



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

*Liberté
Égalité
Fraternité*

Synthèse

Évaluation de la contribution du ministère de l'Europe et des Affaires étrangères à quatre institutions de la Francophonie : Agence universitaire de la Francophonie, Assemblée parlementaire de la Francophonie, Association internationale des maires francophones, Université Senghor



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

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

Auteurs



François Mouterde, directeur associé Planète Publique
Jeanne Royer, consultante confirmée Planète Publique

Learning Avenue

Fabrice Hénard, directeur associé Learning Avenue
Marta Semplici, consultante senior Learning Avenue

Remerciements

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

Sous la coordination de

Natasha Butler, Véronique Picard-Barreix et Marguerite Salles

Pôle de l'évaluation et de la performance, Délégation des programmes et des opérateurs, Direction générale de la mondialisation, de la culture, de l'enseignement et du développement international, ministère de l'Europe et des Affaires étrangères.

Groupe de référence de l'évaluation

Présidé par **Marie-Béatrice Levaux**, référente Francophonie au Conseil économique, social et environnemental.

Le groupe de référence pluraliste rassemblait :

- les services du MEAE concernés (Délégation aux affaires francophones, Sous-direction de l'enseignement supérieur et de la recherche, Sous-direction de la langue française et de l'éducation, Délégation pour l'action extérieure des collectivités territoriales, Pôle genre, éducation, population et jeunesse) ;
- les quatre institutions de la Francophonie concernées (Agence universitaire de la Francophonie, Assemblée parlementaire de la Francophonie, Association internationale des maires francophones, Université Senghor) ;
- les ministères et opérateurs français (ministère de l'Enseignement supérieur, de la Recherche et de l'Innovation, ministère de l'Éducation nationale et de la Jeunesse, ministère de la Culture, Agence française de développement) ;
- des parlementaires, des représentants du monde de la recherche et de la société civile (Commission nationale de la coopération décentralisée, Association des maires de France, association Regards de femmes).

Table des matières

- 5** Introduction
La démarche d'évaluation
- 7** Chapitre 1
Une contribution française significative
à des institutions très spécifiques
- 11** Chapitre 2
Des priorités stratégiques françaises claires
auprès des quatre institutions et davantage
affirmées en fin de période mais dans un cadre
encore insuffisamment précis
- 15** Chapitre 3
Des priorités françaises intégrées par
les quatre institutions dans leurs stratégies
et activités à travers différents mécanismes
- 17** Chapitre 4
Quatre institutions appréciées et contribuant
effectivement aux priorités françaises
mais manquant de visibilité
- 21** Chapitre 5
Des contributions françaises aux quatre institutions
sans incohérences avec les autres interventions
françaises, mais manquant de complémentarités
- 25** Chapitre 6
Des pratiques formalisées de compte rendu
encore imparfaites
- 27** Conclusions
et recommandations

Introduction

La démarche d'évaluation

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 multilatérale¹. Ces institutions sont structurées autour de l'Organisation internationale de la Francophonie (OIF) et liées entre elles par la Charte de la Francophonie, adoptée en 1997.

L'AUF est un réseau mondial d'établissements d'enseignement supérieur francophones.

L'AIMF constitue un espace d'échanges entre les maires francophones et un réseau de coopération pour le renforcement de la démocratie locale. **L'APF** est une organisation interparlementaire œuvrant à la promotion de la démocratie, de l'État de droit et des droits de la personne dans l'espace francophone. Enfin, **l'Université Senghor** poursuit des missions de formation en français de cadres spécialisés, en partenariat avec les établissements nationaux, à Alexandrie (siège) et dans 12 autres pays (campus décentralisés).

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 quatre institutions sur la période 2014-2020**.

L'évaluation devait en premier lieu apporter une **meilleure connaissance** de l'articulation de la contribution du MEAE aux actions de chaque institution. Elle visait également à proposer un jugement argumenté sur la **performance et l'efficacité de la contribution française**. Enfin, elle devait formuler des recommandations afin d'affiner le positionnement du Ministère et d'**optimiser son futur soutien financier**.

De ces objectifs découlaient cinq questions d'évaluation :

1. dans quelle mesure les priorités françaises permettent-elles l'orientation des quatre institutions ?
2. dans quelle mesure les priorités françaises sont-elles intégrées aux orientations et programmes des quatre institutions ?
3. quelles ont été les contributions effectives des quatre institutions aux priorités françaises ?
4. quelles appréciations peut-on porter sur la cohérence et complémentarité des contributions des quatre institutions avec les interventions bilatérales et multilatérales relevant des mêmes champs ?
5. le suivi et le retour sur les priorités françaises sont-ils satisfaisants ?

L'évaluation s'est déroulée de mars 2021 à juin 2022. Quatre outils d'investigation ont été utilisés : une analyse documentaire approfondie ; 61 entretiens avec les ministères et opérateurs français, les quatre institutions concernées et des acteurs multilatéraux ; une enquête en ligne ayant bénéficié de 122 réponses d'ambassades et représentations permanentes ; quatre études de cas réalisées sur la base de 56 entretiens additionnels y compris avec des acteurs locaux et ministères étrangers et 3 groupes de discussion bénéficiaires. Les quatre études de cas ont permis d'approfondir certains sujets spécifiques :

- les campus numériques de l'AUF ;
- la promotion des élites francophones locales (autour de l'ESFAM notamment) ;
- les activités et partenariats entre l'AIMF, l'APF et le MEAE dans le champ du soutien à l'état civil ;
- les contributions de l'AUF aux projets du Fonds de solidarité pour les projets innovants (FSPI) financés par le MEAE.

¹ La Francophonie multilatérale, décrite dans ce rapport, est un dispositif institutionnel promouvant le français et la coopération politique, éducative, économique et culturelle au sein des États et gouvernements membres. Elle est distincte de la francophonie (sans majuscule), qui fait référence plus largement à l'ensemble des peuples et organisations parlant le français.

Chapitre 1

Une contribution française significative à des institutions très spécifiques

QUATRE INSTITUTIONS AU POSITIONNEMENT SECTORIEL OU INSTITUTIONNEL BIEN SPÉCIFIQUE

L'Agence universitaire de la Francophonie regroupe 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, la recherche et 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 en place des campus numériques francophones, des « laboratoires de fabrication² », des centres d'employabilité francophones, des formations universitaires et professionnalisantes ainsi que des programmes de recherche.

Sur la période d'évaluation, la contribution volontaire du MEAE à l'AUF s'élève, en moyenne annuelle, à un peu plus de 20 millions d'euros, représentant plus de la moitié du budget total de l'AUF. Le MEAE et l'Agence française de développement (AFD), opérateur du ministère, ont également soutenu financièrement des projets de l'AUF à hauteur respectivement de plus de 600 000 euros et de 4 millions d'euros en 2020. Plusieurs autres ministères français ont également soutenu financièrement des



↑ Programme APPRENDRE de l'AUF, 2019. © AUF

2. Appelés aussi « FabLab » (lieux ouverts au public et donnant accès à des outils pilotés par ordinateurs)

projets de l'AUF (Enseignement supérieur et Recherche, Culture, Intérieur).

L'Association internationale des maires francophones regroupe les maires de plus 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 programmes de solidarité en appui aux villes francophones en développement, d'amélioration des conditions de vie des populations, ou encore 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 plaidoyer, notamment pour renforcer le lien entre le local et le national, de diplomatie des villes, de promotion de la démocratie et du développement durable, ainsi que de modernisation des services municipaux. 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 million d'euros représentant environ 20 % du budget total de l'AIMF.

L'Assemblée parlementaire de la Francophonie est composée de 91 parlements et organisations interparlementaires ayant en commun la langue française.

Elle mène des activités parlementaires (débat, propositions et échanges d'informations, avis et recommandations, propositions de résolutions et 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.

En outre, elle conduit 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 soutien en faveur des parlements en sortie de crise.

La contribution volontaire moyenne annuelle du MEAE sur la période d'évaluation, s'élève à 130 000 euros, soit moins de 10 % de son budget total. Des contributions matérielles et humaines proviennent également de l'Assemblée nationale et du Sénat français.

L'Université Senghor forme 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'Haïti. Les formations sont déployées à son siège à Alexandrie et sur ses campus décentralisés dans 12 pays, en partenariat avec des institutions nationales de référence (21 institutions partenaires).

Les formations dispensées à Alexandrie correspondent à des thématiques d'intérêt commun, tandis que les formations proposées sur les campus sont développées en réponse aux demandes spécifiques des acteurs et des publics locaux.

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



↑ 47^e Session de l'Assemblée parlementaire de la Francophonie organisée à Kigali, au Rwanda, en juillet 2022.
© APF

DES CONTRIBUTIONS DE LA FRANCE SIGNIFICATIVES ET GLOBALEMENT STABLES SUR LA PÉRIODE

Les tableaux ci-après récapitulent, par institution, les financements émanant de ministères et d'opérateurs français, sur la période couverte par l'évaluation.

AUF

Montants en milliers d'euros	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Total
MEAE (contribution volontaire)	22 275	21 595	20 300	20 000	19 200	19 500	18 806	141 676
MEAE (financement de projets)	389	323	232	95	210	520	655	2 424
Autres ministères : Enseignement supérieur et recherche, Culture, Intérieur (financement de projets)	2 200	1 800	2 260	2 085	2 500	2 353	2 520	15 718
AFD (financement de projets)	1 333	2 403	1 951	1 188	1 534	3 337	4 363	16 109
Total	26 197	26 121	24 743	23 368	23 444	25 710	26 344	175 927

AIMF

Montants en milliers d'euros	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Total
MEAE (contribution volontaire)	1 377	1 300	1 200	1 200	2 300	1 950	1 700	11 027
Ministère de l'Enseignement supérieur et de la Recherche, ministère de l'Éducation nationale et de la Jeunesse	100	90	80	60	40	30	20	420
AFD (financement de projets)		10	75	75	50	50		260
Total	1 477	1 400	1 355	1 335	2 390	2 030	1 720	11 707

Université Senghor

Montants en milliers d'euros	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Total
MEAE (contribution volontaire)	1 570	1 502	1 400	1 400	1 300	1 400	1 400	9 972
AFD (financement de projets)							50	50
Total	1 570	1 502	1 400	1 400	1 300	1 400	1 450	10 022

APF

Montants en milliers d'euros	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Total
MEAE (contribution volontaire)	117	117	117	117	130	160	160	918

Total général des financements français aux quatre institutions de la Francophonie

Montants en milliers d'euros	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Total
	29 361	29 140	27 615	26 220	27 264	29 300	29 674	198 574

Dans l'ensemble, les montants des contributions françaises aux quatre institutions paraissent **stables** sur la période évaluée (de 2014 à 2020).

Les **contributions volontaires** (financement annuel non fléché) **du MEAE constituent la principale contribution étatique de chacune de ces institutions**. Elles ont baissé en moyenne chaque année pour l'AUF et en début de période pour l'Université Senghor, mais ont augmenté pour l'APF et l'AIMF. En parallèle, le montant des autres financements (**financements de projets**) provenant du MEAE et de l'AFD à destination de l'AUF a été multiplié respectivement par 1,6 et 3,3 entre 2014 et 2020.

L'AUF est l'institution au budget le plus **important** et avec la contribution française de loin la plus importante des quatre. Sur la période, la contribution française à cette institution s'est donc maintenue au global, mais emprunte aujourd'hui des voies financières plus différenciées et plus ciblées qu'auparavant.

Chapitre 2

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

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. Les priorités françaises exprimées auprès des quatre institutions peuvent être réparties en trois niveaux :

1. les priorités stratégiques en matière de coopération qui concernent l'ensemble de l'action de la France ;
2. les priorités stratégiques en matière de Francophonie ;
3. les priorités opérationnelles auprès de chacune des quatre institutions.

DES PRIORITÉS STRATÉGIQUES FRANÇAISES CLAIRES EN MATIÈRE DE COOPÉRATION

Les priorités stratégiques en matière de coopération peuvent être identifiées dans les discours présidentiels, les positions adoptées par le ou la ministre des Affaires étrangères ou secrétaire d'État en charge de la Francophonie, les orientations fixées par le Comité interministériel de la coopération internationale et du développement (CICID) et les débats parlementaires.

Dans ce cadre, la contribution de la France aux institutions de la Francophonie répond tout d'abord à des orientations **géopolitiques**. Quatre grandes logiques peuvent être identifiées :

- une logique d'alliance, qui relève de l'action sur les États, et passe par le soutien à la Francophonie multilatérale et par la participation aux instances et aux réseaux politiques ;
- une logique d'influence, qui concerne davantage l'action sur les sociétés et repose sur la promotion de la langue française ainsi que la coopération et l'action culturelle ;
- 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 ;
- enfin, 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.

Ainsi, les logiques d'influence, de réseau et de pluralité semblent concerner l'ensemble des quatre institutions de la Francophonie, tandis que la logique d'alliance est davantage portée par l'APF et, dans une moindre mesure, l'AIMF.

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. Le relevé de conclusion de la dernière réunion du CICID, le 8 février 2018, définit les orientations de la politique française de coopération internationale et d'aide au développement.

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, comme la stratégie relative à l'éducation, la formation professionnelle et l'insertion (2017-2021), ainsi que la stratégie pour l'égalité entre les femmes et les hommes (2018-2022). Toutefois, les institutions de la Francophonie sont peu référencées dans ces documents de portée transversale.



↑ Pose de la première pierre du nouveau campus de l'Université Senghor en présence du délégué français aux affaires francophones du MEAE et du professeur Hany Helal, président du conseil d'administration de l'Université Senghor. © Université Senghor



↑ Atelier des coordonnateurs des campus Senghor, février 2022 © Université Senghor

DES PRIORITÉS FRANÇAISES POUR LA FRANCOPHONIE RÉPARTIES ENTRE PLUSIEURS SOURCES

Concernant l'identification de priorités stratégiques globales de la France pour les institutions de la Francophonie spécifiquement, deux documents peuvent être mis en avant. En premier lieu, la stratégie *Une ambition pour la langue française et le plurilinguisme*, portée 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 des actions menées avec l'AUF : programme APPRENDRE, Maison des étudiants de la francophonie à la Cité Internationale universitaire de Paris, ainsi que les partenariats universitaires. 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 l'AUF, l'APF, l'AIMF et l'Université Senghor, y sont mises en avant : **la langue française et le plurilinguisme, la jeunesse, et l'égalité femmes-hommes**.

Mais ces documents restent partiels et n'établissent pas de liens systématiques entre l'ensemble des grandes priorités françaises en matière de coopération et chacune des quatre institutions 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. Il doit toutefois être noté que le sommet de Djerba, reporté à deux reprises en 2020 et 2021, aurait pu être l'occasion de prononcer un nouveau discours fédérateur⁴.

De plus, 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. La Francophonie se situe 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

³. Le programme « Appui à la professionnalisation des pratiques enseignantes et au développement de ressources » (APPRENDRE) est mis en œuvre par l'AUF depuis 2018, avec l'appui financier de l'AFD. Il propose de développer les compétences et d'améliorer la réussite des élèves au primaire, au collège et au lycée à travers la mise en place d'un enseignement-apprentissage efficace dans 26 pays francophones. APPRENDRE est un pourvoyeur d'expertise et de mise en réseau de praticiens, cadres éducatifs, universitaires et chercheurs, prioritairement destiné aux directions techniques des ministères de l'Éducation et aux formateurs/encadreurs d'enseignants.

⁴. Le sommet a finalement pu se tenir à Djerba les 19 et 20 novembre 2022 en présence du président de la République. La France y a annoncé qu'elle accueillerait le sommet de 2024.

technique de la France dans les secteurs jugés stratégiques. Ainsi, la Francophonie tient une place limitée dans les stratégies sectorielles du MEAE et garde une vocation généraliste, à la manière du système des Nations unies. La Francophonie reste, dans la stratégie extérieure de la France, une **priorité diffuse et généraliste**, à la manière du système des Nations unies.

DES PRIORITÉS OPÉRATIONNELLES **EXPRIMÉES AUPRÈS DE CHACUNE** **DES QUATRE INSTITUTIONS** **DE MANIÈRE PLUS AFFIRMÉE** **EN FIN DE PÉRIODE**

La France signe avec chacune des quatre institutions des conventions d'objectifs et de moyens, qui sont davantage des textes de cadrage financier que des documents stratégiques et opérationnels. En revanche, le **formalisme est plus explicite depuis 2019** avec des lettres de cadrage annuelles transmises par le MEAE qui décrivent les priorités de la France pour chaque institution.

Au sein de ces lettres, de grandes orientations sont rappelées, mais des priorités plus spécifiques selon les champs d'activité des institutions sont également évoquées. Ces priorités par institution, qui constituent un progrès par rapport à la période antérieure, restent cependant libellées de manière très synthétique et ne sont pas assorties de précisions ou d'indicateurs susceptibles de mieux faire 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, depuis 2019, un courrier du secrétaire d'État à la Francophonie, adressé à la secrétaire générale de la Francophonie, indique également formellement à cette dernière, les priorités de la France vis-à-vis de la Francophonie multilatérale.

En dehors de ces orientations explicites de la France, les entretiens réalisés montrent des pratiques renforcées d'échanges formels et informels entre le MEAE et les quatre institutions. Ainsi, des échanges informels ont régulièrement lieu sur la base des textes précédemment cités, avec la Délégation des affaires francophones du ministère (NUOI/ Délégation aux affaires francophones), mais également avec les directions sectorielles de la Direction générale de la mondialisation, de la culture, de l'enseignement et du développement international (DGM) et les ministères concernés par les enjeux techniques de coopération.

Des rencontres formelles ont également lieu, d'une part lors des Conseils d'administration de l'AUF et de l'Université Senghor auxquels le MEAE participe, mais également au sein d'instances *ad hoc*. Sous impulsion présidentielle, un comité conjoint France-Francophonie a été mis en place en 2019 à haut niveau (ministériel) afin de renforcer l'interconnaissance des différents acteurs et d'identifier des priorités concrètes de coopération entre la France et les institutions de la Francophonie.

Chapitre 3

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

UNE ARTICULATION COHÉRENTE ENTRE PRIORITÉS FRANÇAISES ET PROGRAMMATION DES QUATRE INSTITUTIONS

Il convient d'abord de noter que la France et les quatre institutions francophones **partagent 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.

Une **cohérence significative** entre les orientations des quatre institutions et les priorités françaises peut ensuite être observée en analysant la programmation pluriannuelle et les stratégies des quatre institutions. Leurs programmations et stratégies ne se résument évidemment pas aux seules priorités affirmées par la France mais l'analyse montre des recouvrements importants tout au long de la période, entre priorités de la France et orientations des



↑ Projet FEDACAM : électrification solaire de 8 communes du Cameroun mené par le Réseau des femmes élues locales du Cameroun avec l'appui de l'AIMF, en partenariat avec l'ADEME, le FEICOM et la Fondation Veolia. © AIMF

quatre institutions. On comprend qu'elles ont été établies en tenant compte des débats conduits avec le MEAE et les autres ministères français. Cela apparaît encore plus clairement durant la période 2014-2020 que précédemment.

DES MÉCANISMES INSTITUTIONNELS DIFFÉRENCIÉS ENTRE LES QUATRE INSTITUTIONS, MAIS FOURNISSANT UN CADRE D'ÉCHANGE À HAUT NIVEAU

Du fait des statuts de l'AUF et de l'Université Senghor, la France participe régulièrement et officiellement aux conseils d'administration de chacune des deux structures et peut ainsi faire valoir directement ses priorités. 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.

En revanche, du fait de leur vocation à rassembler des élus locaux ou nationaux, l'AIMF et l'APF ne peuvent accueillir dans leur assemblée générale le représentant de l'État français. Cependant, la France dispose de **relations privilégiées** avec l'AIMF et l'APF, même sans participation officielle à la gouvernance des deux institutions. Pour les deux institutions, le représentant du MEAE peut participer sans vote aux instances. Cette proximité est accentuée par l'implantation parisienne des deux structures. S'agissant de l'APF, des moyens matériels (locaux) et humains (personnels de l'Assemblée nationale et du Sénat) sont mis à disposition par la France.

DES PRIORITÉS FRANÇAISES RELAYÉES AUPRÈS DES INSTITUTIONS DE LA FRANCOPHONIE À TRAVERS DES CONTRIBUTIONS FINANCIÈRES ET NON-FINANCIÈRES

Les priorités françaises sont également intégrées à la programmation opérationnelle des quatre institutions et le financement du MEAE 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 sur la période (voir chapitre 1) et constitue la principale contribution étatique.

Les **appuis immatériels** jouent également un rôle important. Les institutions prennent en compte les priorités françaises, car elles peuvent bénéficier d'une expertise française diversifiée et 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. Les institutions peuvent également s'appuyer sur le réseau que le MEAE et les ministères animent dans l'espace francophone et international. Enfin, la contribution financière française permet aux institutions de consolider leurs plaidoyers et leurs levées de fonds auprès d'autres bailleurs.

DES PRIORITÉS FRANÇAISES RELAYÉES DE MANIÈRE RÉGULIÈRE LORS D'ÉCHANGES AVEC L'ADMINISTRATION CENTRALE, ET PONCTUELLEMENT AUTOUR DE PROJETS DE COOPÉRATIONS MIS EN ŒUVRE PAR LES AMBASSADES

La Délégation aux affaires francophones et les directions sectorielles du MEAE (en particulier à la Direction générale de la mondialisation, de la culture, de l'enseignement et du développement international) ont des échanges réguliers et fluides avec les quatre institutions de la Francophonie. Les entretiens réalisés montrent que ces échanges sont fortement structurés par les différentes stratégies et orientations adoptées par la France et les quatre institutions.

Le relais des priorités françaises s'effectue également par des **projets ciblés de développement** portés par les ambassades. Les projets du Fonds de solidarité prioritaire pour les projets innovants (FSPI), notamment, qui permettent aux ambassades de mener sur le terrain des actions innovantes à impact rapide et fortement visibles au bénéfice des populations locales, sont ainsi mobilisés par les ambassades 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. Sur la période 2014-2020, 44 projets représentant un montant de plus de 22,6 millions d'euros peuvent ainsi être identifiés comme impliquant l'AUF en tant qu'opérateur, membre du pilotage du projet, partenaire, cobailleur ou même bénéficiaire des effets du projet (les projets étant diversifiés et multipartenariaux, l'AUF n'a pas été financée à cette hauteur).

Chapitre 4

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

DES CONTRIBUTIONS EFFECTIVES DES QUATRE INSTITUTIONS AUX PRIORITÉS FRANÇAISES

Les quatre institutions contribuent à décliner de nombreuses priorités françaises. Il n'existe pas de priorités françaises « orphelines » qui ne seraient pas couvertes dans les missions attribuées à ces quatre institutions.

Une grande majorité des interventions visent la promotion de la langue française et de la diversité culturelle. Ainsi, l'Université Senghor propose une offre de formation francophone. L'établissement spécialisé de la Francophonie pour l'administration

et le management (ESFAM), dépendant de l'AUF et basé à Sofia en Bulgarie, a pour mission de former les élites francophones en Europe centrale et orientale. L'AIMF et l'AUF investissent dans des équipements et infrastructures qui facilitent l'apprentissage et l'usage du français. L'APF soutient le renforcement des parlements de jeunes au sein de ses parlements membres afin d'y développer la francophonie.

Les questions de paix, démocratie, droits de l'homme et égalité femmes-hommes sont 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 est traité principalement par l'AIMF, tandis que



↑ Cérémonie de remise de diplôme de l'ESFAM. © AUF

L'APF anime de nombreux séminaires de parlementaires francophones. Le champ du soutien à l'état civil est également investi par l'APF, tandis que l'AIMF s'en est progressivement désinvestie, faute de moyens suffisants.

Les interventions relatives à l'éducation, la formation et l'enseignement supérieur concernent particulièrement les activités de l'AUF et de l'Université Senghor, que ce soit via les infrastructures, les formations initiales et continues ou les programmes structurants (exemples : IFADEM, APPRENDRE).

Enfin, le développement urbain, du numérique et de l'entrepreneuriat est traité dans une intervention de l'AUF dans le cadre des campus numériques francophones, des « laboratoires de fabrication » ou des réseaux de recherche. De son côté, l'AIMF s'implique particulièrement dans cette mission à travers ses plaidoyers ou son appui à la conception de projets urbains.

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 davantage la complémentarité de leurs 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.

UNE PERFORMANCE GLOBALEMENT APPRÉCIÉE

L'évaluation confirme la capacité de mise en œuvre par les quatre institutions de programmes emblématiques et reconnus. Les partenaires interrogés et l'enquête menée auprès des ambassades 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 emblématiques de la capacité de l'AUF à gérer des programmes complexes qui œuvrent pour les objectifs de la Francophonie. Les études de cas ont par ailleurs mis en avant la capacité d'adaptation de l'AUF pour remédier à des insuffisances identifiées. Ainsi, les campus numériques francophones implantés dans les universités partenaires, à l'origine des lieux fournissant un accès internet et une bibliothèque numérique, sont en train d'évoluer vers un modèle enrichi incluant des systèmes de visioconférences et des espaces de formation et *coworking*.

De son côté, l'**Université Senghor** n'est pas une université au sens classique du terme, mais propose une formation continue de qualité, en français, aux professionnels



↑ Programme communautaire d'accès à l'eau mené par le conseil régional de Nouakchott avec l'appui de l'AIMF, en partenariat avec la Ville de Lausanne et les communes du Canton de Vaud. © AIMF



↑ Rentrée universitaire 2021 à l'Université Senghor d'Alexandrie. © Université Senghor

africains. Ses campus décentralisés ont été mis en place dans 12 pays en tenant compte des besoins locaux de formation à travers des cursus courts et certifiés.

L'AIMF dispose de plusieurs fonds afin de mettre en œuvre les projets et programmes de solidarité en appui aux villes francophones en développement. Le fonds de coopération, outil privilégié du réseau, est centré sur les infrastructures urbaines et l'amélioration des conditions de vie des populations (pour des investissements à hauteur d'en moyenne 5 millions d'euros par an). Il contribue ainsi à animer la coopération décentralisée française, même si cette action est plus juxtaposée que coordonnée avec celle de la Délégation pour l'action extérieure des collectivités locales (DAECT) du MEAE. L'AIMF dispose également du fonds d'urgence, constitué afin de venir en aide aux villes victimes d'une catastrophe ou d'une crise grave. Il a par exemple pu se mobiliser rapidement pour soutenir la ville de Beyrouth à la suite de l'explosion de son port en 2020.

Enfin, les séminaires parlementaires de l'APF sont un des moyens de faciliter l'implication des parlementaires francophones. Dans le domaine numérique, le Programme numérique de l'APF vise à mettre en œuvre la modernisation des systèmes d'information des parlements et à promouvoir la Francophonie à destination des parlementaires dont la langue de travail n'est pas le français.

Des modes de gouvernance spécifiques ou innovants permettent aux quatre institutions de **répondre facilement et**

rapidement aux besoins de leurs membres et partenaires. L'APF choisit le plus souvent et logiquement d'impliquer des parlementaires des assemblées francophones dans la conduite de ses projets à travers une gouvernance très participative. L'AIMF continue de se rapprocher de sa base d'élus municipaux qui s'impliquent dans les organes de gouvernance et les commissions permanentes animées par les édiles d'une ville. 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 et une meilleure efficacité dans la prise de décision tant au siège qu'au niveau local.

UNE LISIBILITÉ IMPARFAITE DU SYSTÈME D'ACTEURS IMPLIQUÉS DANS LA MISE EN ŒUVRE DES PRIORITÉS

Au-delà de ces éléments positifs, les quatre institutions opèrent cependant dans un **système complexe** constitué de nombreux acteurs. Leurs partenariats se construisent de manière plus ou moins forte et structurée au gré de leurs propres projets et priorités ainsi que de ceux de leurs partenaires français et étrangers.

De ce fait, les quatre institutions ont une connaissance imparfaite des acteurs, notamment en matière de coopération éducative francophone, bien que pourtant toutes concernées.

Et réciproquement, les ambassades ont également une connaissance imparfaite des quatre institutions. L'enquête en ligne déployée auprès des ambassades souligne que les échanges sont rares avec l'APF, l'AIMF et l'Université Senghor. Si ces institutions ne sont pas présentes dans autant de pays que l'AUF, les études de cas ont pu identifier plusieurs situations où des activités étaient menées par ces institutions dans le pays, sans que les ambassades concernées en aient connaissance. Les ambassades collaborent davantage avec l'AUF (66 sur 123 répondants à l'enquête en ligne soit plus de la moitié) sur des projets FSPI comme sur d'autres projets ou événements, de manière relativement ponctuelle cependant.

Par ailleurs, l'absence de l'AUF dans le pays n'empêche pas les ambassades de **nouer des collaborations** avec l'institution : parmi les 93 ambassades ayant répondu à l'enquête en ligne et implantées dans des pays n'abritant pas de représentation de l'AUF, 39 (soit 42 %) ont tout de même développé des liens avec l'institution.

Pour les acteurs français, il n'est pas simple d'envisager les modalités de coopération avec des institutions aussi différentes. Leur impact respectif reste souvent méconnu, au-delà des programmes phares cités plus haut.

Chapitre 5

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

UN ENSEMBLE SANS INCOHÉRENCES MARQUÉES

L'évaluation ne relève pas de cas d'incohérence entre les activités des quatre institutions et les interventions françaises. En effet, aucune de ces quatre institutions ne suit des priorités qui ignorerait, voire contrediraient, celles de la France dans

ses interventions, que ce soit au niveau bilatéral (activités menées en lien avec les pays partenaires) ou multilatéral (soutien à d'autres organisations multilatérales comme l'OIF ou bien l'UNESCO). Cette absence d'incohérence est aussi le double résultat de la multiplicité de priorités de la France, comme du mandat relativement large des quatre institutions.



↑ Programme Profertil pour l'assainissement et le développement de la filière agricole mené par la province de Siem-Reap (Cambodge) avec l'appui de l'AIMF, en partenariat avec le Département des Hauts-de-Seine, le SIAAP et de l'Agence de l'eau Seine-Normandie. © Agrisud

DES ARTICULATIONS ENTRE LES INTERVENTIONS FRANÇAISES ET FRANCOPHONES INSUFFISAMMENT OPTIMISÉES

L'articulation entre les interventions françaises et celles des quatre institutions francophones a été renforcée par la formalisation de lettres de cadrage annuelles du MEAE en 2019, une participation active et rigoureuse de la Délégation aux affaires francophones aux conseils d'administration de l'AUF et de l'Université Senghor et des échanges réguliers avec l'AIMF et l'APF. Mais les échanges internes aux acteurs et opérateurs publics français, précédant la formalisation de ces lettres de cadrage ou la préparation de ces conseils restent cependant plutôt informels, ce qui ne garantit pas l'optimisation de l'articulation entre les différentes interventions françaises et celles des quatre institutions. Cette concertation en amont concerne les échanges entre la Délégation aux affaires francophones et les différents services de la DGM du MEAE, mais aussi entre le MEAE et les autres ministères impliqués, ainsi qu'avec l'ensemble des opérateurs intervenant sur les champs sectoriels couverts par les quatre institutions (AFD et Institut français notamment). Ce point est d'autant plus important qu'il n'apparaît pas de coordination spécifique entre les quatre institutions vis-à-vis de la France que l'OIF aurait pu éventuellement exercer.

L'engagement financier de la France auprès des quatre institutions est **important mais dispersé** pouvant ainsi 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. La plupart du temps, les financements sont partenariaux et non cumulables entre eux : les financements de projets 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, 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 croissant par l'AFD des différentes institutions de la Francophonie et le développement de collaborations.

D'autres projets bénéficient de financements français plus limités mais ont un fort effet levier dans les pays, comme le Programme d'analyse des systèmes éducatifs des pays de la CONFEMEN⁵ auquel l'AUF apporte un appui et qui a contribué à l'amélioration de plusieurs systèmes d'éducation nationaux en Afrique. Même plafonnés à un montant d'1 million d'euros, les FSPI peuvent également constituer des fonds d'amorçage pour préparer des projets de plus grande ampleur, nécessitant des fonds complémentaires.

La multiplicité des types de coopération avec les acteurs bilatéraux français et les acteurs multilatéraux soutenus par la France ne fait pas forcément l'objet d'une recherche systématique de complémentarité par le MEAE. Les intervenants français et francophones sont nombreux et il est difficile de comprendre comment ils s'articulent entre eux. Là encore, l'évaluation ne repère pas de contradiction mais elle ne peut écarter les risques de doublons des activités, par exemple dans le secteur éducation-formation où l'on constate une multiplication des plateformes pour les enseignants et le renforcement de leurs capacités. Aussi, dans un même pays, il n'est pas rare que des projets soient mis en œuvre simultanément par le biais de la coopération bilatérale et multilatérale sur des champs d'action et des publics cibles similaires.

Certains projets peuvent même suivre des logiques qui ne sont pas forcément comprises par les acteurs locaux. 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 ou de nombreux projets FSPI impliquant l'AUF) et celui 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 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 est pourtant défendue par le MEAE.

5. Créée en 1960, la Conférence des ministres de l'Éducation des États et gouvernements de la Francophonie (CONFEMEN) réunit les ministres de 41 États et gouvernements francophones. Elle œuvre, en étroite collaboration avec l'OIF, pour l'intégration des systèmes éducatifs dans le processus de développement.



↑ ESFAM © Agence universitaire de la Francophonie, 2021

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 Éducation International, Campus France, l'Institut Français travaillant davantage avec l'AUF et l'Université Senghor), ce qui ne favorise pas la recherche de synergies interpartenariales.

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).

Chapitre 6

Des pratiques formalisées de compte rendu encore imparfaites

Dans ce chapitre, sans préjuger du contenu des échanges réguliers présentés dans le chapitre 3 entre chacune des quatre institutions et le MEAE, l'évaluation s'est attachée à analyser les documents de compte rendu fournis par les quatre institutions de la Francophonie au MEAE, en essayant d'identifier s'ils permettaient bien de mettre en avant la mise en œuvre des priorités françaises.

UNE PRATIQUE FORMALISÉE DE COMPTE RENDU DE LA MISE EN ŒUVRE DES PRIORITÉS FRANÇAISES QUI S'EST AMÉLIORÉE AU NIVEAU DE L'AUF, EN FIN DE PÉRIODE

Les pratiques de suivi de l'AUF se sont améliorées sur la fin de la période évaluée. Pour la première fois en 2021, l'AUF a en effet produit un **document synthétique** et spécifiquement conçu pour rendre visibles les réalisations de l'AUF au titre des priorités françaises couvrant l'année 2020. Cela offre l'avantage de centraliser dans un seul

document les actions réalisées dans le cadre de la mise en œuvre des priorités françaises grâce à l'appui financier de la France.

Compte tenu du volume important de la contribution financière française, de loin le premier pays contributeur au budget de l'AUF, cette exigence de redevabilité est essentielle. Cependant, le format du rapport reste principalement descriptif, sans laisser clairement apparaître les points forts et les défis rencontrés par l'AUF dans la mise en œuvre de son action. La visibilité quant à l'atteinte des priorités françaises reste limitée et le rapport n'inclut pas d'orientations prospectives.



↑ Bibliothèque de l'Université Senghor. © Université Senghor.

Ce document 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 comme un document d'évaluation ni d'orientation.

DES PRATIQUES PLUS LIMITÉES POUR LES INSTITUTIONS QUE LA FRANCE FINANCE DANS UNE MOINDRE MESURE : L'APF, L'AIMF ET L'UNIVERSITÉ SENGHOR

Les pratiques relatives à la mise en œuvre des priorités françaises par les trois autres institutions sont plus limitées. Ainsi, il n'existe pas d'indicateurs de mise en œuvre des priorités françaises.

En ce qui concerne l'AIMF, ses pratiques correspondent notamment aux exigences imposées par l'Union européenne qui finance l'organisation. L'AIMF dispose ainsi de capacités internes pour effectuer un suivi rigoureux, mais les éléments qui sont transmis au MEAE restent encore dispersés.

En ce qui concerne l'Université Senghor, la redevabilité quant à la mise en œuvre des priorités françaises se fait principalement au sein du conseil d'administration qui se réunit deux fois par an. Au-delà de ces échanges, les pratiques de suivi ne se concrétisent pas par un document dédié et ne sont pas formalisées dans le cadre d'autres instances.

Au vu du large périmètre des champs couverts par l'APF et de leur nature plus immatérielle, les pratiques de redevabilité mises en œuvre actuellement par l'APF sont plus dispersées et cantonnées au retour de la section française de l'APF. Ces rapports, publics, sont partagés avec le MEAE.



↑ Bibliothèque de l'ESFAM. © Agence universitaire de la Francophonie, 2021

Conclusions et recommandations

UNE CONTRIBUTION JUSTIFIÉE DU MEAE AUX QUATRE INSTITUTIONS

La contribution du MEAE aux quatre institutions est d'une part politique et institutionnelle – participation du MEAE aux instances institutionnelles de gouvernance de deux des quatre institutions, échanges quotidiens du ministère (NUOI/FR ou DGM) avec celles-ci – et d'autre part financière, humaine et matérielle. Elle s'explique compte tenu de l'importance que ces quatre institutions revêtent pour la France au regard de leurs missions et du soutien qu'elle souhaite apporter à leur action sur le terrain au service de la Francophonie. Cette contribution s'explique également au regard du rôle fondateur et fédérateur de la France en matière de francophonie et parce qu'elle permet à la France de **favoriser l'intégration de ses priorités** aux programmations respectives des quatre institutions. Cela 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.

La contribution du MEAE se justifie car les programmes, actions et dispositifs conçus et déclinés afin de mettre en œuvre les priorités françaises par les quatre institutions semblent pertinents. Même s'il ne s'agit pas de matérialiser un « effet retour » spécifique à la France de ses contributions volontaires, 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 dans l'ensemble ni doublons ni conflits d'objectifs.

Enfin, la contribution du MEAE est utile, car elle s'adresse à des institutions qui sur la période évaluée, ont toutes progressé dans leur **initiation, programmation et mise en œuvre**, soit directement, soit avec des partenaires de terrain et d'actions qui contribuent aux objectifs de la France en matière de Francophonie.

UNE CONTRIBUTION NON OPTIMISÉE

Cette contribution du MEAE aux quatre institutions n'est cependant pas optimisée, d'abord par ce qu'elle ne s'appuie pas sur une stratégie française explicite vis-à-vis de la Francophonie. La formalisation de cette dernière en 2020-2021 a été gênée par la crise sanitaire (report du sommet de Djerba). Cette situation ne permet pas de décliner clairement et de manière homogène les principales priorités recherchées spécifiquement au regard de la problématique de la Francophonie, tout à la fois sectorielle (exemple : éducation), transversale (exemple : égalité femme-homme) et diplomatique (exemple : relations bi- et multilatérales), l'ensemble étant porté et soutenu par la langue française.

La contribution pourrait également être optimisée par une meilleure articulation des différents ministères et opérateurs français vis-à-vis des quatre institutions concernées. Si sur la période d'évaluation, la coordination des positions au sein du MEAE pour relayer l'influence de la France s'est améliorée, la coordination interministérielle sur la question francophone portée par les quatre institutions reste plus ponctuelle que programmée, de même que l'articulation avec les opérateurs français, particulièrement dans le domaine de l'éducation et de l'enseignement supérieur.

Le manque de stratégie formelle explicite sur la Francophonie dans son ensemble ainsi que sur l'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 les résultats obtenus par les quatre institutions sont jugés plutôt satisfaisants, l'action de ces dernières gagnerait à être mieux valorisée auprès 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.

DES RECOMMANDATIONS ORGANISÉES SELON UN FIL DIRECTEUR

Pour renforcer les relations institutionnelles et opérationnelles entre le MEAE et les quatre institutions, les recommandations suivantes s'appuient 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, formaliser une **feuille de route stratégique** vis-à-vis de la Francophonie ;
- au moment de l'élaboration de la programmation stratégique pluriannuelle des quatre institutions, décliner cette feuille de route 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, formaliser la coordination entre ministères ainsi qu'au sein du MEAE (NUOI/ DGM), pour décliner les orientations pluriannuelles de chacune des quatre institutions en **lettres de cadrage annuelles** ;
- organiser une **journée de dialogue annuel** entre l'ensemble des acteurs français concernés et chacune des quatre institutions pour faciliter l'appropriation de ces orientations ;
- à l'issue de l'année écoulée, mettre en place des **mécanismes de redevabilité** plus précis avec chacune des quatre institutions, en termes budgétaires, d'activités et de thématiques ;
- remonter l'ensemble de ces informations 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, présentées ci-après.

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

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 quant à l'articulation entre l'action de la France, l'OIF, ses opérateurs (AUF, Senghor, AIMF, TV5Monde), ainsi que 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 conséquent 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 aux autres institutions de la Francophonie 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 de la France sur le sujet, qui pourrait potentiellement être présentée à l'occasion d'un événement politique en matière de Francophonie.

Recommandation 2

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

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.

En effet, l'alignement des productions des quatre institutions avec les priorités de la France gagnerait en efficacité si chacune des institutions disposait de grandes orientations stratégiques pluriannuelles explicitant clairement les impacts recherchés par la France, et 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.

Recommandation 3

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

Au-delà des échanges ponctuels existants, 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 envisagées pour chacune des quatre institutions. Cela favoriserait l'articulation entre Francophonie institutionnelle et Francophonie de terrain.

Une coordination annuelle formelle entre NUOI/ FR et les directions 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.

Recommandation 4

Préciser les lettres de cadrage annuelles, en phase avec les orientations pluriannuelles de chaque institution

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.

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.

RECOMMANDATIONS VISANT À RENFORCER LES ÉCHANGES ENTRE ACTEURS FRANÇAIS ET FRANCOPHONES

Recommandation 5

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

Une journée complète de dialogue entre l'ensemble des acteurs français concernés et chacune des quatre institutions pourrait être organisée chaque année. Elle permettrait de renforcer le dialogue entre les institutions et le MEAE (NUOI/ FR et DGM) et les autres ministères, mais aussi de donner davantage de visibilité à leurs activités. Cela 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. Cet échange serait également positionné 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.

Recommandation 6

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

Il s'agirait de favoriser l'implication éventuelle des quatre institutions dans la mise en œuvre des priorités définies par le MEAE sur un sujet spécifique et de permettre aux postes de disposer d'une information plus ciblée sur la programmation de chacune des quatre institutions pour l'année à venir.

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

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.

Recommandation 8

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

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.



↑ Les parlementaires francophones dans l'hémicycle du Parlement de la Fédération Wallonie-Bruxelles.
© Reporters

Synthèse

Évaluation stratégique de la contribution de la France aux quatre institutions de la Francophonie : Agence universitaire de la Francophonie (AUF), Association internationale des maires francophones (AIMF), Université Senghor et Assemblée parlementaire de la Francophonie (APF)

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) sont quatre institutions spécialisées de la Francophonie. Chacune dans leur domaine, elles mènent des actions de coopération en faveur de la promotion de la langue française, l'éducation, le développement urbain et numérique, la paix et la démocratie et les droits de l'homme, et participent au dispositif institutionnel de la Francophonie. Ces quatre institutions sont des partenaires importants de la France dont elle soutient la mission et l'action sur le terrain. Aussi sa contribution est-elle la contribution étatique la plus importante : 28 millions d'euros par an en moyenne de 2014 à 2020 (dont 25 millions pour l'AUF) soit 199 millions d'euros au total.

L'évaluation de la contribution française à ces quatre institutions montre que cette contribution significative est bien justifiée car les institutions partagent les mêmes priorités que la France en matière de diffusion de la langue française et de la diversité culturelle, de promotion de la formation, de l'enseignement supérieur, de la démocratie et de l'égalité femmes-hommes ainsi que de soutien au numérique et à l'entrepreneuriat. La mise en œuvre de ces priorités s'illustre par des actions et programmes phares appréciés par leurs partenaires.

Toutefois, l'évaluation montre que la contribution française pourrait être davantage optimisée en s'appuyant notamment sur une stratégie française plus explicite vis-à-vis de la Francophonie et un cadre de redevabilité mieux formalisé. Une meilleure articulation entre les acteurs français afin d'exprimer les priorités françaises favoriserait également une visibilité stratégique plus forte des priorités de la France envers ces quatre institutions. L'évaluation propose enfin un renforcement des échanges entre institutions de la Francophonie et acteurs français publics, notamment avec les ambassades afin d'approfondir les collaborations locales avec ces quatre institutions.

Ministère de l'Europe et des Affaires étrangères

Direction générale de la mondialisation,
de la culture, de l'enseignement
et du développement international

Délégation des programmes
et des opérateurs

Cellule évaluation