novembre 2022.

Contenu et modalités

- NB : le périmètre de cette recommandation dépasse le champ des quatre institutions concernées par cette évaluation, et fait référence à un enjeu plus large, englobant la « Francophonie multilatérale », portée par NUOI au sein du MEAE, et la « francophonie de projet », davantage portée par la DGM et englobant l'ensemble des actions menées afin de promouvoir l'usage de la langue française et la coopération technique avec les différents acteurs institutionnels de la Francophonie.
- Le terme de « stratégie », pour nommer ce document, n'est pas nécessairement celui à retenir, en raison de la complexité qu'il présuppose en termes de calendrier et d'association d'acteurs. C'est pourquoi le terme de « feuille de route » a été retenu.
- Un point particulier de vigilance est celui de la comitologie, la Francophonie faisant déjà l'objet d'instances complexes. L'objectif est de ne pas complexifier davantage cette organisation existante. Tant concernant la comitologie que le format même de la feuille de route, il est important d'identifier en amont les ressources disponibles au sein des différents services du MEAE impliqués.
- Le calendrier d'élaboration de cette feuille de route pourrait idéalement être articulé avec le prochain sommet de la Francophonie à Djerba en novembre 2022 et le discours du Président de la

République à cette occasion, et l'élaboration du cadre budgétaire pluriannuel de l'OIF de 8 ans. La Journée internationale de la Francophonie peut aussi constituer un moment opportun.

- Pour élaborer cette stratégie, un renforcement des relations de travail entre la DGP/NUOI et les différentes directions de la DGM est nécessaire, afin d'améliorer l'articulation entre les aspects « politique » et « projet ». Une intensification des liens de travail entre les deux directions générales permettrait :
 - d'objectiver et de rendre visible l'ensemble des flux financiers provenant de la DGM destinés aux institutions de la Francophonie et aux différents sujets relatifs à la francophonie ;
 - de favoriser une meilleure appropriation par la DGM de l'objet « francophonie », en s'investissant davantage sur ce sujet en lien avec les ministères et opérateurs, afin d'alimenter NUOI sur les enjeux techniques et sectoriels du pilotage des institutions de la Francophonie ;
 - de davantage encourager les postes à collaborer avec ces institutions.
- L'association de l'OIF à ces réflexions est essentiel.
- En termes de contenu, ce document identifierait :
 - 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 des contributions volontaires annuelles 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 MEAE et interministérielle, pour construire la position française à porter au sein des instances de la Francophonie.
- 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 celles qui concernent la coopération avec les pays de l'espace francophone en matière d'enseignement français à l'étranger, de coopération dans le domaine de l'éducation, de promotion de la culture et de la langue française.

Pilote	: DGP/NUOI/FR avec le concours de la DGM
Calendrier	: court terme
Priorité	: haute

Recommandation 2 : Etablir les orientations pluriannuelles relatives aux priorités de la France vis-à-vis de chaque institution, en phase avec la feuille de route Francophonie

Rappel des constats

La programmation pluriannuelle de chaque institution est construite en concertation avec les partenaires techniques et financiers, dont la France qui exprime ses priorités à cette occasion. Cette programmation recoupe, de fait, fréquemment les priorités de la France vis-à-vis de la Francophonie.

Cependant, les conventions pluriannuelles de financement des institutions (à l'exception de l'APF) fixent des objectifs très ramassés et peu précis, sur des périodes de 4 ans.

Par ailleurs, les contributions du MEAE sont très différentes : les montants s'élèvent, en ordre de grandeur, entre 0,15 et 2 M€ pour l'APF, l'AIMF et l'Université Senghor, là où la contribution à l'AUF est d'environ 20 M€. Dès lors, les attentes vis-à-vis des trois institutions hors AUF, doivent être très ciblées.

Objectif

L'objet de cette recommandation est de souligner l'importance pour la France de pouvoir énoncer clairement, suite à des concertations internes, les grandes orientations confiées par la France à chacune des quatre institutions afin qu'elles soient bien intégrées par ces dernières dans leur programmation pluriannuelle.

L'alignement des productions des quatre institutions avec les priorités de la France, gagnerait, en effet, en efficacité si chacune des institutions disposait de grandes orientations stratégiques pluriannuelles, explicitant clairement les impacts recherchés par la France, en se référant à la feuille de route « Francophonie » globale.

La revue spécifique de chaque nouvelle programmation pluriannuelle des quatre institutions au regard de la feuille de route Francophonie et des orientations des quatre institutions, permettrait de favoriser l'articulation fine de cette programmation et des priorités françaises

Contenu et modalités

- Même si la redevabilité d'une subvention publique peut s'envisager « au premier euro », elle ne peut avoir le même type de contenu pour une contribution comprise entre 0,15 et 2 M€ (APF, AIMF, Université Senghor) et la contribution à l'AUF d'environ 20 M€. Il serait de ce fait pertinent de **formuler plus clairement l'impact attendu des contributions versées par le MEAE**, en phase avec la capacité d'action plus limitée de ces acteurs (exemples : innovation, ingénierie, plaidoyer, formation des élites, positionnement de niche, etc.)
- Cette recommandation soulève des enjeux de **calendriers** de chacune des institutions, et de valeur ajoutée par rapport aux pratiques existantes. L'établissement de ces orientations pluriannuelles devrait s'adapter au calendrier de chaque institution, en lien avec le processus d'élaboration de leur propre programmation pluriannuelle, qui implique à chaque fois un important nombre d'acteurs.
- Les lois de finance étant annuelles, la méthodologie finale d'élaboration de ces orientations devra prendre en compte **l'annualité budgétaire**, qui implique que le MEAE ne puisse s'engager financièrement vis-à-vis des institutions sur une période pluriannuelle.
- L'identification des **priorités** de la France, dans le cadre d'orientations pluriannuelles, pourrait par exemple s'effectuer dans le cadre du prochain Comité interministériel de la coopération internationale et du développement (CICID), a priori prévu à l'automne 2022.

Pilote	: DGP/NUOI/FR avec le concours de la DGM
Calendrier	: court terme
Priorité	: haute

Recommandation 3: Préciser les lettres de cadrage annuelle, en phase avec les orientations pluriannuelles de chaque institution et assorties d'un cadre de redevabilité

Rappel des constats

Depuis 2019, les lettres de cadrage annuelles du MEAE formalisent de manière plus prononcée les priorités de la France pour chaque institution, au-delà des conventions d'objectifs et de moyens qui sont davantage des textes de cadrage financier que stratégique et opérationnel. Les éléments évoqués restent cependant, parfois, insuffisamment précis et hiérarchisés.

Objectif

Il s'agirait d'inscrire davantage ces lettres dans la déclinaison annuelle de la feuille de route de la France vis-à-vis de la Francophonie et les orientations pluriannuelles confiées par la France à chacune des quatre institutions. Ces lettres pourraient être assorties d'un cadre de redevabilité (indicateurs de suivi/évaluation) afin de communiquer aux institutions les éléments sur lesquels la France souhaite qu'elles rendent compte.

Contenu et modalités

- Le renforcement de la précision des lettres de cadrage annuelles, entend permettre la **déclinaison**, pour chacune des institutions, de la feuille de route Francophonie (recommandation 1) plus globale et des orientations pluriannuelles (recommandation 2). La pertinence de rédiger annuellement ces documents paraît forte, dans un contexte international mouvant et difficilement prévisible. Cette pratique permettrait d'ajuster les programmes d'action des institutions en conformité avec les évolutions du contexte.
- La **lettre de cadrage** envoyée par le-la Ministre délégué/Secrétaire d'Etat à la Secrétaire générale de la Francophonie, dans le cadre du versement de la contribution française à l'OIF, pourrait faire office de « pierre angulaire » des priorités françaises et gagnerait peut-être à être transmise également aux quatre institutions.
- Les lettres de cadrage envoyées aux institutions pourraient peut-être être complétées par une annexe technique, constitué **d'indicateurs** de suivi/évaluation. L'ajout d'indicateurs pertinents au sein de ces lettres de cadrage s'effectuerait en pleine coordination avec NUOI/EB et DGM/DPO. Ces indicateurs devraient être adaptés aux objectifs particuliers des institutions mais également aux ressources humaines disponibles au sein du MEAE et de chaque institution. Ces indicateurs devraient également s'adapter à l'objectif de soutien des institutions de la Francophonie dans leur fonctionnement et dans leur existence, qui est celui des contributions volontaires annuelles.

Pilote	: DGP/NUOI/FR avec NUOI/EB et DGM/DPO
Calendrier	: court terme
Priorité	: haute

9.3 Recommandations visant à renforcer les échanges entre acteurs français et les quatre institutions

Recommandation 4 : Formaliser la coordination interministérielle et intra MEAE annuelle préalable à l'établissement des lettres de cadrage pour chaque institution

Rappel des constats

NUOI-FR ainsi que les directions de la DGM échangent régulièrement avec les quatre ministères principalement impliqués sur la Francophonie : Education nationale, Enseignement supérieur, Culture, Intérieur

NUOI-FR ainsi que les directions de la DGM échangent séparément et régulièrement avec les quatre institutions, sous l'angle respectif de leurs positionnements et de leurs compétences au sein du MEAE (enseignement supérieur et recherche, langue française, éducation, coopération décentralisée, gouvernance, etc.).

Cependant, les méthodes de travail déjà en place méritent d'être approfondies et accentuées, afin de permettre un suivi conjoint des sujets relatifs aux institutions.

Objectif

Au-delà de ces échanges ponctuels, un temps de coordination plus formel permettrait de vérifier l'alignement de chaque ministère avec la feuille de route Francophonie, ainsi que leurs positionnements respectifs vis-à-vis des orientations émises pour chacune des quatre institutions. Ceci favoriserait la transversalité entre Francophonie institutionnelle et francophonie de projet.

Une coordination annuelle formelle entre NUOI et les services de la DGM, permettrait également de préciser et optimiser le contenu de la lettre de cadrage annuelle vis-à-vis de chacune des quatre institutions.

Les relations devraient également s'intensifier avec les autres ministères concernés par la Francophonie et les quatre institutions ; les modalités de travail avec eux devraient être revues en conséquence.

Contenu et modalités

- Pour éviter toute lourdeur, cette approche devrait être ajustée avec la pratique actuelle, dans laquelle des concertations entre services du MEAE ainsi que des ministères et opérateurs concernés ont systématiquement lieu en amont des conseils d'administration, au sein desquels siège NUOI, et en amont des lettres de cadrage.
- S'agissant de la coordination interministérielle, NUOI/FR a évoqué en atelier de recommandations, l'hypothèse d'un travail en plusieurs strates :
 - définir des objectifs communs s'agissant de l'action de la France en Francophonie (voir recommandation 1).
 - une fois ces grands objectifs stratégiques définis dans leurs grandes lignes, assurer leur suivi et maintenir l'échange par des réunions :
 - mensuelles à l'Élysée sur la Francophonie (un format similaire existe déjà mais gagnerait à être consolidé ce qui permettrait un travail sur la durée et pas simplement de gérer les sujets ponctuellement quand ils se présentent) ;

- intra-ministérielles à caractère général sur la Francophonie, à une périodicité à définir ;
- à niveau technique par des réunions préalables aux réunions du Comité conjoint France-Francophonie et de ses réunions de suivi.

Pilote	: DGP/NUOI/FR avec le concours de la DGM
Calendrier	: court terme
Priorité	: haute

Recommandation 5 : Programmer une journée de dialogue annuel entre l'ensemble des acteurs français concernés et chacune des quatre institutions

Rappel des constats

La grande diversité des acteurs impliqués au regard de chacune des quatre institutions, ainsi que la limitation des ressources humaines de NUOI/FR rendent difficiles le développement de l'interaction régulière entre les parties.

L'évaluation a constaté un manque de lisibilité des activités menées par les quatre institutions de la part des acteurs français.

Objectif

Une journée complète de dialogue entre l'ensemble des acteurs français concernés et chacune des quatre institutions pourrait être organisée chaque année.

La journée de dialogue annuel entre l'ensemble des acteurs français concernés et chacune des quatre institutions devrait permettre de renforcer le dialogue entre les institutions et le MEAE (NUOI et DGM)/les autres ministères, mais aussi de donner davantage à voir leurs activités. Ceci permettrait de capitaliser sur les enseignements tirés par les diverses institutions, à propos des actions menées et de leur impact sur le terrain, et d'encourager les synergies potentielles, en lien avec les démarches menées par l'OIF.

Elle serait également positionnée au niveau de l'appropriation opérationnelle des lettres de cadrage déjà définies, de façon à évoquer concrètement les modalités de mise en œuvre de ces dernières

Contenu et modalités

- Ces journées pourraient s'inscrire dans le prolongement des rencontres déjà lancées par NUOI/FR :
 - le Comité conjoint, créé en 2019, ainsi que ses réunions de suivi,
 - la journée d'échanges du 15 décembre 2021 avec le réseau des Conseillers de coopération et d'action culturelle (COCAC), en marge de leur venue annuelle à Paris,
 - la journée de visio-conférence du 9 juin 2022 en présence des représentants des quatre institutions et de l'ensemble des correspondants Francophonie du réseau diplomatique, culturel et consulaire,
 - les concertations organisées également entre acteurs français de façon « individualisée », par institution, par exemple en amont des Conseils d'administration de l'Université Senghor et de l'AUF, ou vis-à-vis de l'AIMF (ex : réunion du 12 mai 2022 entre NUOI/FR, DGM/DAECT et la Mairie de Paris) et de l'APF (préparation des missions sur le terrain).
- Le format de ces rencontres pourrait être écourté d'une journée à une demi-journée par exemple, afin d'éviter que celles-ci soient chronophages pour les acteurs.

Pilote	: DGP/NUOI/FR avec le concours de la DGM
Calendrier	: court terme
Priorité	: haute

Recommandation 6 : Favoriser la mobilisation des quatre institutions dans les stratégies thématiques du MEAE et dans l'action des ambassades

Rappel des constats

La Francophonie occupe une faible place dans les stratégies thématiques élaborées par le MEAE. Sur les sept stratégies élaborées entre 2014 et 2020, seuls deux intègrent significativement la Francophonie et aucune ne cite l'une des quatre institutions.

En ce qui concerne les postes (cf. enquête en ligne, annexe 3), les échanges sont rares avec l'APF, l'AIMF et l'Université Senghor. Parmi les 64 ambassades ayant renseigné la fréquence de leurs interactions avec l'AUF, la majorité (55%) indique que les échanges avec l'institution se font de manière ponctuelle, et 14% affirment que ces interactions sont très rares.

Objectif

Il s'agirait de favoriser l'implication éventuelle des quatre institutions dans la mise en œuvre des priorités définies par le MEAE sur une stratégie spécifique.

Il conviendrait également de permettre aux postes de disposer d'une information plus ciblée et plus proche sur la mise en œuvre de la programmation de chacune des quatre institutions pour l'année à venir.

Contenu et modalités

- NUOI/FR est en mesure de mettre en contact les postes avec les opérateurs, de faciliter les contacts et les échanges. En revanche, la stratégie des postes, sur le fond, relève de la DGM et des directions géographiques qui ont donc plus de latitude pour définir le contenu de la coopération facilitée par NUOI.
- Le renforcement du rôle des postes pourrait passer par une information de ceux-ci sur les programmations et activités des institutions, mais également par le ciblage de certaines zones géographiques prioritaires selon les institutions. Le ciblage géographique permettrait de pallier l'hétérogénéité des degrés d'appropriation des institutions par les postes et de mettre en évidence les opportunités de collaboration entre les institutions et les postes.
- Ces présentations pourraient prendre une forme similaire au webinaire organisé par NUOI au mois de juin 2022, qui rassemble l'OIF, ses opérateurs, l'APF ainsi que les SCAC.
- Dans la continuité de cette recommandation, la sous-direction ESR a indiqué souhaiter organiser elle-aussi un webinaire auprès des SCAC, sur le thème de la francophonie universitaire.
- Plus spécifiquement, s'agissant des campus numériques francophones, une réunion annuelle élargie à l'ensemble du staff du CNF au sein même du Campus, pourrait être organisée, au-delà des échanges déjà existant entre le SCAC et les directions régionales de l'AUF. Ce temps d'échange serait l'occasion de présenter le plan d'action annuel du CNF et, sur cette base, de discuter des synergies potentiellement à créer avec les services de l'Ambassade. Ces rencontres permettraient de poursuivre un double objectif : améliorer la connaissance des actions du CNF au niveau des Ambassades qui les connaissent peu ; formaliser et rendre plus efficace la coordination

entre SCAC et CNF dans les pays où ils sont respectivement impliqués dans des actions au périmètre proche.

Pilote	: DGM et AUF / US / APF / AIMF
Calendrier	: moyen terme
Priorité	: moyenne

9.4 Recommandations visant à favoriser la redevabilité

Recommandation 7 : Mettre en place un cadre de redevabilité plus précis des activités, dépenses et stratégies des quatre institutions, au regard des priorités françaises

Rappel des constats

Les quatre institutions suivent les activités, dont elles rendent compte à leurs bailleurs. L'AUF se distingue par la production récente de rapports de suivi plus organisés, qui demeurent essentiellement descriptifs.

Le cumul des contributions financières des différents acteurs français aux quatre institutions de la Francophonie, réalisé pour les besoins de l'évaluation par DPO/EVA et NUOI/FR, a représenté un travail important et pertinent.

Les quatre institutions coopèrent peu ensemble. Il n'existe pas non plus de capitalisation commune, ni de synergies dans la mise en œuvre de priorités communes ou la levée de fonds bi- et multilatéraux

Objectif

L'élaboration d'une note annuelle sur la mise en œuvre des priorités de la France par chacune des quatre institutions, permettrait de rendre compte des objectifs fixés dans les lettres de cadrage.

La mise à jour annuelle de tableaux des contributions financières (incluant les contributions volontaires annuelles et aides financières au projet) serait utile pour disposer d'une information globale pertinente.

L'identification de thèmes de travail commun à plusieurs des quatre institutions, rétrospectifs ou prospectifs, permettrait de favoriser le partage et la synergie des actions et des priorités.

Contenu et modalités

- Le dialogue entre l'AUF et NUOI permettant à l'AUF de rendre compte de ses activités par rapport aux priorités françaises est déjà fonctionnel, et pourrait inclure une dimension davantage évaluative.
- En 2021, l'ensemble des institutions ont répondu à la lettre de cadrage signée par le Ministre délégué, en précisant les modalités d'utilisation de la contribution française, ce qui constitue déjà une bonne pratique.
- L'AIMF, l'APF et l'Université Senghor pourraient adapter la pratique AUF à leurs moyens et au niveau de subventionnement de la France, afin de contribuer à une mise en visibilité plus importante de leurs activités, et de mettre en valeur en quoi elles contribuent effectivement aux priorités françaises (notamment en capitalisant sur les éléments déjà transmis à l'OIF ou aux autres bailleurs comme la Commission européenne). L'enjeu est de formaliser l'exigence du MEAE en matière de

redevabilité des quatre institutions et d'en définir une base commune en tenant compte des spécificités de chacune des institutions.

- L'objectif est, pour les institutions, d'envisager cet exercice de redevabilité non pas comme un élément additionnel et contraignant arrivant en bout de chaîne, mais comme un exercice essentiel et constitutif de leurs activités, venant en appui de la relation institutionnelle entretenue avec le gouvernement français au regard de ses priorités et de la transparence exigée sur l'impact de ses actions vis-à-vis du contribuable. Les ressources nécessaires pour ce faire doivent être anticipées et dimensionnées en conséquence.
- Cet exercice de redevabilité a également vocation à rendre plus visible la Francophonie, dans ses volets politique (NUOI) et projet (DGM), en cohérence avec les premières recommandations. Les types d'échange permettant de valoriser cette redevabilité sont encore à définir et/ou pourront s'articuler avec les réunions et échanges déjà organisés (comités conjoints France-Francophonie, webinaire auprès des SCAC à venir, rencontre de l'AUF avec le Secrétaire d'Etat...)
- La délégation des programmes et des opérateurs (DPO) de la DGM peut mettre à disposition son expertise en matière de pilotage et suivi des opérateurs, de définition d'objectifs et d'indicateurs, à travers des ateliers de partage de bonnes pratiques, déployés en interne et éventuellement auprès des institutions.
- Les exercices de redevabilité peuvent également se décliner à un niveau plus local et ne pas se cantonner à l'échelle de l'administration centrale du ministère et des sièges des institutions. En effet, une amélioration du dialogue entre les représentations locales ou régionales des institutions et les postes (ambassades) permettrait davantage de synergies et un suivi plus affiné des activités menées par les institutions.

Pilote	: NUOI/FR et DGM/DPO, en relation avec AUF / US / APF / AIMF
Calendrier	: moyen terme
Priorité	: haute

Recommandation 8 : Faire remonter au comité conjoint annuel l'ensemble des informations relatives à la mise en œuvre annuelle des orientations de chaque institution

Rappel des constats

Deux comités conjoints France-Francophonie se sont tenus, respectivement le 13 juin 2019 et le 4 décembre 2020. Ils ont fourni une série d'orientations opérationnelles qui matérialisent les priorités communes de la France et de la Francophonie.

La pandémie Covid a empêché la tenue de cette réunion en 2021.

Objectif

Le comité conjoint devrait permettre de rendre compte au plus haut niveau politique, du suivi et de l'évaluation des actions conduites par les quatre institutions, et de formuler en conséquence les éventuelles inflexions nécessaires pour leurs orientations pluriannuelles.

Contenu et modalités

- Il est prévu d'organiser un troisième Comité-conjoint de « haut niveau » à l'automne 2022, qui permettra notamment d'évoquer cette évaluation.

- En parallèle des Comités conjoints de « haut niveau », se tiennent des réunions techniques, beaucoup plus nombreuses, portant soit sur des zones géographiques (Afrique, Asie, Haït et Liban), soit sur des thématiques (économie, culture, environnement, langue ou sports).
- Dans cette configuration, et alors que l'OIF est en pilotage pour la Francophonie, il conviendrait de ne pas se substituer à elle dans son rôle de coordination des opérateurs (notamment lors des « conseils de coopération », que préside la Secrétaire générale).
- Pour la suite, les réunions plénières du Comité conjoint pourraient permettre de définir ensemble les missions assignées par la France et reprendre ces missions dans les stratégies annuelles. Cela impliquerait de mener une réflexion sur le calendrier à retenir afin de coordonner la tenue des comités conjoints, l'élaboration des stratégies annuelles et l'envoi de lettres budgétaires.

Pilote	: NUOI/FR, en relation avec AUF / US / APF / AIMF
Calendrier	: court terme
Priorité	: haute



19, villa Croix-Nivert - 75015 Paris – Tél. : 01 80 05 16 05

www.planetepublique.fr