

A S S E M B L É E N A T I O N A L E

X I V ^e L É G I S L A T U R E

Compte rendu

Commission des Finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire

Mission d'évaluation et de contrôle

Les financements et la maîtrise de la dépense des organismes extérieurs de langue française

- Audition, ouverte à la presse, sur les financements et la maîtrise de la dépense des organismes extérieurs de langue française, de Mme Annick Girardin, secrétaire d'État au développement et à la francophonie auprès du ministre des affaires étrangères et du développement international, accompagnée de Mme Soria Blatmann, M. Dominique Delpuech et M. Laurent d'Ersu, conseillers au cabinet du développement et de la francophonie, Mme Caroline Malausséna, déléguée aux affaires francophones du ministère des affaires étrangères et du développement international (MAEDI), Mme Delphine Lida, déléguée adjointe aux affaires francophones du MAEDI, et Mme Orlane Valentin, rédactrice à la Mission de la langue française et de l'éducation du MAEDI

Mardi

8 septembre 2015

Séance de 16 heures 30

Compte rendu n° 30

SESSION ORDINAIRE DE 2014-2015

**Présidence
de M. Pascal Terrasse,
rapporteur**



M. le président Pascal Terrasse, rapporteur. Madame la secrétaire d'État, nous vous remercions de votre présence aujourd'hui pour cette dernière audition de la mission.

Mme Annick Girardin, secrétaire d'État au développement et à la francophonie, auprès du ministre des affaires étrangères et du développement international. Depuis au moins deux ans, je m'occupe non seulement de la francophonie, de la coopération et du développement, mais aussi de la problématique climatique, qui concerne d'ailleurs nombre de pays francophones vulnérables.

Je voudrais souligner d'emblée que francophonie et développement vont de pair, car beaucoup de pays francophones sont en voie de développement. Ces compétences sont donc heureusement réunies dans mon portefeuille. À titre personnel, je peux dire que la francophonie est inscrite dans mon ADN de Française d'Amérique du Nord, originaire de Saint-Pierre-et-Miquelon. Trop souvent, les Français rechignent à se présenter comme des francophones. Cela contribuerait pourtant à modifier le regard sur la francophonie et à changer notre manière de la faire partager. Vous comprendrez que j'ai, pour ma part, une grande foi en elle.

La francophonie se définit d'abord comme une aire culturelle qui s'étend sur les cinq continents et qui rassemble des femmes et des hommes de tous les horizons, par le partage d'une langue et des références culturelles communes. C'est un élément essentiel de diversité dans un monde qui se referme et tend parfois malheureusement à l'uniformisation.

Elle constitue également un facteur essentiel du rayonnement de la France dans le monde, facteur ancré dans l'héritage des Lumières bien plus que dans celui de la colonisation. Un des axes majeurs de l'action du Gouvernement consiste à tourner définitivement la page de la « Françafrique » ; aujourd'hui, nous travaillons avec des partenaires francophones.

La francophonie, c'est aussi un atout pour tous les pays qui appartiennent à cette grande famille – atout culturel, économique et politique. Des jeunes que j'avais rencontrés peu après ma nomination ne voyaient en elle qu'une vieille dame ringarde ; la vision que je veux faire vivre est, au contraire, celle d'une francophonie utile. Avec la nouvelle secrétaire générale de l'OIF, dans le sillage et la dynamique du sommet de Dakar, nous devons nous mobiliser sans relâche pour la préserver et la développer. Notre défi, c'est de nous appuyer sur la société civile, sans nous désengager, comme beaucoup ont tendance à nous le reprocher.

Je vais maintenant vous exposer les orientations politiques et les quatre priorités que j'ai données concernant la langue française et les organismes qui lui sont consacrés.

Je commencerai par le développement de notre effort en faveur de l'apprentissage de la langue française à l'étranger. C'est un axe majeur. L'horizon des 700 millions de locuteurs francophones en 2050, dont 85 % en Afrique, ne sera pas atteint sans d'énormes efforts. Ils ne doivent pas se faire au détriment de la qualité de l'enseignement du français, qui fait l'objet de plusieurs programmes, tel « 100 000 professeurs pour l'Afrique » engagé depuis 2014. La qualité doit, en effet, primer la quantité.

Ces efforts relèvent des organismes sur lesquels porte votre mission, mais aussi de l'AFD, que j'entends bien inclure dans la comptabilisation des efforts consentis en faveur de la francophonie. Ses interventions en faveur de l'éducation ont représenté plus d'un milliard d'euros entre 2000 et 2015, en grande partie au bénéfice des pays d'Afrique subsaharienne

francophone et, je le souligne, largement sous forme de subventions. Je pense aussi au réseau de l'Agence pour l'enseignement français à l'étranger (AEFE), dont les effectifs ont augmenté de 50 % en vingt ans, ainsi qu'à la Mission laïque française.

Notre deuxième axe est la poursuite de notre politique de rayonnement culturel. Elle s'appuie sur le réseau des Instituts français et des Alliances françaises et sur nos médias internationaux – France 24, RFI, TV5 –, qui contribuent à consolider le statut de langue internationale du français.

Au-delà de ce réseau, la francophonie permet aussi de faire entendre dans les enceintes internationales une voix forte, qui porte des valeurs communes, une voix qui peut faire la différence. C'est le cas aussi bien dans les combats pour la paix, par exemple sur les Objectifs de développement durable que nous adopterons à New York à la fin de ce mois, que dans les négociations sur le climat.

Placée sous présidence française, la préparation de la vingt et unième conférence des parties à la Convention-cadre des Nations unies sur les changements climatiques (COP21) a fourni l'occasion d'une coopération avec les pays francophones, en vue de définir des positions communes. Ils en viennent ainsi à adopter un positionnement qui doit être compris comme étant complémentaire de leurs autres appartenances, et non en opposition avec elles. Ainsi, l'action francophone dépasse le cadre simple de la place de la langue française dans les instances internationales pour embrasser une ambition francophone plus large.

Il n'en demeure pas moins que nous nous fixons pour objectif de mettre à disposition une traduction à la demande pour les travaux de la COP21, de sorte que chacun puisse participer aux pourparlers dans sa langue. À la COP20 qui s'est tenue à Lima, l'interprète qui appartenait à la délégation française a dû également travailler pour cinq délégations africaines, car, hors des séances officielles organisées par les Nations unies, aucun dispositif d'interprétation n'était prévu pour les très nombreuses rencontres en marge de la conférence. Sur ce point, la France se devra d'être irréprochable. À cet égard, nos partenaires francophones nous font souvent remarquer que nous sommes les premiers à passer à l'anglais en présence de plus de deux non-locuteurs français dans une salle. Nous devons corriger cela.

Ma troisième priorité est la francophonie économique, qui est aujourd'hui véritablement à l'ordre du jour, notamment dans le cadre de l'OIF. C'est un espace qui reste, certes, à construire et à développer dans un esprit de partenariat et pour des résultats mutuellement profitables. Le potentiel est là : un ensemble de quatre-vingts pays de l'espace francophone ; un marché de plusieurs centaines de millions de consommateurs ; une diaspora mondiale de jeunes diplômés, de techniciens bien formés ; la disponibilité des réseaux de l'Association internationale des régions francophones (AIRF). Avec l'OIF, nous devons rendre cette réalité plus concrète. Nous devons montrer qu'il est possible de développer l'économie en français.

Les entreprises françaises, et francophones en général, ont tendance à penser qu'on ne peut faire des affaires qu'en anglais. Pourtant, quand la Chine se rapproche de la France en vue d'aborder l'Afrique francophone, c'est qu'elle considère que la connaissance de la langue s'avère utile. Celle-ci devient ainsi un atout pour développer l'emploi et l'économie. Le français est la troisième langue la plus parlée dans le monde et la deuxième langue la plus employée dans le domaine économique. Après une première édition à Dakar, le deuxième forum économique de la francophonie se tiendra en octobre 2015 à Paris. Il doit être l'occasion de montrer que la francophonie est utile pour des jeunes qui cherchent un emploi.

Enfin, nous devons répondre au défi du numérique et de l'innovation. Il faut, en particulier, développer une offre universitaire numérique en français qui soit compétitive à l'échelon international. Ce sera l'une des principales missions du futur recteur de l'Agence universitaire de la francophonie, qui doit être désigné dans les prochaines semaines.

Malgré une baisse tendancielle de nos contributions, la France reste le premier contributeur financier à l'OIF et aux opérateurs de la francophonie. Il y a une réelle volonté que les actions menées par ces opérateurs soient complémentaires de nos opérations bilatérales, et j'ai le sentiment que nous avons progressé dans ce sens ces dernières années. La proximité géographique avec le siège de l'OIF, implanté à Paris, y contribue.

Je veux souligner que si certains des acteurs institutionnels de la francophonie sont de création ancienne, en particulier l'Alliance française, il s'agit d'organismes bien vivants, en constante mutation. Ils savent s'adapter pour répondre aux exigences nouvelles, mais aussi pour réagir aux diminutions de crédits qui conduisent à des remises en cause. Les publics visés, l'évolution rapide des techniques, la concurrence internationale en matière d'enseignement nous obligent à constater que les jeunes iront naturellement là où c'est le plus utile pour eux.

Les membres de mon administration et de mon cabinet rencontrent souvent les représentants des organismes que vous avez entendus, pour voir comment évoluer ensemble. Il n'en demeure pas moins que le caractère particulier de la francophonie implique de jouer le jeu d'une organisation de quatre-vingts États et gouvernements membres, où la voix de chacun doit peser et être respectée, indépendamment de sa contribution financière.

Un grand bailleur comme la France pourrait être tenté de vouloir imposer ses orientations et ses priorités. Ce n'est pas notre choix, car nous ne saurions donner seuls des orientations. Telle est la contradiction à laquelle nous nous heurtons. Alors que nous cherchons une nouvelle manière de travailler avec nos partenaires francophones en vue de faciliter le développement, nous sommes parfois attendus pour prendre des positions qu'il ne nous revient pas de prendre seuls, car ce n'est pas notre rôle.

Nous devons être cohérents avec nous-mêmes : quand nous nous réjouissons de voir le nombre de locuteurs francophones progresser, nous devons accepter aussi que la langue ne nous appartienne plus. C'est avec eux que nous ferons vivre le français, que nous en ferons une langue qui fait encore rêver. Elle doit rester symbole d'avenir et un appui utile pour les jeunes francophones. Et puisque nous souhaitons qu'ils soient bientôt 700 millions, il nous faut davantage encore nous mobiliser.

M. le président Pascal Terrasse, rapporteur. À travers vos propos, madame la secrétaire d'État, nous avons senti votre engagement en faveur de la francophonie. Mes questions porteront sur l'intérêt pour le contribuable de cette participation à une diplomatie d'influence francophone. Vous avez évoqué les partenariats de la France. Comme parlementaires, nous voulons que son influence s'y fasse sentir particulièrement. Quand les représentants de l'OIF s'expriment, il est normal qu'ils parlent au nom de l'ensemble du monde francophone. Mais à votre ministère revient la défense des intérêts français.

Hors la contribution à l'OIF, le budget de votre ministère vous paraît-il à la hauteur des ambitions politiques de la francophonie ?

TV5, chaîne en pleine croissance sur laquelle vous exercez une tutelle, ne fait-elle pas concurrence à France 24 ? La France a-t-elle les moyens de financer ainsi deux chaînes, alors que l'influence du français sur les réseaux hertziens ou satellitaires demeure très faible, dans les pays francophones et au-delà ?

D'ailleurs, il semblerait qu'un recul fort de la pratique du français soit observé dans l'espace francophone. C'est ainsi que dans un pays comme le Rwanda, en vingt ans, la langue française a totalement disparu au profit de l'anglais. Quelle est la politique francophone au-delà de son aire linguistique traditionnelle ? Une forte demande de français s'exprime en Chine ou en Amérique latine où les moyens des alliances françaises ne font pourtant que décroître.

Soumis à des attaques informatiques, le réseau informatique de TV5 devra faire l'objet d'une sécurisation qui coûtera cher. Par ailleurs, les salariés précaires de la chaîne sont sortis vainqueurs de la procédure intentée contre leur ancien employeur ; TV5 devra donc les intégrer ou les réintégrer, ce qui pèsera sur les ressources de la chaîne. Encore qu'une provision avait-elle été passée pour parer à cette éventualité - ce qui n'est pas le cas de la sécurisation du réseau. Comment la chaîne va-t-elle pouvoir y faire face ?

Un des membres du Gouvernement m'a alerté sur un projet de directive européenne relative à la langue en usage dans le transport aérien. Elle tendrait à faire de l'anglais la langue unique des échanges, y compris sur le territoire national. Je m'en inquiète en ma qualité de secrétaire général de l'Assemblée parlementaire de la francophonie (APF).

Ma dernière question sera plus polémique. Si je salue votre engagement en faveur d'une francophonie tournée vers l'économie, dans le sillage du premier forum économique organisé à Dakar, au Sénégal, je déplore que le deuxième forum, qui se tiendra à Paris, fournisse une tribune à une société dont le siège social est établi à New York et qui paie ainsi ses impôts aux États-Unis. Ceci ne peut que susciter l'incompréhension et la moquerie. Comme vous, madame la secrétaire d'État, je ne voudrais pas que la francophonie soit vue par les jeunes comme une vieille dame ringarde ; elle doit être offensive !

M. Jean-René Marsac, rapporteur. Je vous interrogerai sur les indicateurs et l'analyse des résultats. Sait-on mesurer ce que l'investissement français en faveur de la francophonie apporte en retour ?

En période de restriction budgétaire, ne pensez-vous pas qu'il faille se concentrer sur un certain nombre de pays, y compris hors de l'espace francophone, comme la Chine, lorsqu'un fort potentiel y existe ? On a vu comme le changement de stratégie opéré au Rwanda y a ruiné tout l'effort initial.

Puisque vous assurez le façage des acteurs et opérateurs de la francophonie, que pensez-vous de leur coordination entre eux et avec les ministères concernés ? Des représentants d'autres administrations ministérielles nous ont déjà fait part de leur point de vue. J'estime que la francophonie devrait être un objectif partagé par tous les ministères. Dans cette perspective, comment s'opère la coordination interministérielle ?

Enfin, comment vos services mettent-ils en œuvre l'évaluation que vous leur avez demandée des programmes et des missions des opérateurs de la francophonie ?

Mme la secrétaire d'État. Je commencerai par la contribution de la France à l'OIF, sur l'activité de laquelle j'ai voulu obtenir une plus grande visibilité en prenant mes fonctions. Disposant déjà de travaux de la Cour des comptes, le Ministère lancera très prochainement, à ma demande, une évaluation stratégique de la pertinence des programmes de l'OIF, de leur efficacité et de leur complémentarité avec les actions que nous menons à titre national ou multilatéral. J'aurais voulu qu'elle commençât plus tôt et que ses résultats fussent disponibles plus rapidement, mais elle ne devrait finalement débiter qu'en octobre, pour une restitution en 2016. Ces délais s'expliquent notamment par le fait que nous avons mis en concurrence différents prestataires. Le coût de l'étude est évalué à 100 000 euros. Elle portera sur les quatre grands domaines d'action de l'OIF : la langue française et la diversité culturelle ; la paix, la démocratie et les droits de l'homme ; l'éducation, l'enseignement et la recherche ; le développement durable et la solidarité.

M. le président Pascal Terrasse, rapporteur. Une évaluation n'est-elle pas déjà en cours au sein même de l'OIF ? Le fonctionnaire francophone qui est en est chargé aurait déjà rendu son rapport. En disposez-vous ici ?

Mme la secrétaire d'État. La déléguée aux affaires francophones vous apportera plus de renseignements.

Mme Caroline Malausséna, déléguée aux affaires francophones du ministère des affaires étrangères et du développement international (MAEDI). Il s'agit d'un rapport d'audit interne, qui porte en particulier sur les processus décisionnels au sein de l'organisation. L'OIF a veillé à ce que certains États et gouvernements membres soient associés à cette évaluation. Une personne a donc été désignée pour établir le rapport, qui en est au stade de la discussion interne au sein du comité d'audit.

Mme la secrétaire d'État. Nous vous tiendrons informés de la prochaine étape. Nous ne sommes qu'un des bailleurs de l'OIF et nous devons respecter le déroulement de ses procédures internes.

La tutelle sur TV5 Monde est exercée par le ministère de la culture et par le ministère des affaires étrangères. La contribution française annuelle s'élève à 76 millions d'euros. Nous n'avons pas de représentant au conseil d'administration de TV5 Monde, mais d'autres pays partenaires y siègent, tandis que les deux ministères de tutelle sont associés à la préparation des réunions. Cette chaîne publique constitue un organe d'influence important pour la France et la Francophonie. Au-delà de la langue française, à travers les sujets traités, ce sont aussi des valeurs qui sont véhiculées. Aussi me semble-t-il important de la soutenir.

Quant à France 24, je me félicite du travail d'information qu'elle accomplit, qui est complémentaire de l'orientation généraliste et culturelle de TV5 Monde. C'est une complémentarité qui n'a rien d'une opposition. Je précise que France 24 ne reçoit pas de soutien financier direct du ministère des affaires étrangères ou du ministère de la culture, étant financée intégralement par la Contribution à l'audiovisuel public (ex-redevance audiovisuelle).

Il est important de conserver ces deux grandes chaînes, qui constituent des vecteurs de diffusion à travers le monde. Elles permettent aux jeunes francophones d'élargir leur horizon, de s'ouvrir à d'autres valeurs et peut-être aussi de se prémunir contre la tentation du terrorisme qui se nourrit de la détresse humaine.

La chaîne TV5 Monde a été touchée par une cyber-attaque dont les retombées budgétaires sont importantes, puisqu'elles engendreront un surcoût évalué à 4,3 millions d'euros en 2015, 3,4 millions d'euros en 2016 et 2,4 millions d'euros par an au-delà. La France a déjà indiqué qu'elle augmenterait sa dotation de 2,4 millions d'euros pour 2016, mais elle a été la seule à annoncer une participation au plan de sécurisation de la chaîne. Quant à l'intégration du personnel précaire, elle avait été estimée et provisionnée à hauteur de 2,9 millions d'euros. Tel est, en effet, le coût maintenant annoncé. Une remise en cause du soutien à ces chaînes n'est pas à l'ordre du jour.

J'en viens aux autres opérateurs de la francophonie, tels que l'Agence universitaire de la francophonie (AUF), les Alliances françaises, l'Institut français ou l'AEFE.

Notre partenariat avec l'Alliance française poursuit quatre objectifs. Le premier est de mettre la Fondation au service du réseau des alliances, en particulier pour la recherche de partenaires et de cofinancements. Le deuxième est de l'aider à œuvrer à la professionnalisation des agents locaux, en liaison notamment avec l'Institut français. Veiller à ce que les actions des alliances et des instituts se fassent en cohérence est d'ailleurs le troisième de nos objectifs. Là où est présent l'Institut français, plus précisément en charge de la culture, les alliances françaises conservent un rôle d'apprentissage de la langue française. En l'absence de l'Institut, elles sont aussi compétentes pour la culture française. Dans certains endroits, elles sont d'ailleurs les seuls lieux de culture, francophone et non francophone. En quatrième objectif, nous avons demandé à l'Alliance française de renouveler son offre de formation dans le réseau et de développer une démarche qualité.

La cohérence entre les réseaux respectifs des Instituts français et des Alliances françaises peut encore progresser. J'ai rencontré leurs représentants il y a une semaine, au cours de la même journée. Nous voulons qu'ils s'apportent un soutien mutuel, voire s'orientent vers la mutualisation de leurs locaux quand ils sont implantés dans un même pays.

La Fondation Alliance française reçoit 3 millions d'euros par an de l'État français. Elle emploie à Paris douze agents et sept cadres. Fondée il y a cent trente ans, elle s'appuie en 2015 sur pas moins de 383 implantations dans 137 pays, qui ont toutes signé une convention avec le ministère.

L'AUF et l'OIF travaillent de mieux en mieux ensemble, de même qu'elles coopèrent davantage avec le ministère. Le budget annuel de l'AUF s'élevait en 2014 à 37,4 millions d'euros, en baisse de 6 % par rapport à 2010. Cette même année 2014, le ministère lui a versé une subvention de 22,2 millions d'euros, ce qui fait de la France la première contributrice au budget de l'AUF, à hauteur d'environ 65 %. Depuis 2010, la dotation a graduellement baissé de 17 %, à raison d'environ 3 millions d'euros par an. Cette tendance s'est accompagnée d'une diminution des dépenses de fonctionnement, comme pour tous les autres opérateurs de l'État. Le Gouvernement est comptable devant les Français de l'emploi efficace et transparent de leurs impôts. Aussi les opérateurs doivent-ils apprendre à faire mieux dans des circonstances budgétaires difficiles. Quant à la transparence, elle doit s'étendre aussi au fonctionnement et aux activités de ces structures.

Ces exigences, nous les faisons aussi valoir auprès de l'OIF, dans la limite de nos prérogatives. La France est la seule, avec la Belgique, à demander à ce que le budget de l'Organisation n'évolue pas. Mais cette année encore, il croîtra de 1,5 % contre cet avis.

Si la France a besoin du rayonnement apporté par ces structures, je conviens avec vous, monsieur le rapporteur, qu'elle a aussi besoin d'un retour sur investissement. C'est pourquoi il est important de continuer à soutenir l'AUF, qui est présente dans cinquante-deux pays et organise plus de 3 500 formations qui constituent des emplois pour des Français. Elle crée ainsi une importante dynamique, car les jeunes qui connaîtront notre langue auront le réflexe demain de travailler, de consommer et de recruter en français dans leur pays.

J'ai sensibilisé le président du MEDEF à la problématique de la francophonie. Il s'est engagé à faire passer le message qu'il peut être bénéfique, pour des entreprises françaises ou francophones, de demander des CV en français et de recruter des jeunes maîtrisant notre langue.

Quant au règlement européen en préparation sur le transport aérien, je n'en suis pas informée mais il me semble qu'il ne fera pas changer le régime linguistique pratiqué dans les faits, car l'anglais est déjà de rigueur pour les communications avec les tours de contrôle, y compris pour les vols intérieurs, même pour les avions de l'Etat. Jusqu'où ce règlement pourrait-il cependant aller ? Je serai vigilante sur la question. Il n'en demeure pas moins que, dans certains milieux professionnels, le français a connu un recul complet, et que l'anglais est la langue de l'aviation, semble-t-il pour des raisons de sécurité.

S'agissant de l'action en faveur de la francophonie hors de l'espace francophone, je découvre une appétence croissante pour le français hors du cercle des États membres de l'OIF. De nombreux États demandent d'ailleurs à siéger comme observateurs au sein de cette organisation.

M. le président Pascal Terrasse, rapporteur. Je n'envisageais pas tant la question sous l'angle d'une adhésion à l'OIF que sous celui de l'appui concret que nous apportons à l'apprentissage du français au Brésil ou en Chine. Cette action revêt-elle un intérêt stratégique aux yeux de la France ?

Mme la secrétaire d'État. Nous apportons cet appui, mais les places dans les écoles françaises et les lycées français ne sont pas assez nombreuses pour répondre à la demande, y compris dans des pays non francophones d'Amérique du Sud, d'Amérique centrale ou d'Asie. Il serait sans doute possible de développer l'offre encore davantage.

Nous mettons également à profit les grands événements culturels pour conclure des partenariats. Nous sommes présents en Chine dans ce type de manifestations, tandis que, réciproquement, l'année de la Chine a pu être organisée en France grâce à nos opérateurs ou grâce à des organismes privés qui ont remporté des appels d'offre. Ces actions ponctuelles et bilatérales ont également leur importance.

D'autres initiatives existent, telle « Goût de France/Good France » sous l'égide du ministère des affaires étrangères. Nous travaillons également à un recours accru à Expertise France et à l'AFD hors de l'espace francophone, là où des intérêts économiques s'expriment au bénéfice de la France. Telle est la volonté du ministre Laurent Fabius : faire converger dans le même sens nos actions extérieures en faveur de la culture, de l'économie et de la langue française.

Quant au forum économique de la francophonie bientôt organisé à Paris, il s'agit d'une manifestation organisée par une structure privée, la France ne faisant qu'accueillir cette initiative en partenariat avec l'OIF. Nous mettons ainsi des moyens à disposition des

organiseurs de l'événement, principalement en leur fournissant l'espace nécessaire. L'organisation du forum est la même qu'à Dakar l'an dernier et s'appuie sur un réseau de professionnels déjà constitué. Nous serons présents à ces rencontres entre entrepreneurs pour rappeler les grandes orientations de l'action en faveur de la francophonie économique. Les organisateurs financent cependant en grande partie, sinon en totalité, la manifestation prévue.

M. le président Pascal Terrasse, rapporteur. Madame la secrétaire d'État, je vous remercie.

