

N° 3357

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

QUATORZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 16 décembre 2015.

RAPPORT D'INFORMATION

DÉPOSÉ

en application de l'article 145 du Règlement

PAR LA COMMISSION DES FINANCES, DE L'ÉCONOMIE GÉNÉRALE ET DU CONTRÔLE BUDGÉTAIRE

*en conclusion des travaux de la **Mission d'évaluation et de contrôle (MEC)** ⁽¹⁾
sur les **financements et la maîtrise de la dépense**
des **organismes extérieurs de langue française***

ET PRÉSENTÉ PAR

MM. JEAN-FRANÇOIS MANCEL, PASCAL TERRASSE et JEAN-RENÉ MARSAC
Députés

MM. OLIVIER CARRÉ et ALAIN CLAEYS
Présidents.

(1) La composition de cette mission figure au verso de la présente page.

La mission d'évaluation et de contrôle est composée de : MM. Olivier Carré, Alain Claeys, présidents, M. Gilles Carrez, président de la commission des Finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire, Mme Valérie Rabault, rapporteure générale, MM. Christophe Castaner, Charles de Courson, Marc Francina, Jean-Pierre Gorges, Laurent Grandguillaume, Jérôme Lambert, Jean-François Mancel, Hervé Mariton, Jean-René Marsac, Nicolas Sansu, Mme Eva Sas, MM. Pascal Terrasse, Philippe Vigier, Éric Woerth.

SOMMAIRE

	Pages
INTRODUCTION	7
SYNTHÈSE DES RECOMMANDATIONS DE LA MISSION	11
PRÉSENTATION PRÉALABLE DES ORGANISMES ÉTUDIÉS	13
I. LA CONTRAINTÉ BUDGÉTAIRE A EU UN IMPACT CERTAIN SUR LA GESTION DES ORGANISMES ET SUR LEURS MÉTHODES DE TRAVAIL	23
A. LES SUBVENTIONS FRANÇAISES, MÊME EN BAISSÉ, RESTENT PRÉPONDÉRANTES	23
1. La France est toujours le premier contributeur des acteurs de la Francophonie...	25
a. Des dotations déterminantes et le plus souvent majoritaires pour les opérateurs de la Francophonie.....	25
b. Une aide limitée mais significative pour nombre d’alliances françaises	27
2. Mais ses participations sont en constante diminution.....	28
3. Le rééquilibrage des contributions nationales.....	29
B. CONTRAINTS DE S’ADAPTER, LES ORGANISMES SE SONT EFFORCÉS DE FAIRE ÉVOLUER LEUR MODÈLE DE FINANCEMENT..	31
1. L’OIF et TV5 Monde : un modèle de financement qui demeure fortement dépendant des cotisations et des subventions.....	31
a. L’Organisation internationale de la Francophonie	31
b. TV5 Monde	34
2. La précarisation des ressources des autres acteurs a rendu leur diversification nécessaire	39
a. L’agence universitaire de la Francophonie (AUF)	39
b. L’Université Senghor d’Alexandrie	43
c. L’Association internationale des maires francophones (AIMF)	46
d. Les alliances françaises.....	49
e. L’Assemblée parlementaire de la Francophonie (APF).....	51

C. LES ORGANISMES ONT AUSSI ENTREPRIS D’OPTIMISER L’UTILISATION DE LEURS RESSOURCES.....	54
1. Des efforts volontaristes d’économies sur les dépenses de fonctionnement	54
2. De nouveaux modes d’action, plus économes et plus efficaces	56
a. Des stratégies de programmation repensées.....	56
b. La révision des offres de formations à la recherche de modèles innovants	58
c. L’impact de l’actionnariat majoritaire de France Télévisions : économies des coûts et augmentation des ressources	60
3. Un meilleur suivi des dépenses et une meilleure évaluation des résultats.....	61
a. La gestion axée sur les résultats de l’OIF	61
b. L’AUF.....	63
c. L’AIMF.....	64
d. TV5 Monde	64
e. L’APF	65
II. L’EXERCICE BUDGÉTAIRE POURRAIT TOUTEFOIS ATTEINDRE SES LIMITES	67
A. L’ÉVOLUTION DES DÉPENSES DES ORGANISMES : UN CONSTAT À NUANCER.....	67
1. Les efforts de gestion de l’OIF dans un budget contraint.....	67
a. Les économies sur la masse salariale	67
b. Les autres économies de fonctionnement de l’OIF	68
2. Le développement des réseaux et des expertises : des atouts qui ont leur prix	70
a. L’AUF.....	70
b. L’Université Senghor.....	74
3. Le poids des investissements techniques nécessaires pour TV5 Monde	77
4. Le choix de l’AIMF d’apporter un accompagnement expert gratuit	81
B. LE COÛT SUPPORTÉ PAR LA FRANCE EST À METTRE EN REGARD DU SERVICE RENDU À LA FRANCOPHONIE.....	84
1. L’impact positif de l’action des organismes par rapport au coût représenté par la France	85
a. L’APF	85
b. Les alliances françaises.....	88
2. Le retour économique et financier	91

C. LA CONTRAINTE BUDGÉTAIRE PEUT CONDUIRE À PORTER ATTEINTE À L'ACTION DES ORGANISMES, VOIRE À AFFAIBLIR LE LIEN AVEC LA FRANCE	93
1. Le rationnement budgétaire commence à affecter les capacités d'action de certains organismes	93
2. Un désengagement financier de l'État français trop poussé compromettrait le lien avec les alliances françaises	96
III. LA QUESTION DE LA STRATÉGIE À L'ŒUVRE	101
A. LE DIALOGUE STRATÉGIQUE ET GESTIONNAIRE AVEC LES ORGANISMES DEVRAIT DÉBOUCHER SUR UN CONTRÔLE PLUS POUSSÉ.....	102
1. Des équipes réduites, mais participant activement à la structuration des actions et des dépenses des organismes.....	102
2. La contractualisation du dialogue de gestion.....	106
3. Des progrès sont souhaitables en termes d'outils d'analyse des dépenses	109
4. La relation entre les ambassades et les alliances françaises	110
B. UN NOUVEL ÉQUILIBRE À TROUVER AVEC L'OIF	112
1. Résoudre des sujets comme l'indexation des contributions statutaires et le loyer de la Maison de la Francophonie	112
a. L'évolution des contributions statutaires	112
b. La Maison de la Francophonie	113
2. Les limites au ciblage des subventions	117
3. Réinvestir l'OIF	119
C. DES CHOIX STRATÉGIQUES À OPÉRER POUR OPTIMISER LES INVESTISSEMENTS ET LES RENDRE PLUS VISIBLES.....	119
1. La Francophonie pour quoi faire ?.....	120
2. Une ambition qui doit être portée par des priorités affirmées	122
a. La coordination des actions ministérielles, gage d'efficacité.....	122
b. La définition de priorités dans les choix opérés	124
3. Une meilleure articulation des actions bilatérales et multilatérales pour éviter les redondances et gagner en efficacité.....	125
4. Pour une plus grande visibilité des actions en faveur de la Francophonie	127
EXAMEN EN COMMISSION	129
LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES ET COMPTES RENDUS DES AUDITIONS.....	137
ANNEXE I : L'ORGANISATION INTERNATIONALE DE LA FRANCOPHONIE (OIF), SES INSTANCES ET SON RÉSEAU.....	247
ANNEXE II : LE COMMONWEALTH, SES INSTANCES ET SON RÉSEAU.....	253

ANNEXE III : L'OPÉRATEUR ORGANISATION INTERNATIONALE DE LA FRANCOPHONIE (OIF)	257
ANNEXE IV : L'AGENCE UNIVERSITAIRE DE LA FRANCOPHONIE (AUF).....	261
ANNEXE V : L'UNIVERSITÉ SENGHOR D'ALEXANDRIE.....	267
ANNEXE VI : TV5 MONDE	269
ANNEXE VII : L'ASSOCIATION INTERNATIONALE DES MAIRES FRANCOPHONES (AIMF).....	273
ANNEXE VIII : L'ASSEMBLÉE PARLEMENTAIRE DE LA FRANCOPHONIE (APF).....	275
ANNEXE IX : LA FONDATION ALLIANCE FRANÇAISE ET LES ALLIANCES FRANÇAISES	279

INTRODUCTION

Pour mener à bien sa stratégie en faveur de la Francophonie et de la promotion de la langue et de la culture françaises, notre pays s'appuie sur divers réseaux d'acteurs nationaux, mais aussi des partenaires « extérieurs », institutions, associations ou même entreprises, acteurs de la Francophonie multilatérale ou du réseau Alliance française. Bien que ses contributions aient sensiblement reculé, l'État français leur verse encore environ 140 millions d'euros par an d'aides financières. La mission d'évaluation et de contrôle (MEC) de la commission des finances de l'Assemblée nationale a donc chargé les commissaires des Finances, MM. Pascal Terrasse et Jean-François Mancel, par ailleurs rapporteurs spéciaux des crédits des missions concernées, et M. Jean-René Marsac, commissaire des Affaires étrangères, d'un rapport sur « *Les financements et la maîtrise de la dépense des organismes extérieurs de langue française.* »

Ces évaluations sont inédites. À l'exception de **TV5 Monde** reconnu opérateur de l'État français, jamais les organismes en question – à savoir **l'Organisation internationale de la Francophonie (OIF)**, **l'Agence universitaire de la Francophonie (AUF)**, **l'Université Senghor d'Alexandrie**, **l'Association internationale des maires francophones**, **l'Assemblée parlementaire de la Francophonie (APF)**, ou encore **le réseau des alliances françaises et sa Fondation Alliance française** – n'avaient fait l'objet d'une telle étude en dehors de leur suivi par les services ministériels compétents. Ce suivi national n'avait pas davantage fait l'objet d'un contrôle parlementaire.

Pour mémoire, la Cour des comptes avait été chargée, en parallèle cette année, d'une enquête « 58-2 »⁽¹⁾ sur l'évolution du montant des contributions internationales versées par la France et les moyens par lesquels le ministère des affaires étrangères et du développement international (MAEDI) veille à leur maîtrise et au bon usage des crédits engagés. Ce contrôle portait à titre principal sur les crédits du programme 105, soit les contributions versées aux organisations européennes et internationales, hors Francophonie – ainsi que celles relatives aux opérations de maintien de la paix. À travers ce contrôle, portant sur les exercices 2007 à 2014, la Cour s'est attachée à apprécier les raisons des évolutions constatées et les actions mises en œuvre par le MAEDI pour suivre ces dépenses et en améliorer l'efficacité et l'efficience.

Le sujet de la présente MEC se distingue de ces travaux, en premier lieu, par son périmètre d'étude : la mission a examiné les dépenses relevant des **institutions et opérateurs non français œuvrant pour la Francophonie**

(1) Par référence au 2° de l'article 58 de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances, permettant aux commissions des finances des deux assemblées de demander une enquête sur un sujet qu'elles déterminent.

(précités) – rattachées pour l’essentiel aux programmes 185 et 209 – et ne s’est pas concentrée sur le seul MAEDI, mais a aussi interrogé les autres ministères compétents (culture, enseignement supérieur et recherche...). Il se différencie également par l’étendue de son évaluation : un des objectifs de la mission était d’interroger la façon dont les ministères responsables assurent leur double mission de rechercher les voies les plus efficaces pour mettre en œuvre les politiques publiques dont ils sont chargés et de veiller au bon emploi de l’argent public mobilisé à cet effet.

Lors de son audition du 8 septembre, la secrétaire d’État l’entendait bien ainsi : « *Le Gouvernement est comptable devant les Français de l’emploi efficace et transparent de leurs impôts.* »

À cet effet, la mission a examiné la façon dont les ministères définissent leurs stratégies partenariales – puisque, en l’espèce, les acteurs étudiés sont des organismes extérieurs –, contribuent à orienter les stratégies et actions des organismes bénéficiant des aides de la France dans le sens des politiques souhaitées par notre pays ou s’assurent, au moins, de leur cohérence, puis suivent, contrôlent et évaluent l’usage des moyens engagés, et, enfin, arbitrent entre les différents engagements possibles. La pertinence de ces arbitrages est d’autant plus cruciale que la France est contrainte de limiter ses contributions.

La mission s’est aussi **directement adressée aux organismes étudiés**, à l’exception des alliances françaises, trop nombreuses et moins accessibles, mais, par sa position d’interlocuteur privilégié de leur réseau, la Fondation Alliance française a pu témoigner des évolutions qui l’ont marqué ces dernières années. Organismes multinationaux, relevant pour certains du droit international ou de droits d’origine étrangère, ils ne sont alors pas soumis au contrôle du Parlement français – hormis TV5 Monde. En outre, les contributions françaises, si prépondérantes soient-elles, ne constituent qu’une partie de leurs ressources, d’autres pays ou gouvernements étant aussi parties prenantes.

Il n’en reste pas moins que **l’importance des investissements français justifie que notre pays exprime de réelles attentes en termes de transparence et d’optimisation de l’emploi de ces ressources**. La secrétaire d’État n’en a pas dit moins : « *Les opérateurs [doivent] 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.* »

Au demeurant, les organismes concernés se sont prêtés à l’exercice de transparence demandé par la mission sur les actions menées, mais aussi sur leur gestion.

Précisons enfin, qu’en tout état de cause, l’objet de ces travaux n’était pas d’apprécier la pertinence, ni même l’efficacité de la stratégie française d’influence extérieure menée *via* la promotion et le développement de la Francophonie, mais à travers son étude essentiellement budgétaire, la mission approche aussi **la**

question de l'utilité et de l'efficacité de ces « investissements » français en interpellant organismes et ministères sur la façon dont ils utilisent au mieux les moyens engagés et évaluent les résultats obtenus et leur adéquation avec les attentes de notre pays.

Sans pousser davantage la réflexion ⁽¹⁾, la mission observe néanmoins que cette évaluation était, et reste, compliquée par le fait que la politique de la Francophonie recouvre plusieurs dimensions, multilatérale ou bilatérale, linguistique, culturelle, politique et même économique. **Elles sont généralement complémentaires, mais peuvent parfois se trouver en concurrence alors que les moyens alloués sont toujours plus rationnés.**

Surtout, elles se développent autour d'objectifs qui se cumulent et plus ou moins explicitement :

1) Le développement de la langue française. Elle est le dénominateur commun fondamental de la Francophonie, mais aussi un facilitateur de communication, un vecteur d'influence culturelle et politique et un levier d'échanges. Or, la Francophonie va devoir faire face à des enjeux à venir lourds et pour que la langue française reste ancrée dans les sociétés, ses promoteurs devront savoir trouver les bons leviers ;

2) La mobilisation de l'espace francophone sur des projets communs de développement, de conseils, d'expertises, de renforcement des relations économiques, de solidarités et d'action humanitaire ;

3) Le rayonnement de la francophilie et de la culture en langue française, y compris là où le français est une langue étrangère ;

4) Le déploiement d'un espace de diplomatie au service de toutes les composantes de l'OIF et de l'APF.

À l'occasion de ses travaux, **un des principaux constats de la présente mission est qu'il serait utile d'y voir plus clair pour choisir les priorités de la France, et, pour chacune d'elle, les meilleurs effets de levier.**

(1) On peut se reporter à différents rapports portant sur les enjeux de la Francophonie et les stratégies développées par la France, dont celui de la commission des Affaires étrangères de l'Assemblée nationale, n° 1723 du 22 janvier 2014 de M. Pouria Amirshahi.

SYNTHÈSE DES RECOMMANDATIONS DE LA MISSION

1. La mission considère tout d'abord qu'il est indispensable de disposer d'un document budgétaire transversal qui conférerait une meilleure lisibilité à l'ensemble des financements apportés par la France à la Francophonie.

De surcroît, le soutien à la Francophonie, priorité affirmée de la diplomatie française, gagnerait à ce que les investissements importants que notre pays y consacre soient plus visibles et s'appuient sur une vision stratégique qui assoie la légitimité de cette politique, notamment pour ne pas laisser penser, au vu de l'évolution de ses contributions aux opérateurs, que la France s'en désengagerait.

Au contraire, la mission insiste sur le fait que la réponse aux nouveaux défis posés à la Francophonie, en particulier s'agissant du développement de sa dimension économique, devra nécessairement s'appuyer sur la promotion de la langue française, et qu'il faut donc préserver cet axe d'action fondamental.

2. La mission soutient la politique de maîtrise des ressources publiques affectées aux opérateurs de la Francophonie, dans la mesure où elle conduit à une meilleure gestion des organismes et à la rationalisation de leurs dépenses de fonctionnement.

Elle encourage, par ailleurs, la diversification des ressources entreprise par les opérateurs par le développement de partenariats et la concrétisation effective des partenariats public-privé.

Elle considère également que le rééquilibrage des contributions nationales qui a été effectué pour l'Organisation internationale de la Francophonie (OIF) et TV5 Monde devrait être poursuivi pour l'Assemblée parlementaire de la Francophonie (APF).

3. Cependant la mission a identifié un certain nombre de difficultés potentielles ou avérées résultant pour les opérateurs de la contraction de leurs ressources, qui la conduisent à recommander :

– de ne pas poursuivre une réduction des crédits budgétaires qui ne serait pas clairement priorisée en fonction des objectifs posés par les nouveaux défis de la Francophonie ;

– d'éviter de menacer le positionnement de la France auprès de ces organismes, ou de mettre en péril des acteurs comme les alliances françaises dont l'apport à la Francophonie est bien supérieur aux ressources publiques, finalement assez modestes, qui leur sont consacrées ;

– de s'appuyer notamment sur les conventions d'objectifs et de moyens pour assurer une prévisibilité pluriannuelle des ressources versées aux acteurs de la Francophonie, et finaliser la politique de contractualisation avec les alliances françaises.

4. Par ailleurs, la mission a constaté que si des initiatives ont clairement été prises en termes d'organisation et d'efficacité par les opérateurs, la réalité de ces efforts de maîtrise des dépenses restait difficile à mesurer. Une plus grande transparence vis-à-vis de la Représentation nationale de la mesure du coût réel des actions menées par les organismes et de leur impact devrait pouvoir être assurée par le suivi et le contrôle effectués par les services ministériels.

C'est pourquoi les rapporteurs se félicitent de la démarche d'évaluation stratégique de l'OIF et de ses opérateurs lancée par le ministère des affaires étrangères et du développement international (MAEDI), et recommande que celle-ci soit effectivement utilisée en appui d'une priorisation des choix budgétaires de la France qui tienne compte de l'impact des actions financées.

La mission souhaite, au demeurant, la poursuite des efforts d'évaluation interne des opérateurs par la mise en place d'une comptabilité analytique et des processus d'évaluation dans l'esprit de la démarche de gestion par les résultats (GAR) entreprise par l'OIF.

La France pourrait en conséquence conditionner le maintien de son niveau d'aide sur plusieurs années à la poursuite des efforts de rationalisation des coûts de fonctionnement afin que leur part reste contenue, voire diminue par rapport aux dépenses d'intervention.

5. En matière de mode d'action et de pilotage par les ministères, la mission recommande de :

- rechercher systématiquement une coordination des actions multilatérales et bilatérales soutenues par la France, gage d'efficacité et d'économie ;

- résoudre les questions de l'indexation des contributions obligatoires versées à l'OIF et de la prise en charge à titre gratuit du loyer de son siège.

6. Enfin, les rapporteurs considèrent que la présence française devrait être plus fortement affirmée au sein des opérateurs de la Francophonie, en particulier au sein du secrétariat général de l'OIF.

PRÉSENTATION PRÉALABLE DES ORGANISMES ÉTUDIÉS

À l'exception des alliances françaises et de la Fondation Alliance française, les différents organismes qui ont fait l'objet des travaux de la MEC inscrivent tous leur action dans le cadre de **l'Organisation internationale de la Francophonie** (OIF), également désignée sous le titre de « la Francophonie », réseau de pays liés par l'usage de la langue française, institutionnalisé depuis 1970 et qui réunit aujourd'hui 80 États et gouvernements autour d'objectifs de promotion de leur culture francophone et de coopération politique et économique multilatérale. (*Pour une présentation institutionnelle de cette organisation, se reporter à l'annexe I*).

M. Adama Ouane ⁽¹⁾, nouvel administrateur du principal opérateur de l'organisation – dénommée elle aussi OIF – réaffirme que la première raison d'être de la Francophonie est la promotion de la langue française. Toutefois, dès l'origine, cet objectif a été conçu comme un instrument et un levier au service de l'objectif plus large de promotion de l'espace francophone, de sa culture, de ses valeurs partagées et de son influence diplomatique et politique.

C'est ainsi que le soutien à la démocratie dans les pays francophones figure parmi les missions fondamentales de l'OIF (par des missions d'observation électorale, mais également d'accompagnement et de conciliation). Le « *travail concret de l'OIF en matière de droits de l'homme et en matière électorale et l'aide que nous apportons aux pays rencontrant des problèmes dans ces domaines* » est reconnu mondialement ajoute M. Ouane.

Cependant, l'utilité et l'importance de la Francophonie n'est pas simplement politique. Elle est vue aussi comme « *un partenaire très légitime* ». Selon l'administrateur de l'OIF, « *la Francophonie constitue un outil, un espace, à partir duquel il est possible de mener des actions concrètes et pratiques plus efficacement qu'au travers d'autres grandes organisations internationales* ». L'espace de la Francophonie, lui-même, « *brasse un ensemble qui devient de plus en plus viable* » : 14 % des échanges économiques mondiaux et 11 % pour les biens culturels s'y réalisent. « *Cet espace doit donc être considéré comme un atout qui permet de renforcer les opportunités d'affaires, les connaissances, ainsi que les échanges entre les pays francophones.* » Et face à ces enjeux, l'opérateur OIF bénéficie d'une grande flexibilité dans l'orientation de ses programmes, lui permettant de travailler sur le plan politique tout en donnant plus de visibilité à l'espace économique créé par la Francophonie. De fait, on constate que de plus en plus d'États demandent à siéger comme observateurs au sein de l'organisation.

(1) Lors de son audition du 17 juin 2015.

On peut également observer que si l'OIF ressemble au « *Commonwealth* » par ses objectifs fondamentaux et son schéma institutionnel (*pour une présentation de celui-ci, se reporter à l'annexe II*), **son organisation et son fonctionnement opérationnels apparaissent cependant plus intégrés et structurés.**

En novembre 2014, l'organisation a adopté un cadre stratégique sur huit ans (2015-2022), construit autour de quatre grands ensembles de missions : langue française, diversité culturelle et linguistique ; paix, démocratie et droits de l'homme ; éducation, formation – y compris professionnelle –, enseignement supérieur et recherche ; enfin, développement durable, économie et solidarité. Cette dernière mission comprend la lutte contre le changement climatique - « *un sujet qui nous est cher et que nous accentuons en vue de la préparation de la Conférence Paris climat 2015* », observe la déléguée aux affaires francophones du ministère français des affaires étrangères, Mme Caroline Malausséna ⁽¹⁾.

À ces missions correspondent huit objectifs stratégiques ⁽²⁾, s'inscrivant dans quatre objectifs globaux :

– accroître le rayonnement international et le développement de l'usage de la langue française ;

– renforcer le rôle et la place de la Francophonie sur la scène internationale pour améliorer le multilatéralisme et la gouvernance mondiale ;

– renforcer le rôle des femmes et celui des jeunes en tant que vecteurs de paix et acteurs de développement ;

– soutenir l'innovation et la créativité au service de l'économie dans une perspective de développement durable.

Les grandes orientations de ce cadre s'imposent aux conférences ministérielles permanentes et aux opérateurs de la Francophonie qui font l'objet de l'étude de la mission :

● **Organisme intergouvernemental relevant du droit public international et possédant la personnalité juridique, l'Organisation internationale de la Francophonie (OIF) est l'opérateur principal et l'organe exécutif de l'organisation institutionnelle de la Francophonie.** Il en assure le secrétariat mais est surtout chargée de la mise en œuvre de la coopération multilatérale francophone décidée par celle-ci, dans divers domaines d'intervention. L'opérateur OIF a donc décliné le nouveau Cadre stratégique 2015-2022 de la Francophonie dans sa programmation 2015-2018. (*Pour la présentation de son organisation et de son fonctionnement, se reporter à l'annexe III*).

(1) *Audition du 7 avril 2015.*

(2) Cf. *annexe I.*

● **L'Agence universitaire de la Francophonie (AUF)** est un réseau d'universités qui emploient le français, au moins partiellement. Elle constitue **l'une des plus grandes associations d'universités au monde** et la seule fondée sur un critère linguistique. Elle est servie par une administration, l'AUF, devenue opérateur direct de la Francophonie pour l'enseignement supérieur et la recherche depuis 1989. (*Pour la présentation de son organisation et de son fonctionnement, se reporter à l'annexe IV*).

Son réseau s'étend au-delà des pays appartenant à l'OIF : comme l'actuel recteur, M. Bernard Cerquiglini ⁽¹⁾, l'explique, « *nous ne travaillons pas avec des États, mais avec des universités. C'est une forme de coopération avec l'OIF.* » Selon la déléguée aux affaires francophones, ces pays extra-francophones trouvent en effet un « *grand intérêt à coopérer, à partager des programmes et à échanger des boursiers avec d'autres universités du réseau.* »

Le rôle de l'AUF est de soutenir la recherche et la formation en français par des programmes de coopération qui accompagnent les universités des pays émergents ou en développement et les aident à se moderniser pour rejoindre les standards internationaux. « *La solidarité est au cœur de notre action.* », indique M. Cerquiglini. « *Nous avons pour but de **développer la communauté scientifique internationale francophone** pour que le français soit une grande langue, à travers le monde, de l'enseignement supérieur et dans la recherche, car nous croyons à la diversité linguistique y compris dans le domaine de la science.* »

Parce qu'elle accorde des bourses pour des échanges interuniversitaires, l'AUF se présente également comme un outil de mobilité étudiante.

La programmation quadriennale de l'AUF a été arrêtée en 2013 pour la période 2014-2017. La déléguée aux affaires francophones souligne que la stratégie de l'AUF s'inscrit en pleine cohérence avec les grandes orientations de la Francophonie, et que les priorités définies par la France sont bien reprises, en particulier s'agissant du développement du numérique et de l'engagement en faveur de l'égalité entre les hommes et les femmes.

● **L'Université Senghor d'Alexandrie** est **une université professionnelle**, financée par cinq États ou gouvernements (France, Canada, Québec, Suisse et Wallonie-Bruxelles), ayant pour spécialité la délivrance de formations francophones aux futurs cadres ou futurs enseignants universitaires des pays du Sud. (*Pour la présentation de son organisation et de son fonctionnement, se reporter à l'annexe V*)

Elle est aussi reconnue comme l'un des opérateurs directs de l'OIF. Les sommets francophones lui ont donné pour objectif de **former et de perfectionner des cadres de haut niveau capables d'impulser et d'accompagner le développement africain**. Ainsi que le souligne son actuel recteur, le français

(1) Lors de son audition du 18 juin 2015.

M. Albert Lourde ⁽¹⁾, « dans un contexte régional caractérisé notamment par la crise des universités africaines et la fermeture relative des pays du Nord aux étudiants de la région, l'Université Senghor, qui propose des formations pluridisciplinaires consacrées au développement durable dans le contexte de la mondialisation, remplit une mission essentielle : former en français, sur place, des cadres de haut niveau des secteurs publics et privés, dans des conditions optimales comparables à celles d'une grande école.

Pour répondre à cette mission, l'Université Senghor propose à Alexandrie des formations professionnalisantes très spécialisées « qui ne concurrencent pas, mais complètent les cursus offerts dans les pays africains par leurs universités nationales ». Elle forme aussi à distance les formateurs de directeurs d'établissements scolaires (lycées et collèges). Dans les universités africaines qui en font la demande, elle développe des formations courtes dans des domaines pointus pour lesquels les spécialistes font défaut (les campus Senghor).

Elle a aussi permis l'établissement d'accords interuniversitaires prévoyant notamment des co-diplomations et des co-tutelles de thèse ; un collège doctoral y a été mis en place depuis 2015 dans l'idée de créer une nouvelle génération d'enseignants-chercheurs locaux.

M. Lourde observe qu'en outre, « en réunissant des cadres venus de différents horizons africains, en les faisant vivre et travailler ensemble pendant deux ans, l'Université Senghor favorise l'émergence d'une coopération administrative interafricaine francophone ». Enfin, « en proposant des formations sur place, sur le continent africain, Senghor œuvre à endiguer le fléau de la fuite des cerveaux. Le recteur constate une vraie évolution des attitudes : en 2014, 90 % de leurs étudiants ont demandé à partir en Afrique pour faire leur stage.

Cette université est devenue un pôle d'excellence reconnu dans l'ensemble des pays francophones même si « université de troisième cycle, elle n'a pas vocation à accueillir des étudiants en masse (...) nous offrons **non seulement une formation technique, mais aussi une formation au service public et à l'intérêt général.** (...) Nos étudiants ne se contentent pas d'apprendre leurs cours : ils veulent participer activement au développement de leur pays. »

Alors qu'elle accueillait 140 étudiants en 2009, elle en compte aujourd'hui 1 022, campus inclus. L'objectif présenté par l'Université Senghor au Conseil permanent de la Francophonie (CPF) est de former 10 000 cadres supérieurs africains au cours de la prochaine décennie. Comme pour l'AUF, son programme quadriennal porte sur la période 2014-2017.

(1) Lors de son audition du 21 mai 2015.

● **TV5 Monde** est une chaîne de télévision francophone internationale née de l'initiative prise par cinq chaînes européennes, dont trois françaises. Elle est diffusée aujourd'hui dans plus de 200 pays et territoires, ce qui en fait **l'un des trois plus grands réseaux mondiaux de télévision**. (*Pour la présentation de son organisation et de son fonctionnement, se reporter à l'annexe VI*)

Le groupe TV5 Monde comprend deux opérateurs distincts : TV5 Monde S.A. et TV5 Québec Canada. La présente MEC ne s'est attachée qu'à la première (appelée ici TV5 Monde) dont le capital est détenu aux 6/9ème par la France (notamment par le biais de France Télévisions qui en possède 49 %). Le reste du capital est partagé entre quatre autres pays, gouvernements ou entités fédérées (Fédération Wallonie-Bruxelles, Suisse, Québec et Canada). Les cinq partenaires sont aussi ses bailleurs de fonds. TV5 Monde est donc une chaîne multilatérale avec une gouvernance bicéphale, à la fois opérationnelle, par le conseil d'administration composé des radiodiffuseurs partenaires, et stratégique et financier, par la conférence des ministres et la réunion des hauts fonctionnaires.

TV5 Monde compte neuf chaînes généralistes et deux chaînes thématiques. En matière de programmation, TV5 Monde opère comme relais et diffuseur de nombreuses émissions de flux produites par ses chaînes partenaires, leur offrant une seconde vie à l'international. Ces émissions forment le programme socle de TV5 Monde à 45 %. S'ajoutent à ces programmes, des films et documentaires achetés, correspondant à sa vocation généraliste, et des émissions directement produites et réalisées par la chaîne. Elles sont consacrées à l'Afrique, l'Europe, la musique, l'environnement et l'enseignement du français. L'enseignement du français fait partie d'une réelle stratégie de service public visant à **élargir l'audience de la chaîne, au-delà de l'espace francophone**, à optimiser ses contenus et à jouer pleinement son rôle d'opérateur de la Francophonie. Si elle n'est diffusée qu'en français, elle propose donc un sous-titrage dans douze langues et émet huit signaux différents à destination du monde entier.

TV5 Monde disposerait d'une audience cumulée hebdomadaire de 38 à 40 millions de téléspectateurs uniques et d'un raccordement à plus de 250 millions de foyers. S'ajoutent à cela les 6 millions d'internautes qui fréquentent chaque mois le site internet. TV5 Monde apparaît donc comme l'opérateur direct de la Francophonie disposant du public le plus large. De fait, pour la Secrétaire d'État, Mme Annick Girardin ⁽¹⁾, « *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.* »

Ministres et conseil d'administration ont adopté un plan stratégique couvrant la période 2014-2016 qui prévoit la poursuite du développement de la chaîne dans le monde, en termes d'accessibilité matérielle comme en contenus.

(1) Lors de son audition du 8 septembre 2015.

● L'**Association internationale des maires francophones (AIMF)** est le réseau des élus locaux francophones de plus de 265 villes et associations nationales de pouvoirs locaux réparties dans 49 pays. (*Pour la présentation de son organisation et de son fonctionnement, se reporter à l'annexe VII*)

Elle organise des sessions de formation ou des séminaires pour les élus locaux permettant de soutenir les valeurs démocratiques, de bonne gouvernance et de respect des droits de l'Homme véhiculées par l'Organisation internationale de la Francophonie.

Mais elle est d'abord « **un acteur de terrain qui assure une mission de gouvernance en matière de relations entre villes et d'aide à la décentralisation et mène également des opérations de terrain** »⁽¹⁾. Sa mission première est de développer une coopération étroite dans tous les domaines de l'activité municipale qui permette d'améliorer la gestion et favorise le développement des villes du Sud. L'AIMF conseille, envoie des experts et finance environ 90 projets par an autour de quelques dominantes choisies par son bureau. Elle aide ainsi les collectivités à mettre en œuvre des politiques d'aménagement urbain ou des projets concrets dans les domaines de l'assainissement, de l'éducation, du développement économique ou de la santé. L'une des principales assistances qu'offre l'AIMF aux collectivités concerne la mise en place des états civils.

En tout état de cause, on rappellera l'appréciation portée par le député Pouria Amirshahi⁽²⁾, l'AIMF « *s'avère être un solide relais des politiques élaborées par l'OIF dans la mesure où elle impacte directement les collectivités territoriales. À titre d'exemple, l'AIMF renforce les structures des régions, forme les sous-préfets et agents communaux, et sensibilise les autorités administratives sur l'importance de leur rôle. En passant par les maires, l'OIF court-circuite de nombreux échelons dans la prise de décision pour permettre à ses politiques de ne pas être dénaturées au gré des cheminements administratifs et légaux pouvant être constitués par l'État central.* »

● L'article 2 de la Charte de la Francophonie reconnaît l'**Assemblée parlementaire de la Francophonie (APF)** comme son **assemblée consultative**. Elle est constituée de 83 sections membres représentant autant de parlements ou d'organisations interparlementaires sur l'ensemble des continents. (*Pour la présentation de son organisation et de son fonctionnement, se reporter à l'annexe VIII*).

Comme tout parlement, l'APF a le rôle de représenter, auprès des instances de la Francophonie, les aspirations des peuples concernés, et, ce faisant, leur apporte une perspective politique, par ses résolutions, avis et recommandations. Dotée d'une compétence générale, l'APF peut se saisir de toute

(1) Mme Béatrice d'Huart, adjointe à la déléguée aux affaires francophones, audition du 7 avril 2015.

(2) Dans son rapport précité.

question qu'elle estime digne d'intérêt. À travers ses quatre commissions, elle examine ainsi l'ensemble des questions intéressant le monde francophone.

Réciproquement, elle se doit de promouvoir auprès de ses membres les valeurs communes de la Francophonie avec une mission éminemment politique, mais aussi de solidarité. Ses actions visent à promouvoir la démocratie et l'État de droit – plus particulièrement au sein de la communauté francophone –, ainsi qu'à renforcer la solidarité entre institutions parlementaires.

Selon son secrétaire général administratif, M. Didier Le Bot ⁽¹⁾, « *l'APF est d'abord une enceinte de dialogue, un lieu d'échanges et de débats entre pairs. Si elle fait de l'État de droit une valeur universelle qui ne saurait être mise en cause par des considérations sociales, culturelles ou historiques, elle ne se réfère pas pour autant à un modèle démocratique qu'elle chercherait à imposer* » Pour autant, en tant que « *vigie de la démocratie* » - selon le surnom que lui a donné le précédent secrétaire général de l'OIF, M. Abdou Diouf -, l'APF est « *un observateur attentif des pratiques de la démocratie et du respect de l'État de droit dans l'espace francophone. À ce titre, les parlementaires n'hésitent pas à user de la diplomatie d'influence afin d'encourager les bonnes pratiques démocratiques et, au besoin, de sanctionner tout comportement jugé contraire aux valeurs de la Francophonie* » par des suspensions ou des mises sous observation des sections.

L'APF est aussi « *un acteur central du renforcement des capacités des parlements de l'espace francophone* ». En étroite collaboration avec l'OIF, elle met en œuvre diverses actions de coopération avec les parlements des pays du Sud et en faveur du développement de la démocratie. Notamment, les deux institutions mènent conjointement des missions d'observations électorales.

• Enfin, hors du champ de la Francophonie institutionnelle – même si leurs actions peuvent s'associer –, la MEC a étudié l'évolution des relations financières et stratégiques entre les services de l'État et les alliances françaises - à défaut de pouvoir évaluer l'efficacité de la gestion de chacune.

L'alliance française est un mouvement international privé créé à Paris en 1883, qui s'est progressivement étendu dans le monde entier. **812 alliances françaises (AF)** étaient labellisées en 2014. Elles sont présentes dans 137 pays, dont la France. Certains pensent que le réseau dispose encore d'importants potentiels de développement.

Dans la majorité des cas, leur mission se concentre sur les cours de français mais elle s'étend aussi au domaine culturel. Associations autonomes de droit local, elles emploient plus de 12 000 salariés – professeurs inclus – sous contrat local. (*Pour une présentation de l'organisation du réseau, se reporter à l'annexe IX*).

(1) Lors de son audition du 8 septembre 2015.

À ce jour, **383 d'entre elles sont conventionnées** avec le ministère des affaires étrangères et du développement international (MAEDI), *via* les postes diplomatiques français de leur pays, bénéficiant à ce titre de subvention et/ou de mise à disposition de personnels rémunérés par la France. Le réseau des alliances conventionnées avec la France est le pendant associatif de l'Institut français. Selon les propres mots de la directrice de la coopération culturelle, universitaire et de la recherche, Mme Anne Grillo ⁽¹⁾, « *Les publics touchés ne sont pas les mêmes : grâce à leur implantation locale plus de 500 000 étudiants fréquentent ce réseau chaque année. Surtout, il est **dynamique** : des alliances se créent, d'autres se ferment ; cette **souplesse** nous permet d'être présents dans certaines zones comme en Europe centrale et de répondre, plus souvent qu'avec un Institut français, à la demande croissante de français en Asie centrale ou en Afrique non francophone.* »

La **Fondation Alliance française (FAF)** a été créée en 2007 pour encadrer, coordonner et soutenir le réseau mondial des alliances françaises. Elle fait partie du mouvement Alliance française sans exercer ni autorité hiérarchique, ni tutelle sur les associations locales - hors ses antennes en Chine.

Elle est un partenaire essentiel du MAEDI auquel elle est liée par une convention triennale. Basée à Paris, elle est en lien direct avec les ambassades françaises, ou indirect par les délégués généraux mandatés par le ministère pour assurer le relais de la Fondation dans une quarantaine de pays. Lors de son audition, la Secrétaire d'État rappelait que : « *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.* »

Ce qui fait dire au Secrétaire général de la FAF, M. Christian Jacq, que : « *la Fondation Alliance française est un des rouages essentiels de la présence française dans les pays émergents et notamment dans les BRICS, d'autant plus utile que son coût est bien moindre pour l'État que celui que représenterait un établissement public.* » ⁽²⁾

(1) Au sein de la direction générale de la mondialisation, du développement et des partenariats du ministère des affaires étrangères et du développement international, audition du 6 mai 2015.

(2) Lors de son audition du 3 juin 2015.

• À côté de ses divers organismes, l'État français est principalement représenté par le **ministère des affaires étrangères et du développement international (MAEDI)** qui est un des plus gros contributeurs budgétaires et, à ce titre, porte la parole de la France dans les instances de direction de la plupart des organismes étudiés. Il est en conséquence, aussi, le principal responsable du contrôle de la régularité de l'usage des moyens apportés aux organismes et de l'évaluation de leur utilité.

Le ministère mobilise à ces fins deux directions aux compétences complémentaires :

– la direction des Nations unies et des organisations internationales (NUOI/FR) au sein de laquelle se trouve la *Délégation aux affaires francophones* (DAF) ;

– et la *direction de la coopération culturelle, universitaire et de recherche* (DCUR) qui relève de la direction générale de la mondialisation, du développement et des partenariats.

La DAF s'occupe de la dimension institutionnelle et multilatérale de la Francophonie, chargée par exemple, en lien avec la Présidence de la République, du renouvellement de la gouvernance de l'OIF. Elle a une approche stratégique, alors que la DCUR a une approche plus programmatique, travaillant avec l'OIF pour lancer des projets, puis s'assurer qu'ils restent en cohérence avec les actions nationales ou les complètent.

Auprès du ministre des affaires étrangères, **la secrétaire d'État au développement et à la Francophonie** donne l'impulsion politique, oriente et suit les opérateurs nationaux et internationaux relevant du MAEDI, et soutient, aux côtés de l'OIF, l'émergence d'une voix francophone dans les débats internationaux.

Le ministère de la culture et de la communication apparaît aussi comme un interlocuteur naturel de la politique française de diffusion de notre langue et de notre culture. Sa *sous-direction des affaires européennes et internationales* a, ainsi, pour mission de coordonner son action internationale.

Sa *délégation générale à la langue française et aux langues de France* a également été entendue par la mission. Cependant, son champ d'action étant en principe limité à la France, elle exerce plutôt un rôle de prescripteur en matière d'évolution de la langue. Et si elle ne verse pas, ou rarement, d'argent aux opérateurs de la Francophonie, elle dit collaborer avec l'OIF, l'AUF et TV5 Monde dans un partenariat stratégique pour défendre notre langue, notamment dans l'enseignement supérieur.

Et si elle ne porte pas la responsabilité des crédits budgétaires versés à TV5 Monde, sa *direction générale des médias et industries culturelles* assure la co-tutelle française sur la chaîne francophone.

Enfin, le ministère de **l'éducation nationale et de l'enseignement supérieur et la recherche** non seulement collabore à la politique de promotion de la langue française, mais verse aussi des subventions à certains opérateurs de la Francophonie au titre de ses deux portefeuilles.

**I. LA CONTRAINTE BUDGÉTAIRE A EU UN IMPACT CERTAIN SUR LA
GESTION DES ORGANISMES ET SUR LEURS MÉTHODES DE TRAVAIL**

**A. LES SUBVENTIONS FRANÇAISES, MÊME EN BAISSÉ, RESTENT
PRÉPONDÉRANTES**

Le tableau ci-après récapitule l'évolution des contributions versées par la France aux opérateurs extérieurs de la Francophonie.

ÉVOLUTION DE LA CONTRIBUTION DE LA FRANCE AUX ORGANISMES EXTÉRIEURS DE LA FRANCOPHONIE (2010-2015)

(en euros)

	2010		2011		2012		2013		2014		2015 (réel)		Écart 2010-2015	
	(1)	(2)	(1)	(2)	(1)	(2)	(1)	(2)	(1)	(2)	(1)	(2)	En chiffre	En %
APF	130 000	6,70	117 000	5,51	117 000	6,66	117 000	7,24	117 000	5,74	117 000	5,61	- 13 000	- 10
AUF	29 447 547	73,19	27 800 000	69,74	27 441 784	68,12	27 500 000	66,91	24 275 000	65,41	22 097 250*	61,63	- 7 350 297	- 24,96
TV5 Monde	72 500 000	nc	73 520 000	nc	75 030 000	68,29	75 030 000	69,06	76 230 000	70	76 230 000	70,09	+ 3 730 000	+ 5,14
AIMF	1 414 794	19,15	1 394 647	19,93	1 394 647	23,59	1 400 969	25,71	1 377 000	26,48	1 200 000	nc	- 214 794	- 15,18
Université Senghor	1 646 236	66,40	1 646 236	70,08	1 646 236	60,79	1 646 236	67,06	1 646 236	55,44	1 495 200	55,65	- 151 036	- 9,17
OIF	35 018 937	nc	32 687 117	nc	32 685 963	38,43	32 300 570	38,02	30 127 050	38,04	27 930 640	38,51	- 7 088 297	- 20,24
<i>Part obligatoire</i>	<i>13 016 699</i>		<i>13 342 117</i>		<i>13 675 671</i>		<i>14 017 563</i>		<i>14 017 563</i>		<i>14 261 634</i>		<i>+ 1 244 935</i>	<i>+ 9,56</i>
<i>Part volontaire</i>	<i>17 790 238</i>		<i>14 000 000</i>		<i>13 447 292</i>		<i>12 567 007</i>		<i>10 466 487</i>		<i>8 167 006</i>		<i>- 9 623 232</i>	<i>- 54,09</i>
<i>Loyer Maison de la Francophonie</i>	<i>4 212 000</i>		<i>5 345 000</i>		<i>5 563 000</i>		<i>5 716 000</i>		<i>5 643 000</i>		<i>5 502 000</i>		<i>+ 1 290 000</i>	<i>+ 30,63</i>
Réseau Alliance française	9 028 335		7 857 199		8 109 579		7 511 000		7 292 469		7 259 964		- 1 768 371	- 19,59
<i>Fondation Alliance française (fonctionnement + professionnalisation)</i>	<i>800 000</i>	<i>35,92</i>	<i>800 000</i>	<i>34,87</i>	<i>758 636</i>	<i>33,63</i>	<i>758 636</i>	<i>33,85</i>	<i>660 012</i>	<i>30,87</i>	<i>660 012</i>	<i>nc</i>	<i>- 139 988</i>	<i>- 17,50</i>
<i>Délégations générales de l'Alliance française (DGAF)</i>	<i>842 810</i>		<i>860 864</i>		<i>922 364</i>		<i>922 364</i>		<i>802 457</i>		<i>932 457</i>		<i>+ 89 647</i>	<i>+ 10,64</i>
<i>Alliances françaises (hors DGAF)**</i>	<i>7 385 525</i>		<i>6 196 335</i>		<i>6 428 579</i>		<i>5 830 000</i>		<i>5 830 000</i>		<i>5 667 495</i>		<i>- 1 718 030</i>	<i>- 23,26</i>
Total	149 185 849		145 022 199		146 425 209		145 505 775		141 064 755		136 330 054		- 12 855 795	- 8,62

(1) Contribution de la France

(2) Part dans le budget global (en %)

* Chiffre révisé

** Hors employés détachés

Source : commission des finances (d'après les chiffres du MAEDI, du MESR, des organismes et des Cour des comptes marocaine et française).

1. La France est toujours le premier contributeur des acteurs de la Francophonie

a. Des dotations déterminantes et le plus souvent majoritaires pour les opérateurs de la Francophonie

Il faut, au préalable, préciser que le versement des contributions de la France aux opérateurs extérieurs de la Francophonie s'opère selon des modalités différentes selon les organismes. En effet, si les contributions françaises – comme celles des autres États membres – alimentent un fonds multilatéral unique (FMU) au sein de l'Organisation internationale de la Francophonie (OIF), qui en reverse immédiatement les crédits, déjà répartis, aux différents opérateurs de la Francophonie, la procédure est différente pour TV5 Monde et pour l'Assemblée parlementaire de la Francophonie (APF) auxquels la contribution est versée directement.

- *La part importante des contributions françaises dans le budget des acteurs extérieurs de la Francophonie*

En 2014, dernière année exécutée, **la contribution versée à l'OIF par la France représente 38 %** (part statutaire, part volontaire et loyer de la Maison de la Francophonie) **du budget de l'organisation**, qui s'élève au total à 72,5 millions d'euros au total.

La contribution statutaire versée à l'OIF a légèrement augmenté entre 2010 et 2015 (+ 9,56 %), en conséquence de la révision des paramètres de calcul des contributions obligatoires et de leur indexation à hauteur de 1,5 % par an, à partir de 2015. Avec 14 millions d'euros en 2014, la France est donc le premier contributeur pour la part obligatoire, le Canada suivant en deuxième position.

Le poids de la contribution de la France dans le budget de l'Agence universitaire de la Francophonie (AUF) et de l'Université Senghor d'Alexandrie est également important : elle représente 65,4 % de celui de l'AUF (pour un budget de 37 millions d'euros), et 55,4 % des 3 millions d'euros qui constituent le budget de l'Université Senghor. Pour l'Association internationale des maires francophones (AIMF), la contribution française représente 26,5 % de son budget. Enfin la France est le seul contributeur de l'APF à laquelle elle a versé en 2014 117 000 euros.

La France est également, très largement, le premier contributeur de TV5 Monde avec 76,2 millions d'euros en 2014, représentant 70 % du budget global de l'opérateur.

• *Les contributions françaises relèvent de multiples financeurs*

**CONTRIBUTION DE LA FRANCE AUX ORGANISMES EXTÉRIEURS DE LA FRANCOPHONIE
PAR MINISTÈRE (2014)**

(en euros)

	MAEDI		MESR	SPM ⁽¹⁾	MCulture	MEN
Programme-action	209-5	185	172-1	115-2	224-6	214-5
OIF	30 127 772				190 000	
<i>Part obligatoire</i>	14 017 563					
<i>Part volontaire</i>	10 466 487					
<i>Loyer Maison de la Francophonie</i>	5 643 722					
AIMF	1 377 000					100 000
APF	117 000					
AUF	22 275 000		1 800 000			
Université Senghor	1 570 200					
Réseau Alliance française		7 268 328				
<i>FAF (+ DGAF)</i>		1 592 487				
<i>AF*</i>		5 675 841				
TV5 Monde				76 233 306		
Total par programme	55 466 972	7 268 328	1 800 000	76 233 306	190 000	100 000
Total par ministère	62 735 300		1 800 000	76 233 306	190 000	100 000
<i>Part dans la contribution de la France</i>	44,74 %		1,28 %	54,04 %	0,13 %	0,07 %

* Hors employés détachés

(1) Le programme 847 TV5 Monde s'est substitué à l'action 2 TV5 Monde du programme 115 Action Audiovisuelle Extérieure à partir de 2015. Le ministère des finances et des comptes publics gère désormais ce programme à la place des services du Premier ministre (SPM).

Source : commission des finances (d'après les chiffres des RAP 2014 Aide publique au développement, Action extérieure de l'État, Recherche et enseignement supérieur et Médias, livre et industries culturelles)

Le tableau ci-dessus permet d'identifier le rôle de chaque ministère dans la contribution de la France aux organismes extérieurs de la Francophonie. Il rend compte **d'un certain éclatement de ces contributions, même si une part importante en est principalement gérée par le MAEDI**, et de la difficulté, en réalité, de les retracer en détail.

La mission d'évaluation et de contrôle a sollicité le ministère des finances pour disposer d'une évaluation globale. Mais **sa demande est restée sans réponse**.

En tout état de cause, dans un objectif de transparence, il serait indispensable que l'ensemble des contributions de la France aux organismes extérieurs de la Francophonie soit consolidé au sein d'un même document budgétaire.

La mission considère qu'il est indispensable de disposer d'un document budgétaire transversal retraçant l'ensemble des crédits budgétaires finançant la politique de la Francophonie afin de leur donner une meilleure lisibilité.

Les crédits alloués aux acteurs extérieurs de la Francophonie par le MAEDI relèvent du programme 209 *Solidarité à l'égard des pays en développement* et du programme 185 *Diplomatie culturelle et d'influence*. Ces crédits **représentent 44,74 % de la contribution totale de la France**. L'action 5 *Coopération multilatérale* du programme 209 renvoie aux actions de coopération et de développement international historiquement moteurs de la Francophonie.

Le ministère des affaires étrangères est le principal contributeur de l'OIF ; néanmoins, le ministère de la culture verse toujours à cette organisation une contribution volontaire *via* le fonds multilatéral unique. Ce versement est fléché vers le programme *Diversité culturelle et développement des industries culturelles et créatives*. S'y ajoutent des contributions ponctuelles comme celle versée aux Jeux de la Francophonie de 2013.

La participation du ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche (MESR), quant à elle, est plus restreinte. Seuls 1,8 million d'euros inscrits à l'action 1 *Pilotage et animation* du programme 172 *Recherches scientifiques et technologiques pluridisciplinaires* sont alloués à l'AUF (soit 1,28 % de l'ensemble des contributions de la France).

L'Agence française de développement (AFD) participe également au financement de certaines actions, comme par exemple celle du programme *Initiative francophone pour la formation à distance des maîtres* (IFADEM), sur lequel l'OIF et l'AUF travaillent en partenariat avec divers organismes, notamment avec l'Union européenne.

Enfin, depuis 2015, le ministère des finances est le nouveau gestionnaire des crédits alloués à TV5 Monde. Ceux-ci relèvent du programme 847 *TV5 Monde* et s'élèvent à 76,2 millions d'euros en 2014. Il faut noter qu'il s'agit de la contribution la plus importante attribuée à un organisme extérieur de la Francophonie.

b. Une aide limitée mais significative pour nombre d'alliances françaises

Le programme 185 porte les crédits alloués au réseau Alliance française, pour un montant total de **7,3 millions d'euros en 2014**, sur lesquels 5,8 millions d'euros reviennent aux 383 alliances françaises conventionnées par le MAEDI.

Ce dernier montant qui constitue l'essentiel des sommes allouées au réseau (79,9 % du montant des crédits budgétaires), semble modeste par rapport au nombre d'alliances françaises conventionnées. Toutefois, comme l'a rappelé Mme Anne Grillo, la France « *consacre beaucoup d'argent à ce réseau* ». En effet, le MAEDI participe aussi à la prise en charge de personnels, souvent des directeurs d'alliance ou des directeurs de cours dans les principales alliances

françaises à l'étranger. Cette prise en charge représente 295 équivalents temps plein (ETP) en 2015. Ces personnels sont recrutés et payés par le MAEDI avant d'être affectés comme contractuels dans les différentes alliances françaises. Ils ne sont ni mis à disposition, ni détachés *stricto sensu* de l'éducation nationale. Le ministère évalue à 25,5 millions d'euros le coût de cette prise en charge en 2014, en diminution de 14 % depuis 2012.

En outre, certaines alliances françaises reçoivent des aides ponctuelles de sénateurs et de députés sur leurs réserves parlementaires. En 2014, ces aides ont représenté 313 449 euros, soit plus que chacune des contributions des ministères de la culture et de la communication, de l'enseignement supérieur et de la recherche ou de l'éducation nationale.

RÉSERVE PARLEMENTAIRE VERSÉE AUX ALLIANCES FRANÇAISES (2014)

(en euros)

	Nombre de parlementaires ou de groupes parlementaires	Nombre d'alliances françaises bénéficiaires	Montant
Assemblée nationale	7	14	139 000
Sénat	12	22	174 449
Total	19	32*	313 449

* Certaines alliances françaises sont bénéficiaires de plusieurs aides mais ne sont comptabilisées qu'une seule fois.

Source : commission des finances (d'après les chiffres publiés sur les sites de l'Assemblée nationale et du Sénat)

Malgré ces ressources supplémentaires, il est clair que la contribution versée au réseau Alliance française reste vitale pour son équilibre financier.

2. Mais ses participations sont en constante diminution

ÉVOLUTION DES CONTRIBUTIONS DE LA FRANCE AUX ORGANISMES EXTÉRIEURS DE LA FRANCOPHONIE PAR MINISTÈRE

(en euros)

	2011	2012	2013	2014	2015 (prévisionnel)	Écart 2011-2015	
						En chiffre	En %
MAE	69 012 399	69 119 896	68 142 775	62 735 300	61 916 079	- 7 096 320	- 10,28
209-5	61 345 038	61 506 275	60 966 836	55 466 972	54 893 887	- 6 451 151	- 10,52
185-1	1 501 026	1 681 000	1 681 000	1 592 487	1 354 697	- 146 329	- 9,75
185-2	6 166 335	5 932 621	5 494 939	5 675 841	5 667 495	- 498 840	- 8,09
MESR (172-1)	2 321 000	2 090 000	1 800 000	1 800 000	1 800 000	- 521 000	- 22,45
MEN (214-5)	342 452	201 952	125 000	100 000	100 000	- 242 452	- 70,80
MCulture (224-6)	550 000	500 000	250 000	190 000	260 000	- 290 000	- 52,73
Services du Premier ministre (115-2)	73 520 000	75 033 306	75 000 000	76 233 306			
MFinances (847)					76 233 306		
Total	145 745 851	146 945 154	145 317 775	141 058 606	140 309 385	- 5 436 466	- 3,73

Source : commission des finances (d'après les RAP 2011-2014 et le PAP 2015 Aide publique au développement, Action extérieure de l'État, Recherche et enseignement supérieur et Médias, livre et industries culturelles).

L'effort de rationalisation des dépenses des ministères a entraîné une **baisse des contributions versées à l'ensemble des organismes extérieurs de la Francophonie, à l'exception de TV5 Monde.**

Au cours des dernières années, les crédits alloués sur le budget du MAEDI ont en effet connu une baisse sensible, passant de 69 millions d'euros en 2011 à 62,7 millions en 2014 et à 61,9 millions dans le PLF (projet de loi de finances) pour 2015, soit une diminution de 10,28 % entre 2011 et 2015.

La contribution versée à l'OIF a connu une baisse notable (– 20,24 %) en raison de la diminution significative de la part volontaire, part fixée unilatéralement par la France, qui a baissé de 54,09 % entre 2010 et 2015. S'élevant à 17,8 millions d'euros en 2010, elle est passée à 14 millions en 2011 et à un peu plus de 10 en 2014. Au 1^{er} avril 2015 le MAEDI a annoncé qu'il verserait finalement 8 167 000 euros au titre de 2015. Cette baisse résulte pour partie de la prise en charge par la France, à partir de 2010 du loyer de la Maison de la Francophonie, loyer qui est aujourd'hui de 5,5 millions d'euros (*cf.* partie III-B).

Les contributions des ministères de la culture et de la communication, de l'enseignement supérieur et de la recherche et de l'éducation nationale ne représentent que 2,16 millions d'euros en 2014, soit 1,48 % de l'ensemble des contributions de la France. Par conséquent, leur baisse affecte moins les organismes qui en sont bénéficiaires. Toutefois, la taille de certains opérateurs peut les conduire à devoir revoir leur modèle de financement.

Contrairement aux autres contributions, celle versée à TV5 Monde a augmenté de 5,14 % entre 2010 et 2015.

Une partie du financement assuré par la France tient compte des retombées en termes d'emplois et de recettes fiscales découlant de la localisation du siège de la chaîne à Paris. Jusqu'en 2012, cette compensation reposait sur une quote-part prenant en compte chaque année les dépenses afférentes au siège, ainsi que différents indices dont celui du coût de la construction. Depuis trois ans, la contribution est fixe, son montant est simplement réindexé tous les ans. En raison de ces règles de calcul, la compensation de l'avantage de la localisation du siège est passée de 12,2 millions d'euros en 2008 à 14,4 aujourd'hui (+ 18 %).

Cette augmentation des crédits ne doit pas dissimuler que, depuis 2013, la France avait pris du retard dans le versement de l'apport qu'elle doit à TV5 Monde. En 2014, ce retard a commencé à être comblé ; il devrait être rattrapé à la fin du plan stratégique, en 2016.

3. Le rééquilibrage des contributions nationales

- *La question des contributions volontaires versées à l'APF*

L'État français, par le MAEDI, verse volontairement à l'APF une subvention de fonctionnement qui représente 27 % de l'ensemble des cotisations de l'organisme. Il s'agit de la seule contribution volontaire d'un État membre. M. Michel Wolter, le trésorier de l'APF, souligne l'anomalie de cette situation et appelle d'autres États à imiter l'exemple de la France.

Les rapporteurs soutiennent l'appel réitéré par l'APF auprès de ses autres membres de l'aider davantage. Ces contributions supplémentaires permettraient une contribution plus juste au fonctionnement de l'organisme, elles faciliteraient également sa gestion et assureraient la pérennité de son action.

- *Le rééquilibrage de la part obligatoire versée à l'OIF*

Lors de la conférence de Ventiane en 2007, il a été décidé d'adopter un nouveau système de barème des contributions statutaires afin d'appréhender de façon plus efficace les différentes capacités contributives de chacun des membres de l'OIF. Désormais, la part obligatoire, comme pour de nombreuses organisations internationales, est calculée suivant trois paramètres : le produit intérieur brut (PIB), le PIB par habitant et, pour les pays les plus pauvres, l'endettement. Ce système de calcul est le même pour tous les États membres, sauf pour les observateurs qui versent une contribution forfaitaire. Cette réforme a l'avantage de mieux prendre en compte la situation des pays pauvres ; elle s'est traduite, pour 35 membres, par une diminution du montant de leur contribution statutaire ; en revanche, elle a augmenté la part des dix membres dits « du Nord ».

À la suite des travaux d'un groupe de travail réuni en octobre 2013, le taux d'indexation des contributions statutaires a été modifié lors du sommet de Dakar de 2014. Le nouveau taux de 1,5 % proposé par le groupe de travail, contre 2,5 % jusqu'en 2013, résulte d'une pondération du taux d'inflation moyen constaté dans chaque pays ou région concernés par la part que chacun représente dans le pourcentage des principales dépenses de l'OIF.

- *Le rééquilibrage de la contribution des partenaires de TV5 Monde*

ÉVOLUTION DE LA CONTRIBUTION DES PARTENAIRES DE TV5 MONDE

(en millions d'euros)

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015 (p)	Écart 2008-2015	
									En chiffre	En %
France	69,72	70,58	72,53	73,52	75,03	75,03	76,23	76,23	+ 6,51	+ 9,34
C.F.B./ Fédération Wallonie-Bruxelles	4,68	5,69	6,48	7,11	7,65	7,80	7,74	8,07	+ 3,39	+ 72,44
Suisse	4,57	5,69	6,41	7,03	7,64	7,87	8,00	8,00	+ 3,43	+ 75,05
Canada	3,04	4,28	4,44	4,55	4,68	4,82	4,82	4,82	+ 1,78	+ 58,55
Québec	2,03	2,85	2,87	2,97	3,04	3,13	3,13	3,13	+ 1,10	+ 54,19
Total partenaires hors France	14,32	18,51	20,20	21,66	23,01	23,62	23,69	24,02	+ 9,70	+ 67,74

Source : commission des finances d'après les chiffres de TV5 Monde.

Dans le cadre de l'opération de rééquilibrage menée en 2008, il a été décidé de remettre à plat toutes les décisions stratégiques, y compris le fait que la France était conduite à assumer seule certaines dépenses, pour opérer un partage effectif des versements en neuvième (cf. annexe VI). Les contributions des autres partenaires de la France ont de ce fait rapidement augmenté entre 2008 et 2015 (+ 67,74 %). Le financement des frais communs a également été équilibré en y

intégrant des dépenses financées jusqu'ici seulement par la France parce qu'elles relevaient d'une décision unilatérale de notre pays, sans consultation des partenaires, comme ce fut le cas du lancement du signal au Moyen-Orient.

Depuis 2012, ces partenaires ont continué à accroître les ressources de TV5 dans la mesure où l'opérateur leur permet de donner une meilleure visibilité internationale à leurs programmes. En effet, alors qu'en Suisse et en Belgique les téléspectateurs potentiels sont peu nombreux (1,6 million et 4,5 millions), TV5 peut leur permettre de toucher potentiellement 270 millions de foyers.

La mission recommande que le rééquilibrage des contributions nationales qui a été opéré pour TV5 Monde soit poursuivi pour l'APF.

B. CONTRAINTS DE S'ADAPTER, LES ORGANISMES SE SONT EFFORCÉS DE FAIRE ÉVOLUER LEUR MODÈLE DE FINANCEMENT

Les contributions étatiques versées à l'OIF et TV5 Monde sont « sécurisées » dans la mesure où, pour les premières, elles sont obligatoires et déterminées selon des règles établies par l'organisation elle-même et, pour les secondes, elles dépendent du capital détenu par chacun des partenaires. Le mode de fixation de ces contributions a ainsi permis de les réajuster si nécessaire afin d'établir une équité entre les membres selon les capacités contributives de chacun. Ce rééquilibrage est également un outil permettant de pallier, en partie, la baisse des contributions volontaires.

Au contraire, la participation financière des États aux autres organismes extérieurs de la Francophonie n'est pas aussi contraignante. En effet, elle est évoquée lors de l'élaboration des conventions ou des programmations pluriannuelles fixant les objectifs de chacun des organismes. C'est pourquoi, face à la baisse constante des contributions, ces organismes ont dû revoir leur modèle de financement pour diversifier leurs ressources.

1. L'OIF et TV5 Monde : un modèle de financement qui demeure fortement dépendant des cotisations et des subventions

a. L'Organisation internationale de la Francophonie

- *Modèle de financement de l'OIF*

L'OIF est très largement financée par le biais des contributions statutaires et volontaires des gouvernements membres. En 2015, le budget de l'OIF s'élève à 72,5 millions d'euros et provient des contributions statutaires des États – pour 54 % –, des contributions volontaires – pour 28 % –, de quelques contributions exceptionnelles à des programmes particuliers – pour 9 % – et des reports budgétaires d'une année sur l'autre.

Le tableau suivant récapitule l'évolution des ressources de l'OIF en 2014 et 2015 : elles auront globalement diminué de 11 %.

FINANCEMENT DE L'OIF 2014-2015

(en millions d'euros)

	2014	Budget 2015 (prévision)	Évolution 2014-2015
Contribution statutaire des États	39,5	39,4	0 %
Contribution volontaire au fonds multilatéral unique	21,5	20,2	- 6 %
Financements exceptionnels	2,3	5	- 29 %
Autres recettes	1,4	1,5	7 %
Prélèvement sur fonds de réserve	5,7	6,4	12 %
Report et reconduction de crédit	6,2	0	
TOTAL	76,6	72,5	- 11 %
Part des ressources autres que les contributions statutaires et volontaires	20,4 %	17,8 %	

Source : *Compte rendu d'exécution financière et budgétaire 2014- Résolution portant adoption du budget et fixation des contributions statutaires de l'OIF au titre de l'exercice 2015-2018.*

La base documentaire fournie par l'OIF aux membres de la mission d'évaluation et de contrôle, ainsi que les documents disponibles sur le site de l'organisation, ne permet pas de déterminer l'évolution des ressources au-delà des deux dernières années.

Les ressources de l'OIF sont composées à plus de 80 %, des contributions statutaires et volontaires des États qui alimentent le fonds multilatéral unique (FMU). Elles se composent également de financements exceptionnels fléchés vers des projets identifiés, qui peuvent prendre deux formes distinctes :

– les contributions exceptionnelles hors fonds multilatéral unique (FMU) (356 583 euros en 2014). La principale contribution provient de la France et de la Fédération Wallonie-Bruxelles pour un montant 300 000 euros ;

– les financements externes (2 millions d'euros en 2014). L'OIF a reçu, dans ce cadre, des contributions d'autres organismes. Ces financements concernent principalement la deuxième phase du projet « *Hub & Spokes* » pour un montant de 1,6 million d'euros.

Ces crédits viennent renforcer la capacité de financement des projets de l'OIF ou servent à financer des activités ponctuelles qui présentent un intérêt stratégique pour elle. Ils font l'objet d'une **convention d'utilisation distincte** précisant les résultats attendus et d'un prélèvement de frais de gestion, le cas échéant. Ils s'établissent à 2,3 millions d'euros pour l'exercice 2014, contre une prévision de 7.

La part des autres ressources apparaît quant à elle en diminution par rapport à 2014, mais cette baisse s'explique principalement par les reports de crédits spéciaux et exceptionnels qui ne sont pas utilisés dans l'année et dont les

affectations font l'objet d'un report sur l'année budgétaire suivante. Ainsi, le report de crédits 2013 sur l'exercice 2014 s'est élevé à 6,2 millions d'euros. Par ailleurs, les « autres recettes » (1,4 million d'euros en 2014) correspondent principalement aux intérêts de produits de placement et aux remboursements de TVA.

Conformément à l'accord de siège signé avec l'Agence en 1972, la France a par ailleurs mis à disposition de l'OIF, à titre gracieux, un ensemble immobilier dans lequel l'organisation s'est installée en 2010.

- *Le recouvrement des arriérés de cotisations : un enjeu pour la consolidation du financement de l'OIF*

En 2014, les arriérés de contributions statutaires des années antérieures **atteignaient un montant de 6,7 millions d'euros**, compte tenu des recouvrements enregistrés au cours de l'année et des abattements effectués. Le tableau suivant en dresse le bilan :

MONTANT DES ARRIÉRÉS DE COTISATION EN 2014

(en milliers d'euros)

	Situation des arriérés				Impayés 2014	Soldes au 31/12/2014
	Au 31/12/2013	Abattement	Recouvrement	Au 31/12/2014		
Membres de plein droit	7 580	1 266	974	5 340	908	6 248
Membres associés	1 337	0	0	1 337	701	2 038
Observateurs	17	0	0	17	53	70
Total	8 933	1 266	974	6 693	1 661	8 354

Source : compte rendu d'exécution financière et budgétaire 2014.

Depuis deux ans, l'OIF a accompli un effort important pour récupérer les arriérés de contributions statutaires. **Ce nouvel axe de gestion a contribué à réduire le nombre d'États qui ne payaient pas d'une quinzaine à six.** Le Niger, par exemple, a versé tous ses arriérés. De son côté, Djibouti a obtenu une remise partielle de sa dette, mais s'est engagé en contrepartie à reprendre les paiements. La Charte de la Francophonie (cf. annexe I) ne prévoit pas d'exclusion pour non-paiement, mais l'OIF indique que des pressions amicales renforcées se sont montrées relativement efficaces et que des mesures d'incitation ont également été mises en place.

Comme l'a mentionné l'Administrateur de l'OIF, M. Adama Ouane, l'organisation a mis en place un plan d'échelonnement pour ces États débiteurs. Les derniers concernés sont Djibouti, l'Union des Comores et le Qatar qui ont commencé à payer ou se sont engagés à le faire au rythme proposé sur trois à cinq ans en tenant compte des contributions à venir. **De 2007 à 2012, l'OIF a ainsi récupéré plus de 5 millions d'euros en apurement de dette**, ce qui constitue un progrès qui mérite d'être souligné.

- *Le développement des partenariats : une démarche facilitée par la position de tête de réseau assumée par l'OIF*

La structure de financement de l'OIF laisse peu de possibilités pour développer les ressources propres. C'est donc la piste des partenariats qui est la plus exploitée. De plus, l'organisation ayant un rôle moteur en matière de coordination entre les opérateurs de la Francophonie, elle bénéficie, plus que les autres organismes chargés de la promotion de la Francophonie, de plusieurs réseaux institutionnels et professionnels.

Dans le cadre de la diversification des sources de financement, l'OIF tente de **trouver de nouveaux partenaires grâce à une programmation mieux ciblée et des actions innovantes**. Elle bénéficie ainsi d'un réseau de quatre-vingt États et gouvernements impliqués dans la conception de sa programmation et qui ont donc une connaissance précise des programmes qu'elle propose. Par ailleurs, l'OIF travaille aussi avec les partenaires compétents en matière de développement comme l'Agence française de développement (AFD), la direction du développement et de la coopération suisse et le Canada qui sont des sources potentielles de financement. Au-delà des agences, l'OIF anime également d'autres réseaux, comme celui des banques de crédits francophones de l'Afrique. Ces interlocuteurs diversifiés représentent un **potentiel important de développement de ses actions et de son influence**.

Enfin, **elle cherche également à nouer de nouveaux partenariats avec des acteurs privés**, qui démontrent un intérêt croissant pour les formations professionnelles organisées par l'OIF. Cependant, bien que cette démarche s'intègre dans son plan de recherche de financements innovants, aucun partenariat public-privé n'a à ce jour abouti. L'organisation est consciente des efforts supplémentaires qu'elle doit fournir en termes de communication afin de développer son réseau de partenaires.

b. TV5 Monde

- *Modèle de financement de TV5 Monde*

TV5 Monde est dotée d'un modèle économique particulier : chaque pays bailleur de fonds apporte à la chaîne ses programmes nationaux libres de droits, et en supporte seul la charge (les coûts de libération de ces programmes sont dénommés « frais spécifiques »). TV5 Monde ne gère que les frais spécifiques de la France ; les budgets de programmes des autres pays partenaires sont gérés par leurs radiodiffuseurs nationaux et n'apparaissent pas dans son budget. Ainsi, du fait de l'absence des coûts de mise à disposition des programmes non français dans le budget de TV5 Monde, tout calcul de pourcentage d'intervention des gouvernements bailleurs de fonds, à partir du budget géré par la chaîne, est inopérant.

En revanche, le financement des « frais communs » relatifs à la mise en onde, à la diffusion, la distribution, la communication, la production d'émissions à

caractère multilatéral (comme l'information, notamment) et à la gestion de l'ensemble de ces dépenses est partagé entre les gouvernements bailleurs de fonds selon une clé de répartition conventionnelle, tenant compte de la dimension des pays concernés, de leur capacité à fournir des programmes, et correspondant à la répartition du capital de la chaîne : 6/9^{ème} pour la France, 1/9^{ème} pour la Suisse, 1/9^{ème} pour la Fédération Wallonie-Bruxelles et 1/9^{ème} partagé entre le Québec et le Canada.

Par ailleurs, le siège de TV5 Monde étant situé à Paris, la France bénéficie d'un retour sur investissement important, en matière d'emplois, de cotisations sociales, d'impôts et de taxes, sur son économie. Dès lors, pour compenser cet avantage la France verse une contribution additionnelle, dont le montant a été fixé par la Conférence des ministres responsables de TV5 Monde et est indexé sur l'augmentation des contributions au budget de base des frais communs. Enfin, il convient de noter que depuis 2011, la France verse un montant additionnel destiné à compenser la taxe sur les salaires, à laquelle TV5 Monde est désormais soumise en raison de la qualification de la subvention française.

TV5 Monde bénéficie par ailleurs de ressources commerciales, qui se composent à la fois de recettes publicitaires et de recettes de distribution issues du produit des abonnements. Ses ressources propres sont également complétées à la marge par des produits financiers et divers ressources exceptionnelles non commerciales.

Le tableau suivant récapitule l'évolution des ressources de TV5 Monde depuis 2012 :

ÉVOLUTION DES RESSOURCES DE TV5 MONDE DEPUIS 2010

(en millions d'euros)

	2010	2011	2012	2013	2014	Budget 2015	évolution 2010-2015
Ressources publiques françaises	72,5	74,95	75,03	75,03	76,23	76,23	5,1 %
<i>dont contribution à l'audiovisuel public (fonctionnement et investissement)</i>						76,23	
<i>dont budget général (mission Médias, livre et industries culturelles)</i>	72,5	74,95	75,03	75,03	76,23		
Contributions publiques des autres gouvernements partenaires	20,2	21,65	23,01	23,61	23,69	24,02	18,9 %
Ressources propres	10,7	10,6	11,86	9,97	9,7	9,4	-12,1 %
<i>dont publicité et parrainage</i>	4,2	4,2	4,2	2,5	2,9	2,7	-35,7 %
<i>dont recettes commerciales</i>	6,5	6,4	7,3	7,1	6,5	6,4	-1,5 %
<i>dont recettes diverses (produits financiers, contributions volontaires États africains...)</i>	nc	nc	0,36	0,37	0,3	0,3	-16,7 %
TOTAL	103,4	107,2	109,9	108,61	109,62	109,65	6,0 %
Part des ressources propres dans le budget global	10,3 %	9,9 %	10,8 %	9,2 %	8,8 %	8,6 %	

Source : direction générale des médias et des industries culturelles (DGMIC).

Ce tableau fait apparaître que **TV5 Monde est dépendant à plus de 90 % des ressources publiques depuis 2013**, la part des ressources propres ayant quant à elle légèrement diminué depuis 2010. Par ailleurs, il s'agit d'un des rares opérateurs entrant dans le périmètre de la mission d'évaluation qui a vu augmenter ses subventions gouvernementales sur la période considérée, aussi bien française (+ 5,1 %) que celles issues des autres gouvernements partenaires. Ces subventions étrangères ont crû pour leur part de 18,9 %. La hausse des contributions gouvernementales françaises et étrangères ont permis de compenser la baisse de 12,1 % des ressources propres, générant **un budget global en augmentation de 6 % entre 2010 et 2015**.

- *Une diversification des ressources contraintes par la situation du marché publicitaire*

Le produit des ressources propres est fortement impacté par la baisse des ressources publicitaires.

La publicité et le parrainage sur TV5 Monde font l'objet d'un contrat de régie avec France Télévisions Publicité dont l'échéance est prévue au 31 décembre 2015. Ce contrat prévoyait un minimum garanti pour les années 2009 à 2012 de 3,3 millions d'euros en 2009 et 4,2 pour 2010, 2011 et 2012. Cependant, le minimum garanti a toujours été supérieur au chiffre d'affaires effectivement réalisé, et l'écart entre les deux montants n'a cessé de croître au cours des années passant de 980 000 euros en 2010 à 1,65 million d'euros en 2012. Le contrat ne prévoit plus de minimum garanti à compter de 2013, ce qui a entraîné une forte baisse des recettes publicitaires à partir de cette date.

Les recettes nettes réalisées en 2013 (après commissions de France Télévision Publicité de 834 000 euros) se sont établies à 2,5 millions d'euros, en léger retrait (- 1,76 %) par rapport aux recettes réalisées en 2012 hors minimum garanti, ce qui est encourageant compte tenu des fortes baisses enregistrées par la plupart des médias audiovisuels francophones en 2013. En 2014, les recettes de publicité et parrainage ont progressé de 14,6 % par rapport à 2013, atteignant un montant net de 2,87 millions d'euros, pour un objectif inscrit au budget de 2,5.

L'objectif inscrit dans le budget 2015 de TV5 Monde, sur la base des prévisions communiquées par la régie France Télévisions Publicité, s'élève à 2,7 millions d'euros net (soit 3,6 avant commission de régie).

Comme le démontre le tableau suivant, l'origine des recettes de publicité et de parrainage a évolué de façon significative depuis plusieurs années : baisse du poids relatif des diffusions de messages publicitaires en France, croissance significative de la publicité collectée en Afrique, et augmentation progressive du poids des supports numériques. **Ces évolutions démontrent la capacité d'adaptation de la régie publicitaire aux évolutions du marché, notamment à travers la prise en compte de la révolution numérique. Elles ont permis sans aucun doute de limiter les pertes de recettes publicitaires.**

VENTILATION DU CHIFFRE D'AFFAIRES PUBLICITAIRE DE TV5 MONDE

(en pourcentages)

	France	Afrique	Autres zones	Numérique
2010	54	30	10	6
2011	46	32	17	5
2012	48	34	12	8
2013	39	41	12	8
2014	37	39	15	9

Source : DGMIC.

Cependant, les perspectives de croissance du marché publicitaire de référence pour TV5 Monde demeurent faibles, en raison des facteurs suivants :

– le chiffre d'affaires publicitaire de TV5 Monde était jusqu'en 2012 réalisé pour près de la moitié sur la France. Or, celui-ci a connu une érosion de 21 % entre 2012 et 2013 **compte tenu de la mutation du paysage audiovisuel français, avec le passage à la TNT et la création de nouvelles chaînes gratuites qui déstabilisent ce marché.** TV5 Monde, absente de la TNT, se trouve de plus en plus marginalisée, y compris dans les offres câble-satellite, où les chaînes de la TNT sont mieux positionnées. Par ailleurs, les perspectives de redressement du marché publicitaire en France demeure limitée, ou du moins lointaines ;

– **le climat d'incertitude du marché publicitaire international**, également en difficulté depuis plus de quatre ans, engendre un déplacement des budgets vers les marques « leaders », les chaînes d'information, les chaînes anglophones, ou Eurosport ;

– la poursuite des performances de TV5 Monde en Afrique a permis un fort accroissement des recettes : + 20 % entre 2012 et 2013, ce qui a porté la part provenant du continent à environ 40 % du chiffre d'affaires publicitaire total depuis 2013. Toutefois, si la marge résiduelle de progression semblait déjà limitée du fait de la concurrence accrue en Afrique de chaînes publiques ou privées, le lancement de nouvelles chaînes familiales ou d'information (A+, Nollywood, Gulli, Africanews...), attirées par le fort développement économique de ce continent, va créer un risque très fort sur le niveau de recettes attendues ;

– les recettes publicitaires sur le site internet de la chaîne ont fortement augmenté au cours des deux dernières années (+ 29 % entre 2012 et 2013, + 32 % entre 2013 et 2014) notamment grâce à la mise en place de nouveaux formats publicitaires attractifs. Elles représentent 9 % environ du chiffre d'affaires publicitaire en 2014. Toutefois, le caractère généraliste de TV5 Monde, les problématiques de droits et les restrictions imposées par les contrats de distribution de la chaîne et les débits disponibles sur Internet et leurs coûts prohibitifs sur les zones de très forte audience de la chaîne viennent limiter le nombre de vidéos visionnées sur les sites de TV5 Monde, et, par voie de conséquence, les possibilités de commercialisation des pré-rolls associés.

Selon la direction générale des médias et des industries culturelles, il semble donc **difficile d’espérer une progression significative des ressources de publicité dans les années à venir**. Le simple maintien des performances actuelles représente d’ores et déjà un défi.

- *Les recettes de distribution : une ressource stratégique pour TV5 Monde*

Compte tenu des faibles perspectives de croissance des ressources publicitaires, TV5 Monde a développé une stratégie visant à accroître ses ressources de distribution, lesquelles, avec une progression de plus de 16 % entre 2010 et 2014, représentent désormais 70 % des ressources commerciales de la chaîne, contre 30 % pour la publicité.

TV5 Monde s’est, de tout temps, efforcée de développer la distribution la plus large, en privilégiant son positionnement dans les offres basiques des distributeurs. TV5 Monde ayant pour **principe de ne pas payer pour être distribuée**, ce positionnement impliquait une absence de rémunération de la part des distributeurs (câble, satellite, IPTV), ceux-ci prenant en charge les coûts de bande passante. Cependant, la chaîne a été contrainte de s’adapter aux pratiques des différents marchés. Ainsi, la distribution sur les Amériques s’est effectuée en mode crypté et payant dès le départ.

Le marché payant le plus important se situe aux *États-Unis* (4,4 millions de dollars en 2014). Pour maintenir et tenter de développer son nombre d’abonnés aux États-Unis, TV5 Monde enrichit son offre en y associant la chaîne thématique pour enfants (Tivi5monde) et une offre de service de vidéos à la demande (SVàD) axé sur le cinéma. TV5 Monde perçoit également une rémunération de la part des câblo-distributeurs d’Amérique latine, relativement modeste par abonné et dont le montant s’est dégradé au fil des années du fait de la crise économique sur ce continent et des dévaluations successives des monnaies locales. Après déduction des retenues à la source et commissions d’agents, les recettes nettes perçues en Amérique latine représentent 620 000 euros en 2014.

Les recettes perçues en *Asie* (Japon principalement, mais également Corée, Singapour, Philippines) ont atteint 330 000 euros en 2014. **Cependant, la récente évolution des conditions de la licence de diffusion de TV5 Monde Asie en Chine continentale, qui permet désormais une rémunération de la chaîne, ouvre des perspectives d’augmentation significative des recettes d’abonnement sur cette zone**, de même que le lancement, le 8 avril 2015, de la nouvelle chaîne thématique « Art de vivre » TV5 Monde Style HD, qui a vocation à être commercialisée en mode payant sur la zone Asie/Pacifique et notamment en Chine, quand les autorités auront décidé de délivrer les licences nécessaires à sa diffusion.

En *Europe*, profitant de la mutation de la distribution analogique vers le numérique, TV5 Monde s'efforce de négocier le reversement d'une rémunération par les opérateurs. TV5 Monde a ainsi, en 2014, perçu 1,37 million d'euros d'abonnements en provenance des réseaux européens, dont l'essentiel se situe aux Pays-Bas, mais également en Scandinavie et en Europe de l'Est.

En *Afrique*, TV5 Monde ne perçoit aucune recette de distribution. Mais ses performances en distribution et en audience amènent certains investisseurs à contribuer au financement de programmes, dans la thématique de l'économie, notamment (230 000 euros en 2014).

Enfin, TV5 Monde perçoit, dans certains des pays où elle est distribuée, des versements au titre du droit voisin du diffuseur pour la câblo-distribution (480 000 euros en 2014). Ces recettes ont vocation à diminuer, en raison de la sortie non sollicitée de plusieurs réseaux câblés et du passage de l'analogique au numérique en Allemagne, lesquels s'accompagnent en contrepartie d'une réduction des dépenses de distribution.

Les recettes liées aux développements non-linéaires (VAD, applications iPhone, compagnies aériennes, même en y incluant les reversements de recettes publicitaires sur les réseaux sociaux) sont encore, à ce stade, très embryonnaires et confirment, pour les ressources de distribution comme pour les ressources publicitaires, l'importance de maintenir et de développer la distribution télévisuelle linéaire et traditionnelle par rapport aux autres modes de diffusion dont les revenus. S'élevant à 68 000 euros en 2014, ils sont encore très loin d'égaliser ceux provenant de la distribution classique.

2. La précarisation des ressources des autres acteurs a rendu leur diversification nécessaire

La précarisation des ressources des opérateurs est d'autant plus grande que prédominent dans leur budget les ressources dépendantes de la bonne volonté des acteurs. Ces organismes confrontés à des ressources en baisse, et par nature variables, sont alors conduits à revoir leur modèle de financement en recherchant, de nouveaux financeurs, ou de nouveau mode de financement de leurs actions.

a. L'agence universitaire de la Francophonie (AUF)

- *Le modèle de financement de l'AUF*

L'AUF n'étant pas une organisation internationale, mais une agence, elle ne bénéficie pas de contributions statutaires ou obligatoires.

À l'exception des biens et services à titre gratuit (2,22 millions d'euros en 2015), le compte prévisionnel de résultat de l'agence s'établit au budget primitif pour 2015, à 33,64 millions d'euros.

Ce montant est principalement couvert par cinq grandes catégories de produits :

– **les contributions gouvernementales** qui, malgré leur importante baisse au cours des dernières années, représentent encore environ **75 % de ses ressources**, soit 26,77 millions d’euros. **La France bien qu’elle soit essentiellement à l’origine de cette baisse, reste de loin le premier contributeur**, avec une contribution s’élevant à 22,73 millions d’euros, soit 85 % du total. Le Canada verse 2,61 millions d’euros, et les provinces du Québec, du Nouveau Brunswick et de l’Ontario allouent à l’agence respectivement 830 000, 60 000 et 40 000 euros. Par ailleurs, l’agence est subventionnée par Wallonie-Bruxelles international à hauteur de 270 000 euros, ainsi que par la Belgique-FNRS pour 70 000 euros. La Suisse octroie une aide de 130 000 euros, le Cameroun et le Liban contribuant pour respectivement 20 000 et 10 000 euros ;

– **les contributions contractuelles** qui constituent le deuxième poste (4,5 millions d’euros). Ces contributions ont presque quintuplé depuis dix ans, et ont augmenté de près de 50 % depuis 2010. La plupart des partenariats sont conclus avec des institutions gouvernementales, internationales ou multilatérales, œuvrant dans le champ international. Cette évolution est le reflet du dynamisme et du volontarisme de l’agence pour développer ces ressources, dont la part dans son budget a crû fortement pour atteindre aujourd’hui 13,4 % ;

– **les ressources propres** qui se divisent en deux volets principaux :

- **les cotisations des membres**⁽¹⁾, représentent un produit de 1,27 million d’euros, soit une hausse de 170 % en dix ans,
- **les ressources d’exploitation** (droits d’inscription, services et abonnements, documents primaires, redevances éditions-publications, consultation de banques de données, vente d’ouvrages) génèrent un produit stable de 550 000 euros ;

– **les produits financiers** atteignent 150 000 euros. Enfin, en 2015, une reprise de provision a été opérée à hauteur de 400 000 euros.

Les biens et services à titre gratuit sont évalués en chiffrant la valeur représentée par les locaux gratuitement mis à disposition des campus numériques par les universités partenaires, ainsi que le personnel mis à disposition par les universités. Ce dernier représente un montant de 500 00 euros en 2014.

(1) Les universités membres de l’AUF étaient 656 en 2007 et s’élèvent à 812 aujourd’hui (+ 24 %).

Le tableau ci-dessous récapitule l'évolution globale des ressources de l'AUF depuis 2010 :

ÉVOLUTION DU FINANCEMENT DE L'AUF DEPUIS 2010

(en euros)

	2010 (1)	2011 (2)	2012	2013	2014	2015 (BP)	évolution 2010 à 2015
Contributions contractuelles	3 067 533	4 077 884	4 814 734	4 406 019	4 891 632	4 503 102	47 %
Contributions gouvernementales	33 337 458	31 949 016	31 510 902	31 584 812	27 918 709	26 767 471	- 20 %
Ressources propres	1 333 716	1 249 368	1 409 814	2 550 592	1 739 740	1 823 218	37 %
Produits financiers et exceptionnels - reprise de provisions (3)	54 758	73 857	199 164	148 745	191 389	552 234	908 %
Biens et services à titre gratuit (BSTG)	2 443 516	2 509 921	2 349 908	2 411 279	2 370 372	2 211 437	- 9 %
Total ressources (avec BSTG)	40 236 981	39 860 046	40 284 522	41 101 447	37 111 842	35 857 462	- 11 %

(1) et (2) : après rectification du montant des contributions contractuelles entraînée par un changement de mode de comptabilisation

(3) la hausse conjoncturelle observée en 2015 sur cette ligne s'explique par une reprise de provisions d'un montant de 400 000 euros.

Source : AUF- réponses aux questionnaires de la mission d'évaluation et de contrôle.

Cette méthode de financement a permis à l'AUF de voir son budget maintenu à environ 40 millions d'euros par an, et de **limiter la baisse globale de ses ressources à 11 % sur les cinq dernières années malgré une baisse de 20 % des contributions gouvernementales** représentant, comme évoqué précédemment, les trois quarts de ses ressources.

- *Une diversification des ressources permettant d'amortir la baisse des contributions gouvernementales*

En matière budgétaire, l'AUF se situe à une période charnière de son fonctionnement et mise donc sur une diminution de ses frais de fonctionnement et de dépenses de personnel.

La part des ressources propres restant faible, **la France a suggéré à plusieurs reprises de les renforcer en réévaluant la cotisation des universités**, qui représente désormais 5 % du budget de l'AUF. Comme le montre le tableau précédent, le produit des ressources propres, composé en grande majorité par les cotisations des membres, a déjà connu une hausse importante en raison du relèvement qui a été décidé fin 2013, après six ans de stabilité (19 % en moyenne, indépendamment de l'augmentation du nombre de membres).

Les principaux objectifs assignés à cette révision ont porté aussi sur une harmonisation des cotisations entre membres et à la limitation à un niveau considéré comme acceptable de la hausse appliquée à un membre (de l'ordre de 500 euros), sans exempter aucun établissement de l'effort de solidarité imposé par la situation financière de l'agence. Cependant, cette évolution est intervenue dans

un contexte où les universités connaissent une baisse de leurs crédits d'origine gouvernementale. Les adhérents de l'agence se situent, pour un tiers, dans des pays à revenu élevé, pour 51 % dans des pays à revenu intermédiaire, et pour 16 % dans des pays à revenu faible. Au vu de ces éléments, **l'augmentation des cotisations des membres peut difficilement être envisagée comme une ressource amenée à monter en puissance.**

Parallèlement, l'agence a exprimé sa volonté de développer et diversifier ses ressources, d'une part en élargissant la base de ses contributeurs traditionnels, et d'autre part en augmentant le nombre et la valeur des partenariats qu'elle conclut.

S'agissant du développement des contributions gouvernementales et de l'élargissement de leur base, des courriers ont été adressés début décembre 2014 par l'agence aux ministères des affaires étrangères et de l'enseignement supérieur de certains États membres de l'OIF et participant à ce titre au sommet des chefs d'État de Dakar. La Hongrie, le Maroc, le Bénin, la Tunisie, le Gabon et la Croatie avaient apporté une réponse de principe positive, certains de ces États allant jusqu'à préciser le montant de la contribution qu'ils étaient prêts à verser à l'agence. L'objectif de l'agence est de développer cette tendance et de sécuriser par ce biais les contributions gouvernementales.

Enfin, le financement de l'AUF se tourne désormais vers le développement des partenariats, qui apparaît comme un moyen pérenne de développement de ses ressources propres.

- *Le développement des partenariats : la solution d'avenir*

Avec l'ambition de renforcer et de diversifier ses ressources budgétaires, l'AUF a inscrit la logique partenariale au cœur de sa programmation quadriennale 2014-2017, en l'identifiant comme l'un de ses trois grands principes d'action. M. Bernard Cerquiglini, recteur de l'AUF depuis 2007 et jusqu'en 2016, a affirmé cette trajectoire stratégique devant la mission : *« De toute évidence, le développement du partenariat devra être une priorité de mon successeur. Nous sommes maintenant une agence mondiale reconnue par la Banque mondiale, par l'Union économique et monétaire ouest-africaine (UEMOA) ou par la Banque africaine de développement. Nous passons des contrats et j'ai désormais auprès de moi un vice-recteur en charge du développement. Une stratégie de partenariat sera dessinée d'ici l'automne. Nous venons de faire un bilan de tous nos partenariats. Ils sont gérés de manière déconcentrée par nos dix bureaux régionaux, mais nous disposons désormais d'une vue panoramique et nous connaissons les attentes de nos partenaires. »*

Les résultats positifs de cette politique partenariale ont été constatés dès le premier exercice de la programmation quadriennale. Ainsi, une analyse effectuée début 2015 relève que 26 % des projets actifs en 2014 et 2015 ont fait l'objet d'un co-financement ou ont suscité un effet de levier. Le volume financier

représenté par ces co-financements était estimé à près de 12,5 millions d'euros, pour la durée totale de leur réalisation (projets pluriannuels).

Soixante-quinze partenaires extérieurs au réseau d'établissements de l'Agence, concourant à ces financements, ont été identifiés. Un suivi personnalisé des principaux partenaires sera mis en place afin d'établir avec ceux des relations sur le long terme. Lors de l'audition précitée, des marges d'amélioration pouvant être apportées à cette politique partenariale ont par ailleurs été évoquées par M. Bernard Cerquiglini :

– **l'amélioration de la communication** qui demeure une priorité pour le développement des partenariats, et reste insuffisante ;

– l'extension des partenariats **aux acteurs privés, et en premier chef aux entreprises**, alors qu'ils s'adressent en grande majorité aux acteurs gouvernementaux et internationaux. Le recteur de l'AUF souligne cependant que des obstacles subsistent dans ce domaine : *« Il est parfois difficile de se faire connaître des entreprises. Une certaine méfiance est perceptible à l'égard de notre association, nourrie par la crainte que nous pourrions faire écran entre elles et les universités. Aussi commençons-nous par nouer des contacts avec les associations d'entreprises, les chambres de commerce et d'industrie, même si les premières démarches sont encore trop timides »*.

b. L'Université Senghor d'Alexandrie

- *Le modèle de financement mixte de l'Université Senghor*

L'Université Senghor repose sur un système de financement mixte qui combine, pour une part, des contributions publiques provenant de pays ayant en commun l'usage du français et, pour une autre part, des fonds versés par des organisations internationales ou diverses sources privées.

Les ressources de l'Université Senghor – 2,97 millions d'euros en 2014 – proviennent en premier chef des **subventions** des États bailleurs de fonds. **Les subventions gouvernementales représentent, en 2015, 73,5 % du budget général de l'établissement.** L'université a obtenu en 2013 la venue d'un gouvernement supplémentaire au sein des bailleurs de fonds : la région Wallonie-Bruxelles et poursuit ses efforts pour que les États africains s'impliquent davantage sur le plan financier.

Mais le développement des activités de l'université ne pouvant être accompagné par les subventions étatiques qui ont tendance à stagner (subventions du Canada et de la Suisse) ou à baisser (subvention de la France), **l'université a fait le choix de développer l'autofinancement pour une grande partie de son offre de formations.**

Les autres recettes viennent ainsi des formations professionnelles externalisées – les « *campus Senghor* » – dans les universités d’Afrique. Elles proviennent aussi, depuis 2009, des **droits d’inscription** versés par les étudiants. Avant 2009, tous les étudiants formés au sein de l’université avaient le statut de boursier. Depuis cette date, les formations ont été ouvertes aux candidats acceptant de financer les droits d’inscription et les frais de séjour. Les droits d’inscription sont de 500 euros pour tous les étudiants. Les non boursiers paient en sus 2 500 euros par an afin de couvrir l’ensemble de leurs dépenses. Ces frais leur permettent de bénéficier des mêmes prestations que les étudiants boursiers, notamment en matière de logement et de repas.

Le tableau suivant récapitule l’évolution des financements de l’Université Senghor depuis 2010 :

LE FINANCEMENT DE L’UNIVERSITÉ SENGHOR D’ALEXANDRIE

(en euros)

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	Évolution 2010-2015
France	1 646 236	1 646 236	1 646 236	1 646 236	1 646 236	1 495 200	– 9,2 %
Canada	328 947	328 947	328 947	355 263	337 500	329 268	0,1 %
Canada-Québec	26 315	26 315	26 315	28 421	27 000	26 341	0,1 %
Suisse	64 473	64 473	64 473	69 736	66 250	64 634	0,2 %
Wallonie-Bruxelles	-	-	-	-	-	62 000	
S/total contributions nationales	2 065 971	2 065 971	2 065 971	2 099 656	2 076 986	1 977 443	– 4,3 %
Recettes formations	38 750	70 000	41 100	50 300	47 200	61 400	58,5 %
Frais d’inscription	-	60 000		90 000		80 000	
Frais de vie	65 000	100 000	140 000	120 000	105 000	100 000	53,8 %
Frais inscriptions formations externalisées	-	-	-	-	374 400	240 000	
Divers	50 000	53 000	175 000	35 000	78 000	143 000	186,0 %
Prélèvement fonds de réserve	259 597						
Recettes autonomes			286 151	60 000	287 549	85 000	
S/total recettes hors contributions nationales	413 347	283 000	642 251	355 300	892 149	709 400	71,6 %
Total Recettes	2 479 320	2 348 972	2 708 224	2 454 957	2 969 135	2 686 843	8,4 %

Source : réponses aux questionnaires de la mission d’évaluation et de contrôle

Ainsi, grâce à une diversification de ses ressources, **l’université voit ses recettes globales augmenter sur la période de 8,4 %, malgré des contributions nationales en diminution de 4,3 %.**

- *La diversification des recettes par la voie de l’autofinancement, soutenue par des efforts de rationalisation budgétaire*

En 2015, les recettes autres que les contributions gouvernementales représentent 26,5 % du budget global, contre 16,7 % en 2010. Cette hausse est majoritairement engendrée par la perception, à partir de 2014, de frais d’inscription pour les formations externalisées. Par ailleurs, les autres sources régulières de financement, comme les recettes de formation ou la perception des

frais de vie, se caractérisent par une grande variabilité selon les années. Ainsi, malgré des hausses affichées supérieures à 50 % entre 2010 et 2015, les produits de l'exercice 2015 ne sont pas les plus élevés sur l'ensemble de la période. La part des ressources propres demeure cependant substantielle et constitue un important levier pour l'avenir de l'université.

De surcroît, l'objectif est également d'élargir le nombre de bailleurs de fonds en faisant notamment appel :

- aux États pour qu'ils financent des bourses en faveur de leurs nationaux ;
- aux collectivités locales (villes, régions) et aux réseaux de collectivités locales (Association internationale des régions francophones, AIRF) intéressées par la formation des cadres dans les pays où elles ont des coopérations ;
- aux entreprises travaillant sur l'Afrique ;
- aux banques de développement (Banque africaine de développement, Banque mondiale, Banque Ouest africaine pour le développement) ;
- à l'Union Européenne.

L'objectif stratégique de l'université est de sortir d'un système dans lequel tous les coûts sont supportés par les subventions étatiques, pour **évoluer vers un financement mixte** dans lequel ces subventions ne couvriront *in fine* que 51 % des dépenses. La seconde partie du financement proviendrait du paiement des frais de formation par les bénéficiaires, le plus souvent par l'intermédiaire de bourses de leurs États, de collectivités décentralisées, d'organismes financiers ou d'entreprises.

L'Université Senghor a d'ores et déjà beaucoup avancé dans cette voie. Durant l'année scolaire 2012-2013, elle a accueilli à Alexandrie 220 étudiants dont la moitié était boursiers de l'Université, la seconde moitié ayant obtenu d'autres modes de financements. Entre avril 2011 et décembre 2013, elle a, par ailleurs, dégagé des ressources propres dépassant 900 000 euros au titre de ses formations continues.

- *L'activité spécifique des Campus Senghor*

Le financement des Campus Senghor s'effectue grâce au versement des droits d'inscription acquittés par les étudiants, et constitue en cela un financement non dépendant des contributions gouvernementales. Ces droits d'inscription peuvent toutefois être pris en charge par les gouvernements eux-mêmes, sous forme de bourses, ou par certains organismes internationaux (Union internationale pour la conservation de la nature, Institut francophone pour le développement durable). À défaut de cette prise en charge, les étudiants sollicitent divers organismes ou bailleurs de fonds : municipalités, missions de coopération (allemande, suisse, canadienne), organisations non gouvernementales (ONG), de telle sorte que la plupart des droits d'inscription ne sont pas acquittés par eux.

Une formation n'est ouverte à l'étranger que lorsque l'Université Senghor est assurée de son financement et les campus sont bâtis autour d'un modèle financier fondé sur un seuil de rentabilité, de manière à rembourser *a minima* le préfinancement effectué. **Sans qu'il s'agisse d'une activité lucrative**, une formation ne sera ouverte qu'à condition que le nombre d'inscrits permette de couvrir les dépenses afférentes. Les échéances de paiement sont fixées de manière à financer au moins les deux tiers des frais de formation avant même son ouverture.

Il existe, au 30 avril 2015, quatre campus (Maroc, Djibouti, Burkina Faso et Côte d'Ivoire) avec vingt-sept formations ouvertes (dix-sept masters, trois licences, et trois diplômes universitaires).

Les formations continues constituent un secteur clé du développement de l'université. Il s'agit de formations professionnelles courtes d'une à huit semaines organisées dans les pays d'Afrique francophone pour répondre à des demandes locales ou à des besoins régionaux spécialisés. Les formations continues ont permis, depuis 2010, de former 4 078 cadres, dont 1 528 femmes, sur 266 semaines de formation dans les pays africains. Le coût global des formations s'élève à 2,05 millions d'euros, correspondant à seulement 268 393 euros de dépenses pour l'université, soit 13 % du coût total.

c. L'Association internationale des maires francophones (AIMF)

- *Des ressources émanant de multiples acteurs mais globalement en forte baisse*

L'AIMF a été financée en 2014 à 52 % par les contributions des autorités locales et à 45,5 % par celles des gouvernements et bailleurs internationaux. **Cette structure de financement rend l'association fortement dépendante des contributions publiques, qui connaissent une forte pression à la baisse.**

En 2014, des contributions exceptionnelles – en l'occurrence celles de l'Union européenne – ont représenté 5 % des ressources. Le reste est constitué de produits divers et des reports d'une année sur l'autre dans le cadre des programmes pluriannuels. Ceux-ci sont souvent substantiels, à l'instar de l'année 2014, où ils ont atteint 31 % du budget.

Les fonds issus des contributions des autorités locales sont passés de 40 % de l'ensemble du budget de l'AIMF en 2009, à plus de 50 % en 2014. Ils sont issus des autorités locales de 49 pays, dont notamment Paris, Liège, Luxembourg, Lausanne, Bordeaux, Aoste, Nantes, ainsi que les villes des pays partenaires qui financent ses activités à hauteur de 2,7 millions d'euros an. La contribution des autorités locales issues de pays partenaires en voie de développement est passée de 350 000 euros par an en moyenne sur la période 2009-2012 à 600 000 euros en 2013, contribuant ainsi significativement aux activités de l'AIMF.

L'AIMF a vu augmenter ses demandes d'adhésion et le nombre de ses membres de 30 % entre 2009 à 2013. Cet accroissement beaucoup plus rapide que les ressources humaines et financières de l'association aurait pu représenter un problème, mais il s'est traduit par une participation accrue des villes moyennes et secondaires apportant leurs connaissances et leurs problématiques et élargissant la base du réseau de l'AIMF et ainsi que par la mobilisation de partenariats nouveaux.

Le bureau de l'AIMF fixe les cotisations des villes et des communautés membres. Les montants sont ensuite actés par l'assemblée générale annuelle. Le tableau suivant récapitule l'évolution des ressources de l'AIMF entre 2010 et 2014, en en distinguant les différentes sources :

ÉVOLUTION DES RECETTES DE L'AIMF DEPUIS 2010

	2010	2011	2012	2013	2014	Évolution 2010-2014
1. VILLES / ASSOCIATIONS DE VILLES / RÉGIONS						
Sous Total	2 960 985	2 709 419	2 495 396	2 635 476	2 625 132	- 11%
dont PARIS	2 308 040	2 118 040	1 919 000	1 733 000	1 750 000	- 24%
2. ÉTATS ET BAILLEURS MULTILATÉRAUX						
MAE France	1 614 794	1 394 647	1 394 647	1 400 969	1 377 000	- 15%
MEN France	457 350	342 452	201 952	125 000	100 000	- 78 %
Gouvernement du Québec	65 790	60 784	66 158	62 744	60 438	- 8 %
Belgique	180 000	200 000	200 000	200 000	200 000	11 %
MAE Canada	373 972	373 888	403 291	340 808	352 311,16	- 6 %
Civipol / min. fr. intérieur	0	0	15 000			
Cameroun					30 000	
UE	1 128 657	861 991	374 666	29 166	257 271	- 77 %
OIF	0	0	0	0	0	
Sous total États et bailleurs multilatéraux	3 820 563	3 233 762	2 655 714	2 158 687	2 377 020,16	- 38 %
3. AGENCES DE L'EAU						
Sous total Agences de l'eau	50 000	700 000	300 000	485 301	50 000	0 %
4. AUTRES						
Sous total	555 750	354 300	460 648	169 000	147 111	- 74 %
dont syndicat interdépartemental pour l'assainissement de l'agglomération parisienne (SIAAP)	110 750	270 000	57 000	169 000	75 000	- 32 %
dont Véolia Fondation	300 000	0	0		13 000	- 96 %
TOTAL RESSOURCES	7 387 298	6 997 481	5 911 758	5 448 464	5 199 263,16	- 30 %

Source : réponses aux questionnaires de la mission d'évaluation et de contrôle.

Les ressources globales de l'AIMF ont diminué de 30 % en cinq ans. Cette baisse est principalement imputable à celle de la contribution de la ville de Paris et aux contributions des ministères français des affaires étrangères et de l'éducation nationale.

Dans ce contexte, l'AIMF doit donc de manière urgente trouver de nouvelles voies pour consolider ses ressources existantes et diversifier ses sources de financement.

- *Une diversification des ressources encore très limitée*

i. Les recettes financières : une ressource en diminution et sans garantie

L'AIMF présente une part relativement importante de produits financiers, ayant permis de dégager 100 000 euros de recettes financières en 2013. Comme l'a précisé son secrétaire permanent, M. Pierre Baillet, lors de l'audition par la mission d'évaluation et de contrôle, le fonds de trésorerie a déjà atteint plus de 11 millions d'euros. Il a cependant diminué et s'élève actuellement à 9 millions d'euros, malgré des prélèvements stables de l'ordre de 7 ou 8 millions d'euros par an, ce s'explique en grande partie par les moindres rentrées financières de l'association.

Cette trésorerie correspond à des fonds destinés au financement de projets d'ores et déjà votés par le bureau, et qui ont vocation à être mise en œuvre dans l'année. Il ne s'agit donc que de fonds temporairement disponibles qui ont vocation à être utilisés rapidement, car en vertu du règlement fixant leurs règles de coopération, un projet voté est annulé s'il n'a pas fait l'objet dans l'année d'une convention d'engagement ou si aucun engagement de dépenses n'a été constaté.

Ces ressources demeurent conjoncturelles, en fonction de la mise en œuvre des projets, et M. Pierre Baillet indiquait que les produits financiers ne rapportent à ce jour presque plus aucune recette à l'association. Demeure uniquement une réserve de précaution destinée à être utilisée notamment en cas de catastrophe naturelle dans l'une des villes partenaires.

Les produits financiers ne peuvent donc être considérés comme une source pérenne de diversification et de consolidation des ressources.

ii. Le développement des partenariats : une démarche en cours mais qui n'a pas encore eu de résultats.

Comme les autres acteurs internationaux de la Francophonie, l'une des solutions à la précarisation des ressources est recherchée dans la diversification de ses partenaires internationaux.

En effet, si les financements de l'AIMF reposaient jusqu'à présent essentiellement sur les villes des pays du Nord, l'AIMF doit être en mesure de mobiliser des financements accrus de l'ensemble de ses membres. Cette évolution

est déjà à l'œuvre avec le Cameroun, le Congo et la Banque de développement de l'Afrique centrale. Elle sera renforcée avec des partenaires privés.

Lors de l'Assemblée générale à Tunis, en octobre 2015, il a été prévu une révision des statuts afin de permettre à l'AIMF d'utiliser de nouveaux outils financiers (fonds de garantie, micro-crédit) en lien avec des opérateurs spécialisés. Cette piste permettrait de faire face, du moins partiellement, à la baisse des ressources.

L'AIMF est aujourd'hui reconnue par de nombreux acteurs internationaux, qui lui permettent de développer ses activités d'expertise et de procéder à des opérations cofinancées. Ainsi, plusieurs pays européens ont été amenés à cofinancer ses activités. De plus, plusieurs pays en développement se sont appropriés la démarche et les outils développés par le réseau AIMF, à l'instar de la Tunisie avec le système d'état civil, et du Cameroun avec le système de modernisation et de gestion des finances locales, qui les ont généralisés à l'ensemble des collectivités locales de leur territoire. Enfin, la Banque mondiale a associé l'association à son groupe de travail sur l'autonomisation financière des autorités locales.

Ces processus d'approfondissement des partenariats pourraient ainsi constituer à termes des potentiels de diversification des ressources.

d. Les alliances françaises

- *La structure de financement du réseau Alliance française*

Le réseau des alliances françaises a dû faire face, depuis 2011, à une **diminution des subventions versée par la France**. Cette baisse est en effet **de près de 20 %** entre 2010 et 2015, le financement global étant passé de 9,02 à 7,25 millions d'euros.

La subvention française est ventilée entre trois types d'opérateurs distincts, ayant chacun des budgets autonomes :

– la Fondation Alliance française (FAF), qui reçoit 9,1 % du financement public total. Elle est dotée d'une subvention de fonctionnement, ainsi que d'une subvention destinée à soutenir l'action de ses délégations générales, pour un total de près de 1,5 million d'euros en 2014. Le FAF compte pour sa part douze agents permanents (avec un projet de recrutement de deux nouveaux agents en 2015). Son budget annuel est de 3 millions d'euros, hors DGAF et est **autofinancé à hauteur de 47 % depuis 2011** ;

– les délégations générales de l'Alliance française (DGAF), qui coordonnent l'ensemble des actions des alliances françaises présentes sur leur territoire. Leur dotation, versée par la Fondation, s'élève à 11 % du total. Il s'agit toujours d'agents « expatriés » mis à disposition de certaines associations sur des postes de directeurs qui assurent ces missions ;

– les 79,9 % restant reviennent directement aux alliances françaises conventionnées. Chaque alliance française est responsable de son financement, conditionné en partie par la législation et la situation du pays dans lequel elle est installée. À ce jour, 383 d’entre elles sont « conventionnées » avec le ministère des affaires étrangères et du développement international (MAEDI) et bénéficient de mise à disposition de personnels expatriés (238 alliances françaises) et/ou d’un soutien sous forme de subventions (311 alliances françaises en 2014). En fonction des contextes locaux, les postes diplomatiques peuvent en effet choisir de leur verser une partie de leur enveloppe annuelle de coopération.

Le tableau suivant récapitule l’évolution des recettes de la fondation alliance française depuis 2010 :

ÉVOLUTION DU FINANCEMENT DE LA FONDATION ALLIANCE FRANÇAISE

(en euros)

	2010	2011	2012	2013	2014	Évolution 2010-2014
produits liés à l’immobilier	946 370	989 629	972 309	973 799	951 963	0,6 %
subventions FAF (MAE)	800 000	800 000	758 636	758 636	660 012	– 17,5 %
autres produits	123 550	118 297	133 528	76 872	21 493	– 82,6 %
produits financiers	407 322	355 022	388 125	426 675	502 414	23,3 %
produits exceptionnels	-	31 486	3 098	5 309	76	0
TOTAL PRODUITS	2 277 242	2 294 434	2 255 696	2 241 291	2 137 972	– 6,1 %

Source : réponses au questionnaire budgétaire de la mission d’évaluation et de contrôle.

Le financement des alliances françaises et des délégations générales demeurent donc le fruit d’une **stratégie individualisée**, menée de manière différenciée selon les opérateurs. D’ailleurs, les alliances françaises n’ont pas fourni un document mentionnant la répartition des subventions publiques et leur évolution par délégations et par alliances française.

Il est à noter que, comme l’indique la FAF, l’autofinancement est en croissance constante au sein du réseau alliance française. Il était de 96 % en 2014, hors détachés, contre 75 % il y a dix ans.

● *La diversification des ressources de la FAF*

La fondation recherche tout d’abord de nouvelles sources de financement à travers les dons et legs et mène une campagne en ce sens depuis cinq ans auprès du Conseil supérieur des Notaires de France. En effet, la création de la fondation en 2007 lui a permis de bénéficier des dons défiscalisés au titre du mécénat. En 2013, ces produits ont encore beaucoup progressé par rapport à 2012 pour atteindre un total de 293 406 euros, contre 204 389 en 2012, soit une hausse de 43,5 %. Les dons peuvent également prendre d’autre forme, comme par exemple la mise à disposition gratuite du Centre Pompidou pour la soirée de gala des 130 ans de la Fondation.

Les produits liés à l'immobilier constituent également une source de recettes qui ne faiblit pas. Comme constaté dans le précédent tableau, ces produits ont même connu une légère augmentation de 0,6 % depuis 2010, et représentent en 2014 près de 45 % des ressources globales de la fondation. De plus, les produits financiers ont fortement progressés, de 23,3 % depuis 2010.

Enfin les relations avec les collectivités (mairie de Paris, régions et direction des affaires culturelles) et divers partenaires ont permis d'augmenter de façon très significative les co-financements de projets culturels du réseau. Cet apport a permis de doubler le budget culturel.

Grâce à de nombreuses initiatives et une large diversification de ses sources de recettes, **la FAF a réussi à limiter la baisse de son budget global à 6 % entre 2010 et 2014, et ce, malgré une diminution de plus de 17 % de la subvention publique.**

e. L'Assemblée parlementaire de la Francophonie (APF)

• *Le budget de l'APF distingue deux sources de recettes distinctes :*

– **des recettes propres** qui sont affectées aux dépenses propres – c'est-à-dire selon la seule décision de l'assemblée. Ces recettes propres sont composées des ressources attribuées à l'APF par les assemblées membres (cotisations et moyens en nature, dont une partie seulement est valorisée dans le budget), une subvention du seul Gouvernement français et des revenus divers (droits de chancellerie, placements...);

– **des recettes pour ordre** destinées à financer les dépenses pour ordre – ciblées par les contributeurs. La grande majorité est versée par l'OIF, sur décision des instances de la Francophonie et par le Parlement français.

Les recettes pour ordre sont aussi alimentées par des recettes issues de plusieurs fonds (Fonds d'aide aux activités associatives francophones, fonds spécial d'aide au parlement haïtien, fonds de soutien à la coopération parlementaire et au développement de la langue française dans les parlements...).

Le total prévisionnel s'établit à 2 085 241 euros en 2015. Le budget est établi à l'équilibre strict même si les dépenses propres devraient être supérieures aux recettes dédiées. Des excédents ont été dégagés les trois derniers exercices, après un déficit en 2011 dû à une baisse conjoncturelle des recettes. Par ailleurs, 85 000 euros sont provisionnés dans le budget de l'OIF pour couvrir les frais liés à la participation de parlementaires à des activités initiées par l'OIF.

Le tableau suivant récapitule l'évolution des recettes de l'APF de 2010 à 2014 :

ÉVOLUTION DES RESSOURCES DE L'APF ENTRE 2010 ET 2014

(en euros)

	2010	2011	2012	2013	2014	Évolution 2010- 2014
Recettes propres						
Cotisation des sections	365 266	362 174	357 318	392 759	415 525	14 %
Subventions du MAE	130 000	117 000	117 000	117 000	117 000	- 10 %
Subvention OIF						
Droits de chancellerie	18 192	19 661	8 024	18 132	8 823	- 52 %
Recettes diverses	88 244	69 051	2 322	11 034	1 230	- 99 %
Total des recettes propres	601 702	567 886	484 664	538 925	542 578	- 10 %
Recettes pour ordre						
Total des recettes pour ordre	1 339 516	1 553 842	1 273 059	1 615 457	1 497 484	12 %
<i>Dont</i> Subventions du Parlement français	195 896	191 899	192 867	179 213	195 364	0 %
<i>Dont</i> Recettes OIF pour programmes spécifiques ⁽¹⁾	709 965	868 327	673 753	939 835	795 301	12 %
<i>Dont</i> Fonds d'aide aux activités associatives francophones	414 688	395 897	373 515	432 564	428 532	3 %
<i>Dont</i> Contribution séminaires en partenariat		48 823	10 195	20 926	9 560	- 80 % ⁽²⁾
TOTAL RECETTES	1 941 218	2 121 728	1 757 723	2 154 382	2 040 062	5 %

Source : réponses aux questionnaires de la mission d'évaluation et de contrôle.

On peut ainsi constater que **prise dans leur ensemble, les ressources de l'APF ont augmenté de 5 % sur l'ensemble de la période considérée**, et ce malgré une légère baisse entre 2013 et 2014. Cette hausse est cependant **portée par les recettes pour ordre**, qui ont permis, grâce à une augmentation de 12 %, de compenser la baisse de 10 % des ressources propres. Cette dernière est principalement générée par la baisse des subventions allouées par le ministère des affaires étrangères entre 2010 et 2011, mais qui est demeurée stable depuis. Il est ainsi important de noter qu'entre 2013 et 2014, les recettes propres ont augmenté, contrairement aux recettes pour ordre.

Cette évolution démontre que la situation financière de l'APF est, du moins en apparence, plus solide que la plupart des autres opérateurs.

(1) Séminaires et stages, missions de bons offices, Noria, programmes jeunes, coopération en faveur des femmes.

(2) En l'absence de recettes en 2010, l'évolution a été calculée sur la période 2011-2014.

Cependant, lors de l'audition menée par la mission, le secrétaire général administratif de l'APF M. Didier Le Bot soulignait que « *la lecture de notre budget met en évidence une double dépendance, à la fois par rapport à l'OIF et par rapport à la France. Ce budget se caractérise par une **faiblesse, relative et absolue, du montant total des cotisations*** ». Les conséquences de cette dépendance ne sont pas que financières. Il soulignait en effet que « *l'une de [nos] priorités consiste à préserver notre indépendance en termes de décision d'action, afin que l'APF conserve son statut d'assemblée consultative et ne soit pas un simple opérateur de l'OIF.* »

Ainsi, les dotations émanant de la France, soit sous forme de dotations budgétées par le ministère des affaires étrangères, soit sous forme de subvention parlementaire, représentent 15 % du budget global. L'assemblée est donc contrainte de réfléchir à d'autres formes de financement si elle souhaite développer des activités nouvelles et neutraliser, du moins partiellement, les dépendances qui pourraient nuire à la qualité de son action.

L'évolution des modalités de subvention de l'OIF à l'APF

Les modalités de subvention de l'OIF en faveur de l'APF ont évolué au cours du temps, sous l'impulsion des négociations entre les instances.

Entre 2007 et 2010, la dotation annuelle de l'OIF est fixée sur la base de cinq protocoles distincts destinés à la mise en œuvre d'actions au sein de programmes précis relevant des recettes pour ordre, et d'une subvention de fonctionnement de 50 000 euros entrant dans la catégories des recettes propres. Il n'y avait pas de fongibilité possible entre les protocoles. Les reports de crédits étaient possibles d'une année sur l'autre et des financements complémentaires pouvaient être accordés en milieu d'année par l'Administrateur de l'OIF pour des projets ciblés.

Entre 2010 et 2014 se met en place, afin de sécuriser les financements, une pluri-annualité budgétaire sur quatre ans. La dotation annuelle de l'OIF demeure sur la base des cinq protocoles distincts destinés à la mise en œuvre d'actions au sein de programmes précis, ainsi que la subvention de fonctionnement plafonnée à 50 000 euros. Les reports de crédits d'une année sur l'autre sont interdits depuis fin 2013.

Enfin, au début de l'année 2015, de longues négociations avec l'OIF ont abouti afin d'assouplir les conditions de mise en œuvre de ces subventions. Il s'agit d'un triple évolution, dont se félicite l'OIF :

– tout d'abord, il confirme le **maintien du montant de la dotation** de l'APF à un niveau similaire à celui des années précédentes, à savoir 850 000 euros, alors même que l'OIF subissait une baisse très importante des contributions budgétaires de la part des États membres ;

– ensuite, cet accord garantit une **fongibilité des crédits au sein d'une enveloppe globale**. Jusqu'en 2015, l'APF signait chaque année cinq protocoles financiers avec l'OIF, concernant cinq programmes différents, dont le programme Noria. Avec ce nouveau protocole désormais unique, l'APF se voit accorder une **souplesse de gestion** permise par la fongibilité des crédits au sein d'une enveloppe désormais globale et transversale ;

– en contrepartie, et pour que cet accord ne se fasse pas au détriment de l’OIF, l’APF définit et s’engage sur une programmation de ses actions de coopération. Des **mécanismes de suivi et d’évaluation sont en cours de mise en place**, en lien avec l’OIF.

Il s’agit donc d’une évolution majeure dans les relations financières qui unissent ces deux organismes, qui auront des conséquences positives dans le mode de gestion de l’APF.

Source : réponses aux questionnaires de la mission d’évaluation et de contrôle - compte rendu de l’audition des représentants de l’APF.

- *La recherche de nouveaux partenariats permettant de développer les cofinancements*

Outre la recherche d’économies structurelles et la renégociation d’un protocole unique permettant à l’organisme d’élargir ses marges de manœuvre financières, l’APF approfondit la diversification de ses ressources par la recherche d’une meilleure synergie et de nouveaux partenariats. À titre d’exemple, trois autres protocoles ont également été conclus lors de l’assemblée plénière de la 41^{ème} session de l’Assemblée parlementaire de la Francophonie qui s’est déroulée à Berne en juillet 2015 : avec l’Association des secrétaires généraux des parlements francophones (ASGPF), avec l’Association des *ombudsmans* et médiateurs de la Francophonie (AOMF), et avec la State University of New York (SUNY), qui est un opérateur de la United States Agency for International Development (l’USAID)⁽¹⁾, la SUNY ayant cofinancé une partie des actions que conduites en Côte d’Ivoire par l’APF. D’autres partenariats sont en cours de négociation, notamment avec le parlement panafricain ou le Programme des Nations unies pour le développement (PNUD).

Compte tenu des contraintes pesant sur leurs ressources, la mission encourage la diversification des ressources entreprise par les opérateurs *via* le développement de partenariats et l’aboutissement des partenariats public-privé.

C. LES ORGANISMES ONT AUSSI ENTREPRIS D’OPTIMISER L’UTILISATION DE LEURS RESSOURCES

1. Des efforts volontaristes d’économies sur les dépenses de fonctionnement

Dans un contexte de fortes restrictions financières, les opérateurs de la Francophonie se sont engagés dans une démarche de meilleur suivi des dépenses et de rationalisation de leurs moyens de fonctionnement. Du fait de la réduction des budgets, et de limitation des plafonds d’emploi pour certains opérateurs, la plupart d’entre eux ont dû faire face à de fortes contraintes sur la gestion de leur masse salariale (*cf. partie II-A*).

(1) Agence des États-Unis pour le développement international

Parallèlement, ils ont fait le choix de **rationaliser d'autres dépenses de fonctionnement afin d'optimiser leur gestion et de réduire les coûts de leurs actions en dégageant des économies structurelles.**

- C'est notamment le cas de *l'Université Senghor d'Alexandrie*, qui s'est engagé dans une importante rationalisation de ses moyens, conformément aux engagements inscrits dans le contrat d'objectifs et de moyens de l'université pour la période 2014-2017. Ainsi, le coût d'un étudiant à plein-temps à Alexandrie est passé de 24 000 euros par an en 2004 à 5 000 euros en 2013, et enfin à 2 000 en 2015, grâce à une réduction des coûts de fonctionnement et une augmentation de la productivité du personnel administratif et technique. Pour parvenir à ce résultat, plusieurs mesures ont été mises en œuvre : la rémunération des heures de cours a été diminuée de 200 à 70 euros, les heures d'encadrement qu'assuraient les professeurs auprès des élèves pour un montant de 200 euros de l'heure ont été supprimées, les indemnités de stage ont été diminuées. Par ailleurs la durée de stage est passée de un trimestre à deux mois et demi. L'ensemble des mesures a permis de préserver le fonds de réserve de l'université, qui était régulièrement ponctionné au moment des périodes de stage. M. Albert Lourde, son recteur, a ainsi précisé que ce fond s'élève à 1,1 million d'euros, un excédent de 466 000 euros ayant même été versé cette année, comme gage de bonne gestion.

- Dans la même logique, *l'OIF* a réalisé des économies en réduisant les honoraires des experts mobilisés dans le cadre de l'organisation. Une révision de la grille au 1^{er} janvier 2014 a permis d'en diminuer le coût de 10 %. Si cette mesure est bénéfique d'un point de vue budgétaire, M. Ouane, administrateur de l'OIF, souligne qu'elle a eu pour effet de rendre l'organisation moins compétitive de 30 % par rapport à d'autres organisations internationales, créant ainsi des difficultés nouvelles de recrutement d'expertise pour l'OIF.

- *TV5 Monde*, quant à elle, a entrepris une baisse de ses dépenses de sous-titrage, constituant pour cet opérateur un poste important de ses dépenses de fonctionnement (5,8 millions d'euros) du fait de l'exigence d'excellence à laquelle est soumise la chaîne en matière de traduction. Il s'agit de l'un des deux plus importants chantiers d'économies dans le cadre de son plan stratégique 2014-2018. La renégociation des contrats de prestations de sous-titrage devrait permettre à la chaîne d'économiser près d'1 million d'euros par an sur ce poste de dépense. À noter que pour réaliser l'économie attendue sur les dépenses de sous-titrage en anglais, de même que précédemment pour l'espagnol et le portugais, la chaîne a dû préalablement obtenir des ministres responsables de TV5 Monde une révision de l'accord sur les fonctions confiées à TV5 Québec-Canada, qui avait la responsabilité de ces prestations. Cela a nécessité d'ores et déjà plusieurs mois de négociation. Le plan stratégique prévoit, par ailleurs, l'arrêt du sous-titrage dans des langues moins parlées dans le monde.

Le second chantier en matière d'économies structurelles réside dans la renégociation du loyer auprès du bailleur des locaux de l'avenue de Wagram. Selon le secrétaire général de TV5 Monde, M. Derobe, cette renégociation permettrait également une économie annuelle à hauteur de 1 million d'euros,

portant ainsi le total des économies pérennes pour la chaîne à 2 millions d'euros – ce qui ne représente cependant que 1,8 % du budget total de l'opérateur. Enfin, une optimisation des nombreux appels d'offres a été réalisée par TV5 Monde sur ses prestations de fonctionnement et fournitures diverses.

- On observe par ailleurs cette volonté de maîtrise des dépenses de fonctionnement au sein de l'AIMF, ces dernières étant passées de 1,6 million d'euros en 2012 à 1,5 en 2014, pour un budget global d'environ 8 millions d'euros.

- Enfin, plusieurs organismes ont entrepris de **limiter leurs frais de déplacement**, qui, dans le cadre des structures internationales, revêtent un poids budgétaire qui peut s'avérer substantiel. L'OIF a ainsi pris la décision que les voyages inférieurs à neuf heures s'effectueraient en classe économique. L'APF a également entrepris de réguler les frais de déplacement, en limitant les occurrences et le nombre de personnes concernées. Pour les jurys d'examen et les recrutements, le recteur de l'Université Senghor M. Albert Lourde a tenu quant à lui à favoriser les visioconférences par rapport aux déplacements individuels qu'effectuaient les directeurs en fin de l'année. Le développement de la visioconférence, afin de limiter les déplacements, a également été mis en place au sein de l'AUF.

2. De nouveaux modes d'action, plus économes et plus efficaces

a. Des stratégies de programmation repensées

- *L'OIF : la clarification de la programmation*

Le cadre stratégique de la Francophonie (CSF), antérieurement fixé pour dix ans (2005-2014), est désormais étendu sur huit ans (2015-2022). Cette stratégie qui a vocation à guider l'ensemble des acteurs de la Francophonie définit les quatre grandes missions transversales qui fondent la raison d'être de la Francophonie : promouvoir la langue française et la diversité culturelle et linguistique, promouvoir la paix, la démocratie et les droits de l'Homme, appuyer l'éducation, la formation l'enseignement supérieur et la recherche, et enfin développer la coopération au service du développement durable et de la solidarité.

D'autre part, l'opérateur OIF met en œuvre des programmations quadriennales, comme d'autres opérateurs, qui doivent s'articuler avec les quatre grandes missions de la Francophonie et les objectifs stratégiques qui en découlent.

Le cadre stratégique 2015-2022, adopté par le « réseau » OIF, énonce ainsi les principes directeurs qui doivent guider les programmations quadriennales de chacun, dans une logique inspirée de la gestion axée sur les résultats (cf. I-C-3) :

- la subsidiarité par rapport aux États et gouvernements membres ;

- la pertinence (valeur ajoutée, spécificité francophone, complémentarité, absence de double emploi, choix du plus grand nombre de bénéficiaires...) ;
- le développement du partenariat interne et externe, public et privé ;
- l'intégration des contributions des différents acteurs de la Francophonie dans le cadre de programmes concertés et éventuellement conjoints ;
- la mesurabilité des contributions et des résultats à atteindre et l'évaluation coordonnée.

Elles doivent aussi prendre en compte les spécificités régionales, la visibilité et l'innovation.

Parallèlement, l'OIF a procédé une **refonte globale de sa programmation afin de clarifier ses objectifs et de favoriser la démarche de suivi et d'évaluation des actions financées**. Ainsi, la programmation 2015-2018 se trouve **resserrée** sur 26 programmes « *structurants et fédérateurs* », **plus ciblés et capables de produire davantage d'effets de levier**, pour « *assurer une meilleure adéquation entre les priorités et les moyens disponibles* »⁽¹⁾. Lors de la dernière programmation, les objectifs de l'OIF étaient déclinés autour de quarante-et-une actions. La structure globale a été très largement simplifiée, déclinées en deux objectifs stratégiques, eux-mêmes articulés autour des quatre missions et incarnés par des actions (deux à quatre actions selon l'objectif).

L'ensemble des actions est également décliné par pays. Ainsi, malgré la simplification, la programmation demeure donc assez fine. L'OIF met également l'accent sur la **transversalité** des thèmes et des champs d'action, mais également sur la **régionalisation** de leur définition – avec l'élaboration de stratégies régionales là où l'OIF dispose d'un bureau régional – afin de mieux s'adapter aux réalités du terrain. Cela nécessitera un suivi davantage décentralisé, attribuant un rôle accru des unités hors siège dans leur mise en œuvre.

- *L'APF : un nouveau cadre stratégique 2014-2018*

Contrairement aux autres opérateurs, l'APF ne bénéficiait d'aucun cadre stratégique jusqu'en 2013. La mise en œuvre d'un document formel détaillant les orientations de l'APF sur quatre ans a été conduite à l'initiative de l'actuel secrétaire général parlementaire et de la présidente, Mme Andrée Champagne. Après consultation des différentes sections et du Bureau de l'APF, le cadre stratégique a été adopté par l'assemblée plénière lors de la session d'Ottawa en juillet 2014.

(1) Cf. Document de présentation de la programmation quadriennale 2015-2018 à la Conférence ministérielle.

Ce cadre stratégique identifie les axes d'intervention pour l'APF, déclinés en cinq orientations contenant chacune deux ou trois actions porteuses de propositions visant à identifier les moyens de parvenir à ces objectifs :

- faire davantage intervenir l'APF comme acteur à part entière des relations internationales ;
- dynamiser ses relations avec les parlements membres ;
- enrichir et diversifier le rôle de l'APF en tant qu'acteur francophone de la coopération interparlementaire.

À ces trois objectifs, s'ajoute une double préoccupation plus fonctionnelle, déclinée dans les deux dernières orientations :

- l'approfondissement des relations entre l'APF et l'OIF ;
- la recherche d'une meilleure visibilité et efficacité de l'APF.

Cette nouvelle programmation doit permettre une meilleure appréhension des besoins de financement de l'APF et de l'efficacité de ses actions, en impliquant notamment une démarche renforcée en matière d'évaluation (*cf.* I-C-3). Par ailleurs, le secrétaire général parlementaire a souhaité une meilleure lisibilité et transparence dès l'adoption du budget, qui incluait pour la première fois en 2015 une programmation complète et détaillée des actions.

La mise en place d'un cadre pluriannuel stratégique apparaît comme le corollaire indispensable à l'évolution importante du partenariat financier entre l'OIF et l'APF, avec la mise en place en 2015 d'une enveloppe globale et fongible (*cf. encadré page 5353*). En effet, cette nouvelle modalité de financement, plus flexible, impliquait de renforcer la transparence en matière de prévisions budgétaires et d'évaluation des dépenses.

b. La révision des offres de formations à la recherche de modèles innovants

Au sein des organismes chargés de promouvoir la Francophonie, les acteurs agissant dans le domaine de la formation sont confrontés à une demande de plus en plus importante, la contrainte budgétaire ne leur permettant pas de développer leur offre à mesure de celle-ci. L'Université Senghor ainsi que l'AUF se sont donc vu contraints de revoir les modalités de leurs offres de formations.

● *L'externalisation de l'Université Senghor*

L'Université Senghor a fait le choix de l'externalisation, sous la forme des « *Campus Senghor* ». Dans les prochaines années, le continent africain va connaître une révolution démographique qui portera sa population, selon les prévisions, à 2 milliards d'habitants. Les besoins de formation vont donc s'intensifier. Afin de répondre à cette demande et d'en simplifier l'accès grâce à la

diversification des sites, l'université a ouvert des formations tant au Maghreb que dans la partie subsaharienne du continent, en partenariat avec des établissements locaux. Selon le recteur M. Albert Lourde, « *cette formule permet, par sa souplesse, de décupler et d'adapter l'offre de formation aux besoins du terrain sans jamais sacrifier notre exigence d'excellence* ».

L'Université Senghor d'Alexandrie garde le contrôle total du pilotage, l'entière maîtrise académique, pédagogique, administrative et financière de ses externalisations. Cette formule présente plusieurs atouts. Financièrement tout d'abord, les campus sont autofinancés (*cf. supra*) et permettent par ailleurs une mutualisation entre les établissements partenaires. Sur le volet qualitatif, cette organisation permet par ailleurs de faciliter l'accessibilité des étudiants, tout en assurant une bonne adéquation de la formation aux réalités nationales et aux besoins de formation spécifiques. Ce dernier objectif est renforcé par le recours ponctuel à des professeurs africains, qui participent ainsi à la formation de nouveaux spécialistes capables de leur succéder. Les formations mises en œuvre peuvent aussi directement répondre aux besoins d'un secteur et être en cela ponctuelle : c'est par exemple le cas au Togo, où l'université a créé un *master* de mobilité urbaine. Au bout de trois ans, lorsque ce *master* aura permis de former une cinquantaine de personnes susceptibles d'être recrutées par le ministère des transports, par les sociétés de transport ou par la municipalité de Lomé, le campus fermera.

- *Les campus numérique de l'AUF*

L'offre numérique a tout d'abord été développée et financée par l'AUF elle-même, avant d'être externalisée auprès de partenaires de l'agence. Ses soixante-deux implantations régionales réparties dans quarante pays lui permettent une meilleure adaptation aux contextes locaux. Mais au-delà, l'AUF a opté pour une stratégie axée autour des campus numériques et de la formation à distance afin de s'adresser au plus grand nombre d'étudiants francophones possible : notamment *via*, aujourd'hui, trente-sept campus numériques francophones financés par l'AUF elle-même, et trente-neuf campus numériques francophones partenaires. Ce sont les universités partenaires qui les financent, l'AUF ne faisant qu'apporter son expertise. Il s'agit donc à la fois d'une externalisation fonctionnelle et financière.

Les principaux projets soutenus dans ce cadre par l'AUF sont des programmes de formation à distance des maîtres, ou de cours délivrant des diplômes de français. L'AUF soutient également les projets visant à mettre en place des plateformes d'échange ou de capitalisation des expériences. Enfin, l'AUF, par l'entremise de son projet *Élan-Afrique*, soutient les plans d'action nationaux des pays qui veulent étendre l'enseignement des cours du niveau primaire en langue nationale.

Par ailleurs, cet élargissement de l'offre *via* le numérique et l'externalisation est le corolaire de l'approche décentralisée adoptée par l'agence depuis sa précédente programmation quadriennale. Cette nouvelle logique organisationnelle est déployée par les directions régionales elles-mêmes, et une stratégie privilégiant les actions de proximité et l'accompagnement des universités a également été mise en place.

c. L'impact de l'actionnariat majoritaire de France Télévisions : économies des coûts et augmentation des ressources

France Télévisions est redevenu, depuis 2013, l'actionnaire de référence de TV5 Monde, détenant 49 % de ses titres, l'audiovisuel extérieur de la France détenant 12,58 % du capital et un administrateur. Le président de France Télévisions préside également le conseil d'administration de TV5 Monde. Au-delà des relations historiques qui unissent les deux structures depuis trente ans, cela permet de renforcer encore la visibilité internationale des programmes de France Télévisions dans toute leur diversité. Ce rapprochement a été approuvé par les autres bailleurs de fonds francophones de la chaîne.

Chaque année, les chaînes de France Télévisions mettent à disposition de TV5 Monde près de 22 000 heures de programmes qui sont diffusées au travers de ses antennes, représentant près d'un tiers des grilles de programme de la chaîne internationale.

Depuis le nouveau rapprochement entre France Télévisions et TV5 Monde, cette offre s'est encore enrichie, grâce à une fluidité accrue des relations. Devenu plus direct, l'accès au catalogue des programmes a été facilité, ainsi qu'aux métadonnées : un accord équitable a ainsi été trouvé pour que TV5 Monde puisse bénéficier des sous-titrages pour sourds et malentendants réalisés pour France Télévisions, et déjà financés dans le cadre de la dotation de contribution à l'audiovisuel public perçue par le groupe.

Les synergies se renforcent également en matière de production : TV5 Monde a pu réaliser plus de préachats, notamment en fiction, dans le cadre des productions initiées par certaines chaînes du groupe France Télévisions. Face à la mutation de consommation des programmes par les publics, le rapprochement des deux structures a aussi contribué à accroître les droits de rattrapage des programmes de France Télévisions sur l'offre numérique de TV5 Monde. Les équipes numériques se sont aussi rapprochées pour proposer des offres complémentaires (coproduction de *web* documentaires, partage d'expertise sur les métiers des réseaux sociaux, etc.)

Le rapprochement entre les deux entités permet également une plus grande mise en commun de moyens et de ressources. Au sein des pistes d'économies recherchées par TV5 Monde afin de pouvoir initier les développements prioritaires de son plan stratégique 2014-2016, les synergies avec France Télévisions comptent parmi les plus significatives. L'association de TV5 Monde aux appels

d'offres de France Télévisions peut lui permettre de réaliser des économies importantes, compte tenu de la puissance du groupe.

Les résultats de l'appel d'offres, réalisé en commun, relatif à l'hébergement et à la bande passante sur Internet, permettent ainsi de dégager une économie de l'ordre de 20 000 euros par mois *a minima*, selon le niveau de consommation des vidéos par les internautes du site. Par ailleurs, les contrats de transports (transport aérien, location de voitures) mais aussi de location de photocopieurs permettent de bénéficier aussi de meilleures conditions du fait de l'adossement au Groupe France Télévisions. D'autres chantiers d'économies sur les services d'achats ont vocation à être développés au fur et à mesure des opportunités et des dates de fin de contrats.

Le rapprochement se traduit également par un meilleur travail de coordination au quotidien entre la chaîne et sa régie publicitaire France Télévisions Publicité afin de potentialiser de façon efficace ses actions et audiences. TV5 Monde a également renouvelé sa convention exclusive avec France Télévisions Publicité pour la commercialisation de ses plateformes numériques (sites de rattrapage de programmes, applications mobiles et TV connectées).

*

Dans la mesure où elle conduit à une meilleure gestion des organismes et à une rationalisation de leurs dépenses de fonctionnement, la mission soutient la politique gouvernementale de maîtrise des ressources publiques affectées aux opérateurs.

En effet, si elle a été motivée, en bonne partie, par la recherche d'économies, elle a agi comme un levier stratégique, donnant à l'État français des arguments dans ses négociations avec ses partenaires et obligeant ceux-ci à rechercher des modes de gestion et d'action plus efficaces. Le maintien de cette exigence leur impose *a minima* une saine discipline.

3. Un meilleur suivi des dépenses et une meilleure évaluation des résultats

- *La gestion axée sur les résultats de l'OIF place l'évaluation des résultats au centre de la démarche :*

a. La gestion axée sur les résultats de l'OIF

La gestion axée sur les résultats (GAR) a été mise en œuvre à l'OIF à partir de la Programmation 2006/2010, conformément aux recommandations de la déclaration de Paris ⁽¹⁾, dont l'OIF est signataire. En 2013, l'OIF a produit un

(1) La Déclaration de Paris de 2005, émanant de l'OCDE, présente une feuille de route pratique et orientée vers l'action pour améliorer la qualité de l'aide au développement et son impact sur le développement. Elle met en place une série de mesures spécifiques de mises en œuvre et établit un système de suivi pour évaluer les progrès et garantir que les donateurs et receveurs se rendent des comptes pour leurs engagements.

manuel relatif à l'application de la gestion axée sur les résultats. La définition de la GAR contenue dans ce document est la suivante : « *La GAR est une stratégie de gestion de programmes et de projets focalisée sur la performance et l'obtention effective de résultats, par opposition aux approches traditionnelles centrées sur le suivi des activités, des produits et des ressources. Les deux termes « gestion » et « résultats » sont inséparables et d'égale importance. Une bonne gestion est indispensable à l'obtention de résultats de qualité. Inversement, la réussite de la gestion d'un projet se mesure par la qualité de ses résultats. La GAR est avant tout un outil à la disposition des programmes, ainsi qu'un véhicule de communication et de partage avec toutes les parties prenantes. Partant d'une définition claire des résultats à atteindre, elle permet de s'assurer que les ressources mobilisées (humaines, financières et matérielles) sont en adéquation avec les attentes, et que le processus mis en place permettra bien de transformer ces ressources en résultats* ».

Cette démarche trouve donc à s'appliquer en premier lieu dans la détermination de la programmation des organismes concernés. Dans le cadre de la programmation 2015-2018, l'OIF a donc voulu privilégier une chaîne de résultat cohérente. Cette chaîne a été simplifiée et comporte désormais trois niveaux de résultat pour la programmation : intermédiaires, immédiats et réalisations/extrants. Un quatrième niveau de résultat final, mesurable à l'issue des huit années du cadre stratégique de la Francophonie, permet d'évaluer l'impact long terme d'une stratégie, à l'échelle de l'ensemble des acteurs institutionnels de la Charte de la Francophonie.

Selon le document programmation quadriennale 2015-2018, « *la chaîne de résultat permet d'améliorer à la fois la mesurabilité des programmes de l'OIF, la gestion des programmes, la lisibilité des actions et la redevabilité auprès des États et gouvernements* ». La programmation et sa restructuration joue donc un rôle moteur dans la démarche d'amélioration de l'évaluation.

Par ailleurs, les comptes, situation et états financiers intégrés au niveau du siège de l'OIF sont soumis chaque année à un auditeur externe – rôle assumé par la Cour des comptes française pour les exercices 2006 à 2013. L'OIF a décidé d'y rajouter un **comité d'audit interne** à compter de 2015.

Enfin, cette démarche évaluative s'est accompagnée, depuis 2011, par la **mise en place d'un système de comptabilité analytique** afin de permettre des analyses détaillées des variations de charges, de calculer les coûts complets des projets et de suivre l'évolution de la répartition des charges entre programmation et fonctionnement. Un nouveau système d'information financière global a été développé dès 2014 et opérationnel à partir de 2015, afin d'optimiser les atouts de la comptabilité analytique.

- *Contrôle interne et évaluation au sein des autres acteurs de la Francophonie :*

b. L'AUF

L'AUF a mis en place un système de **contrôle financier interne**. Les financements sont gérés par le pôle support finances de l'AUF, également appelé commission des finances, qui veille à la sécurisation de ses ressources et en coordonne la gestion auprès de ses différents services. Il soutient et responsabilise les bureaux régionaux dans la gestion de leurs activités, conduit et anime le processus budgétaire, assure le suivi de l'exécution du budget, exerce la fonction de contrôle financier et gère la trésorerie.

Il est aussi responsable de la tenue des comptes et du contrôle interne. Enfin, il est chargé d'une fonction de contrôle de gestion par la mise en place d'outils de suivi et de pilotage des activités de l'AUF, qui contribuent à améliorer la connaissance du coût de ses actions.

Parallèlement, depuis le mois de mai 2014, des **indicateurs de suivi de la programmation quadriennale** ont été élaborés en fonction des axes de cette dernière afin de permettre leur adéquation tant avec les documents stratégiques de l'AUF qu'avec ceux de ses principaux partenaires et bailleurs de fonds. Ils visent à mesurer et à s'assurer de la performance globale des actions de l'AUF, au-delà des projets et des régions. La plupart de ces indicateurs stratégiques sont des indicateurs d'activité et témoignent des efforts mis en œuvre par l'agence pour atteindre ses objectifs. Les autres sont des indicateurs d'impact qui tendent à montrer l'impact réel des actions menées par l'AUF sur son environnement.

La définition des indicateurs et des cibles annualisées a ensuite été affinée avec les bureaux régionaux et les services centraux de l'AUF. Les conditions d'une collecte et d'une analyse qualitative ont été créées grâce à la reconstitution des séries historiques et aux commentaires qui permettront de contextualiser et d'illustrer les résultats obtenus. Ces indicateurs devraient être mis en œuvre à compter de l'évaluation de l'exercice 2015.

Par ailleurs, **pour accompagner sa stratégie de déconcentration** de son action sans perdre la maîtrise des dépenses engagées par ses organes régionaux, l'agence a mis en place **divers outils de pilotage, de suivi, de contrôle et d'évaluation** :

- un règlement d'administration générale qui définit la répartition des responsabilités entre services centraux et bureaux régionaux, et leur exercice dans un cadre de délégation de signature qui précise le type et les montants des engagements juridiques pouvant être pris ;

- un nouveau règlement financier ;

- une comptabilité d'engagement, ainsi qu'une cartographie des risques.

Les outils de suivi et de contrôle des dépenses s'appuient principalement sur le système financier et comptable de l'agence et les systèmes d'information ont été rationalisés.

c. L'AIMF

Au sein de l'AIMF, il n'existe pas de procédures construites d'évaluation, mais un **auditeur externe** réalise un examen des comptes. Cependant, **un outil de diagnostic**, permettant de mesurer et de suivre la gouvernance des territoires et sa dimension durable et démocratique, **a été annoncé**. L'utilisation de cet outil débutera dans quelques villes volontaires, en tant qu'opération pilote. Un dispositif d'évaluation par les pairs permettant d'apporter une mesure politique de l'impact actions menées par l'association a déjà mis en place, et à vocation à être étendu dans son application.

Par ailleurs, la programmation de l'AIMF prévoit un renforcement de la mesure des résultats et l'évaluation des actions de l'association grâce à l'identification d'**indicateurs partagés**. L'AIMF a été en effet évaluée à de nombreuses reprises par ses financeurs et ses partenaires : par la ville de Paris demandant l'expertise d'un cabinet d'audit, par l'Union européenne qui a procédé à trois reprises à des analyses des comptes de l'AIMF, ou encore par ses partenaires, qui suivent sur place l'avancement des projets. L'AIMF a donc désormais l'exigence de renforcer l'évaluation de l'efficacité de ses actions.

d. TV5 Monde

Le cas de TV5 Monde est particulier puisqu'il s'agit d'un opérateur de l'État sous la double tutelle du ministère de la culture et de la communication, et du ministère des affaires étrangères et du développement international. Dans ce cadre, il est **tenu de rendre compte de son activité et de ses résultats** aux deux ministères ainsi qu'au Contrôle général économique et financier dans le cadre de réunion *ad hoc*, des réponses aux questionnaires budgétaires, des projets et des rapports annuels de performance. Dans les autres états bailleurs de fond, il est également sous la tutelle d'un ministère.

Les documents budgétaires définissent trois objectifs principaux inspirés de ceux appliqués aux autres opérateurs de l'audiovisuel public, ces objectifs étant chacun déclinés en un ou plusieurs **indicateurs** de suivi :

– « Proposer une offre reflet de la culture et des valeurs française et francophone dans un univers de media global » ;

– « Développer la présence française et francophone dans le paysage audiovisuel mondial » (mesure de l'audience) ;

– « Assurer la maîtrise de l'emploi et de la masse salariale et optimiser la gestion » (part des ressources propres, maîtrise des charges et des effectifs).

Dans la même logique, au moins une fois par an et dans la mesure de leurs moyens, les opérateurs fournissent aux gouvernements bailleurs de fonds des indicateurs qualitatifs et quantitatifs leur permettant de mesurer l'efficacité de leur activité. Ces indicateurs portent sur des mesures permettant de déterminer l'audience des programmes de TV5 Monde sur les différents territoires. À cela s'ajoute un tableau de bord portant sur l'état des réceptions satellitaire et par câble, la mesure de la fréquentation de leur site Internet et les analyses qualitatives de performance de TV5 et des attentes de ses téléspectateurs là où ces données sont disponibles. Ces données sont donc très similaires à l'évaluation de la performance contenue dans les documents budgétaires français. Peuvent également y figurer la diversité des genres de programmes et leur taux de représentation dans les grilles, et la répartition des programmes en provenance des radiodiffuseurs partenaires au sein des grilles, sur 24 heures et sur la période d'heures de grande écoute.

Par ailleurs, la charte de TV5 Monde prévoit la mise en œuvre d'un **plan stratégique quadriennal**, avalisé par la conférence des ministres responsables des différents gouvernements bailleurs de fonds de TV5 Monde. La chaîne se situe actuellement dans le cadre du plan stratégique 2014-2016, définissant les objectifs prioritaires en matière de programmation (modernisation du partenariat avec l'Afrique et recentrage vers une programmation culturelle et généraliste), mais également en matière d'optimisation de sa gestion et de sa distribution (renforcement des partenariats avec France Télévisions et France Medias Monde, et consolidation de son réseau international de distribution dans le cadre du passage en HD).

e. L'APF

Comme vu précédemment, l'APF s'est engagée dans une démarche de programmation visant à renforcer sa vision stratégique et l'évaluation de ses résultats. Cette programmation a été mise en œuvre parallèlement à la réforme des subventions émanant de l'OIF, qui laissent désormais à l'APF une flexibilité en gestion plus importante, moyennant une visibilité renforcée sur l'utilisation des fonds.

Ainsi, le contrôle exercé par l'OIF sur l'utilisation des dotations octroyées était essentiellement un **contrôle a posteriori et comptable**. Dans le cadre de la nouvelle programmation, le Secrétaire général a souhaité y ajouter une **évaluation qualitative**. Les progrès se mesurent notamment à l'aide d'indicateurs divers, qualitatifs et quantitatifs, dont le choix et l'usage approprié seront bien évidemment déterminants. L'OIF est d'autant plus intéressée par cette démarche qu'elle s'efforce elle-même de mettre en place une démarche similaire, fondée sur la gestion axée sur les résultats (GAR) développée précédemment.

De manière générale, **la mission souhaite la poursuite des efforts d'évaluation interne des opérateurs par la mise en place d'une comptabilité analytique et de processus d'évaluation dans l'esprit de la démarche de gestion par les résultats (GAR) entreprise par l'OIF.**

II. L'EXERCICE BUDGÉTAIRE POURRAIT TOUTEFOIS ATTEINDRE SES LIMITES

A. L'ÉVOLUTION DES DÉPENSES DES ORGANISMES : UN CONSTAT À NUANCER

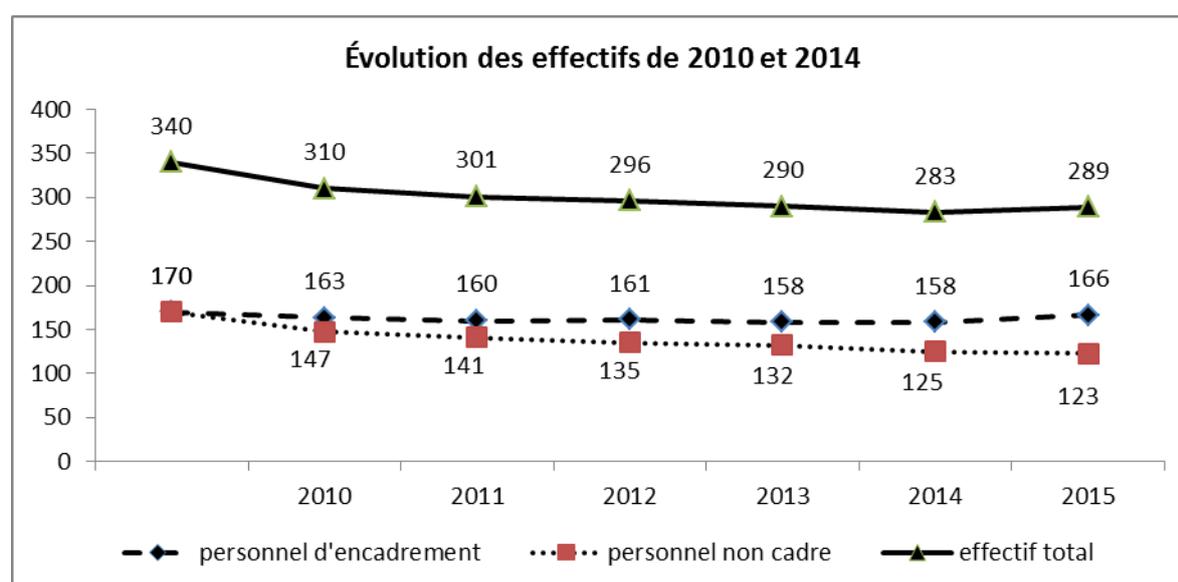
En première lecture, les rapports entre dépenses de fonctionnement et dépenses d'intervention apparaissent encore peu satisfaisants pour certains organismes. Les charges de personnel, notamment, pèsent lourd dans les budgets. Pour autant, une analyse plus fine amène à nuancer ces constats dans la mesure où certaines de ces dépenses répondent à un modèle de développement au cœur même des actions des opérateurs. En outre, si le poids des dépenses de fonctionnement est encore important chez certains, un rationnement trop poussé pourrait devenir contre-productif.

1. Les efforts de gestion de l'OIF dans un budget contraint

a. Les économies sur la masse salariale

Il a été indiqué à la mission que depuis quatre ans, l'organisation avait gelé ses salaires afin de réduire le coût de sa masse salariale. Par ailleurs, malgré une autorisation de 340 ETPT dans le dernier plan organisationnel, l'OIF ne compte à ce jour que **285 employés statutaires**. Parallèlement, elle a procédé à la limitation de ses frais de déplacement, notamment en favorisant les voyages en classe économique.

Le graphique suivant illustre la maîtrise des effectifs sur la période 2010-2014 :



Source : budget quadriennal 2015-2018 de l'OIF.

Les efforts de maîtrise seront poursuivis dans les années à venir, puisque le quadriennal 2015-2018 prévoit une hausse de 4 % des dépenses de personnel sur la période 2015-2018 par rapport à la période 2010-2013 (106 millions d'euros sur quatre ans contre 101,6), dont 2 % sont liés à l'avancement annuel statutaire et 2 % au renforcement du taux d'encadrement et de la politique de formation des salariés. Il est à noter qu'une grande partie des membres du cabinet de la Secrétaire générale sont financés par leur administration d'origine.

Par ailleurs, comme évoqué dans la première partie du présent rapport, l'OIF a réalisé des économies en réduisant les honoraires des experts mobilisés dans le cadre de l'organisation. Une révision de la grille au 1^{er} janvier 2014 a permis d'en diminuer le coût de 10 %. Si cette mesure est bénéfique d'un point de vue budgétaire, M. Adama Ouane, administrateur de l'OIF, souligne qu'elle a eu pour effet de rendre l'organisation moins compétitive de 30 % par rapport à d'autres organisations internationales, ce qui était susceptible de créer des difficultés nouvelles de recrutement d'expert pour l'OIF. Il reste que les frais d'expertise ne sont pas identifiés en tant que tels dans les documents dont dispose la mission et que, donc, la MEC n'a pas de données globales sur leur montant et leur évolution.

Enfin, la structuration de la programmation, qui a réduit le nombre d'objectifs et d'actions, doit déboucher sur une **refonte de l'organigramme en réduisant le nombre de directions** participant de la rationalisation des effectifs. L'OIF n'a pas communiqué d'informations plus précises sur ce point aux membres de la mission d'évaluation et de contrôle.

b. Les autres économies de fonctionnement de l'OIF

Dans le budget de l'OIF – qui s'élève à 72,5 millions d'euros en 2015 –, les dépenses se divisent en deux volets principaux :

– **les dépenses de fonctionnement**, qui représentent 31,1 millions d'euros, regroupent à la fois les dépenses de personnel (personnel du siège, des unités hors siège – UHS – et personnel de l'Institut de la Francophonie pour le développement durable – IFDD), les charges de gestion et les dotations aux amortissements ;

– **les dépenses de programmation**, qui représentent 38,8 millions d'euros, concernent les activités de la programmation générale, présentées lors de la commission de coopération et de programmation, mais aussi les autres activités à mener par les UHS pour le rayonnement de l'organisation et la régionalisation, par le cabinet et la direction de la communication et du partenariat. S'y ajoute aussi le montant prévisionnel des financements exceptionnels qui ne seront affectés aux programmes concernés qu'à l'issue de leur confirmation ;

– à ces deux postes principaux de dépenses, s'ajoutent les dépenses afférentes à l'organisation des instances (600 000 euros) et les dépenses d'investissement (2 millions d'euros).

Des efforts ont été faits pour parvenir à un meilleur équilibre entre les dépenses de programmes et les dépenses de fonctionnement de l'OIF : l'objectif de l'OIF est d'atteindre un ratio de 80 % de dépenses de programme, pour 20 % de dépenses de fonctionnement.

Dans le projet de budget 2015, les dépenses de fonctionnement représentent **en réalité 43 % de l'ensemble des dépenses**. Et les perspectives financières du quadriennal 2015-2018 ne remettent pas en cause cet équilibre puisqu'en 2018, les charges de fonctionnement auront augmentées (33 millions d'euros), pour un budget globalement en diminution (70,9 millions d'euros), soit un ratio de 46,5 %.

En comptabilité analytique, toutefois, le fonctionnement « institutionnel » ne mobilise plus qu'entre 18 et 20 % du budget, une grande partie des charges de personnel sur le terrain, notamment les experts et les collaborateurs occasionnels, relevant en fait de la programmation. Cette dispersion des charges de personnel entre les dépenses de « fonctionnement » et les dépenses de « programmation » est donc susceptible de nuire à la lisibilité de la gestion financière de l'OIF. Par ailleurs, l'OIF n'a pas communiqué à la mission d'évaluation et de contrôle des informations précises sur les dépenses relatives à la rémunération des experts, poste de dépenses qui semble pourtant constituer un enjeu budgétaire non négligeable.

Selon le ministère des affaires étrangères, même ce taux de 18 à 20 % est encore trop élevé. On peut d'autant plus le considérer ainsi que ce poste « fonctionnement » ne supporte pas de charge pour le loyer du siège de l'Organisation. C'est pourquoi la position française consiste à défendre la « croissance nominale zéro » du montant des subventions obligatoires.

Le budget opérationnel de l'OIF s'est établi au 31 décembre 2013 à 76,9 millions d'euros, et ses produits opérationnels à 84,9.

DÉTAIL DES CHARGES OPÉRATIONNELLES 2013 DE L'OIF

(en milliers d'euros)

Achats, charges externes, impôts	- 23 270	En hausse de 5,30 M€ par rapport à 2012 Principalement liées aux voyages, déplacement, frais de mission, honoraires d'expertise et conseil
Charges de personnel	- 24 911	En baisse de 1,80 M€
Charges de programmation	- 19 647	En diminution de 4 M€
Dotations aux amortissements et provisions	- 9 121	Dont 4,3 M€ pour la Maison de la Francophonie
Total charges opérationnelles	- 76 949	En diminution de 0,7 million d'euros
Total produits opérationnels	84 946	En diminution de 0,1 M€ par rapport à 2012
Solde activités opérationnelles	7 997	
Solde net de l'exercice	3 554	

Source : états financiers 2013 de l'OIF, rapport Cour des comptes.

L'OIF consacre plus de 13 millions d'euros par an à l'acquisition de biens, travaux et services. Les transports et missions représentent de loin le premier poste, avec 55,79 % du total en moyenne, et constituent une source potentielle d'économie : il a en effet été constaté précédemment que ce poste avait été rationalisé dans plusieurs organisations de la Francophonie. En 2013, le montant des achats relatifs au transport et aux missions s'élevait à 7 millions d'euros, contre 8,1 millions en 2012. L'OIF a, en effet, initié une réduction des coûts des transports aériens en généralisant les trajets inférieurs à neuf heures en classe économique.

Dans son rapport de juin 2014 ⁽¹⁾, la Cour des comptes française a conclu que l'état de la performance financière de l'OIF pour 2013 ne présentait pas de risque : « *ses ressources sont globalement stables et ses charges maîtrisées* ».

La Cour constate par ailleurs que l'OIF présente une trésorerie élevée de 57,9 millions d'euros fin 2013, en hausse de 8,2 %, et représentant un an et cinq mois de contributions statutaires. Les réserves sont également en augmentation de 3,6 millions d'euros, pour atteindre 30,1 millions d'euros. En réalité, le niveau des réserves doit être relativisé, puisqu'au sein de celles-ci, 23 millions d'euros correspondent au fonds de prévoyance des personnels de l'OIF : il s'agit d'une épargne complémentaire appartenant au personnel et non à l'organisation, mais qui est gérée directement par cette dernière. Ce dispositif existe dans l'ensemble des organisations internationales, la loi française en matière de retraite complémentaire ne s'appliquant pas à leur personnel. Il correspond à un versement de 7 % des revenus mensuels de chaque salarié, complété à hauteur de 14 % par l'organisation. Comme l'a précisé le directeur de l'administration et des finances de l'OIF, M. Nicodème Azdra, ce fond fait l'objet d'une gestion et d'un placement bancaire prudents.

Le solde des réserves, hors fonds de prévoyance du personnel, est composé tout d'abord de 8 millions d'euros de fonds de roulement, permettant de gérer le décalage du versement des contributions, lequel intervient généralement en fin d'année. À cela s'ajoutent 2 à 3 millions d'euros d'économies. Le fonds de roulement est alimenté par les excédents de résultat que l'OIF a dégagé depuis quelques années. En 2015, l'excédent a été limité, à hauteur de 396 000 euros.

2. Le développement des réseaux et des expertises : des atouts qui ont leur prix

a. L'AUF

L'AUF a subi une perte nette de ressources de 5,4 millions d'euros entre 2005 et 2013 – soit plus de 10 millions d'euros en pertes cumulées – qui l'a amenée à **réduire ses dépenses à partir de 2013**. Cette baisse a touché toutes les

(1) *Rapports de l'auditeur externe sur les états financiers et la gestion de l'OIF, exercice 2013- Cour des comptes, juin 2014.*

composantes de son budget, mais a plutôt eu tendance à **accentuer le poids relatif des dépenses de fonctionnement** sur la décennie.

RÉPARTITION DES CHARGES DE L'AUF PAR GRANDS POSTES BUDGÉTAIRES

(en euros)

	2013	2014		Projet 2015	
	dépenses	dépenses	évolution	dépenses	évolution
Personnel	15 058 486	13 138 785	- 12,75 %	13 423 375	+ 2,17 %
% charges	40,12	35,00	-	35,76	-
Frais généraux	4 395 093	4 469 698	+ 1,7 %	4 096 766	- 8,34 %
% charges	12,01	12,21	-	11,19	-
Actions	16 325 469	16 884 538	+ 3,42 %	14 935 718	- 11,54 %
% charges	48,52	50,18	-	44,39	-
Total charges y c. charges exceptionnelles	37 536 233	36 595 255	- 2,51 %	33 646 025	- 8,06 %

Source : budget primitif 2015 de l'AUF. Hors biens et services donnés à titre gratuit (BSTG).

Après avoir connu un point haut en 2012 (à 5,1 millions d'euros) les frais généraux ont ensuite fait l'objet d'une contraction sensible, notamment grâce à l'optimisation des achats et, si leur poids relatif dans le total des charges est longtemps resté équivalent, il devrait diminuer en 2015.

Après une forte augmentation en 2012 et 2013, les charges de personnel ont également connu un net fléchissement à partir de 2014, retrouvant un niveau à peu près équivalent à celui de 2006 malgré l'extension du réseau de l'Agence. Toutefois, le total des charges baissant lui-même de plus de 15 %, leur poids relatif est passé de 33,5 % en 2006 à environ 40 % en 2015 (en considérant le total des charges non exceptionnelles).

Avec ses 62 implantations régionales, l'AUF regroupe 363 emplois en équivalents temps plein travaillé (ETPT), dont 286 en région, 30 au siège social à Montréal, 47 à Paris.

Les effectifs de l'ensemble de l'agence (services centraux et bureaux régionaux) étant de 459 employés en 2006, ils ont connu une diminution de 20 %. En ce qui concerne plus précisément les effectifs des services centraux (Montréal et Paris), ils seront passés de 98 agents en 2006 à 77 en 2015, soit une baisse parallèle de l'ordre de 20 %. Ils représentent 21 % des effectifs de l'agence.

Ces réductions sont intervenues essentiellement à partir de 2014 à la faveur d'un **plan de départs volontaires** : les effectifs prévus en 2015 sont en recul de 22 ETPT par rapport à 2014 et de 71 par rapport à 2013 (- 16 %). Le caractère international de l'agence a cependant posé des difficultés, le droit du travail étant différent en fonction des États. Le recteur de l'AUF, M. Bernard Cerquiglini, soulignait ainsi lors de son audition que « *s'il est douloureux mais relativement peu problématique de lancer un plan de départs au Québec, au Liban ou à Hanoi, cela est plus délicat en France, du fait de l'implication de l'inspection du travail et de la mise en œuvre du droit d'alerte. Cela a donc pris six mois supplémentaires dans notre pays.* »

Elles traduisent concrètement **la volonté de l'agence de maîtriser sa masse salariale**. Les économies obtenues résultent aussi de réformes structurelles mises en œuvre à partir de 2011 et actualisées en 2013 : non-remplacement automatique des départs, encadrement du recours aux heures supplémentaires, mesures d'actualisation des rémunérations, mesures temporaires de gel d'avancement à l'ancienneté et mesures structurelles de réorganisation.

La masse salariale couvre la rémunération des personnels recrutés par l'agence et rémunérés par elle, sur projets propres (12,79 millions d'euros en 2015) et sur projets en partenariat (630 000 euros), que l'agence s'attache à distinguer depuis 2013. Elle ne comprend pas les rémunérations versées par les universités membres aux personnels mis à disposition de l'agence à titre gratuit - soit l'équivalent d'une somme de 510 000 euros. L'agence leur alloue tout de même une indemnité d'affectation. Ces personnels représentent 17 % du total des employés.

La masse salariale a donc fortement baissé, en valeur absolue, en 2014 et, si l'on neutralise l'effet des indemnités versées dans le cadre du plan de départs volontaires (530 000 euros en 2013 et 1,03 million d'euros en 2014), la dotation prévue au budget 2015 devrait être simplement reconduite par rapport à 2014.

Enfin, l'AUF observe que **si son poids relatif s'est accru dans le total de ses charges, cette évolution est à mettre en relation avec la transformation de son rôle** : passant d'une agence de moyens à une agence d'expertise et de développement, elle s'appuie sur des personnels en quantité moins nombreux mais bénéficiant individuellement d'un niveau de qualification plus élevé.

L'agence « paye » aussi l'étendue de son implantation internationale : son existence même mobilise en effet des moyens supplémentaires.

RÉPARTITION DES CHARGES AU SEIN DU RÉSEAU DE L'AUF

(en euros)

	2013	2014		Projet 2015	
	Personnel+frais	Personnel+frais	évolution	Personnel+frais	évolution
Services centraux	9 123 304	8 298 206	- 9,04 %	8 509 694	+ 2,55 %
% charges	24,31	22,68	-	25,29	-
Régions	10 330 274	9 310 277	- 9,87 %	9 010 447	- 3,22 %
% charges	27,52	25,44	-	26,78	-

Source : budget primitif 2015 de l'AUF. Hors biens et services donnés à titre gratuit (BSTG).

Au demeurant, **en choisissant d'accentuer la déconcentration de son action, l'agence a également accentué les besoins en compétences**. Cela se traduit également dans la progression du poids, relatif et absolu, de ses dépenses d'administration générale.

RÉPARTITION DES CHARGES DE L'AUF ENTRE ADMINISTRATION ET PROGRAMMATION
(en euros)

	2013	2014		Projet 2015	
Programmation	28 567 733	26 922 678	- 5,76 %	24 844 928	- 7,72 %
% charges	76,11	73,57	-	73,84	-
Administration générale	7 211 315	7 570 342	+ 4,98 %	7 610 931	+ 0,54 %
% charges	19,21	20,69	-	22,62	-
Total charges yc. charges exceptionnelles	37 536 233	36 595 255	- 2,51 %	33 646 025	- 8,06 %

Source : budget primitif 2015 de l'AUF. Hors biens et services donnés à titre gratuit (BSTG).

La ventilation géographique de ses moyens structurels, en nombre d'employés, alloués aux bureaux régionaux est largement corrélée au poids respectif de leurs interventions. Néanmoins, les niveaux de rémunération pratiqués variant selon les régions, cette corrélation peut connaître des distorsions sur le plan financier : en 2015, l'Afrique compte en effet 51 % des effectifs déconcentrés de l'agence, mais 41,3 % de la masse salariale des bureaux régionaux et 46,7 % de leurs dépenses d'intervention ; à l'inverse, pour l'Europe, ces nombres s'établissent respectivement à 13,3 %, 22,1 % et 16,6 %. Cette ventilation fait l'objet d'ajustements constants, liés à l'évolution des projets de l'agence, l'évaluation qui en est faite, aux priorités définies et à la recherche d'une efficacité accrue. Ils découlent aussi des contraintes budgétaires : l'AUF a ainsi décidé de réviser ses priorités géographiques au profit essentiellement de l'Afrique et au détriment de l'Asie-Pacifique.

De fait, cette organisation en réseau, largement héritée de l'histoire, concourt au rayonnement et au bon fonctionnement de l'AUF. Elle permet en particulier une adaptation de ses actions au plus près des besoins locaux.

Quant aux développements les plus récents, c'est-à-dire les trente-sept campus numériques francophones, non seulement les services qu'ils apportent aux universités et aux pays qui les hébergent sont largement reconnus, mais ils offrent divers avantages à l'AUF et à ses partenaires en constituant un lieu de formation, un relais pour le bureau régional dans le pays considéré, ainsi qu'un espace mis à disposition de partenaires (appui à l'IFADEM par exemple). Leur coût annuel brut (hors biens et services donnés à titre gratuit, toutes dépenses confondues) est estimé à 3,26 millions d'euros, dont il faut déduire 370 000 euros de recettes que leur activité procure à l'agence.

Enfin, malgré la réduction de ses ressources, l'agence s'est efforcée d'accroître son réseau d'implantations en faisant porter le poids de ce développement sur les institutions adhérentes. Le coût de fonctionnement des trente-neuf campus numériques francophones partenaires placés sous le contrôle de l'agence est mis à la charge des établissements universitaires qui les abritent. Certains campus numériques francophones ont même été transformés en partenaires.

Ce sont autant de dépenses non imputées sur le budget de l'agence bien qu'elles accroissent son efficacité.

b. L'Université Senghor

Les besoins suscités par la rapide extension de l'Université Senghor d'Alexandrie et les nécessités d'encadrement de formations largement externalisées expliquent en bonne partie le taux élevé de ses dépenses de fonctionnement (hors rémunérations et frais des personnels enseignants).

Si l'on en juge par le tableau ci-après, celles-ci représentent entre 50 et 60 % du budget de l'université. Ainsi que le soulignait un membre de la mission d'évaluation et de contrôle, M. Charles de Courson, ce rapport est plus important que dans les universités françaises.

ÉVOLUTION DES CHARGES DE L'UNIVERSITÉ SENGHOR PAR POSTES BUDGÉTAIRES

(en euros)

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	Projet 2015
Personnel administratif	935 846	1 053 060	1 004 762	1 109 045	1 128 813	1 175 814	1 158 541	1 312 050
% charges	36,75	46,93	40,53	47,21	41,68	47,9	39,02	48,83
Frais de fonctionnement	212 263	224 619	228 995	276 823	257 026	251 049	332 400	297 272
% charges	8,34	10,01	9,24	11,78	9,49	10,23	11,2	11,06
Total fonctt en % des charges	45,09	56,94	49,77	58,99	51,17	58,13	50,4	59,89
Personnel enseignant	272 068	300 452	267 477	345 469	310 132	296 600	258 625	265 078
% charges	10,69	13,39	10,79	14,71	11,45	12,08	8,71	9,87
Formations continues et à distance	185 000	220 000	169 090	205 000	169 100	164 321	150 000	146 762
% charges	7,27	9,81	6,82	8,73	6,24	6,69	5,05	5,46
Formations externalisées	-	-	-	-	-	60 000	327 551	200 000
% charges	-	-	-	-	-	2,44	11,03	7,44
Total form. en % des charges	17,96	23,2	17,61	23,44	17,69	21,21	24,79	22,77
Aides aux étudiants ⁽¹⁾	928 384	353 553	762 856	352 396	787 733	446 750	698 960	413 457
% charges	36,46	15,76	30,77	15,0	29,09	18,2	23,54	15,39
Autres charges	12 632	92 047	46 140	60 240	55 421	60 423	43 058	52 223
Total charges	2 546 192	2 243 731	2 479 320	2 348 973	2 708 225	2 454 958	2 969 135	2 686 843

Source : documents budgétaires de l'université.

(1) Le quasi doublement des aides versées aux étudiants tous les deux ans correspond aux frais des stages effectués en deuxième année et pris en charge par le budget de l'université.

Sur les dernières années, à l'exception des dépenses de communication, les frais généraux ont progressé modérément. Leur poids relatif est à peu près stable. En revanche, **le poste « personnel administratif » s'est alourdi, autant en valeur absolue que relative.** Il faut préciser que ce poste inclut aussi les dépenses engagées pour le recrutement des étudiants, une partie des frais de transport des professeurs qui se déplacent pour enseigner, ainsi que les frais de

missions du recteur et des directeurs. Le reste couvre, pour l'essentiel, les salaires, charges salariales et frais de restauration du personnel administratif, du président et du recteur de l'université, ainsi que le logement de ce dernier.

Or, l'on constate que les dépenses salariales du personnel administratif ont nettement progressé. Interrogée par la mission d'évaluation et de contrôle, l'Université Senghor a reconnu que la masse salariale suivait un rythme croissant avant 2009 et que « *sa progression paraissait incontrôlable* ». Depuis, elle aurait été « *maîtrisée* ». L'emploi du personnel a été organisé à travers un règlement intérieur et l'évolution des salaires a été corrélée à l'évolution des activités et des financements obtenus par l'université. L'université affirme que la part de la masse salariale dans ses charges serait « *en-dessous de la moyenne généralement acceptée dans le cadre des institutions similaires* ». Par ailleurs, les missions du personnel d'encadrement sont réduites au strict nécessaire.

Les éléments objectifs qui auraient justifié que ces salaires augmentent encore de près de 18 % entre 2009 et 2014 et à nouveau de 11 % entre 2014 et 2015 n'ont cependant pas été précisés. **Cette hausse n'est pas davantage expliquée dans les documents transmis aux instances décisionnaires de l'établissement.**

ÉVOLUTION DES CHARGES SALARIALES DE L'UNIVERSITÉ SENGHOR

(en euros)

	2009	2010	2011	2012	2013	2014	Projet 2015
Salaires	709 751	725 912	789 069	828 543	828 543	837 198	930 700
<i>dont président</i>	<i>nc</i>	<i>nc</i>	<i>nc</i>	<i>nc</i>	<i>nc</i>	<i>nc</i>	<i>18 000</i>
<i>dont 6 expatriés résidents</i>	<i>nc</i>	<i>nc</i>	<i>nc</i>	<i>nc</i>	<i>nc</i>	464 964	541 080
<i>dont 59 personnels locaux</i>	<i>nc</i>	<i>nc</i>	<i>nc</i>	<i>nc</i>	<i>nc</i>	354 234	371 620
Charges salariales	79 846	82 684	88 719	105 895	110 163	116 100	127 187
Frais de mission	42 000	30 000	42 000	42 000	40 000	42 000	45 000

Source : documents budgétaires de l'Université.

La MEC n'est donc pas en mesure d'en apprécier la légitimité et **appelle à la vigilance les services ministériels qui suivent les dépenses de cet opérateur.**

Pour autant, les rapporteurs entendent bien que l'important développement de l'offre de formations de l'université et sa stratégie originale d'externalisation mobilisent des compétences. « *Compte tenu des missions qui lui ont été confiées, de son développement accéléré [et de la multiplication de ses tâches qui en découle], l'administration de l'Université Senghor relève davantage de l'administration de mission que d'une structure classique* », observe le recteur Albert Lourde.

Outre son président et son recteur, l'Université Senghor d'Alexandrie est dirigée par :

- une cellule de décentralisation et des campus, qui gère les formations externalisées depuis 2014, sous la direction d'un professeur d'université ;
- quatre directeurs coordonnant les activités des départements pédagogiques de l'université ;
- un cinquième département qui assure des missions transversales dans le secteur des formations à distance (FOAD) et technologies de l'information et de la communication (TICE). Il est étroitement imbriqué avec le campus numérique de l'Agence universitaire de la Francophonie (AUF) mais l'essentiel du financement de ce département - son matériel et son personnel - est assuré par l'Université Senghor.

Sur le plan administratif et technique, l'université est organisée autour d'un service intérieur, d'une comptabilité et d'un service du personnel et des achats, chacun dirigé par un directeur. Pour ce faire, l'université emploie cinquante-neuf personnels égyptiens en contrat à durée indéterminée depuis 2014 – contre cinquante-six en 2005 – et six expatriés (dont le recteur). La rémunération des personnels égyptiens varie entre 115 euros par mois pour les gardiens et les femmes de ménage, et 1 900 euros pour les directeurs.

Ce sont les six directeurs qui contrôlent le bon fonctionnement de l'école à Alexandrie, de ses quatre campus (au 30 avril 2015) et de ses diverses formations à distance. Rapportée aux 1 022 étudiants inscrits à une formation diplômante en 2014-2015 (dont seulement 175 à Alexandrie même), l'ensemble du poste « personnel administratif » représente moins de 1 300 euros par étudiant à l'année.

Le point fort de l'université reste la souplesse de son organisation pédagogique. En dehors de ses quatre directeurs de département qui assurent aussi des heures de cours, elle ne dispose pas d'un corps de professeurs permanents. Chaque année, une centaine de professeurs de très haut niveau, venus de l'ensemble des pays francophones, y dispensent des enseignements spécialisés. Selon M. Lourde, l'université offre ainsi « *un rassemblement performant et souple de compétences, un corps professoral sans équivalent sur le continent* ». Or, les partenariats tissés entre l'Université Senghor et le réseau des établissements français et canadiens permettent de négocier **des tarifs très compétitifs**. L'université a par ailleurs sensiblement révisé à la baisse les différents éléments de rétribution qu'elle offre à ces intervenants (*cf.* partie I-C-1).

À Alexandrie, les quatre filières diplômantes recrutent dans toute l'Afrique. 30 % des enseignants sont Égyptiens. Les campus Senghor font eux ponctuellement appel aux ressources professorales et à l'expertise professionnelle locale ; sinon, ce sont généralement des Français, plus rarement des Canadiens, du « réseau Senghor » qui vont sur place pour former des enseignants. « *Il y a un fort retour sur investissement* » pour la France, précisait M. Johan Schitterer, responsable des relations multilatérales à la Délégation aux affaires francophones, lors de son audition du 7 avril.

On ne reviendra pas, enfin, sur la prise en charge de tout ou partie des frais des campus Senghor par les pays concernés. L'ensemble de ces stratégies permet que toutes charges comprises, le coût moyen par étudiant supporté par l'université représente seulement 2 629 euros par an.

3. Le poids des investissements techniques nécessaires pour TV5 Monde

Bien qu'elle ait le budget le plus lourd de tous les organismes étudiés et qu'elle reçoive la plus importante contribution publique française, **TV5 Monde apparaît comme un modèle de volontarisme gestionnaire et d'adaptabilité aux contraintes budgétaires.**

Certes, les ressources totales de la chaîne ont été consolidées, et même renforcées, grâce à un rééquilibrage des apports partenariaux et de la croissance de la dotation française, au contraire des rationnements subis par les autres organismes (*cf. partie I. B*). Mais dans ces conditions financières confortées (avec modération et sans marge), TV5 Monde a, sur la même période, déménagé et intégralement renouvelé par deux fois son dispositif technique de diffusion, de production et de post-production sans aide financière supplémentaire. Elle s'est aussi considérablement développée, lançant sa *webTV* et de nouvelles chaînes, gérant le passage aux nouveaux supports technologiques et même renforçant ses outils d'apprentissage du français. Enfin, dans le même temps, sa distribution dans le monde est passée de 143 millions de foyers en 2006 à plus de 257 en 2014.

La direction générale des médias et industries culturelles (DGMIC), qui assure la tutelle de l'opérateur au ministère de la culture, confirme que la chaîne a non seulement réussi à mettre en œuvre ces développements, mais les a **en partie financé grâce à une maîtrise rigoureuse de ses dépenses et des chantiers d'économies importants**. De fait, TV5 Monde est toujours parvenue à équilibrer ses budgets malgré d'importants investissements. Ses dépenses globales auront progressé de 18 % entre 2008 et 2015 mais, à périmètre constant (hors paiement de la taxe sur les salaires) leur croissance n'a été que de 16,6 % ⁽¹⁾.

Les efforts ont porté sur ses dépenses de fonctionnement, les dépenses techniques d'exploitation n'offrant pas les mêmes possibilités de négociation. **Elles ne se prêtaient pas non plus au rationnement dès lors que les instances décisionnaires de la chaîne ont fait le choix de lui donner les moyens de suivre les évolutions technologiques afin de garantir son niveau de qualité et favoriser l'extension de ses publics.** Par exemple, le changement de dispositif de production, post-production et diffusion intervenu en 2013 a généré un coût de 2,8 millions d'euros supplémentaires pour un investissement – autofinancé – total de 20 millions d'euros. Le plan stratégique 2014-2016 a été défini avec les mêmes ambitions d'adaptation et de développement (renouvellement de l'habillage de

(1) Pour la présentation de ses choix et méthodes d'économie en particulier, la renégociation du bail des locaux avenue de Wagram et l'arrêt de certaines langues de sous-titrage et la renégociation des contrats de prestations on se reportera au C de la partie I.

l'antenne, bascule de son réseau de diffusion en HD ⁽¹⁾ sur plusieurs régions du monde, nouvelles offres numériques *etc.*). Le plan d'affaires de la société en a évalué les dépenses additionnelles à 4,85 millions d'euros par an sur le triennal. Pour autant, TV5 Monde considérait pouvoir dépasser son impasse financière prévisionnelle grâce aux économies réalisées. Elle a ainsi lancé en 2015 la nouvelle chaîne thématique consacrée à l'art de vivre à la française en complet autofinancement.

Toutefois, depuis la cyberattaque subie le 8 avril 2015, TV5 Monde est confrontée à de **nouveaux besoins d'investissements technologiques**, lourds et non budgétés, indispensables à sa sécurisation.

**La protection contre la cyberattaque de TV5 Monde et son accession à la TNT :
de nouvelles dépenses en perspective**

Le 8 avril 2015, l'opérateur TV5 Monde avait prévu de lancer une nouvelle chaîne consacrée à l'art de vivre à la française et destinée à la zone Asie-Pacifique, ainsi qu'au Maghreb et au Moyen-Orient. Des *hackeurs* ont choisi ce jour pour lancer une cyberattaque de grande envergure dont l'objet était d'anéantir TV5 Monde. La survie de la chaîne tient à l'intervention des équipes techniques qui l'ont déconnectée du réseau internet, permettant ainsi de préserver une partie de celle-ci. L'identification des *hackeurs* n'a pas pu être déterminée avec certitude lors de l'enquête de l'agence nationale de la sécurité des systèmes d'informations (ANSSI). L'opérateur a dû attendre la fin de cette enquête, courant de l'été 2015, pour se reconnecter au réseau internet et retrouver un fonctionnement normal.

L'attaque emporte de lourdes conséquences économiques puisque de nombreux matériels ont été détruits. Il sera donc nécessaire que chaque partenaire augmente sa contribution afin de répondre à de nouvelles dépenses indépendantes du plan stratégique 2014-2016. Dès 2015, l'opérateur aura dû assumer d'importants frais de restauration et d'achat de matériels, la formation des personnels à de nouvelles pratiques informatiques (changement périodique des mots de passe), ainsi que le nouveau dispositif de surveillance informatique. Pour les exercices suivants, TV5 Monde devra faire face à des frais structurels liés à une nouvelle protection informatique indispensable à sa survie. Ces dépenses ont été évaluées à 4,3 millions d'euros en 2015, 3,4 en 2016 et 2,4 par an à partir de 2017.

À ce jour, la France est la seule à avoir annoncé une participation au plan de sécurisation de la chaîne par une augmentation de sa dotation de 2,4 millions d'euros en 2016. Il serait donc souhaitable que les autres partenaires participent à cet effort de sécurisation nécessaire à la pérennité de TV5 Monde.

(1) Haute définition.

Par ailleurs, l'accession à la diffusion de TV5 Monde sur la TNT pourrait engendrer de nouvelles dépenses. En dépit du principe de *must carry* qui consiste en la reprise obligatoire et gratuite de services de télévision déjà diffusés par voie hertzienne terrestre, **certains pays voudraient faire payer TV5 Monde**. Tel est le cas de la Roumanie ou encore celui du Cameroun du fait qu'ils sous-traitent l'attribution des canaux TNT à une société privée, laquelle cherche à le monnayer, à défaut de pouvoir évincer l'opérateur. Une situation d'éviction engendrerait une perte de recettes liée à la baisse des ressources publicitaires. À ce jour cependant, et malgré des discussions délicates, TV5 Monde n'a pas eu à payer pour accéder à la TNT et elle n'a vécu aucune situation d'éviction.

Malgré ses efforts de gestion, **la chaîne pourrait avoir, en outre, à gérer un alourdissement significatif de ses dépenses de personnels**. Un plan de résorption de la précarité de ses emplois générera des frais supplémentaires et des contentieux l'ont obligée à prévoir une provision de 2,9 millions d'euros (correspondant au montant cumulé des demandes formulées aux prud'hommes, ainsi qu'aux charges sociales afférentes).

La résorption de l'emploi précaire à TV 5 monde

TV5 Monde présente historiquement un fort taux de précarité : la population des journalistes comprend de nombreux pigistes et celle des techniciens, pour l'essentiel des monteuses, est très largement constituée d'intermittents. Au premier semestre 2015, la chaîne employait encore **248 ETP permanents et 151 ETP non permanents**. Cette situation tient notamment au fait que les intermittents et les pigistes étaient imputés sur les frais communs de la chaîne, tandis que les permanents l'étaient sur les frais spécifiques français, en raison des règles de siège.

Compte tenu d'une tendance à la réduction progressive de la précarité dans le secteur télévisuel, et suite à une alerte sur des projets de recours contentieux, TV5 Monde s'est engagée en 2013 dans un état des lieux des emplois à consolider sur des activités pérennes (arrivant à un objectif théorique d'environ 60 ETP), puis dans **un plan de réduction des emplois non permanents sur trois ans**, en commençant par 24 postes en 2014-2015.

Les dépenses salariales ont progressé de 23 % entre 2008 et 2015, ce qui a correspondu à une augmentation des effectifs de 26 ETP (la chaîne rémunérait 372,8 ETP en 2006 ; 398,8 en 2014) sur une période où son activité a beaucoup augmenté.

DÉPENSES SALARIALES DE TV5 MONDE (2008-2015)

(en millions d'euros)

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	Projet 2015	2015/2008 en %
Salaires et indemnités	17,87	18,65	18,65	20,2	20,47	21,34	21,3	21,6	21 %
Charges sociales	8,15	8,58	9,04	9,89	10,24	10,42	10,26	10,46	28 %
Total dépenses de personnels (hors TS)	26,02	27,23	27,69	29,91	30,71	31,76	31,56	32,06	23 %
% dépenses totales	28,1	27,66	26,66	27,77	27,98	29,24	28,81	29,23	-
Total dépenses	92,61	98,46	103,85	107,7	109,76	108,6	109,55	109,69	18 %

Source : documents de TV5 Monde.

Pour autant, parce que les salaires de TV5 Monde sont les plus bas de l'audiovisuel français et que les responsables de la chaîne ont su déployer une stratégie pour limiter les répercussions budgétaires de ces dossiers, ses dépenses de fonctionnement devraient rester à un niveau raisonnable pour le secteur – si l'on fait abstraction des nouvelles charges de sécurisation.

La présentation budgétaire adoptée par les ministres des pays bailleurs de fonds est organisée en trois grands chapitres. Chacun comprend ses coûts de personnel et de fonctionnement. En cumul, **les dépenses salariales représenteraient 32,1 % du budget** (cf. *supra*) et celles liées au bâtiment occupé par la société autour de 4,8 %.

DÉPENSES DE TV5 MONDE (2008-2015)

(en millions d'euros)

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	Projet 2015	2015/2008 en %
Coûts généraux, fonctions support etc.	5,19	5,51	5,61	7,39	7,93	8,09	8,21	8,34	27 %
% dépenses	5,6	5,6	5,4	6,87	7,22	7,45	74,94	76,03	-
Coûts grilles et programmes	62,84	67,13	72,88	75,47	76,9	76,32	75,76	78,53	25 %
programmes	48,79	50,76	54,7	57,38	57,96	55,6	57,3	58,9	21 %
fabrication des signaux	14,05	16,37	18,19	18,09	18,95	20,72	18,46	19,64	40 %
% dépenses	67,85	68,18	70,18	70	70,06	70,28	69,16	71,59	-
Frais de diffusion et de distribution	24,37	24,3	25,2	23,84	24,34	23,36	22,78	22,82	- 6 %
% dépenses	26,31	24,68	24,27	22,14	22,18	21,51	20,79	20,8	-
Charges exceptionnelles	0,21	1,51	0,16	1	0,58	0,83	2,81	0	-
Total dépenses	92,61	98,46	103,85	107,7	109,76	108,6	109,55	109,69	18 %

Source : documents de TV5 Monde.

En revanche, les 15 millions d'euros d'augmentation générale des dépenses entre 2008 et 2015 (hors taxe sur les salaires) ont intégralement bénéficié aux programmes – le cœur de métier de la chaîne.

Or, avant même l'irruption de ses nouveaux problèmes, le MAEDI estimait que la chaîne est « *vraisemblablement parvenue au bout de ses redéploiements* » de moyens, alors que la contrainte budgétaire devait perdurer sur les prochaines années. Les prévisions du *triennum* étaient, en effet, basées sur une augmentation des dotations françaises de seulement 700 000 euros en 2016 et 2017.

L'enjeu, pour la chaîne et pour notre politique d'influence culturelle, est aujourd'hui de savoir quelles évolutions la France (et ses partenaires) attendent désormais de cet opérateur.

4. Le choix de l'AIMF d'apporter un accompagnement expert gratuit

Le budget de l'AIMF distingue deux grands ensembles :

- les fonds dédiés sur subventions qui regroupent son fonds de coopération ainsi que l'ensemble des projets et programmes spécifiques développés à la demande ou avec ses partenaires, dont l'association assure la mise en œuvre ou qu'elle coordonne en assurant le suivi administratif et comptable de leur emploi ;
- et ses dépenses de fonctionnement propres.

Or, la mission de solidarité de l'AIMF passe aussi par la gratuité du travail d'accompagnement et de gestion des projets apporté par le secrétariat permanent. **Les fonds dédiés ne financent donc ni les frais de personnels, ni les frais administratifs induits.**

BUDGET DE L'AIMF (2007-2014)

(en euros)

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Personnel	758 940	834 594	696 388	752 807	792 742	703 826	696 357	653 192
% charges	14,12	13,23	9,86	11,77	11,09	8,37	12,87	10,09
Total fonctionnement	1 145 478	1 252 334	1 103 425	1 147 093	1 235 155	1 263 254	1 164 675	1 118 298
% charges	21,31	19,85	15,63	17,94	17,29	15,02	21,53	17,28
Colloques et partages du savoir	784 009	1 005 413	1 091 632	717 911	925 876	1 132 595	811 975	904 530
Services essentiels aux populations	1 440 836	1 026 154	1 653 886	1 629 301	2 117 248	2 732 482	1 289 657	1 777 823
Décentralisation et autonomisation des collectivités	1 033 078	1 759 887	1 798 229	1 825 268	1 665 285	1 595 880	1 095 512	758 976
Développement et valorisation des territoires	969 771	1 264 345	1 421 383	1 074 457	1 198 393	1 684 004	724 229	1 118 898
Prévention des conflits	-	-	-	-	-	-	323 273	793 505
Total interventions ⁽¹⁾	4 227 694	5 055 799	5 956 131	5 246 938	5 906 804	7 144 962	4 244 647	5 353 734
% charges	78,68	80,14	84,37	82,06	82,70	84,98	78,47	82,72
Total charges	5 373 172	6 308 133	7 059 556	6 394 031	7 141 959	8 403 216	5 409 322	6 472 032

Source : documents budgétaires de l'AIMF.

(1) Il s'agit des subventions notifiées au cours de l'exercice. Mais ces financements s'étalant sur une période moyenne de 3 ans, dans les comptes de l'AIMF, les fonds dédiés représentent globalement deux années de ressources. Au bilan de l'exercice 2013, ils atteignent ainsi plus de 10 millions d'euros.

Les cotisations annuelles et droits d'entrée des membres étant faibles (392 903 euros en 2013), c'est, de fait, surtout grâce à la contribution de la ville de Paris (qui s'élevait à un total de 1,75 million d'euros en 2014) que l'AIMF finance son fonctionnement.

Le secrétariat permanent de l'AIMF est constitué d'une équipe de huit personnes autour du secrétaire permanent. Avec 90 projets par an, il doit recourir à une soixantaine d'experts fonctionnels du Sud pour être présent partout, y compris dans les régions les plus difficiles, comme le Nord Mali, la région des grands lacs ou la République centrafricaine.

La mobilisation de l'expertise de l'ensemble des membres du réseau est, au demeurant, **une approche stratégique majeure** : il ne s'agit pas seulement d'assurer un déploiement des projets au plus près des réalités locales, mais d'en profiter aussi pour valoriser les compétences du Sud et favoriser un échange de savoir-faire.

Experts et prestataires de très haut niveau, fonctionnaires municipaux, sont indemnisés de leurs frais - notamment de leurs frais de déplacement - par l'AIMF, mais ne sont **pas rémunérés par elle**, pouvant tout au plus en recevoir une prime.

Pour une équipe légère de neuf personnes, ce budget de fonctionnement est assez significatif. Mais on peut aisément considérer que la gestion et la mise en œuvre, d'environ 90 projets par an, dans des domaines très divers, nécessite (comme pour les précédents opérateurs) des qualifications de bon niveau. Le recours à des experts extérieurs suppose notamment du répondant technique en interne et de solides compétences d'encadrement.

Rapporté à la masse des dépenses d'intervention et à l'ampleur des réalisations, le budget de fonctionnement apparaît finalement assez raisonnable : à son plus haut niveau, il représente 21,5 % des investissements annuels de l'association, pour une année 2013 marquée par ailleurs par une forte baisse des interventions. En 2014, qui retrouve un montant moyen de projets financés, les dépenses de fonctionnement ne représentent plus que 17,3 % du total.

On relèvera enfin qu'après avoir atteint un niveau de 834 594 euros en 2008, **les dépenses de personnel** (comme les dépenses de fonctionnement dans leur ensemble) **ont ensuite connu une tendance à la baisse** pour atteindre 653 192 euros en 2014 (– 21,74 %) alors même que le nombre des membres de l'association augmentait de 30 % entre 2009 et 2013.

S'agissant de son budget d'intervention, l'AIMF explique qu'il peut varier sensiblement d'une année sur l'autre en fonction des besoins des projets – et de leur état d'avancement. Les investissements restent néanmoins substantiels (entre 4 et 7 millions d'euros par an) pour une association dont la plupart des membres cotisent ou contribuent très peu, avec un accent nettement mis sur les projets « sociaux » visant le bien-être des populations ou le développement local.

*

À l'examen des structures de dépenses des opérateurs de la Francophonie, la mission a constaté que si des initiatives ont clairement été prises en termes d'organisation et d'efficacité par les opérateurs, la réalité de ces efforts de maîtrise des dépenses restait difficile à mesurer.

Or, une plus grande transparence vis-à-vis de la Représentation nationale de la mesure du coût réel des actions et de leur impact devrait pouvoir être assurée par le suivi et le contrôle effectués par les services ministériels.

B. LE COÛT SUPPORTÉ PAR LA FRANCE EST À METTRE EN REGARD DU SERVICE RENDU À LA FRANCOPHONIE

Une implantation internationale large, des investissements techniques à mobiliser ou des expertises proposées à peu de frais, voire gratuitement, dans des secteurs normalement monnayables correspondent à **des choix stratégiques forts**. S'ils génèrent un niveau de dépenses significatif, celui-ci doit être mis en regard des services que ces opérateurs rendent à la Francophonie.

Sans qu'il soit possible à la mission d'effectuer ce bilan coût /avantage dans son ensemble, son analyse montre au moins que, généralement, **le coût que représente pour la France les organismes financés s'avère plutôt modeste au regard de l'impact opérationnel ou politique de leurs actions** et que cette dimension évaluative doit guider les choix d'affectation des ressources publiques.

Mme Annick Girardin, secrétaire d'État au développement et à la Francophonie a annoncé le lancement, cette année, d'**une évaluation stratégique de la pertinence des programmes et des opérateurs de la Francophonie soutenus par la France à travers l'OIF**. Distincte de l'audit annuel réalisé sur les comptes de l'OIF, cette évaluation a précisément pour objectif de mesurer ce que la France retire de sa contribution à la Francophonie et à ses opérateurs, au regard de l'efficacité des politiques poursuivies, de leur complémentarité avec les actions menées – en bilatérales notamment – par le Gouvernement français et des retours stratégiques ou financiers pour les programmes et opérateurs français.

Les limites de l'exercice effectué par la présente mission dans son format, mais aussi vis-à-vis d'une organisation internationale, montrent bien que cette démarche est indispensable.

C'est pourquoi les rapporteurs se félicitent de la démarche d'évaluation stratégique de l'OIF et de ses opérateurs lancée par le ministère des affaires étrangères, et **recommandent que celle-ci soit effectivement utilisée en appui d'une priorisation des choix budgétaires de la France qui tienne compte de l'impact des actions financées.**

1. L'impact positif de l'action des organismes par rapport au coût représenté par la France

L'engagement de la France dans les organismes de la Francophonie présente souvent un important effet de levier.

Il faut ici évoquer les 1 500 étudiants en master ou en doctorat venant chaque année dans notre pays avec une bourse de l'AUF. « *Le partenariat est réel avec un vrai retour pour la France puisque notre pays est une destination privilégiée du public visé par l'AUF* », commente la directrice de la coopération culturelle, universitaire et de la recherche du MAEDI ⁽¹⁾. L'AUF s'avère aussi un relais direct, « *une tête de pont* » grâce à ses campus numériques et à son expertise, pouvant aider la France à investir le secteur numérique, qui constitue une orientation désormais majeure dans notre stratégie francophone mais dans lequel notre pays accuserait quelque retard, de l'aveu même du ministère. Plus largement, le MAEDI reconnaît explicitement ⁽¹⁾ que l'agence concourt directement à nos intérêts culturels, économiques et politiques : elle sert notre diplomatie d'influence grâce aux élites qu'elle contribue à former et aux relations de coopération qu'elle permet de nouer avec les partenaires universitaires des pays qu'elle fédère. L'AUF a su faire elle-même la démonstration des différents aspects du retour sur investissement qu'elle offre à la France ⁽²⁾.

L'AIMF fait également valoir qu'elle est un « *outil au service de la France* ». Menant des projets à forte visibilité, l'association porte une image positive de notre pays. Comme le secrétaire permanent de l'AIMF l'illustre : « *Nous menons des projets dont la visibilité est extrêmement forte. À Bangangté, au Cameroun, l'AIMF a monté un projet d'un montant de 1,5 million d'euros qui s'est révélé avoir un effet structurant pour toute la région. Le ministère des affaires étrangères n'y a pas contribué financièrement, puisque les fonds employés provenaient exclusivement des agences de bassin et des collectivités territoriales.* »

Enfin, il est évident pour le MAEDI qu'« *à considérer l'impact et la capacité de pénétration de la chaîne, quand on met [les 75 millions d'euros des participations françaises] en regard des 262 millions d'euros dont bénéficie Arte, des 2,5 milliards d'euros attribués à France Télévisions et des 242 millions octroyés à France 24, nous pouvons considérer que TV5 Monde est un investissement « rentable* ». »

a. L'APF

La résonance politique des actions de l'APF dépasse les sommes mobilisées par ses divers contributeurs d'autant que leur coût a été modéré grâce à une maîtrise active de ses dépenses.

(1) Cf. audition de Mme Anne Grillo le 6 mai 2015.

(2) Cf. Sa note La France, partenaire primordial de l'AUF, bénéficie de son action, octobre 2012.

Certes, si l'on s'en tient à la somme des dépenses de personnel, des frais de fonctionnement, des postes subventionnés, ainsi qu'au montant inscrit au titre de la location du siège à Paris – sans décompter les frais induits par ses missions –, les dépenses de fonctionnement de son secrétariat général, telles qu'elles sont affichées par le budget de l'APF, représentent entre 16 et 28 % de son budget.

TOTAL DES DÉPENSES DE FONCTIONNEMENT DE L'APF

(en euros)

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015 (p)
Total fonctionnement	338 695	362 432	349 467	461 394	407 471	497 259	474 352	476 191	481 600
En % des dépenses totales	18,08	19,9	16,05	24,76	19,16	28,64	22,7	24,09	23,09

Pour être complet, il faut aussi y ajouter les personnels mis à disposition du secrétariat général, ainsi que la réalité du coût des locaux occupés par le secrétariat général (peut-être jusqu'à six fois le loyer affiché dans le budget) et les frais d'électricité, de chauffage, d'entretien et d'affranchissement pris en charge par l'Assemblée nationale française.

Par ailleurs, le trésorier de l'APF reconnaissait dans sa présentation du projet de budget pour 2015 que jusqu'alors, les programmes « spécifiques » de coopération financés sur la dotation de l'OIF incluaient des frais de gestion importants, représentant près de la moitié de cette enveloppe. Il faut toutefois **prendre en compte la nature des missions de l'assemblée** dans la mesure où celle-ci ne réalise pas d'investissement à proprement parler mais débat, étudie, observe et accompagne. L'essentiel de ses dépenses correspond aux besoins du secrétariat général qui assure la coordination de l'ensemble des sections et l'organisation des travaux et missions de l'APF, soit, en premier lieu, des frais de personnel.

En outre, **le poids de l'ensemble de ces dépenses de fonctionnement a été activement modéré depuis deux ans et demi** : la réunion, à compter de 2015, des différents programmes OIF en un seul protocole devait simplifier la gestion administrative, au point que l'APF en espère une évolution du rapport actions/frais de gestion autour de 70/30 dès cet exercice, grâce aux économies de personnel réalisées au sein du Secrétariat général. Le nombre de personnels payés par l'APF a diminué de deux unités depuis deux ans. Un conseiller parti à la retraite n'a pas été remplacé ainsi qu'une secrétaire. Le secrétariat général a indiqué que les postes vacants ne seraient pas tous pourvus grâce à une réorganisation et une nouvelle répartition du travail dont est attendue une **diminution de la masse salariale**.

Le nombre de personnes travaillant au secrétariat général de manière permanente à temps complet est de treize personnes (12,75 ETP). Six d'entre elles sont mises à disposition, et donc rémunérées, par des sections membres : trois par le parlement français, une par le parlement canadien, une par l'Assemblée nationale du Québec et une par le parlement de la Fédération Wallonie-Bruxelles.

Les autres membres sont titulaires d'un contrat à durée indéterminée. L'équivalent de 2,5 salariés devaient être rémunérés sur les recettes propres de l'APF en 2015, 1,5 salarié sur la dotation OIF et 2 sur les subventions pour ordre du Parlement français. Enfin, l'Assemblée nationale du Québec finance chaque année la mise à disposition d'un stagiaire académique pendant six mois.

Le secrétariat général s'est parallèlement attaché à réduire l'ensemble des coûts, notamment s'agissant des déplacements, un poste budgétaire lourd (*cf.* I-C-1). Il s'est aussi efforcé de regrouper les réunions afin de réduire le nombre de déplacements et a limité le nombre de membres du secrétariat présents pris en charge. Ces dépenses restent cependant difficiles à maîtriser alors que depuis 2005 l'APF s'est attachée à développer des partenariats avec d'autres organisations internationales. Elles sont en outre tributaires des destinations. Le projet de budget pour 2015 a néanmoins misé sur leur diminution de près de 6 %.

Dans tous les cas, l'APF s'étant imposée un principe gestionnaire fort de strict équilibre budgétaire, tout alourdissement d'un poste budgétaire en cours d'exercice (comme tout manque à gagner en termes de ressources) est compensé par des économies ailleurs.

En tout état de cause, même si l'APF considère qu'elle doit encore travailler à renforcer la diplomatie parlementaire, **elle demeure attentive par un examen périodiques des situations politiques** ainsi que par les missions d'observations électorales qu'elle mène conjointement avec l'OIF, **à consolider son rôle de « vigie de la démocratie ».**

La récapitulation des dépenses engagées depuis 2007 figure dans le tableau suivant :

ÉVOLUTION DES DÉPENSES DE L'APF DEPUIS 2007

(en euros)

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	Projet 2015
Personnel	240 806	277 407	255 689	239 704	268 189	265 328	266 035	249 104	240 000
Frais de fonctt	61 289	48 425	57 178	25 794	27 383	39 064	29 104	31 723	45 000
Réunions, missions	122 366	142 374	110 225	164 511	136 614	119 582	164 475	126 191	146 022
Coopérations interparlementaires diverses	5 105	3 391	17 506	54 013	107 582	19 328	12 441	14 356	124 940
Dépenses propres	476 807	537 625	494 250	524 203	572 411	463 046	494 832	443 210	599 186
% dépenses	25,45	29,53	22,71	28,13	26,92	26,67	23,68	22,42	28,73
Loyer	36 600	36 600	36 600	36 600	36 600	36 600	36 600	36 600	36 600
Postes subventionnés	-	-	-	159 296	75 299	156 267	142 613	158 764	160 000
Programmes spécifiques	914 476	765 853	1 112 315	709 965	948 327	682 227	939 901	795 301	850 000
Fonds et actions divers	-	-	44 189	18 967	97 719	32 924	49 215	114 314	23 706
Fonds d'aide aux activités associatives francophones	399 642	407 500	414 688	414 688	395 897	373 515	432 564	428 532	(416 749)
Dépens. pour ordre	1 396 458	1 283 099	1 682 467	1 339 516	1 553 842	1 273 089	1 594 597	1 533 511	1 486 055
% dépenses	74,55	70,47	77,29	71,87	73,08	73,32	76,32	77,58	71,27
Total dépenses	1 873 265	1 820 724	2 176 717	1 863 719	2 126 253	1 736 135	2 089 429	1 976 721	2 085 241

Source : documents budgétaires de l'APF.

b. Les alliances françaises

Les contributions de l'État français aux alliances françaises paraissent finalement bien modestes au regard du maillage territorial et du relais culturel qu'offre leur réseau de par le monde.

De fait, les alliances françaises sont **largement autofinancées**. Elles l'étaient à 75 % il y a dix ans. Avec le recul des aides apportées par l'État français, ce taux a atteint 96 % en 2014 (hors détachés). Ainsi, les recettes propres de l'ensemble des alliances françaises s'élevaient à 187 millions d'euros en 2013, selon les chiffres communiqués par la Fondation Alliance française (FAF), complétées par un peu plus de 7,6 millions d'euros de subventions directement ou indirectement apportées par la France.

On rappellera en particulier que sur les 812 associations actuellement labellisées, seules 383 bénéficient d'une aide du MAEDI, soit en recevant une subvention pour mener certaines actions soutenues ou souhaitées par la France, soit en disposant d'un responsable rémunéré sur les crédits du ministère. Ces

alliances sont alors considérées comme conventionnées par le ministère – même si elles n'étaient encore que 238 à avoir signé un contrat d'objectifs et de moyens formels avec les ambassades en 2014. D'après l'évaluation du MAEDI, la masse salariale des personnels qu'il met à disposition des organismes conventionnés s'élevait à 25,5 millions d'euros en 2014, ce qui remonterait le taux de soutien financier du réseau par la France autour de 17 %. Cela étant, la réduction de leurs effectifs implique que **la masse salariale aura baissé de 14 % entre 2012 et 2014**. Or, si cette évolution est positive en termes d'économies, elle n'est pas sans soulever des questions stratégiques cruciales (*cf.* partie II-C ci-après).

Les personnels des alliances françaises

Le réseau des 812 alliances françaises employait, en 2013, 12 384 salariés, dont 7 717 enseignants, pour l'essentiel sous contrat de droit local.

La France met à la disposition de certaines d'entre elles des personnes rémunérées sur le budget du MAEDI afin d'occuper des postes de directeurs, directeurs-adjoints ou chargés de mission. Leurs effectifs étaient de 351 en 2005 – 248 salariés détachés et 103 volontaires internationaux – ; ils sont descendus à 285 en 2014 – 206 détachés et 79 volontaires internationaux. Malgré un recul significatif, la zone Amérique latine et Caraïbes mobilise le plus gros contingent (94 en 2014) ; vient ensuite l'Asie-Océanie (81). L'Europe ne compte que 22 mis à disposition et l'Amérique du Nord seulement 9.

Parmi eux, 42 directeurs sont également mandatés comme « délégués généraux » par le ministère pour représenter et assurer le relais, dans leur périmètre régional, de la FAF auprès des alliances locales et des ambassades.

Le recrutement des expatriés se fait à Paris par des appels à candidature lancés par le MAEDI. Une mission d'expatrié ne dure que quatre ans, aux termes desquels son titulaire peut ne pas être remplacé. Lorsque le poste est supprimé, il revient à l'alliance française locale de procéder à un recrutement sur place – ce qui **se traduit concrètement pour elle par un transfert de charges**. La FAF est associée par le MAEDI à la sélection des candidats comme à la révision de la cartographie des postes (création, redéploiement et suppression), mais elle n'intervient en aucune façon dans les recrutements locaux.

Au-delà de ces chiffres, la mission d'évaluation et de contrôle ne dispose pas d'autres éléments sur la gestion individuelle des alliances. Il s'agit en effet d'organismes indépendants juridiquement et en bonne partie autonomes financièrement. Les postes diplomatiques français peuvent, tout au plus, demander des comptes sur l'usage des subventions qu'ils versent aux alliances « conventionnées ». La FAF n'intervient même pas dans la gestion de leur personnel : lorsqu'il y a mise à disposition d'expatriés, le ministère passe directement une convention avec l'alliance locale.

La Fondation, pour sa part, ne compte que douze agents, salariés par elle, dont sept cadres et ne bénéficie d'aucune mise à disposition « *ce qui fait de nous l'une des plus petites structures internationales* », souligne son secrétaire général ⁽¹⁾.

ÉVOLUTION DES DÉPENSES DE LA FONDATION ALLIANCE FRANÇAISE DEPUIS 2008

(en euros)

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Personnel (salaires+charges)	976 354	859 379	967 138	1 018 629	1 018 465	1 077 031	963 154
% charges	46,43	33,43	43,32	44,58	45,73	48,29	45,41
Total fonctionnement	1 602 335	1 381 022	1 589 959	1 600 083	1 642 922	1 677 999	1 501 526
% charges	76,2	53,72	71,22	70,03	73,77	75,23	70,79
Actions vers le réseau (dont professionnalisation)	417 554	1 152 167	626 842	615 501	570 308	541 079	415 170
% charges	19,86	44,82	28,08	26,94	25,61	24,26	19,57
Autres charges	82 823	37 520	15 636	69 369	13 788	11 295	204 263
Total charges	2 102 712	2 570 709	2 232 437	2 284 953	2 227 018	2 230 373	2 120 959

Source : FAF (Hors dotations versées aux délégués généraux.).

Le total de ses dépenses de fonctionnement a évolué de la même façon : croissant régulièrement, elles ont reculé de 10,5 % entre 2014 et 2013 et de 6,3 % par rapport à 2008 en dépit d'un certain nombre de missions effectuées à l'étranger ; des évolutions que la Cour des comptes française, dans son rapport de 2014 ⁽²⁾, qualifiait de modérées et tout à fait maîtrisées.

Enfin, si elles mobilisent, respectivement, plus de 45 % et plus de 70 % du budget de la fondation, ces proportions sont cohérentes avec les missions de la fondation qui sont d'accompagner et coordonner le réseau international. Ses interventions en faveur des alliances françaises s'inscrivent dans des démarches spécifiques de professionnalisation et de contrôle qualité, et non de soutien financier hors quelques projets précis de développement. Pour ce faire, la fondation devrait recevoir 660 012 euros de la France en 2015, soit moins de 44 % de ses dépenses de fonctionnement ou 21,5 % de ses charges totales.

Les 42 délégués généraux reçoivent également des subventions du MAEDI, par l'entremise de la fondation, pour mener à bien leurs missions spécifiques de coordination, de contrôle et d'animation des alliances opérant dans leur périmètre. Après leur baisse en 2014, ces contributions devaient revenir en 2015 à un niveau un peu supérieur à celui de 2013, à 932 457 euros, qui intègre la création de deux nouvelles délégations générales. Contrairement à la FAF, leurs moyens de fonctionnement ont été à peu près préservés.

(1) Cf. *audit* de M. Christian Jacq du 3 juin 2015.

(2) Cf. *Relevé d'observations provisoires de février 2014 portant sur le contrôle des comptes et de la gestion de la Fondation sur les exercices 2008 à 2012.*

ÉVOLUTION DES DÉPENSES DES DGAF DEPUIS 2008

(en euros)

en euros	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Fonctionnement DG	609 802	595 315	481 310	503 376	561 376	617 715	nc
<i>% charges</i>	<i>31,75</i>	<i>36,22</i>	<i>57,1</i>	<i>58,24</i>	<i>60,86</i>	<i>66,97</i>	-
Aides aux AF	683 824	610 811	-	-	-	-	-
Diverses actions	627 159	437 285	361 504	360 988	360 988	304 650	nc
Total subventions DG	1 920 785	1 643 411	842 814	864 364	922 364	922 365	802 457

Source : documents de la FAF.

Ces diverses contributions nationales (hors emplois mis à disposition) n'ont rien de disproportionné. La direction générale de la mondialisation a déclaré à la MEC que « *l'action menée par la Fondation, tant en France que dans le réseau qu'elle pilote, est à la hauteur de l'appui qu'elle reçoit de la part du MAEDI* ». Les rapporteurs tendent à penser qu'elles sont même modestes au regard de l'ampleur du réseau correspondant.

Et si le coût de la mise à disposition de personnels n'est pas négligeable, il doit être ramené au rôle prépondérant que la France fait jouer à la fondation, aux 383 alliances conventionnées, et même à l'ensemble des 812 associations du réseau. Offrant un maillage territorial exceptionnel et touchant un public plus large que les instituts français, les alliances françaises complètent très efficacement notre réseau culturel extérieur public. Selon les circonstances locales, le MAEDI peut même choisir de les substituer aux instituts français. Dans certains pays, les alliances peuvent être ainsi les seuls opérateurs de l'action culturelle française.

La mission attire l'attention du Gouvernement sur l'importance de ne pas menacer le positionnement de la France auprès des organismes extérieurs, ou de mettre en péril des acteurs comme les alliances françaises dont l'apport à la Francophonie est bien supérieur aux ressources publiques, finalement assez modestes, qui leur sont consacrées.

2. Le retour économique et financier

Il faut également considérer les bénéfices directement tirés par la France des investissements et des actions des opérateurs qu'elle soutient et de leur implantation sur le territoire national.

Il est ainsi aisé à l'OIF de souligner que par son implantation parisienne, environ 65 % de ses dépenses effectuées sur la période 2010-2013 ont bénéficié à l'économie française : plus de 42 millions d'euros sont en effet dépensés annuellement sur notre territoire, qu'il s'agit des dépenses de salaires et des contributions sociales afférentes, des contrats de prestation de services, d'achats de biens, d'équipements et de services, etc. En comparaison, 11 % de ses dépenses sont réalisées au Canada, et 2 % en Suisse et en Belgique. En outre, 50 % de son personnel est français.

Des bilans similaires pourraient être établis pour tous les opérateurs œuvrant à partir de la France. C'est précisément la raison pour laquelle la France verse à TV5 Monde une subvention complémentaire destinée à compenser les avantages qu'elle tire d'être le pays du siège. C'est aussi ce qui sous-tend la mise à disposition de l'OIF à titre gratuit de l'immeuble qui abrite son siège.

Dans cette lecture des bénéfices directs tirés par la France, TV5 Monde apparaît comme l'opérateur le plus « efficace ». Pour Mme Grillo ⁽¹⁾, directrice de la coopération culturelle, universitaire et de la recherche du MAEDI, cette chaîne multilatérale est « *quasiment la seule vitrine de la création française et francophone à l'international. Elle est pour nous un vecteur d'influence essentiel. Avancer avec l'OIF et ses opérateurs nous permet souvent d'aller dans des zones de conquête où nous ne nous rendrions pas aisément seuls. (...) Il est encore difficile de chiffrer le retour sur investissement mais ces complémentarités sont essentielles dans ces territoires où se trouvent nos plus grands enjeux économiques.* »

En outre, elle « *fait preuve d'une très grande réactivité. Par exemple, lorsqu'on lui a demandé de se mobiliser autour de la conférence Paris-climat (COP 21), TV5 Monde a réagi immédiatement ; de même quand on a fait valoir que l'attractivité de la France était une bataille mondiale.* »

En termes de valorisation économique de la production et de la diffusion des émissions françaises, la situation respecte, à tout le moins, les équilibres sur lesquels reposent l'actionnariat de TV5 Monde et les clefs de répartition prévues par la charte, juge le sous-directeur de la DGMIC ⁽²⁾ : sur ses quelques 70 000 heures de programmes par an, 54 % proviennent d'opérateurs français. Quant à sa production interne, réalisée au siège à Paris, elle représente 20 % de la grille. Et la croissance de l'audience de TV5 Monde se révèle satisfaisante dans les bassins de population visés. « *TV5 Monde permet à nos compatriotes qui vivent à l'étranger d'accéder à un grand nombre de programmes de France Télévisions, dont les journaux télévisés ; elle remplit ainsi sa fonction de diffusion de l'audiovisuel public français dans le monde.* »

Enfin, la directrice de la coopération culturelle, universitaire et de la recherche observait qu'« *avancer avec l'OIF et ses opérateurs nous permet souvent d'aller dans des zones de conquête où nous ne nous rendrions pas aisément seuls. Il est encore difficile de chiffrer le retour sur investissement mais ces complémentarités sont essentielles dans ces territoires où se trouvent nos plus grands enjeux économiques.* »

(1) Cf. son audition du 6 mai 2015.

(2) Cf. audition de M. Ludovic Berthelot le 7 mai 2015.

C. LA CONTRAINTE BUDGÉTAIRE PEUT CONDUIRE À PORTER ATTEINTE À L'ACTION DES ORGANISMES, VOIRE À AFFAIBLIR LE LIEN AVEC LA FRANCE

Certains opérateurs, comme l'AUF, les alliances françaises et l'OIF, soulignent que la limitation de leur action induite par la contrainte budgétaire et que celle-ci constitue un frein à leur capacité de se développer à la hauteur des enjeux posés par l'expansion attendue du public francophone. D'autres seraient clairement menacés par un désengagement supplémentaire.

1. Le rationnement budgétaire commence à affecter les capacités d'action de certains organismes

Contrairement aux autres acteurs étudiés, la contribution de l'État français à l'APF a été, au moins, préservée ces dernières années à son niveau de 2011 (117 000 euros). Cependant, la question de sa reconduction se pose à chaque exercice et l'éventualité d'une révision à la baisse n'est pas inenvisageable. Or, son secrétaire général administratif avertit les autorités françaises : « *Le soutien de la France est primordial. Une diminution de ce soutien déséquilibrerait fortement le fonctionnement de l'APF et aurait des conséquences très négatives sur sa capacité à remplir ses missions. (...) Il faut continuer à nous aider. Cela ne coûte pas très cher, car nous sommes une petite structure, mais ce que l'APF apporte à la démocratie parlementaire est irremplaçable.* »

Pour les autres organismes, le rationnement budgétaire subi, **a commencé à limiter le développement de leur action – ce qui peut apparaître regrettable quand on considère les défis démographiques que la Francophonie devra relever dans les prochaines décennies – ; certains ont même été amenés à rationner leurs aides.**

- L'OIF fait valoir qu'elle n'est pas, aujourd'hui, en mesure d'investir ses nouvelles priorités sans réduire d'autres champs d'action, et qu'elle n'aurait même pas les capacités suffisantes pour renforcer certaines de ses missions fondamentales en dépit des attentes fortes qui s'adressent à elle.

M. Adama Ouane a ainsi souligné qu'« *il y a un besoin de ressources non seulement pour le projet de Francophonie économique, mais également pour mener à bien notre ambition d'améliorer la gouvernance de la communauté francophone. (...) L'OIF se doit d'engager des médiations afin d'aider les États et les gouvernements concernés par l'instabilité à élaborer les listes électorales, préparer les équipes nationales etc. Or, notre budget actuel ne nous permet pas de répondre à tous ces besoins d'intervention dans ce domaine. La demande est toutefois forte et le besoin d'intervenir pour contribuer à la stabilisation de ces situations est tout aussi important, comme cela est, par exemple, le cas à Madagascar que nous pensions avoir déjà stabilisé.* »

Le ministère des affaires étrangères, comme l'a exposé Mme Grillo à la mission, considère pour sa part qu'il reste à l'OIF des marges d'évolution et souhaiterait que celle-ci s'effectue plus rapidement : « *Pour l'AUF et l'OIF, le temps de l'adaptation à la contrainte est plus long. L'organisation et le fonctionnement de ces opérateurs sont encore un peu en décalage avec ce que la contrainte budgétaire est censée imposer ; mais cela s'explique et certaines décisions ne sont pas faciles à prendre. Changer l'organisation et l'allocation des ressources humaines et financières implique qu'on pense et qu'on agisse autrement, ce qui est culturellement peu évident. L'OIF manque plus précisément de projets fédérateurs et transversaux, qui faciliteraient les évolutions. Son fonctionnement reste très « normé » ; elle devrait avoir une approche plus novatrice dans ses nouveaux projets. Chaque département pense en effet « sa » politique et réfléchit encore beaucoup en silo (...). Il existe encore des marges de manœuvre en termes d'organisation, d'approche et de projets fédérateurs. Les opérateurs de l'OIF paraissent, pour leur part, beaucoup plus réactifs à ce type de changement. »*

En tout état de cause, les rapporteurs considèrent que **le volume de la masse financière de l'OIF lui confère, au minimum, une capacité d'absorption de la contrainte budgétaire supérieure à celle d'autres opérateurs aux marges de manœuvre nécessairement plus réduites.**

- L'AUF dit aussi atteindre ses limites d'adaptation.

Le fait est que, malgré les efforts réalisés sur les dépenses de fonctionnement, ce sont principalement les dépenses d'actions (projets propres et partenariats confondus) qui subissent le contrecoup de la baisse des subventions publiques. Leur montant, qui représentait 20,5 millions d'euros en 2006, chute de 5,5 millions d'euros (– 27 %) pour atteindre 15 millions d'euros (44,4 %) en 2015. Cette évolution est plus marquée encore si l'on fait abstraction des projets en partenariat : sur les projets propres, la perte est de 8,3 millions d'euros soit – 42 %, se traduisant par un recul de leur poids relatif de 10 points du total des charges de 2006 à 2015.

ÉVOLUTION DES DÉPENSES D'ACTION DE L'AUF

	2013	2014		Projet 2015	
Dépenses d'actions	16 325 469	16 884 538	+ 3,42 %	14 935 718	– 11,54 %
% charges	48,52	50,18	-	44,39	-
Total charges y c. charges exceptionnelles	37 536 233	36 595 255	– 2,51 %	33 646 025	– 8,06 %

Source : les tableaux issus du budget primitif 2015 de l'AUF. Hors biens et services donnés à titre gratuit (BSTG).

Les dépenses consacrées à la formation restent prépondérantes (19,85 millions d'euros en coût complet, soit 55,4 % du budget en 2015) ; l'axe « rayonnement international et vie associative » absorbe 7,01 millions d'euros,

soit 19,5 % du budget ; une somme de 5,44 millions d'euros (15,2 %) est allouée à l'axe recherche ; enfin, l'axe « gouvernance » est doté de 3,56 millions d'euros, soit 9,9 % du budget.

En audition, le recteur a exprimé son inquiétude : « *Il ne faudrait pas que la France continue à réduire sa contribution à l'AUF. Certes, nous avons, tant bien que mal, réussi à amortir la baisse survenue depuis 2006. Mais nous entrons maintenant dans une zone de danger. Une réduction supplémentaire nous obligerait à toucher à notre politique. Même en développant les contrats, nous n'avons, du reste, pas réussi à compenser totalement la perte de dix millions d'euros.* »

● L'AIMF se dit, quant à elle, menacée dans sa capacité même à poursuivre son action si le rationnement se poursuit. « *Nous atteignons à vrai dire le niveau d'étiage* », alerte son secrétaire permanent, M. Pierre Baillet. La France étant le seul pays à être vraiment actif en matière de coopération décentralisée, les subventions françaises représentent un levier essentiel de son action. « *Aussi les considérables baisses de crédits actuelles nous font elles courir le risque de disparaître, car la ville de Paris ne pourrait pas substituer son financement aux subventions de l'État sans s'exposer au reproche de la gestion de fait (...). Or, si nous n'avons plus de fonds déliés, nous perdrons le soutien de l'Union européenne et nous nous trouverons rapidement dans une situation critique. Qu'advient-il alors de la Francophonie et de la coopération décentralisée sans l'AIMF ?* »

En effet, si le financement des projets est géré à partir de fonds dédiés, le levier fondamental vient des fonds « déliés », c'est-à-dire les contributions non affectées à un projet. Les partenaires financiers de l'association, qui complètent les fonds dédiés, sont d'abord attirés par les fonds propres dont elle dispose grâce aux subventions de ses bailleurs réguliers. Les quelque 1,4 million d'euros versés par l'État français représentent la quasi-totalité de ces subventions. Ainsi, **non seulement ils constituent une part importante des ressources de l'opérateur, mais ils déterminent sa capacité à attirer d'autres financeurs, et donc à développer son action.**

Or, alors même que la ville de Paris diminue légèrement le niveau de ses contributions, le secrétariat permanent devrait avoir besoin de renforts : « ***La signature d'une convention avec l'Union européenne suppose de procéder à des recrutements, de sorte que les frais de fonctionnement ne peuvent que s'accroître. La convention signée concerne un domaine très particulier, à savoir l'appui au développement des réseaux de ville, qui suppose l'élaboration de plaidoyers destinés aux États. Cela consommera beaucoup de temps et d'énergie.*** » indique M. Baillet.

Au vu de la pertinence des interventions menées jusqu'alors par l'association et du bon rapport utilité/coûts de ses actions, les rapporteurs estimeraient regrettable que le développement de cet acteur régresse. **Une organisation unique réunissant tous les niveaux de collectivités territoriales pourrait être une réponse aux difficultés de l'AIMF.** Elle renforcerait les possibilités d'action décentralisée, améliorerait la cohérence des aides et la visibilité des interventions.

L'AIMF n'y verrait pas d'inconvénient, bien au contraire. Les projets soutenus par l'Union européenne sont déjà systématiquement menés avec tous les niveaux de l'administration locale mais l'AIMF n'a plus de partenariat avec une région française depuis que l'Île-de-France a cessé de les financer à la fin des années 1990. Enfin, les contacts pris avec l'association internationale des régions francophones (AIRF), qui a été créée par l'Association des régions de France, n'ont pas abouti et les tentatives d'association avec des départements n'ont pas davantage donné de résultats. M. Baillet considère surtout que ces collectivités ont, individuellement, une telle puissance d'organisation qu'elles peuvent se passer de la contribution de son association.

Les rapporteurs considèrent cependant qu'une structuration des initiatives décentralisées serait néanmoins pertinente à organiser.

Les rapporteurs recommandent au Gouvernement français de favoriser un rapprochement de l'AIMF et de l'AIRF qui leur permettrait de compléter et renforcer leurs capacités financières et leurs expertises respectives.

Quoi qu'il en soit, **les rapporteurs sont convaincus qu'il existe un champ d'action important à explorer du côté des collectivités territoriales.**

2. Un désengagement financier de l'État français trop poussé compromettrait le lien avec les alliances françaises

Les moyens publics mis à la disposition des alliances « conventionnées » ont fortement reculé ces dernières années. Certes, jusqu'en 2010, leurs postes détachés ont été plutôt préservés, quand les effectifs du ministère des affaires étrangères diminuaient globalement de 9 % entre 2007 et 2013 – tout particulièrement dans les services culturels à l'étranger – en application de la révision générale des politiques publiques. Il reste que depuis 2011, les alliances ont perdu plusieurs dizaines d'emplois rémunérés par le ministère, pour descendre à un effectif de 285 en 2014, en baisse de 19 % par rapport à 2005.

La FAF reconnaît que le désengagement de l'État a eu des effets positifs en termes de diversification des ressources et des services et produits proposés mais la Fondation considère aussi qu'**il entraîne des pertes en expertise, en influence, voire en efficacité, et peut affaiblir la coordination du réseau.**

La fondation fait ainsi le lien ⁽¹⁾ entre le recul net des moyens publics qui s'est opéré depuis 2011 et l'arrêt de la progression des effectifs d'étudiants constatée sur la même période. Elle relève par ailleurs que certaines alliances ont dû diminuer le nombre et l'importance de leurs actions culturelles.

Son secrétaire général affirme que dans un contexte de concurrence accrue dans l'enseignement des langues, **les alliances françaises ont besoin de conforter leur légitimité par rapport aux cours de langues privés**, « *ce à quoi contribue grandement la présence à leur tête de personnels détachés, qui incarnent la culture française, valident la qualité de l'enseignement.* » Au-delà de l'image qu'ils portent, ces personnels expatriés représentent des atouts précieux en termes expertise de gestion et d'organisation des cours, de connaissance de la création en France, de garantie du caractère français de l'enseignement et des activités qui distinguent les alliances des centres de langues commerciaux.

La fondation dit avoir constaté que la plupart des alliances françaises ne bénéficiant pas de personnel détaché sont moins actives et plus fragiles que le tiers qui en est doté et que la suppression des postes entraîne en général un recul des activités et des résultats, comme cela aurait été le cas aux États-Unis par exemple. De même, selon elle, une des causes de la fragilité des alliances en Europe serait leur sous-encadrement.

La poursuite de l'activité de quelques structures serait même mise en question. Victimes de l'effet conjugué, depuis deux ans, des crises militaires et de la réduction des moyens affectés, les réseaux en Afrique francophone seraient particulièrement menacés. Jusqu'à présent, la très faible solvabilité des publics africains était compensée par un fort investissement de l'État, par le biais notamment des fonds de solidarité prioritaire (FSP). Or, la clôture d'un FSP a des répercussions immédiates sur les effectifs des étudiants : ainsi est-on passé en 2014 à Djibouti de neuf cents à trois cents apprenants, ce qui fragilise l'équilibre financier de l'alliance, sachant qu'on ne peut, dans ces régions, compter asseoir son développement sur des fonds propres.

Tout en reconnaissant que les alliances marchent, en revanche, très bien dans les pays d'Afrique anglophone – la FAF se demande aujourd'hui si ce modèle est le mieux adapté à l'Afrique et **interroge la cohérence du projet français** : si une alliance ferme, soit elle est remplacée par un institut français, nécessairement plus coûteux, soit le territoire est laissé à la concurrence **et la France perd un peu plus de son influence** dans des territoires pourtant stratégiques à ses yeux.

En tout état de cause, **ces personnels mis à disposition constituent la contribution la plus importante de la France à l'action *bénévole* menée par les administrateurs locaux en faveur de la langue et de la culture françaises**. Non seulement leur suppression entraîne automatiquement un coût sensible dans le budget des établissements – qui ont souvent des difficultés à l'équilibrer sans cet

(1) Cf. son rapport d'activité 2013.

apport –, mais la FAF affirme que « *l'idée parfois évoquée d'une suppression systématique perturberait inéluctablement la coordination du réseau et compliquerait le rôle de la fondation, qui consiste à veiller à ce que les alliances œuvrent dans le sens défini par l'État pour notre politique culturelle extérieure. Il y a donc un équilibre à trouver pour préserver la légitimité et le dynamisme du réseau, et il ne serait pas raisonnable de descendre en deçà du ratio actuel.* » ⁽¹⁾

Certes, la révision, réalisée chaque année par le ministère, de la cartographie des postes se fonde sur des considérations opérationnelles et stratégiques (nombre d'étudiants, responsabilités culturelles, éducatives ou documentaires confiées par l'ambassade, nécessité de gestion ou d'expertise, projets de développement, projets immobiliers, projets pédagogiques, *etc.*) et la fondation est consultée sur les projets de suppression, redéploiement ou création de postes, et donc sur leur répartition. Mais l'ampleur du recul est telle, aujourd'hui, qu'il peut **toucher à l'équilibre des relations entre des associations locales indépendantes et un État étranger** dont elles servent la politique culturelle alors que cette formule est unique au monde.

Il apparaît d'ores et déjà que certaines solutions alternatives développées par les alliances ont eu **pour effet de pousser certaines associations à développer des modèles économiques parfois contestables**. Ainsi, « *pour sauver l'équilibre budgétaire de son établissement menacé par la diminution drastique des subventions, le directeur détaché de l'Alliance française de Bangui a-t-il été contraint de se lancer dans la construction de maisons que l'Alliance va louer. Même s'il s'agit d'un chantier-école, privilégiant les matériaux durables et équitables, on est très loin, avec un tel projet, des valeurs portées par l'Alliance française ; mais que faire lorsqu'il faut choisir entre le discours officiel de la Fondation et le risque de voir fermer des établissements ?* »

D'autres, pour vendre leurs cours de français, se positionnent sur le marché des certifications ou sur l'enseignement du français professionnel, ce qui les éloigne aussi des missions statutaires du mouvement Alliance française.

Face aux inquiétudes exprimées par la FAF, le ministère dit peser les risques. Il précise d'abord que son schéma d'emploi pour 2014 imposait la suppression de 76 ETP sur les programmes 185 et 209 et que ces suppressions ont été faites sur l'ensemble du réseau culturel et de coopération et en administration centrale. Il indique également que si la baisse des ETP dans le réseau des alliances françaises s'inscrit dans une logique globale d'adaptation des moyens et des ressources humaines du MAEDI, elle demeure nettement plus limitée que celle supportée dans le reste du réseau des services de coopération et d'action culturelle.

(1) Cf. audition de M. Christian Jacq le 3 juin 2015.

Le ministère affirme aussi que l'effort **a essentiellement porté sur la suppression des doubles postes dans une même alliance** (notamment directeur et directeur des cours) et **assure également ne pas envisager d'aller beaucoup plus loin dans la suppression des postes détachés**. La programmation pour 2015 ne prévoirait qu'une disparition nette de 2 emplois.

Enfin, le ministère fait valoir qu'**il a développé d'autres leviers pour conforter la qualité des prestations offertes par les alliances françaises, renforcer les compétences des associations indépendamment des postes d'expatriés et préserver la vigueur du lien entre notre pays et leur réseau**.

Il faut rappeler que le ministère a financé depuis 2005 un plan de professionnalisation, organisé et géré par la FAF – mais élaboré en fonction des besoins exprimés localement –, qui met en particulier l'accent sur le pilotage des alliances. Entre 2008 et 2014, plus de 6 800 employés locaux ont bénéficié d'une formation dans ce cadre. Environ 260 000 euros sont versés chaque année à la Fondation pour ce faire. Les alliances ne sont tenues de participer au coût des formations qu'à hauteur de 30 %.

Enfin, les alliances, même non conventionnées, ont accès aux programmes gérés par l'Institut français (tels que le plan d'aide aux médiathèques – PAM – ou le fonds TICE soutenant l'intégration des nouvelles technologies de l'information au sein des dispositifs d'enseignement et d'apprentissage du français), ainsi qu'à tous les outils pédagogiques et plateformes numériques développés et financés par notre pays au profit de son réseau extérieur (*dont les coûts ne sont pas décomptés dans notre évaluation*).

Cela étant, si les rapporteurs prennent acte de ces démarches, utiles et efficaces, **ils doutent qu'elles suffisent à compenser la perte de compétences stratégiques et surtout de relais local qu'offrent les emplois détachés**. De ce point de vue, la suppression des doubles mises à disposition avait peu de conséquence mais était, au contraire, une mesure très pertinente d'optimisation des moyens publics et d'économies indispensables pour nos finances nationales. Il apparaît cependant qu'**aller plus loin représenterait un vrai risque de perte d'influence de la France sur ces associations étrangères et, par la suite, de cohérence et d'efficacité de notre stratégie culturelle extérieure**.

C'est pourquoi les rapporteurs souhaiteraient que le Gouvernement étudie :

– le bilan réel des économies dégagées par le remplacement d'un institut français par une alliance française et du coût que représente le renforcement de l'encadrement de cette dernière par un poste détaché ;

– le ratio d'équilibre entre postes détachés et développement du réseau des alliances françaises ;

– et, *a minima*, la faisabilité d’une solution alternative qui renforcerait les subvention versées aux alliances françaises perdant un poste détaché afin de permettre un recrutement local, moins coûteux mais de haut niveau et répondant aux critères du ministère.

La question du risque que le désengagement financier de la France ferait peser sur sa capacité à influencer les stratégies et les décisions de ses partenaires peut également se poser pour les autres organismes.

Le premier enjeu pour la France serait donc de déterminer le bon dosage entre économies pour le budget de l’État et préservation de l’efficacité des leviers stratégiques et opérationnels que représentent les soutiens qu’elle apporte aux organes extérieurs de la Francophonie.

III. LA QUESTION DE LA STRATÉGIE À L'ŒUVRE

On observera, au préalable, que l'efficacité d'une politique publique partenariale suppose de la part des services qui suivent sa mise en œuvre :

- des objectifs politiques clairement priorisés ;
- une coordination (quant aux attentes, aux stratégies suivies et aux moyens engagés) des différents responsables et interlocuteurs nationaux, entre ministères, et sur le terrain, par des directives cohérentes ;
- le cas échéant, une coordination des différents partenaires mobilisés ;
- une participation aux prises de décision et à l'élaboration des programmes d'action ;
- un suivi de leur mise en œuvre ;
- un contrôle de la légitimité et de la juste proportion des dépenses engagées, au moins à hauteur des contributions de la France ;
- une évaluation des résultats obtenus et de leur impact, notamment par rapport aux attentes propres à la France. Il s'agit d'une étape essentielle pour apprécier la pertinence et l'efficacité d'une stratégie, et, en dernier ressort, l'utilité de la mobilisation financière nationale ;
- enfin, la capacité à arbitrer entre les priorités et les investissements.

Les arbitrages stratégiques et budgétaires, la coordination, le suivi et le contrôle des moyens mobilisés, l'évaluation de leur gestion, puis des résultats qu'ils suscitent sont, alors, autant de clés d'efficience.

La mission d'évaluation et de contrôle s'est attachée à vérifier et apprécier, dans la mesure du possible, la façon dont les ministères compétents assurent ces missions face aux partenaires extérieurs de la politique française de la Francophonie.

Les rapporteurs se sont demandés si les services ministériels disposaient des outils pour éclairer leurs décisions et leurs éventuels arbitrages – parallèlement à la question de leurs méthodes pour suivre, contrôler et évaluer la gestion par les organismes des ressources apportées par la France.

Ils se sont enfin demandé si le Gouvernement suivait une stratégie dans la déclinaison par opérateur de ce désengagement budgétaire, autre qu'un rabet « uniforme ».

A. LE DIALOGUE STRATÉGIQUE ET GESTIONNAIRE AVEC LES ORGANISMES DEVRAIT DÉBOUCHER SUR UN CONTRÔLE PLUS POUSSÉ

1. Des équipes réduites, mais participant activement à la structuration des actions et des dépenses des organismes

Définissant et pilotant la politique française en matière de Francophonie, le MAEDI et son Secrétariat d'État à la Francophonie sont les seuls à mobiliser des équipes dédiées sur le suivi des affaires et des opérateurs francophones, essentiellement la Délégation aux affaires francophones (DAF) et la direction de la coopération (DCUR). Les autres ministères concernés ont également des échanges bilatéraux réguliers avec certains des opérateurs autour de leurs contributions annuelles ou de projets partagés.

● À chacun d'eux revient la responsabilité de suivre l'utilisation des moyens qu'ils apportent aux organismes étudiés. Ils disent tous **travailler à la cohérence, ou au moins à la complémentarité des actions respectives de la France et des opérateurs.**

Logiquement, la DAF se trouvant au cœur des discussions stratégiques de la Francophonie, elle est en première ligne pour participer aux travaux d'élaboration et au suivi de la mise en œuvre du cadre stratégique et des programmations des acteurs.

À l'évidence, la petite équipe ne ménage pas son investissement, participant à toutes les réunions de travail, rencontrant souvent les représentants des organismes étudiés pour voir comment évoluer ensemble. Les rapporteurs ont cependant constaté que l'approche du Gouvernement n'était pas dénuée d'ambiguïté à l'égard de la Francophonie et de son principal opérateur : certes, le caractère particulier de cette politique 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.** La France a une approche très scrupuleuse de ce principe. « *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* », souligne la secrétaire d'État. **Au point peut-être de renoncer un peu à son influence ou de perdre, à l'inverse, en force de conviction :** « *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.* » Or, les rapporteurs rappellent qu'il est normal que les représentants de l'OIF parlent au nom de l'ensemble du monde francophone ; **mais il revient au ministère la défense des intérêts français.** Les représentants de l'État français doivent, en particulier, être toujours en mesure de démontrer aux contribuables l'intérêt de la participation française à une politique d'influence francophone.

Cela étant, les représentants du MAEDI disposent de moyens pour influencer sur les décisions des opérateurs.

S'agissant de l'OIF, l'utilisation de son budget et la programmation de ses actions s'élaborent au sein des quatre commissions de l'organisation : un membre de la délégation siège toujours à la commission administrative et financière ; la commission économique était présidée par la déléguée aux affaires francophones jusqu'à récemment. Les représentants de l'État participent également aux débats sur les travaux de la commission de coopération et de programmation (CCP) et de la commission politique.

De son côté, la DCUR travaille – « *en bonne intelligence* » observe sa directrice – avec l'OIF pour impulser des projets, puis s'assurer qu'ils restent en cohérence avec nos actions ou les complètent. Elle a, par exemple, travaillé étroitement avec l'opérateur lors du lancement de son programme sur le français dans la diplomatie et la fonction publique. Réciproquement, l'initiative du projet « 100 000 professeurs de français pour l'Afrique », lancé par la précédente ministre déléguée chargée de la Francophonie, revenait à l'OIF qui étudiait déjà le sujet. La DCUR dit organiser des réunions régulières, dans l'objectif – cette fois assumé – de « *nous assurer d'un retour sur investissement de notre contribution, de la bonne rationalisation de nos actions et de la complémentarité de nos travaux.* »

De même, le ministère de la culture rencontre chaque année les responsables de l'unité « Diversité culturelle » de l'OIF pour évoquer les programmes menés l'année précédente et ceux qu'ils prévoient pour l'année à venir, s'informer de l'emploi des fonds et de formuler des vœux. Il signe ensuite une convention de financement annuelle.

Pour faire entendre ses préoccupations au sein de l'AUF, la France dispose d'un siège au conseil d'administration de l'agence, tenu par la DAF. Pour cela, celle-ci se concerta avec la DCUR compétente sur les questions universitaires pour apprécier la cohérence des programmes de l'AUF avec l'action de la France. Lors de ces conseils d'administration, la déléguée dit avoir été amenée à insister sur des priorités, notamment sur le développement de l'enseignement numérique à distance et des diplômes correspondants, que la France promeut également au travers de ses programmes bilatéraux. Elle a aussi contribué à la création d'un système pour répertorier les étudiants qui ont bénéficié des bourses distribuées par l'AUF. Le MAEDI affirme agir avec cette agence dans un esprit de complémentarité afin de produire un effet de levier, particulièrement opportun en cette période de contrainte budgétaire. Et la DCUR se montre très vigilante sur le fonctionnement de l'Agence, notamment s'attachant à « *positionner des personnalités françaises au sein de sa direction – l'Agence est courtisée par d'autres pays francophones* ».

La DAF siège également au conseil d'administration de l'Université Senghor d'Alexandrie, qui adopte son projet quadriennal et suit sa mise en œuvre, et a un observateur au bureau de l'AIMF qui fixe notamment les cotisations des villes et des communautés membres. L'association est aussi en lien avec la DCUR – grâce à quoi, elle a contribué, cette année, à préparer la COP21.

Contrairement à d'autres pays partenaires, à TV5 Monde, le Gouvernement français n'a pas de représentant au conseil d'administration, mais les intérêts de notre pays y sont défendus par notre groupe public France Télévisions, principal actionnaire de la chaîne, et les deux ministères de tutelle sont associés à la préparation des réunions en assistant à la réunion dite des hauts fonctionnaires et à la conférence ministérielle. Les sujets budgétaires font l'objet des discussions multilatérales entre ministres francophones avant d'être examinés par le conseil d'administration et les radios-télévisions partenaires qui n'ont pas de réel de pouvoir de décision en matière financière. Les services ministériels ont, par ailleurs, des contacts quotidiens et des réunions de concertation régulières avec la chaîne.

Enfin, le MAEDI siège au conseil d'administration de la FAF. Le réseau des alliances françaises n'est pas un dispositif intégré comme est structuré le réseau des lycées français à l'étranger sous l'égide de l'opérateur Agence pour l'enseignement française à l'étranger (AEFE). Mais la France peut s'appuyer sur l'action de la Fondation pour conforter ces synergies.

« La Fondation était pour nous un partenaire, mais nous n'optimisons pas autant que nous l'aurions souhaité son potentiel » reconnaît la directrice de la DCUR. *« La convention que nous venons de renouveler se fonde sur une meilleure articulation entre le réseau des alliances [pourtant associations autonomes et de droit local] et le réseau de l'Institut français »,* son réseau public d'opérateurs culturels extérieurs.

La contrainte budgétaire imposant au MAEDI une certaine rationalisation, il s'agit d'abord, dans un pays ou une zone donnée, d'assurer une totale complémentarité entre les alliances et nos instituts français. *« Cela suppose une certaine discipline, lorsque par exemple des cours de français sont proposés par les deux organismes et qu'il faut éviter la concurrence ou tout effet d'éviction des publics »,* explique Mme Anne Grillo. *« Il est vrai que, dans certaines zones, il y a eu des doublons, notamment concernant le marketing des cours »,* précisait son collaborateur, M. Pascal Lemaire. *« Mais une vraie réflexion commune a été menée ces dernières années, à Paris, grâce à des réunions régulières de coordination avec la Fondation. Au cours de ces réunions « de cartographie », nous examinons « qui fait quoi et où » et répartissons les rôles en fonction de nos contraintes et de nos dynamiques de redéploiement. Les alliances seront ainsi privilégiées dans tels pays et les instituts dans tels autres. Parfois, d'anciennes alliances peuvent même devenir des antennes d'Institut et inversement. Dans un lieu où, d'un point de vue historique, il paraît difficile d'en supprimer une, on distribuera les charges : l'une dispensera les cours – souvent l'alliance – quand*

l'autre impulsera la dynamique culturelle. On pourra objecter que les retombées financières, dans ce cas, profiteront plutôt aux alliances ; mais il convient d'avoir une vue d'ensemble - d'où le travail de cartographie que nous réalisons. » « Ce qui paraît aller de soi aujourd'hui n'était en rien évident il y a quelques années. Le travail de rationalisation, de contractualisation, de responsabilisation des acteurs a été accéléré au cours des deux dernières années. Les conventions, les lettres de mission, les discussions, l'élargissement du périmètre du ministère..., sont une tendance nouvelle. » souligne Mme Grillo.

En outre, la vision du MAEDI porte plus loin : *« Par le passé, le fonctionnement de ces alliances était examiné sous l'angle culturel, ce qui est certes leur vocation, mais il faudrait en faire un levier plus politique, tout en respectant leur indépendance. Nous avons en la matière des marges de progression. »*

Les rapporteurs soutiennent cette démarche qui optimise les moyens mobilisés par la France tout en promettant une plus grande lisibilité de la présence culturelle « française » et une plus grande efficacité. Mais sa réussite suppose de régler deux problèmes pendants :

– trouver le bon équilibre entre économies des ressources mises à disposition et maintien d'un lien significatif pour éviter que les alliances sur lesquelles la France s'appuie tout particulièrement ne se sentent finalement peu obligées à son égard (*cf. partie II-C*) ;

– améliorer la transparence des partenariats noués localement avec les AF et le suivi de leur utilisation des moyens mis à leur disposition par la France – une certaine opacité règne encore sur le terrain, comme nous le verrons plus loin.

● **Par son implication dans les instances et ses dialogues « quotidiens », le MAEDI travaille aussi à accroître l'articulation de ces organismes avec l'ensemble des opérateurs publics français à l'international.**

– Les ministères de tutelle ont activement œuvré à la récente clarification des rapports entre TV5 Monde et France Médias Monde (FMM), deux acteurs qui proposent *« une offre à la fois complémentaire et différenciée »*. Ainsi, en 2013, FMM a cédé la place à France Télévisions comme actionnaire de référence de TV5 Monde. La DGMIC observe que cette évolution a été positive pour les relations de la partie française avec ses partenaires francophones dans TV5 Monde. Depuis deux ans, la différenciation éditoriale a également été renforcée ; un contrat d'objectifs et de moyens (COM) a été signé pour la période allant de 2013 à 2015 pour FMM, et TV5 Monde vit avec le plan stratégique couvrant les années 2014 à 2016. La signature d'un accord-cadre entre FMM et TV5 Monde, approuvé par les conseils d'administration des deux opérateurs en 2014, a permis de poser le principe selon lequel aucune distribution à l'étranger de l'une de ces chaînes ne doit avoir pour conséquence d'évincer l'autre.

Avec la chaîne France 24, jeune membre du groupe FMM, qui pouvait se présenter comme une concurrente de TV5 Monde, les ministères ont favorisé une meilleure coordination de leurs programmations : TV5 Monde s'est recentrée sur une programmation culturelle généraliste et tend à se désengager du secteur de l'information, tandis que France 24 est vouée à devenir une chaîne d'informations en continu. Cette coordination était nécessaire pour garantir une force de frappe plus efficace.

Quant à la mutualisation des ressources avec les autres opérateurs de l'audiovisuel public français, elle a permis des économies significatives (cf. *partie I-B*). Le ministère de la culture dit ⁽¹⁾ toutefois souhaiter donner davantage d'ampleur à ce mouvement « *car il nous semble que l'audiovisuel public peut progresser en la matière. C'est pour cette raison que Mme Fleur Pellerin, ministre de la culture et de la communication, a annoncé en mars dernier la mise en place prochaine d'un comité de pilotage stratégique de l'ensemble des entreprises de l'audiovisuel public.* »

– De son côté, sous l'égide du MAEDI, la Fondation Alliance française a renouvelé et renforcé depuis un an ses partenariats avec l'AEFE et l'Institut français.

En tout état de cause, le MAEDI souligne avoir « systématisé la mise en synergie de tous les opérateurs ». C'était une condition préalable à la rédaction de tous les contrats d'objectifs et de moyens.

Cette articulation ne s'arrête pas aux organes centraux des opérateurs : par exemple, la DCUR s'appuie beaucoup sur les bureaux africains de l'AUF. Dans le cadre du projet « 100 000 professeurs de français pour l'Afrique », l'AUF et l'Institut français travaillent sur le terrain pour accompagner les départements de français des universités. Les bureaux régionaux travaillent en synergie avec les services de coopération et d'action culturelle (SCAC) et représentent, dans des contextes géographiques variés, des forces de proposition essentielles à notre action.

Le ministère se trouve, en principe, en position de faire le lien entre les différents opérateurs de la Francophonie qui, bien que rattachés à la même institution, ont leur fonctionnement propre.

2. La contractualisation du dialogue de gestion

Le levier financier est depuis plusieurs années un argument entre les mains de l'État français pour amener ses interlocuteurs à faire évoluer leur gestion. « *Les mesures visant à maîtriser la dépense constituent un enjeu important, que nous mettons au centre de nos discussions avec la chaîne.* » observe M. Berthelot,

(1) Cf. *audition de M. Berthelot le 7 mai 2015.*

sous-directeur de l'audiovisuel à la direction générale des médias et des industries culturelles du ministère de la culture.

Dans le cas de la chaîne multilatérale, son statut d'opérateur de l'État la met naturellement en position de rendre des comptes précis à la France.

Néanmoins, pour TV5 Monde comme pour les autres organismes étudiés, **la contractualisation de leur relation financière avec notre pays a été une étape importante** pour fixer les engagements mutuels, préciser les attentes du bailleur de fonds et mettre en place des outils permettant de suivre l'utilisation de ces ressources et évaluer les résultats.

S'agissant de la chaîne, le cadre spécifique d'un financement et d'une gouvernance multilatéraux a fait privilégier une charte au lieu d'une convention d'objectifs et de moyens (COM). Le ministère de la culture et de la communication a néanmoins réussi à développer **le même nombre d'indicateurs pour assurer le suivi de la gestion de TV5 Monde que pour les sociétés nationales publiques**. La conférence des ministres discute du bilan annuel d'exécution du plan stratégique et le ministère de la culture, disposant des informations communiquées aux administrateurs, peut faire connaître la position de l'État avant la tenue de ces conseils.

Hors l'OIF, tous les autres opérateurs – y compris l'APF – ont désormais signé une convention d'objectifs et de moyens avec les ministères compétents fixant le cadre d'emploi de la subvention française.

De même, plus de 300 alliances françaises ont signé des conventions avec les ambassades locales. Si ces conventions comportent des stipulations-type, chacune est néanmoins marquée par des spécificités locales. Le MAEDI projette de demander progressivement aux alliances d'y intégrer des éléments liés à l'attractivité comme l'art de vivre – l'organisation d'une semaine du goût s'inscrit dans ce cadre.

Ces conventions déclinent souvent des indicateurs de suivi. **Elles exigent au moins la remise de comptes rendus sur les dépenses engagées.**

S'agissant de l'OIF, la participation de la DAF aux instances de la Francophonie permet d'accéder aux comptes rendus annuels de la réalisation de la programmation, présentés par la commission de coopération et de programmation (CCP), qui sont débattus et peuvent être amendés, ainsi qu'aux évaluations réalisées par les consultants externes. Par ailleurs, pendant huit ans, c'est à la Cour des comptes française qu'a incombé le contrôle des comptes de l'OIF. Ses rapports ont été communiqués aux représentants des États membres. Enfin, une direction de l'audit interne a été créée au sein de l'OIF en janvier 2015. En tant que principal contributeur, la France a demandé à disposer d'un représentant au sein du comité d'audit – aux côtés du Canada, du Gabon ou du Niger – ce qui lui permettra de connaître les résultats de ses travaux.

Enfin, **toutes les conventions d'objectifs et de moyens récentes ont explicitement inscrit dans les attendus de la France à l'égard des organismes l'engagement à diversifier leurs ressources en recherchant de nouveaux partenaires et/ou à réaliser des économies sur leurs dépenses de fonctionnement.** L'État français en fait, ce faisant, une condition du versement de l'intégralité de ses contributions et un critère d'appréciation pour la poursuite du partenariat.

Si l'exigence n'est pas aussi formalisée à l'égard de l'OIF, le MAEDI rappelle régulièrement, au sein de ses instances ou dans ses réunions de travail, la nécessité de maîtriser ses dépenses de fonctionnement et sa masse salariale. Ce fut le cas cette année encore, alors même que la France s'est retrouvée seule à tenir ce discours ⁽¹⁾.

Toutefois, les rapporteurs ont constaté que **les bénéficiaires de cette contractualisation étaient sensiblement affaiblis par le principe d'annualisation du budget de l'État.** Les conventions peuvent en effet viser des objectifs pluriannuels, mais le MAEDI ne veut pas s'engager sur des dotations dépassant l'exercice, ne connaissant pas lui-même l'enveloppe dont il disposera l'année suivante. Quand bien même la convention porterait sur une période de trois ans (Fondation Alliance française), voire quatre ans (AUF). D'autres conventions doivent même être renouvelées tous les ans.

Malheureusement, **ces termes courts créent une grande incertitude sur les perspectives budgétaires des organismes.** Ces derniers peuvent être alors incités à aborder de manière prudente les projets partagés avec la France ; ils peuvent même se retrouver limités dans le plein déploiement de leurs programmations pluriannuelles.

Les rapporteurs recommandent d'améliorer la prévisibilité pluriannuelle des ressources que la France verse aux acteurs de la Francophonie en s'appuyant sur les conventions d'objectifs et de moyens.

« *Nous nous posons régulièrement cette question* » reconnaît la directrice de la coopération culturelle, universitaire et de la recherche du MAEDI. « ***La réponse réside dans la définition de priorités et de choix. Tout évolue très vite, nous ne pouvons plus continuer à tout faire et à fonctionner comme il y a dix ou vingt ans. Il faudra cesser de travailler selon certaines méthodes et d'assurer certaines tâches.*** » répond-elle en retour.

(1) Cf. audition de Mme Malausséna le 7 avril 2015.

3. Des progrès sont souhaitables en termes d'outils d'analyse des dépenses

- D'abord, comme cela a déjà été souligné, les rapporteurs déplorent que le Parlement et les contribuables français ne puissent accéder à une estimation consolidée des moyens budgétaires mobilisés par l'État français en faveur de la Francophonie. Certes, le MAEDI connaît les montants qu'il distribue. Mais il est difficile de savoir combien d'argent est globalement consacré à cette politique.

Cette relative ignorance est favorisée par l'absence, au sein des différents ministères, de service spécifique de la Francophonie : les crédits y sont éclatés, comme l'illustre Mme Grillo : *« Si l'on voulait avoir une approche globale, il faudrait également, au sein des ministères de l'éducation nationale et de l'enseignement supérieur et de la recherche, prendre en compte le coût des personnels détachés dans le réseau scolaire, et prendre en considération le fait que la direction générale de la recherche et de l'innovation et la direction générale de l'enseignement supérieur ont chacune leurs propres crédits dédiés. On doit en outre savoir qu'il existe une mission de coordination interministérielle entre les deux, qui dispose également de crédits d'intervention dans le domaine qui nous intéresse, mais que se trouve aussi, toujours au sein de ce ministère, la Délégation aux relations européennes et internationales et à la coopération... Il conviendrait d'identifier de façon très fine les crédits qui concourent directement à la Francophonie. Le ministère de la culture et de la communication est également concerné. »* La problématique n'est pourtant pas ignorée : *« Nous avons évoqué la question avec les magistrats de la Cour des comptes à l'occasion de l'audit du réseau culturel français, eux-mêmes souhaitant qu'on établisse une telle cartographie. »*

Mais elle dépasse aussi les crédits clairement dédiés à la Francophonie : *« Il faudrait, dans un premier temps, savoir précisément ce qui est consacré à l'ensemble de l'action extérieure de l'État, qui contribue à sa façon au rayonnement de la langue française. Cette mesure semble impossible ; reste que le ministère des affaires étrangères peut sans doute se prévaloir de disposer de la vision la plus globale »*, commente encore la directrice de la coopération culturelle, universitaire et de la recherche.

Pour prendre l'exemple de l'enseignement du français : il fait l'objet de plusieurs programmes, tel « 100 000 professeurs pour l'Afrique » engagé depuis 2014. Certains relèvent de l'Agence Française de développement). 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 largement sous forme de subventions. Le réseau de l'Agence pour l'enseignement français à l'étranger (AEFE), dont les effectifs ont augmenté de 50 % en vingt ans, est aussi concerné.

• D'autre part, les rapporteurs ont constaté que l'analyse des dépenses est inégale au sein des organismes étudiés, même si elle a pu s'améliorer. (*Se reporter à la partie I-C-3*)

La comptabilité analytique, qui permettrait une lecture plus fine et complète de leur gestion, n'est pas encore développée chez tous, et est encore en cours d'affinement à l'OIF.

Tous n'ont pas de dispositifs d'évaluation organisés avec des objectifs cibles et les indicateurs qui permettraient d'en suivre l'atteinte. Et quand ils existent, rares sont ceux qui ont un volet qualitatif.

Ces carences rendent d'autant plus utile le projet d'évaluation stratégique de l'emploi qui est fait du retour sur investissement des contributions françaises à l'OIF (*cf. partie II-B*). La DCUR reconnaît que cette démarche est « *aussi une façon, pour nous, de nous assurer de l'utilisation des fonds dans la mesure où notre suivi actuel ne repose que sur des relations, des réunions de travail, des rapports. Nous ne sommes pas dans la même configuration qu'avec un opérateur avec lequel nous avons conclu un COM. C'est incontestablement une difficulté. Nous manquons, par exemple, d'outils pour articuler les dimensions annuelle et pluriannuelle.* »

Il faut toutefois souligner deux exceptions notables : TV5 Monde qui, en sa qualité d'opérateur national, doit renseigner annuellement des indicateurs de performances, fondés notamment sur des enquêtes ou des baromètres d'audience renouvelés tous les ans, ainsi que l'AUF qui, non contente de présenter l'analyse comptable la plus poussée de tous les organismes étudiés et de renseigner les indicateurs de sa convention d'objectifs et de moyens, s'est efforcée d'évaluer le retour sur investissement de ses actions pour la France (*cf. supra*).

Il faut enfin relever que dans sa dernière programmation quadriennale, l'OIF s'est engagée dans une démarche nouvelle de ciblage et d'évaluation des résultats, très prometteuse pour juger de l'efficacité de ses choix stratégiques.

Quoi qu'il en soit, les rapporteurs insistent sur **la nécessité, pour les organismes autant que pour les État bailleurs de fonds, de disposer de données et d'analyses plus complètes sur leurs dépenses mais aussi sur les résultats de leurs actions.** De tels outils sont indispensables pour apprécier la pertinence des montants mobilisés, de leur répartition et de leur évolution, et pour **objectiver les futurs arbitrages.**

4. La relation entre les ambassades et les alliances françaises

Les partenariats avec les alliances françaises locales sont entièrement gérés par les postes diplomatiques. Ceux-ci reçoivent des orientations du ministère et un plan d'action est dévolu à l'ambassade. Mais les postes diplomatiques conservent une grande marge dans la définition des modalités de ces partenariats,

qui est, évidemment, la condition d'une meilleure adaptation aux réalités locales. Chaque ambassade décide ainsi souverainement des crédits dont elle va doter une alliance française et passe ou non convention avec elle.

Pour autant, il y a vraisemblablement des progrès à faire.

En premier lieu, la Fondation Alliance française dénonce un certain arbitraire dans la façon dont les ambassades distribuent les subventions aux associations. En effet, l'ambassadeur et ses collaborateurs organisent leur programmation comme ils le souhaitent et décident qui ils doivent soutenir et dans quel but. Le MAEDI dit que les sommes versées sont liées « *au retour sur investissement* ». Il semblerait toutefois qu'elles varient parfois sans que les alliances locales n'en aient toujours l'explication.

Il y aussi entre les alliances françaises et les services culturels des ambassades une concurrence pour les financements issus du mécénat qui génère des tensions d'autant plus préjudiciables aux alliances françaises que les conseillers culturels, qui sont *de facto* les supérieurs hiérarchiques de leurs directeurs détachés, peuvent choisir de se réserver telle ou telle source de financement.

Il pourrait donc être **pertinent pour la qualité des relations des alliances françaises conventionnées** – les plus utiles à notre pays – **avec notre pays et la sécurisation de leurs actions que le ministère établisse des principes**, à défaut de règles précises, **de répartition du mécénat**.

La contractualisation avec les associations recevant des aides de notre pays a progressé. Mais elle ne semble pas encore couvrir toutes celles qui devraient être concernées. Sans doute le ministère a-t-il tendance à penser que, dès lors qu'une alliance bénéficie d'un détachement ou d'une subvention, il y a au moins une forme de convention. Toutefois, seul un contrat formel permet d'objectiver les relations entre les partenaires et de définir des engagements réciproques vraiment contraignants. La signature des COM locales permet au moins de faire renseigner un certain nombre d'indicateurs partagés.

Il est donc essentiel que le MAEDI accélère la régularisation des situations encore implicites.

Enfin, les rapporteurs ont eu le sentiment que l'administration centrale du MAEDI n'a pas une visibilité très précise de la distribution des dotations et de leur utilisation. Il est assez surprenant de constater que le renseignement des indicateurs par les alliances « conventionnées » ne serait pas toujours vécu par celles-ci comme une obligation. Certes, la FAF a pour mission de les convaincre de leur intérêt à le faire ; on ignore en revanche si les postes diplomatiques en font une des conditions de la renégociation annuelle des partenariats.

À partir de ces résultats, notamment, les postes diplomatiques adressent un rapport au ministère pour consolider le rapport annuel de performance du projet de loi de règlement. Il semblerait cependant que le ministère ne reçoive qu'une évaluation globalisée. **Il ne disposerait donc pas de données assez détaillées pour alimenter ses propres outils de suivi et d'évaluation et en tirer des critères objectifs qui éclaireraient ses futurs arbitrages budgétaires.**

Une situation regrettable si elle se confirme.

B. UN NOUVEL ÉQUILIBRE À TROUVER AVEC L'OIF

1. Résoudre des sujets comme l'indexation des contributions statutaires et le loyer de la Maison de la Francophonie

a. L'évolution des contributions statutaires

Le montant des contributions statutaires versées à l'OIF est déterminé selon des modalités adoptées en 2007 et qui sont inspirées de celles qui s'appliquent au sein des Nations unies⁽¹⁾. L'évolution des contributions est débattue dans le cadre d'un groupe de travail et approuvée par les États et gouvernements membres au sein de la conférence ministérielle, le principal critère étant la prise en compte de l'évolution du PNB corrigé de l'inflation.

Les contributions statutaires ont connu une hausse annuelle de 2,5 % de 2010 à 2013 puis une croissance nulle en 2014. Sur la base des propositions du groupe de travail qui s'est réuni en 2014, une révision des paramètres de calcul a été opérée. Il a également été décidé, pour la programmation quadriennale débutant en 2015, une hausse de 1,5 % par an des contributions, avec une clause de réexamen annuel.

Ce taux assure, en fait, une croissance nulle des contributions globales à euros constants. Il en résulte les montants de contribution suivants :

- 39,42 millions d'euros pour l'année 2015 ;
- 40,01 millions d'euros pour l'année 2016 ;
- 40,61 millions d'euros pour l'année 2017 ;
- 41,22 millions d'euros pour l'année 2018 ;

La France lors de ces discussions n'était pas favorable à cette augmentation et a défendu sa position de « croissance nominale zéro » des ressources mises à la disposition des organisations internationales. Comme l'a précisé Mme Malausséna à la mission : *« Isolés, nous avons cependant dû l'accepter avant le sommet de Dakar, mais nous avons obtenu que cette augmentation puisse être réexaminée chaque année. »*

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

Cette exigence de « *faire mieux dans des circonstances budgétaires difficiles* » a été rappelée par la secrétaire d'État. En effet, la position de la France, seule avec la Belgique, à demander à ce que le budget de l'organisation n'évolue pas, s'appuie sur la part jugée encore trop importante des frais de fonctionnement de la structure (cf. partie II) : « *Ce taux de 18 ou 20 %, c'est toujours beaucoup, c'est pourquoi la position française consiste à défendre la « croissance nominale zéro dans l'espoir que les économies seront faites sur les dépenses de fonctionnement et non sur la programmation. Malheureusement, ce n'est pas toujours ainsi qu'elle est interprétée.* »⁽¹⁾

L'administrateur de l'OIF, M. Adama Ouane a fait valoir à la mission d'évaluation et de contrôle son souhait de voir l'indexation de 1,5 % maintenue : « *Je sollicite l'appui des parlementaires pour soutenir le principe d'une revalorisation annuelle des contributions statutaires. Nous avons proposé un taux de 1,5 % par an qui préserve seulement le niveau actuel de ces participations. L'accueil de nos membres a été plutôt favorable, mais la France souhaite s'en tenir à un taux nul.* »

Dans la mesure où la contribution statutaire versée à l'OIF est essentiellement destinée à couvrir des dépenses de fonctionnement, comme c'est le cas dans toutes les organisations internationales, et eu égard à la part toujours importante de ces dépenses dans le budget de l'organisation, l'effort demandé par la France à l'OIF en termes de croissance nulle paraît justifié.

La mission soutient la position de la France dans sa volonté de ne pas voir augmenter le montant des contributions obligatoires dues à l'OIF lors des discussions sur leur indexation.

b. La Maison de la Francophonie

Depuis 2010, l'État français met gratuitement à la disposition de l'OIF, l'immeuble du 19-21 de la rue Bosquet, à Paris, qui abrite désormais le siège de l'organisation.

Il faut noter que le projet initial de Maison de la Francophonie devait permettre de regrouper en un lieu unique les différentes instances de la Francophonie installées à Paris. Finalement, les bureaux de liaison pour l'Assemblée parlementaire de la Francophonie ainsi que pour l'Association internationale des maires francophones et l'Agence universitaire de la Francophonie ne s'y sont finalement pas installés – **ce que l'on peut regretter.**

(1) Audition de Mme Malausséna.

Cette mise à disposition a fait l'objet d'une convention internationale (dite convention de Québec) et d'un protocole d'accord entre la France et l'OIF précisant les modalités de participation de l'OIF à l'opération, signés le 18 octobre 2008.

LA CONVENTION DU 18 OCTOBRE 2008

- l'article 1^{er} décrit l'objet de la convention : la mise à disposition de locaux pour établir la Maison de la Francophonie, en précisant qu'elle doit abriter « *notamment l'Organisation internationale de la Francophonie* » et comprendre « *des bureaux de liaison pour l'Assemblée consultative et les opérateurs* » ;
- l'article 2 désigne lesdits locaux ;
- l'article 3 précise que la mise à disposition s'effectue pour une durée de cinquante ans, renouvelable ;
- l'article 4 met à la charge de l'OIF les frais de fonctionnement et d'entretien des locaux ;
- l'article 5 pose le principe de la mise à disposition à titre gratuit d'un immeuble « *totale­ment équipé et meublé* », l'OIF contribuant patrimoniale­ment à l'opération globale par la vente de ses immeubles à Paris et Bordeaux ;
- l'article 6 renvoie à l'accord de siège pour appliquer à la présente convention les privilèges fiscaux qui y sont prévus et l'article 7 en fixe la date d'entrée en vigueur.

Pour réaliser cette opération, un mécanisme inédit de portage par la Société de valorisation foncière et immobilière (SOVAFIM), pour le compte de l'État, a été mis en place. En effet, le 15 septembre 2008, l'immeuble destiné à l'OIF a été cédé par l'État à la SOVAFIM - société anonyme qui lui appartient intégralement – pour la somme de 59 millions d'euros. Celui-ci a été ensuite loué par cette société, pour un loyer annuel de 5,212 millions d'euros, au ministère des affaires étrangères qui le met gratuitement à la disposition de l'OIF. À l'acquisition, la SOVAFIM a réalisé 15 millions d'euros de travaux selon un cahier des charges établi par le MAEDI et l'OIF (soit un coût total pour la SOVAFIM de 64 millions d'euros).

L'OIF, en application de l'article 5 de la convention de Québec, devait contribuer au financement de ce projet à hauteur du produit de cession des deux biens propres qu'elle possédait, cession qui a été réalisée pour un montant total de 15,35 millions d'euros. Toutefois, par un accord verbal entre le Président de la République et le président Abdou Diouf intervenu lors du sommet de la Francophonie à Montreux, le 24 octobre 2010, l'OIF a obtenu que le taux de retour des produits de cession initialement de 100 % soit rabais­sé à 50 % (soit 7,68 millions d'euros) pour compenser une partie du coût des marchés de mobilier et d'informatique que l'OIF a souhaité passer pour remplacer ses précédents mobiliers et équipements informatiques.

Il faut, à ce propos, remarquer que le manque de précision sur le niveau de l'équipement et du mobilier à fournir avait été soulevé par le rapporteur de notre

commission des affaires étrangères au moment de la discussion de l'autorisation parlementaire de ratification de la convention ⁽¹⁾ : « *L'article 5 stipule que l'ensemble immobilier mis à disposition doit être « totalement équipé et meublé », le protocole comportant la légère précision suivante : « travaux de mise aux normes – mobilier – équipements de bureau » ; une telle formulation est manifestement trop vague pour préciser, par exemple, si l'équipement informatique est ou non inclus ».*

M. Ouane a effectivement indiqué à la mission que l'OIF avait investi 7 millions d'euros en travaux pour « *remettre le bâtiment à niveau* » (en précisant qu'aujourd'hui, les nouvelles normes de sécurité exigeraient des travaux supplémentaires), ce qui s'est finalement traduit par le versement à l'OIF d'une contribution exceptionnelle de la part de la France de 7 millions d'euros, qui a diminué d'autant le montant de la rétrocession des produits de cession prévu par la convention ⁽²⁾. La direction générale des finances publiques précise pour sa part que les travaux ainsi engagés ont retardé la livraison du bâtiment, entraînant des coûts supplémentaires pour l'État (prise en charge pendant six mois du gardiennage en plus du loyer acquitté à la SOVAFIM) pour des prestations de mise en niveau qui n'étaient pas prévues dans le cahier des charges initialement validé.

Finalement, à compter du 28 décembre 2010 est mis à disposition de l'OIF, pour cinquante ans, un immeuble d'une surface utile de 6 900 mètres carrés (surface totale de 8 656 mètres carrés) et pour un loyer au mètre carré acquitté par l'État à la SOVAFIM de 750 euros HT par an. Le loyer annuel étant de 5,212 millions d'euros en base 2008 et le contrat de location prévoyant que le loyer est indexé chaque année sur l'indice national du coût de la construction, les crédits budgétaires inscrits en 2015 sur l'action 5 du programme 209 de la mission *Aide publique au développement* en crédit de paiement pour le règlement de ce loyer s'élèvent à 5 501 887 millions d'euros.

Selon les informations fournies par la direction générale des finances publiques, cela correspond au prix moyen du marché de l'époque « *pour un immeuble exceptionnel, qui se situe entre 650 euros au mètre carré pour les immeubles du quartier et 850 euros du triangle d'or du 8^{ème} arrondissement tout proche.* »

Pour l'OIF, il s'agit d'un loyer trop élevé, comme l'a souligné à la mission son Administrateur : « *Nous considérons que notre siège a un coût trop élevé. L'État français paie chaque année à la SOVAFIM 5,2 millions d'euros pour le loyer des locaux de la Maison de la Francophonie. Il s'agit d'un immeuble de 8 000 m² que nous avons fait évaluer à un montant de 122 millions d'euros*

(1) Rapport n ° 1523, du 18 mars 2009 de M. François Rochebloine, au nom de la commission des affaires étrangères de l'Assemblée nationale.

(2) Cette solution a été trouvée pour éviter d'avoir à conclure une nouvelle convention. En effet, le principe d'une rétrocession totale avait été approuvé par la loi du 24 juillet 2009 autorisant la signature de la convention.

en 2011. En versant seulement 2,4 millions d'euros par an, nous aurions pu être propriétaires de ce bâtiment au bout des 50 ans prévus par la convention. »

L'Administrateur soulève, en particulier, la question de la pertinence du montage avec la SOVAFIM. *« À la limite, étant propriétaire de la SOVAFIM, l'État français se paie, mais l'OIF a vu, dans le même temps, la contribution volontaire de la France diminuer au motif du versement de loyer. (...) L'OIF a vendu tous ses biens immobiliers en France pour contribuer à l'acquisition de la Maison de la Francophonie. »*

Le montage avec la SOVAFIM a eu pour objectif de permettre l'achat d'un ensemble immobilier constitué en fait de deux bâtiments, dont l'un seulement appartenait encore à l'État, l'autre ayant été remis en dotation à l'Office national interprofessionnel des céréales (devenu ultérieurement l'ONIGC), et d'en effectuer la restructuration en procédant aux investissements nécessaires et en assurant la maîtrise d'ouvrage des travaux, dans le cadre d'un contrat de promotion immobilière. La Cour des comptes dans son rapport public annuel de 2014 a effectué une évaluation positive de cette opération.

Finalement, l'OIF souhaiterait un montage différent dans lequel elle deviendrait propriétaire de l'immeuble ce qui lui permettrait, en outre, d'avoir un bien immobilier dans son actif pour étendre sa capacité d'endettement sachant que, par ailleurs, la convention met à la charge de l'OIF les frais de fonctionnement et d'entretien. M. Étienne Alingue directeur de l'administration et des finances de l'OIF, a indiqué que *« s'agissant des dépenses relatives à la Maison de la Francophonie, l'OIF a investi 3,7 millions d'euros jusqu'en 2014 et 2,4 millions d'euros en moyenne annuelle depuis 2011 pour son fonctionnement (chauffage, entretien) »*.

Le bail avec la SOVAFIM, et donc le montant du loyer, a été fixé pour une durée de dix ans, prenant effet le 1^{er} avril 2010 pour s'achever le 31 mars 2020. La convention de mise à disposition s'étendant sur cinquante ans, le bail est renouvelable par périodes de dix ans et la renégociation possible à l'occasion de son renouvellement.

Il faut préciser que la mise à disposition de l'immeuble s'effectue à titre gratuit, mais que le MAE avance, avec raison, son coût pour faire valoir que sa contribution volontaire ne se limite pas au montant nominal versé. Finalement, la question du niveau du loyer du bâtiment mis à sa disposition ne se pose pour l'OIF que dans la mesure où elle retentit sur la contribution volontaire de la France, sachant qu'il faut aussi prendre en compte les retombées économiques de la présence du siège de l'OIF en France même s'il bénéficie des exemptions fiscales prévues par l'accord de siège.

L'expiration de la première période du bail de dix ans devra être l'occasion de clarifier les positions de la France et de l'OIF sur la Maison de la Francophonie, en prenant en compte l'évaluation de la valeur de l'immeuble et l'évolution du marché immobilier.

2. Les limites au ciblage des subventions

L'OIF étant une organisation multilatérale, les contributions statutaires des États, et donc de la France, ne sont pas « fléchées ». Celles-ci alimentent le fonds multilatéral unique (FMU) par lequel la Francophonie finance ses programmes de coopération multilatérale. Le FMU recueille ainsi les contributions qui sont ensuite ventilées vers l'opérateur principal OIF en fonction de la répartition décidée par la conférence ministérielle de la Francophonie lors de l'adoption du budget. Le FMU recueille aussi les contributions aux opérateurs spécialisés (hormis le cas spécifique de TV5), mais celles-ci leur sont strictement reversées aux montants préalablement déterminés par les bailleurs de fonds.

Comme l'a souligné Mme Malausséna devant la mission, de ce fait, s'agissant de l'OIF : « *On ne contrôle pas la destination des sommes que l'on verse. Il serait sans doute plus satisfaisant pour le contribuable de savoir quel programme on soutient en priorité. Mais dans les organisations internationales multilatérales, c'est au moment de l'adoption de la programmation que l'on approuve les actions à mener et l'on ne peut se positionner plus spécifiquement sur une seule partie d'entre elles* ». Au demeurant, la France étant le premier contributeur pour la part obligatoire, avec 14 millions d'euros en 2014, l'argent qu'elle verse couvre nécessairement l'ensemble de la programmation de l'organisation.

S'y ajoutent des financements exceptionnels, en provenance des États ou de gouvernements, qui viennent renforcer les capacités d'action des directions opérationnelles. Ce sont *stricto sensu* des crédits fléchés et affectés à une action donnée mais, outre le fait qu'ils ne peuvent aboutir à modifier la programmation, ils restent d'un montant modeste (de l'ordre de 5 millions d'euros en moyenne par an). Cela a été le cas des crédits apportés par la France (imputés sur le programme 109) pour le financement des jeux de la Francophonie en 2013, de la conférence des ministres de la jeunesse et des sports de la Francophonie ou encore pour des opérations de sortie de crise, notamment entre 2010 et 2012, afin de soutenir l'action de l'OIF en faveur du retour à la démocratie et des processus électoraux dans certains pays africains (Madagascar, Guinée...).

Il faut y ajouter aussi des contributions exceptionnelles comme celles provenant essentiellement de l'AFD qui, en 2013, ont atteint plus de 1,3 million d'euros.

FINANCEMENTS EXCEPTIONNELS VERSÉS PAR LA FRANCE EN 2014

(en euros)

CREFAP (centre régional francophone d'Asie-Pacifique)	10 250
Examen périodique universel	20 000
FINNOV (réseau francophone de l'innovation)	10 000
Négociations internationales sur le changement climatique	65 545
Renforcement de l'usage du français dans les OI	35 000
VALOFRASE (Valorisation du français en Asie du Sud-Est)	3 000
Projet NECTAR (Négociation Climat pour Toute l'Afrique Réussie)	23 524
Total	167 319

Source : chiffres de l'OIF issus du compte rendu d'exécution financière et budgétaire au titre de l'année 2014.

Si les États membres s'accordent sur les orientations la Francophonie, et de l'OIF en particulier, au moment des débats sur les actions à mener et les dépenses à engager qui se tiennent au sein de la commission de coopération et de programmation (CCP) – cadre dans lequel est préparée la programmation quadriennale adoptée par la conférence ministérielle –, c'est au travers des contributions volontaires qu'ils peuvent le plus directement appuyer le financement de telle ou telle opération qu'ils jugent prioritaire et que s'exerce l'influence des donateurs au sein des programmes et projets.

Or, la réduction continue des contributions volontaires de la France affecte sans nul doute la force de son positionnement, surtout si on les place en regard de contributions récemment apportées par d'autres États membres ⁽¹⁾. En 2015, sur 20 millions d'euros de contributions supplémentaires prévues, 8 millions d'euros émanent de la France et 6 du Canada. Mais le Canada a par ailleurs décidé d'octroyer à l'OIF une contribution exceptionnelle de 10 millions de dollars canadiens sur deux ans, destinée au développement du nouveau programme d'entrepreneuriat des jeunes et des femmes, sachant que les versements par tranches s'effectuent selon les taux de réalisation de la programmation. Plus récemment encore, le 5 décembre 2015, le gouvernement du Québec a attribué une enveloppe de 25,5 millions de dollars canadiens sur cinq ans destinée à soutenir les actions des pays francophones les plus vulnérables et les plus exposés aux conséquences liées aux changements climatiques.

La question du « fléchage » des crédits a été plus particulièrement soulevée par Mme Anne Crozat, sous-directrice des affaires européennes et internationales à propos de la contribution volontaire du ministère de la culture et de la communication, qui est principalement consacrée à la promotion de la diversité culturelle dans les pays francophones. La baisse sensible de cette contribution (de 675 000 euros en 2004 à 190 000 en 2014 et 180 000 en 2015) est imputable à la baisse des crédits de subvention à la transmission des savoirs – qui ont sensiblement diminué depuis 2012 –, mais aussi à une interrogation sur le fléchage des crédits : « *Chaque année, nous rencontrons les responsables de l'unité « Diversité culturelle » de l'OIF pour évoquer les programmes menés l'année précédente et ceux qu'ils prévoient pour l'année à venir. Nous signons*

(1) La Francophonie représentant un lieu de solidarité, ce sont plutôt les principaux contributeurs – la France, le Canada, la Suisse et la Fédération Wallonie-Bruxelles – qui versent cette part volontaire. Le Gabon le fait également.

ensuite une convention de financement annuelle. Nous fléchons notre contribution non vers des projets spécifiques mais vers un objectif : le soutien à la diversité culturelle et à la formation des professionnels francophones. Cependant, nous souhaiterions une plus grande coordination entre nos propres actions de soutien à la formation des professionnels étrangers – un axe important de nos financements – et celles de l’OIF. »

3. Réinvestir l’OIF

Force est de constater – ne serait-ce qu’au regard de sa part toujours prépondérante dans les financements apportés à l’OIF –, une sous-représentation de la France au sein des instances dirigeantes de l’organisation et de son opérateur principal – ce que les rapporteurs regrettent.

La France ne revendique évidemment pas le poste de secrétaire général. Il n’en reste pas moins que, depuis 2014, celui-ci n’est plus occupé par une personnalité issue des pays du Sud puisqu’il s’agit de Mme Michaëlle Jean (Gouverneur général du Canada de septembre 2005 à septembre 2010), nommée à ce poste lors du XV^{ème} sommet de la Francophonie à Dakar.

Or, si 50 % du personnel de l’OIF est français, sur les dix directions de l’opérateur, seule la direction « Paix, démocratie et droits de l’homme » – qui est, certes, stratégiquement importante – a à sa tête un Français, M. Christophe Guilhou, précédemment consul général de France à Boston, qui quitterait bientôt son poste.

Et seuls deux membres du cabinet sont français.

Au sein de l’APF, par exemple, la France occupe une place originale en détenant deux postes importants : celui de secrétaire général parlementaire et celui de président de la commission politique.

C’est pourquoi les rapporteurs considèrent que la présence française devrait être plus fortement affirmée au sein du secrétariat général de l’OIF.

C. DES CHOIX STRATÉGIQUES À OPÉRER POUR OPTIMISER LES INVESTISSEMENTS ET LES RENDRE PLUS VISIBLES

Sachant que – comme l’a rappelé Mme la secrétaire d’État Annick Girardin – « 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 » et que les contraintes budgétaires qui s’imposent à notre pays ne peuvent pas se traduire par ce qui apparaîtrait comme un désengagement de l’action francophone alors que la Francophonie est affirmée comme une priorité de la diplomatie française, il est indispensable que soient opérés des choix visibles et priorisés vers les interventions les plus efficaces et qu’elles soient traduites en actions plus lisibles.

1. La Francophonie pour quoi faire ?

Les grandes orientations en termes de politique de la Francophonie, telles que présentées par la secrétaire d'État au développement et à la Francophonie, s'articulent autour de quatre priorités :

– le développement de l'effort en faveur de l'apprentissage de la langue française à l'étranger qui constitue un axe majeur car l'horizon des 700 millions de locuteurs francophones en 2050, dont 85 % en Afrique, ne sera pas atteint sans d'énormes efforts qui ne doivent pas se faire au détriment de la qualité de l'enseignement du français ;

– la poursuite de la politique de rayonnement culturel qui s'appuie sur le réseau des instituts français et des alliances françaises et sur les médias internationaux – France 24, RFI, TV5 –, qui contribuent à consolider le statut de langue internationale du français ;

– 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 ;

– 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.

Or, comme cela a été souligné, **la visibilité et la lisibilité insuffisante des actions** – ne serait-ce que d'un strict point de vue des flux financiers –, risque de poser finalement la question même de la légitimité de cette politique. La Francophonie qui est pourtant une priorité de la diplomatie française est trop souvent regardée comme une « *vieille dame ringarde* » ainsi que le regrettait la secrétaire d'État, Annick Girardin. Elle veut au contraire « *faire vivre (...) une Francophonie utile* ».

Les quatre axes développés par la secrétaire d'État rejoignent les orientations prises par l'OIF (*cf.* annexes I et III) depuis le sommet de la Francophonie de Kinshasa et sont porteurs d'une évolution positive. Comme l'avait souligné le rapport sur la Francophonie de la commission des affaires étrangères, **la Francophonie doit s'articuler autour de l'activité économique et se doter d'outils concrets pour être relayée dans les milieux actifs populaires ; faute de quoi elle restera cantonnée à un univers culturel qui ne les atteint pas.**

Pendant longtemps, l'accent était porté sur le volet culturel pour répondre à la promotion de la langue française et des « valeurs partagées » par l'espace francophone. Or, les moyens pour arriver à cet objectif ont été révisés. **Plus opérationnel, le développement économique constitue également un canal efficace servant à la promotion de la Francophonie.** Cette orientation

stratégique est donc une réelle plus-value pour la Francophonie car elle présente un double intérêt tant en matière de développement pour les pays que pour la Francophonie elle-même puisqu'elle devient un vecteur servant à la promouvoir auprès des populations

Depuis le sommet de Dakar de 2014, le nouveau cadre stratégique de la Francophonie a, ainsi, été établi pour la période 2015-2022. Désormais, la stratégie économique en constitue une part importante, tout comme les stratégies jeunesse et numérique qui y sont étroitement liées. En effet, le développement économique implique également l'éducation et la formation auxquels les outils numériques peuvent contribuer. Suivant ces grandes lignes, l'OIF entend soutenir la création de richesses, la diversification des productions, l'équité dans les échanges, l'esprit d'entreprise et l'innovation, créateurs d'emplois décents en particulier pour les jeunes et pour les femmes. La priorité est donnée aux pays et régions francophones du continent africain qui ont engagé une transformation structurelle de leurs économies. Et, comme l'a souligné Mme Caroline Malausséna, déléguée aux affaires francophones, même si « *certaines pays ont tendance à considérer que c'est à eux que cette action économique doit avant tout bénéficier, la France est convaincue que les échanges sont mutuellement profitables* »⁽¹⁾.

Les rapporteurs souhaitent néanmoins insister sur la nécessité de **veiller à ce que la mise en œuvre de ces nouvelles orientations « économiques » soit un vecteur de promotion de la langue française et ne se fasse pas au détriment du soutien apportée à celle-ci**. Il ne faut pas créer d'opposition entre ces deux approches.

L'objectif « linguistique » devrait être plus que jamais affirmé au regard des enjeux, déjà soulignés, que représentent les évolutions démographiques de certaines zones de la Francophonie. Mais il n'incombait pas à la mission d'étudier plus avant cette question – même si elle est d'importance –, qu'il s'agit de l'évolution de la part des moyens mobilisés directement en faveur du soutien à l'apprentissage et à l'utilisation du français, de l'impact des autres actions sur cet objectif et des résultats obtenus par ces divers projets. On ne peut cependant ignorer qu'il existe toujours un risque de relégation des priorités historiques quand d'autres viennent à s'affirmer en période budgétaire contrainte.

Aussi, les rapporteurs soulignent-ils que le développement des formations techniques et professionnelles en français est une solution permettant de conjuguer promotion de la langue et développement économique, et l'une des pistes les plus prometteuses pour l'une et l'autre de ces cibles.

(1) Audition du 7 avril 2015

C'est, en tout état de cause, sur la base d'orientations stratégiques partagées qu'un message politique clair sur ce que doit être l'action de la France – ce qu'elle doit financer comme action et dans quel objectif – peut et doit être porté.

2. Une ambition qui doit être portée par des priorités affirmées

La politique de la Francophonie recouvre de multiples dimensions multilatérales et bilatérales, linguistiques, culturelles, politiques et maintenant économiques. **Ces approches pourtant complémentaires peuvent entrer en concurrence lorsque les moyens sont toujours plus rationnés.**

Dans ce contexte, poser la question des convergences, de la mise en commun des moyens d'action et de la meilleure répartition entre les différentes interventions pour définir des priorités est incontournable et de plus en plus prégnant. Par ailleurs, la cohérence dans la hiérarchisation des priorités de la stratégie française en faveur de la Francophonie doit être visible pour ne pas laisser penser que ses choix budgétaires traduiraient un simple désengagement.

a. La coordination des actions ministérielles, gage d'efficacité

Le soutien aux activités francophones s'opère *via* des financements multiples, des actions bilatérales ou multilatérales dans lesquels interviennent plusieurs ministères, à titre principal le MAEDI, mais aussi les ministères de la culture et communication, de l'éducation nationale ainsi que de l'enseignement supérieur et de la recherche (MENESR) ⁽¹⁾.

Les affaires francophones relèvent au sein du *ministère des affaires étrangères et du développement international* de deux directions différentes. En effet, outre la gestion des relations institutionnelles, il revient à la Délégation aux affaires francophones (DAF) de définir le cadre stratégique vis-à-vis de l'OIF et de ses quatre opérateurs – auprès desquels elle représente la France – et à la DCUR de travailler directement avec l'OIF et ses opérateurs sur les programmes destinés à promouvoir le français ou la préparation d'événements internationaux comme le forum de la langue française. La DCUR traite en particulier pour le MAEDI de l'audiovisuel extérieur, donc de TV5 monde.

Ces directions travaillent aussi avec les directions géographiques ainsi qu'avec la direction de la coopération de sécurité et de défense chargée de former les militaires dans les pays francophones.

Mme Anne Grillo, directrice de la coopération culturelle, universitaire et de la recherche au MAEDI a précisé lors de son audition que « *Les deux approches sont (...) très complémentaires et les deux directions travaillent très étroitement l'une avec l'autre au quotidien.* ». Par exemple, la DCUR apporte

(1) Pour une présentation générale de leur action, se reporter à l'avant-propos du rapport.

l'expertise nécessaire à la DAF pour nourrir sa stratégie et, inversement, la DAF le soutient dans la préparation d'événements internationaux.

Il est évident qu'**une collaboration étroite est incontournable non seulement entre ces deux directions, mais aussi de la même manière avec les autres ministères**, même si leurs contributions ne représentent que 1,48 % de l'ensemble des contributions de la France.

En effet, collaborant à la promotion du français, le *ministère de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche* « *entretient des relations naturellement importantes avec l'AUF* ». Il dit aussi soutenir financièrement l'AIMF, même si ses contributions ont fortement diminué depuis cinq ans. Enfin, si le ministère ne verse plus de subvention à l'OIF, il est en relation avec sa direction de l'éducation et de la jeunesse et a été associé à la préparation de sa nouvelle programmation.

Au sein du *ministère de la culture et de la communication*, la sous-direction des affaires européennes et internationales est chargée de coordonner son action internationale et dispose d'un budget d'intervention sur le programme 224 *Transmission des savoirs et démocratisation de la culture* qui lui permet de soutenir des projets à caractères internationaux répondant aux objectifs du ministère, que ces projets se déploient dans un cadre bilatéral ou international, qu'ils soient portés par des acteurs institutionnels ou associatifs. Sur le plan de la Francophonie, la sous-direction intervient financièrement de deux manières : elle verse à l'OIF une subvention fléchée vers des projets liés à la diversité culturelle et met en œuvre des programmes d'accueil spécifiques à destination des professionnels de la culture du monde francophone. Si l'expertise du ministère lui donne toute légitimité pour intervenir dans la politique francophone de la France, ses contributions budgétaires très minoritaires limitent, de fait, ses capacités d'influence.

A fortiori pour sa délégation à la langue française et aux langues de France, dont le champ d'action est, au demeurant, limité au territoire français.

Si la DAF travaille avec l'OIF et plusieurs de ses opérateurs dans un partenariat stratégique de défense du français, M. Jean-François Baldi, le délégué général adjoint à la langue française et aux langues de France, a toutefois **regretté devant la mission l'absence de coordination stratégique à proprement parler entre la délégation et le ministère des affaires étrangères** même si : « *nous nouons avec lui, et souvent d'autres acteurs, une collaboration confiante sur des projets précis. (...) J'ai cependant l'impression que nos relations avec le ministère des affaires étrangères sont moins denses qu'au moment où je suis arrivé à mon poste il y a une dizaine d'années. La langue française n'est peut-être pas une de ses priorités.* »

À l'exception des relations avec TV 5 Monde, pour lesquelles M. Berthelot, directeur général adjoint des médias et industries culturelles du ministère de la culture, indique que : « *Le MCC et le ministère des affaires étrangères et du développement international (MAEDI) avancent de concert [à TV5 Monde], le premier gérant surtout les programmes et les finances, quand le second traite des enjeux géographiques, stratégiques et de Francophonie.* », **la coordination des stratégies, des décisions, et a fortiori des financements, ne semble, en tout état de cause, guère structurée entre le MAEDI et le ministère de la culture.**

Elles pourraient être inexistantes entre le MAEDI et le ministère de l'éducation nationale. En tout cas, ni l'un ni l'autre ne fait état de concertation entre eux.

Enfin, en termes de pilotage, il faut rappeler que si **la secrétaire d'État au développement et à la Francophonie** donne l'impulsion politique, oriente et suit les opérateurs nationaux et internationaux relevant du MAEDI, et soutient, aux côtés de l'OIF, l'émergence d'une voix francophone dans les débats internationaux, il n'est **pas**, toutefois, **dans ses attributions de coordonner les actions des autres ministères en faveur de la Francophonie.**

Une plus grande coordination interministérielle donnerait plus de lisibilité à la répartition des moyens étatiques, aux renforcements ou aux réductions opérés sur les budgets ministériels et, par suite, sur les moyens alloués aux organismes tous canaux confondus.

b. La définition de priorités dans les choix opérés

On peut s'interroger sur le point de savoir si cette diversité des acteurs – ne serait-ce qu'au sein des ministères – n'est pas un des facteurs qui contribue à ce que l'effort budgétaire imposé – il est vrai – à l'ensemble du budget du MAEDI, n'apparaisse **comme appliqué globalement à l'ensemble des organismes** (hors TV5 Monde et l'APF) **sans qu'un choix soit opéré de façon lisible dans la priorisation des actions bénéficiant des financements français.**

Pourtant, dans un contexte de contrainte budgétaire, il est clair que des choix seront inévitables, et même sans doute indispensables si l'on veut pouvoir fonder une action cohérente sans laisser penser que la France se désengage.

C'est d'autant plus nécessaire que, compte tenu de la diversité des structures, de leur surface financière et des différences dans leur mode de financement – notamment dans leur capacité à mobiliser des financements extérieurs, qui est très variable d'un organisme à l'autre –, **à taux d'effort équivalent, l'impact est, en réalité, très différent.**

Comme l'a montré l'analyse de l'impact des diminutions de leurs ressources sur les dépenses de l'OIF et des opérateurs de la Francophonie, si certains sont « à l'étiage » (tels l'AIMF ou l'AUF *cf. partie II-C*), **d'autres auront moins de difficultés à absorber un resserrement de leurs ressources publiques.**

Pour cela, il est clair que les résultats obtenus par chacun et le suivi de leur gestion – outre qu'il est en soi une source potentielle d'économies – devraient ici servir d'outil de pilotage. D'où l'importance du pilotage par conventionnement et l'intérêt de la démarche d'évaluation lancée par le ministère des affaires étrangères.

La France pourrait conditionner le maintien de son niveau d'aide sur plusieurs années à la poursuite des efforts des opérateurs de rationalisation de leurs coûts de fonctionnement afin que leur part reste contenue, voire diminue par rapport aux dépenses d'intervention.

Dans la mesure où cette dimension peut peser sur la définition des actions et des stratégies de ses partenaires, **la France pourrait aussi être amenée à moduler ses aides en fonction de ses priorités géographiques.**

En tout état de cause, **il est indispensable que le Gouvernement définisse des critères de pertinence (au-delà des indicateurs budgétaires) qui permettent d'adapter les niveaux de subvention à ses priorités.**

3. Une meilleure articulation des actions bilatérales et multilatérales pour éviter les redondances et gagner en efficacité

• **Le travail en commun de l'OIF et ses opérateurs et entre l'ensemble des opérateurs de la Francophonie s'est progressivement imposé.**

Au-delà du rôle traditionnel d'animation de la coopération francophone multilatérale qu'assure son *secrétariat général*, notamment au sein du *conseil de coopération* de la Francophonie, l'OIF partage désormais 16 programmes avec l'AUF, 19 avec TV5 Monde, 14 avec l'AIMF, 11 avec l'Université Senghor et 15 avec l'APF, et de nombreuses actions sont conduites en coordination avec le réseau des alliances françaises. À cela s'ajoutent des activités ponctuelles menées avec la délégation générale à la langue française et aux langues de France, comme, par exemple, le soutien à l'élaboration des activités multilingues dans le cadre des Jeux olympiques ou de la Semaine de la langue française et de la Francophonie.

L'OIF envisage d'ailleurs l'élaboration d'une programmation commune avec ses opérateurs et a entrepris des démarches en vue de s'ouvrir à de nouvelles opportunités de coopération bilatérale et multilatérale, y compris auprès du secteur privé.

Par ailleurs, **elle partage des actions avec d'autres institutions compétentes** en matière de développement comme les initiatives bilatérales de l'AFD. C'est ainsi que M. Ouane souligne que l'OIF « *a obtenu des financements de l'AFD sur des programmes comme l'IFADEM, programme de formation à distance des enseignants, qui bénéficie de 4,5 millions d'euros de l'Agence sur trois ans, ainsi que sur le programme ELAN-Afrique* ».

Il n'est pas possible de dresser le bilan de l'ensemble des coopérations entre opérateurs, plus ou moins formalisée, mais la volonté de l'approfondir semble partagée.

L'AUF témoigne qu'au moins, « *la synergie est quotidienne entre les différents opérateurs de la Francophonie. Au niveau central, il existe un conseil de coopération et nous nous voyons régulièrement au Conseil permanent de la Francophonie.* »⁽¹⁾. De même, le recteur de l'Université Senghor précise que : « *Nous entretenons une coopération très étroite avec différents opérateurs. Le conseil de coopération de l'OIF se réunit très régulièrement en présence de sa secrétaire générale afin de déterminer ce que ces opérateurs peuvent faire ensemble.* »

- Une synergie avec les actions bilatérales qui se renforce.

La secrétaire d'État faisait part à la mission de « *la 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.* ».

Ceci s'avère particulièrement indispensable en matière de promotion du français qui comme d'autres politiques de la Francophonie s'appuie sur le soutien à la Francophonie multilatérale mais aussi sur des actions bilatérales combinant la coopération avec les autorités locales pour développer le français dans leur système éducatif et une activité directe d'enseignement grâce au réseau culturel et au réseau d'établissements scolaires à l'étranger.

Il est essentiel que l'action de l'OIF (pour qui cela reste sa vocation historique) **et celles des opérateurs de la Francophonie que sont TV5, l'AUF et l'université Senghor soient articulées avec les efforts budgétaires qui y sont directement consacrés par l'État français.** L'OIF en tant que telle ne participe pas à des opérations bilatérales menées par le Secrétariat d'État à la Francophonie par le biais de subventions. Mais c'est bien par **la mise en place d'actions communes et cohérentes**, comme c'est le cas par exemple en matière d'enseignement numérique et à distance que la France, l'OIF et les opérateurs français peuvent mener des actions coordonnées.

(1) Audition de M. Cerquiglini.

Ce souhait d'une collaboration active avec l'OIF en faveur du développement des politiques d'éducation, de jeunesse et de sport dans l'espace francophone, en particulier pour favoriser l'alphabétisation, le vivre ensemble, l'engagement citoyen et la mobilité des jeunes a été affirmée par Mme Annick Girardin à la mission. Elle s'inscrit dans la suite de l'effort « *consistant à définir une définition commune des évolutions globales et des objectifs stratégiques à dix ans* » pour définir des priorités en cohérence avec les opérateurs de la Francophonie et avec une approche interministérielle.

La mission se félicite de cette démarche qui tend à développer des approches réunissant l'ensemble des acteurs nationaux et extérieurs potentiellement concernés, et **recommande la recherche systématique d'une coordination des actions multilatérales et bilatérales, gage d'efficacité et d'économies**

4. Pour une plus grande visibilité des actions en faveur de la Francophonie

On a vu, à l'examen des contributions versées aux organismes, la difficulté d'avoir une vision consolidée des crédits budgétaires versés à l'OIF et aux opérateurs de la Francophonie et de leur évolution.

L'exercice s'avère encore plus délicat si l'on considère l'ensemble des politiques qui concourent, à un titre ou à un autre, à cet objectif.

On peut, néanmoins, considérer que **l'effort budgétaire global de mobilisation en faveur de la Francophonie s'établit à environ 700 millions d'euros**⁽¹⁾.

Si la contribution française à l'OIF est importante, elle représente, malgré tout, moins d'un cinquième de cet effort global qui comprend aussi :

– outre les **130 millions d'euros** aux opérateurs de la Francophonie, dont l'OIF, et les **7 millions d'euros** alloués au réseau Alliance française (hors des personnels mis à disposition),

– **420 millions d'euros consacrés au réseau scolaire qui sont donc versés à l'Agence pour l'enseignement du français à l'étranger (AEFE)** et qui représentent la principale contribution de la France ;

– **23 millions d'euros** de crédits déconcentrés attribués au réseau culturel dans le cadre du programme 185 *Diplomatie culturelle et d'influence* de la mission *Action extérieure de l'État* ;

– auxquels il convient d'ajouter **120 millions d'euros** que l'AFD consacre au soutien aux systèmes éducatifs francophones.

(1) Mme Anne Grillo, 6 mai 2015.

Ce point a été souligné par la Secrétaire d'État : « *Ces efforts en matière d'apprentissage de la langue française à l'étranger relèvent (...) 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.* »

Indirectement, c'est l'ensemble de la diplomatie d'influence dans ses composantes audiovisuelle, culturelle et universitaire (écoles, lycées français, instituts et alliance française, grands événements culturels...) qui contribue aussi à la promotion du français, ce qui suppose une **convergence** affirmée des actions : « *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* » ⁽¹⁾.

Les rapporteurs considèrent, d'une part, que la globalité des investissements opérés en faveur de la Francophonie devrait être mieux mise en avant, afin, notamment, d'éviter que la France, au vu de l'évolution de ses subventions, ne paraisse se désengager de cette politique, alors que la promotion du français reste une priorité constante et que la Francophonie offre une approche globale.

Ils insistent, d'autre part, sur la nécessité que la hiérarchisation des priorités de la stratégie française en faveur de la Francophonie soit plus visible et plus cohérente. C'est, notamment, une condition indispensable à la lisibilité et à l'efficacité des arbitrages relatifs à la répartition des moyens étatiques.

(1) Audition de Mme Annick Girardin.

EXAMEN EN COMMISSION

La Commission examine le rapport d'information de la Mission d'évaluation et de contrôle (MEC) sur les financements et la maîtrise de la dépense des organismes extérieurs de langue française (MM. Jean-François Mancel, Jean-René Marsac et Pascal Terrasse, rapporteurs).

M. Pascal Terrasse, rapporteur. Pour mener sa politique de promotion de la langue française et de développement de la francophonie, la France, au-delà de sa politique bilatérale, s'appuie sur des organismes internationaux, dont d'autres États ou gouvernements sont partie prenante ou qui relèvent de droits étrangers, à savoir l'Organisation internationale de la francophonie (OIF) et ses opérateurs – l'Agence universitaire de la francophonie (AUF), l'université Senghor d'Alexandrie, l'Association internationale des maires francophones (AIMF), TV5 Monde –, ainsi que l'Assemblée parlementaire de la francophonie (APF), et le réseau des alliances françaises et sa fondation, l'Alliance française.

Bien que les contributions de la France aient reculé ces dernières années, à l'exception de celles versées à TV5 Monde, l'État apporte directement à ces organismes 140 millions d'euros par an de crédits budgétaires.

La première étape pour apprécier la pertinence de ces investissements pour notre pays était d'évaluer le bon usage des moyens publics qui leur sont alloués. La mission d'information et de contrôle (MEC) s'est donc attachée à étudier deux aspects : d'une part, la façon dont sont employées les ressources apportées à ces organismes et la mesure dans laquelle la gestion et les arbitrages opérationnels de ceux-ci sont lisibles pour leurs bailleurs de fonds, et, d'autre part, la façon dont les ministères responsables assurent leur double mission de recherche d'efficacité dans la mise en œuvre des politiques publiques et de suivi du bon emploi de l'argent public.

Notre mission a abordé ces questions sous un angle essentiellement budgétaire et gestionnaire. Elle a toutefois logiquement été amenée à se poser la question des outils et des stratégies développés par ces différents acteurs, extérieurs et nationaux, pour évaluer l'efficacité des actions financées et des arbitrages qui les ont déterminées.

Pour ce faire, la MEC a procédé à douze auditions, au cours desquelles elle a rencontré les différents organismes, les services ministériels les plus impliqués, ainsi que la secrétaire d'État en charge de la francophonie et du développement, Mme Annick Girardin. La mission a également adressé des questionnaires aux services ministériels intervenant de manière plus marginale. Nous tenons à remercier l'ensemble de nos interlocuteurs pour leur participation, alors même que la plupart de ces organismes ne sont pas soumis au contrôle du Parlement français.

En premier lieu, nous avons constaté que l'évolution à la baisse des subventions de la France a encouragé les opérateurs de la francophonie à faire évoluer leurs modes de financement et à optimiser leur gestion.

Notre premier constat a porté, toutefois, sur la difficulté d'identifier l'ensemble des contributions apportées par la France. Il n'existe pas de présentation consolidée des aides financières ni *a fortiori* de l'ensemble des investissements nationaux en faveur de la francophonie, alors que ceux-ci dépassent, selon les estimations, les 700 millions d'euros par an. C'est pourquoi la mission considère qu'il est indispensable de disposer d'un document budgétaire transversal qui conférerait une meilleure lisibilité à ces investissements.

Nous considérons, ensuite, qu'il serait légitime de rééquilibrer les contributions des pays partenaires auprès de certains organismes, à l'instar de ce qui a été fait pour TV5 Monde et l'OIF. Nous recommandons ainsi de faire en sorte que la France ne soit plus le seul État à financer l'APF.

Nous avons par ailleurs constaté que, si la maîtrise des ressources budgétaires allouées par la France a été motivée par la recherche d'économies, elle a agi comme un levier stratégique, donnant à l'État français des arguments dans ses négociations avec ses partenaires et obligeant ceux-ci à rechercher des modes de gestion et d'action plus efficaces. C'est le cas, par exemple, des campus Senghor, désormais largement financés par les pays bénéficiaires. La mission soutient donc la politique gouvernementale de maîtrise des ressources publiques affectées aux opérateurs, dans la mesure où elle conduit à une meilleure gestion des organismes et à une rationalisation de leurs dépenses de fonctionnement.

Si certains organismes sont extrêmement dépendants des ressources publiques, pour d'autres, comme l'OIF, des marges de progrès semblent cependant possibles dans la maîtrise des dépenses de fonctionnement. La mission soutient en conséquence la volonté de la France de ne pas voir augmenter le montant de ses contributions obligatoires dues à l'OIF.

De même, la mission encourage la diversification de leurs ressources qui a été entreprise par les opérateurs via le développement de partenariats public-privé. L'OIF s'est engagée dans cette voie mais en est encore au stade des discussions. Cela vaut pour les autres organismes également : on ne peut pas tout attendre de la ressource publique, il faut rechercher des opérateurs privés pour accompagner la francophonie.

M. Jean-René Marsac, rapporteur. Les opérateurs ont réalisé des progrès en termes d'évaluation mais ils sont encore insuffisamment dotés d'outils pour apprécier la qualité de leur gestion dans la durée et l'efficacité des actions financées. La mission souhaite donc la poursuite des efforts d'évaluation interne des opérateurs par la mise en place d'une comptabilité analytique et de processus d'évaluation dans l'esprit de la démarche de gestion par les résultats (GAR) entreprise par l'OIF.

En tout état de cause, même si les nombreuses initiatives des organismes en vue d'une plus grande efficacité et d'une meilleure maîtrise de leurs dépenses ont été exposées à la mission, en mesurer la réalité reste difficile.

Parmi les exemples les plus remarquables, nous tenons à souligner les résultats obtenus par TV5 Monde, dont la subvention a certes été consolidée mais qui a réussi à développer son autofinancement. On peut d'autant plus s'en féliciter que cet opérateur va avoir de lourdes charges nouvelles à assumer, en raison particulièrement de la cyber-attaque dont il a fait l'objet.

En tout cas, une plus grande transparence vis-à-vis de la représentation nationale sur le coût réel des actions des organismes et leur impact devrait pouvoir être assurée par le suivi et le contrôle effectués par les services ministériels. C'est pourquoi nous nous félicitons que le ministère des affaires étrangères aie lancé une évaluation stratégique de l'OIF, et nous

recommandons que celle-ci soit effectivement utilisée en appui d'une priorisation des choix budgétaires de la France qui tienne compte de l'efficacité des actions financées.

Si la contrainte budgétaire a eu un effet positif, son impact a varié selon la taille des organismes et leurs possibilités d'adaptation. Certains s'interrogent désormais sur leurs développements futurs, d'autres sur le maintien même du niveau de leur action, voire la poursuite de leur activité, si le recul devait s'accroître. Et si la France reste un contributeur de poids, et toujours le premier, son désengagement pourrait finir par menacer sa capacité d'influence ou son lien avec les organismes concernés, et par suite la cohérence de leur action avec la stratégie extérieure française.

Il revient donc au Gouvernement de préserver le bon équilibre entre l'optimisation des moyens publics et la préservation de l'efficacité des leviers d'action que représentent ces organismes pour la politique francophone de notre pays. Cela revient à dire que les choix budgétaires devraient être mieux priorisés. La mission souligne en particulier l'importance de ne pas mettre en péril les alliances françaises, dont l'apport à la francophonie est supérieur aux ressources publiques, au fond assez modestes, qui leur sont consacrées – environ 7 millions d'euros de dotations répartis entre la Fondation, ses délégations générales et un peu moins de 300 associations locales, auxquels il faut ajouter près de 25 millions d'euros de charges salariales pour les personnels mis à la disposition de certaines d'entre elles.

La mission souligne également l'intérêt de favoriser un rapprochement entre l'AIMF et l'Association internationale des régions francophones (AIRF), qui leur permettrait de compléter et renforcer leurs capacités financières et leurs expertises respectives.

Plus généralement, la mission recommande d'améliorer la prévisibilité pluriannuelle des ressources versées par la France en s'appuyant sur les conventions d'objectifs et de moyens signées par les opérateurs, et de finaliser la contractualisation avec les alliances bénéficiant d'aides de notre pays.

M. Jean-François Mancel, rapporteur. Nous nous sommes interrogés sur la manière dont les différents ministères, ainsi que les organismes qui contribuent à la francophonie, assumaient leurs responsabilités dans ce domaine, et nous avons constaté une tendance à faire les choses chacun dans son coin, tant au niveau de la conception que de l'exécution et de l'évaluation. Ce travail manque de coordination.

La francophonie, ce ne sont pas seulement les moyens, à hauteur de 140 millions d'euros, dont disposent les organismes que nous avons étudiés plus particulièrement, mais aussi tout ce qui s'y ajoute, soit un montant total d'au moins 700 millions d'euros, dont les 120 millions que consacre chaque année l'Agence française de développement (AFD) aux établissements français. En tant qu'ancien rapporteur de la mission *Action extérieure de l'État*, je rejoins les propos de Pascal Terrasse au sujet des alliances françaises : il ne faut surtout pas continuer de nous retirer en termes d'investissement, car les alliances françaises jouent un rôle majeur en matière de francophonie. Or, l'on commence à percevoir chez elles un sentiment d'abandon.

Nous approuvons l'idée d'économies et d'efficacité, mais c'est un tort de vouloir réduire tous les budgets de manière identique, sans chercher à distinguer ceux qui méritent d'être encouragés et ceux qui doivent au contraire être un peu secourus pour faire mieux. Il faut que les ministères qui attribuent les subventions n'hésitent pas à faire des choix stratégiques, même si cela doit en peiner certains. La tentation est trop souvent

d'aligner tout le monde sur le même régime, passant à côté du soutien qui pourrait être apporté aux plus dynamiques et aux plus efficaces.

C'est pourquoi nous pensons qu'il faut aller le plus possible vers une forme de contractualisation, notamment par le biais de contrats d'objectifs et de moyens. La pluriannualité n'est pas simple, en raison du principe d'annualité budgétaire, mais elle sécurise les bénéficiaires, qui savent qu'ils recevront un soutien financier sur plusieurs années leur permettant de conduire des actions au moins à moyen terme, en contrepartie d'engagements en matière d'efficience. Ce serait un changement de culture dans la vision de l'État, un changement qui, ici comme ailleurs, est indispensable si nous voulons retrouver de l'efficacité.

Les actions multilatérales doivent par ailleurs être développées : c'est aussi un gage de coordination et d'efficacité. Dans une période de baisse des moyens, il faut également mieux faire connaître nos actions. L'éparpillement de moyens en diminution progressive conduit certains de leurs bénéficiaires à déclarer que la France abandonne la francophonie, alors que le chiffre de 700 millions que j'ai rappelé est loin d'être négligeable. Cela signifie qu'il faut que nous montrions mieux ce que nous faisons : bien faire et bien faire savoir.

Enfin, nous avons tous conscience que la francophonie ne peut plus être uniquement culturelle et que, si nous n'investissons pas le champ de l'économie, nous risquons de perdre de plus en plus de place par rapport à d'autres langues, au premier chef l'anglais. Nous devons être beaucoup plus présents dans le champ économique, même si les arbitrages sont difficiles, le champ culturel ne devant bien sûr pas être abandonné complètement. C'est dans l'enseignement technique et professionnel que la France gagnerait sans doute à investir davantage, afin de promouvoir la langue française par ce biais.

Les interlocuteurs que nous avons rencontrés sont tous des gens passionnés par leur cause. En revanche, il manque une certaine coordination et sans doute un véritable souffle en faveur de la francophonie, aujourd'hui quelque peu bloquée par un système bureaucratique qui ne lui permet pas de se manifester avec toute la force que l'on voudrait.

C'est la première fois qu'un rapport de fond est publié sur le sujet avec cette approche et je m'en félicite. Nous avons, en outre, eu à faire à des organismes qui ont leur quant-à-soi et considèrent qu'ils ne sont pas soumis au contrôle du Parlement français ; il a fallu faire preuve de diplomatie et apprendre à connaître ces motivations.

Mme Marie-Christine Dalloz, présidente. Nous avons entendu votre appel consensuel pour un nouveau souffle au profit de la francophonie. Vous souhaitez une amélioration de l'efficience, et dans un contexte de raréfaction budgétaire, il va en effet falloir produire des effets de levier afin de faire mieux avec les mêmes moyens. Vous appelez également une coordination de vos vœux, et cela me semble nécessaire pour permettre ces effets de levier. Vous préconisez une contractualisation à la manière des contrats pluriannuels d'objectifs et de moyens ; ne pourrions-nous pas innover et prévoir des bonifications dans le cas de partenariats avec le privé, que vous encouragez, et à l'inverse des réductions de crédits quand ces liens avec le privé font défaut ? Ce serait un bon message.

M. Jean Launay. J'ai été frappé par le vocabulaire très financier du rapport : « fonds dédiés », « fonds déliés », « rationnement budgétaire », « étiage » Plus trivialement, il aurait pu être écrit « du gras », ou bien « à l'os ». On voit bien en tout cas que c'est un des enjeux majeurs dans ces relations qui mêlent – c'est une difficulté – l'État et le secteur associatif.

Pour avoir fait quelques déplacements dans le cadre de groupes d'amitié, je suis d'accord sur le fait que les alliances françaises sont un instrument de rayonnement de la France. La langue est le socle minimum pour assurer le rayonnement économique d'un pays. Sans ce socle, on ne peut prétendre assurer une quelconque présence économique ; les entreprises françaises tournées à l'exportation ont besoin que notre langue soit, sinon pratiquée, du moins appréhendée à l'étranger.

Mme Véronique Louwagie. Le combat pour la langue française est un combat de tous les jours. On n'en parle pas assez régulièrement. Je suis d'accord qu'il faut définir des priorités, et qu'il nous manque de mieux faire connaître nos choix et nos actions. Le rapport indique que vous avez sollicité auprès du ministère des finances une évaluation globale, et que la demande est restée sans réponse car il n'existe pas de document budgétaire réunissant l'ensemble des contributions de la France aux organismes extérieurs de la francophonie. C'est très révélateur !

Vous avez souligné que, pour assurer un meilleur affichage, il fallait mettre fin à l'éparpillement. Avez-vous constaté des changements dans les implantations des bureaux à l'étranger : de nouvelles implantations sont-elles intervenues ces dernières années ? Des évolutions sont-elles prévues ? Avez-vous des souhaits à cet égard ?

M. Régis Juanico. On parle beaucoup, ces derniers jours, de travail politique transpartisan et, au sein de notre assemblée, de production de rapports consensuels tant dans leurs constats que dans leurs préconisations. La mission d'évaluation et de contrôle montre que cela est possible. Le rapport d'information qui nous est présenté est l'exemple de ce qui devrait être mis en valeur pour montrer que nous pouvons produire ensemble un travail de qualité.

La France est le principal acteur du financement de la francophonie, mais les Français sont très peu nombreux dans les instances qui agissent en faveur de la francophonie. Comment remédier à cette sous-représentation au regard des budgets débloqués par la France ?

M. Michel Vergnier. La situation de la francophonie dans le monde est très inégale : dans certains pays, tout est à faire, alors que, dans d'autres, la France dispose déjà d'une certaine aura et peut viser des objectifs plus ambitieux. Quel bilan faites-vous de la coopération décentralisée ? Il me semble par exemple que des réseaux spécifiques devraient être mis en place au niveau des nouvelles grandes régions qui poursuivront l'important travail déjà entamé à cette échelle territoriale.

M. Marc Goua. Le rayonnement d'un pays repose sur sa langue mais aussi sur son économie. À l'issue d'études brillantes en France, de nombreux étudiants originaires d'Afrique ne se voient pas proposer de postes qui leur conviennent – quand ils ne sont pas renvoyés du territoire. Ils finissent par fuir vers le Canada. La France aura donc investi des montants considérables, que vous pourrez ajouter à ceux que vous avancez, pour former ces jeunes, tout en renonçant à en tirer les bénéfices. Cette question mériterait d'être traitée.

M. Jérôme Lambert. Je le sais, nos trois rapporteurs partagent ma conviction que la culture et la langue françaises constituent un atout considérable pour que notre pays développe des relations avec le reste du monde. Je comprends leur souci de comptabiliser et de rationaliser les dépenses relatives à la francophonie, mais, je constate, lors de mes déplacements à l'étranger, que la politique de notre pays est souvent critiquée par ceux qui aiment notre pays car ils considèrent que la France n'en fait pas assez pour sa langue et sa culture, surtout en comparaison avec l'action menée par d'autres. Certains pays n'existaient pas sur la scène internationale il y a à peine vingt ans – je pense au développement des instituts Confucius chinois – mais d'autres y sont déjà bien présents depuis longtemps comme l'Allemagne, l'Espagne, et je ne cite même pas le cas de la langue anglaise.

Nos concurrents dans le domaine culturel et linguistique le sont aussi sur le plan commercial et industriel. La France n'est plus seule à comprendre l'enjeu économique sous-tendu par les relations culturelles. Il est donc nécessaire de dépasser la seule approche comptable, mais je sais que c'est également la conviction de nos rapporteurs.

M. Pascal Terrasse, rapporteur. Monsieur Launay, c'est le rôle de la mission d'évaluation et de contrôle de la commission des finances d'adopter une approche financière. Nous aurions souhaité traiter des orientations politiques de la France en matière de politique étrangère, de l'engagement de notre pays en faveur de la langue française, mais telle n'était pas notre mission. De son côté, la commission des affaires étrangères a déjà travaillé sur ces sujets.

S'agissant de la politique de notre pays en matière de francophonie, il faut faire la différence entre l'espace francophone dans lequel s'inscrit l'action d'institutions comme l'OIF ou l'APF, et les autres zones du monde. Au Brésil et en Chine, qui se situent en dehors de l'espace francophone, l'on sait que la langue française est en croissance. La question est posée de savoir si, à terme, le développement de la francophonie aura lieu à l'intérieur ou à l'extérieur de l'espace francophone traditionnel. D'ici à 2030-2050, il semble que l'on compterait 700 millions de locuteurs en français dans le monde ; sur population totale de sept milliards d'individus, c'est énorme !

L'enjeu est considérable pour notre pays et amène à poser la question de la francophonie économique. Marc Goua a eu raison de noter le lien entre langue et économie. Lors du dernier sommet de la francophonie au Sénégal, les chefs d'État et de gouvernement l'ont bien compris en décidant d'adopter une stratégie économique.

Jérôme Lambert a souligné à juste titre les jeux d'influences entre un certain nombre de pays. Les instituts Cervantes, Goethe, Confucius ou le *British Council* sont tous très engagés sur le terrain, et une compétition existe bien entre les langues. La force de la langue française réside peut-être dans sa capacité à s'insérer dans un dispositif qui vise au multilinguisme, à la différence de pays qui ont une vision très hégémonique de leur propre langue.

Monsieur Juanico, la France est trop peu présente dans les institutions de la francophonie. Il s'agit d'une question essentielle. Jusqu'à sa nomination il y a quelques jours comme ambassadeur à Djibouti, M. Christophe Gilhou, directeur de la paix, de la démocratie et des droits de l'homme, était le seul Français à détenir un poste de direction au sein de l'OIF. Aujourd'hui, il n'y a donc plus aucun Français à ce niveau au sein de cette organisation, ce qui n'est pas bon pour l'influence de notre pays. Au-delà de la francophonie, la question se pose dans de nombreuses organisations internationales où nous sommes trop peu présents. Le faible nombre de hauts fonctionnaires français dans ces institutions résulte sans doute d'un problème de gestion des ressources humaines du côté de notre administration.

Monsieur Vergnier, la mutualisation des efforts des organismes de coopération décentralisée est bien l'une de nos préoccupations. Nous souhaitons en conséquence qu'un rapprochement ait lieu entre l'AIMF et l'AIRF.

Madame la présidente, il y a unanimité pour réclamer une contractualisation, même si la règle de l'annualité budgétaire incite à la prudence. Nous pouvons néanmoins nous fixer un objectif, comme cela se fait pour les CPOM. Vous proposez d'attribuer un *bonus* en cas de gestion rigoureuse et de recherche active de partenariats privés et, à l'inverse, un *malus*, en cas de mauvaise gestion et de manque d'entrain à trouver ces partenaires. Pourquoi pas ? La démarche est tout de même un peu brutale et, en tout état de cause, elle ne serait pas possible pour les institutions, comme l'Assemblée parlementaire de la francophonie, qui n'ont pas la possibilité d'utiliser des fonds privés.

M. Jean-René Marsac, rapporteur. En 2013, j'appartenais à la mission d'information de la commission des affaires étrangères sur la francophonie, présidée par François Rochebloine, dont le rapporteur était Pouria Amirshahi. Nous avons abordé la francophonie, non pas comme nous le faisons aujourd'hui, sous l'angle de la gestion, mais en nous intéressant aux orientations des politiques menées et aux choix stratégiques.

L'articulation entre l'apprentissage de la langue et le développement économique passe par la formation professionnelle. Nous le soulignons déjà dans le rapport d'information de la commission des affaires étrangères publié en janvier 2014 ; nous faisons le même constat aujourd'hui. Par ailleurs, le fait que l'université Senghor du Caire forme des cadres et des fonctionnaires des pays africains donne une véritable impulsion à une francophonie opérationnelle.

Nous devons veiller à ne pas nous intéresser exclusivement à une francophonie culturelle et aux formations savantes de haut niveau car cela laisserait le champ libre aux anglophones dans le monde des affaires et du *business*. Pour les jeunes générations africaines et celles d'autres continents, il est essentiel d'ancrer, plus fortement qu'aujourd'hui, l'usage du français comme un vecteur d'échanges économiques. Évidemment, il faut que nous soyons attentifs à ce qu'une action ne se fasse pas aux dépens d'une autre.

Le rapport d'information souligne la nécessité que les ministères concernés affichent davantage leurs priorités. À titre personnel, je répète qu'il serait sans doute utile de mener des stratégies régionales un peu différenciées – cela devrait se faire dans le cadre multilatéral qui caractérise la francophonie. L'affaiblissement des moyens rend aujourd'hui nécessaires certains ciblage géographiques.

Nous avons aussi indiqué dans le rapport d'information qu'il était souhaitable de renforcer l'articulation des actions menées par les maires des grandes villes francophones, les régions, et l'État. Il est également nécessaire que ces acteurs affichent davantage leurs priorités.

M. Jean-François Mancel, rapporteur. Un champ d'action considérable est encore ouvert pour les collectivités territoriales. Autrefois, les actions de coopération qu'elles pouvaient entreprendre étaient excessivement mal vues par le Quai d'Orsay. L'État avait tendance à considérer qu'elles venaient se mêler de questions qui ne les regardaient pas. Les choses ont un peu évolué, et cette évolution doit se poursuivre, car les collectivités disposent d'une réelle capacité d'action en matière de diffusion de la langue française.

Les bonnes idées et les intentions positives sont finalement nombreuses, mais un problème de leadership se pose pour que soit insufflé le dynamisme nécessaire. Qui peut avoir l'autorité technique, administrative et morale pour jouer ce rôle et surmonter les obstacles ? J'ai pour ma part toujours été déçu de constater que les secrétaires d'État en charge de la francophonie n'avaient en aucun cas la capacité de faire passer leurs idées ni celle de jouer un véritable rôle de coordinateur, de fédérateur ou d'animateur.

Monsieur Lambert, votre message porte au-delà du champ du travail de la MEC – cela dit, j'avoue qu'il nous est arrivé de franchir nous-mêmes certaines limites. En période de régime amincissant nous recommandons des efforts en matière de musculation. Lorsqu'elles voient diminuer les aides financières qu'elles reçoivent, nous demandons aux institutions de faire preuve de plus d'efficacité. Comme le suggérait Marie-Christine Dalloz, selon les institutions, il doit être possible, dans le cadre d'une contractualisation pluriannuelle, d'inciter une institution à faire des efforts en échange d'un financement majoré.

Comme vous, monsieur Lambert, je crois que si l'on veut sérieusement relancer une véritable politique de la francophonie, il faut incontestablement faire plus. À l'étranger, je ressens moi aussi que beaucoup de nos amis francophones se demandent aujourd'hui si les Français « en veulent encore ».

La commission autorise la publication du rapport d'information de la mission d'évaluation et de contrôle sur les financements et la maîtrise de la dépense des organismes extérieurs de langue française, en application de l'article 145 du Règlement.

LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES ET COMPTES RENDUS DES AUDITIONS

Audition du 7 avril 2015

- Mme Caroline Malaussena, déléguée aux affaires francophones du ministère des affaires étrangères et du développement international, Mme Béatrice d’Huart, son adjointe, et M. Johan Schitterer, responsable des relations avec les organisations multilatérales 139

Auditions du 6 mai 2015

- Mme Anne Crozat, sous-directrice des affaires européennes et internationales, et M. Jean-François Baldi, délégué général adjoint à la Langue française et aux langues de France, du ministère de la culture et de la communication 150
- Mme Anne Grillo, directrice de la coopération culturelle, universitaire et de la recherche au sein de la direction générale de la mondialisation, du développement et des partenariats du ministère des affaires étrangères et du développement international, M. Laurent Gallissot, chef de la mission de la langue française et de l’éducation, et M. Pascal Lemaire, adjoint au chef de la mission des échanges culturels et de l’audiovisuel extérieur 156

Auditions du 7 mai 2015

- MM. Ludovic Berthelot, sous-directeur de l’audiovisuel à la direction générale des médias et des industries culturelles (DGMIC) du ministère de la culture et de la communication, Romain Laleix, chef du bureau de l’audiovisuel public, et Benoît Lecerf, chargé de mission au bureau de l’audiovisuel public 166
- M. Yves Bigot, directeur général de TV5 Monde, M. Thomas Derobe, secrétaire général, et Mme Liliane Delassaussé, secrétaire général adjoint et directrice de la gestion et des finances 173

Audition du 19 mai 2015

- M. Pierre Baillet, secrétaire permanent de l’Association internationale des maires francophones (AIMF) 182

Audition du 21 mai 2015

- M. Albert Lourde, recteur de l’Université Senghor d’Alexandrie 190

Audition du 3 juin 2015

- M. Jean-Claude Jacq, secrétaire général de la Fondation Alliance Française, Mme Marie Grangeon-Mazat, déléguée Afrique, Amérique Latine et Caraïbes – partenariats institutionnels, et M. Zahid Cassam-Chenai, responsable administratif..... 199

Auditions du 17 juin 2015

- M. Adama Ouane, Administrateur de l'Organisation internationale de la Francophonie (OIF), M. Nicolas Simard, directeur de la planification et de l'évaluation, Mme Ollia Ardanaz-Reca, conseillère juridique, M. Étienne Alingue, directeur de l'administration et des finances, M. Nicodème Adzra, sous-directeur du budget, de la comptabilité et des finances, M. Hervé Barraquand, chargé de mission auprès de l'Administrateur 208

Auditions du 18 juin 2015

- M. Bernard Cerquiglini, recteur de l'Agence universitaire de la Francophonie (AUF), M. Jacques Ballu, directeur des finances, Mme Aïcha Moutaoukil, chargée de mission pour les relations avec les institutions de la Francophonie. 220

Auditions du 8 septembre 2015

- Mme Annick Girardin, Secrétaire d'État au développement et à la Francophonie auprès du ministre des affaires étrangères et du développement international, accompagnée de M. Dominique Delpuech, conseiller Francophonie économique et culturelle, et de M. Laurent d'Ersu, conseiller Francophonie et Afrique, au cabinet de la Secrétaire d'État, Mme Caroline Malaussena, déléguée aux affaires francophones, Mme Delphine Lida, déléguée adjointe aux affaires francophones, Mme Orlane Valentin, rédactrice à la Mission de la langue française et de l'éducation 229
- M. Didier Le Bot, secrétaire général administratif de l'Assemblée parlementaire de la Francophonie (APF) 236

Audition du 7 avril 2015

Mme Caroline Malaussena, déléguée aux affaires francophones du ministère des affaires étrangères et du développement international, Mme Béatrice d’Huart, son adjointe, et M. Johan Schitterer, responsable des relations avec les organisations multilatérales.

M. Pascal Terrasse, président et rapporteur. La commission des Finances a décidé de créer une mission d’évaluation et de contrôle (MEC) relative aux financements et à la maîtrise de la dépense des organismes extérieurs de langue française. Cette mission est amenée à faire le point sur les actions en faveur du développement de la langue française et de la francophonie menées par les organismes partenaires auxquels l’État français verse des crédits budgétaires ou apporte d’autres formes de soutien – moyens matériels ou humains – pour les aider à accomplir leur tâche. L’existence de cette contribution justifie que le Parlement s’intéresse à la manière dont ces organisations utilisent les ressources mises à leur disposition. Cette mission sera menée par trois co-rapporteurs : moi-même rapporteur spécial pour l’action extérieure de l’État, M. Jean-François Mancel, rapporteur spécial sur les crédits de la mission *Aide publique au développement*, et M. Jean-René Marsac, membre de la commission des Affaires étrangères.

Nous commençons nos travaux par l’audition de responsables de la direction des Nations unies, des organisations internationales, des droits de l’homme et de la francophonie du ministère des Affaires étrangères et du développement international. Madame Malausséna, vous avez la parole pour une présentation générale de votre mission.

Mme Caroline Malausséna. Outre Béatrice d’Huart qui travaille sur les questions francophones depuis quatre ans et Johan Schitterer qui fait partie de l’équipe depuis trois ans, la Délégation aux Affaires francophones compte un autre rédacteur, Lucien Bruneau, qui s’occupe des questions économiques. Je suis moi-même arrivée à la délégation il y a un an et demi.

La Délégation aux affaires francophones s’occupe de la Francophonie, avec un grand F, qui renvoie à une dimension institutionnelle, et non de la francophonie – voire de la francophilophonie, notion chère à Jacques Attali – qui désigne, bien plus largement, la défense de la langue française en France et dans le monde. Rattachée à la direction des Nations unies, des organisations internationales, des droits de l’homme et de la francophonie, elle gère la relation avec l’Organisation internationale de la Francophonie (OIF) – dont le siège se trouve à Paris – et ses quatre opérateurs : l’Agence universitaire de la francophonie (AUF), l’université Senghor d’Alexandrie, l’Association internationale des maires francophones (AIMF) et TV5 Monde. Je n’aborderai pas cette dernière car, au sein du ministère des Affaires étrangères, l’audiovisuel extérieur est traité par la direction générale de la mondialisation, et la contribution budgétaire est versée à TV5 Monde par le ministère de la Culture. Quant à l’Association parlementaire de la francophonie (APF), la vigie démocratique du système, son rôle ne se réduit pas à celui d’un simple opérateur.

Comment fonctionne notre relation avec les institutions de la Francophonie ? Comment la France fait-elle entendre sa voix et ses préoccupations ? Comment décide-t-elle de ses contributions ? Que représentent, budgétairement, les acteurs de la francophonie institutionnelle ?

Les crédits alloués aux acteurs de la Francophonie par le ministère des Affaires étrangères et du développement international – y compris les contributions statutaires à l'OIF – relèvent du programme 209, action 5 *Coopération multilatérale*, qui renvoie aux actions de coopération et de développement international auxquelles la Francophonie était historiquement rattachée. Au cours des dernières années, ces crédits ont connu une baisse sensible, passant de 56 millions d'euros dans le projet de loi de finances (PLF) pour 2011 à 50,4 millions dans le PLF pour 2014 et à 49,4 millions dans le PLF pour 2015. À ces crédits il faut ajouter le loyer de la Maison de la Francophonie – le siège de l'OIF, situé avenue Bosquet depuis 2010. Les crédits de paiement correspondants s'élèvent dans le PLF pour 2015 à 5,5 millions d'euros. En 2014, la France a contribué à hauteur de 40 % au budget de l'OIF, qui s'élève à 72 millions d'euros au total, et à hauteur de 65 % à celui de l'AUF, qui atteint 37 millions d'euros. Pour l'université Senghor d'Alexandrie, la contribution de la France s'élève à 55 % sur un budget d'un peu moins de 3 millions d'euros ; elle atteint 20 % pour le budget de programmation de l'AIMF. Enfin, la subvention versée à l'APF représente cette année 117 000 euros.

M. Pascal Terrasse, président et rapporteur. Le pourcentage que vous évoquez inclut-il la partie obligatoire de la participation de la France au budget de l'OIF ?

Mme Caroline Malausséna. Les 40 % renvoient à l'ensemble de la contribution française qui se décompose en une part statutaire et une part volontaire.

En 2015, le budget de l'OIF s'élève à 72,5 millions d'euros et provient des contributions statutaires des États – pour 54 % –, des contributions volontaires – pour 28 % –, de quelques contributions exceptionnelles à des programmes particuliers – pour 9 % – et des reports budgétaires d'une année sur l'autre. Comme dans toutes les organisations internationales, la contribution statutaire des États est calculée en tenant compte de plusieurs paramètres tels que le produit intérieur brut (PIB), le PIB par habitant et, pour les pays les plus pauvres, l'endettement. Avec 14 millions d'euros en 2014, la France est le premier contributeur pour cette part obligatoire, le Canada suivant en deuxième position. Ce système de calcul est le même pour tous les États membres, sauf les observateurs qui versent une contribution forfaitaire. Il est contesté par le Qatar, qui comme membre associé de l'OIF ne paie que 50 % de ce qu'il verserait comme membre plein, mais qui en raison de sa richesse par habitant donne davantage que le Ghana par exemple, autre membre associé. La contribution statutaire de la France apparaît relativement stable : autour de 13 millions d'euros en 2010, 14 millions en 2014 et 14,3 millions en 2015 à la suite de la révision des paramètres de calcul et parce qu'il a été décidé que le budget de l'OIF augmenterait de 1,5 % à partir de 2015. La France, qui défend la position de la « croissance nominale zéro » pour les organisations internationales, n'était pas favorable à cette augmentation. Isolés, nous avons cependant dû l'accepter avant le sommet de Dakar, mais nous avons obtenu que cette augmentation puisse être réexaminée chaque année.

En France, c'est la part volontaire – en baisse notable depuis plusieurs années – qui cristallise la plupart des commentaires. Notre pays la fixe unilatéralement. S'élevant à 17,8 millions d'euros en 2010, elle est passée à 14 millions en 2011, 13,4 en 2012, 12,6 en 2013 et à un peu plus de 10 millions en 2014 – chiffre qui tient compte du dégel des crédits. Enfin, au 1^{er} avril 2015, nous avons annoncé la somme de 8 167 000 euros. Cette baisse de la contribution volontaire – surtout marquante entre 2010 et 2011 – est notamment due à la prise en compte du loyer de la Maison de la Francophonie, entièrement pris en charge par la France, qui a progressé de 4,3 millions en 2010, où le loyer n'a pas été versé sur l'année pleine, à 5,6 millions cette année.

M. Jean-François Mancel, rapporteur. Tous les membres de l'OIF versent-ils une contribution volontaire ? S'acquittent-ils dûment de leurs contributions, ou bien certains cumulent-ils des arriérés de paiement ?

Mme Caroline Malausséna. La Francophonie représentant un lieu de solidarité, ce sont plutôt les principaux contributeurs – la France, le Canada, la Suisse et la Fédération Wallonie-Bruxelles – qui versent cette part volontaire. Le Gabon le fait également.

Mme Béatrice d'Huart. Depuis deux ans, l'OIF a accompli un effort important pour récupérer les arriérés de contributions statutaires. Cette pression a contribué à réduire le nombre d'États qui ne payaient pas d'une quinzaine à six. Le Niger, par exemple, a versé tous ses arriérés – un effort considérable pour un pays aussi pauvre. De son côté, Djibouti a obtenu une remise partielle de sa dette, mais s'est engagé en contrepartie à reprendre les paiements.

M. Charles de Courson. Existe-t-il des cas d'exclusion pour non-paiement de la cotisation pendant plusieurs années ?

Mme Béatrice d'Huart. La Charte de la Francophonie ne prévoit pas d'exclusion pour non-paiement, mais les pressions amicales renforcées se sont montrées relativement efficaces. Des mesures d'incitation ont également été mises en place.

M. Charles de Courson. J'espère qu'aucun État ne demande à la France de le subventionner pour payer ses cotisations.

M. Pascal Terrasse, président et rapporteur. Le Qatar, par exemple, ne paie pas sa cotisation.

Mme Caroline Malausséna. Membre associé, le Qatar cumule en effet plus de 2 millions d'euros d'arriérés. Le seul moyen de pression dont on dispose est de priver les membres associés qui ne paient pas du droit à la parole, mais le Qatar n'intervient pas dans les débats.

Le barème des contributions est examiné par des groupes de travail. Il fait ensuite l'objet d'un avis des instances de la Francophonie. Parmi ces instances, le Sommet de la Francophonie – institution suprême – se réunit tous les deux ans : après celui de Dakar, fin 2014, le prochain aura lieu à Madagascar en 2016. Il y a ensuite la Conférence ministérielle de la Francophonie (CMF) qui se tient une fois par an et le Conseil permanent de la Francophonie (CPF), constitué des représentants personnels des chefs d'État et de gouvernement – ministres ou personnalités diverses. En France, Jean-Pierre Raffarin a ainsi été représentant personnel quand Alain Juppé était ministre des Affaires étrangères. Aujourd'hui, Annick Girardin est à la fois secrétaire d'État siégeant à la CMF et représentante personnelle du Président de la République auprès du CPF. Ce dernier se réunit trois fois par an – et plus à titre exceptionnel. Au-delà des commissions qui se réunissent régulièrement, c'est cet organe qui valide la programmation et le budget de l'organisation, avant adoption par la CMF.

Que fait-on de nos contributions et quelle part prend la France dans les décisions ? L'utilisation du budget et la programmation des actions de l'OIF se décident au sein des quatre commissions de l'organisation : la commission administrative et financière – où siège Béatrice d'Huart –, la commission de coopération et de programmation (CCP), la commission politique et la commission économique. La commission politique prend, tous les mois, connaissance du rapport d'activité et du rapport sur les situations politiques dans l'espace francophone. En effet, à côté de son action culturelle, la Francophonie déploie également une action politique, qui a été largement développée par le président Abdou Diouf : observation d'élections locales, aide en amont des processus électoraux et assistance

dans les situations de crise dans les pays qui en font la demande. Cette action est menée par la direction de la démocratie, de la paix et des droits de l'Homme, dirigée par le Français Christophe Guilhou. Quant à la commission économique, longtemps restée le parent pauvre de l'organisation, elle a pris une importance nouvelle à partir du sommet de Kinshasa où l'on a décidé de donner corps à une stratégie économique pour la Francophonie. C'est cette commission qui a élaboré le texte de stratégie économique adopté à Dakar. J'ai eu l'honneur de la présider jusqu'à récemment ; à partir du mois d'avril, elle sera présidée par la Fédération Wallonie-Bruxelles.

La programmation quadriennale pour 2015-2018, décidée à Dakar, s'inscrit dans un cadre stratégique sur huit ans, également adopté à Dakar. Quatre grandes missions ont été arrêtées pour 2015-2022 : langue française, diversité culturelle et linguistique ; paix, démocratie et droits de l'homme ; éducation, formation y compris professionnelle, enseignement supérieur et recherche ; enfin, développement durable, économie et solidarité. Cette dernière mission comprend la lutte contre le changement climatique, un sujet qui nous est cher et que nous accentuons en vue de la préparation de la conférence Paris climat 2015. À ces grandes missions correspondent quatre objectifs stratégiques globaux : accroître le rayonnement international et le développement de l'usage de la langue française ; renforcer le rôle et la place de la Francophonie sur la scène internationale pour améliorer le multilatéralisme et la gouvernance mondiale ; renforcer le rôle des femmes et celui des jeunes en tant que vecteurs de paix et acteurs de développement – thème du sommet de Dakar ; soutenir l'innovation et la créativité au service de l'économie dans une perspective de développement durable. En effet, la stratégie économique au sein de la Francophonie s'inscrit toujours dans le cadre du développement durable et de la solidarité. Certes, certains pays ont tendance à considérer que c'est à eux que cette action économique doit avant tout bénéficier, mais nous sommes convaincus que les échanges sont mutuellement profitables.

Comment contrôlons-nous et évaluons-nous l'exécution de ces actions programmées ? Tout d'abord, la commission de programmation fait un compte rendu annuel de la réalisation de la programmation ; nous en prenons connaissance et l'amendons. L'OIF fait également appel à des consultants externes et leurs évaluations sont communiquées et débattues au sein de la CCP (commission de coopération et de programmation). Par ailleurs, la Cour des comptes française a suivi l'activité de la Francophonie pendant huit ans, produisant divers rapports. Elle vient de passer le relais, pour au moins quatre ans, à la Cour des comptes marocaine. Enfin, une direction de l'audit interne a été créée au sein de l'OIF en janvier 2015. Elle est en cours de constitution. En tant que principal contributeur, la France a demandé à disposer d'un représentant au sein du comité d'audit et Béatrice d'Huart a déjà participé à la première réunion. Si quatre pays font aujourd'hui partie de ce comité : la France, le Canada, le Gabon et le Niger, cette composition est amenée à évoluer. Enfin, à la demande de Mme Annick Girardin, le ministère des Affaires étrangères et du développement international projette de confier lui-même un audit à des consultants extérieurs ; la décision devrait prendre forme dans le courant de l'année 2015. Mes collègues de la Direction générale de la mondialisation, qui piloteront ce projet, pourront vous donner davantage de précisions.

Dans sa lettre du 18 février adressée à Mme Michaëlle Jean, Mme Annick Girardin lui fait part des contributions – statutaires et volontaires – que la France versera en 2015 à l'OIF, mais également à l'AUF, à l'université Senghor et à l'AIMF. En effet, les contributions françaises passent par un fonds multilatéral unique au sein de l'OIF, qui reverse immédiatement les crédits, déjà répartis aux différents opérateurs de la Francophonie. La procédure est différente pour TV5 et pour l'APF à laquelle la contribution est versée directement après la présentation de son rapport d'activité.

M. Charles de Courson. À quoi servira l'audit prévu en 2015 ? Au regard des missions que vous avez rappelées, quels sont les résultats de l'OIF et comment évoluent-ils dans le temps ?

M. Jean-François Mancel, rapporteur. Cet audit portera-t-il sur l'ensemble de l'activité de cette organisation internationale ou uniquement sur les actions liées au financement français ?

M. Charles de Courson. Les organisations internationales étant souvent marquées par des dérives en cette matière, il faut notamment s'interroger sur la part que représente le coût de gestion – rémunération des personnels, en particulier des dirigeants, et frais de fonctionnement – par rapport aux sommes qui bénéficient réellement à l'action.

Mme Caroline Malausséna. Vous mettez le doigt sur une difficulté majeure : l'OIF étant une organisation multilatérale, les contributions – statutaires comme volontaires – des États, et en particulier de la France, ne sont pas « fléchées ». On ne contrôle donc pas la destination des sommes que l'on verse. Il serait sans doute plus satisfaisant pour le contribuable de savoir quel programme on soutient en priorité. Mais dans les organisations internationales multilatérales, c'est au moment de l'adoption de la programmation que l'on approuve les actions à mener et l'on ne peut se positionner plus spécifiquement sur une seule partie d'entre elles. Au demeurant, la France étant le premier contributeur, l'argent qu'elle verse couvre nécessairement l'ensemble de la programmation. Un pays ayant fait une contribution très réduite pourrait plus facilement demander de la « flécher » sur une action particulière ; mais pour la France, le fléchage équivaldrait à l'exclusion de certaines actions. Aucun autre État, pas même le Canada, n'affecte ses contributions. Dans ces conditions, les auditeurs auront du mal à évaluer l'utilisation des seules contributions françaises. L'exercice prendra donc les allures d'un audit général de l'activité de l'OIF.

M. Charles de Courson. Il faudra quand même apprécier le coût de gestion.

Mme Caroline Malausséna. La France rappelle régulièrement aux opérateurs la nécessité de maîtriser les dépenses de fonctionnement et la masse salariale. Cette année, alors que le Canada se montre d'ordinaire plus sourcilieux sur cette question, nous avons été les seuls à tenir ce discours.

Dans le projet de budget 2015 de l'OIF – qui s'élève à 72,5 millions d'euros –, les dépenses de fonctionnement représentent 31,1 millions, et la programmation 38,8 millions d'euros.

M. Charles de Courson. Les coûts de fonctionnement représenteraient donc 42 % du budget ? Une partie de ces sommes doit concerner les actions ; qu'en est-il des seuls frais de gestion de la structure ?

M. Jean-René Marsac, rapporteur. Ce pourcentage doit inclure la totalité de la masse salariale.

Mme Béatrice d'Huart. En comptabilité analytique, le fonctionnement représente entre 18 et 20 %, une grande partie des charges de personnel sur le terrain relevant en fait de la programmation. Il est toujours difficile de savoir ce que l'on doit mettre dans chaque rubrique ; l'audit interne devrait se pencher sur la présentation du budget.

M. Charles de Courson. Ce taux de 18 ou 20 % vous semble-t-il raisonnable ?

Mme Caroline Malausséna. C'est toujours beaucoup, c'est pourquoi la position française consiste à défendre la « croissance nominale zéro » dans l'espoir que les économies seront faites sur les dépenses de fonctionnement et non sur la programmation. Malheureusement, ce n'est pas toujours ainsi qu'elle est interprétée.

Au-delà des missions et des objectifs globaux de l'OIF, on peut entrer dans le détail de la programmation. Par exemple, à l'objectif de valoriser l'usage et l'influence de la langue correspondent des programmes concrets qui portent sur la connaissance et la promotion du français, « *le français dans les relations internationales* » – programme qui vise à promouvoir l'apprentissage du français par les diplomates internationaux – ou encore « *le français langue étrangère* ». À l'objectif de contribuer à la prévention et à la gestion des conflits répondent des programmes concernant les transitions et les processus électoraux, le maintien et la consolidation de la paix, *etc.* L'ensemble des actions sont également déclinées par pays. Au total, la programmation apparaît donc assez fine.

M. Jean-René Marsac, rapporteur. Je voulais vous demander si la présentation des budgets et des comptes permettait de distinguer les dépenses de fonctionnement au sens strict du terme et les frais liés à des actions. Vous avez commencé à y répondre ; quels outils permettraient d'y voir encore plus clair ?

Par ailleurs, tout l'argent que la France verse à l'OIF vient-il du ministère des affaires étrangères ou bien, sur des actions précises, d'autres ministères y contribuent également ?

Mme Caroline Malausséna. Pour l'OIF, le ministère des Affaires étrangères est le principal contributeur. L'Agence française de développement (AFD) participe au financement de certaines actions, par exemple à celui du programme Initiative francophone pour la formation à distance des maîtres (IFADEM), sur lequel l'OIF et l'AUF travaillent en partenariat avec divers organismes, notamment de l'Union européenne. La part du ministère de la Culture est passée, quant à elle, de 500 000 à 190 000 euros au fil des ans et le ministère de l'Enseignement supérieur verse 2 millions d'euros par an à l'AUF. Enfin, entre 2011 et 2013, des crédits du cabinet du ministre des Affaires étrangères dits de « sortie de crise », d'un peu plus d'un million d'euros, ont été accordés pour des actions « fléchées », notamment en Guinée ou à Madagascar. En 2013, par exemple, les contributions exceptionnelles provenant essentiellement de l'AFD ont atteint plus de 1,3 million d'euros.

M. Pascal Terrasse, président et rapporteur. L'OIF peut-elle être appelée à participer à des opérations bilatérales menées par le secrétariat d'État à la Francophonie ? Peut-elle subventionner des actions du Gouvernement français ?

Mme Caroline Malausséna. L'OIF ne peut pas accorder de subventions, mais la France, l'AUF et l'OIF peuvent mener des actions communes et cohérentes, par exemple en matière d'enseignement numérique et à distance.

M. Alain Fauré. Le soutien à la démocratie dans les pays francophones figure parmi les missions de l'OIF. Quels sont les pays qui en ont le plus bénéficié, notamment en Afrique ? Soutenons-nous le gouvernement tunisien qui fait face à d'importantes difficultés ? Lui fournissons-nous des appuis d'ordre logistique dans la lutte contre les intégristes ?

Mme Caroline Malausséna. Parmi les pays qui en ont bénéficié, on trouve la Guinée-Conakry, Madagascar, le Niger, la République centrafricaine – un peu –, les Comores, le Tchad, la République démocratique du Congo (RDC) et la Tunisie ; mais ces crédits concernent la période 2010-2012.

M. Alain Fauré. Notre pays intervient souvent pour surveiller des élections dans le cadre européen ; existe-t-il également des missions de ce type dans le cadre de la Francophonie ?

Mme Caroline Malausséna. Oui, il existe des missions d'observation électorale, mais également d'accompagnement et de conciliation, comme au Burkina Faso. Ces missions ne concernent que l'espace francophone.

M. Alain Fauré. Existe-t-il des programmes de soutien à l'éducation incluant un suivi sur cinq ou six ans susceptible de montrer l'évolution des jeunes qui en bénéficient ?

Mme Caroline Malausséna. C'est tout le rôle de l'Agence universitaire de la Francophonie (AUF). L'Agence, dont le siège est situé à Montréal, dispose également de bureaux à Paris, près de la Sorbonne. Son président, Abdellatif Miraoui, est un universitaire marocain, et son recteur jusqu'à la fin de cette année, Bernard Cerquiglini, est français. L'AUF n'étant pas une organisation internationale, mais une agence, il n'est plus question de contributions statutaires ou obligatoires. Les subventions gouvernementales volontaires représentaient en 2014 environ 75 % des ressources de l'organisation. Ces subventions ne sont pas versées par l'ensemble des États membres de la Francophonie, mais uniquement par la France, le Canada, le Québec, la Fédération Wallonie-Bruxelles et la Suisse. L'Agence bénéficie également de contributions contractuelles, qui représentent 12,2 % de ses ressources et viennent de l'Union européenne, de l'AFD ou de différentes universités. Ainsi, en 2015, un partenariat avec l'Union européenne devrait apporter 6 millions d'euros au programme IFADEM, le programme de formation à distance des instituteurs dans le primaire mené conjointement par l'OIF et l'AUF. La France plaide pour le développement de ces contributions contractuelles. L'Agence dispose enfin de quelques ressources propres que lui fournissent les cotisations des universités adhérentes et la vente de son expertise. La part des ressources propres restant encore faible, la France a suggéré à plusieurs reprises de réévaluer la cotisation des universités, qui représente un peu moins de 5 % du budget de l'AUF. Au total, les ressources de l'Agence s'élevaient en 2014 à 37,12 millions d'euros, la part de la France dans ce budget représentant environ 65 %.

Le champ de l'AUF excède de loin le périmètre de l'OIF. Cette dernière regroupe quatre-vingts États et gouvernements – cinquante-trois membres de plein droit, trois membres associés et vingt-quatre observateurs –, mais la francophonie ne s'arrête pas aux frontières de la Francophonie institutionnelle. Beaucoup d'études interrogent la définition d'un pays francophone, proposant par exemple d'y inclure les États où plus de 20 % de la population parle réellement français – à ce titre, l'Algérie est un pays francophone – ou ceux dont le français est la langue officielle. Israël ne devrait-il pas être membre de l'OIF ? Beaucoup – notamment Jacques Attali qui s'est exprimé à deux reprises devant la commission économique de l'OIF – estiment que l'approche de l'Organisation est trop étroite, la francophonie concernant le monde entier. Ainsi, si l'on fait l'effort de soutenir les francophones du Nigeria, leur nombre, actuellement faible, peut représenter jusqu'à plusieurs millions. Jacques Attali pense également aux francophiles et évoque la « francophilophonie » pour désigner l'attachement à la France et au français. L'AUF élargit déjà ce périmètre institutionnel de l'OIF puisqu'elle regroupe plus de 800 universités francophones dans plus de cent pays – dont certains ne sont pas membres de l'OIF –, qui trouvent grand intérêt à coopérer, à partager des programmes et à échanger des boursiers avec d'autres universités du réseau. L'OIF ne peut pas s'étendre au monde entier pour devenir une petite ONU. Mais des pays intéressés par la francophonie – l'Azerbaïdjan qui a nommé une diplomate ambassadrice pour la francophonie, le Kazakhstan qui y réfléchit ou le Mexique, devenu observateur à l'OIF – trouvent dans l'AUF une façon d'avancer sur ce chemin. J'y reviendrai lorsque j'évoquerai l'AIMF mais des actions sont également possibles par le biais des municipalités.

La programmation de l'AUF – également quadriennale, mais décalée d'un an par rapport à celle de l'OIF – a été arrêtée en 2013 à Sao Paulo. Quatre axes ont été retenus pour la période 2014-2017 : promouvoir les formations en valorisant la mobilité des personnes et des savoirs et l'acquisition des compétences utiles au développement – thème récurrent de nos échanges – ; faciliter la mise en réseau des chercheurs, des équipes et des laboratoires et leur rayonnement ; accompagner les institutions dans leur démarche de modernisation de la

gouvernance universitaire ; contribuer au rayonnement international de l'Université et de la communauté scientifique francophone. Les universités concernées délivrent des formations linguistiques, juridiques, en matière d'environnement ou de développement durable.

Pour faire entendre ses préoccupations au sein de l'AUF, la France dispose d'un siège au conseil d'administration de l'Agence. Le conseil – qui se tient deux fois par an, alternativement à Paris et à Montréal – donne l'occasion aux États contributeurs de poser des questions, d'examiner le budget et de formuler des recommandations. Au sein du ministère des Affaires étrangères, les questions universitaires relèvent de la compétence de la Direction générale de la mondialisation. Aussi, lorsque je reçois le dossier du conseil d'administration, je me consulte avec mes collègues pour apprécier la cohérence des programmes de l'AUF avec l'action de la France. Lors des conseils d'administration, j'ai été amenée à insister sur quelques priorités, notamment sur le développement de l'enseignement numérique à distance – *Massive open online course* (MOOC) ou cours en ligne ouverts et massifs (CLOM) – et des diplômes correspondants, que la France promeut également au travers de programmes bilatéraux. L'AUF est particulièrement bien placée pour mener cette action : en effet, il faut s'assurer que les élèves disposent déjà d'un accès à un ordinateur – à cette fin, l'AUF développe des campus numériques –, qu'ils sont encadrés et peuvent, au moins, recevoir le soutien d'un maître, et enfin que l'apprentissage est sanctionné par un diplôme.

Parce qu'elle accorde des bourses pour des échanges interuniversitaires, l'AUF se présente également comme un outil de mobilité étudiante. Nous avons aussi beaucoup insisté sur la création d'un système pour répertorier les étudiants qui en ont bénéficié. Ce dispositif, essentiel pour le rayonnement et l'influence de l'Agence, est en train de se mettre en place avec le réseau « *Confluence* ».

La subvention française est fixée dans une convention d'objectifs et de moyens (COM) que nous signons chaque année, avec un cadre quadriennal.

M. Charles de Courson. Quel est le coût de fonctionnement réel – en termes de comptabilité analytique – de l'AUF ?

Mme Caroline Malausséna. De l'ordre de 25 %.

M. Pascal Terrasse, président et rapporteur. Un mot sur l'université Senghor d'Alexandrie ?

Mme Caroline Malausséna. L'Université Senghor d'Alexandrie est un petit établissement de quelque 200 étudiants, dirigé par un recteur français, Albert Lourde. Située en plein cœur d'Alexandrie, l'Université est abritée dans un immeuble en très mauvais état mis à disposition par les Égyptiens, mais où règne une ambiance chaleureuse. Les subventions gouvernementales – versées par la France, le Canada, le Québec, la Suisse et Wallonie-Bruxelles – représentent 70 % du budget général de l'établissement. Les autres recettes viennent des formations professionnelles externalisées – les « *campus Senghor* » – dans les universités d'Afrique. En 2014, les ressources de l'université s'élevaient à 2,97 millions d'euros, la part de la France dans ce budget global atteignant 55 %. Le suivi se fait au sein du conseil d'administration où je siège aux côtés des représentants des autres États contributeurs.

L'Université Senghor est sans doute l'outil le plus en adéquation avec notre volonté de développer les formations professionnelles courtes dans les domaines tels que la gestion de l'eau ou des villes. Aux termes de ses statuts, l'Université a pour objectif premier le « développement africain », mais le succès de ses formations, légères et concrètes, est tel qu'elle est sollicitée au-delà des frontières de ce continent. Ainsi, lors d'un précédent conseil

d'administration, l'on a évoqué la demande d'une université chinoise de bénéficier d'un campus Senghor, système qui permet aux établissements africains – au Sénégal, en Côte d'Ivoire ou au Burkina Faso – de voir une équipe d'enseignants français du réseau Senghor mettre sur pied une filière d'enseignement professionnel. Cette activité s'avère aussi intéressante sur le plan budgétaire car ces formations sont totalement financées par les gouvernements des pays concernés, voire engendrent des recettes pour l'Université Senghor.

Comme pour l'AUF, le conseil d'administration adopte un projet quadriennal et signe chaque année une convention d'objectifs et de moyens. Le mandat du recteur français se termine fin 2016.

M. Pascal Terrasse, président et rapporteur. Les enseignants de l'Université sont-ils tous des expatriés ou bien compte-t-elle des enseignants égyptiens ?

M. Johan Schitterer, rédacteur à la délégation. À Alexandrie, les quatre filières diplômantes recrutent dans toute l'Afrique. 30 % des enseignants sont Égyptiens. Quant aux campus Senghor, ce sont généralement des Français, plus rarement des Canadiens du « réseau Senghor » qui vont sur place pour former des enseignants.

M. Charles de Courson. Les enseignants français sont-ils mis à disposition ?

M. Johan Schitterer. Non, ils sont pris en charge par l'Université Senghor. Le Recteur Lourde essaie de recruter au maximum des Français. Il y a un fort retour sur investissement.

M. Alain Fauré. Confier l'enseignement à des Égyptiens et non à des Français ponctuellement expatriés contribuerait mieux au développement de notre langue et permettrait à de jeunes Égyptiens de faire des échanges avec la France.

M. Johan Schitterer. C'est toute la stratégie de Senghor, initiée par la France au conseil d'administration : à partir de 2015, l'université accueillera des doctorants, l'idée étant de créer une nouvelle génération d'enseignants-chercheurs locaux. Cela étant, les partenariats tissés par le Recteur Lourde entre l'Université Senghor et le réseau des établissements français et canadiens permettent de négocier des tarifs très compétitifs. L'Université ayant pour objectif de favoriser le développement de l'Afrique, la scolarité y est bien moins coûteuse que dans les universités anglo-saxonnes.

M. Charles de Courson. Toujours la même question : quel est le coût de fonctionnement de cette université ?

Mme Caroline Malausséna. Selon les documents présentés au conseil d'administration en décembre 2014, les dépenses de personnel administratif – salaires, restauration, primes de fin de service – représentent 1 158 000 euros ; le personnel enseignant associé, 258 000 euros ; les formations externalisées, 327 000 euros – mais ces dépenses sont couvertes par des ressources propres. Les frais de fonctionnement – fournitures, énergie, bibliothèque, réceptions, cantine, assurances et colloques – représentent 332 000 euros.

M. Charles de Courson. Tout compris, les frais de fonctionnement et le personnel administratif représentent donc quelque 30 % du budget, soit bien plus que dans les universités françaises.

M. Pascal Terrasse, président et rapporteur. Un dernier mot sur l'AIMF et l'APF ? Je me retire à cette occasion.

Mme Caroline Malausséna. L'Association internationale des maires francophones (AIMF), créée par Jacques Chirac quand il était maire de Paris, a pour particularité d'être

toujours présidée par le maire de notre capitale. Ce réseau de 260 villes, réparties dans quarante-huit pays, est donc actuellement présidé par Anne Hidalgo. Les subventions de la Ville de Paris et des gouvernements de plusieurs pays – France, Canada, Québec, Wallonie-Bruxelles – représentent 52 % du budget de l'AIMF ; les cotisations des villes membres, 9,5 %. En 2014, des contributions exceptionnelles – en l'occurrence celles de l'Union européenne – ont représenté 5 %. Le reste des ressources est constitué de quelques produits divers et des reports d'une année sur l'autre dans le cadre des programmes pluriannuels. Ils sont souvent importants : ils ont ainsi atteint 31 % du budget en 2014.

En tant que bailleur de fonds, la France, par le ministère des Affaires étrangères et du développement international, a un observateur au bureau de l'AIMF – mission remplie par Béatrice d'Huart – qui fixe les cotisations des villes et des communautés membres à l'occasion de ses deux réunions annuelles. Les montants sont ensuite actés par l'assemblée générale annuelle, qui s'est tenue la dernière fois à Paris. Il n'existe pas de procédures construites d'évaluation, mais un auditeur externe réalise un examen des comptes. On observe une volonté de maîtrise des dépenses de fonctionnement, passées de 1,6 million d'euros en 2012 à 1,5 million en 2014, pour un budget global d'environ 8 millions d'euros.

Les missions de l'AIMF s'organisent autour de deux grands axes : décentralisation et gouvernance locale ; et développement socio-économique durable. Chacun d'entre eux se décline ensuite en programmes plus détaillés : démocratie locale participative, dialogue et renforcement des capacités, gestion financière des collectivités locales, État civil et citoyenneté, autorités locales dans la coopération internationale pour le premier ; eau et assainissement, santé, solidarité numérique, culture et patrimoine, développement économique général pour le second.

Comme pour l'AUF ou pour l'Université Senghor, nous contractualisons nos relations par une convention d'objectifs et de moyens. Pour 2015, la contribution française au budget de l'AIMF représente 1,2 million d'euros.

M. Charles de Courson. Quel est le rôle de l'AIMF ?

Mme Béatrice d'Huart. L'AIMF est un acteur de terrain qui assure une mission de gouvernance en matière de relations entre villes et d'aide à la décentralisation. Elle mène également des opérations de terrain liées, par exemple, à l'eau et à l'assainissement et propose des formations qui aident les municipalités à assurer les tâches d'État civil – lequel permet ensuite de lever les impôts. L'Association envoie des experts et finance des programmes en ce sens. Il y a deux ans, elle a mené un programme très important relatif à l'eau. Cette année, elle travaille sur la sensibilisation des maires à la lutte contre le réchauffement climatique.

M. Charles de Courson. Ils font donc du conseil ?

Mme Béatrice d'Huart. Ils conseillent, mais financent aussi des programmes autour de quelques dominantes choisies par le bureau.

M. Charles de Courson. Quel est le coût de fonctionnement de cette structure dont le budget s'élève à seulement 8 millions d'euros ?

Mme Béatrice d'Huart. Il est passé de 1,6 à 1,5 million d'euros. C'est une toute petite équipe, le secrétariat général réunissant dix personnes.

M. Jean-René Marsac, rapporteur. L'AIMF vient-elle en appui aux conventions de coopération décentralisée ?

Mme Béatrice d'Huart. L'Association est évidemment en lien avec la direction du ministère des Affaires étrangères qui suit la coopération décentralisée et travaille en harmonie avec nos priorités. Ainsi, cette année, elle va contribuer à préparer la COP21.

Mme Caroline Malausséna. Notre relation avec l'Assemblée parlementaire de la Francophonie (APF) s'établit de la même façon par une convention d'objectifs et de moyens. Les ressources de l'APF – un peu plus de 2 millions d'euros – proviennent des cotisations des membres, de la subvention versée par le ministère des Affaires étrangères, des droits de chancellerie de l'Ordre de la Pléiade et de quelques recettes imprévues. En 2015, le ministère des Affaires étrangères s'est engagé à contribuer à son budget à hauteur de 117 000 euros – versement stable depuis plusieurs années. Chaque année, nous demandons la communication du compte rendu d'activité de l'exercice de l'année passée.

M. Charles de Courson. Que représentent les droits de chancellerie de l'Ordre de la Pléiade ?

Mme Caroline Malausséna. Il s'agit de décorations. Fin 2014, Pascal Terrasse a ainsi décoré de l'Ordre de la Pléiade les collaborateurs d'Abdou Diouf.

La France est le seul État à contribuer à l'APF. Cette subvention relève du budget du ministère des Affaires étrangères.

M. Jean-René Marsac, rapporteur. Madame, nous vous remercions.

Audition du 6 mai 2015

Mme Anne Crozat, sous-directrice des affaires européennes et internationales, et M. Jean-François Baldi, délégué général adjoint à la Langue française et aux langues de France, du ministère de la culture et de la communication.

M. Pascal Terrasse, président, rapporteur. Poursuivant ses travaux sur les financements et la maîtrise de la dépense des organismes extérieurs de langue française, la mission auditionne deux responsables du ministère de la Culture et de la communication, un interlocuteur incontournable des organismes extérieurs œuvrant au développement la francophonie.

M. Jean-François Baldi, délégué général adjoint à la Langue française et aux langues de France. La Délégation à la langue française et aux langues de France est un petit service. Son effectif est de vingt-neuf équivalents temps-plein et son budget n'atteint pas 3 millions d'euros. Son rôle politique et symbolique est néanmoins important. Ses missions, qui concernent principalement l'emploi du français dans notre pays, sont fixées par un arrêté du 17 novembre 2009.

La première des missions, qui est régaliennne, consiste à veiller à l'application de l'article 2 de la Constitution, aux termes duquel « la langue de la République est le français ». De cette disposition découle un cadre légal, dans lequel s'inscrit la loi Toubon du 4 août 1994. Nous veillons sinon à son application – notre effectif ne nous le permet pas –, du moins à la coordination de cette application et au suivi des évolutions législatives, dont nous rendons compte dans un rapport que le Gouvernement remet chaque année au Parlement.

Une deuxième mission concerne l'enrichissement de la langue française. La France, comme le Québec, dispose d'un dispositif spécifique, qui propose dans tous les domaines – sciences, techniques, économie, sports –, des termes correctement définis en français, qui seront employés par les prescripteurs d'opinion et l'administration.

La sensibilisation des publics est une autre mission essentielle, car l'emploi du français est le fait de chacun. La Délégation est l'auteur de publications de référence, sur nombre de questions.

Enfin, elle coordonne les actions qui ont trait à la valorisation de la diversité linguistique de notre pays. Dans son rapport de 1999 sur les langues de France, Bernard Cerquiglini a dénombré soixante-quinze langues régionales. Nous veillons à leur promotion, voire parfois à leur survie, dans la vie sociale, culturelle et économique, conformément à notre cadre constitutionnel.

Mme Anne Crozat, sous-directrice des Affaires européennes et internationales. La sous-direction des Affaires européennes et internationales a pour mission de coordonner l'action internationale du ministère de la culture et de la communication. Elle dispose d'un budget d'intervention d'un montant de 3,6 millions d'euros sur le programme 224 « Transmission des savoirs et démocratisation de la culture ». Ce budget d'interventions permet de soutenir des projets à caractères internationaux répondant aux objectifs du ministère, que ces projets se déploient dans un cadre bilatéral ou international, qu'ils soient portés par des acteurs institutionnels ou associatifs. Il permet ainsi de soutenir les saisons culturelles étrangères en France et d'accueillir, dans le cadre de programmes annuels, des professionnels de la culture étrangers.

Sur le plan de la francophonie, la sous-direction intervient financièrement de deux manières. Elle verse à l'Organisation internationale de la francophonie (OIF) une subvention fléchée vers des projets liés à la diversité culturelle et met en œuvre des programmes d'accueil spécifiques à destination des professionnels de la culture du monde francophone. Ces programmes d'accueil permettent ainsi de créer un réseau de spécialistes de la culture francophone.

M. Pascal Terrasse, président, rapporteur. Quelle place la Délégation à la langue française et aux langues de France occupe-t-elle au sein du ministère ?

M. Jean-François Baldi. Le ministère de la culture est organisé autour de trois grandes directions générales : celle des patrimoines, celle de la création artistique et celle des médias et industries culturelles. Il comprend aussi une Délégation générale à la langue française et aux langues de France. On peut considérer que notre service a le rang d'une direction générale, mais le terme de délégation met en valeur le caractère politique de notre action.

Le délégué général est nommé en Conseil des ministres. Toutefois, le poste est vacant depuis le 22 décembre, date de la nomination de Xavier North au poste d'inspecteur général des affaires culturelles.

M. Pascal Terrasse, président, rapporteur. Comment votre action se coordonne-t-elle avec celle du ministère des Affaires étrangères ? De quels moyens disposez-vous ? Quelles relations avez-vous avec les grandes institutions que sont l'OIF, l'Assemblée parlementaire de la francophonie (APF), l'Association internationale des maires francophones (AIMF), l'Agence universitaire de la francophonie (AUF), l'université Senghor ou TV5 Monde ? Dans quel cadre et selon quelle procédure s'organisent-elles ? Les 3 millions de subventions que vous versez sont-ils sanctuarisés, ce qui réduirait votre marge de manœuvre ?

M. Jean-François Baldi. Alors que la promotion de la langue française dans le monde dépend du ministère des Affaires étrangères et du développement international, notre terrain d'action est la France. Nous ne contribuons à la politique en faveur de la francophonie, que dans la mesure où notre pays mène sur son territoire une politique de défense et de promotion du français. Les évolutions de notre cadre institutionnel et légal sont en effet considérées avec attention par les quatre-vingts États membres de l'OIF, surtout par ceux – une trentaine en tout –, qui ont le français comme langue officielle.

En la matière, la France doit jouer un rôle prescripteur. Le Québec éprouve un sentiment très négatif quand il a l'impression que nous baissons la garde. Nous ne versons pas d'argent à l'OIF, mais collaborons avec l'organisation dans un partenariat stratégique, que nous avons également noué avec l'AUF et TV5 Monde.

Nous sommes ainsi entrés en discussion lorsque le projet de loi sur l'enseignement supérieur, défendu par Mme Fioraso, a prévu des exceptions à l'usage du français dans l'enseignement supérieur. Ces dispositions, dont nous ne nions pas qu'elles contribuent à mettre le droit en harmonie avec certaines pratiques, ont été heureusement encadrées par des amendements parlementaires. Néanmoins, M. Abdou Diouf, alors secrétaire général de l'OIF, et M. Bernard Cerquiglini, recteur de l'Agence universitaire de la francophonie (AUF), ont formulé de fortes réserves compte tenu du rôle que doit jouer la langue française dans la transmission des savoirs.

Notre langue peut exprimer toutes les réalités du monde contemporain. Si l'on modifie trop le cadre légal, les exceptions à l'emploi du français se multiplieront même dans l'enseignement secondaire. Les Pays-Bas ou les pays nordiques, où l'enseignement en

master s'effectue à 95 % en anglais, sont confrontés à certaines difficultés. Si l'on enseigne la médecine uniquement en anglais, dans quelle langue les médecins parleront-ils à leurs patients ? Sur ces sujets, nous sommes en symbiose avec l'AUF et l'OIF.

M. Pascal Terrasse, président, rapporteur. Jugez-vous pertinentes les actions menées par ces organismes ? Les moyens mobilisés par la France vous semblent-ils à la hauteur des enjeux ?

M. Jean-François Baldi. J'ignore quelle est la contribution du ministère des Affaires étrangères à ces organismes. Je pense toutefois que la langue française doit rester au nombre des priorités politiques, stratégiques et budgétaires de l'OIF, car il s'agit du socle commun sur lequel s'est bâtie cette organisation.

Pour illustrer le risque d'éloignement de ce lien fondateur, je rappellerai que le Forum mondial de la langue française organisé au Québec en 2012 était centré sur le rôle de notre langue dans les expressions culturelles et le développement économique ; celui qui se tient cette année à Liège est surtout consacré à la jeunesse et à la créativité francophones. Le risque est de perdre un peu de vue le sujet langue française (sa promotion, son évolution, ses relations avec les langues partenaires), alors qu'elle devrait rester au cœur des préoccupations exprimées dans ce type de manifestation populaire.

M. Jean-René Marsac, rapporteur. Comment votre action s'articule-t-elle avec celle du ministère et comment participez-vous à l'évaluation et, éventuellement, à la réorientation des actions des acteurs de la francophonie ?

M. Jean-François Baldi. S'il n'y pas vraiment de coopération stratégique entre la Délégation et le ministère des Affaires étrangères, nous nouons avec lui (et souvent d'autres acteurs) une collaboration confiante sur des projets précis.

Par exemple, le ministère des Affaires étrangères, l'OIF, le ministère de la Ville, de la jeunesse et des sports ainsi que l'Institut national du sport, de l'expertise et de la performance (INSEP) travaillent avec nous pour assurer la présence du français, qui est une langue olympique, pendant les épreuves des Jeux. Nous préparons en partenariat un lexique francophone des sports olympiques, auquel chaque acteur contribue financièrement.

De même, nous travaillons main dans la main avec le ministère des Affaires étrangères pour rédiger le rapport au Parlement sur l'emploi de la langue française dans les institutions européennes et celles des nations unies.

J'ai cependant l'impression que nos relations avec le ministère des Affaires étrangères sont moins denses qu'au moment où je suis arrivé à mon poste il y a une dizaine d'années. La langue française n'est peut-être pas une de ses priorités.

M. Pascal Terrasse, président, rapporteur. Quels sont vos rapports avec le secrétariat d'État au développement et à la francophonie ?

M. Jean-François Mancel, rapporteur. Selon vous, l'OIF a perdu l'idée que la langue était le premier objectif de la francophonie. Est-ce le cas des autres organismes que nous avons cités ?

M. Jean-François Baldi. Nous soutenons régulièrement la Fédération internationale des professeurs de français (FIPF), qui regroupe 900 000 professeurs du monde entier. Notre aide se monte chaque année à 30 000 euros. S'il est modeste, ce montant est important à notre échelle. Cette association, de droit français, doit se réformer car elle attend beaucoup trop de la France, mais il s'agit d'un outil d'influence déterminant, qui permet de toucher des États où il existe une francophonie dormante ou une francophilie très active. Elle organisera un congrès à Liège l'an prochain.

Peut-être cette fédération devrait-elle être adossée à l'OIF, même si le périmètre dans lequel travaillent ces professeurs de français excède largement ses quatre-vingts États membres ?

M. Jean-Claude Buisine. Quels sont vos moyens d'action vis-à-vis des autres administrations et notamment de Bercy dont les documents comprennent un très grand nombre d'anglicismes ?

M. Jean-François Baldi. Le décret du 25 mars 2015 vient de moderniser notre dispositif d'enrichissement de la langue française. En lien étroit avec le secrétariat général du Gouvernement, nous avons simplifié une organisation sans doute trop complexe, qui comprenait une commission générale et plusieurs commissions spécialisées.

Notre rôle consiste à proposer à l'administration, notamment à celle de Bercy, des équivalents français précis et bien définis aux termes étrangers. Les services de l'État ont obligation d'employer ces équivalents dans tous les textes officiels et d'en assurer la promotion à l'écrit comme à l'oral.

Une circulaire du Premier ministre, en date de 25 avril 2013, rappelle que leur emploi est prescrit dans les administrations. Même s'il n'existe aucun pouvoir de sanction, on trouve dans chaque ministère des hauts fonctionnaires de terminologie qui peuvent, le cas échéant, rappeler l'administration à l'ordre.

Nous avons regroupé 7 000 termes français dans la base de données FranceTerme, d'accès libre. Bon an mal an, nous proposons quelque 300 termes français dans toutes les disciplines du savoir, comme la pétrochimie, l'ingénierie nucléaire ou le sport. Nous avons développé des outils modernes grâce auxquels les internautes peuvent formuler des propositions, que nous soumettons ensuite aux commissions. Nous adoptons une attitude d'ouverture plus que de censure.

M. Jean-Claude Buisine. Des actions pédagogiques sont-elles menées dans le primaire ou au collège, afin de limiter l'utilisation des anglicismes ?

M. Jean-François Baldi. Nous nous heurtons au principe de la liberté d'expression, au nom duquel le Conseil constitutionnel a censuré la disposition de la loi Toubon visant à imposer aux médias audiovisuels l'utilisation d'une terminologie officielle.

M. Jean-François Mancel, rapporteur. Le système de pénalités envisagé n'a pas fonctionné.

M. Jean-François Baldi. Quoi qu'il en soit, ces ressources devraient être mieux connues par nos concitoyens, car les anglicismes sont souvent sources de malentendus dans les négociations. À l'acronyme MOOC (*massive open online course*) on peut préférer celui de CLOM (cours en ligne ouvert et massif), proposé par la commission générale de terminologie. Nous n'avons rien contre l'anglais en lui-même, mais s'adresser aux Français dans la langue de la République est un enjeu de citoyenneté.

Mme Anne Crozat. Vous m'avez interrogée sur les financements que le ministère de la Culture accorde aux organismes assurant la promotion de la francophonie hors de France. Celle-ci est limitée, si on laisse à l'écart la contribution à l'audiovisuel extérieur de la France.

Sa participation à l'OIF a diminué de 190 000 euros en 2014 à 180 000 en 2015. Cette contribution volontaire – la contribution obligatoire étant versée par le ministère des Affaires étrangères – va au fonds multilatéral unique de l'OIF, qui reçoit tous les crédits de l'Organisation. Le versement est fléché vers son programme « Diversité culturelle et développement des industries culturelles et créatives ».

Ce financement a connu une baisse sensible, passant de 675 000 euros en 2004 à 250 000 en 2013, auxquels s'est ajoutée, cette année-là, une participation aux Jeux de la francophonie, qui se sont déroulés à Nice.

Le ministère a aidé les jeux de Nice à hauteur de 750 000 euros, sachant que la participation globale de l'État, qui a couvert 50 % des frais, s'est montée à presque 4 millions d'euros. Notre engagement a permis de couvrir les dépenses de la délégation française en matière culturelle et une dizaine d'épreuves culturelles.

La baisse de notre participation, qui s'établit, je le rappelle, à 180 000 euros en 2015, est imputable à deux raisons. D'une part, les crédits de subvention du ministère à la transmission des savoirs ont sensiblement diminué depuis 2012. D'autre part, nous nous sommes interrogés sur le fléchage de nos crédits. Chaque année, nous rencontrons les responsables de l'unité « Diversité culturelle » de l'OIF pour évoquer les programmes menés l'année précédente et ceux qu'ils prévoient pour l'année à venir. Nous signons ensuite une convention de financement annuelle.

Nous fléchons notre contribution non vers des projets spécifiques mais vers un objectif : le soutien à la diversité culturelle et à la formation des professionnels francophones. Cependant, nous souhaiterions une plus grande coordination entre nos propres actions de soutien à la formation des professionnels étrangers - un axe important de nos financements - et celles de l'OIF.

Notre budget est peu flexible. Presque 90 % de nos crédits d'intervention, qui se montent à 3,6 millions, sont contraints. Nous finançons l'Institut français pour l'organisation des saisons culturelles - à hauteur de 660 000 euros par an en 2015 - et soutenons le Fonds international pour la diversité culturelle de l'Unesco. Nous aidons aussi régulièrement diverses associations : l'Office national de diffusion artistique, la Maison des cultures du monde, une association qui organise des événements culturels permettant de faire connaître le patrimoine immatériel des civilisations asiatiques ou africaines : spectacles de danses, de chants rituels ou de musique sacrée... Près d'un tiers de notre budget est consacré à l'accueil de professionnels étrangers.

M. Pascal Terrasse, président, rapporteur. Ces projets ne concernent pas la francophonie.

Mme Anne Crozat. Non. En matière de francophonie, nous ne finançons que l'OIF et la moitié des programmes destinés à l'accueil de professionnels étrangers, qui se montent à 1 million d'euros, concerne des personnels francophones. Ce sont nos seules actions ciblées en matière de francophonie.

M. Pascal Terrasse, président, rapporteur. Comment sont affectées les 10 % de subventions qui restent disponibles ?

Mme Anne Crozat. C'est une décision que prend le Secrétariat général, après que les services ont pointé les demandes et rencontré les solliciteurs.

M. Pascal Terrasse, président, rapporteur. Vous souhaitez pouvoir bâtir avec l'OIF des missions, peut-être pluriannuelles, plus coordonnées avec vos propres actions. Pour l'heure, savez-vous comment le montant de 180 000 euros que vous lui allouez est utilisé ?

Mme Anne Crozat. Nous lisons le rapport annuel de l'OIF et nous rencontrons chaque année la directrice ou la sous-directrice du programme « Diversité culturelle », ce qui nous permet d'être informés de l'emploi des fonds et de formuler des vœux.

Au-delà, cette contribution nous permet d'avoir un lien naturel et fort avec l'OIF sur laquelle nous nous appuyons dans le cadre des négociations internationales, par exemple au sein de l'UNESCO. Nous tentons actuellement de décliner dans le domaine numérique la convention de 2005 relative à la promotion et à la protection de la diversité culturelle qui prévoit l'exception culturelle. Pour ce faire, nous nous appuyons sur l'Organisation. Le versement de la subvention à l'OIF nous permet de créer des contacts dont nous profitons également dans d'autres cadres.

M. Pascal Terrasse, président, rapporteur. D'autres gouvernements membres de l'OIF versent-ils une contribution volontaire, en plus de la contribution obligatoire ?

Mme Anne Crozat. Oui. La diversité culturelle, le soutien aux industries culturelles et créatives, ainsi que la formation des professionnels sont des thèmes d'actualité. D'autres pays, comme le Québec et le Canada, se positionnent sur ces actions indispensables au développement de certains pays francophones, notamment ceux de l'Afrique subsaharienne.

M. Pascal Terrasse, président, rapporteur. J'imagine que Mme Jean, Secrétaire générale de l'OIF, est très sensible à ce sujet.

Mme Anne Crozat. En effet, mais le Québec s'est intéressé à ces sujets avant son élection.

M. Pascal Terrasse, président, rapporteur. Je vous remercie.

Audition du 6 mai 2015

Mme Anne Grillo, directrice de la coopération culturelle, universitaire et de la recherche au sein de la direction générale de la mondialisation, du développement et des partenariats du ministère des affaires étrangères et du développement international, M. Laurent Gallissot, chef de la mission de la langue française et de l'éducation, et M. Pascal Lemaire, adjoint au chef de la mission des échanges culturels et de l'audiovisuel extérieur.

M. Pascal Terrasse, président, rapporteur. Notre mission a reçu, dans un premier temps, des représentants de la Délégation aux affaires francophones du ministère des Affaires étrangères, chargée des relations institutionnelles avec les organisations extérieures de la francophonie. Vous nous ferez part, aujourd'hui, de l'expérience et des analyses de votre direction générale, responsable de l'essentiel des contributions budgétaires de l'État et qui organise les partenariats avec le réseau des alliances françaises.

Je rappellerai qu'il ne s'agit pas ici d'évoquer la francophonie sous un angle politique mais bien d'un point de vue budgétaire.

Mme Anne Grillo, directrice de la coopération culturelle, universitaire et de la recherche au sein de la direction générale de la mondialisation, du développement et des partenariats du ministère des Affaires étrangères et du Développement international. La francophonie représente pour nous un triple atout : démographique, politique – à la fois pour les États dont le français est la langue officielle et pour les quatre-vingts États et gouvernements membres ou observateurs de l'OIF – et économique. Nous avons tous à l'esprit les conclusions du rapport Attali : la francophonie n'est donc pas seulement une politique mais un véritable enjeu et une priorité de notre ministère. Il est essentiel, pour que le chiffre de 770 millions de francophones à l'horizon 2050 ne reste pas une promesse, que nous apportions une réponse à la fois quantitative et qualitative à ce défi, en coordonnant nos politiques bilatérale et multilatérale.

Mme Annick Girardin, Secrétaire d'État chargée du développement et de la francophonie, a rappelé, à plusieurs reprises, les trois orientations politiques qu'elle avait énoncées en conseil des ministres le 19 mars dernier. Il s'agit, dans un premier temps, de développer les actions en faveur du rayonnement culturel et de l'apprentissage de la langue française en s'appuyant sur les instituts français, les alliances françaises, les médias internationaux francophones – France Médias Monde, TV5 Monde –, ainsi que sur notre réseau d'établissements français à l'étranger (subventionné par l'État à hauteur de 420 millions d'euros par an). Il convient ensuite de concrétiser, en lien avec l'OIF, le potentiel que représentent les 80 pays de l'espace économique francophone et de développer l'attractivité de la France pour les talents économiques francophones. Enfin, nous devons répondre au défi du numérique et plus particulièrement proposer une offre universitaire numérique en français.

Notre politique revêt une dimension bilatérale : nous coopérons avec les autorités locales pour développer le français dans leur système éducatif et nous intervenons de façon plus directe à travers notre réseau – notre réseau culturel, les alliances françaises et nos écoles. Notre politique a également une dimension multilatérale par le biais de l'OIF et de ses principaux opérateurs, dont TV5 Monde et l'Agence universitaire de la francophonie (AUF) avec lesquels nous travaillons plus particulièrement. L'articulation de nos actions reste notre préoccupation constante.

À cette fin, le ministère des Affaires étrangères mobilise deux directions pilotes aux compétences différentes et totalement complémentaires : la direction des Nations unies et des organisations internationales (NUOI/FR), au sein de laquelle se trouve la Délégation aux affaires francophones (DAF), et la direction de la Coopération culturelle, universitaire et de la recherche (DCUR). Nous travaillons également avec l'ensemble des directions géographiques ou encore avec la direction de la Coopération de sécurité et de défense chargée notamment de former les militaires dans les pays francophones.

S'agissant de la représentation de la France au sein des organismes multilatéraux de la francophonie, les compétences des deux directions sont complémentaires : la DAF a une approche stratégique alors que la DCUR a une approche programmatique. La DCUR travaille en bonne intelligence avec l'OIF pour impulser des projets, puis s'assurer qu'ils restent en cohérence avec nos actions ou les complètent. Alors que la DCUR intervient sur les projets et sur le terrain, la DAF est compétente pour les questions multilatérales en étant, par exemple chargée, en lien avec l'Élysée, du renouvellement de la gouvernance de l'OIF. La DCUR a travaillé étroitement avec l'OIF lors du lancement de son programme sur le français dans la diplomatie et la fonction publique ou lors d'organisation d'événements internationaux, comme c'est le cas pour le Forum de la langue française dont la prochaine édition se tiendra à Liège en juillet prochain. Les deux approches sont donc très complémentaires et les deux directions travaillent très étroitement l'une avec l'autre au quotidien.

En ce qui concerne l'OIF et ses opérateurs, la secrétaire d'État chargée du développement et de la francophonie a demandé une évaluation – qui n'est pas un audit – et qui diffère du rapport, très complet, de la Cour des comptes relatif aux années 2006-2013. L'évaluation en question s'approche davantage de ce que nous avons réalisé il y a quelques années à propos de la contribution au Fonds européen de développement (FED). Il s'agit d'analyser, de façon stratégique, l'emploi qui est fait de la contribution française, de son retour sur investissement, si je puis m'exprimer ainsi, et de son impact sur les opérateurs français. C'est une démarche que nous avons vis-à-vis de l'ensemble de nos opérateurs extérieurs et multilatéraux, du Programme des Nations unies pour le développement (PNUD) ou des autres fonds des Nations unies. Les termes de référence de cette évaluation sont en cours de définition et les conclusions seront disponibles sans doute début 2016 – le budget lui étant consacré ne devant pas dépasser 130 000 euros.

Cela étant, si la contribution française à l'OIF est importante, elle représente moins d'un cinquième de notre effort global en faveur de la francophonie.

M. Pascal Terrasse, président, rapporteur. Pouvez-vous être plus précise ?

Mme Anne Grillo. Notre effort global en faveur de la francophonie est d'environ 700 millions d'euros. Sur cette somme, l'Agence pour l'enseignement du français à l'étranger (AEFE) reçoit une subvention d'environ 420 millions d'euros, un chiffre en baisse de 2 %. On a tendance à oublier qu'il s'agit de notre principale contribution. Or, les établissements français à l'étranger, présents sur tous les continents, scolarisent en langue française 300 000 élèves dont 70 % ne sont pas français. 23 millions d'euros constituent les crédits déconcentrés attribués à notre réseau culturel dans le cadre du programme 185 *Diplomatie culturelle et d'influence* de la mission relative à l'Action extérieure de l'État. Les postes diplomatiques reçoivent une enveloppe annuelle, sauf désormais, ceux pour lesquels elle était inférieure à 5 000 euros. Ensuite, 120 millions d'euros sont consacrés par l'Agence française de développement (AFD) aux systèmes éducatifs francophones. Enfin, 130 millions d'euros sont attribués à l'OIF et à ses opérateurs, à raison de 75 millions d'euros pour TV5 Monde, 5,6 millions d'euros pour payer le loyer de la Maison de la francophonie et 45 millions d'euros pour l'OIF et les autres opérateurs.

M. Pascal Terrasse, président, rapporteur. Il apparaît que vos calculs n'intègrent pas, par exemple, les services en charge des questions de francophonie dans les autres ministères : Culture, Éducation nationale, Enseignement supérieur et recherche. Personne ne semble savoir aujourd'hui combien d'argent, globalement, est consacré à la francophonie.

Mme Anne Grillo. Vous avez tout à fait raison et nous nous sommes posé cette question à plusieurs reprises. Il n'existe pas vraiment, au sein des différents ministères, de service spécifique de la francophonie : les crédits y sont éclatés, à la différence du ministère des Affaires étrangères où ma direction couvre le périmètre du programme 185 – du moins presque puisque nous avons récupéré le budget d'Atout France.

Si l'on voulait avoir une approche globale, il faudrait également, au sein des ministères de l'Éducation nationale et de l'Enseignement supérieur et de la Recherche, prendre en compte le coût des personnels détachés dans le réseau scolaire, et prendre en considération le fait que la direction générale de la Recherche et de l'innovation et la direction générale de l'Enseignement supérieur ont chacune leurs propres crédits dédiés. On doit en outre savoir qu'il existe une Mission de coordination interministérielle entre les deux, qui dispose également de crédits d'intervention dans le domaine qui nous intéresse, mais que se trouve aussi, toujours au sein de ce ministère, la Délégation aux relations européennes et internationales et à la coopération... Il conviendrait d'identifier de façon très fine les crédits qui concourent directement à la francophonie. Le ministère de la Culture et de la communication est également concerné.

Nous avons évoqué la question avec les magistrats de la Cour des comptes à l'occasion de l'audit du réseau culturel français, eux-mêmes souhaitant qu'on établisse une telle cartographie. Il faudrait, dans un premier temps, savoir précisément ce qui est consacré à l'ensemble de l'action extérieure de l'État, qui contribue à sa façon au rayonnement de la langue française. Cette mesure semble impossible ; reste que le ministère des Affaires étrangères peut sans doute se prévaloir de disposer de la vision la plus globale.

Nous travaillons en bonne intelligence avec l'OIF pour nous assurer d'un retour sur investissement de notre contribution, de la bonne rationalisation de nos actions et de la complémentarité de nos travaux. Lorsque Mme Benguigui, la précédente ministre déléguée chargée de la Francophonie, avait lancé son projet « 100 000 professeurs de français pour l'Afrique », l'initiative en revenait également à l'OIF qui travaillait déjà sur le sujet. Nous organisons des réunions régulières. L'une d'entre elles, après la nomination de la nouvelle Secrétaire générale, a été plus particulièrement consacrée à l'identification des tâches de chacun. Dans les mois qui viennent, nous entendons remettre à plat cette approche et l'objectiver.

Quant aux autres opérateurs, nous travaillons essentiellement avec l'AUF et TV5 Monde. L'AUF est l'opérateur de l'OIF, voué par excellence à la promotion de la francophonie universitaire et linguistique ; il est donc essentiel pour nous d'agir avec cette agence, dans un esprit de complémentarité, afin de produire un effet de levier. C'est d'autant plus nécessaire que notre cadre budgétaire est contraint. Il s'agit aussi de relever le défi démographique à venir, principalement sur le continent africain. Or, l'AUF concourt directement à nos intérêts culturels, économiques et politiques. En outre, elle contribue à la formation des élites – un public que nous avons privilégié. L'AUF octroie des bourses à des étudiants en *master* ou en doctorat dont 1 500 viennent en France chaque année. Cela complète l'investissement du ministère des Affaires étrangères qui délivre, entre le réseau diplomatique et la DCUR, 70 millions d'euros de bourses. Le partenariat est réel avec un vrai retour pour la France puisque notre pays est une destination privilégiée du public visé par l'AUF.

Nous souhaitons travailler davantage avec l'AUF sur le numérique, secteur dans lequel la France accuse quelque retard. Au reste, la plateforme France université numérique (FUN) a sans doute été lancée un peu vite aux dépens du contenu. Notre objectif est de développer un contenu qui ne soit pas américain. Cet outil doit en effet servir la politique nationale française mais aussi, plus largement, la francophonie d'où la nécessité de co-fabriquer des contenus avec des pays francophones. À cet égard l'AUF est une tête de pont grâce à ses campus numériques et à son expertise sur le fonds.

Par souci de cohérence politique, c'est la DAF, et non pas la DCUR, qui siège à l'AUF et représente la France au sein de l'OIF et de ses instances opérationnelles. Nous n'en demeurons pas moins vigilants sur le fonctionnement de l'Agence, notamment en nous montrant capables de positionner des personnalités françaises au sein de sa direction - l'Agence est courtisée par d'autres pays francophones – et en surveillant de près son budget de 40 millions d'euros, que nous assurons à hauteur de 62 %. Nous avons donc mis en place, en collaboration avec l'Agence, un certain nombre d'indicateurs dans un souci de rationalisation. Il reste sans doute des marges de progression – du côté français en tout cas.

M. Pascal Terrasse, président, rapporteur. Le collège électoral du futur recteur est essentiellement composé de professeurs. De quel pouvoir votre ministère dispose-t-il ?

Mme Anne Grillo. Il est vrai que pour nous, il s'agit d'un enjeu important.

J'en viens à TV5 Monde. Cette chaîne multilatérale est pour nous l'opérateur audiovisuel par excellence, un outil privilégié en ce qu'il porte la voix de la France et des pays francophones – ce qui importe compte tenu de l'impact de l'audiovisuel en matière de diplomatie d'influence. Nous nous réjouissons, dans un contexte de contraintes budgétaires pour chaque partie, de la complémentarité affichée avec France 24, chaîne plus récente alors que TV5 Monde est une institution. Celle-ci se positionne bien en tant que chaîne généraliste à vocation culturelle et tend à se désengager du secteur de l'information, tandis que France 24 est vouée à devenir, pour sa part, une chaîne d'informations. Cette coordination, que nous appelions de nos vœux, était nécessaire pour garantir une force de frappe plus efficace.

M. Pascal Terrasse, président, rapporteur. En effet, ou bien il fallait fermer l'une des deux chaînes ou bien exiger d'elles des efforts. France 24 ne remplissait pas du tout les missions qui lui avaient été confiées en matière d'information. Heureusement que les hôtels du groupe Accor diffusent encore cette chaîne à l'étranger car ils sont à peu près les seuls à le faire.

Mme Anne Grillo. Exactement, il fallait faire des choix cohérents, d'autant que TV5 Monde est quasiment la seule vitrine de la création française et francophone à l'international. Elle est pour nous un vecteur d'influence essentiel. En outre, avec la régionalisation de ses signaux, son positionnement est utile. Ainsi, quand elle est diffusée en Afrique, elle n'est pas perçue comme une chaîne française ou francophone mais bien comme une chaîne panafricaine. Dans un contexte géopolitique quelque peu sensible, cet opérateur nous permet d'avancer sur plusieurs fronts, avec notamment une politique de sous-titrage multilingue qui sert notre diplomatie de la diversité culturelle.

Sur le plan économique, notons qu'aucun des États partenaires de TV5 ne serait à lui seul capable de financer la chaîne. Il est vrai que la France est le premier contributeur de TV5 Monde avec 75 millions d'euros. Cependant, à considérer l'impact et la capacité de pénétration de la chaîne, quand on met cette somme en regard des 262 millions d'euros dont bénéficie Arte, des 2,5 milliards d'euros attribués à France Télévisions et des 242 millions octroyés à France 24, nous pouvons considérer que TV5 Monde est un investissement

« rentable ». Même si l'on fait en sorte qu'il ne s'agisse pas d'une chaîne seulement française, près de 70 % des programmes diffusés sont français.

Enfin, cette chaîne, dont l'activité s'inscrit dans le cadre de notre action diplomatique, fait preuve d'une très grande réactivité. Par exemple, lorsqu'on lui a demandé de se mobiliser autour de la conférence Paris-climat (COP 21), TV5 Monde a réagi immédiatement ; de même quand on a fait valoir que l'attractivité de la France était une bataille mondiale.

TV5 Monde est un opérateur avec lequel nous travaillons très bien. Certes, ce sont les chaînes publiques partenaires, et non pas les États, qui siègent au sein de sa direction mais nous assistons à la réunion dite des hauts fonctionnaires et, bien sûr, à la conférence ministérielle. Et nous avons avec la chaîne des contacts quotidiens et des réunions de concertation régulières.

Dans un contexte budgétaire contraint, et dans un souci d'efficacité, nous travaillons en synergie avec tous nos opérateurs. Depuis deux ans, nous nous employons à faire en sorte que tous les opérateurs publics qui ont une action à l'international – Business France, Expertise France, Institut français, France Médias Monde, TV5 Monde... – travaillent ensemble. TV5 Monde s'est, je le répète, montrée très réactive, nouant des partenariats avec presque tous nos opérateurs – le dernier en cours de négociation concerne l'Institut français qui vient de changer de gouvernance. Selon nous, l'enjeu pour TV5 Monde sera de s'intégrer à la télévision numérique terrestre (TNT).

Au total, notre partenariat avec TV5 Monde, et, à travers cette chaîne, avec l'OIF, est fort. C'est en effet l'opérateur direct des sommets de la francophonie et des initiatives que prennent l'OIF et l'AUF. Il démultiplie notre influence politique.

M. Jean-René Marsac, rapporteur. Les relations de la DCUR avec l'OIF, en particulier les relations financières, sont forcément différentes de celles que vous entretenez avec d'autres opérateurs. Comment caractériser votre contribution financière à l'OIF : s'agit-il d'une cotisation, d'une subvention, alors que la convention prévaut pour les autres opérateurs ?

Les conventions d'objectifs et de moyens (COM), précisément, sont-elles systématiques avec les autres opérateurs, quelles sont leur durée, et comment articuler les orientations pluriannuelles et les décisions annuelles ?

Mme Anne Grillo. Il s'agit d'une contribution directe à l'organisation, d'où l'intérêt de l'évaluation qui va être conduite qui est aussi une façon, pour nous, de nous assurer de l'utilisation des fonds dans la mesure où notre suivi actuel ne repose que sur des relations, des réunions de travail, des rapports. Nous ne sommes pas dans la même configuration qu'avec un opérateur avec lequel nous avons conclu un COM. C'est incontestablement une difficulté. Nous manquons, par exemple, d'outils pour articuler les dimensions annuelle et pluriannuelle.

M. Jean-René Marsac, rapporteur. L'AUF et TV5 Monde sont très liés à l'OIF. Nous nous trouvons donc face à un système triangulaire. Comment l'articulation, notamment concernant le contenu des objectifs, se réalise-t-elle dès lors que la France n'est pas le seul acteur ?

Mme Anne Grillo. Nous définissons tout d'abord notre politique dans le cadre d'une coordination interministérielle puis nous travaillons, avec chacun des trois opérateurs, dans une approche incontestablement plus bilatérale. Nous assurons, en pratique, le lien entre les trois opérateurs car chacun, même rattaché à une institution, a son fonctionnement

propre. Néanmoins il se trouve toujours un moment où tous se retrouvent autour de la même table.

M. Jean-René Marsac, rapporteur. Avez-vous connaissance d'injonctions contradictoires ?

Mme Anne Grillo. Non, je n'ai pas eu connaissance de divergences entre les opérateurs.

M. Laurent Gallissot, chef de la Mission de la langue française et de l'éducation. Ces opérateurs disposent de bureaux régionaux. Ainsi, nous nous appuyons beaucoup sur les bureaux africains de l'AUF. Dans le cadre du projet « 100 000 professeurs de français pour l'Afrique », l'AUF et l'Institut français travaillent sur le terrain pour accompagner les départements de français des universités. C'est également le cas pour les pays du Golfe qui expriment une grande demande en matière de francophonie. Nous avons ainsi organisé, en novembre dernier, un séminaire à Koweït avec le concours du bureau de l'AUF de Beyrouth. Ce séminaire a eu un très fort impact, avec pour conséquence la reconnaissance du français comme langue vivante étrangère dans le système éducatif koweïtien.

Les bureaux régionaux travaillent en synergie avec les services de coopération et d'action culturelle (SCAC) et représentent, dans des contextes géographiques variés, des forces de proposition essentielles à notre action. On retrouve dans ce travail la complémentarité évoquée par Anne Grillo entre le bilatéral et le multilatéral.

Mme Anne Grillo. Avancer avec l'OIF et ses opérateurs nous permet souvent d'aller dans des zones de conquête où nous ne nous rendrions pas aisément seuls. Je pense à la forte demande de français – et c'est là qu'elle est la plus forte – dans les pays du Golfe ou dans certains pays d'Asie qui sont loin d'être des terres traditionnelles de francophonie. En attendant que les redéploiements en cours produisent leurs effets, nous devons passer par ces opérateurs qui sont historiquement plus présents que nous. Il est encore difficile de chiffrer le retour sur investissement mais ces complémentarités sont essentielles dans ces territoires où se trouvent nos plus grands enjeux économiques.

M. Pascal Terrasse, président, rapporteur. Pouvez-vous revenir sur la Fondation Alliance française ?

Mme Anne Grillo. Autant notre réseau d'établissements scolaires constitue un vrai réseau intégré sous l'égide d'un opérateur qui est l'AEFE, autant, quand on évoque le « réseau » de la Fondation Alliance française, il ne s'agit pas d'un dispositif intégré. Les quelque 800 alliances françaises sont en effet des structures de droit local, totalement autonomes.

M. Pascal Terrasse, président, rapporteur. Elles sont toutefois très liées aux ambassades.

Mme Anne Grillo. Un peu moins de 400 sont conventionnées avec le MAE, ce qui nous permet de mettre du personnel à leur disposition et de leur verser une subvention. Ce réseau est notre pilier associatif. Dans le domaine de l'enseignement français à l'étranger, l'opérateur public est l'AEFE et le partenaire associatif est la Mission laïque française. Ce schéma est peu ou prou le même pour l'enseignement de la langue française avec l'Institut français d'un côté et la Fondation Alliance française de l'autre. Les publics touchés ne sont pas les mêmes : grâce à leur implantation locale plus de 500 000 étudiants fréquentent ce réseau chaque année. Surtout, il est dynamique : des alliances se créent, d'autres se ferment ; cette souplesse nous permet d'être présents dans certaines zones comme en Europe centrale

et de répondre, plus souvent qu'avec un Institut français, à la demande croissante de français en Asie centrale ou en Afrique non francophone.

L'objectif de la Fondation Alliance française, avec son nouveau président, Jérôme Clément, est de conforter ces synergies. La Fondation était pour nous un partenaire, mais nous n'optimisons pas autant que nous l'aurions souhaité son potentiel. La convention que nous venons de renouveler se fonde sur une meilleure articulation entre le réseau des alliances et le réseau de l'Institut français, quitte à faire, le moment venu, des choix politiques dans les pays qui sont historiquement des « terres d'alliances » – je pense à l'Amérique latine, à l'Inde ou à la Chine. En effet, la contrainte budgétaire va nous imposer une certaine rationalisation. Il nous faudra par ailleurs répondre au défi du numérique et, dans cette perspective, le réseau des alliances nous sera précieux. Enfin, dans la nouvelle convention, nous sommes parvenus à réintégrer davantage la Fondation et le réseau dans l'ensemble de nos opérateurs internationaux. En moins d'un an, la Fondation a ainsi renouvelé tous ses partenariats avec l'AEFE, l'Institut français, TV5 Monde et autres.

Nous avons donc systématisé la mise en synergie de tous les opérateurs. C'est une condition préalable à la rédaction de tous les COM puisque le hasard du calendrier nous conduit à renouveler ceux de tous les grands opérateurs.

Nous consacrons tout de même beaucoup d'argent à ce réseau : environ 37 millions d'euros que ce soit par des subventions ou par la prise en charge de personnels, souvent des directeurs d'alliance ou des directeurs de cours dans les principales alliances françaises à l'étranger, soit environ 300 équivalents temps plein.

M. Pascal Terrasse, président, rapporteur. Qu'entendez-vous par « prendre en charge » ?

Mme Anne Grillo. C'est le ministère des Affaires étrangères qui les paie.

M. Pascal Terrasse, président, rapporteur. Si j'ai bien compris, ces personnels sont sous contrat de droit local ou d'expatrié, mais il ne s'agit pas de détachements ni de mises à disposition ?

M. Pascal Lemaire, adjoint au chef de la Mission des échanges culturels et de l'audiovisuel extérieur. De nombreux agents sont issus de l'Éducation nationale et, à nos yeux, ils sont des contractuels affectés à telle ou telle alliance. Ils ne sont ni mis à disposition, ni détachés *stricto sensu*.

M. Pascal Terrasse, président, rapporteur. Cela signifie qu'ils ne sont plus rémunérés par leur corps d'origine mais par le ministère des Affaires étrangères, donc ils sont en disponibilité.

M. Pascal Lemaire. Plusieurs de ces directeurs ne proviennent pas de l'Éducation nationale mais justifient d'une expérience d'enseignement, en particulier concernant le français langue étrangère (FLE). Reste que nombre des contractuels affectés dans les alliances sont passés par l'Éducation nationale ou ont encore un lien avec elle, mais on ne peut pas parler de détachement.

M. Pascal Terrasse, président, rapporteur. Qu'entendez-vous, Madame Grillo, par : « optimiser le potentiel des alliances » ? Pouvez-vous nous dire ce qui ne marche pas ? Qu'attendez-vous des alliances ?

Mme Anne Grillo. Il s'agit d'abord, dans un pays ou une zone donnée, d'assurer une totale complémentarité entre les alliances et nos instituts français. Cela suppose une certaine discipline, lorsque par exemple des cours de français sont proposés par les deux organismes et qu'il faut éviter la concurrence ou tout effet d'éviction des publics. Les

alliances sont des structures de droit local, souvent dirigées par des personnalités locales. Or, nous devons nous assurer que ces outils concourent vraiment à notre politique d'influence et servent réellement nos intérêts économiques. Par le passé, le fonctionnement de ces alliances était examiné sous l'angle culturel, ce qui est certes leur vocation, mais il faudrait en faire un levier plus politique, tout en respectant leur indépendance. Nous avons en la matière des marges de progression, dont beaucoup dépendent de l'ambassadeur. Il est en effet arrivé qu'une alliance soit dirigée par une forte personnalité locale qui n'était pas forcément un relais de nos intérêts et de nos priorités diplomatiques.

M. Pascal Lemaire. Il est vrai que, dans certaines zones, il y a eu des doublons, notamment concernant le *marketing* des cours. Mais une vraie réflexion commune a été menée ces dernières années, à Paris, grâce à des réunions régulières de coordination avec la Fondation. Au cours de ces réunions « de cartographie », nous examinons « qui fait quoi et où » et répartissons les rôles en fonction de nos contraintes et de nos dynamiques de redéploiement. Les alliances seront ainsi privilégiées dans tels pays et les instituts dans tels autres. Parfois, d'anciennes alliances peuvent même devenir des antennes d'Institut et inversement. Dans un lieu où, d'un point de vue historique, il paraît difficile d'en supprimer une, on distribuera les charges : l'une dispensera les cours – souvent l'alliance – quand l'autre impulsera la dynamique culturelle. On pourra objecter que les retombées financières, dans ce cas, profiteront plutôt aux alliances ; mais il convient d'avoir une vue d'ensemble - d'où le travail de cartographie que nous réalisons.

Ensuite, si une convention triennale nous lie à la Fondation, près de 400 conventions différentes ont été signées entre les ambassades et les alliances. Si ces conventions comportent des stipulations-type, chacune est néanmoins marquée par des spécificités locales. Nous allons peu à peu demander aux alliances d'y intégrer des éléments liés à l'attractivité comme l'art de vivre – l'organisation d'une semaine du goût s'inscrit dans ce cadre.

Il faut en outre avoir présent à l'esprit que l'ambassade verse une subvention. Sur les 37 millions d'euros versés au réseau des alliances, 30 sont consacrés aux ETP, 1,6 million d'euros sont octroyés à la Fondation elle-même – la moitié de cette somme étant consacrée aux programmes de formation des personnels des alliances, qu'ils soient expatriés ou recrutés locaux –, enfin, 5 millions d'euros correspondent au total des sommes que nos ambassades versent chaque année à ces alliances dans le cadre des conventions triennales. Le montant de ces crédits est bien sûr lié au retour sur investissement.

M. Pascal Terrasse, président, rapporteur. Combien de crédits de la réserve parlementaire sont-ils affectés aux alliances ?

M. Pascal Lemaire. Si une alliance rencontre une difficulté financière exceptionnelle liée à une situation de crise et s'il y a lieu d'investir, comme c'est le cas pour le bâtiment qui abrite l'alliance en Inde, et que des efforts de modernisation, de numérisation des salles de cours sont nécessaires, alors la réserve parlementaire peut ponctuellement aider. Mais nous ne disposons pas de données chiffrées en la matière.

Mme Anne Grillo. Nous avons en effet connaissance, ici ou là, d'aides ponctuelles de sénateurs et de députés. Nous allons mener des recherches pour vous donner un chiffre.

Ce qui paraît aller de soi aujourd'hui n'était en rien évident il y a quelques années. Le travail de rationalisation, de contractualisation, de responsabilisation des acteurs a été accéléré au cours des deux dernières années. Les conventions, les lettres de mission, les discussions, l'élargissement du périmètre du ministère..., sont une tendance nouvelle.

M. Pascal Lemaire. On sent bien, en effet, la volonté de la Fondation de s'ouvrir aux autres acteurs de la promotion de la langue française : l'AEFE, la Mission laïque française, l'AUF, TV5 Monde – susceptible d'aider à la promotion des alliances –, mais aussi l'Institut français. Cela n'a pas toujours été facile mais, j'insiste, les choses changent.

Mme Anne Grillo. Les réunions de cartographies auxquelles il a été fait allusion n'étaient pas envisageables il y a trois ans entre les deux principaux acteurs concernés.

M. Pascal Terrasse, président, rapporteur. Je souhaite revenir sur la contrainte budgétaire. Peut-on faire mieux, selon vous, ou, tout au moins, aussi bien avec moins, en matière de francophonie ?

L'AUF a un contrat quadriennal mais le budget de l'État n'est pas pluriannuel. Aussi l'AUF aura-elle une vision à moyen terme quand l'État français aura une vision à très court terme. Ce raisonnement vaut également pour l'OIF et TV5 Monde. Leurs représentants viennent nous voir chaque année pour nous faire savoir que la poursuite des efforts budgétaires est impossible. Jusqu'où, de votre point de vue, peut-on aller ?

Mme Anne Grillo. Nous nous posons régulièrement cette question. La réponse réside dans la définition de priorités et de choix. Tout évolue très vite, nous ne pouvons plus continuer à tout faire et à fonctionner comme il y a dix ou vingt ans. Le numérique en est un parfait exemple et il ne me semble pas que nous ayons encore pris toute la mesure de son importance. Il faudra cesser de travailler selon certaines méthodes et d'assurer certaines tâches.

Les opérateurs ne sont pas tous dans la même situation. TV5 Monde a plutôt bien réagi à la contrainte. Cet opérateur a prouvé qu'il pouvait bien s'organiser et rationaliser ses actions, comme l'a montré le lancement de la chaîne thématique TV5 Monde Style HD, dédiée à « l'art de vivre à la française », chaîne financée par redéploiement. TV5 Monde a pour cela mis un terme à d'autres programmes.

Pour l'AUF et l'OIF, le temps de l'adaptation à la contrainte est plus long. L'organisation et le fonctionnement de ces opérateurs sont encore un peu en décalage avec ce que la contrainte budgétaire est censée imposer ; mais cela s'explique et certaines décisions ne sont pas faciles à prendre. Changer l'organisation et l'allocation des ressources humaines et financières implique qu'on pense et qu'on agisse autrement, ce qui est culturellement peu évident.

L'OIF manque plus précisément de projets fédérateurs et transversaux, qui faciliteraient les évolutions. Son fonctionnement reste très « normé » ; elle devrait avoir une approche plus novatrice dans ses nouveaux projets. Chaque département pense en effet « sa » politique et réfléchit encore beaucoup en silo. Le ministère a un rôle à jouer car il fonctionnait ainsi auparavant, chaque département disposant de son budget. Or, une organisation intégrée est très exigeante intellectuellement, très exigeante pour les équipes qui doivent adopter de nouvelles méthodes de travail et de formation. Nous nous y attelons à marche forcée et de façon croissante. Nous avons amené nos propres opérateurs à travailler en synergie dans une approche intégrée autour de priorités inédites. Aussi pouvons-nous aider l'OIF à développer une telle approche de coordination entre ses départements, même s'il n'est pas évident pour nous de toucher à l'organisation d'une institution internationale. Il existe encore des marges de manœuvre en termes d'organisation, d'approche et de projets fédérateurs. Les opérateurs de l'OIF paraissent, pour leur part, beaucoup plus réactifs à ce type de changement.

M. Pascal Terrasse, président, rapporteur. L'OIF peut compter sur trois participations financières de la France : la contribution du ministère des Affaires étrangères,

le règlement du loyer du siège, qui se trouve à Paris, enfin la contribution volontaire, qui est lourde et qui signifie que vous devez avoir des exigences plus fortes. Fixez-vous des objectifs précis en contrepartie ?

Mme Anne Grillo. Nos contributions volontaires sont en général fléchées.

M. Laurent Gallissot. La dimension éducative est importante, qu'il s'agisse de l'Initiative francophone pour la formation à distance des maîtres (IFADEM), ou de l'initiative « École et langues nationales en Afrique » (ELAN). Ces deux programmes de recherche sont destinés à rénover les systèmes éducatifs et font l'objet d'un suivi de notre part. Nous cherchons désormais à ce que l'OIF lance des programmes qui soient non seulement pilotes mais également structurants. Cependant les États sont souverains et nous ne pouvons pas, sous peine d'ingérence, nous immiscer dans leurs politiques éducatives.

La conférence des ministres de l'éducation des États et gouvernements de la francophonie (CONFEMEN) et le Programme d'analyse des systèmes éducatifs (PASEC) ont tout de même créé des outils d'analyse statistique et en ont équipé des pays du Sud, et notamment un certain nombre de pays africains, dans le but de vérifier la pertinence de leurs politiques éducatives. Cette initiative a plutôt réussi. De ce point de vue, l'enjeu de l'éducation au XXI^e siècle est fondamental : les potentiels francophones en Afrique ne deviendront réels que si des politiques éducatives sont menées. Nos accompagnements sont essentiels.

Les programmes de l'OIF en la matière sont ciblés et assez pertinents mais leur efficacité ne pourra être optimale que grâce à une forte appropriation de la part des États et à la mobilisation d'une communauté de bailleurs.

M. Pascal Terrasse, président, rapporteur. Si je comprends bien, la contribution volontaire de la France au budget de l'OIF, qui était de 10 millions d'euros en 2014, fait l'objet d'un fléchage essentiellement vers la formation et l'éducation.

M. Laurent Gallissot. Je pourrai vous communiquer les informations dont nous disposons sur les différents programmes concernés.

M. Pascal Terrasse, président, rapporteur. Le Parlement, par le biais de la Mission d'évaluation et de contrôle, a l'obligation de vous demander à quoi sert l'argent qu'il a voté et affecté à une organisation internationale. Certes, s'agissant de la contribution classique, il est plus compliqué de demander des comptes. Pour ce qui est du loyer, on aurait pu réfléchir à ce que l'on pourrait acheter avec 5,6 millions d'euros annuels dans une perspective à vingt ans. J'attends par contre de nombreuses informations de votre part sur la contribution volontaire : on ne peut pas verser 10 millions d'euros sans en avoir un décompte et sans exiger en retour, de la part de l'institution, un engagement fort.

Mme Anne Grillo. Nous vous transmettrons le décompte de la part volontaire.

M. Pascal Terrasse, président, rapporteur. Je vous remercie de vos explications. J'ai moi-même expliqué à l'Assemblée parlementaire de la francophonie, dont je suis le Secrétaire général, qu'il fallait promouvoir une approche transversale.

Audition du 7 mai 2015

MM. Ludovic Berthelot, sous-directeur de l'audiovisuel à la direction générale des médias et des industries culturelles (DGMIC) du ministère de la culture et de la communication, Romain Laleix, chef du bureau de l'audiovisuel public, et Benoît Lecerf, chargé de mission au bureau de l'audiovisuel public.

M. Pascal Terrasse, rapporteur La direction générale des médias et des industries culturelles (DGMIC) du ministère de la culture et de la communication (MCC) est responsable du programme budgétaire 847 *TV5 Monde* qui porte sur la contribution française au financement de la chaîne multilatérale francophone. Nous avons donc souhaité vous interroger sur les points suivants : Quelles ressources sont affectées à TV5 Monde ? À quels évaluations et contrôles procédez-vous sur l'utilisation de ce financement par la chaîne ? Je précise que notre mission ne traite pas de la politique francophone, mais bien de la gestion financière des organismes extérieurs de langue française et, en l'occurrence, de TV5 Monde.

M. Ludovic Berthelot, sous-directeur de l'audiovisuel à la direction générale des médias et des industries culturelles (DGMIC) du ministère de la culture et de la communication. TV5 Monde est une chaîne multilatérale à vocation mondiale, qui occupe une place à part au sein des opérateurs audiovisuels sur lesquels le MCC exerce une co-tutelle. Le Gouvernement a récemment et opportunément clarifié les rapports entre TV5 Monde et France Médias Monde (FMM), deux acteurs qui proposent une offre à la fois complémentaire et différenciée. Ainsi, en 2013, FMM a cédé la place à France Télévisions comme actionnaire de référence de TV5 Monde, à la suite de nombreuses réflexions, dont celle confiée à M. Jean-Paul Cluzel. Cette évolution a été positive pour les relations de la partie française avec ses partenaires francophones dans TV5 Monde, à savoir la Suisse, la Fédération Wallonie-Bruxelles le Québec et le Canada. Depuis deux ans, la différenciation éditoriale a également été renforcée: un contrat d'objectifs et de moyens (COM) a été signé pour la période allant de 2013 à 2015 pour FMM, et TV5 Monde vit avec le plan stratégique couvrant les années 2014, 2015 et 2016. TV5 Monde s'est recentrée sur une programmation culturelle généraliste qui la différencie des autres chaînes d'information internationales, dont France 24, membre du groupe FMM.

La signature d'un accord-cadre entre FMM et TV5 Monde, approuvé par les conseils d'administration des deux opérateurs l'année dernière, a permis de poser le principe selon lequel aucune distribution à l'étranger de l'une de ces chaînes ne doit avoir pour conséquence d'évincer l'autre.

FMM poursuit des missions définies dans la loi et déclinées dans un cahier des charges et un contrat d'objectifs et de moyens. Il regroupe France 24, chaîne qui pouvait se présenter comme une concurrente de TV5 Monde, mais qui, en réalité, occupe un spectre distinct de celui de TV5 Monde grâce aux clarifications récentes. Nos partenaires francophones, soucieux d'assurer l'originalité de TV5 Monde, partagent d'ailleurs ce constat.

M. Pascal Terrasse, rapporteur. France 24 est une chaîne d'information francophone.

M. Ludovic Berthelot. Pas uniquement francophone, car elle émet également en anglais et en arabe. De son côté, TV5 Monde n'émet bien entendu qu'en français,

puisqu'elle est la chaîne de la francophonie, mais ses programmes ne se limitent pas à l'information.

M. Pascal Terrasse, rapporteur. La ligne éditoriale de TV5 Monde est centrée sur la culture, alors que France 24 ne diffuse que des programmes d'information.

M. Ludovic Berthelot. Tout à fait.

M. Romain Laleix, chef du bureau de l'audiovisuel public à la direction générale des médias et des industries culturelles (DGMIC) du ministère de la culture et de la communication. France 24 est une chaîne d'information en continu émettant en trois langues, et TV5 Monde est une chaîne généraliste, exclusivement francophone, dont la programmation fait une large place à la culture.

M. Ludovic Berthelot. TV5 Monde est une chaîne multilatérale dont la gouvernance repose sur deux instances : un conseil d'administration dans lequel figurent les radiodiffuseurs partenaires – France Télévisions, actionnaire à hauteur de 49 %, FMM, Arte, la Radio-télévision suisse (RTS), la Radio-télévision belge francophone (RTBF) et Radio-Canada – et la conférence des ministres qui se réunit tous les deux ans. Les hauts fonctionnaires représentant les gouvernements se rencontrent annuellement.

M. Pascal Terrasse, rapporteur. Quels sont les pays financeurs de TV5 Monde ?

M. Romain Laleix. Les pays bailleurs de fonds sont la France, la Fédération Wallonie-Bruxelles, la Suisse, le Québec et le Canada.

M. Benoît Lecerf, chargé de mission au bureau de l'audiovisuel public à la direction générale des médias et des industries culturelles (DGMIC) du ministère de la culture et de la communication. Il peut arriver que des États africains apportent des contributions ponctuelles, mais ces apports ne sont pas inscrits dans la charte de TV5 Monde. Le partenariat ne concerne bien que cinq gouvernements.

M. Ludovic Berthelot. L'ensemble des gouvernements bailleurs de fonds ont signé une charte, qui définit l'organisation, les missions et les règles d'approvisionnement en programmes francophones des différents pays. Elle traite également des questions de distribution et de financement propres à TV5 Monde. Elle date de 2005 et a été révisée en 2008 et à la fin de l'année 2014. Les discussions multilatérales entre ministres francophones portent notamment sur les sujets budgétaires, qu'examine ensuite le conseil d'administration et les radios-télévisions partenaires qui n'ont pas de réel pouvoir de décision en matière financière. Le MCC et le ministère des affaires étrangères et du développement international (MAEDI) avancent de concert dans cette enceinte, le premier gérant surtout les programmes et les finances, quand le second traite des enjeux géographiques, stratégiques et de francophonie.

M. Pascal Terrasse, rapporteur. TV5 Monde émet-elle au-delà de l'espace francophone ?

M. Ludovic Berthelot. Oui, et il s'agit de l'un des objectifs principaux assignés à TV5 Monde, qui doit véhiculer la langue française dans les pays non francophones.

M. Benoît Lecerf. TV5 Monde est diffusée dans plus de 250 millions de foyers, répartis dans des pays francophones ou non, car ses programmes sont sous-titrés en douze langues.

M. Pascal Terrasse, rapporteur. Parmi ces 250 millions de foyers, combien regardent TV5 Monde ?

M. Benoît Lecerf. TV5 Monde est suivie par 38 à 40 millions de téléspectateurs hebdomadaires en cumulé.

M. Pascal Terrasse, rapporteur. Comment parvenez-vous à cette estimation ?

M. Benoît Lecerf. Les mesures varient selon les pays et n'ont pas toutes la même précision que celles de Médiamétrie, par exemple. Les audiences de TV5 en Afrique sont évaluées par des sondages réalisés pour un panel de chaînes internationales – France 24, la *British Broadcasting Corporation* (BBC) et la *Deutsche Welle* – émettant dans les principales villes africaines et au Maghreb.

M. Romain Laleix. Les données dont nous venons de faire état agrègent les résultats de plusieurs études : celle d'Africascope pour la zone africaine, de Maghreboscope pour le Maghreb et de l'*European Media&Marketing Survey* (EMS) pour l'Europe.

M. Ludovic Berthelot. TV5 Monde émet, depuis la France, huit signaux différents à destination du monde entier, tous francophones et sous-titrés. Ils s'adressent à des populations spécifiques d'Amérique du Nord, du Maghreb, d'Afrique et d'Asie. Un neuvième signal, celui du Québec et du Canada, est opéré sur place par la société TV5 Québec-Canada, exclusivement financée par les gouvernements bailleurs de fonds nord-américains.

La contribution annuelle de la France au budget de TV5 Monde relève depuis 2015 de la redevance allouée à l'audiovisuel public – des crédits budgétaires l'alimentaient jusqu'alors. Elle se décline selon les missions assurées par cet opérateur. Ainsi, une partie des frais est assumée par l'ensemble des pays bailleurs de fonds, une autre, dédiée aux programmes nationaux est acquittée par les pays concernés, et la dernière part du financement est assurée par la France, en compensation des emplois et des recettes fiscales découlant de la localisation du siège de la chaîne à Paris. En 2015, cette ligne de financement représentait 76,2 millions d'euros – montant qui a crû ces dernières années. La charte stipule qu'indépendamment du concours lié au siège de l'opérateur, la France contribue à hauteur des six neuvièmes du budget de TV5 Monde – soit les deux tiers, contre trois quarts il y a quelques années –, la Suisse, la Belgique et le Canada finançant chacun un neuvième de celui-ci. La part canadienne est partagée entre le gouvernement fédéral et celui de la province du Québec.

Depuis 2013, la France a pris du retard dans le versement de l'apport qu'elle doit à TV5 Monde dans le cadre du respect des quotes-parts des frais communs. Ce retard a été en partie rattrapé par une augmentation de la contribution française en 2014. En tout état de cause, la France s'est engagée lors de l'adoption du plan stratégique 2014-2016 à s'efforcer de rattraper ce retard de financement avant la fin du plan et tout porte à croire qu'elle respectera cette promesse. La compensation de l'avantage de la localisation du siège est passée de 12,2 millions d'euros en 2008 à 14,4 aujourd'hui – soit plus de 18 % d'augmentation – en raison de ses règles de calcul. Celles-ci ont changé en 2012 : avant cette date, elles reposaient sur une quote-part prenant en compte chaque année les dépenses afférentes au siège, ainsi que différents indices dont celui du coût de la construction ; depuis trois ans, la contribution est fixe. Elle s'élevait à 13,8 millions d'euros en 2012. Ce montant est simplement réindexé tous les ans et atteint 14,4 millions d'euros aujourd'hui.

Chaque pays fournit des programmes provenant de ses diffuseurs partenaires, ceux-ci étant France Télévisions et Arte pour la France. TV5 Monde, éditrice, se trouve responsable juridiquement de la programmation qu'elle choisit au sein du catalogue dont elle dispose. Elle doit s'acquitter des coûts liés à la libération des droits à l'international, ces frais spécifiques transitant, pour la France, par le budget de TV5 Monde, à la différence des autres diffuseurs qui sont directement pris en charge par leur opérateur national. À l'exception des

programmes dont France Télévisions détient les droits, il est nécessaire d'acquérir ceux-ci auprès des producteurs indépendants sous la forme de préachat des droits de diffusion pour les fictions et les documentaires.

Le montant de la part de la dotation française qui permet à TV5 Monde de libérer les droits des programmes diffusés sur France Télévisions s'est élevée à 15,1 millions d'euros en 2014.

M. Ludovic Berthelot. Les huit signaux mondiaux de TV5 Monde diffusent environ 70 000 heures de programmes par an, dont 38 000 – soit 54 % – proviennent d'opérateurs français. La production interne, réalisée au siège avenue de Wagram à Paris, représente 20 % de la grille. Les autres diffuseurs francophones fournissent un peu plus de 20 % des programmes diffusés sur la chaîne.

France Télévisions fournit 44 % de l'approvisionnement français et Arte 4 %, le reste, soit 52 %, découlant de l'achat de droits et notamment du préachat de fictions et de documentaires.

M. Pascal Terrasse, rapporteur. La France dispose-t-elle d'une forte capacité à produire des émissions dans les pays étrangers, y compris francophones ?

M. Ludovic Berthelot. La situation respecte en tout cas les équilibres sur lesquels reposent l'actionnariat de TV5 Monde et les clefs de répartition prévues par la charte. La France dispose d'une capacité de production supérieure à celle de ses trois autres partenaires, et la croissance de l'audience de TV5 Monde se révèle satisfaisante dans les bassins de population visés. La France possède bien entendu une place particulière dans la francophonie, qui se retrouve dans la part qu'elle occupe dans les approvisionnements de la chaîne.

M. Romain Laleix. TV5 Monde permet à nos compatriotes qui vivent à l'étranger d'accéder à un grand nombre de programmes de France Télévisions, dont les journaux télévisés ; elle remplit ainsi sa fonction de diffusion de l'audiovisuel public français dans le monde.

M. Ludovic Berthelot. Le plan stratégique pour la période allant de 2014 à 2016 prévoit des actions prioritaires pour TV5 Monde, qui ont été validées par la réunion annuelle des représentants des gouvernements bailleurs de fonds et par le conseil d'administration de la chaîne. Ce plan a été construit à partir d'une hypothèse de stabilité des ressources des contributions publiques pendant ces trois années. Cette constance se retrouve dans la dotation triennale française pour les années 2015, 2016 et 2017 et dans les positions des autres gouvernements bailleurs de fonds. Le plan promeut des projets de développement pour la chaîne, qui pèsent à hauteur de 1,95 milliard d'euros chaque année. Il s'agit de la création d'une chaîne destinée à la jeunesse en Afrique, du renouvellement de l'habillage des antennes, du passage partiel en haute définition et du lancement d'une émission culturelle francophone hebdomadaire.

Les gouvernements ont fait comprendre à la chaîne qu'elle devrait financer elle-même les autres projets qu'elle souhaiterait éventuellement déployer. TV5 Monde vient de suivre cette feuille de route avec la création, sans ressources supplémentaires, de la chaîne Style, centrée sur l'art de vivre à la française, destinée principalement au public asiatique et notamment chinois, et dont l'antenne a ouvert en avril dernier.

La réunion des hauts fonctionnaires représentant les gouvernements de novembre dernier a confirmé ce cap financier, la France ayant maintenu sa contribution pour 2015 au niveau de l'année précédente. Cette ligne est également suivie par la Suisse, le Canada et la Belgique, cette dernière ayant rattrapé le retard de financement qu'elle accusait jusque-là.

TV5 Monde a subi le 8 avril dernier, soit le même jour que le lancement de la chaîne Style, une attaque informatique d'une ampleur inédite pour un média dans le monde. Un mois a passé, mais les équipes de TV5 Monde restent perturbées par ce choc, il est vrai très inquiétant. Cet événement a des incidences financières, car la chaîne va devoir consentir des investissements pour le renforcement de la sécurité de son système d'information. Nous nous situons au stade de l'évaluation de ce coût, et TV5 Monde continue de travailler avec l'Agence nationale de la sécurité des systèmes d'information (ANSSI) à la reconstruction de son réseau informatique. Nous tentons de déterminer l'ampleur de l'impact de cette attaque sur le budget de l'opérateur pour l'année 2015 et pour les exercices suivants.

M. Pascal Terrasse, rapporteur. TV5 Monde demandera-t-elle une rallonge financière ou réussira-t-elle à faire face à cette dépense imprévue à ressources constantes ?

M. Ludovic Berthelot. Il est un peu tôt pour répondre à cette question, car TV5 Monde est en train d'estimer le coût financier induit par cette attaque.

M. Pascal Terrasse, rapporteur. Discuterez-vous avec les partenaires étrangers ?

M. Ludovic Berthelot. Bien sûr, et il est probable que l'on organise une réunion spécifique avec eux. Je ne souhaite pas fournir de chiffre maintenant, car les estimations fournies par TV5 Monde sont encore liminaires, mais il représente plusieurs points de pourcentage du budget de la chaîne et plusieurs millions d'euros. Cependant, ce montant peut évoluer dans un sens positif, des appels d'offres devant encore être lancés. En outre, ce coût ne concernera pas que l'année 2015, car les enjeux d'investissement ne sont pas ponctuels mais durables.

Les ministres de l'intérieur et de la culture et de la communication ont réuni les acteurs des médias pour leur expliquer la situation et pour les mettre en garde contre l'ampleur du risque existant.

M. Pascal Terrasse, rapporteur. Cette attaque n'a-t-elle pas été rendue possible par des économies opérées par TV5 Monde sur la sécurité de son système d'information ? Une telle frappe pourrait-elle toucher d'autres médias dépourvus de dispositifs de sécurité efficaces ?

M. Ludovic Berthelot. TV5 Monde n'a pas délaissé la sécurisation de son système d'information au profit d'autres dépenses.

Une enquête judiciaire sur cette attaque est en cours, si bien que nous ne disposons encore que de peu de renseignements. Nous comprenons simplement que cet assaut fut d'une ampleur inédite et que les autres médias ne sont pas à l'abri d'en subir une comparable. Chacun doit avoir conscience qu'il peut être une cible, et la réponse à cette menace doit être globale.

Les mesures visant à maîtriser la dépense constituent un enjeu important, que nous mettons au centre de nos discussions avec la chaîne. Le plan stratégique a déjà décidé de l'arrêt du sous-titrage dans des langues moins parlées dans le monde, et des renégociations de contrats de prestations de sous-titrages viennent d'être menées. Elles permettront à la chaîne d'économiser près d'un million d'euros en 2015 sur ce lourd poste de dépenses. De même, le contrat de bail de location des locaux de l'avenue de Wagram a été revu à la baisse. Pour un budget d'une centaine de millions d'euros, ces économies ne sont pas anecdotiques.

La mutualisation de certaines ressources avec les autres opérateurs de l'audiovisuel public – c'est-à-dire les sociétés nationales de programmes (SNP) dont la principale est France Télévisions – représente également une source d'économies. Des premières synergies ont été déployées en 2013 et en 2014 par le biais d'appels d'offres communs pour des

dépenses de capacité satellitaire, de bureautique, de prestations d'accueil et de sécurité. Le MCC souhaite donner davantage d'ampleur à ce mouvement, car il nous semble que l'audiovisuel public peut progresser en la matière. C'est pour cette raison que Mme Fleur Pellerin, ministre de la culture et de la communication, a annoncé en mars dernier la mise en place prochaine d'un comité de pilotage stratégique de l'ensemble des entreprises de l'audiovisuel public.

La pérennisation des emplois précaires est une question sensible : le taux de précarité, élevé dans l'ensemble du secteur des médias, est particulièrement fort à TV5 Monde. En effet, la population des journalistes comprend de nombreux pigistes et celle des techniciens, dont les gros bataillons sont des monteurs, est très largement constituée d'intermittents. Le Gouvernement souhaite pérenniser les contrats de certains salariés ; TV5 serait concernée à hauteur d'une soixantaine d'équivalents temps plein (ETP). Les plans de réduction de la précarité engagés depuis 2014 ont bénéficié à une douzaine de journalistes et à autant d'intermittents. Le surcoût de l'opération pour les seuls journalistes représente environ 200 000 euros par an.

En outre, la chaîne passe régulièrement des provisions pour faire face aux éventuelles condamnations découlant de la non-intégration d'intermittents devant les prud'hommes. Ces provisions se sont élevées à près de 2,5 millions d'euros en 2014 du fait de l'ouverture de 17 contentieux. TV5 Monde se montre très attentive à ces sujets qui concernent l'ensemble des entreprises de l'audiovisuel public. Les conséquences financières de l'attaque informatique renforcent la vigilance de la chaîne car son équilibre financier reste fragile, même s'il est assuré jusqu'en 2016.

Nous avons besoin d'indicateurs permettant de contrôler l'emploi des contributions publiques et la performance de l'action de TV5 Monde. Nous évoluons dans un cadre spécifique qui est celui d'un financement et d'une gouvernance multilatéraux de la chaîne, et qui repose sur une charte et non sur un COM. Le MCC a néanmoins réussi à développer le même nombre d'indicateurs pour assurer le suivi de la gestion de TV5 Monde que pour les SNP. La conférence des ministres discute du bilan annuel d'exécution du plan stratégique. Le MCC, tutelle financière, assiste aux réunions de préparation des conseils d'administration, dispose donc des informations communiquées aux administrateurs et fait connaître la position de l'État avant la tenue de ces conseils.

M. Pascal Terrasse, rapporteur. Existe-t-il une régie publicitaire à TV5 Monde ? À combien se montent les recettes ? Quelle est la politique suivie pour faire connaître les produits français ?

M. Ludovic Berthelot. Les ressources propres de la chaîne s'avèrent assez faibles et ne dépassent pas 9 millions d'euros, soit moins de 10 % de son budget. Au sein de ces recettes, les abonnements représentent 3 millions d'euros et la publicité seulement 2,7 millions. La régie publicitaire de TV5 Monde est assurée par celle de France Télévisions. La moitié du chiffre d'affaires de la publicité était générée en France jusqu'en 2012, mais cette situation a récemment changé. La difficulté tient au fait qu'il n'existe pas vraiment de marché publicitaire accessible à une chaîne diffusée dans le monde entier en français.

M. Pascal Terrasse, rapporteur. Sans vouloir être désobligeant, le nombre d'auditeurs de TV5 Monde en France est très faible.

M. Ludovic Berthelot. Certes, mais la chaîne n'est pas présente sur la télévision numérique terrestre (TNT). TV5 Monde a été reléguée dans le fond des bouquets de chaînes – comme la plupart des chaînes internationales, France 24 comprise –, et la France reste un marché marginal.

Il existe un marché publicitaire mondial, et l'on pourrait envisager que des acteurs veuillent y communiquer en français ; mais cela n'est pas le cas, même si l'Afrique constitue un gisement de croissance pour le marché de la publicité.

M. Pascal Terrasse, rapporteur. TV5 Monde a-t-elle une ambition en la matière ?

M. Ludovic Berthelot. Oui, même s'il est encore faible, le chiffre d'affaires a crû de 20 % en Afrique au cours des dernières années, et ce continent représente 40 % du chiffre publicitaire total. La concurrence est rude, et il faut réussir à diffuser TV5 Monde sur la TNT africaine.

M. Romain Laleix. Dans la grande majorité des cas, TV5 Monde est présente dans des bouquets payants pour lesquels le marché publicitaire est réduit. La diffusion sur la TNT en Afrique constitue donc un enjeu majeur pour la chaîne. TV5 Monde suit avec vigilance le passage des pays africains à la TNT, afin d'être bien positionnée le moment venu.

M. Pascal Terrasse, rapporteur. Les bouquets payants ne sont pas diffusés avec la même ampleur, et il me semble que TV5 Monde est moins bien placée que les chaînes allemandes et italiennes dès que l'on sort du bouquet des hôtels du groupe Accor.

M. Romain Laleix. Beaucoup de chaînes internationales, souhaitant accroître leur influence, paient pour cette distribution, alors que TV5 Monde s'inscrit dans une logique opposée, puisqu'elle cherche dans la distribution une source de diffusion, mais également de revenus.

M. Benoît Lecerf. Le marché des hôtels est très spécifique, puisque les chaînes démarchent directement les groupes.

M. Pascal Terrasse, rapporteur. Nous vous remercions des réponses que vous nous avez apportées et attendons les compléments écrits que vous voudrez bien nous transmettre.

Audition du 7 mai 2015

M. Yves Bigot, directeur général de TV5 Monde, M. Thomas Derobe, secrétaire général, et Mme Liliane Delassausse, secrétaire général adjoint et directrice de la gestion et des finances.

M. Pascal Terrasse, rapporteur. Je vous remercie d'avoir répondu à l'invitation de notre mission qui s'intéresse aux organismes contribuant au rayonnement de la francophonie dont fait évidemment partie TV5.

M. Yves Bigot, directeur général de TV5 Monde. Je tiens d'abord à préciser que les éléments de réponse que nous pouvons vous apporter étaient valables jusqu'au 8 avril, à vingt et une heures. Depuis la cyberattaque dont TV5 Monde a été victime, nous sommes dans une zone grise.

Au vu de l'enquête de l'Agence nationale de la sécurité des systèmes d'information (ANSSI) qui doit s'achever dans une dizaine de jours, il est acquis que cette attaque était destinée à nous détruire. Nous devons à un concours de circonstances d'exister encore aujourd'hui. En effet, le 8 avril était le jour de lancement de la nouvelle chaîne consacrée à l'art de vivre à la française – TV5 Monde style HD – destinée à la zone Asie-Pacifique ainsi qu'au Maghreb et au Moyen-Orient. C'est la présence d'esprit des équipes techniques sur place pour l'occasion qui leur a permis de nous déconnecter du réseau internet et ainsi de préserver une partie de la chaîne. Sans leur intervention, tous les systèmes auraient été détruits et nous n'aurions pas pu reprendre les émissions, comme nous l'avons fait, sur la totalité des réseaux, huit heures après l'attaque.

Aujourd'hui, quinze experts de l'ANSSI travaillent encore dans nos locaux. Si tout se passe bien, nous serons en mesure de nous reconnecter au réseau internet le 12 mai prochain. Nous espérons retrouver un fonctionnement normal d'ici la mi-juillet.

Le coût du remplacement des matériels détruits et du renforcement de la protection informatique est en cours de chiffrage. Il représente plusieurs millions d'euros. Les perspectives financières de TV5 Monde dépendent de l'aide que les États partenaires consentiront à lui apporter pour passer ce cap difficile.

Le cap budgétaire sera double : il faudra assumer d'une part, en 2015, les frais importants pour la restauration et l'achat de matériels, la formation des personnels à la nouvelle hygiène informatique ainsi que le nouveau dispositif de surveillance informatique sans laquelle l'ANSSI ne nous autorisera pas à nous reconnecter au réseau internet ; d'autre part, pour les exercices suivants, nous aurons à faire face aux frais structurels liés à la nouvelle protection indispensable à notre survie dont le coût est estimé entre 2 et 2,5 millions d'euros par an à partir de 2016.

Le financement est assuré par les cinq États bailleurs de fonds selon une répartition en neuvième : six neuvième pour la France, un neuvième pour la Fédération Wallonie-Bruxelles, un neuvième pour la Suisse et un neuvième partagé entre le gouvernement du Canada, pour deux tiers, et l'État du Québec, pour l'autre tiers.

M. Thomas Derobe, secrétaire général de TV5 Monde. TV5 Monde compte neuf chaînes généralistes et deux chaînes thématiques – une chaîne jeunesse payante, diffusée aux États-Unis et financée par le marché américain et une chaîne sur l'art de vivre à la française qui a été lancée le 8 avril.

Toutes ces chaînes sont diffusées depuis TV5 Monde à Paris et font partie de la société anonyme (SA). Seule TV5 Québec Canada est gérée par un opérateur au Québec avec lequel la SA n'a pas de lien juridique. La même charte s'applique toutefois aux deux entreprises.

M. Yves Bigot. Cette situation très particulière crée parfois une confusion, notamment sur les marchés. Nous fournissons à TV5 Québec Canada 80 % de ses programmes. Les 20 % restants sont produits directement par eux ou achetés sur les marchés à des prix parfois plus élevés que ce que paie TV5 Monde pour les droits pour le reste du monde. Cette dichotomie a tendance à faire grimper les prix du marché, à notre détriment.

M. Pascal Terrasse, rapporteur. L'avantage que représente l'installation du siège social et de la production à Paris a été avancé pour justifier la participation financière plus importante de la France. Qu'en est-il de l'avantage tiré par le Québec d'une production locale ?

M. Yves Bigot. Il est vrai que cette chaîne est particulière. D'ailleurs, au Canada, elle est appelée TV5, ce qui ne va pas sans poser quelques difficultés.

M. Pascal Terrasse, rapporteur. Réalisent-ils des productions en interne ?

M. Yves Bigot. Non. Ils travaillent avec des producteurs indépendants. Ils ont lancé une deuxième chaîne UNIS, fortement financée par le Québec – mais sans lien aucun avec TV5 Monde – à destination des francophones du Canada. La création de cette chaîne nous a préoccupés.

M. Pascal Terrasse, rapporteur. J'espère que cette chaîne n'est pas distribuée à l'étranger...

M. Yves Bigot. Pour l'instant, elle est diffusée exclusivement à l'intérieur du Canada. Nous souhaitons qu'elle le reste. Toutefois, nous savons que le délégué général du Québec en Louisiane avait pour objectif de diffuser la chaîne dans cette région.

L'analyse de la grille des programmes de TV5 Québec Canada permet de constater qu'un seul programme français est diffusé en *prime time* : Envoyé spécial. Le *prime time* est occupé par des programmes québécois et canadiens. On pourrait penser que la mission de TV5 Québec Canada est d'offrir les programmes du reste de la francophonie au public canadien. Or, elle diffuse principalement des programmes québécois à l'attention des Québécois. Cette chaîne est très cousine de TV5 Monde mais elle fonctionne différemment.

M. Pascal Terrasse, rapporteur. Quels sont les liens financiers entre la TV5 SA et TV5 Québec Canada ?

Mme Liliane Delassaussé, secrétaire général adjoint, directrice de la gestion et des finances de TV5 Monde. Depuis la réforme des structures de 2011, TV5 Québec Canada ne reçoit plus aucun financement de la part des partenaires européens. Auparavant, l'essentiel des frais communs de la chaîne étaient financés par les trois États européens tandis que TV5 Québec Canada gérait les signaux Amérique latine et États-Unis.

Avec la réforme de 2001, TV5 Monde devient l'opérateur mondial, à l'exception du Canada et du Québec. Cette exception est due aux conditions de licence devant le Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes mais aussi à la volonté des Canadiens de ne pas perdre la face politiquement. TV5 Québec Canada n'opère plus que le signal pour le Canada et ne bénéficie d'aucun financement. Les frais de siège sont pris en charge uniquement par le Canada.

La chaîne est financée indirectement par le biais de la libération des droits pour 80 % de sa programmation.

M. Thomas Deroche. Jusqu'à peu, un lien financier demeurait car TV5 Québec Canada était le prestataire de TV5 Monde pour le sous-titrage en espagnol, portugais et anglais. Nous avons réussi à leur faire admettre lors de la conférence ministérielle que le coût de leurs prestations était supérieur au prix du marché. Nous avons ainsi pu réaliser des économies substantielles en passant de nouveaux marchés pour ces prestations.

Mme Liliane Delassaussé. Entre 2006 et 2015, les contributions françaises à TV5 Monde ont augmenté – hors taxe sur les salaires – de 10,86 %, soit deux fois moins que les ressources budgétaires totales. Cette différence est due à l'augmentation des contributions des autres partenaires dans le cadre de l'opération de rééquilibrage consécutive à l'accord de 2008. Depuis 2008, leurs contributions ont crû de 65 %, à partir de montants modestes toutefois.

Nous sommes parvenus fin 2012 à un équilibre dans le financement des frais communs en y réintégrant des dépenses qui n'avaient jusqu'alors pas été autorisées par les partenaires. Le lancement du signal au Moyen-Orient a été décidé unilatéralement par la France, dans l'urgence alors que Canal France International (CFI) connaissait des problèmes de diffusion sur Arabsat. Dès lors que les partenaires n'avaient pas été consultés, conformément à la charte, seule la France se devait de payer.

En 2008, toutes les décisions – y compris les décisions politiques françaises qui contraignaient la France à assumer seule certaines dépenses – ont été remises à plat pour un partage effectif en neuvième.

Depuis 2012, les partenaires ont continué à accroître les ressources de TV5 car ils croient en cette chaîne qui donne une visibilité mondiale à leurs programmes. Les téléspectateurs potentiels sont très peu nombreux en Suisse ou en Belgique (1,6 million et 4,5 millions) alors qu'avec TV5 ils peuvent espérer toucher 270 millions de foyers.

Mais aujourd'hui, les partenaires ne peuvent pas donner davantage sauf à créer un nouveau déséquilibre, compte tenu du retard pris par la France qui n'a pas augmenté sa subvention depuis un moment. En 2014, la France a commencé à combler son retard ; il était prévu que le rattrapage soit achevé à la fin du plan stratégique, en 2016. Actuellement, les partenaires augmentent leur contribution par le biais des frais spécifiques, en participant au financement de projets ciblés pour éviter d'aggraver le retard français.

L'augmentation de 10,86 % de la contribution française reste plus faible que l'inflation. Les progrès extraordinaires que nous avons réalisés au cours des dix dernières années l'ont été grâce à des redéploiements budgétaires.

Entre et 2015, nous avons réussi à faire à budget presque constant : le déménagement, le renouvellement intégral à deux reprises du dispositif technique – le passage à la V2 numérique en 2006 et la V3 en 2013, avec la transformation en média global et la dernière phase du passage à la HD. Pendant la même période, nous avons également lancé TV5 Pacifique, TV5 Brésil, des web TV, le 16/9 et la HD. Enfin, depuis 2008, le volume de sous-titrage a triplé.

Le plan stratégique 2009-2012 a été financé à 50 % par l'arrêt de la diffusion en analogique sur l'Europe.

Le lancement de la chaîne sur l'art de vivre, en HD, sur deux territoires, occasionne des coûts importants liés notamment à la diffusion satellitaire et au sous-titrage, en mandarin et en anglais.

M. Pascal Terrasse, rapporteur. Pouvez-vous nous en dire plus sur cette chaîne ?

M. Yves Bigot. La chaîne a été lancée le 8 avril dernier. Sa création figurait dans le plan stratégique mais elle est revenue au premier plan lorsque le portefeuille du ministère des affaires étrangères s'est enrichi du tourisme et du développement international des entreprises. En réponse au souhait de ce dernier d'accompagner les entreprises françaises à l'étranger et de renforcer l'attractivité touristique de la France, nous avons proposé le lancement de la chaîne.

La chaîne est diffusée dans l'ensemble de la région Asie-Pacifique, avec pour objectif premier la Chine. Le ministre des affaires étrangères sera en Chine le 15 mai, notamment pour signer des accords et poursuivre des discussions, en particulier sur le soutien à la diffusion en Chine continentale.

La chaîne est également diffusée dans le monde arabe, du golfe Persique au Maroc. L'objectif, si le succès est au rendez-vous, est ensuite de la développer aux États-Unis et en Amérique latine.

La chaîne a été lancée à effectif et budget constant, grâce à des redéploiements. Elle bénéficie d'un budget de 2,2 millions d'euros en 2016. Elle est destinée à attirer des parrainages et de la publicité – elle doit pouvoir intéresser un certain nombre de marques françaises et francophones – afin de trouver à terme une part d'autofinancement.

Sa grille est majoritairement constituée de programmes sur l'art de vivre – de la gastronomie à la mode en passant par le patrimoine. Elle diffuse des magazines de ses chaînes partenaires, principalement de France Télévisions, ainsi que des documentaires achetés sur le marché et mutualisés avec les chaînes généralistes de TV5. Nous avons commandé deux magazines spécifiques, l'un consacré à la mode, l'autre aux tendances parisiennes.

Au vu des réactions enthousiastes des distributeurs, nous fondons des espoirs dans cette chaîne.

M. Pascal Terrasse, rapporteur. Vos ressources propres s'élèvent à 9 millions d'euros. La part de la publicité est très faible voire inexistante, de l'ordre de 2,7 millions d'euros. Le développement de partenariats privés est-il envisagé ?

M. Thomas Deroche. S'agissant des recettes publicitaires, la principale difficulté vient de ce que les marchés publicitaires sont nationaux. La publicité transnationale est presque inexistante, elle se concentre sur un marché européen sur lequel les chaînes leader – Eurosport, CNN et BBC – captent les recettes.

Quant à la publicité mondiale, elle n'existe pas. Bien que mondiales, les marques essaient d'adapter leurs produits ou le marketing de ces derniers aux consommations locales. Alors que TV5 Monde améliore sa capacité à accueillir des ressources publicitaires, les marchés se localisent et se nationalisent de plus en plus.

À cet égard, l'absence de TV5 sur la TNT en France a été un coup rude. Heureusement, un marché transnational subsiste encore en Afrique francophone. Ce marché représente la première zone de recettes après l'Europe. Mais, avec le développement de la TNT, les marchés vont devenir nationaux. C'est la raison pour laquelle la présence de TV5 sur la TNT en Afrique constitue un enjeu stratégique majeur.

TV5 est opérateur officiel de l'OIF. Le soutien politique qui nous est apporté à chaque conférence par les chefs d'État peut nous aider à obtenir auprès des gouvernements des pays membres la reprise de la chaîne sur la TNT.

Afin de mettre toutes les chances de notre côté et d'accompagner le marché, nous devons investir dans des études qui nous permettront d'aller chercher des budgets publicitaires locaux en TNT et de trouver des dispositifs pour diffuser de la publicité nationale et non plus transnationale.

M. Pascal Terrasse, rapporteur. Quelle est votre stratégie pour accéder à la TNT en Afrique ?

M. Yves Bigot. TV5 est déjà présente sur la TNT dans neuf pays – notamment le Burundi, le Cap Vert –, mais qui ne sont pas nécessairement francophones.

Pour garantir notre présence future sur la TNT dans les autres pays, nous travaillons avec les représentants du CSA local ainsi qu'avec le ministère de l'information dans chaque pays. Nous veillons à l'application du principe du *must carry* – cette obligation est renouvelée tous les deux ans par les chefs d'État membres de l'OIF – mais cela ne va pas sans poser certains problèmes. La Roumanie considère ainsi que si elle a l'obligation de diffuser, nous devons payer pour cette diffusion. Nous leur opposons la gratuité comme corollaire du principe de *must carry*.

Pour l'Afrique, les négociations sont menées par la directrice Afrique qui travaille régulièrement avec les gouvernements africains et les représentants des régulateurs locaux. Dans la plupart des pays, les autorités nous assurent que la présence de TV5 sur la TNT est une évidence du fait de la demande du public.

En revanche, nous rencontrons des difficultés dans les pays dans lesquels les gouvernements sous-traitent à des sociétés privées l'attribution des canaux de la TNT, comme au Cameroun. Ces sociétés ne sont pas friandes du *must carry*, elles cherchent à le monnayer, à défaut de pouvoir nous évincer.

Jusqu'à présent, même si les discussions sont parfois délicates, nous n'avons pas vécu de situation d'éviction ou d'échec.

Ce qui complique la donne, ce sont ces sociétés de consultants, souvent françaises, qui démarchent l'État pour gérer la TNT. Elles viennent polluer la relation directe entre les États et TV5 et nous obligent à répéter nos démarches auprès des chefs d'État. Nous n'avons cependant pas été confrontés à des blocages pour l'instant.

M. Thomas Deroche. Parallèlement, nous menons une action de lobbying auprès des télévisions nationales qui pourraient voir d'un mauvais œil l'arrivée de TV5 sur la TNT. Nous leur proposons une assistance technique pour le passage à la TNT. Dans la perspective de recettes publicitaires à venir sur la TNT, nous essayons de les convaincre de participer à la construction d'une étude de référence pour l'Afrique francophone, à l'instar d'Africascope, à laquelle seraient associés Canal+ et Havas Media. Avec cette étude, ils disposeraient d'éléments d'étude fiables et récurrents sur la TNT pour des coûts marginaux. Nous leur proposons de jouer avec nous, et non pas contre nous, le jeu de la recherche de recettes publicitaires.

M. Yves Bigot. Nous travaillons également avec les chaînes publiques africaines en leur offrant des programmes à diffuser sur leurs propres canaux. Par ailleurs, les autorités sont sensibles à la diffusion panafricaine et mondiale des interventions des chefs d'État quand ils sont en Europe qui est offerte par TV5.

M. Pascal Terrasse, rapporteur. Quelle est la fiabilité d'Africascope ?

M. Thomas Deroche. Compte tenu des moyens financiers dont nous disposons et des dispositifs techniques en place sur le continent africain, il n'existe pas d'étude plus fiable. Mais, il est vrai que, comparée aux mesures d'audience qui sont réalisées en Europe

dont la méthodologie diffère, sa fiabilité est moindre. Africascope est toutefois plus fiable que l'étude EMS ; dans le panel de cette dernière destinée à CNN et BBC, on constate une surreprésentation des cadres dirigeants ayant reçu une éducation anglophone et travaillant dans un environnement anglophone.

M. Pascal Terrasse, rapporteur. Quel est le nombre d'auditeurs hebdomadaires de TV5 ?

M. Thomas Deroche. En audience cumulée, ce nombre s'est établi entre 24 et 26 millions en 2014. L'Afrique francophone représente le premier bassin d'audience de TV5, la République démocratique du Congo occupant la première place, avec des pics à 7 millions, devant la Côte d'Ivoire et le Mali.

Mme Liliane Delassaussé. Plus que le nombre d'auditeurs, c'est la durée d'écoute qui importe. Elle se situe aux alentours d'une heure par jour en Afrique.

M. Yves Bigot. Le véritable indicateur est en effet la combinaison du nombre de téléspectateurs et du temps passé devant la télévision.

M. Pascal Terrasse, rapporteur. Quelles sont aujourd'hui vos relations avec France 24 ? La différenciation éditoriale entre les deux chaînes est-elle bien établie ?

M. Yves Bigot. Depuis 2013, je suis convaincu que notre devoir est de démontrer aux contribuables et aux responsables français la différence entre les deux chaînes. Nous avons donc depuis deux ans entrepris un travail pour nous démarquer de France 24 et nous positionner par rapport à une chaîne d'information en continu qui émet en trois langues. Nous sommes un diffuseur francophone multilatéral et culturel. Nous proposons une information multilatérale : à cet effet, nous avons créé le journal « 64 minutes le monde en français », premier journal francophone quotidien au monde ainsi que le magazine « 200 millions de critiques ». Nous avons une mission de diffusion d'œuvres et de programmes de création. Tous nos programmes sont diffusés en français et sous-titrés en douze langues. Les lignes éditoriales de TV5 et de France 24 sont désormais différenciées et complémentaires.

M. Pascal Terrasse, rapporteur. Qu'en est-il des partenariats avec les autres organisations de la francophonie, comme l'OIF, l'APF ou l'AUF ?

M. Yves Bigot. Ces partenariats sont permanents.

Puisque nous sommes l'un des opérateurs de l'OIF, nous sommes présents dans toutes les commissions de financement des programmes du sud afin de peser sur les choix. Nous sommes également opérateurs des sommets de l'OIF : nous avons ainsi proposé une couverture inédite du dernier sommet de Dakar. En outre, nous accompagnons l'OIF dans la plupart de ses missions et interventions. Avec l'AUF, nous produisons une émission « merci professeur » sur les expressions de la langue française.

Les partenariats sont multiples. Nous serons très présents au deuxième forum mondial de la langue française qui se tient du 18 au 21 juillet à Liège, organisé par l'AIMF. Nous travaillons aussi avec la mairie de Paris. Nous faisons un travail quotidien et permanent avec les organisations internationales mais aussi avec les instituts français ou les alliances françaises ainsi que leurs équivalents belges, canadiens ou suisses.

M. Pascal Terrasse, rapporteur. L'OIF participe financièrement à la production de programmes pour TV5 ?

M. Yves Bigot. Non. Des représentants de TV5 siègent au sein des commissions de financement de l'OIF pour sélectionner des projets que TV5 finance ensuite. Un seul

programme, à vocation éducative, est financé directement par l'OIF : « 7 jours sur la planète ».

M. Pascal Terrasse, rapporteur. Quelle sera votre implication dans la COP21 ?

M. Yves Bigot. Nous faisons partie des partenaires officiels. Nous avons créé depuis janvier une case hebdomadaire en *prime time*, baptisée « oxygène », qui diffuse des programmes sur l'écologie et le climat. Nous invitons de nombreuses personnalités dans nos émissions pour aborder ces sujets. Nous serons présents au Bourget du 30 novembre au 12 décembre depuis lequel nous avons prévu d'organiser de nombreux directs.

M. Thomas Deroche. S'agissant des inquiétudes sur notre capacité à mettre en œuvre la suite du plan stratégique 2013-2016 : depuis le 8 avril, la situation budgétaire est très incertaine. Auparavant, le plan était construit sur une hypothèse : TV5 devait dégager des économies pour financer les nouveaux dispositifs ; c'est ainsi que la renégociation des contrats de sous-titrage a permis de faire un million d'économies annuelles.

Mme Liliane Delassaussé. Le coût du sous-titrage s'élève à 5,8 millions d'euros par an, en intégrant la chaîne Style HD.

M. Yves Bigot. Ce poste est très conséquent mais nous sommes astreints à une obligation d'excellence. Nous devons faire appel à des prestataires haut de gamme car nous ne pouvons pas nous permettre des erreurs de traduction ou des approximations de langage.

M. Thomas Deroche. Nous économisons également un million d'euros sur le loyer à la suite des négociations avec notre bailleur.

Ces deux millions d'euros d'économies annuelles pérennes, sous réserve que la France rattrape son retard par rapport aux pays partenaires, devaient, avant le 8 avril, nous permettre de réaliser le plan stratégique et de financer l'ensemble des opérations lancées. Depuis cette date, nous ne sommes pas en mesure de nous prononcer sur le devenir de nos activités.

M. Pascal Terrasse, rapporteur. Quel est le montant du retard de la France dans le versement de sa contribution ? À quoi correspondent les 2,4 millions d'euros de provisions ?

Mme Liliane Delassaussé. Le retard de la France s'élève à 700 000 euros. Quant aux provisions, ce ne sont pas des réserves. Cette somme correspond au montant des demandes ainsi qu'aux charges sociales afférentes dans les procès qui nous sont intentés aux prud'hommes.

M. Pascal Terrasse, rapporteur. Ce montant me paraît astronomique pour une vingtaine de salariés.

M. Thomas Deroche. TV5 présente historiquement un fort taux de précarité, supérieur à 30 %. Outre l'aspect économique, cela tient au fait que les intermittents et les pigistes étaient imputés sur les frais communs de la chaîne, tandis que les permanents l'étaient sur les frais spécifiques français, compte tenu des règles de siège.

Fin 2013, dans un contexte général d'intégration sur le marché audiovisuel public, les syndicats nous ont alertés sur l'intention de nombreux salariés – dont les liens avec la CGT sont établis – d'attaquer l'entreprise devant les prud'hommes pour demander une intégration assortie d'indemnités pour le préjudice résultant de la non-intégration prolongée.

M. Pascal Terrasse, rapporteur. Dans les exemples de France Telecom et de La Poste, la jurisprudence limite les obligations de l'employeur au paiement des charges sociales afférentes à la titularisation mais pas des salaires.

M. Thomas Deroche. La jurisprudence dans l'audiovisuel ne nous est pas très favorable car les condamnations sévères de Canal+, TF1 et France Télévisions ont aiguisé les appétits.

Le risque de contentieux porte sur 60 ETP – environ 20 journalistes et 40 intermittents, pour lesquels le *turn over* est plus important. Cela représente un risque très important pour l'entreprise. Lorsque nous avons été informés du contentieux à venir, notre objectif essentiel était d'éviter la contagion et une généralisation des demandes d'intégration. Nous aurions alors subi la double peine : une condamnation sur la non-intégration et l'incapacité à conserver tous les personnels intégrés qui nous conduirait à engager un plan social.

Nous avons donc lancé un plan d'intégration en deux parties : pour les journalistes pigistes, un ETP correspondait peu ou prou à une personne. Douze journalistes à ce jour ont été intégrés dans de bonnes conditions, un seul, qui était l'auteur d'un recours, a refusé notre proposition. Il reste huit contentieux en cours, la première audience devant se tenir le 2 octobre prochain.

La situation est presque stabilisée pour les journalistes pigistes. Ceux qui nous avaient menacés de contentieux n'ont pas donné suite. Le risque d'un effet boule de neige nous semble désormais limité.

Pour les intermittents, nous n'avons pas encore pu lancer le processus d'intégration de douze intermittents que nous envisageons car des négociations préalables avec les syndicats sont nécessaires. Sept intermittents nous ont attaqués mais, depuis un an, aucune nouvelle demande n'est venue s'y ajouter car nous avons réussi, je crois, à construire un dialogue.

Afin de préserver les intérêts de TV5 Monde et d'éviter une multiplication des recours contentieux, nous avons souhaité fixer une règle applicable à tous et suffisamment juste pour éviter l'effet d'entraînement : l'intégration est réalisée au prorata du temps travaillé à TV5 ; nous proposons un CDI à temps partiel, ce que la jurisprudence nous permet de faire. Cela permet de rassurer les salariés qui ne seraient pas intégrés. L'intégration est aussi rendue moins attrayante par la perte du régime d'intermittents qui l'accompagne. En matière salariale, nous nous appuyons sur la méthode de reconstitution des salaires : nous faisons évoluer l'intermittent comme s'il avait été un permanent. Or, à TV5, l'évolution est faible ; l'augmentation de salaire est très inférieure à ce que promettent les avocats. Cette solution a eu un effet pédagogique.

Avant le 8 avril, ce contentieux était le principal risque financier pesant sur l'entreprise. Nous espérons que notre méthode sera validée de nouveau par les tribunaux et que nous réussirons à limiter le risque contentieux en rassurant les salariés.

Par précaution, nous avons provisionné l'intégralité du risque, soit 2,9 millions d'euros. Nous espérons que le coût pour TV5 sera moindre mais nous ne pouvons pas écarter l'hypothèse que d'autres employés décident d'attaquer. L'aléa judiciaire est tel que nous étions contraints de provisionner l'intégralité des demandes des avocats, d'autant que les décisions en la matière sont exécutoires.

M. Pascal Terrasse, rapporteur. Je suppose que vous comptez sur le rattrapage du retard de l'État ainsi que sur une atténuation du risque contentieux pour financer la sécurisation informatique et le remplacement du matériel rendus nécessaires par l'attaque du 8 avril.

Je reste étonné par le montant de la provision pour un contentieux concernant quinze personnes.

M. Thomas Deroche. La provision porte sur 17 personnes au total, dont quinze pour l'intégration, sur 60 ETP – correspondant à un risque contentieux sur une centaine de personnes. Les avocats ont présenté des demandes rétroactives portant sur des salaires qui intègrent les avantages du régime des intermittents. Ce sont donc des sommes très importantes.

M. Pascal Terrasse, rapporteur. Les salariés de TV5 ont un statut de droit privé. Je suppose qu'ils sont soumis à la convention collective de l'audiovisuel.

M. Thomas Deroche. Ils l'étaient jusqu'à très récemment. Désormais, ils sont soumis à la convention d'entreprise TV5 Monde qui est assez proche de celle de France Télévisions.

M. Yves Bigot. La question posée aujourd'hui est simple : les cinq États partenaires nous aideront-ils à couvrir les dépenses induites par l'attaque du 8 avril ? Quelles seront les conséquences si ce n'est pas le cas ? Nous travaillons actuellement au chiffrage des besoins et nous présenterons aux cinq tutelles les conséquences opérationnelles et sociales d'un éventuel défaut de financement.

Jusqu'au 8 avril, tout allait bien...

Audition du 19 mai 2015

M. Pierre Baillet, secrétaire permanent de l'Association internationale des maires francophones (AIMF).

M. Pascal Terrasse, rapporteur. Nous poursuivons les travaux de la mission d'évaluation et de contrôle sur les financements et la maîtrise de la dépense des organismes extérieurs de langue française. Nous recevons aujourd'hui M. Pierre Baillet, secrétaire permanent de l'Association internationale des maires francophones (AIMF).

M. Pierre Baillet, secrétaire permanent de l'Association internationale des maires francophones (AIMF). Je rentre d'Erevan, où je me suis rendu pour contrôler l'avancement sur place des projets de notre association. Le secrétaire d'État à la réforme de l'État et à la simplification, M. Thierry Mandon, se trouvait sur place au même moment. L'ambassade de France a sélectionné notre projet pour l'inscrire au programme de sa visite, de sorte qu'il l'a lui-même inauguré. Voilà, me semble-t-il, un exemple récent de la manière dont l'AIMF contribue, directement et indirectement, au rayonnement de notre pays.

Notre association rassemble des collectivités territoriales et des associations internationales de collectivités territoriales francophones. Elle regroupe près de trois cents membres et apporte un appui à ces collectivités francophones. Son bureau compte trente membres, dont trois sont des représentants de villes françaises ; les trois quarts de ses membres sont des hommes et femmes du Sud ; un tiers sont des femmes. Le bureau a ceci d'original que, dans cette composition, il juge, vote et émet un avis sur l'ensemble de nos financements.

En plus de l'apport financier de la France et du ministère des affaires étrangères, le secrétariat permanent peut lever d'autres fonds. Ainsi, alors que l'AIMF reçoit 1,2 million d'euros de subventions, elle gère un budget de 7 millions d'euros. La Ville de Paris ne finance l'AIMF qu'à la condition que le ministère des affaires étrangères y contribue, car elle veut éviter toute situation qui s'apparenterait à une gestion de fait. Parmi nos contributeurs, nous comptons également les agences de l'eau ou l'Union européenne. Il y a dix jours, nous avons signé avec cette dernière un accord cadre pour sept ans ; dans un premier temps, il devrait amener à l'AIMF deux millions d'euros et il pourra être prorogé dans trois ans.

Nous levons ces fonds supplémentaires grâce aux projets que nous montons sur les fonds dédiés, ces projets attirant d'autres contributeurs. L'AIMF conduit ainsi des projets avec l'Union européenne, avec la Ville de Paris, avec les agences de bassin, avec des fondations, mais aussi bientôt, je l'espère, avec des entreprises dans le cadre de partenariats public-privé.

Depuis 2007, nous avons reçu 14 millions d'euros du ministère des affaires étrangères, 16 millions d'euros de l'Union européenne, 4 millions d'euros des agences de bassin, 5 millions d'euros de la Communauté française de Belgique, du Québec et du Canada, 10 millions d'euros de la Ville de Paris et 4 millions d'euros des villes du Nord et du Sud. Depuis huit ans, nous avons reçu également 2 millions d'euros de cotisation.

Le ratio de financement extérieur par rapport au financement proprement français s'établissait jusqu'à présent de un à trois. Pour un euro dépensé par la France, l'AIMF pouvait en employer trois. Mais la subvention versée par le ministère des affaires étrangères,

qui s'élevait à 2 millions d'euros il y a quelques années, a diminué à 1,2 million d'euros. De même, la subvention versée par le ministère de l'éducation nationale est passée de 400 000 euros à 90 000 euros. La part du financement par les États se réduit donc considérablement, tandis que l'AIMF se tourne vers d'autres bailleurs. Ces efforts ne participent, hélas, que d'un jeu à somme nulle.

L'outil AIMF est au service de la France de manière discrète, notre présidente Anne Hidalgo rappelle néanmoins régulièrement qui nous sommes. Nous menons des projets dont la visibilité est extrêmement forte. À Bangangté, au Cameroun, l'AIMF a monté un projet d'un montant de 1,5 million d'euros qui s'est révélé avoir un effet structurant pour toute la région. Le ministère des affaires étrangères n'y a pas contribué financièrement, puisque les fonds employés provenaient exclusivement des agences de bassin et des collectivités territoriales.

L'AIMF apporte un appui aux postes diplomatiques en renforçant l'autonomie des collectivités territoriales, par un soutien à la gestion des finances locales ou encore par une assistance en matière d'enregistrement et de délivrance des actes d'état-civil – ce qui va dans le sens des souhaits formulés par nos autorités consulaires, qui s'appuient ainsi sur des documents plus fiables quand elles instruisent des demandes de visa. Le récent projet inauguré par M. Thierry Mandon est un autre exemple de la manière dont les actions de l'AIMF vont dans le sens de la France et de ses postes diplomatiques.

Mais nous mobilisons aussi des sociétés privées, notamment pour les projets d'adressage. Cela consiste d'abord à identifier les rues sur des plans. Pour ce faire, nous recourons aux services de la société française SPOT, de même que, au stade de l'étude, aux services de « Groupe 8 », société également française. Nous dressons ainsi des plans, nous numérotions les portes, nous enquêtons pour savoir quels habitants s'y trouvent et quelles sont leurs capacités contributives. Ces informations sont mises en réseau, informatisées et nous assurons ensuite la relance des mauvais payeurs. Les recettes des collectivités territoriales concernées s'en trouvent largement améliorées.

Tant les panneaux sur les portes que les plaques de rue sont produits par des sociétés françaises, France Emaillerie ou les signaux Girod. Les projets relatifs à l'état civil font appel à une entreprise de Mulhouse. Notre revue *Raisonnance* est éditée quant à elle par une entreprise établie à Angers. Des agents du ministère des finances nous apportent également leur concours pour mener à bien nos projets dans le domaine des finances locales. Sans que nous l'affichions, l'encadrement des projets de l'AIMF repose donc souvent sur un savoir-faire français.

Le secrétariat permanent de l'AIMF est constitué d'une équipe légère de huit personnes autour du secrétaire permanent. Avec 90 projets par an, nous devons recourir à une soixantaine d'experts fonctionnels du Sud pour être présent partout, y compris dans les régions les plus difficiles, comme le Nord Mali, la région des grands lacs ou la République centrafricaine.

L'AIMF est née en France, de la volonté partagée de Jacques Chirac et du maire de Québec de l'époque. L'État et la Ville de Paris furent les premiers à subventionner l'AIMF qui est ensuite devenue, en 1995, un opérateur de l'Organisation internationale de la francophonie (OIF). Aujourd'hui, les subventions françaises restent un levier essentiel de notre action. Aussi les considérables baisses de crédits actuelles nous font-elles courir le risque de disparaître, car la Ville de Paris ne pourrait pas substituer son financement aux subventions de l'État sans s'exposer au reproche de la gestion de fait. Les autorités municipales surveillent donc de très près l'évolution de la part non parisienne des recettes de

l'AIMF. Or, si nous n'avons plus de fonds dédiés, nous perdrons le soutien de l'Union européenne et nous nous trouverons rapidement dans une situation critique.

Qu'advient-il alors de la francophonie et de la coopération décentralisée sans l'AIMF ?

M. Pascal Terrasse, rapporteur. Si nous comparons les exercices budgétaires 2012 et 2013, nous constatons que le budget s'établit une année à 8 millions d'euros et l'autre à 12 millions d'euros. Vous détenez une part importante de produits financiers, au point de dégager 100 000 euros de recettes financières en 2013. Comment justifiez-vous le montant global de ces immobilisations financières ?

Vous nous dites que le secrétariat permanent se compose de neuf personnes, ce qui paraît une échelle pertinente au vu du budget de 8 à 9 millions d'euros. Mais comment faut-il considérer les soixante experts fonctionnels ? S'agit-il de sous-traitance ou d'emplois indirects ?

Disposez-vous d'études, d'outils ou d'indicateurs pour évaluer la pertinence des actions que vous menez ? Il importe de pouvoir montrer à quoi sert chaque euro investi.

Dans la convention d'objectifs que vous avez signée avec le ministère des affaires étrangères, vous vous engagez à maîtriser vos frais de fonctionnement. Quelle stratégie avez-vous retenue pour cela ? Quel est au demeurant le statut juridique exact de l'AIMF ?

Trop souvent, la France demeure le premier contributeur des organismes francophones. Je relève en particulier que quelques grands États ou entités du Nord, comme la Suisse, la Wallonie-Bruxelles, le Canada et la province du Québec versent des contributions très inférieures à la contribution française. D'après mes calculs, quand la France contribue à hauteur de dix euros, ces pays du Nord contribuent, à eux tous, pour moins de cinq euros. Pensez-vous qu'ils soient prêts à participer davantage et à engager plus de ressources ?

M. Pierre Baillet. Je commencerai par la question qui est la plus gênante, car elle est la plus politique, à savoir celle de la place de la France dans la francophonie. Nos amis canadiens, et moins souvent nos amis belges, trouvent qu'il s'agit d'abord d'un outil au service de la France et qu'ils apportent par ce biais des subventions à la France. Telle en était ma perception lors de mon arrivée à l'AIMF en 1995.

Cela dit, l'OIF est désormais financée à 50 % par la France et le Canada, de sorte qu'un équilibre est trouvé. Il en va différemment à l'AIMF, car le concept français de la coopération décentralisée y domine. Il s'agit d'un fait historique. Ni le Canada, ni la Belgique, ni la Suisse, ni Monaco, ni Andorre n'ont développé de coopération de ce type. En Amérique, les collectivités ne sont pas en capacité de financer des programmes de coopération. Je nourris donc la crainte de voir disparaître cette tradition de coopération décentralisée avec la contribution de la France, qui est la seule à être vraiment active en la matière. Aussi avons-nous besoin du ministère des affaires étrangères et de la Ville de Paris.

Au sein de l'AIMF, le secrétariat permanent veille à l'équilibre entre les différents partenaires. Les deux derniers numéros de notre revue *Raisonnement* font ainsi une large place à l'Amérique du Nord. Nous avons en effet tenu des réunions à La Fayette et à la Nouvelle Orléans, car nous nous efforçons de faire naître un réseau de villes, des anciens pays cajuns à l'Acadie. Nous développons ce projet avec des subventions qui ne sont pas américaines. Et nous faisons de même avec la Communauté française de Belgique dans la région des Grands Lacs.

Pendant longtemps, notre action s'est concentrée sur le Maroc, sur la Tunisie et sur l'Afrique de l'Ouest. Nous nous exposons ainsi aux reproches de maires d'autres régions, notamment de l'Afrique centrale. Je crois pouvoir dire que l'équilibre est désormais rétabli. C'est à Kinshasa que Mme Anne Hidalgo a présidé sa première assemblée générale de l'AIMF. Tous les membres du gouvernement y étaient présents. Dans la région, nous travaillons à rapprocher la population des trois pays qui bordent les grands lacs. Nous procédons à la plupart des investissements dans cette région grâce à l'Union européenne.

L'équilibre général entre les continents fait aussi une part à l'Extrême-Orient. À Hué, au Vietnam, nous soutenons en ce moment la sauvegarde du patrimoine et le développement. Au sein de l'ASEAN, un réseau se forme entre des villes qui participent de la francophonie par leur histoire et par les liens qui les y attachent.

Quant au statut de l'AIMF, il s'agit tout simplement d'une association loi 1901.

En ce qui concerne notre fonds de trésorerie, il a monté jusqu'à plus de 11 millions d'euros, mais il s'effiloche et s'élève actuellement à 9 millions d'euros. Cela ne tient pas au fait que nous consommerions plus de crédits qu'auparavant, puisque nous restons à une moyenne de 7 ou 8 millions d'euros ; cela est plutôt dû à de moindres rentrées financières. L'état de la trésorerie montre que nous ne bradons pas les subventions reçues. Il s'agit en fait de dettes vis-à-vis de villes où nos projets, déjà votés par le bureau, qui se dénouent peu à peu au fil des années. Enfin, grâce à la gestion prudente de sa trésorerie, l'AIMF n'a au demeurant rien perdu sur ses placements lors de la crise financière de 2008.

M. Pascal Terrasse, rapporteur. Je comprends que votre trésorerie gage donc des opérations qui sont sur le point d'être menées et qu'il ne s'agit pas d'actifs dormants ? Qu'en est-il s'il y a un changement de direction politique dans une ville ? Faites-vous une liste des projets en cours, en mettant fin par exemple à ceux qui ne trouvent pas de réalisation au bout d'une période de cinq ans ?

M. Pierre Baillet. Notre trésorerie correspond en effet à des projets votés. En vertu du règlement fixant nos règles de coopération, un projet voté est annulé s'il n'a pas fait l'objet dans l'année d'une convention d'engagement. Si aucune dépense n'est constatée l'année suivante, l'annulation est à nouveau de rigueur. La règle de plus en plus répandue dans les villes du sud de procéder désormais par appels d'offre dans la mise en œuvre de leurs projets, ralentit quelque peu les procédures, mais elles s'étendent rarement à plus d'un an.

M. Jean-René Marsac, rapporteur. Ceci explique-t-il l'écart entre le budget des acquisitions 2012 et celui de 2013 ? Le premier s'élève à 2,2 millions d'euros et le second à 30 000 euros. Je m'interroge sur ces variations étonnantes.

M. Pierre Baillet. Il est en effet difficile de comparer année par année. Un simple projet d'adressage peut conduire à l'achat en masse de plaques émaillées, pour 300 000 euros voire plus si plusieurs projets se dénouent la même année. Il en va de même des projets d'assainissement, qui requièrent l'acquisition de tuyaux ou de pompes grevant tout d'un coup notre trésorerie. Mieux vaut donc observer les chiffres sur le long terme.

Le placement de la trésorerie n'avait certes pas pour fin de produire des revenus. Ces produits ne rapportent au demeurant pratiquement plus rien aujourd'hui. Nous conservons seulement les produits financiers pour les cas d'urgence, comme lorsqu'une catastrophe naturelle, raz-de-marée ou éruption volcanique comme à Goma, peut frapper l'une de nos villes.

Quant à nos experts et prestataires, ils sont de très haut niveau. Fonctionnaires municipaux, ils sont indemnisés de leurs frais, notamment de leurs frais de déplacement, par

l'AIMF, mais ils ne sont pas rémunérés par elle, pouvant tout au plus en recevoir une prime. Nous n'avons donc pas d'expert salarié à l'extérieur. Les soixante experts dont je vous parlais sont seulement défrayés par l'AIMF.

M. Pascal Terrasse, rapporteur. Le poste budgétaire consacré aux rémunérations et aux charges sociales, qui s'élève à 950 000 euros, sert donc exclusivement à couvrir les salaires du secrétariat permanent, soit neuf personnes ?

M. Pierre Baillet. Pour être plus précis, ce poste budgétaire s'élève pour 2014 à 697 596. Il était de 916 794 € en 2008, pour ensuite baisser régulièrement d'année en année. Quant aux outils d'évaluation, nous avons été évalués plusieurs fois par des cabinets d'audit, dont une fois par Young and Rubicam, à la demande de la Ville de Paris, qui souhaitait savoir si l'état de nos finances pouvait induire un risque pour elle. Les autorités françaises ont mené leurs propres contrôles. Dernièrement, l'Union européenne s'est penchée trois fois sur nos comptes. Son dernier rapport rend compte de manière très positive de notre gestion et de nos résultats. Ces rapports sont bien sûr à votre disposition.

J'ajouterais que nous agissons partout sous la surveillance des ambassades, qui portent certainement à notre endroit des jugements. La France finance en effet des projets qui les concernent, à savoir les projets d'adressage et d'état civil. Pour les équipements urbains, l'adduction d'eau et l'assainissement, nous travaillons de même en partenariat avec des villes du Nord ou avec des agences de l'eau. Ces partenaires suivent par eux-mêmes l'évolution des projets sur place. Il n'existe plus de petits projets qui soient entièrement portés par l'AIMF. La mise en œuvre partenariale est ainsi devenue notre meilleur gage de transparence. Les universités évaluent aussi l'impact social de nos projets, par exemple de nos projets d'eau et d'assainissement.

M. Jean-René Marsac, rapporteur. L'AIMF est un opérateur de l'OIF. Comment mettez-vous en œuvre vos orientations stratégiques en cohérence avec les siennes ?

M. Pierre Baillet. L'AIMF est en effet le dernier-né au sein de l'OIF, qui est pourtant une organisation d'États, avec ses propres problématiques. Cette arrivée ne s'est pas faite dans des conditions faciles car nous sommes l'expression de nouveaux pouvoirs dont la représentation paraissait impensable au sein d'une organisation d'États. Nous avons donc dû essayer quelques mauvais propos au sommet de Maurice en 1995. La démarche était très nouvelle à l'époque, alors que les Nations unies et l'Union européenne ont aujourd'hui leur propre réseau de collectivités territoriales.

L'Agence universitaire de la francophonie (AUF) est sans doute l'opérateur avec lequel nous travaillons le plus. Des liens doivent se construire entre les villes et leurs universités. Nous avons tenu à ce sujet un colloque et une assemblée générale à Lausanne, où la perception fut très bonne. Depuis lors, nous coopérons davantage avec les universitaires ; notre revue *Raisonnement* est réalisée avec eux.

Nous apportons également un soutien important à l'Association pour la promotion de l'enseignement et de la recherche en aménagement et en urbanisme (APERAU), en finançant son développement. Cette association, qui rassemble des universitaires de tout l'espace francophone, nous aide et nous conseille à son tour. Elle anime des ateliers au cours de nos assemblées générales. Des opérations conjointes sont menées également avec l'OIF pour les Maisons des savoirs ou avec des étudiants de nos villes, jeunes stagiaires que nous accueillons ou étudiants de l'Université Senghor.

Quant aux questions d'état civil, l'OIF réfléchit aux grandes problématiques, tandis que nous travaillons sur le terrain à sa mise en œuvre fiable, à travers notre réseau de villes.

M. Pascal Terrasse, rapporteur. Dans votre convention d'objectifs et de moyens avec le ministère des affaires étrangères, l'AIMF s'engage à maîtriser ses frais de fonctionnement. Comment mettez-vous en perspective cet objectif avec votre action ?

M. Pierre Baillet. Nous atteignons à vrai dire le niveau d'étiage. La signature d'une convention avec l'Union européenne suppose de procéder à des recrutements, de sorte que les frais de fonctionnement ne peuvent que s'accroître. La convention signée concerne un domaine très particulier, à savoir l'appui au développement des réseaux de ville, qui suppose l'élaboration de plaidoyers destinés aux États. Cela consommera beaucoup de temps et d'énergie.

M. Pascal Terrasse, rapporteur. L'aide de l'Union européenne est accordée sur sept ans ?

M. Pierre Baillet. Dans un premier temps, l'AIMF recevra 2 millions d'euros. Après trois ans, une évaluation aura lieu de nouveau. Si la consommation des crédits et les résultats obtenus sont satisfaisants, une nouvelle subvention nous sera versée.

M. Pascal Terrasse, rapporteur. Les champs d'action retenus ne se recoupent pas avec ceux d'autres structures ?

M. Pierre Baillet. Non.

M. Pascal Terrasse, rapporteur. Tout comme l'OIF, l'AUF ou l'Assemblée parlementaire de la francophonie (APF), vous accueillez des jeunes en provenance des pays francophones. Nous voudrions être sûrs qu'une même personne ne peut effectuer successivement un stage dans ces différentes institutions.

M. Pierre Baillet. Cela n'est pas possible. Ces jeunes étudiants ne sont du reste pas accueillis dans le cadre de l'accord conclu avec l'Union européenne.

L'Université Senghor est un équivalent de l'École nationale d'administration (ENA) pour l'espace francophone. Une ville comme Dakar, qui a un budget de fonctionnement réduit, ne saurait prendre en charge des stagiaires. L'AIMF se substitue seulement à la ville pour permettre à un jeune en fin de cursus d'effectuer son stage pratique.

M. Pascal Terrasse, rapporteur. Dans le rapport d'activité de l'Université Senghor, il est précisé que la prise en charge mensuelle d'un stagiaire s'élève à mille euros.

M. Pierre Baillet. Il y a environ une centaine d'étudiants qui en sortent chaque année. Nous en prenons en charge tout au plus une dizaine, et pas tous les ans. L'APERAU nous propose également d'en accueillir six ou sept. En tout état de cause, nous ne gérons pas d'effectifs aussi importants que l'OIF. En intervenant à la marge, nous manifestons toutefois notre solidarité avec elle.

M. Pascal Terrasse, rapporteur. J'imagine que la coopération décentralisée avec les villes s'articule autour de quelques orientations fortes : l'environnement, les transports...

M. Pierre Baillet. ... mais aussi la gouvernance, lorsqu'il s'agit de moderniser les procédures d'état civil, d'élaborer des plaidoyers ou d'améliorer la gestion des finances locales.

M. Pascal Terrasse, rapporteur. Allez-vous jusqu'à proposer une formation politique des élus ?

M. Pierre Baillet. Nous n'en sommes pas là. Sur les 7 millions d'euros employés chaque année, 2 vont à l'eau et à l'assainissement, contribuant directement au bien-être des populations. Dans notre tableau des investissements, vous constaterez une évolution

erratique de ces chiffres, à cause de projets qui se sont dénoués parfois que tardivement Mais le poids budgétaire des projets sociaux se dégage comme une constante.

M. Pascal Terrasse, rapporteur. Quelles sont les structures de l'AIMF qui retiennent les villes bénéficiant de ces projets ? Son conseil d'administration ou des commissions ? Pour 2016, quelles seront vos priorités, outre la santé et l'assainissement ? Quelles sont en définitive les modalités de choix des projets et comment arbitrez-vous entre les différentes demandes ?

M. Pierre Baillet. Monsieur le président, le secrétariat permanent n'est pas en position d'arbitrer. C'est en réalité le bureau de l'AIMF qui approuve les projets sociaux, les projets de terrain ou l'acquisition d'équipements. Il se prononce à ce sujet deux fois par an.

Le bureau statue donc sur les fonds des collectivités locales, venant essentiellement de Paris, du Canada et de la Belgique. Il n'est qu'informé des projets menés sur les fonds du ministère des affaires étrangères et de l'Union européenne qui s'intègrent dans des programmes plus vastes. Pour l'Union européenne, l'AIMF répond à des appels à projets et le Bureau est informé de notre démarche. Le ministère ne débloque les subventions destinées à ces projets que lorsque le programme a été élaboré, de manière très précise, avec l'ambassade et les villes. Des négociations s'engagent ainsi, pour chaque projet, avec les autorités françaises belges.

S'il le voulait, le bureau pourrait en théorie mettre un veto à ces projets, mais il ne l'a jamais fait. Les demandes de subvention par le fonds de coopération décentralisée sont portées par des villes ; elles sont examinées par des comités de projet ; le bureau se prononce ensuite deux fois par an.

Le pouvoir du secrétariat permanent est principalement un pouvoir d'influence. Au sein de l'AIMF, l'autorité des maires est plus importante qu'on ne l'imagine. Le maire de Dakar en est le secrétaire général, le maire de Casablanca le trésorier et la maire de Paris, entourée de ses nombreux collaborateurs, la présidente. De tous les opérateurs de la francophonie, nous sommes certainement celui qui est le moins libre de ses mouvements.

M. Pascal Terrasse, rapporteur. Le fonds de coopération décentralisée va donc exclusivement à des communes ? Mais le fonds des États ?

M. Pierre Baillet. Je me suis mal exprimé. Ces dénominations indiquent la provenance des fonds, mais tous deux sont employés à des projets d'envergure municipale, au profit de communes, d'autorités locales ou de gouvernorats.

M. Pascal Terrasse, rapporteur. Si vous ne menez pas d'opération qui dépasse le cadre communal, en menez-vous en coopération avec des ministères, des assemblées parlementaires ou des États ?

M. Pierre Baillet. Rarement. Il arrive que nous ayons deux partenaires à la fois, par exemple une ville bien déterminée et le ministère de l'Éducation nationale du pays concerné. Tel est le cas au Burkina Faso, à Ouagadougou, ou à Erevan, en Arménie, pour les projets de soutien aux lycées.

M. Jean-René Marsac, rapporteur. Des régions ou des départements participent-ils à la coopération décentralisée ? Comment articulent-ils leur action avec la vôtre ? À terme, ne pourrait-on envisager une organisation commune à l'ensemble des collectivités territoriales ?

M. Pierre Baillet. Ce serait mon souhait ! Les projets soutenus par l'Union européenne sont systématiquement menés avec tous les niveaux de l'administration locale. Dans la région des Grands lacs, dans les projets Congo-Cameroun ou Burkina Faso-Côte

d'Ivoire, nous œuvrons de concert avec les organisations non gouvernementales, les universités, les territoires ou les collectivités locales, ainsi qu'avec les services extérieurs de l'État.

Mais les projets du fonds de coopération, qui portent sur un quartier ou un groupe de communes, peinent à être financés par les régions du Sud, qui disposent de peu de moyens. Au Nord, l'Île-de-France a cessé de nous financer en 1998 ou en 1999. Depuis cette date, nous n'avons plus de partenariat avec une région française.

M. Pascal Terrasse, rapporteur. Les autres niveaux de collectivités territoriales ont-ils une structure associative identifiée comme la vôtre ?

M. Pierre Baillet. Une association internationale des régions francophones (AIRF) existe dans le giron de l'Association des régions de France. À ma connaissance, elle ne dispose pas toutefois de la même expertise que nous, ce qui ne lui permet pas de mener à bien des projets similaires.

Je n'aurais d'autre souhait que de rapprocher l'AIMF des régions francophones. Dans notre premier projet soutenu par l'Union européenne, au Congo et au Cameroun, visant à renforcer le réseau des collectivités territoriales sur place, l'AIRF était associée. Mais il n'y a pas eu de suite, pour des raisons qui m'échappent.

M. Pascal Terrasse, rapporteur. Et qu'en est-il des départements ? Y a-t-il une association internationale des départements francophones ?

M. Pierre Baillet. J'ai fait une tentative avec le département des Hauts-de-Seine, mais il a une telle puissance d'organisation qu'il peut à vrai dire se passer de nous. Je ne crois pas qu'il y ait cependant une association internationale des départements francophones. Quant aux régions, elles disposent de tels moyens d'intervention qu'elles peuvent se passer d'une structure faîtière.

M. Pascal Terrasse, rapporteur. Monsieur le secrétaire permanent, je vous remercie.

Audition du 21 mai 2015

M. Albert Lourde, recteur de l'Université Senghor d'Alexandrie.

M. Pascal Terrasse, président. Nous auditionnons ce matin M. Albert Lourde, recteur de l'Université Senghor d'Alexandrie.

M. Albert Lourde, recteur de l'Université Senghor d'Alexandrie. L'Université Senghor est une institution mal connue, sinon méconnue. C'est pourquoi je vous remercie de me donner l'occasion de la présenter auprès de cette mission.

Créée par le Sommet de Dakar en mai 1989, elle a été dotée d'une double nature non seulement d'université de la Francophonie, reconnue d'utilité publique internationale, mais également, aux côtés de l'Agence universitaire de la Francophonie (AUF), de l'Association internationale des maires francophones (AIMF) et de TV5 Monde, d'opérateur direct et reconnu des sommets francophones qui lui ont donné pour objectif de former et de perfectionner des cadres de haut niveau capables d'impulser et d'accompagner le développement africain.

Dans un contexte régional caractérisé notamment par la crise des universités africaines et la fermeture relative des pays du Nord aux étudiants de la région, l'Université Senghor, qui propose des formations pluridisciplinaires consacrées au développement durable dans le contexte de la mondialisation, remplit une mission essentielle : former en français, sur place, des cadres de haut niveau des secteurs publics et privés, dans des conditions optimales comparables à celles d'une grande école. La mission première que les sommets francophones ont confiée à l'université Senghor est de constituer, au cœur du développement de l'Afrique, un corps de fonctionnaires et d'experts d'élite.

Pour répondre à cette mission, l'Université Senghor propose à Alexandrie des formations hautement spécialisées qui ne concurrencent pas, mais complètent les cursus offerts dans les pays africains par leurs universités nationales. Senghor est une université professionnelle. Il s'agit d'un master professionnel en développement qui se décline en neuf spécialités : gestion du patrimoine culturel, gestion des industries culturelles, communication et médias, gestion de l'environnement, gestion des aires protégées, santé internationale, politiques nutritionnelles, *management* de projets, gouvernance et *management* public.

L'Université Senghor forme également, à distance, les formateurs de directeurs d'établissements scolaires – lycées et collèges – avec son master « gestion des systèmes éducatifs » qui complète le projet d'initiative francophone pour la formation à distance des maîtres (IFADEM) de l'AUF et de l'Organisation internationale de la Francophonie (OIF) dans l'enseignement primaire. Actuellement, cette formation compte 163 formateurs diplômés.

Notre master en développement fonctionne conformément au système LMD, ce qui favorise sa reconnaissance internationale, notamment par le Conseil africain et malgache pour l'enseignement supérieur (CAMES). Nous avons multiplié les accords interuniversitaires avec les universités françaises, européennes, canadiennes et africaines, prévoyant notamment des co-diplomations et des co-tutelles de thèse. Un de nos objectifs, maintenant atteint, a été la mise en place à Senghor d'un collège doctoral : plusieurs thèses ont déjà été soutenues à l'université.

Senghor est un rassemblement performant et souple de compétences, un corps professoral sans équivalent sur le continent. En dehors de ses quatre directeurs de département, elle ne dispose pas d'un corps de professeurs permanents. Chaque année, une centaine de professeurs, avec des professionnels de très haut niveau, venus de l'ensemble des pays francophones, y dispensent des enseignements spécialisés en faisant partager leur expérience pratique. La diversité des approches pédagogiques, la variété des contenus scientifiques, les conceptions différentes du développement durable énoncées par les professeurs français, canadiens, suisses, algériens, québécois et béninois favorisent le développement de l'esprit critique et de la réflexion.

Telles sont les raisons pour lesquelles notre master a suscité en 2013, en dépit des difficultés que traverse l'Égypte, 3 008 candidatures provenant de pays différents. En 2015, nous en avons enregistrées 2 787, pour 160 places.

Senghor est une université d'excellence comparable à une grande école. Nos étudiants doivent passer un concours très sélectif pour être admis : en juillet 2013, sur 3 008 candidats, 1 490 ont été admis à passer l'écrit, 810 à passer l'oral ; 165 étudiants ont été finalement retenus dans notre dernière promotion, représentant 5,5 % du nombre de candidats. Soixante-cinq femmes ont été admises, soit 40 % des effectifs.

Cette université de troisième cycle n'a pas vocation à accueillir des étudiants en masse, mais elle a donné à plus d'un millier de cadres africains de trente-deux nationalités différentes un master reconnu au niveau international et une conception globale de la bonne gouvernance et du développement dans les domaines de la santé, de la culture, de l'administration et de l'environnement. Nous offrons non seulement une formation technique, mais aussi une formation au service public et à l'intérêt général. D'ailleurs, lorsque, il y a quelques jours au Burkina Faso, la sécheresse a entraîné une catastrophe pour les animaux et la disparition de plusieurs espèces, les étudiants du campus Senghor de Ouagadougou ont envoyé une lettre collective au ministre de l'environnement du pays pour se mettre à la disposition de son ministère et tenter de résoudre ce problème. Nos étudiants ne se contentent pas d'apprendre leurs cours : ils veulent participer activement au développement de leur pays.

Senghor offre non seulement des formations en master, mais aussi un ensemble de formations courtes hautement spécialisées dispensées dans les pays africains, durant dix à quinze jours, dans des domaines pointus pour lesquels les spécialistes font défaut. Ces cinq dernières années, nous avons ainsi formé plus de 3 200 cadres, déjà titulaires de diplômes de niveau Bac + 5, et avons pour objectif de former 3 000 cadres supplémentaires. Ces formations continues sont très largement autofinancées.

L'université Senghor est une institution originale sans équivalent sur le continent. Les étudiants y bénéficient, sous conditions sélectives, d'une bourse d'études prenant en charge leur séjour en Égypte pendant deux ans : ils y sont logés, nourris, véhiculés et soignés. Ils ont ainsi tout le temps de se consacrer à leurs études. Plusieurs centaines de cadres administratifs, de chefs d'entreprise, de responsables et d'acteurs économiques profitent chaque année de nos formations.

En réunissant des cadres venus de différents horizons africains, en les faisant vivre et travailler ensemble pendant deux ans, l'université Senghor favorise l'émergence d'une coopération administrative interafricaine francophone. Les étudiants béninois, sénégalais, algériens, marocains ou burkinabés passent deux ans ensemble à réfléchir à l'avenir de l'Afrique et forment un corps. Les diplômés de l'université Senghor sont regroupés en associations nationales, elles-mêmes réunies au sein d'une association internationale dont le

siège est à Yaoundé. L'annuaire en ligne des Senghoriens met à la disposition des entreprises et de tous les opérateurs de la Francophonie un réseau de responsables particulièrement utile.

En proposant des formations sur place, sur le continent africain, Senghor œuvre à endiguer le fléau de la fuite des cerveaux. En mettant en rapport permanent les acteurs africains de l'université, de l'administration, de la culture, de la santé et de l'environnement, elle contribue à favoriser les échanges Sud/Sud et à forger, par là-même, une communauté de compétences autour du développement.

Dans les prochaines années, le continent africain va connaître une révolution démographique qui portera sa population, selon les spécialistes, à 2 milliards d'habitants. Les besoins de formation vont dès lors être immenses. C'est pourquoi l'université de la Francophonie pour l'Afrique aborde naturellement une évolution, une adaptation, rendue indispensable, afin d'apporter, à sa place et selon ses moyens, une réponse efficace à ces nouveaux besoins.

Contrainte, lors de chaque campagne de recrutement, de refuser plus de 2 000 candidatures, notre université a entrepris de se rapprocher des publics qui ne peuvent pas ou qui ne souhaitent pas, pour des raisons diverses, venir en Égypte, en ouvrant des formations tant au Maghreb que dans la partie subsaharienne du continent.

L'Université Senghor s'externalise donc sur des « campus Senghor » qui ont vocation à accueillir et à former, sur place, des étudiants de haut niveau, dans une période où les déplacements du sud au nord sont rendus très difficiles. Cette formule permet, par sa souplesse, de décupler et d'adapter l'offre de formation aux besoins du terrain sans jamais sacrifier notre exigence d'excellence. Les campus Senghor sont des modèles d'excellence en Afrique tant en raison de la qualité de l'enseignement qui y est dispensé que parce que nos emplois du temps sont impératifs et non indicatifs. L'Université Senghor d'Alexandrie garde le contrôle total du pilotage, l'entière maîtrise académique, pédagogique, administrative et financière de ses externalisations dans une construction rationnelle, cohérente et solidement articulée.

En mutualisant les coûts entre établissements partenaires et en facilitant l'accessibilité des formations aux étudiants et aux cadres du public et du privé, qui font l'économie d'un déplacement coûteux et incertain en Europe ou en Amérique du Nord, les campus Senghor offrent encore plusieurs atouts majeurs. Ils font ponctuellement appel aux ressources professorales et à l'expertise professionnelle locale, assurant ainsi l'entière adéquation des enseignements dispensés aux réalités nationales et le désenclavement des professeurs africains désormais reliés aux réseaux universitaires de Senghor. Ils forment les spécialistes qui font défaut aux universités africaines. Nous partons des formations dont le pays a besoin et qu'il ne parvient pas à mettre en place faute des spécialistes adéquats. Nous montons alors une formation en master doctorant avec les professeurs locaux qui peuvent y intervenir et nous faisons venir les autres professeurs du monde francophone. Cette coopération porte en elle-même sa propre fin puisque, une fois formés, ces spécialistes peuvent remplacer ceux des campus Senghor. Nous partons lorsque les besoins sont satisfaits.

Ainsi, à la rentrée, nous allons ouvrir au Togo, en collaboration avec le Conservatoire national des arts et métiers (CNAM) et l'École internationale d'urbanisme et d'architecture de Lomé, un master de mobilité urbaine afin de former des cadres qui soient capables de concevoir des politiques de transports urbains. Et lorsque, au bout de trois ans, nous aurons formé une cinquantaine de personnes, le campus fermera, car nous souhaitons seulement former des personnes susceptibles d'être recrutées par le ministère des transports, par les sociétés de transport ou par la municipalité de Lomé. La plupart de nos étudiants sont

d'ailleurs déjà dans l'administration : nous comptons parmi eux des médecins, des avocats et des contrôleurs des finances qui souhaitent se perfectionner. Nous allons ainsi accueillir en master de santé publique un professeur agrégé de médecine, chirurgien à l'hôpital de Lomé, souhaitant se porter candidat à l'Organisation mondiale de la santé. Tous les étudiants qui rentrent à l'Université Senghor ont au minimum une expérience professionnelle d'un an. Quatre Campus Senghor sont actuellement ouverts à Abidjan, à Ouagadougou, au Maroc et à Djibouti. Des pourparlers sont en cours pour Saint-Louis du Sénégal, Tunis, le Bénin et le Niger. Ces campus sont autofinancés. Nos ressources ne nous permettraient pas de leur apporter des subventions étatiques.

Compte tenu des missions qui lui ont été confiées et de son développement accéléré, l'administration de l'Université Senghor relève davantage de l'administration de mission que d'une structure classique.

L'université est dirigée par un président et un recteur, tous deux nommés par un conseil d'administration comprenant quinze administrateurs représentants des États contributeurs et bénéficiaires, et l'Organisation internationale de la francophonie (OIF). Un conseil académique adresse ses recommandations et conseils au recteur sur les plans pédagogique et scientifique. Conseil d'administration et conseil académique se réunissent deux fois par an : une fois à Paris, une fois à Alexandrie. Le président est un facilitateur auprès des autorités égyptiennes ; il exerce des fonctions de représentation. C'est le recteur qui dirige l'université : il met en œuvre son plan stratégique, assure l'ordonnancement des dépenses et des recettes et recrute le personnel. À son cabinet est rattachée la cellule de décentralisation et des campus, qui gère les formations externalisées depuis 2014. Elle est dirigée par un professeur d'université.

Sur le plan académique, sous l'autorité du recteur, quatre directeurs coordonnent les activités des départements pédagogiques de l'université : administration-gestion, environnement, santé et culture. Ils sont nommés par le recteur et disposent d'un secrétariat pour les assister. Un cinquième département assure des missions transversales dans le secteur des formations à distance (FOAD) et technologies de l'information et de la communication (TICE) ; il est étroitement imbriqué avec le campus numérique de l'Agence universitaire de la francophonie (AUF). L'essentiel du financement de ce département - son matériel et son personnel - est assuré par l'Université Senghor.

Sur le plan administratif et technique, l'université est organisée autour d'un service intérieur, d'une comptabilité et d'un service du personnel et des achats, chacun dirigé par un directeur. L'administration de l'université Senghor apparaît dès lors peu importante eu égard à la multiplication de ses tâches, qui résulte de son développement accéléré : alors que nous avions 140 étudiants en 2009, nous en comptons aujourd'hui 1 022, campus inclus. L'objectif présenté par l'Université Senghor au Conseil permanent de la Francophonie (CPF) est de former 10 000 cadres supérieurs africains au cours de la prochaine décennie – contribution modeste, mais importante à la fois. Car ce sont des cadres de très haut niveau qui sortent de l'Université Senghor avec une formation technique, mais aussi éthique.

M. Pascal Terrasse, président. Existe-t-il un réseau d'anciens élèves de l'Université Senghor ? Celle-ci en assure-t-elle un suivi ?

M. Albert Lourde. Bien sûr. Ce réseau existe et les Senghoriens ont un esprit de corps : ils sont très fiers de la formation d'élite qu'ils ont reçue ; ils le font même parfois peut-être un peu trop savoir dans leur pays. Ils sont réunis dans une trentaine d'associations nationales elles-mêmes regroupées au sein d'une fédération internationale (AIDUS) qui siège à Yaoundé. Nous sommes en relation étroite avec ces étudiants. Moi-même, lorsque je me rends dans un pays, je suis accueilli par son association nationale.

Nous comptons des ministres parmi nos anciens étudiants, comme le ministre de l'environnement de Guinée. Toutes les structures ministérielles ont une charpente constituée par les étudiants de l'Université Senghor. Le ministre de l'environnement de Côte d'Ivoire m'a indiqué que son ministère avait été constitué d'anciens étudiants de notre établissement, le seul à offrir des formations très spécialisées dans le domaine de l'environnement. Nous comptons aussi parmi nos anciens étudiants des directeurs de cabinet ministériel, de musée ou de port. Plusieurs d'entre eux sont chefs d'entreprise, car nous proposons aussi une formation à l'entrepreneuriat. Par exemple, les étudiants en master de gestion des entreprises culturelles doivent présenter comme mémoire un projet de création d'une industrie culturelle dans leur pays ; la plupart d'entre eux intègrent ensuite le ministère de la culture de leur pays ou créent une société.

M. Jean-René Marsac, rapporteur. Disposez-vous d'outils de suivi de vos anciens étudiants ?

M. Albert Lourde. Nous avons demandé aux promotions les plus récentes de s'inscrire sur une plateforme et tenons nous-mêmes un annuaire des étudiants. Nous recourons parfois à nos anciens étudiants pour dispenser certains enseignements, lorsqu'ils ont le niveau requis, ou pour jouer le rôle d'experts ou de tuteurs dans le cadre de nos enseignements à distance. Nous invitons aussi d'anciens étudiants à venir s'exprimer à la table ronde sur les formations professionnelles que nous organisons dans le cadre du Forum de la jeunesse à Liège. L'OIF les mobilise également.

M. Pascal Terrasse, président. J'ai relevé dans le rapport du commissaire aux comptes et les travaux comptables émis par votre université que les engagements financiers de la France en faveur de votre établissement restaient très élevés par rapport à ceux des États tiers. Néanmoins, pourquoi l'Égypte, pays francophone, membre de l'OIF, ne participe-t-elle pas financièrement au fonctionnement de l'université ?

Votre établissement a-t-il signé une convention d'objectifs et de moyens, comme la plupart des institutions financées par l'État français ? Ne fait-il pas double emploi avec l'AUF ? En quoi s'en distingue-t-il ?

Je relève aussi que dans son tout dernier rapport, le commissaire aux comptes québécois chargé de certifier votre comptabilité a émis de nombreuses remarques – même si je ne vous interrogerai pas aujourd'hui à ce sujet dans la mesure où ce rapport date d'il y a quelques jours à peine...

M. Albert Lourde. Notre conseil d'administration n'en a effectivement pas encore pris connaissance. Je vous l'ai néanmoins envoyé pour vous informer.

M. Pascal Terrasse, président. ...mais peut-être pourrez-vous nous indiquer par la suite ce que vous comptez lui répondre.

Enfin, vous nous avez indiqué que les formations délivrées dans les campus Senghor étaient autofinancées. Vos ressources servent donc essentiellement à financer les 175 étudiants qui suivent un cursus à Alexandrie : rapportées à cet effectif, celles-ci vous paraissent-elles satisfaisantes ?

M. Albert Lourde. La contribution française a baissé : de 1,65 million d'euros en 2013, elle est passée à 1,4 million en 2015. Elle représente 52 % de notre budget total, contre 74 % en 2010, car nous avons reçu des ressources complémentaires et réussi à convaincre la Fédération Wallonie-Bruxelles de financer notre institution à hauteur de 62 000 euros annuels depuis 2013. Comme l'a souligné le commissaire aux comptes dans son rapport, entre 2010 et 2014, les ressources de l'université résultant de subventions sont restées relativement stables.

Quant à l'Égypte, elle héberge gratuitement l'Université Senghor dans des locaux provisoires depuis vingt-cinq ans : nous sommes installés dans un grand immeuble en centre-ville, juste à côté du Consulat de France. On parle régulièrement de nous donner un terrain dans la banlieue d'Alexandrie et d'y construire un immeuble, mais ces propositions n'ayant jamais été suivies d'effet, nous préférons rester là où nous sommes, eu égard à la situation sécuritaire de l'Égypte. Cette situation nous pose d'ailleurs problème, car, ces derniers mois, de nombreux professeurs venant de l'extérieur, notamment du Canada, se sont vus refuser l'autorisation de venir en Égypte. Songez que, il y a un mois, ce sont dix-neuf bombes qui ont explosé en une seule journée à Alexandrie.

On constate cependant un changement dans la politique égyptienne : souhaitant se tourner vers l'Afrique, l'Égypte a compris que l'Université Senghor pourrait être un instrument de sa politique étrangère dans la mesure où nous amenons dans le pays des centaines de cadres supérieurs qui peuvent en repartir en amis ou, au contraire, mécontents. C'est pourquoi, lors de la cérémonie de remise des diplômes en 2009, la secrétaire d'État aux affaires étrangères nous a promis que l'Égypte allait accorder des bourses à nos étudiants.

Dans la convention d'objectifs et de moyens que nous avons conclue avec le ministère des Affaires étrangères, nous nous étions engagés à limiter nos coûts de fonctionnement et à trouver des ressources innovantes au lieu de nous contenter de subventions. Et c'est effectivement ce que nous avons fait. Nous avons d'abord réalisé des économies considérables, la rémunération des heures de cours étant passée de 200 à 70 euros. J'ai supprimé les heures d'encadrement qu'assuraient les professeurs auprès des élèves pour 200 euros de l'heure – ce qui m'a valu l'hostilité de plusieurs enseignants. J'ai diminué les indemnités de stage de 1 000 à 800 euros par mois pour les étudiants se rendant en Europe, les alignant sur les montants de l'AUF, et de 800 à 600 euros par mois pour les étudiants effectuant leur stage en Afrique. J'ai aussi réduit la durée de stage d'un trimestre à deux mois et demi. D'autre part, pour les jurys d'examen et les recrutements, j'ai privilégié les vidéo-conférences par rapport aux déplacements individuels qu'effectuaient les directeurs à la fin de l'année. Cela nous a évité des dépenses. Alors que, avant mon arrivée, tous les deux ans en période de stage, il était retiré entre 250 000 et 300 000 euros sur le fonds de réserve, je n'ai pour ma part jamais touché à ce fonds. Ce fonds représente 1,1 million d'euros. Nous avons décidé que le recteur ne pouvait y toucher, mais, chaque année, j'y ajoute un excédent – il s'élève à 466 000 euros cette année.

M. Jean-René Marsac, rapporteur. Dans le document comptable qui nous a été remis, les dépenses administratives représentent la moitié de votre budget.

M. Albert Lourde. C'est une question de présentation, car le poste « personnel administratif » inclut les frais de mission et de transport des professeurs qui se déplacent pour enseigner, ainsi que le budget de restauration et d'hébergement de nos étudiants. Ce poste inclut aussi les salaires de nos quatre directeurs de département, qui sont eux-mêmes professeurs à raison de soixante heures de cours et qui contrôlent le bon fonctionnement de nos campus. Le salaire des personnels associés apparaît sur une ligne budgétaire distincte.

M. Pascal Terrasse, président. Combien y a-t-il de personnels rattachés à l'université ? Quel ratio représentent-ils dans votre budget ?

M. Albert Lourde. En 2015, l'université emploie cinquante-neuf Égyptiens en contrat à durée indéterminée, contre cinquante-six en 2005, et six expatriés. La rémunération des personnels égyptiens n'est guère élevée : elle varie entre 115 euros par mois pour les gardiens et les femmes de ménage, et 1 900 euros pour les directeurs égyptiens. En 2014, le personnel expatrié a coûté 464 964 euros et le personnel égyptien, 354 234 euros. J'aimerais me séparer de certains personnels expatriés mais, étant donné la situation de l'Égypte, je ne

trouve personne pour les remplacer à leur niveau d'expérience. Je suis donc obligé de retarder certains recrutements.

S'agissant des financements innovants, les campus Senghor nous ont rapporté 659 000 euros, puisqu'ils ne nous coûtent rien. Quant aux formations continues, elles nous ont rapporté 1 782 607 euros depuis 2010 : elles ont en effet coûté au total 2,051 millions, dont seuls 268 393 euros ont été financés par l'Université Senghor. Le reste a été payé par divers organismes, qui n'étaient pas nécessairement concernés par la Francophonie : Sanofi, l'Université de Johannesburg, la mairie de Port-Bouët, l'Association nationale des chirurgiens-dentistes du Burkina Faso, le groupement des associations francophones dentaires, l'Union internationale pour la conservation de la nature (UICN), la Wildlife Conservation Society (WCS), l'Union africaine et la Bibliotheca Alexandrina.

Les campus Senghor s'autofinancent en imposant des droits d'inscription, qui s'élèvent à 2 600 euros par étudiant. Nous considérons qu'une formation est financée dès lors que quinze à vingt étudiants y sont inscrits. Nous envoyons une facture à tous les candidats à nos formations, qui cherchent alors des financements auprès de différentes sources. Les ambassades de France préfèrent ainsi payer une bourse annuelle de 3 000 euros à un étudiant de l'Université Senghor plutôt qu'une bourse beaucoup plus élevée à cet étudiant en France. Les ministères financent également des bourses pour leurs propres cadres. Certaines entreprises participent aussi, de même que des organismes comme l'UICN et l'Institut francophone de développement durable, organe de l'OIF, qui ont financé notre master de droit et politique de l'environnement à Ouagadougou. Le ministère des finances burkinabé a quant à lui intégralement financé en 2013-2014 le master d'audit et de contrôle de gestion des services publics basés sur le risque, que nous avons mis en place à l'École nationale des régies financières de Ouagadougou. Il s'agissait d'un financement indirect assuré par la Banque mondiale.

Nous n'ouvrons de formation dans un pays que lorsque nous sommes assurés de disposer de financements couvrant tous nos coûts. Nous offrons actuellement quatorze formations à l'extérieur, contre neuf à l'Université Senghor. Il est donc possible à la Francophonie de se développer sans financement étatique supplémentaire. Pour cela, il faut proposer des formations spécialisées, correspondant aux besoins des différents pays et qui conduisent à l'emploi. Nous sommes demandés partout, tant les besoins sont considérables, car les formations traditionnellement proposées en Afrique sont généralistes – en droit public, droit privé, sociologie, relations internationales – et ne conduisent pas à l'emploi, contrairement aux nôtres. J'ai pu ouvrir des masters à Djibouti qui a, pour ce faire, obtenu des financements de la Banque mondiale. Nous aidons différents pays à former les spécialistes dont ils ont besoin, c'est-à-dire que nous formons des formateurs. Ces formations viennent en appui des politiques de modernisation des systèmes d'enseignement supérieur africains, et c'est pourquoi nous avons l'appui des autorités ministérielles locales.

M. Jean-François Mancel, rapporteur. Comment vous assurez-vous que les étudiants qui viennent étudier à Alexandrie restent ensuite en Afrique ?

M. Albert Lourde. D'abord parce qu'ils ne quittent pas l'Afrique. J'ai constaté une évolution notable. D'habitude, c'est en Europe ou au Canada que nos étudiants demandent à effectuer leur stage. Or, en 2014, 90 % d'entre eux ont demandé à partir en l'Afrique : c'est la preuve d'un changement d'attitude. Moi-même, lorsque j'étais étudiant, j'avais des collègues africains et maghrébins qui, après leurs études, pouvaient très bien rester en France, puisque l'on connaissait le plein emploi dans les années 1960. Or, ils préféreraient eux aussi rentrer dans leur pays et contribuer à son développement. Lorsque, à l'époque de la dernière révolution, j'enseignais au Burkina Faso, les cadres m'ont dit avoir tout essayé – le capitalisme, le libéralisme, le socialisme, la révolution –, mais que rien ne fonctionnait. Cet

accablement les a poussés à vouloir quitter leur pays, en l'absence de solution collective. Mais, aujourd'hui, avec les perspectives de développement de l'Afrique, une croissance moyenne de 6 % et des possibilités d'emploi, les étudiants reviennent dans leur pays, car leur patriotisme n'a jamais failli. Les cadres, à qui nous donnons une formation très pointue, n'ont aucun problème pour trouver un emploi. Certains retrouvent même leur ministère d'origine en bénéficiant d'un avancement.

Quant à l'AUF, dont j'ai été directeur régional en Asie dans les années 2000, c'est une institution très différente de l'Université Senghor. L'AUF est une association d'universités qui ne délivre pas de diplômes, mais qui accorde des subventions afin de financer des mobilités, de la recherche, des colloques et des réseaux de chercheurs. Elle n'exerce aucune autorité sur les universités dont elle est partenaire. Si elle est sollicitée pour monter une formation, elle doit faire appel aux bonnes volontés au sein de son réseau et c'est assez compliqué. Senghor est une université fonctionnant comme une grande école spécialisée dans le développement africain. Lorsqu'on me demande de monter un master, je le fais dans les trois mois. Nous fonctionnons de façon très peu bureaucratique, très légère et par conséquent très efficace. Cela étant, l'AUF est très utile, car elle apporte des financements : c'est notamment grâce à elle que la mobilité des enseignants est possible en Afrique. Elle finance également les préparations au CAMES et aux concours d'agrégation.

M. Pascal Terrasse, président. Recevez-vous des financements de l'OIF et d'autres organismes ?

M. Albert Lourde. Oui. Nous entretenons une coopération très étroite avec différents opérateurs. Le Conseil de coopération de l'OIF se réunit très régulièrement en présence de sa Secrétaire générale afin de déterminer ce que ces opérateurs peuvent faire ensemble. J'étais notamment hier à l'OIF afin de mettre en place un master de gestion des industries culturelles à Saint-Louis, dont l'OIF financera la moitié. Notre université contrôle de façon centralisée toutes ses formations externes du point de vue scientifique, pédagogique et financier. Par sécurité et pour plus de visibilité, il n'est pas question que nos campus perçoivent directement sur place les bourses et les droits d'inscription de leurs étudiants. Nous participons également à certains projets. Par exemple, la Direction de la langue française de l'AUF ayant conçu un répertoire des médias francophones, c'est l'université Senghor qui en a réalisé la partie consacrée aux médias francophones africains. Nous entretenons des relations quotidiennes avec l'AUF, surtout au Moyen-Orient, l'Université Senghor ayant notamment accueilli la réunion de l'école doctorale de droit du Moyen-Orient, organisée par l'AUF. Cette dernière finance un module de notre master à distance de gestion hospitalière.

Nous entretenons des liens avec l'AIMF, avec laquelle nous avons organisé un colloque sur les finances locales et le développement à Alexandrie. À cette occasion, nous avons élaboré, en 2013, un guide de la démocratie participative à destination des élus locaux. L'AIMF nous aide également à trouver des stages pour nos étudiants dans les collectivités territoriales.

Quant à TV5 Monde, elle nous assiste pour faire connaître nos offres de master et nos concours de recrutement. La chaîne a également diffusé deux grandes émissions sur notre université, l'une réalisée par Denise Epoté en 2010, l'autre par Ivan Kabacoff en 2014, intitulée « Destination Alexandrie ».

M. Pascal Terrasse, président. Pourriez-vous compléter vos réponses par écrit, une fois que votre conseil d'administration se sera réuni ?

M. Albert Lourde. Bien sûr. Je tenais simplement à ajouter que les travaux du commissaire aux comptes étaient l'une des contributions du Québec à notre projet.

M. Pascal Terrasse, président. Nous vous remercions d'avoir bien voulu participer à nos travaux.

Audition du 3 juin 2015

M. Jean-Claude Jacq, secrétaire général de la Fondation Alliance Française, Mme Marie Grangeon-Mazat, déléguée Afrique, Amérique Latine et Caraïbes – partenariats institutionnels, et M. Zahid Cassam-Chenai, responsable administratif.

M. Pascal Terrasse, rapporteur. Nous poursuivons les travaux de la mission d'évaluation et de contrôle sur les financements et la maîtrise de la dépense des organismes extérieurs de la langue française.

Nous recevons aujourd'hui, M. Jean-Claude Jacq, secrétaire général de la Fondation Alliance Française, Mme Marie Grangeon-Mazat, déléguée Afrique, Amérique latine et Caraïbes, en charge des partenariats institutionnels, et M. Zahid Cassam-Chenai, responsable administratif.

Je salue la présence à mes côtés du rapporteur Jean-François Mancel, qui connaît bien l'Alliance française, puisqu'il a été le rapporteur des crédits de l'action extérieure de l'État.

Je rappelle que la Fondation Alliance française anime et coordonne le réseau mondial des Alliances françaises, qui ont pour mission d'assurer des cours de français mais aussi, plus largement, de diffuser la culture française.

Notre mission d'évaluation et de contrôle porte moins sur les missions de l'Alliance française que sur les enjeux budgétaires liés à son développement. Nous attendons de vous que vous nous fassiez part des points négatifs comme des points positifs, concernant notamment l'engagement de l'État.

M. Jean-Claude Jacq, secrétaire général de la Fondation Alliance Française. L'Alliance française est sans doute moins connue en France qu'à l'étranger, puisque l'essentiel de nos missions sont orientées vers l'étranger. L'institution, créée en 1883, a pris, en 2007, un tournant important, avec la création de la Fondation Alliance française, qui s'est vu confier les activités internationales de l'Alliance française de Paris. Le fait qu'il y ait désormais, d'une part, l'Alliance française Paris Île-de-France, sise boulevard Raspail, qui propose des cours de langues comme toutes les autres Alliances dans le monde et, d'autre part, la Fondation, qui s'occupe uniquement du réseau mondial, a beaucoup clarifié les choses par rapport aux pouvoirs publics et aux partenaires, et le bilan de cette évolution est globalement positif, que ce soit en termes financiers, en termes d'image ou en termes d'efficacité de nos missions.

Il est important de souligner par ailleurs que l'Alliance française s'inscrit, depuis la chute du mur de Berlin, dans un monde en mutation et que les évolutions géopolitiques de ces dernières années nous ont conduit à nous développer très fortement dans la partie orientale du monde, alors que nous étions, jusqu'alors, principalement implantés en Amérique latine, en Amérique du Nord, en Afrique et en Europe, notre présence en Asie et en Océanie étant concentrée en l'Inde, en Thaïlande en Australie et en Nouvelle-Zélande.

Compte tenu de l'importance croissante de la Chine, la France a fait, il y a une quinzaine d'années, le choix, pour y développer son réseau culturel d'y favoriser la réouverture d'Alliances françaises – réouverture car il en existait une à Shanghai avant la disparition de l'Empire. Les Chinois n'étant pas disposés à accueillir des établissements

relevant des ambassades, pas davantage qu'ils ne souhaitent d'associations, nous avons opté pour la solution suivante : les Alliances françaises sont abritées par les universités chinoises et composées d'un conseil comprenant quatre membres chinois désignés par le président de l'université et quatre membres désignés par la Fondation, ce qui fait de la Chine le seul pays où la Fondation est organiquement impliquée dans la gestion des Alliances françaises. L'ambassadeur nous a récemment signalé d'autres demandes d'ouverture ; si elles sont viables, nous devrions poursuivre notre expansion dans ce pays.

Nous nous sommes également implantés en Mongolie, à Oulan-Bator, au Kazakhstan, au Kirghizistan, en Ouzbékistan où l'Alliance française de Tachkent a pris la relève de l'Institut français : tous ces pays, où les Alliances françaises sont pratiquement les seuls organismes internationaux à être présents, offrent, comme en Europe centrale, un potentiel de développement considérable, du fait notamment de leur expansion démographique.

M. Jean-François Mancel, rapporteur. Y a-t-il une Alliance française à Bakou ?

M. Jean-Claude Jacq. Non, mais il me semble qu'il y a un centre culturel français.

Cela étant, la Fondation Alliance française est un des rouages essentiels de la présence française dans les pays émergents et notamment dans les BRICS, d'autant plus utile que son coût est bien moindre pour l'État que celui que représenterait un établissement public.

M. Pascal Terrasse, rapporteur. Pourriez-vous nous apporter quelques éléments sur la structuration budgétaire de votre établissement et son évolution récente ? En plus des dotations financières qui vous sont accordées, bénéficiez-vous également de dotations en nature, sous la forme, par exemple, de mises à disposition ?

M. Jean-Claude Jacq. Il faut commencer par rappeler que les Alliances françaises ne sont pas des antennes de la Fondation. Entièrement autonomes, elles disposent de leur propre budget, et la Fondation n'intervient pas dans la gestion de leur personnel : lorsqu'il y a mise à disposition d'expatriés, c'est le ministère qui passe directement une convention avec l'Alliance locale. Pour notre part, nous ne sommes que douze, tous salariés par la Fondation, sans mise à disposition, ce qui fait de nous l'une des plus petites structures internationales.

Nous bénéficions en revanche d'une subvention de l'État, qui comptait à l'origine pour un tiers de notre budget, un autre tiers émanant de produits immobiliers et le troisième de produits financiers. Aujourd'hui, la subvention du ministère des Affaires étrangères compte pour 30 % de notre budget, 44 % étant assurés par des revenus immobiliers provenant de la location d'une partie des bâtiments du boulevard Raspail à l'Alliance française de Paris et à d'autres organismes. À cela s'ajoutent enfin les revenus de nos placements financiers, la levée de fonds effectuée au moment de la création de la Fondation nous ayant permis de constituer un capital de près de 6 millions d'euros.

Notre statut de fondation ne nous permet pas de beaucoup diversifier nos ressources. Pour accroître ces recettes, nous menons, notamment auprès des notaires, une politique de recherche de legs et de dons. En effet, s'il était possible, avant la crise, d'obtenir l'aide de certaines entreprises, c'est devenu très difficile depuis 2008.

M. Pascal Terrasse, rapporteur. Pouvez-vous nous en dire davantage sur les dons et les partenariats ?

M. Jean-François Mancel, rapporteur. Comment ont évolué les subventions de l'État et le nombre de personnels détachés auprès des Alliances ?

M. Jean-Claude Jacq. La subvention versée à la Fondation s'est légèrement érodée, surtout depuis deux ou trois ans. Modeste, elle s'élevait à 800 000 euros et a diminué annuellement de 7 à 8 % ces deux dernières années. Ces chiffres s'entendent hors délégations générales, car l'une des originalités de notre système est que nous ne gérons pas directement les délégués généraux qui sont des directeurs d'Alliance affectés par le ministère des Affaires étrangères (MAE) et qui ont reçu mandat de représenter, à titre bénévole, la Fondation dans le pays où ils exercent, avec mission de promouvoir nos valeurs.

Le nombre des personnels détachés, qui comprend les directeurs expatriés et les volontaires internationaux (VI), est aujourd'hui de 280, soit une baisse de 19 % entre 2005 et 2014, avec une forte accélération en 2013 puisque nous avons perdu 17 postes. Il faut rapporter ce chiffre aux 495 membres dont se composait le réseau lorsque j'y suis entré il y a une trentaine d'années.

M. Pascal Terrasse, rapporteur. D'autres ministères comme le ministère de l'Éducation nationale détachent-ils également des personnels auprès des Alliances françaises ?

M. Jean-Claude Jacq. Non, les personnels de l'Éducation nationale qui travaillent dans les Alliances sont d'abord détachés auprès du MAE, qui les détache ensuite auprès du réseau.

Quoi qu'il en soit, nous avons, en un quart de siècle, perdu la moitié de notre encadrement détaché – et donc payé – par l'État, ce qui est considérable. Les Alliances ont dû s'adapter à cette diminution, qui n'a pas été neutre en termes de charges et s'est traduite pour elles par une perte d'expertise. Mais je vous parle ici d'une tendance qui touche l'ensemble des services culturels à l'étranger et pose des questions de fond sur l'avenir de ces services.

M. Jean-François Mancel, rapporteur. Comment mesureriez-vous la nocivité de ce désengagement de l'État ? Au-delà des difficultés qu'il a fait naître n'a-t-il pas obligé les Alliances à des évolutions bénéfiques dans leur mode de fonctionnement ?

M. Jean-Claude Jacq. Le désengagement de l'État a eu des effets positifs et négatifs. Dans la mesure où les subventions ont diminué, les Alliances ont dû arithmétiquement augmenter leur autofinancement, lequel est passé en dix ans de 75 % à 96 %, ce qui les a contraintes à rechercher de nouvelles ressources, par le biais de partenariats, de levées de fonds, d'un développement de leur offre de cours ou d'une diversification des services et produits proposés. Dans le même temps, dans un contexte de concurrence accrue dans l'enseignement des langues, les Alliances ont besoin de conforter leur légitimité par rapport aux cours de langues privés, ce à quoi contribue grandement la présence à leur tête de personnels détachés, qui incarnent la culture française, valident la qualité de l'enseignement et nous permettent de surcroît de faire le lien entre les ambassades et les conseils d'administration soucieux de leur indépendance.

Nous avons par exemple constaté qu'aux États-Unis, les Alliances dans lesquelles ces postes ont été supprimés ont eu tendance à décliner. Plus globalement, et de manière très schématique car il y a des exceptions, on pourrait répartir les Alliances françaises en trois tiers : la première catégorie, composée des Alliances les plus importantes, gérées par du personnel détaché, qui sont en général celles qui fonctionnent le mieux ; la seconde, composées d'Alliances qui ne disposent pas de ce personnel et fonctionnent de manière autonome avec une activité de moindre ampleur mais significative ; la troisième enfin, composée de petites Alliances dans lesquelles l'activité d'enseignement est quasi inexistante et qui s'apparentent d'avantage à des clubs ou à des cercles d'amitié.

Je conçois que l'on soit tenté de supprimer des postes de directeurs expatriés, mais l'idée parfois évoquée d'une suppression systématique perturberait inéluctablement la coordination du réseau et compliquerait le rôle de la Fondation, qui consiste à veiller à ce que les Alliances œuvrent dans le sens défini par l'État pour notre politique culturelle extérieure. Il y a donc un équilibre à trouver pour préserver la légitimité et le dynamisme du réseau, et il ne serait pas raisonnable de descendre en deçà du ratio actuel. Le relativement peu qu'apporte l'État français est précieux.

Mme Marie Grangeon-Mazat, déléguée Afrique, Amérique latine et Caraïbes, en charge des partenariats institutionnels. La diminution des moyens affectés a également pour effet pervers de pousser les Alliances à développer des modèles économiques plus ou moins contestables. Ainsi, pour sauver l'équilibre budgétaire de son établissement menacé par la diminution drastique des subventions, le directeur détaché de l'Alliance française de Bangui a-t-il été contraint de se lancer dans la construction de maisons que l'Alliance va louer. Même s'il s'agit d'un chantier-école, privilégiant les matériaux durables et équitables, on est très loin, avec un tel projet, des valeurs portées par l'Alliance française ; mais que faire lorsqu'il faut choisir entre le discours officiel de la Fondation et le risque de voir fermer des établissements ?

M. Pascal Terrasse, rapporteur. Le statut des délégations générales varie-t-il en fonction du droit local ?

M. Jean-Claude Jacq. Il n'existe pas de délégation générale à proprement parler mais des mandats de délégués généraux – quarante-deux à ce jour – confiés à des directeurs expatriés d'Alliance – en général, celle de la capitale. En tant que délégués, ces directeurs n'ont ni personnalité morale ni personnalité juridique et ne peuvent donc ni recruter ni signer de contrat ; ce sont de simples représentants. Nous disposons d'une enveloppe budgétaire du ministère que nous répartissons en sous-comptes entre ces délégués généraux, et c'est la Fondation qui gère cet argent qu'ils dépensent par délégation de signature du président pour coordonner les actions, favoriser les formations...

M. Pascal Terrasse, rapporteur. Qu'en est-il de la réserve parlementaire ? Connaissez-vous le montant global affecté aux Alliances françaises ?

M. Jean-Claude Jacq. Nous bénissons tous les matins la réserve parlementaire mais nous ne sommes pas toujours informés des fonds affectés sur des initiatives individuelles. Ils se montent selon moi à une centaine de milliers d'euros au total, mais je ne peux l'affirmer avec certitude.

M. Pascal Terrasse, rapporteur. J'aurais pensé qu'en incluant le Sénat les montants alloués étaient plus importants.

Pourriez-vous nous citer des Alliances exemplaires et d'autres qui connaissent, au contraire, de grandes difficultés ?

M. Jean-Claude Jacq. Les Alliances situées dans des grandes villes en développement se portent bien en général. La santé des établissements est souvent liée au dynamisme de leur environnement. Cela étant, nous sommes surpris aujourd'hui par le succès de l'Alliance française de La Havane, qui est devenue, à la suite de Lima, Bogota ou Mexico, la première Alliance française du monde. Cela s'explique par le fait que nous sommes le seul organisme culturel étranger implanté à Cuba, où ne sont représentés ni le British Council ni le Goethe-Institut. Ce privilège est le fruit de l'histoire, Che Guevara ayant défendu auprès de Fidel Castro l'idée qu'il fallait maintenir l'Alliance française parce qu'elle était de droit cubain. Nous disposons de trois superbes bâtiments, mis à disposition par les autorités cubaines ; le dernier en date, le Palacio Gomez, vient d'être inauguré par le

Président François Hollande. Beaucoup de Cubains souhaitent faire apprendre le français à leurs enfants, et les listes d'attente s'étalent sur plusieurs années.

Mme Marie Grangeon-Mazat. On constate en général un lien entre l'expansion du pays et celle du réseau. Mais la relation s'inverse parfois, comme au Venezuela, où l'Alliance de Caracas a connu une croissance de 20 %, liée au fait que les gens souhaitent massivement émigrer vers des zones francophones.

À Bogota, l'Alliance française a fêté ses soixante-dix ans et inauguré un siège magnifique entièrement rénové, grâce à un investissement sur fonds propres de plus de 1 million d'euros.

Au rang des réseaux qui rencontrent des difficultés, il faut mentionner les Alliances du Brésil, avec une baisse de 5 %, effet direct de la crise que traverse le pays, mais surtout les réseaux africains, victimes de l'effet conjugué, depuis deux ans, des crises militaires et de la réduction des moyens affectés. Jusqu'à présent, la très faible solvabilité des publics africains était compensée par un fort investissement de l'État, par le biais notamment des fonds de solidarité prioritaire (FSP). Or, la clôture d'un FSP a des répercussions immédiates sur les effectifs : ainsi est-on passé en 2014 à Djibouti de neuf cents à trois cents apprenants, ce qui fragilise l'équilibre financier de l'Alliance, sachant qu'on ne peut, dans ces régions, compter asseoir le développement sur des fonds propres. Tout ceci nous amène à penser que le modèle des Alliances françaises n'est peut-être pas le mieux adapté à l'Afrique.

M. Jean-Claude Jacq. En tout cas à certains pays d'Afrique, car les Alliances françaises marchent très bien dans les pays d'Afrique anglophone.

Mme Marie Grangeon-Mazat. Au Kenya, les Alliances souffrent beaucoup actuellement de la situation politique, notamment à Mombasa, qui vivait beaucoup du tourisme. Notre développement au Nigeria et en Afrique du Sud est en revanche très satisfaisant.

L'une de nos principales difficultés dans les pays francophones est que nous nous adressons à des populations qui se pensent francophones – alors que notre ambassade en République démocratique du Congo estime, de manière très optimiste, que 14 % de la population maîtrise le français –, à laquelle il est, dès lors, fort compliqué de vendre des cours de français... Les Alliances doivent donc se positionner soit sur le marché des certifications soit sur l'enseignement du français professionnel, ce qui nous éloigne encore de nos missions statutaires.

M. Pascal Terrasse, rapporteur. Dans le cadre de ces missions statutaires, existe-t-il des partenariats avec les institutions locales, notamment pour la formation des cadres ou des élus ?

M. Jean-Claude Jacq. Les FSP étaient souvent destinés à la formation mais il faut surtout souligner dans ce domaine le rôle important joué par l'Organisation internationale de la francophonie (OIF), qui finance des formations à destination des diplomates ou des fonctionnaires internationaux. Cependant l'OIF a également vu ses budgets réduits, ce qui, par ricochet, entraîne des difficultés pour un certain nombre d'Alliances dans la mesure où elles doivent vivre de leurs propres ressources mais où les publics à qui sont destinées ces formations ne sont pas prêts à les payer de leur poche.

Plus globalement, alors que nous avons connu en dix ans une croissance de plus de 50 % des effectifs des Alliances, depuis trois ans la tendance est, en moyenne mondiale, à un tassement général, ce qui est préoccupant. Cette situation concerne aussi les instituts français. Il conviendrait que le ministère des Affaires étrangères s'interroge avec nous sur les

causes de cette stagnation : s'agit-il d'une évolution conjoncturelle, liée à la crise, ou d'une tendance à plus long terme, qui reflète une perte d'influence ?

M. Pascal Terrasse, rapporteur. J'ai constaté un peu partout la multiplication des instituts Confucius. N'est-ce pas le signe que, pour des raisons économiques, les gens se tournent davantage vers l'apprentissage du chinois que vers celui du français ?

M. Jean-Claude Jacq. Au Brésil, nous subissons la forte concurrence de l'espagnol. En ce qui concerne le chinois, je ne suis pas persuadé qu'il concurrence le français, l'espagnol ou l'anglais, car on imagine mal que cela devienne une langue de masse internationale, même si son apprentissage, qui demande par ailleurs un investissement considérable, a fortement progressé, notamment au sein des élites.

Mme Marie Grangeon-Mazat. J'ajoute que les États-Unis commencent à fermer les instituts Confucius, car le modèle est contesté.

M. Jean-Claude Jacq. Ils fonctionnent de manière très particulière et se sont développés rapidement et massivement en choisissant non pas de s'appuyer sur des comités locaux mais en s'installant au sein des universités, à qui est finalement échu le soin de les gérer, ce qui n'est pas toujours sans difficulté.

M. Jean-François Mancel, rapporteur. Vous êtes-vous ouvert de vos inquiétudes concernant la baisse des effectifs auprès du ministère des Affaires étrangères ?

M. Jean-Claude Jacq. Le ministère des Affaires étrangères siège à notre conseil d'administration, et le rapport d'activité que nous avons produit l'an dernier comportait une analyse des raisons susceptibles d'expliquer ce tassement - qui intervient après une quinzaine d'années où nous avons connu une progression annuelle de l'ordre de 2 à 4 %. Il y a à mon sens un problème d'image derrière ce phénomène. Une langue séduit beaucoup grâce au pays qui la porte. Or, la presse internationale reflète aujourd'hui une Europe en souffrance, où la France est tout particulièrement à la peine. Les gens s'interrogent donc sur la pertinence d'apprendre le français, malgré le prestige dont jouit encore notre pays. L'effort, notamment financier, d'apprendre une langue exige, à la fois, un intérêt professionnel et une attraction particulière du pays.

M. Jean-François Mancel, rapporteur. Avez-vous une idée de la manière dont évoluent vos homologues anglais ?

M. Jean-Claude Jacq. Les Anglais ont renoncé à mettre l'accent sur les cours de langue car, compte tenu de sa diffusion, cela n'est pas nécessaire. Le British Council est devenu un gros organisme de coopération, dont les missions sont assez proches de celles opérées par la Direction générale de la mondialisation, du développement et des partenariats (DGM) de notre ministère des Affaires étrangères. Il monte des projets, distribue des bourses... En réalité, nous sommes plus proches de la démarche des Espagnols, ou des Allemands qui rencontrent eux aussi des difficultés.

M. Pascal Terrasse, rapporteur. La Cour des comptes considère que vous avez 486 Alliances conventionnées, là où le MAE en comptabilise 383. Pourquoi cette différence ?

M. Jean-Claude Jacq. Je l'ignore, car les conventions avec les Alliances sont passées par les ambassades sans qu'elles nous en avertissent. En réalité, je pense d'ailleurs que le chiffre réel est bien inférieur, car, dans certains cas, nos vérifications nous ont permis d'établir que des Alliances qu'on présentait comme conventionnées ne l'étaient pas en réalité. Peut-être le ministère a-t-il tendance à penser que, dès lors qu'une Alliance bénéficie

d'une aide, sous la forme d'un détachement ou d'une subvention, il y a automatiquement convention. Il devrait en effet en être ainsi mais, dans la réalité, ce n'est pas le cas.

M. Pascal Terrasse, rapporteur. Je pensais que c'était la Fondation qui accréditait les Alliances.

M. Jean-Claude Jacq. Non. Chaque ambassade décide souverainement des crédits dont elle va doter une Alliance française et passe ou non convention avec elle.

M. Pascal Terrasse, rapporteur. Il n'existe donc pas de modèle d'accréditation national, reposant sur une grille de critères spécifiques ?

M. Jean-Claude Jacq. Ce sont l'ambassadeur et ses collaborateurs qui organisent leur programmation comme ils le souhaitent et décident qui ils doivent soutenir et dans quel but. Cela correspond à la philosophie du ministère des Affaires étrangères.

M. Jean-François Mancel, rapporteur. Dans quelle mesure êtes-vous informés de l'évolution des détachements et du nombre de personnes mises à disposition des Alliances par le Quai d'Orsay ?

M. Jean-Claude Jacq. Le ministère des Affaires étrangères nous consulte, ainsi que les ambassades, sur sa politique d'affectation. À partir de nos avis, dont il tient compte le plus souvent, il décide ensuite des postes qu'il supprime ou qu'il crée.

M. Jean-François Mancel, rapporteur. En cas de remplacement, c'est donc à l'Alliance française locale de procéder au recrutement ?

M. Jean-Claude Jacq. Non, le recrutement des expatriés se fait à Paris, lors de ce qu'on appelle le « mouvement », quand sont publiés les appels à candidature. Une commission les examine.

M. Jean-François Mancel, rapporteur. Mais que se passe-t-il lorsque le poste est supprimé ?

M. Jean-Claude Jacq. C'est alors à l'Alliance française locale de procéder à un recrutement sur place. Nous n'intervenons pas dans cette procédure puisqu'elle est indépendante.

M. Jean-François Mancel, rapporteur. D'où parfois, comme vous l'évoquiez, le recrutement de personnels moins qualifiés.

M. Pascal Terrasse, rapporteur. La Fondation Alliance française participe-t-elle financièrement à des actions de fonctionnement ?

M. Jean-Claude Jacq. Nous ne sommes engagés dans aucune action de fonctionnement. Nous finançons en revanche des actions de formation. Nous avons ainsi élaboré une démarche qualité ainsi que des outils de professionnalisation des acteurs locaux, définis, selon une approche *bottom-up*, à partir des demandes exprimées par les Alliances. Les projets retenus sont financés par la Fondation, grâce à la subvention du ministère ; en neuf ans, ce sont plus de six mille personnes, recrutées localement, qui ont pu bénéficier de ces stages de professionnalisation.

À un niveau certes beaucoup plus modeste que l'Institut français qui, lui, reçoit pour cela une dotation de l'État, nous finançons également des actions culturelles, grâce à des accords avec les collectivités territoriales ou la mairie de Paris. Cela représente une dépense annuelle de 70 000 euros, et autant pour nos partenaires, soit 140 000 euros, qui permettent à de petites Alliances sans gros moyens d'organiser des expositions ou des conférences.

Nous ne finançons pas l'immobilier parce que nous n'en avons pas les moyens.

M. Zahid Cassam-Chenai, responsable administratif. Nous pouvons néanmoins fournir une aide à l'équipement, par exemple pour des tableaux interactifs ou du matériel de ce type.

M. Jean-Claude Jacq. Au total, nous consacrons 300 000 euros par an à la formation, 80 000 euros à des projets de professionnalisation et 70 000 euros à des actions culturelles.

M. Pascal Terrasse, rapporteur. Existe-il un dispositif d'aide ou des outils d'accompagnement pour faciliter, dans chaque poste, la recherche et la conclusion de partenariats ? En d'autres termes, existe-t-il à Paris une structure qui pourrait faciliter les relations entre les Alliances françaises et les grandes entreprises qui travaillent à l'international ?

M. Jean-Claude Jacq. Nous avons rencontré la quasi-totalité des entreprises du CAC 40. Aucune d'entre elles ne souhaite s'engager à un niveau mondial, car elles considèrent que leurs antennes locales sont mieux placées pour répondre de manière pertinente aux demandes de partenariat. Chaque Alliance organise donc seule sa recherche de financements extérieurs, dans un contexte - je tiens à le préciser - de plus en plus tendu car tous les services culturels cherchent de l'argent et, en l'absence de concertation, les entreprises se voient parfois sollicitées à tort et à travers.

M. Pascal Terrasse, rapporteur. Percevez-vous, dans certains pays, une forme de concurrence entre les formations dispensées par le réseau des Alliances et celles dispensées par d'autres acteurs institutionnels français ? Je pense en particulier aux lycées français, qui peuvent proposer des formations continues ou des cours du soir pour adultes assez proches dans leurs contenus de ce que propose l'Alliance française.

M. Jean-Claude Jacq. Les cas de concurrence sont tout à fait marginaux – cela a notamment été signalé à Pondichéry – et, en règle générale, les relations entre les Alliances et les lycées sont bonnes, jusqu'à déboucher sur des partages de locaux ou l'organisation d'opérations communes.

M. Pascal Terrasse, rapporteur. Le montant de la masse salariale affectée aux expatriés dans les alliances françaises avoisine les 31 millions d'euros par an. Nous confirmez-vous qu'elle est en diminution ?

M. Jean-Claude Jacq. Elle l'est automatiquement du fait des suppressions de postes décidées par le ministère. Une mission d'expatrié ne dure que quatre ans, aux termes desquels son titulaire peut ne pas être remplacé. C'est la souplesse du système, et une part aussi de sa vertu, face à des institutions plus administratives, comme les instituts français, quand bien même ces derniers sont parfois mieux adaptés à certains environnements. Il faut nous considérer comme deux structures complémentaires.

M. Christophe Premat. La visibilité de notre réseau culturel est parfois brouillée par la multiplicité des acteurs de terrain. Vous avez évoqué la question du mécénat, qui ne fonctionne plus ; il est parfois difficile, aussi, pour nos partenaires de se repérer entre les Alliances françaises, les services de coopération et d'action culturelle des ambassades (SCAC) et les instituts français - qui sont par ailleurs très innovants et proposent de la France et de la francophonie une image décomplexée. Il existe déjà, ici et là, des conventions entre les Alliances, l'Agence pour l'enseignement français à l'étranger (AEFE) ou l'Institut français, mais ne pensez-vous pas que nous gagnerions, en particulier sur un plan budgétaire, à pousser plus loin l'union entre l'Alliance française et l'Institut français ?

J'aimerais par ailleurs connaître votre opinion sur l'état du réseau culturel en Europe. On a tendance en effet à se focaliser sur les Alliances implantées dans les pays émergents, qui offrent le plus grand potentiel de développement, au risque de transformer les Alliances européennes – à quelques exceptions - en une arrière-garde sur le déclin.

M. Jean-Claude Jacq. Il importe de distinguer entre, d'une part, l'Institut français installé à Paris, qui est un établissement public ayant pour mission d'aider l'ensemble du réseau – instituts et Alliances – à développer des actions culturelles, et, d'autre part, les instituts français locaux, qui relèvent du ministère des Affaires étrangères. À l'étranger, il est très rare que les Alliances et les instituts soient implantés dans une même ville, et il n'y a donc aucune raison de les marier.

Le problème que vous soulevez concerne davantage les rapports entre les Alliances et les services culturels des ambassades, désignés eux aussi sous le nom d'instituts français - ce qui crée une confusion. Par ailleurs, si les Alliances et ces services ont des champs d'action bien distincts, ils sont en concurrence dès lors qu'il s'agit d'obtenir des financements. Cela génère des tensions d'autant plus préjudiciables aux Alliances que les conseillers culturels, qui sont *de facto* les supérieurs hiérarchiques des directeurs d'Alliance détachés, peuvent choisir de se réserver telle ou telle source de financement. Il serait donc souhaitable que le ministère établisse des règles de répartition du mécénat.

En ce qui concerne le réseau des Alliances en Europe, il est en effet dense mais fragile, pour la simple raison qu'il est sous-encadré : l'Europe est en effet le continent qui compte le plus grand nombre d'Alliances françaises et le moins de directeurs détachés parce que la France a choisi de créer des instituts français dans presque toutes les capitales. Lorsque la capitale possède un institut français d'importance, les Alliances sont reléguées en province où, privées de la locomotive de la capitale, sans gros moyens et installées dans des villes parfois peu porteuses, elles doivent faire avec les moyens du bord.

Cela étant, le ministère a déjà commencé, il y a une dizaine d'années, à réduire le nombre des instituts en Europe, comme ce fut le cas en Allemagne mais aussi à Gênes, à Turin ou à Porto, villes où des Alliances les ont remplacés. Les équilibres sont donc en train de se modifier, mais il est clair que les Alliances gagneraient à s'implanter davantage dans les capitales à partir desquelles elles peuvent entraîner le reste du réseau.

Il faut néanmoins se garder d'imaginer que l'Alliance française pourrait miraculeusement se substituer partout aux instituts. À Édimbourg, par exemple, nous avons refusé de le faire, car l'État doit comprendre qu'il ne peut confier à une Alliance toutes les missions d'un institut en faillite sans lui en transférer les moyens ! En l'espèce, les trois détachements et la subvention étaient supprimés mais l'on nous proposait l'usage des locaux... contre loyer. À Turin ou à Gênes en revanche, l'opération a pu se faire grâce à l'aide de l'ambassade et des municipalités. Les décisions se prennent donc au cas par cas, en fonction de la viabilité financière des projets. Nous avons ainsi renoncé à ouvrir une Alliance à Luxembourg, par manque de ressources, car les Luxembourgeois bénéficient par ailleurs de cours gratuits organisés par l'État.

M. Pascal Terrasse, rapporteur. Madame et messieurs, il me reste à vous remercier.

Audition du 17 juin 2015

M. Adama Ouane, Administrateur de l'Organisation internationale de la Francophonie (OIF), M. Nicolas Simard, directeur de la planification et de l'évaluation, Mme Ollia Ardanaz-Reca, conseillère juridique, M. Étienne Alingue, directeur de l'administration et des finances, M. Nicodème Adzra, sous-directeur du budget, de la comptabilité et des finances, M. Hervé Barraquand, chargé de mission auprès de l'Administrateur.

M. Pascal Terrasse, rapporteur. Nous avons souhaité vous rencontrer dans le cadre des travaux de notre mission d'évaluation et de contrôle, qui a pour objectif principal d'analyser l'usage qui est fait des financements français en faveur de la francophonie, en premier lieu parce que l'Organisation Internationale de la Francophonie (OIF) est un acteur central de cette politique. Nous sommes bien évidemment conscients de la difficulté à faire la part, dans le budget globalisé de l'OIF, entre les actions qui seraient financées par la participation de la France et les autres. Je tiens à préciser que la stratégie politique de l'OIF n'est pas de notre ressort, mais nous souhaiterions cependant avoir des précisions sur la manière dont l'OIF utilise les contributions qu'elle reçoit et plus généralement, quels sont les intérêts à développer une action francophone dans l'espace commun de la francophonie. Comment travaillez-vous avec les autres organismes ? Depuis votre position supérieure dans l'organisation, avez-vous le sentiment qu'il peut exister des doublons en matière d'action pour la francophonie et, de manière générale, comment gagner en coordination et en efficacité ?

M. Adama Ouane, Administrateur de l'OIF. Avant toute chose, j'aimerais vous souhaiter la bienvenue dans notre maison de la Francophonie, siège de l'Organisation internationale de la Francophonie (OIF).

Je tiens d'abord à insister sur la distinction importante qui existe entre un organisme extérieur, qui permet la coopération française, et une organisation intergouvernementale qui relève du droit international public. Chaque État membre a défini ses mécanismes de contrôle et d'évaluation auxquels son Parlement peut se référer. Parmi nos contributeurs, la France est évidemment le plus vital : la francophonie sans la France n'a pas de fondement. Réciproquement, nous pensons également que la France, sans la francophonie, serait différente.

La francophonie revêt plusieurs formes. Ce peuvent être des actions bilatérales, entre deux États francophones ; et d'autres relevant de l'ensemble des États qui ont décidé de faire vivre la francophonie par l'OIF. On parlera des relations internationales de la francophonie. Ce matin, nous avons eu la visite du ministre des affaires étrangères des Pays-Bas, M. Bert Koenders. Ce dernier considère, comme nous, que la Francophonie constitue un outil, un espace, à partir duquel il est possible de mener des actions concrètes et pratiques plus efficacement qu'au travers d'autres grandes organisations internationales - l'ONU, l'Union Africaine ou encore l'Union Européenne, qui ont leurs mécanismes propres. M. Koenders a souligné le travail concret de l'OIF en matière de droits de l'homme et en matière électorale et l'aide que nous apportons aux pays rencontrant des problèmes dans ces domaines. Avec l'arrivée de la Secrétaire générale, Madame Michaëlle Jean, l'OIF s'oriente aujourd'hui vers une véritable stratégie économique en faveur de la jeunesse, des femmes et des communautés reculées, afin de les aider à organiser leurs projets pour créer des entreprises et des emplois dans leurs pays et vivre dignement. Nous souhaitons ainsi

participer aux intérêts directs de ces populations. La stratégie économique de l'OIF poursuit pour cela de nouvelles orientations, notamment en matière de démocratie, de culture, de sécurité, de paix et d'ouverture au numérique.

Les États et gouvernements contribuent à la hauteur de leurs moyens au Fonds multilatéral unique (FMU) qui réunit les participations publiques aux opérateurs de la Francophonie et à l'OIF. La France a contribué au financement de l'OIF à hauteur de 45 % en 2013 et de 40 % en 2014. La contribution du Canada (incluant le Québec et le Nouveau-Brunswick) à l'OIF était, en 2014, d'environ 30% du budget global. Chacun de nos États-membres verse une participation statutaire au budget de notre organisation ; le minimum des contributions de cette année est un forfait de 14 900 euros. Le Qatar a récemment adhéré à l'OIF et nous avons établi sa participation à un montant d'environ 800 000 à 900 000 euros par an. Les critères qui permettent de calculer les contributions statutaires des États-membres sont généralement ceux des autres grandes organisations internationales, telles que les Nations Unies, et comprennent par exemple le PIB de l'État, son nombre d'habitants, ses revenus, *etc.*

M. Pascal Terrasse, rapporteur. Le Qatar n'a encore jamais rien versé à l'OIF ?

M. Adama Ouane. Non, mais il compte s'acquitter de sa contribution, et de ses arriérés, avant la fin de l'année 2015.

Pour garantir la bonne gestion des fonds de l'OIF, les gouvernements et les États membres de l'OIF ont veillé à mettre en place un mécanisme interne de contrôle de la gestion de nos ressources, avec un outil d'audit interne, qui vérifie notamment la conformité des comptes, et un audit externe toujours confié à l'un de nos États-membres. Depuis 2006 et jusqu'en 2014, il était assuré par la Cour des comptes française ; depuis lors, la Cour des comptes du Maroc lui a succédé.

Des efforts ont été faits pour assurer un bon équilibre entre les dépenses de programmes et les dépenses de fonctionnement de l'OIF : elles pèsent respectivement pour 75 % et 25 % de son budget. Nous cherchons néanmoins à parvenir à un ratio de l'ordre de 80 % pour les programmes et de 20 % pour le fonctionnement. Comme vous le savez, nous utilisons désormais les normes comptables internationales du secteur public IPSAS. Un effort considérable a donc été consenti afin de concentrer l'essentiel de nos investissements sur les programmes, qui sont tous approuvés par les instances concernées des États et gouvernements membres. Nous menons aussi des évaluations approfondies sur nos stratégies économique, numérique et jeunesse, réfléchissons aux adaptations qui leur seraient utiles et surtout à leur mise en œuvre concrète. Ce sont là nos nouvelles orientations.

L'appui des parlementaires nous est indispensable car ils sont en mesure d'expliquer à leurs électeurs, et aux autres élus, l'utilité et l'importance de la Francophonie. Celle-ci n'est pas simplement politique. La Francophonie est vue – je vous en ai donné un exemple – comme un partenaire très légitime. La structure hybride de l'OIF, composée à la fois d'États et de gouvernements, nous donne des avantages extraordinaires, dont une grande flexibilité dans l'orientation de nos programmes. Cela nous permet de partager les mêmes valeurs tout en donnant de la visibilité à l'espace économique créé par la Francophonie. En la matière, les chiffres sont éloquentes : 14 % des échanges économiques mondiaux et 11 % pour les biens culturels se font dans l'espace francophone. Cet espace doit donc être considéré comme un atout qui permet de renforcer les opportunités d'affaires, les connaissances, ainsi que les échanges entre les pays francophones. Même si cela concerne aussi des institutions bilatérales ou régionales, l'espace de la francophonie brasse un ensemble qui devient de plus en plus viable. En ce sens, ce n'est pas un hasard si le Conseil

de sécurité de l'ONU a souhaité établir de réelles discussions sur la francophonie : l'espace francophone est en mesure d'apporter son aide dans les crises internationales.

Enfin, au-delà des contributions statutaires des États et gouvernements membres de l'OIF, sont également versées des contributions volontaires et exceptionnelles. Cette année, 20 millions d'euros de contributions supplémentaires sont prévues, dont 8 millions de la France et 6 millions du Canada, lequel a d'ailleurs décidé d'octroyer à l'OIF une contribution exceptionnelle de 10 millions de dollars canadiens, sur deux ans.

M. Pascal Terrasse, rapporteur. Cette contribution exceptionnelle canadienne s'étalera sur les deux années ?

M. Adama Ouane. La contribution sera bien étalée sur les deux ans. Elle permettra de développer notre nouveau programme d'entrepreneuriat des jeunes et des femmes, en Afrique dans un premier temps, avant d'être déployé dans d'autres Régions.

M. Pascal Terrasse, rapporteur. Ainsi, le Canada versera à l'OIF 5 millions de dollars canadiens par an, sur deux ans, et pourra continuer ce versement au-delà de ce délai ?

M. Adama Ouane. Oui pour les deux premières années de lancement du programme. Il nous reviendra le soin d'aller chercher d'autres partenaires, publics et privés, si la première phase fait la preuve de son efficacité

M. Pascal Terrasse, rapporteur. L'OIF sera-t-elle amenée à gérer directement cette contribution ?

M. Adama Ouane. Oui, et la contribution figurera dans les registres financiers de l'OIF.

Je soulignerai, par ailleurs, que sur la période 2010-2013, environ 65 % des dépenses effectuées par l'OIF bénéficient à la France : plus de 42 millions d'euros y ont été en effet dépensés annuellement. Il s'agit des dépenses de salaires et des contributions sociales afférentes, des contrats de prestation de services, d'achats de biens, d'équipements et de services, etc. En comparaison, 11 % de nos dépenses sont réalisées au Canada, et 2 % en Suisse et en Belgique. En outre, je précise que 50 % du personnel est français.

L'espace francophone est important pour tous ses États et gouvernements membres. Certes, nous avons dû en écarter certains qui ne respectaient pas leurs obligations statutaires auprès de l'OIF en ne payant plus leur contribution. Mais ces mêmes États, après être rentrés dans un cycle d'élections, de violence et de conflit, ont demandé de l'aide à l'OIF. Que fallait-il faire ? En principe, sans participation financière à l'Organisation, un État ne peut bénéficier de son aide en matière de médiation, d'organisation de discussions et d'élections visant à rétablir sa stabilité. Toutefois, c'est sous notre représentant que les Nations Unies et l'Union africaine sont entrées dans le comité d'organisation des élections de la Guinée pour citer un exemple.

Un crédit énorme est alloué à la Francophonie. Cela représente un capital inestimable que nous devons utiliser. En termes de valeurs marchandes, nous pouvons analyser ceci comme une réelle valeur ajoutée.

M. Jean-René Marsac, rapporteur. Je préside le groupe d'amitié France-Burundi de l'Assemblée nationale et j'aurai voulu savoir si cet État avait sollicité l'OIF ?

M. Adama Ouane. Non, le Burundi n'a pas sollicité l'OIF mais, considérant la situation burundaise, nous nous sommes imposés. Nous avons demandé à Pascal Couchepin, ancien président de la Confédération suisse, de se rendre sur place avec l'une de nos missions, comme envoyé spécial. Cela reste, pour l'instant, un dialogue à sens unique. Nous

considérons néanmoins que nous avons un vrai rôle à jouer en matière diplomatique – de même au Togo.

J'en viens à la principale raison d'être de l'OIF : la promotion de la langue française. L'OIF cherche à promouvoir sa pratique au sein des instances internationales. Nous avons d'ailleurs demandé à M. Koenders de prononcer autant que possible en français ses interventions à l'Union européenne et aux Nations Unies. Il faut donner de la visibilité à la langue, promouvoir la diversité linguistique et rappeler que nous faisons partie d'un monde multipolaire, multiculturel, et unitaire. Je tiens à souligner que l'OIF travaille énormément en partenariat et a conclu 28 accords avec diverses organisations internationales.

Les contributions statutaires ne sont pas fléchées ce qui rend difficile l'identification des actions financées par chacun des membres. Ce que je peux dire c'est que nous travaillons beaucoup en partenariat et que parallèlement avons cherché à concentrer nos programmes pour les ramener au nombre de 26, au lieu de 41 projets. Je rappelle que l'OIF partage 16 programmes avec l'AUF, 19 avec TV5 Monde, 14 avec l'AIMF, 11 avec l'Université Senghor et 15 avec l'APF, et de nombreuses actions sont conduites en coordination avec le réseau des Alliances françaises. À cela s'ajoutent des activités ponctuelles menées avec la Délégation générale à la langue française et aux langues de France, comme, par exemple, pour apporter un soutien à l'élaboration des activités multilingues dans le cadre des jeux olympiques ou de la Semaine de la langue française et de la Francophonie.

Dès lors, nous bénéficions de plusieurs réseaux institutionnels et professionnels, ce qui nous confère une réelle valeur ajoutée. Hier, nous avons réuni le réseau des banques de crédits francophones de l'Afrique, afin de chercher ensemble comment maximiser nos efforts ainsi que les valeurs ajoutées des différents pays et investisseurs francophones. Toutes ces organisations professionnelles sont pour l'OIF des outils de mise en œuvre et de renforcement de son efficacité.

M. Jean-René Marsac, rapporteur. J'aimerais savoir comment s'articulent vos relations avec l'Agence Française de Développement (AFD). Comment les choses vont-elles évoluer à mesure que vous allez davantage investir dans la dimension économique de la coopération francophone ? On comprend bien qu'il y existe des passerelles, mais peut-être faut-il aller plus loin sur le soutien à la jeunesse et à la création d'entreprises, pour dépasser le seul traitement des urgences. Pourquoi les banques et les crédits mutuels francophones ne sont pas présents, alors même que la francophonie a besoin, au-delà de banques d'affaires et des microcrédits usuels, d'autres acteurs de soutien au développement. Je souhaiterais donc savoir comment votre action se coordonne avec celle de l'AFD, et comment vous allez éviter certaines redondances.

M. Adama Ouane. Nous savons que nous ne sommes pas un acteur majeur dans le domaine économique. Toutefois, nous bénéficions de réels avantages comparatifs. Au sens de l'OIF, la Francophonie doit être celle des solutions et des peuples ; elle ne s'incarne pas seulement dans des sommets périodiques pour bénéficier d'un certain battage médiatique. C'est pour cette raison que nous tentons de nous positionner en matière de stratégie économique, afin de concrétiser exactement ce que vous venez de dire : s'assurer de la création entrepreneuriale, mettre en place des incubateurs, aider à la promotion des affaires, faciliter les négociations, aider à la formation professionnelle pour donner à la jeunesse les moyens de concrétiser son inventivité et sa créativité. Pour cela, nous allons amplifier des initiatives qui existent déjà, comme au Sénégal, au Cameroun ou au Vietnam, afin de créer de vraies synergies. Toutefois, nous avons besoin pour cela de ressources complémentaires – qui peuvent être fléchées – afin d'aller vers les institutions et les aider à matérialiser ces

initiatives. C'est d'ailleurs ce dont je parlais en introduction : la conjugaison des initiatives bilatérales de l'AFD et multilatérales de l'OIF. Nous avons obtenu des financements de l'AFD sur le programme IFADEM, programme de formation à distance des enseignants, qui bénéficie de 4,5 millions d'euros de l'Agence sur trois ans, ainsi que sur le programme ELAN-Afrique. En ce sens, l'OIF essaie d'articuler au mieux ces interventions autour de programmes définis.

Il faut néanmoins consentir à un effort supplémentaire dans notre manière de convaincre et de signaler les points qui méritent davantage de concertation. Cela nous permettrait de mieux cibler les besoins et de mettre à disposition les bonnes ressources.

M. Jean-François Mancel, rapporteur. On peut faire la distinction entre deux types de dépenses : les dépenses de structure (telles celles induites par le Forum de Liège) et les dépenses d'intervention. Comment peut-on distinguer parmi les différents domaines d'intervention de l'OIF (comme l'économie, la culture, le social) ceux qui concernent la francophonie et ceux qui ne la concernent pas ?

M. Adama Ouane. Je pense qu'un des avantages de la francophonie c'est de bénéficier d'instances, mais également de moments. Le Forum mondial de la langue française qui se tiendra à Liège au mois de juillet est conçu comme un moment de célébration de la langue française. Pour cela, nous utilisons tous les moyens pour attirer les jeunes des différents pays francophones qui souhaitent porter des projets utilisant le français pour la promotion de la langue, de la culture, des arts et de la créativité. Tout comme la Journée internationale de la francophonie, le Forum commence à s'établir comme un moment important de convivialité, d'action, d'échange et de créativité pour les francophones. Les jeux de la francophonie ont cette même vocation, bien qu'ils ne soient pas encore aussi populaires. C'est un événement inédit où le sport, l'art et la culture sont célébrés dans une même compétition, afin de promouvoir la jeunesse et la francophonie.

Ce sont toutes des activités ciblant la promotion de la francophonie. Il y a aussi des demandes d'intervention plus spécifiques comme, par exemple, le programme IFADEM qui répond à une demande de formation à distance des enseignants. Nous faisons des langues nationales et locales un support à l'apprentissage de la langue française, puisque nous sommes une organisation fondée sur le français. Nous avons néanmoins la caractéristique d'être également une organisation de la diversité, multilingue et multiculturelle. Pour maintenir cette diversité et la promouvoir, nous avons des programmes d'enseignement des langues comme première étape vers la maîtrise du français puisqu'en réalité dans l'espace francophone, le français n'est pas la langue maternelle première. Il nous a donc fallu trouver des méthodes plus appropriées telles que l'apprentissage précoce pour arriver à un bilinguisme équilibré. On a créé des approches nouvelles que nous sommes en train de tester et qui s'appuient, par exemple, sur le cinéma français et les médias.

Je rappelle à cette occasion les quatre missions de la Francophonie qui nous sont confiées : langue française, diversité culturelle et linguistique ; paix, démocratie et droits de l'homme ; éducation, formation professionnelle et enseignement supérieur ; enfin, développement durable et économie solidaire.

M. Jean-François Mancel, rapporteur. Est-ce que le seul vecteur de la langue française dans un domaine légitime une intervention de l'OIF ? Prenons un exemple très concret : Une intervention de l'OIF en matière de microcrédit peut-elle être menée à bien, ou du moins suscitée ou favorisée par l'OIF ?

M. Adama Ouane. Si cette intervention se tient dans un pays membre de l'OIF, nous avons la légitimité de nous positionner pour la concrétiser.

M. Jean-René Marsac, rapporteur. Dans un rapport sur la francophonie de la Commission des affaires étrangères, nous avons souligné que celle-ci devait s'articuler autour de l'activité économique et se doter d'outils concrets pour être relayée dans les milieux actifs populaires. Faute de quoi la francophonie reste cantonnée à un univers culturel qui ne les atteint pas. Votre orientation stratégique est donc une réelle plus-value pour la francophonie car elle présente un double intérêt tant en matière de développement pour les pays que pour la francophonie elle-même puisqu'elle devient un vecteur servant à la promouvoir auprès des populations.

M. Nicolas Simard, directeur de la planification et de l'évaluation. Aujourd'hui plus concentrés et donc mieux ciblés, les programmes spécifiques de l'OIF sont davantage en mesure de trouver des financements extérieurs, bilatéraux ou multilatéraux, issus des sphères publiques et privées. C'est ainsi que l'équivalent canadien de l'Agence française au développement (AFD) va investir dix millions de dollars sur un programme précis de l'Organisation, dont ils considèrent les résultats comme conformes à leurs propres programmes de développement. La nouvelle programmation de l'OIF a précisément été conçue dans cette optique : elle s'est recentrée sur 26 grands programmes afin d'avoir la capacité de mobiliser de nouveaux financements.

M. Jean-François Mancel, rapporteur. Les 26 programmes de l'OIF bénéficient-ils tous de tels financements partenariaux ?

M. Nicolas Simard. Non, certains programmes sont moins susceptibles de trouver des partenariats. Afin de créer de telles synergies, l'OIF mise sur ses programmes les plus attractifs et les plus innovants. Ainsi, certains programmes nécessiteront moins de partenariats tout en restant essentiels.

M. Jean-François Mancel, rapporteur. Comment les éventuels partenaires de l'OIF ont-ils eu connaissance de ces programmes ? L'OIF a-t-elle effectué un appel d'offres par programme ?

M. Nicolas Simard. L'OIF bénéficie d'un réseau de 80 États et gouvernements impliqués dans la conception de sa programmation. Ils ont donc une connaissance précise des programmes que nous proposons. L'Organisation est cependant consciente des efforts supplémentaires qu'elle doit fournir en termes de communication, et continue ainsi de développer et préciser leurs contenus. De plus, elle a entrepris des démarches conséquentes en vue de s'ouvrir à de nouvelles opportunités de coopération bilatérale et multilatérale, y compris auprès du secteur privé - dont on constate, d'ailleurs, un intérêt croissant envers nos formations professionnelles. Ces acteurs privés souffrent de besoins en termes de développement, mais également en termes de ressources humaines. Si l'OIF les aide de ce point de vue, il devient possible pour eux d'engager de nouveaux investissements. Je laisse la parole à M. Ouane, davantage au fait de ces enjeux d'éducation.

M. Adama Ouane. La Francophonie dispose d'un grand nombre d'atouts, et notamment son principe de solidarité. En temps de crise, l'OIF comprend qu'il est difficile pour ses membres de s'investir en matière de financements. Toutefois, au titre des valeurs partagées dans le domaine de la francophonie, une plus grande utilité de l'Organisation ne peut se faire sans davantage de viabilité financière.

La Francophonie doit en effet s'investir davantage dans certains domaines, notamment en matière électorale. De même, la communauté francophone nous a particulièrement exprimé son appréhension d'être désavantagée lors de négociations délicates où l'anglais est privilégié, et qui, sujettes parfois à des mesures d'économies, ne permettent pas de bénéficier d'interprètes. Or, les francophones veulent pouvoir s'exprimer dans la langue dont ils maîtrisent les justes nuances des formulations susceptibles d'influer la

poursuite des négociations. La France a entendu cette crainte pour la prochaine conférence de Paris, et nous espérons qu'elle permettra aux délégations étrangères francophones de participer pleinement à ces négociations par une aide à leurs interprétations et à leurs traductions. L'OIF participe ainsi à la prise de conscience des hautes instances mondiales de ces réalités.

M. Pascal Terrasse, rapporteur. Il est vrai que j'ai pu observer des problèmes similaires à Abidjan, au niveau des comptes rendus des résolutions de la BAD (Banque africaine de développement) qui ne sont qu'en anglais, et qui soulèvent des problèmes de votes.

M. Adama Ouane. C'est un enjeu fort qui constitue une de nos missions essentielles, et qui nous appelle à nous mobiliser davantage. Il y a un besoin de ressources non seulement pour le projet de francophonie économique, mais également pour mener à bien notre ambition d'améliorer la gouvernance de cette communauté francophone. Une série d'élections se profilent avec de nouvelles crises en perspective, fondées sur des projets de modification de Constitutions, des problématiques de transparence, d'élections troubles... L'OIF se doit d'engager des médiations afin d'aider les États et les gouvernements concernés par l'instabilité à élaborer les listes électorales, préparer les équipes nationales etc. Or, notre budget actuel ne nous permet pas de répondre à tous ces besoins d'intervention dans ce domaine. La demande est toutefois forte et le besoin d'intervenir pour contribuer à la stabilisation de ces situations est tout aussi important, comme cela est, par exemple, le cas à Madagascar que nous pensions avoir déjà stabilisé.

M. Pascal Terrasse, rapporteur. À ce sujet, les organisations relatives à la francophonie que nous avons auditionnées ont insisté sur leurs principes de non-ingérence dans la gouvernance institutionnelle de leurs membres. Comment l'OIF se situe par rapport aux engagements de ses États-membres, qui peuvent être appréciés de manière différente par les acteurs de la communauté francophone ? Il a notamment été constaté dans l'espace francophone des positions très affirmées, et d'autres divergentes, à propos, par exemple, de l'actualité Burundaise. Ainsi, comment l'OIF arrive-t-elle à s'ingérer dans les choix de ses États membres, et jusqu'où se considère-t-elle légitime à le faire ?

M. Adama Ouane. La Déclaration de Bamako, approuvée en 2000 par les États et gouvernements membres de l'OIF, donne à l'Organisation sa légitimité à aborder les enjeux de gouvernance avec ces derniers. Elle constitue un document avancé et précis en matière de droits de l'homme, de paix, de sécurité et d'organisation électorale.

M. Pascal Terrasse, rapporteur. Certes. Néanmoins, ce document reste hiérarchiquement inférieur aux Constitutions des pays, elles-mêmes approuvées par les chefs d'États.

M. Adama Ouane. Ceux-ci ont, en effet, approuvé les deux documents – même s'ils souhaitent maintenant modifier leurs Constitutions.

Mme Okia Ardanaz-Reca, conseillère juridique. Si la Déclaration de Bamako n'est pas ratifiée par les Parlements, elle reste un document non-contraignant pour les États.

M. Pascal Terrasse, rapporteur. Cela doit être extrêmement délicat de gérer l'ambition d'ingérence de l'OIF au sein de ses États membres. Quelles vont être les mesures prises par l'Organisation à l'égard du Burundi, par exemple ?

M. Adama Ouane. Il n'y a plus de dialogue aujourd'hui avec le Burundi. Les États membres qui vont à l'encontre d'un régime institutionnel démocratique sont suspendus de l'OIF jusqu'à ce que leur situation se régularise. Cela a notamment été le cas de la Guinée-

Bissau pendant des années. Mais ses dernières élections ont été considérées comme assez crédibles selon les critères de la communauté internationale et le pays a retrouvé sa place.

M. Pascal Terrasse, rapporteur. Avez-vous le sentiment qu'aujourd'hui, les responsables politiques, économiques ou journalistiques manifestent encore un attrait réel pour la langue française ? J'ai notamment pu observer qu'au Sénégal, presque un parlementaire sur deux ne maîtrise pas le français, contrairement à la situation il y a une dizaine d'années. La langue française n'est-elle pas seulement un prétexte pour bénéficier de la position internationale de votre organisation ?

M. Adama Ouane. Justement, cela constitue le défi majeur de la langue française. L'OIF a déployé d'importants efforts auprès des institutions diplomatiques ou juridiques afin de promouvoir le français. Les pays investissent eux-mêmes massivement dans l'enseignement du français, la production de manuels ou la formation des enseignants. Mais le problème réside dans le fait que la langue est mal enseignée dans les écoles. Le phénomène est d'ampleur, et le constat est sérieux : les élèves apprennent mal la langue. Le ministre de l'éducation haïtien craint d'ailleurs que son pays ne soit bientôt plus francophone, indépendamment de sa proximité géographique avec les Amériques. L'OIF pense qu'une solution bilatérale est souhaitable pour développer de plus grands efforts en faveur de l'enseignement du français dans les écoles. Nous considérons qu'il est normal que les langues locales soient davantage usitées au sein de nos États membres ; cependant, il est à rappeler que la langue française reste un outil indispensable dans le milieu des affaires. D'ailleurs, des formations d'alphabétisation sont proposées par les secteurs professionnels qui observent des déficiences dans la maîtrise du français au niveau même de leurs communautés.

M. Jean-François Mancel, rapporteur. Si les élèves apprennent mal, peut-être est-ce dû à une carence de la France qui n'apporte pas de réponse suffisante susceptible d'apporter des solutions à ce problème d'alphabétisation. Notez-vous une détérioration régulière du niveau de langue des populations de vos États membres ?

M. Adama Ouane. Oui, et sérieuse. J'ai moi-même été ministre de l'Éducation de mon pays, le Mali, et j'ai été confronté au même problème. Malgré les moyens investis par les États, le français souffre de résultats assez médiocres.

M. Pascal Terrasse, rapporteur : L'Alliance française nous faisait également part, lors de son audition, du recul du niveau de langue française dans les pays francophones. Elle constatait cependant son évolution positive dans les pays hors-francophonie, tels que le Brésil ou l'Argentine, où il y a une demande croissante d'apprentissage de la langue française.

Je souhaiterais vous poser d'autres questions, plus techniques, auxquelles vous n'êtes pas obligés de répondre. Ma première question porte sur les unités hors-siège (UHS). Vous avez aujourd'hui des ambassadeurs de la francophonie en détachement à l'étranger. Combien d'agents sont aujourd'hui en fonction à l'extérieur de Paris, et quelle est la part du budget de l'OIF consacrée à ces bureaux ?

De même pourriez-vous nous apporter des précisions sur les avantages en nature dont bénéficie l'OIF ? Quelle est exactement la part assumée par la France sur le coût du siège mis à votre disposition ? Tous ses engagements sur ce dossier n'ont pas été tenus dans les temps. Cela a-t-il eu un impact sur votre fonctionnement ?

Pourriez-vous également nous préciser la situation des arriérés des contributions statutaires ? Votre programme quadriennal 2015-2018 prévoit le développement des partenariats. Ceux-ci sont-ils conclus uniquement avec des institutions publiques ou bien

aussi avec des partenaires privés ? Enfin, les comptes de l'OIF font apparaître une situation financière large avec 60 millions d'euros de trésorerie au 31 décembre 2013, 30 millions de réserves à la fin de l'année 2014 et des exercices en excédent, alors même que la France a réduit sa contribution. Quelle est la justification de ces montants qui posent la question du maintien du niveau des ressources versées à l'organisation ?

M. Adama Ouane. L'OIF a besoin de relais qui soient proches du terrain. C'est pourquoi nous avons opté pour des approches régionales, voire sous-régionales. Nous avons ainsi ouvert un bureau en Afrique de l'Ouest, en Afrique centrale, aux Caraïbes, en Asie Pacifique et en Europe centrale et orientale. Nous en ouvrirons un prochainement dans l'océan Indien. Ces unités hors-siège comptent une équipe de direction et des chargés de programme. Ce sont des équipes légères, mais variables selon les bureaux. Nous souhaitons actuellement accroître ce mouvement de décentralisation dans le cadre de ce que j'exposais tout à l'heure : la recherche de solutions opérationnelles adaptées aux terrains. Nous avons également des représentations permanentes auprès des organisations internationales, à New York, Genève, Addis Abeba et Bruxelles. Ces équipes, très réduites, nous garantissent un contact étroit avec ces organisations, nous permettent d'être alertés des grandes discussions et d'être réactifs, voire proactifs. Nous cherchons également à décentraliser plus de responsabilités à ces représentations.

Nous considérons que notre siège a un coût trop élevé. L'État français paie chaque année à la SOVAFIM 5,2 millions d'euros pour le loyer des locaux de la Maison de la Francophonie. Il s'agit d'un immeuble de 8 000 m² que nous avons fait évaluer à un montant de 122 millions d'euros en 2011. En versant seulement 2,4 millions d'euros par an, nous aurions pu être propriétaires de ce bâtiment au bout des 50 ans prévus par la convention.

En outre, l'OIF a investi 7 millions d'euros en travaux pour remettre le bâtiment à niveau. Aujourd'hui, les nouvelles normes de sécurité exigeraient des travaux supplémentaires. La pertinence du montage avec la SOVAFIM, propriétaire du bâtiment, se pose donc. À la limite, étant propriétaire de la SOVAFIM, l'État français se paie, mais l'OIF a vu, dans le même temps, la contribution volontaire de la France diminuer au motif du versement de loyer.

M. Étienne Alingue, directeur Administration et finances de l'OIF. Le montant du loyer est fixé pour 10 ans mais la convention de mise à disposition s'étend sur cinquante ans. Conformément à la norme IPSAS, le bâtiment est donc inscrit dans les actifs de l'OIF avec un amortissement de 2,4 millions par an sur la durée de la convention. C'est le montant correspondant à la contribution en nature de la France que représente ce siège. On procède de la même façon pour les locaux mis à disposition des unités hors-siège.

M. Nicolas Simard. Il serait plus avantageux pour nous d'acheter le bâtiment sur 50 ans.

M. Nicodème Adzra, sous-directeur du Budget, de la comptabilité et des finances de l'OIF. J'ajoute qu'il serait important pour l'Organisation d'avoir un bien immobilier dans son actif pour étendre sa capacité d'endettement.

M. Adama Ouane. Je précise que l'OIF a vendu tous ses biens immobiliers en France pour contribuer à l'acquisition de la Maison de la Francophonie.

Mme Okia Ardanaz-Reca. 7 millions d'euros ont été versés à l'État français pour cette opération. Comme précédemment indiqué, sept autres millions ont été utilisés pour financer les travaux d'aménagement de l'immeuble restés à la charge de l'OIF.

M. Étienne Alingue. S'agissant des dépenses relatives à la Maison de la Francophonie, nous avons investi 3,7 millions d'euros jusqu'en 2014 et 2,4 millions d'euros en moyenne annuelle depuis 2011 pour son fonctionnement (chauffage, entretien).

M. Adama Ouane. Comme vous le souligniez, certains États ont des arriérés relatifs au versement de leur contribution statutaire. Nous avons mis en place un plan d'échelonnement pour ces États débiteurs. Les derniers concernés sont Djibouti, l'Union des Comores et le Qatar qui ont commencé à payer ou se sont engagés à le faire au rythme proposé sur trois à cinq ans en tenant compte des contributions à venir.

M. Nicolas Simard. De 2007 à 2012, nous avons ainsi récupéré plus de 5 millions d'euros en apurement de dette. C'est un grand progrès

M. Adama Ouane. Dans le cadre du programme quadriennal, l'OIF recherche en effet des partenariats public-privé, mais travaille aussi avec des partenaires compétents en matière de développement comme l'AFD, la direction du développement et de la coopération suisse et le Canada. Ces partenaires sont des sources potentielles de financement. Mais nous recherchons aussi des contacts avec de grands groupes privés.

M. Pascal Terrasse, rapporteur. Comment procédez-vous ?

M. Adama Ouane. Nous opérons pour l'instant cette recherche en interne. Nous n'avons pas encore conclu de partenariat avec de grandes entreprises. Cela fait partie de notre plan de recherche de financements qualifiés d'innovants. Et nos pays acceptent ces montages publics-privés.

M. Pascal Terrasse, rapporteur. Est-ce que ce sont des entreprises francophones ?

M. Adama Ouane. En effet. S'agissant de votre question relative au montant des réserves, il faut préciser que 23 millions d'euros proviennent et appartiennent au fonds de prévoyance du personnel de l'OIF. Il s'agit d'une épargne complémentaire appartenant au personnel et non à l'organisation, mais qui est gérée directement par cette dernière.

Mme Okia Ardanaz-Reca. C'est un dispositif qui existe pour toutes les organisations internationales.

M. Pascale Terrasse, rapporteur. Si je comprends bien, l'organisation lui verse des cotisations sur les salaires des personnels, qui sont des ressortissants français, et a constitué un fonds de réserve de retraites qui lui est propre. N'est-ce pas contraire à la loi française ?

Mme Okia Ardanaz-Reca. Elle ne s'applique pas à nos personnels, conformément à notre convention d'organisation internationale. Jusqu'à leur départ, ceux-ci versent 7 % de leurs salaires mensuels. L'OIF les complète à hauteur de 14 % des salaires. L'Organisation verse néanmoins à la France des cotisations salariales au titre des personnels français ou ressortissants français.

M. Nicodème Adzra. Plus précisément, chacun cotise normalement, y compris pour le régime de retraite de base, auprès des régimes sociaux de leur pays. Il s'agit d'un fonds de retraite complémentaire, à points, qui remplace le régime Agirc-Arrco pour les ressortissants français. Il bénéficie à tous les salariés de l'OIF. Je précise que nous gérons et plaçons ce fonds de façon très prudente.

Le reste des réserves est composé de 8 millions d'euros de fonds de roulement, qui permet d'attendre le versement des contributions lequel intervient généralement en fin d'année, et de 2 à 3 millions d'euros d'économies.

M. Adama Ouane. Nous avons également puisé dans les réserves réelles, le fond de réserve de l'organisation, pour financer le programme quadriennal.

M. Étienne Alingue. Effectivement, le solde des exercices a été mis à disposition du financement du nouveau programme. Il faut souligner que ce solde ne résulte pas d'un excès de contributions des États membres mais d'une amélioration dans la gestion de l'organisation.

M. Nicodème Adzra. Le fonds de roulement est alimenté par les excédents de résultat que nous avons dégagés depuis quelques années.

M. Nicolas Simard. Toutefois, cette année, l'excédent est limité. Il n'est que de 396 000 euros. Nous avons pris plusieurs mesures d'économie : la limitation des frais de déplacement (en-dessous de neuf heures, les voyages se font en classe économique), le gel de l'indexation des salaires depuis quatre ans ; et pour une autorisation d'emplois de 340 dans le dernier plan organisationnel, nous n'avons que 285 employés statutaires. Nous nous situons donc en dessous du seuil autorisé de la dotation en ressources humaines car nous avons stabilisé la masse salariale en réduisant les effectifs.

Mme OKia Ardanaz-Reca. Nous avons également réalisé des économies sur les honoraires d'expertise. Une révision de la grille au 1^{er} janvier 2014 a permis d'en diminuer le coût de 10 %.

M. Adama Ouane. Il faut cependant souligner que ces mesures d'économie en matière de salaires ont eu pour effet de nous rendre moins « compétitifs », de 30 % par rapport aux autres organisations internationales, et que, de ce fait, nous rencontrons des difficultés pour recruter et conserver l'excellence.

M. Pascal Terrasse, rapporteur. Des agents sont-ils mis à disposition par les différents États ?

M. Adama Ouane. Effectivement, une grande partie des membres du cabinet de la Secrétaire générale sont financés par leur administration d'origine. Ils ne bénéficient pas de notre régime de retraite complémentaire.

M. Nicodème Adzra. L'OIF compte neuf unités hors-siège représentant un budget de 5 820 000 euros, qui s'élève à un total de 7 636 000 euros avec notre organe subsidiaire qu'est l'Institut francophone du développement durable (IFDD).

M. Jean-François Mancel, rapporteur. Comment assurez-vous la coordination entre toutes les initiatives qui existent en matière de francophonie. Y a-t-il des progrès à faire pour éviter les redondances ?

M. Adama Ouane. L'OIF est un réseau de réseaux. Cette coordination se fait au travers de réseaux professionnels ou spécialisés qui regroupent des organisations pour la promotion de la langue, des droits, du développement économique, etc. Ces réseaux font des comptes rendus sur leurs innovations, leurs programmes. Nous disposons également d'un observatoire de la langue française. Des programmes sont développés avec les États partenaires qui ont désignés des responsables pour suivre les différentes initiatives et qui nous alertent. Enfin, nous avons intégré et coordonné davantage nos programmes dans une direction intersectorielle ou transversale, comme en matière d'égalité homme-femme, de jeunesse ou du numérique. La promotion de la langue française est un de ces objectifs fondamentaux. Une analyse doit ainsi permettre d'identifier les opportunités de le réaliser dans chaque action de notre stratégie économique.

M. Hervé Barraquand, chargé de mission auprès de l'Administrateur. La Secrétaire générale de la Francophonie a un rôle d'animation de la coopération multilatérale

francophone. Le cadre stratégique de l'OIF donne la vision d'ensemble. Les opérateurs ont été étroitement associés en amont à la définition de la programmation quadriennale de l'OIF. Il existe aussi un processus de consultation au travers du Conseil de coopération. Enfin, la commission de coopération et de programmation du CPF développe ce travail de coordination avec les États et gouvernements, pour aller, notamment, chercher les financements bilatéraux, mais aussi avec les opérateurs.

M. Pascal Terrasse, rapporteur. Comment se passe les relations avec le ministère des Affaires étrangères et celui de la francophonie ? La France est-elle aussi tentée d'agir en bilatéral, en faisant appel, éventuellement, aux ressources de l'OIF ?

M. Adama Ouane. Les relations se passent bien. Ils n'ont pas besoin de nos ressources. C'est un bon partenariat même si la contribution volontaire de la France a baissé, de manière continue, de 61 % entre 2006 et 2015 et de 23 % entre 2014 et 2015.

En revanche, je sollicite l'appui des parlementaires pour soutenir le principe d'une revalorisation annuelle des contributions statutaires. Nous avons proposé un taux de 1,5 % par an qui préserve seulement le niveau actuel de ces participations. L'accueil de nos membres a été plutôt favorable, mais la France souhaite s'en tenir à un taux nul.

Pascal Terrasse, rapporteur. Nous remercions vivement la Secrétaire générale de la Francophonie, l'OIF et son Administrateur pour leur accueil et la qualité de nos échanges.

Audition du 18 juin 2015

M. Bernard Cerquiglini, recteur de l'Agence universitaire de la Francophonie (AUF), M. Jacques Ballu, directeur des finances, Mme Aïcha Moutaoukil, chargée de mission pour les relations avec les institutions de la Francophonie.

M. le président Pascal Terrasse. Nous poursuivons les travaux de la mission d'évaluation et de contrôle sur les financements et la maîtrise de la dépense des organismes extérieurs de langue française.

Nous recevons, ce matin, M. Bernard Cerquiglini, recteur de l'Agence universitaire de la francophonie (AUF), accompagné de M. Jacques Ballu, directeur des finances, et de Mme Aïcha Moutaoukil, chargée de mission pour les relations avec les institutions de la francophonie.

Madame, Messieurs, nous vous remercions de votre présence. Il est en effet très important pour notre mission d'avoir une vision la plus complète possible des différents intervenants de la francophonie et de pouvoir directement aborder avec vous les questions qui en sont l'objet, c'est-à-dire principalement celle de l'emploi et de l'efficacité des financements que la France consacre aux organismes qui interviennent dans le champ de la francophonie. Nous avons reçu hier Mme Michaëlle Jean, secrétaire générale de l'Organisation internationale de la francophonie (OIF) et le nouvel administrateur de l'organisation. Vous compterez donc parmi les dernières personnes que nous entendons, avant que nous prenions l'avis des ministres concernés.

Il ne s'agit pas pour nous de jouer les gendarmes, mais de vous entendre et de vous écouter pour réfléchir ensemble aux moyens d'améliorer les effets de votre action. Monsieur, je vous laisse d'abord la parole pour une présentation de l'agence, avant que mes collègues et moi-même ne vous posions des questions.

M. Bernard Cerquiglini, recteur de l'Agence universitaire de la francophonie (AUF). La France étant le principal bailleur de fonds de l'AUF, il est bien normal que vous nous entendiez, comme nous rendons compte régulièrement à l'ensemble de nos partenaires. Notre agence se présente comme une association d'universités qui emploient le français, au moins partiellement. Elle compte aujourd'hui 812 membres dans 104 pays, du Brésil à la Chine. Elle constitue l'une des plus grandes associations d'université au monde, et la seule qui ait été fondée sur la base d'un critère linguistique. Cette association est servie par une administration, l'AUF, opérateur de la francophonie pour l'enseignement supérieur. Nous disposons à ce titre de crédits, de personnel et de locaux. Nous avons pour but de développer la communauté scientifique internationale francophone pour que le français soit une grande langue, à travers le monde, de l'enseignement supérieur et dans la recherche, car nous croyons à la diversité linguistique y compris dans le domaine de la science.

La solidarité est au cœur de notre action. Aussi aidons-nous les universités des pays émergents à atteindre les standards internationaux. Leurs besoins ont beaucoup changé depuis 54 ans. Aux débuts, nous étions plutôt dans la substitution : les universités se créaient et l'AUF y envoyait des missionnaires. Sous le mandat de mon prédécesseur, Mme Michèle Gendreau-Massaloux, dont je salue l'action, l'AUF était une agence de programmes, qui accordait des bourses et créait des filières.

Pendant mon rectorat, les besoins ayant changé, nous sommes devenus une agence de coopération et d'expertise. Des États nous saisissent pour améliorer la gouvernance des universités ou les aider à mieux prendre en compte les nouvelles technologies de l'information et de la communication.... Ainsi, le 5 juin, à l'initiative de la France, trente ministres de l'enseignement supérieur se sont réunis pour aborder le sujet du développement de l'espace numérique francophone. L'AUF avait préparé cette réunion et en assurera le suivi. Tout au long de mes deux mandats, j'aurai eu le souci de moderniser l'opérateur, de façon qu'il rende un meilleur service d'intérêt général.

M. Jean-René Marsac, rapporteur. Je voudrais évoquer la recherche et les publications. Comment voyez-vous le paysage actuel ? Quel est l'avenir de la francophonie de ce point de vue ? Par ailleurs, l'AUF dispose de 62 implantations régionales. Quelle est leur nature, comment se coordonnent-elles et s'organisent-elles en réseau ?

M. Bernard Cerquiglini. Pour avoir été deux fois délégué général à la langue française auprès du Premier ministre français, je suis familier de ce thème du français comme langue scientifique et technique. Cela pouvait sembler un pari fou en 1989.

Sur le sujet, je suis pourtant optimiste aujourd'hui. Il y a vingt-cinq ans, les publications scientifiques se répartissaient sur un arc septentrional reliant les États-Unis au Japon en passant par l'Europe et par la Russie. L'anglais y régnait en maître. Depuis une vingtaine d'années, les Chinois veulent pouvoir publier en mandarin, tandis que le Brésil a rattrapé et même dépassé la Russie en volume de publications scientifiques. Demain, l'Afrique sera un grand acteur. La production scientifique est mondiale ; elle a lieu un peu partout. Grâce à ces nouveaux pays, qui ne veulent pas s'enfermer dans la langue d'un producteur scientifique, le plurilinguisme revient comme valeur de la communauté scientifique. Nous, les francophones, avons raison. Les adhésions à l'AUF ne cessent d'ailleurs de se multiplier, puisque, sans même avoir fait de prospection, nous comptons 812 membres.

Il faut donc répondre à la demande de soutien du français comme langue scientifique et technique. Bien sûr, l'AUF finance des publications, sous forme papier ou sous forme numérique. Un comité issu du conseil scientifique instruit les demandes d'aide ; il a récemment lancé une revue de toutes les publications scientifiques de langue française pour dresser un bilan et établir avec les Québécois une indexation scientifique. Car les entreprises d'indexation qui calculent l'impact scientifique des publications sont généralement implantées sur le territoire nord-américain, aussi ont-elles tendance à privilégier l'anglais. Il faut, d'urgence, une indexation qui calcule l'impact des publications en français.

Nous nous appuyons en effet sur 62 implantations régionales, de nature différente. Dix d'entre elles sont des bureaux régionaux. Nous avons ouvert le dernier d'entre eux au Maghreb, où nous comptons une centaine d'universités partenaires, dont 52 en Algérie. Ainsi, l'AUF est bien implantée dans ce pays qui n'appartient pourtant pas à l'Organisation mondiale de la francophonie (OIF). Car nous ne travaillons pas avec des États, mais avec des universités. C'est une forme de coopération avec l'OIF.

J'ai ouvert une antenne à São Paulo au Brésil, car ce pays est très actif dans le cadre de la francophonie universitaire. Mon successeur en ouvrira sans doute une en Chine. Les Chinois nous ont proposé la mise à disposition de locaux et de personnels ; nous comptons déjà dans leur pays sept universités adhérentes, et bientôt une vingtaine.

Au nombre des implantations régionales, nous mettons aussi les campus numériques, qui s'appuient à la fois sur du personnel et sur des machines, mais d'abord sur du personnel. Nous les avons longtemps financés sur nos propres fonds, en faisant les

travaux et en installant nos machines dans les locaux mis à notre disposition. Depuis quelques années, ce sont les universités partenaires qui les financent et nous ne faisons qu'apporter notre expertise. À l'heure actuelle, les campus numériques partenaires sont devenus plus nombreux (39) que les campus numériques propres de l'AUF (37). Ainsi, certaines de nos implantations ne sont plus financées par l'AUF, qui assure de la sorte une présence fine par pays sans accroître les dépenses. À terme, nous aurons un campus par pays et un réseau de campus partenaires financés par les universités. Car les universités des pays émergents... émergent : elles ont désormais les moyens de financer leur action.

M. Jean-François Mancel, rapporteur. Comment votre organisation a-t-elle évolué depuis sa création en 1961 ? A-t-elle connu une progression linéaire ? Quelles sont ses sources de financement ?

M. Bernard Cerquiglini. Il y a quelques années, sous mon mandat, nous avons célébré le cinquantième anniversaire de notre organisation, fondée à Montréal comme Association des universités partiellement ou entièrement de langue française (AUPELF), puis devenue l'AUF. Elle a connu depuis les origines une évolution nette, mais sans rupture, épousant l'évolution des universités adhérentes.

En 1961, il s'agissait pour le Nord de venir en aide au Sud, voire, dans une certaine mesure, de se substituer à lui. Des missionnaires entièrement pris en charge étaient envoyés sur place. Ces rapports verticaux ont évolué vers des rapports plus horizontaux, au point que le soutien à la coopération entre universités du Sud est devenu l'une de nos priorités. Des coopérations importantes existent aujourd'hui entre elles.

Nous nous éloignons en outre d'une situation où l'AUF ne serait qu'une agence de programmes qui dispenserait des bourses de master ou de doctorat, qui financerait des campus numériques et viendrait en aide à des destins individuels. Certes, c'est une bonne chose. Une association des anciens boursiers de l'AUF s'est formée, qui compte plus de mille membres. Lors d'une récente cérémonie, nous avons ainsi mis à l'honneur une ambassadrice et un ancien ministre qui ont été boursiers de l'AUF. Beaucoup de personnes ont réussi dans la vie grâce à une bourse de l'AUF.

Mais nous aidons cependant moins des destins individuels que des structures, à savoir des universités. Nous accordons ainsi des bourses de doctorat dans le cadre de projets d'établissement qui permettent à des étudiants de recevoir cette aide pour devenir ensuite maîtres de conférences dans leurs universités. Nous passons ainsi de l'individu à la structuration, comme nous passons du programme à l'expertise. Le 14 décembre 2014, j'ai signé avec le ministre ivoirien chargé de l'enseignement et de la recherche une convention par laquelle la Côte-d'Ivoire nous finance à hauteur de 750 000 euros pour monter une université numérique. Nous travaillons main dans la main avec le ministère de l'Éducation nationale et sa plateforme France Université Numérique (FUN) pour mobiliser des experts. Sur ce projet, voilà un pays du Sud qui nous finance, c'est un signe des temps. Cela n'aurait pas été envisageable il y a quelques années.

Ainsi, notre action évolue, même si aucune rupture ne se fait sentir, car nous continuons à nous inspirer des principes de solidarité et de coopération internationale.

M. Jacques Ballu, directeur des finances de l'AUF. L'AUF a cinq sources de financement. Elle reçoit d'abord des contributions gouvernementales, qui sont en baisse de plus de 25 % par rapport à 2006, essentiellement du fait de la France.

Deux ministères français lui versent une subvention. La subvention prépondérante vient du ministère des Affaires étrangères et s'élevait en 2006 à 29,2 millions d'euros ; celle du ministère en charge de l'enseignement supérieur et de la recherche s'établissait la même

année à 2,4 millions d'euros. Le montant total pour les deux ministères a fondu depuis cette date, puisqu'il ne s'établit plus qu'à 22,1 millions d'euros en 2015, soit une perte importante d'une dizaine de millions d'euros. La France demeure cependant la principale contributrice, comme État, au budget de l'AUF, également alimenté par le Canada – État fédéral et provinces –, par la Belgique et par la Suisse.

L'AUF tire en outre des revenus des projets qu'elle développe à la demande ou des appels d'offres auxquels elle répond. Ayant connu une progression importante, ces contributions contractuelles s'élevaient à 798 000 euros en 2006 et sont estimées aujourd'hui, dans notre budget prévisionnel, à 4,5 millions d'euros, soit une augmentation de 460 %. L'AUF dispose en outre de ressources propres, que sont les cotisations de ses membres. Leur produit s'élevait à 500 000 euros en 2006. Il s'établit en 2015 à 1,3 million d'euros, du fait d'une hausse des cotisations – la dernière ayant été adoptée en 2013 et étant entrée en vigueur en 2014 –, mais aussi d'une augmentation du nombre d'universités adhérentes.

À cela s'ajoutent les produits financiers exceptionnels, issus du placement de la subvention du ministère des Affaires étrangères. Versée d'un coup en avril, elle constitue un excédent de trésorerie pour une bonne partie de l'année ; celui-ci génère 150 000 euros de revenus annuels.

Ensuite, le budget de l'AUF prend en compte les biens et services à titre gratuit, en chiffrant la valeur représentée par les locaux gratuitement mis à disposition des campus numériques par les universités partenaires. À peu près constant sur dix ans, ce montant s'élève à 2,2 millions d'euros. Ce chiffre comprend aussi, pour un montant de 500 000 euros, le personnel mis à disposition par les universités.

M. Jean-François Mancel, rapporteur. La baisse très importante des subventions gouvernementales a-t-elle porté un mauvais coup à l'AUF ? L'Agence a-t-elle réussi à compenser, voire à augmenter ses ressources grâce à la hausse des contributions contractuelles ? Ou la réduction des moyens pèse-elle encore sur ses activités ?

M. Bernard Cerquiglini. Cette baisse fut assurément douloureuse, mais je n'irais pas jusqu'à dire qu'elle fut un « mauvais coup » car la France a des obligations à tenir. Ce changement nous a fait réagir, en nous obligeant à développer les partenariats et à réduire les coûts. Toutes les dépenses ont été vérifiées, nous faisant souvent préférer aux missions la visioconférence et nous conduisant à publier des appels d'offres plus concurrentiels.

Nous avons également dû toucher à la masse salariale. Un plan de départs volontaires a été lancé. Il a concerné 10 % de nos effectifs rien qu'en 2013. Quand j'ai commencé mon mandat, l'agence employait 450 personnes. Elles ne sont plus que 363 aujourd'hui. Or, s'il est douloureux mais relativement peu problématique de lancer un plan de départs au Québec, au Liban ou à Hanoi, cela est plus délicat en France, du fait de l'implication de l'inspection du travail et de la mise en œuvre du droit d'alerte. Cela a donc pris six mois supplémentaires dans notre pays.

Il ne faudrait pas que la France continue à réduire sa contribution à l'AUF. Certes, nous avons, tant bien que mal, réussi à amortir la baisse survenue depuis 2006. Mais nous entrons maintenant dans une zone de danger. Une réduction supplémentaire nous obligerait à toucher à notre politique. Même en développant les contrats, nous n'avons, du reste, pas réussi à compenser totalement la perte de dix millions d'euros.

M. Jacques Ballu. Entre 2006 et 2015, les ressources se seront en effet contractées d'environ quatre millions d'euros. Car la baisse d'une dizaine de millions d'euros des subventions gouvernementales n'a été compensée qu'à hauteur de quatre millions d'euros

par les contributions contractuelles et que pour moins de deux millions d'euros par la hausse des ressources propres.

Grâce au plan de départs volontaires d'il y a deux ans, l'AUF a pu retrouver un niveau de dépenses de personnel à peu près équivalent à celui de 2006. Le volume des frais généraux est resté constant, voire a connu une légère baisse. Nos achats ont bien été optimisés. La réduction des coûts a pesé de manière principale sur les dépenses d'intervention.

M. Jean-René Marsac. Quelles sont les relations entre l'AUF, l'OIF et l'Université Senghor ? Leur bonne articulation permet-elle d'éviter les doublons ? J'imagine que l'Université Senghor conduit des projets avec d'autres universités francophones. Nous avons entendu hier Mme Michaëlle Jean, secrétaire générale de l'OIF. L'AUF soutient-elle également la formation professionnelle et la formation aux métiers, qui représentent aujourd'hui de fortes préoccupations pour les universités francophones, ou seulement les activités universitaires traditionnelles et la recherche ? Du point de vue de l'organisation territoriale, les réseaux régionaux des différents organismes de la francophonie coopèrent-ils pour plus d'efficacité ? Y a-t-il des temps de réflexion stratégique entre ces différentes organisations, territoire par territoire ?

M. Bernard Cerquiglini. La synergie est quotidienne entre les différents opérateurs de la francophonie. Au niveau central, il existe un conseil de coopération et nous nous voyons régulièrement au Conseil permanent de la francophonie. Le secrétaire général de l'Université Senghor, M. Albert Lourde, y évoque régulièrement notre bonne coopération quotidienne. À l'étage inférieur de leurs locaux, nous avons, du reste, établi un campus numérique, qui permet à l'AUF de proposer en commun avec l'Université Senghor des masters en présentiel et à distance.

Je siège moi-même au conseil d'administration de l'Université Senghor, qui est aussi membre de l'AUF. L'OIF siège également dans les organismes communs et j'ai déjà tenu une réunion commune avec le nouvel administrateur. Les échanges sont quotidiens. Nous développons enfin des programmes communs avec elle, telle l'initiative francophone de formation à distance des maîtres (IFADEM), réalisée par une équipe commune de l'AUF et de l'OIF. Cette grande réussite a été expertisée par des chercheurs étrangers et nous encourage à faire d'autant plus sur le programme Observation des pratiques enseignantes en relation avec les apprentissages (OPERA) ou sur l'initiative « École et langues nationales » (ELAN).

Il s'agit désormais de développer cette coopération au niveau régional. Car nous accusons peut-être un certain retard en la matière. Il est vrai que les cartes des réseaux régionaux ne coïncident pas nécessairement entre organismes francophones. Mais la situation est amenée à évoluer. Là où c'est possible, je propose à Mme Michaëlle Jean le rapprochement, voire la fusion, ainsi à Bruxelles, où les organismes francophones emploient chacun quatre personnes au total. Nous pourrions faire de même, dans un deuxième temps, en Haïti. Si la fusion est possible dans les villes où l'AUF et l'OIF ont toutes deux des implantations, une stratégie régionale commune mérite à tout le moins d'être développée ailleurs. Tel est mon état d'esprit.

Mme Michaëlle Jean a mis l'accent sur la formation professionnelle dans l'enseignement supérieur. Son initiative nous séduit et nous la soutenons. Il y a cinquante ans, les universités que nous soutenions fonctionnaient comme des petites Sorbonne, sans grande préoccupation du devenir professionnel de leurs étudiants. Depuis, au Maghreb, en Afrique subsaharienne, une nouvelle demande de professionnalisation des formations universitaires a émergé de la part des recteurs, y compris dans les humanités. Jusqu'à peu,

nous avons peu d'action en ce domaine, hormis le soutien à un réseau d'écoles d'ingénieurs. Les instituts universitaires de technologie (IUT) français ne peuvent le faire, car ils dépendent d'universités qui sont déjà adhérentes. Mais les collèges d'enseignement général et professionnel, dits cégeps, du Québec adhéreront bientôt à l'AUF. Dans les années à venir, nous serons donc très dynamiques dans ce domaine. Mme Michaëlle Jean a bien perçu les choses.

M. Jean-René Marsac, rapporteur. Comment votre action s'articule-t-elle au niveau opérationnel avec l'Université Senghor ?

M. Bernard Cerquiglini. L'Université Senghor est un institut de formation permanente pour de hauts fonctionnaires africains, qui y suivent des masters dans les domaines de l'écologie, de la santé publique ou du développement. Elle travaille tantôt avec nous, tantôt avec des universités du Sud ou avec des universités françaises. Nous concevons et cofinancions des masters en présentiels ou à distance. Nous disposons en effet d'une expérience en ce dernier domaine depuis vingt-deux ans.

Grâce à nous, l'Université Senghor passe ainsi à l'enseignement à distance et se déterritorialise. M. Albert Lourde vous a présenté ce double objectif de développement de l'offre à distance et d'ouverture de Campus Senghor, qui essaient désormais un peu partout. Quand nous avons un bureau régional dans la zone concernée, ces campus s'ouvrent bien sûr grâce à une coopération active avec nous.

M. le président Pascal Terrasse. Monsieur le recteur, vous quitterez vos fonctions dans quelques mois, mais vous laisserez à votre successeur une convention d'objectifs et de moyens valable pour plusieurs années. Comment appréhendez-vous la stratégie de partenariat de l'AUF à l'avenir, notamment avec le secteur privé ? La formation, l'éducation et les savoirs sont désormais dans un champ compétitif soumis aux lois de l'économie de marché. Certains États, telle la Suisse, en ont fait un enjeu de leur propre croissance.

Deuxième question : les barèmes des universités n'évoluent guère, le produit des cotisations ne s'élevant qu'à une participation, plutôt modeste, de 1,3 million d'euros. Vous semble-t-il possible d'aller plus loin ? Ces cotisations ne restent-elles pas trop faibles ?

Troisièmement, la francophonie soutenant le plurilinguisme, entretenez-vous des rapports avec les instituts Goethe ou les instituts Confucius ?

Enfin, avant la chute du Mur, les pays de l'Est, par exemple la Tchécoslovaquie, la Pologne ou l'Union soviétique, offraient traditionnellement des bourses aux étudiants africains éprouvant la nécessité de sortir de leur pays, pour qu'ils viennent étudier sur leur propre territoire. Comment appréhendez-vous cette stimulation à faire sortir les jeunes de leur pays ?

M. Bernard Cerquiglini. Pendant mon double mandat, j'ai modernisé l'opérateur et fait évoluer l'AUF d'une agence de programmes vers une agence d'expertise. Cela n'était pas seulement une manière de répondre à la baisse des crédits ; cela répondait à une demande interne. De toute évidence, le développement du partenariat devra être une priorité de mon successeur. Nous sommes maintenant une agence mondiale reconnue par la Banque mondiale, par l'Union économique et monétaire ouest-africaine (UEMOA) ou par la Banque africaine de développement. Nous passons des contrats et j'ai désormais auprès de moi un vice-recteur en charge du développement.

Une stratégie de partenariat sera dessinée d'ici l'automne. Nous venons de faire un bilan de tous nos partenariats. Ils sont gérés de manière déconcentrée par nos dix bureaux régionaux, mais nous disposons désormais d'une vue panoramique et nous connaissons les attentes de nos partenaires. Ce qui manque, c'est la communication. L'AUF garde en ce

domaine une modestie de violette des bois. Si vous vous rendez aujourd'hui près de la Banque mondiale, vous devez être capable d'exposer de manière performante votre projet. Un meilleur site Internet est sans nul doute également nécessaire.

Ces partenariats méritent d'être développés non seulement avec les États et les organisations internationales, mais aussi avec des acteurs privés et des entreprises. Nous participons ainsi au Forum de Liège sur l'innovation. Il est parfois difficile de se faire connaître des entreprises. Une certaine méfiance est perceptible à l'égard de notre association, nourrie par la crainte que nous pourrions faire écran entre elles et les universités. Aussi commençons-nous par nouer des contacts avec les associations d'entreprises, les chambres de commerce et d'industrie, même si les premières démarches sont encore trop timides.

Mme Aïcha Moutaoukil, chargée de mission de l'AUF pour les relations avec les institutions de la francophonie. Il y a, en effet, encore beaucoup à faire avant d'arriver à une stratégie plus élaborée. Nous n'avançons cependant pas en terrain vierge, car nous comptons déjà parmi nos partenaires la fondation Carrefour, qui a financé certaines de nos bourses. D'autres travaux d'approche vers le secteur privé ont eu lieu, que ce soit auprès de Publicis, de Total ou d'Orange, qui est partenaire de l'IFADEM.

Il est vrai, toutefois, que si nous disposons d'un savoir-faire, il nous reste à faire savoir. Nous devons nous améliorer dans ce domaine. Notre nouvelle organisation devrait nous y aider. Mais le problème concerne toutes les institutions de la francophonie. Un partage d'expériences serait à développer.

M. Jacques Ballu. Vous nous avez interrogés sur le faible poids des cotisations, qui représentent 3,4 % de nos ressources totales. Le principal obstacle auquel nous nous heurtons est naturellement le consentement à payer. Décidée fin 2013, la dernière hausse de cotisations est entrée en vigueur en 2014. La revalorisation s'est élevée à 19 %, faisant passer à nombre d'établissements membres identique, les cotisations d'un million d'euros à 1,2 million d'euros.

Cette grille, sans doute perfectible, repose sur deux grands principes. D'abord, le niveau de cotisation d'une université partenaire est tributaire de son appartenance à l'un des trois groupes de pays distingués, à savoir le groupe de pays à revenus élevés, le groupe à revenus moyens ou le groupe à revenus faibles. Quand les membres du premier groupe paient quatre euros, ceux du deuxième groupe en paient deux et ceux du troisième n'en paient qu'un.

Ensuite, trois niveaux sont définis au sein de ces catégories. Le premier concerne les universités de moins de 10 000 étudiants, le deuxième celles de 10 000 à 20 000 étudiants et le troisième celles de plus de 20 000 étudiants. Du premier au troisième niveau, l'échelle de cotisation passe de 60 à 100. Quand la hausse des cotisations fut décidée, elle fut calculée de telle sorte qu'aucune université ne connaisse une augmentation de plus de 500 euros.

Mais les cotisations rentrent difficilement, traduisant un problème du consentement à payer. À la mi-juin 2015, seules 70 % des cotisations de 2014 sont rentrées. La plupart des difficultés de paiement se concentrent dans les universités du Maghreb.

M. Jean-François Mancel, rapporteur. Je vous remercie beaucoup, monsieur le recteur, de la concision et de la clarté de vos exposés. Puisque vous quitterez bientôt vos fonctions, votre liberté de parole n'en est que plus grande : disposez-vous de ce qu'il faut comme institution de la francophonie ? Y a-t-il encore des doublons ou un manque de coordination entre les instances existantes ? Il doit être possible d'améliorer encore la situation, même avec des moyens en baisse, grâce à une coopération accrue.

M. Bernard Cerquiglini. Comme universitaire, je jouis, de toute manière, d'une liberté de parole que j'utilise. Des améliorations pouvaient avoir lieu ; elles sont en cours grâce à Mme Michaëlle Jean et à son charisme. Le conseil de coopération sera plus dynamique ; des programmes communs se montent. Nous sommes tous décidés à travailler ensemble. Une synergie fonctionne, c'est-à-dire – au sens physiologique du terme – que chacun des muscles contribue à un mouvement général qu'il ne saurait parvenir à faire seul. Les résultats d'IFADEM et d'ELAN nous donnent bon espoir.

M. Jean-René Marsac, rapporteur. Je crois que l'IFADEM est soutenue par l'Agence française de développement (AFD). D'autres opérations sont-elles soutenues par l'AFD ?

M. Bernard Cerquiglini. Ce soutien de l'AFD est apparu au cours de mon mandat. Il se concentre désormais sur l'enseignement supérieur et sur l'Afrique. L'AUF lui apparaît alors comme un partenaire de premier plan, à travers des programmes comme l'IFADEM notamment. Des contrats nous lient aussi directement : ainsi, l'AFD nous finance-t-elle sur des projets développant la maîtrise des nouvelles technologies en Afrique subsaharienne.

Je ne vois pas de doublons entre les instances existantes, mais plutôt parfois un manque de synergie. Nous avons lancé nos programmes communs OPERA, ELAN et IFADEM. Ils fonctionnent ; aujourd'hui, nous devons être plus stricts dans leur mise en œuvre et les verrouiller davantage.

Quant au plurilinguisme, c'est mon domaine de réflexion depuis toujours. J'ai été délégué général à la langue française et aux langues de France. Mme Michèle Gendreau-Massaloux, qui m'a précédé dans mes fonctions, s'y intéressait aussi de près. Inscrire nos programmes dans le plurilinguisme est une préoccupation permanente. Au Brésil, par exemple, nous apportons notre soutien à des programmes de recherche en français et en portugais ; au Maghreb, à des programmes en français et en arabe - l'arabisation est arrêtée mais les étudiants concernés parlent arabe ; à Bucarest, à des programmes de masters en tourisme dispensés en français, en roumain et en italien.

Le plurilinguisme constitue la bonne solution et l'avenir du monde, y compris du monde scientifique. Mme Michèle Gendreau-Massaloux avait rendu en 1990 un rapport du Conseil supérieur de la langue française qui avait laissé sceptique le ministère des Affaires étrangères. Le mot était nouveau en 1990. Il est désormais largement entré dans l'usage.

En ce qui concerne la mobilité, la *peregrinatio studiorum* de Bologne à Paris, en passant par Salamanque, remonte au treizième siècle. Aujourd'hui, le programme Erasmus constitue l'une des plus belles réussites de l'Union européenne.

De Boujouboura et de Montréal nous parviennent des demandes similaires relatives à la bonne gouvernance, à la maîtrise des nouvelles technologies de l'information et de la communication et à la mobilité. Chaque recteur sait que ses étudiants doivent connaître une mobilité. Nous répondons à ces dernières demandes en continuant à accorder 2 000 bourses par an, dont beaucoup de bourses de doctorats qui s'étendent sur trois années. Mais ces bourses se veulent structurantes : par exemple, sous mon mandat, nous avons privilégié leur allocation à des maîtres de conférences qui ne sont pas encore docteurs. Dans le cadre du programme « Horizon francophone », nous leur permettons d'aller faire leur doctorat dans d'autres universités – souvent du Sud – et de tisser des liens de recherche. Mais ce soutien contribue d'abord à la structuration des universités et au développement des plans d'établissement.

Mme Aïcha Moutaoukil. En matière de mobilité, le risque existe toujours d'une fuite des cerveaux. Nous travaillons donc, aussi, à faire en sorte que les jeunes nouvellement

formés reviennent dans leur pays. Notre choix vise ainsi ceux qui pourront renforcer le développement de leurs universités de rattachement.

M. Bernard Cerquiglini. Je resterai en poste jusqu'au 7 décembre, mais je vous remets d'ores et déjà le dernier rapport d'activité de l'AUF publié sous mon mandat qui sera disponible à l'automne.

M. le président Pascal Terrasse. Madame, messieurs, je vous remercie.

Audition du 8 septembre 2015

Mme Annick Girardin, Secrétaire d'État au développement et à la Francophonie auprès du ministre des affaires étrangères et du développement international, accompagnée de M. Dominique Delpuech, conseiller Francophonie économique et culturelle, et de M. Laurent d'Ersu, conseiller Francophonie et Afrique, au cabinet de la Secrétaire d'État, Mme Caroline Malaussena, déléguée aux affaires francophones, Mme Delphine Lida, déléguée adjointe aux affaires francophones, Mme Orlane Valentin, rédactrice à la Mission de la langue française et de l'éducation.

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'État. 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 organisateurs 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.

Audition du 8 septembre 2015

M. Didier Le Bot, secrétaire général administratif de l'Assemblée parlementaire de la Francophonie (APF).

M. Jean-René Marsac, rapporteur. Je vous propose, dans un propos liminaire, de nous exposer les relations de l'APF avec les autres organisations de la Francophonie, notamment l'Organisation internationale de la Francophonie (OIF), en particulier au regard des interactions et des coordinations qui peuvent s'exercer au sein des programmes d'action, ainsi que des évaluations qui peuvent en être faites. Par ailleurs, vous pourrez nous apporter un éclairage spécifique sur la nature parlementaire de l'APF, avant que nous ne concluions par un échange de questions et de réponses, portant notamment sur les ressources et les dépenses.

M. Didier Le Bot, secrétaire général administratif de l'Assemblée parlementaire de la Francophonie (APF). Je vous remercie de l'intérêt que vous portez à l'Assemblée parlementaire de la Francophonie. Je commencerai par faire une présentation d'ensemble des missions et moyens, puis j'exposerai ce que la nouvelle équipe dirigeante, en place depuis deux ans, a entrepris de faire pour mieux structurer et dynamiser l'APF.

Je suis secrétaire général administratif depuis deux ans, ayant été nommé à ce poste sur proposition du secrétaire général parlementaire (SGP), M. Pascal Terrasse, et après accord du bureau de l'APF. Le poste de secrétaire général administratif est traditionnellement occupé par un membre du corps des administrateurs de l'Assemblée nationale française. Son rôle est de préparer et de mettre en œuvre les décisions prises par le secrétaire général parlementaire, selon les orientations fixées par le bureau. Je suis aujourd'hui accompagné de Mme Florence Ribard, conseillère spéciale au sein du secrétariat général, spécifiquement chargée des questions budgétaires. Nous sommes tous deux mis à disposition de l'APF par l'Assemblée nationale, ce qui constitue l'un des moyens par lesquels elle contribue au fonctionnement de l'APF.

L'APF occupe une place singulière au sein de la Francophonie, puisque l'article 2 de la Charte de la Francophonie la reconnaît comme son assemblée consultative. Elle apporte une perspective politique aux instances de la Francophonie. Ayant vocation à exprimer la voix des peuples, l'APF a une compétence générale, ce qui lui permet de se saisir de toute question qu'elle estime digne d'intérêt. Le moyen le plus important de son expression est l'Avis qu'elle rend devant les chefs d'État et de gouvernement, qui se réunissent tous les deux ans lors du sommet de la Francophonie – le dernier a eu lieu à Dakar et le prochain se tiendra l'année prochaine à Madagascar.

La France occupe également une place originale au sein de l'APF. Elle détient deux postes importants : celui de secrétaire général parlementaire, occupé actuellement par le député Pascal Terrasse, et celui de président de la commission politique, actuellement occupé par le sénateur Jacques Legendre. Il est, en revanche, impossible à un Français de devenir président de l'APF, ce poste étant attribué tous les deux ans alternativement à des personnalités issues de la région Afrique et de la région Amérique. L'actuel président de l'APF, élu en juillet dernier, est M. Aubin Minaku président de l'Assemblée nationale de la République démocratique du Congo. Le premier vice-président – qui a vocation à devenir président dans deux ans – est M. Jacques Chagnon, président de l'Assemblée nationale du Québec. La place conséquente occupée par la France au sein de l'APF est à mettre en regard de ce qu'elle lui apporte en termes de financement.

L'APF compte quatre-vingt-trois sections réparties sur les cinq continents. Selon l'article 1^{er} de son règlement, elle « *émane des parlements et assemblées exerçant le pouvoir législatif ou y concourant en vertu des dispositions constitutionnelles* » – ce deuxième membre de phrase permettant d'y intégrer certains États fédérés américains ou canadiens, ou encore le canton suisse du Jura ou la Vallée d'Aoste.

L'APF a essentiellement deux missions, l'une politique, l'autre de solidarité. Institution éminemment politique, l'APF a été créée en 1967 – c'est d'ailleurs sous son impulsion que naîtra, trois ans plus tard, l'ancêtre de l'OIF, sous le nom d'Agence culturelle de coopération technique (ACCT). L'entité, initialement dénommée Association internationale des parlementaires de langue française, est devenue Assemblée internationale de la Francophonie à la fin des années 80, puis Assemblée parlementaire de la Francophonie en 1998. Cette évolution de dénomination n'est pas neutre : elle montre la volonté de l'APF d'occuper un rôle politique au sein de la galaxie Francophone.

L'APF est d'abord une enceinte de dialogue, un lieu d'échanges et de débats entre pairs. Si elle fait de l'État de droit une valeur universelle qui ne saurait être mise en cause par des considérations sociales, culturelles ou historiques, elle ne se réfère pas pour autant à un modèle démocratique qu'elle chercherait à imposer : elle est consciente que la démocratie ne se décrète pas, ne s'importe pas, ne se réduit pas à un Meccano politique institutionnel. Elle accorde donc une place fondamentale à la confrontation des expériences et des idées, dont la synthèse est faite dans les résolutions qu'elle adopte lors de ses sessions plénières.

À titre d'exemple, à l'issue de la session de juillet dernier qui s'est tenue à Berne, une vingtaine de résolutions ont été adoptées, la plupart portant sur les alternances politiques – l'un des sujets majeurs sur lesquels nous travaillons aujourd'hui, puisque des élections vont avoir lieu dans douze États de la Francophonie l'année prochaine. D'autres concernaient le terrorisme international, l'accès à la justice, la stratégie de la francophonie numérique, l'accès universel aux services de prévention VIH, la destruction des sites patrimoniaux, l'accès à l'information parlementaire, les moyens parlementaires de contrôle de l'action gouvernementale, les enfants sans identité, les changements climatiques, l'emploi des jeunes, les violences dont sont victimes les femmes et les filles en raison des conflits armés, les discriminations des femmes en matière de statut matrimonial.

Diverses résolutions ont porté également sur la situation politique de certains pays francophones. En tant que « vigie de la démocratie », selon le surnom que lui a donné le précédent secrétaire général de l'OIF, M. Abdou Diouf, l'APF est un observateur attentif des pratiques de la démocratie et du respect de l'État de droit dans l'espace francophone. À ce titre, les parlementaires n'hésitent pas à user de la diplomatie d'influence afin d'encourager les bonnes pratiques démocratiques et, au besoin, de sanctionner tout comportement jugé contraire aux valeurs de la Francophonie. C'est ainsi que les sections de la Syrie et de la République centrafricaine sont actuellement suspendues et que celles du Burkina Faso et du Burundi font l'objet d'une « mise sous observation », démarche préventive consistant à leur porter une attention plus particulière et systématique.

M. Jean-René Marsac, rapporteur. Si l'impact des sanctions prises par l'APF est évident, quel est celui de ses résolutions, et comment est-il mesuré ?

M. Didier Le Bot. Un rapport de suivi de l'application des résolutions a été mis en place. Une fois par an, un questionnaire est adressé à l'ensemble des sections afin de leur demander où en est l'application de telle ou telle résolution. Pour plus d'efficacité, les résolutions adoptées doivent être courtes et lisibles ; le secrétaire général a donc saisi l'ensemble des commissions en ce sens et nous sensibilisons les sections à la nécessité de suivre les recommandations. Ainsi, la résolution relative aux enfants sans identité fait-elle

référence à des éléments très concrets relatifs à l'inscription des enfants, ce qui implique un élargissement de la notion d'accès libre et gratuit à l'état civil. Nous demandons également aux sections d'établir un rapport relatif à la mise en place des résolutions.

À l'origine, ce suivi revenait uniquement au secrétaire général, à qui incombait la tâche d'établir un rapport annuel. Lors de la dernière session parlementaire, nous avons décidé de décentraliser ce travail aux quatre commissions, afin qu'elles se sentent plus concernées par l'application des résolutions relevant de leur compétence : les rapports d'activité des présidents des commissions doivent donc désormais comprendre une partie relative au contrôle de l'application des résolutions précédemment votées.

Au titre de sa deuxième mission, l'APF joue un rôle de solidarité. Elle est un acteur central du renforcement des capacités des parlements de l'espace francophone. En étroite collaboration avec l'OIF, nous mettons en œuvre diverses actions dans les domaines de la coopération parlementaire et du développement de la démocratie. Ces actions s'organisent autour de cinq axes spécifiques.

Le premier axe est l'appui aux élus : nous organisons des séminaires visant à informer les parlementaires francophones sur des thèmes généralement choisis en accord avec les parlements concernés. Ces thèmes vont des plus généraux, tel les droits et devoirs des parlementaires, aux plus spécialisés, comme le contrôle des forces de défense – sujet important en Afrique –, le vote de la loi de finances, ou la prise en compte du genre dans le vote de la loi budgétaire. La formation est assurée par des parlementaires provenant de l'ensemble des pays, avec une dimension Sud-Sud que nous cherchons à développer.

Le deuxième axe est celui de la formation, dispensée cette fois aux administrateurs parlementaires lors de stages et séminaires.

Un programme spécifique, dit Noria, constitue le troisième axe. Il vise à moderniser les systèmes d'information des parlements, notamment en encourageant le recours à l'informatique.

Le quatrième axe est dédié à la jeunesse, à travers la mise en place de programmes visant à développer la conscience citoyenne et politique de la jeunesse francophone. Nous organisons des simulations parlementaires nationales et internationales. Tous les deux ans, en marge de notre session plénière, nous réunissons, à raison de deux représentants par section, un parlement francophone des jeunes qui travaille pendant cinq jours sur des thèmes similaires à ceux abordés par les parlementaires eux-mêmes. Nous fournissons à ces jeunes une aide à l'expression orale, notamment en les faisant participer à des joutes oratoires. Ils rendent ensuite compte de leurs travaux devant la session. Nous mettons également en place des parlements nationaux des jeunes, qui s'adressent à des jeunes de dix-huit à vingt-trois ans désireux de renforcer leur conscience politique.

Cinquième axe, l'action en faveur des femmes. Nous organisons des séminaires pour les aider à développer leur action dans la vie politique et économique. Il est à noter que, dans certains pays où les femmes sont peu représentées au parlement, il n'est pas rare qu'elles se réunissent spontanément et demandent à bénéficier de formations spécifiques.

M. Jean-René Marsac, rapporteur. De quelle manière ces programmes se coordonnent-ils avec l'action de l'OIF ? Quel est le partage des tâches entre les deux organismes et comment faites-vous en sorte d'éviter les redondances ?

M. Didier Le Bot. Nos actions respectives peuvent être coordonnées de deux façons. Pour ce qui est des thèmes retenus, notre volonté, depuis deux ans, a consisté à se rapprocher considérablement de l'OIF afin de travailler sur des thèmes communs. Des réunions de coordination sont ainsi organisées avec l'ensemble des directions de l'OIF. Nous

mettons au point conjointement des priorités relatives aux thèmes et aux pays sur lesquels l'Organisation travaille, avant d'envoyer des propositions d'action à l'ensemble de nos sections au mois de novembre. En effet, l'APF ne souhaite pas imposer des coopérations, mais répondre à une demande et susciter un désir.

Le second type de coopération se fonde sur l'idée que l'APF et l'OIF ne s'adressent pas au même public – le nôtre est et doit rester constitué de parlementaires – et que l'exécutif doit être mis au courant de nos initiatives. Nous sommes en train de préparer un séminaire, qui doit se dérouler prochainement en Côte d'Ivoire, sur l'éducation au développement durable dans le cadre scolaire. S'agissant d'un séminaire régional, sept pays sont concernés au total. Cela implique de sensibiliser non seulement les députés, mais aussi ceux qui rédigent et proposent les programmes scolaires, donc de faire en sorte qu'à la fois les parlementaires concernés et des fonctionnaires de l'éducation nationale assistent à ce séminaire. Dans ce cadre, notre coopération avec l'OIF consiste à nous partager la prise en charge des frais de transport et d'hébergement des personnes concernées : nous payons pour les parlementaires, l'OIF paie pour les fonctionnaires.

M. Jean-René Marsac, rapporteur. À l'autre extrémité de la chaîne de mobilisation, on trouve également les élus locaux. En quoi peuvent consister les initiatives des collectivités territoriales, et de quelle manière peuvent-elles s'articuler avec votre action ?

M. Didier Le Bot. Un grand nombre des thématiques que nous abordons sont effectivement susceptibles de concerner les collectivités locales. Je pense notamment au développement durable dans les villes, mais aussi aux enfants sans identité – car l'état civil concerne au premier chef les collectivités locales. Nos relations avec l'Association internationale des maires francophones (AIMF) sont moins fortes que celles que nous entretenons avec l'OIF, mais nous nous efforçons tout de même de l'associer à certaines de nos actions, en prenant contact avec son Secrétaire permanent lorsque nous pensons pouvoir travailler sur une thématique commune. Ainsi avons-nous proposé à l'AIMF de contribuer à l'écriture de notre rapport sur les enfants sans identité. Cela dit, notre relation avec cette association doit pouvoir encore s'approfondir.

Pour remplir ses missions, l'APF dispose d'un budget et de moyens humains. La lecture de notre budget met en évidence une double dépendance, à la fois par rapport à l'OIF et par rapport à la France. Ce budget se caractérise par une faiblesse, relative et absolue, du montant total des cotisations. Les cotisations des sections membres ne représentent que 425 000 euros en 2015, sur un budget global de 2 millions d'euros. Cette faiblesse est encore plus visible quand on compare le montant de nos cotisations avec celui perçu par des institutions similaires telles que l'Union interparlementaire (UIP), l'Assemblée parlementaire de l'OTAN (AP OTAN) ou l'Assemblée parlementaire de l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (AP OSCE). À titre d'exemple, pour 2014, la cotisation de la France à l'APF s'élevait à 27 279 euros, contre 573 804 euros pour l'UIP. En d'autres termes, la cotisation française à l'UIP représentait vingt et une fois celle à l'APF. C'est dire que l'APF est globalement une institution qui coûte très peu cher à ses membres.

Nous sommes très dépendants de l'OIF, qui nous accorde une dotation de 850 000 euros, c'est-à-dire très exactement deux fois le montant de nos cotisations. La quasi-totalité des actions de coopération parlementaire est financée par la dotation de l'OIF. Cette dépendance renverse le schéma classique législatif-exécutif : dans notre cas, ce n'est pas l'Assemblée qui détermine le montant du budget de l'exécutif, mais l'inverse. L'une de nos priorités consiste à préserver notre indépendance en termes de décision d'action, afin que l'APF conserve son statut d'assemblée consultative et ne soit pas un simple opérateur de l'OIF – mais ce n'est pas facile avec un tel rapport financier.

Notre dépendance vis-à-vis de la France est également très forte. La France est, en effet, le seul pays à apporter des ressources financières supplémentaires à l'APF. Elle le fait, d'une part, au moyen d'une subvention de 117 000 euros du gouvernement français, imputée sur le budget du ministère des affaires étrangères – cette subvention s'est élevée à 130 000 euros jusqu'en 2011 ; d'autre part, au moyen de subventions du parlement français s'élevant à 196 600 euros : 80 000 euros proviennent de l'Assemblée nationale et sont affectés au paiement du salaire et des missions de notre responsable de communication ; la même somme versée par le Sénat sert à payer le salaire et les frais de mission d'un informaticien utilisé à la fois par le programme Noria et, en interne, pour notre système informatique ; 36 600 euros sont versés par la section française pour régler le loyer des locaux que l'APF occupe à l'Assemblée nationale, au huitième étage du 233, boulevard Saint-Germain.

À côté de ces contributions financières, la France est également la section qui contribue le plus au fonctionnement du secrétariat général, avec la mise à disposition de trois fonctionnaires parlementaires – un administrateur-adjoint du Sénat en plus de Mme Ribard et de moi-même –, la mise à disposition de locaux pour un loyer largement inférieur à celui du marché et la prise en charge partielle de frais d'entretien et de fonctionnement – ménage, électricité, affranchissements.

Pour ce qui est des moyens humains, le nombre de personnes travaillant au secrétariat général de manière permanente à temps complet est de treize personnes. Six d'entre elles – soit près de la moitié – sont mises à disposition par les sections membres les plus riches ou les plus impliquées : trois par le parlement français, une par le parlement canadien, une par l'Assemblée nationale du Québec et une par le parlement de la Fédération Wallonie-Bruxelles. Les autres membres sont titulaires d'un contrat à durée indéterminée.

J'ajouterai, pour être complet, que le secrétaire général administratif adjoint est actuellement le greffier du parlement de la Fédération Wallonie-Bruxelles ; il se rend environ une fois par mois à Paris, où se tiennent des réunions de coordination. Enfin, l'Assemblée nationale du Québec finance chaque année la mise à disposition d'un stagiaire académique pendant six mois.

M. Jean-René Marsac, rapporteur. Quelle est l'évolution constatée au cours des dernières années en termes de personnel ?

M. Didier Le Bot. Le nombre de personnels payés par l'APF a diminué de deux unités depuis deux ans – deux unités sur treize, cela représente un effort conséquent. Un conseiller parti à la retraite n'a pas été remplacé, non plus qu'une secrétaire démissionnaire.

J'en viens à ce qui a été fait depuis deux ans afin de structurer et dynamiser l'action de l'APF. Dès son arrivée, il y a deux ans, le nouveau secrétaire général parlementaire, M. Pascal Terrasse, a eu la volonté d'« avancer avec un horizon de travail », ce qui, concrètement, a consisté à rédiger et faire adopter un cadre stratégique – une première pour l'APF – pour les années 2014 à 2018. Ce cadre fixe des objectifs, le principal étant de faire mieux avec autant, et expose les moyens de les atteindre. Il est sous-tendu par une double volonté : d'une part, desserrer la contrainte financière, d'autre part, rechercher une meilleure implication de l'APF dans les relations internationales.

Pour dégager une marge de manœuvre sur le plan financier, nous avons réalisé des économies de fonctionnement – j'ai déjà évoqué celles relatives au personnel –, mais aussi développé trois moyens plus originaux. Il s'agit, pour commencer, de la signature, en début d'année, d'un nouvel accord financier avec l'OIF. Cet accord, longuement négocié, s'est voulu gagnant-gagnant. Il présente une triple caractéristique. Tout d'abord, il confirme le maintien du montant de la dotation de l'APF à un niveau similaire à celui des années

précédentes, à savoir 850 000 euros, alors même que l'OIF subissait une baisse très importante des contributions budgétaires de la part des États membres. Cela constitue une grande marque de confiance. Ensuite, cet accord garantit une fongibilité des crédits au sein d'une enveloppe globale. Jusqu'en 2015, l'APF signait chaque année cinq protocoles financiers avec l'OIF, concernant cinq programmes différents, dont le programme Noria. Avec ce nouveau protocole désormais unique, l'APF se voit accorder une souplesse de gestion permise par la fongibilité des crédits au sein d'une enveloppe globale. Le SGP a souhaité arrêter la segmentation des budgets et privilégier la transversalité. L'objectif était de casser les silos : ainsi, l'APF pourra, en cours d'année, redéployer et modifier la répartition des crédits afin de mettre en œuvre ses programmes et actions de manière performante et s'adapter à l'évolution de la situation internationale – par exemple, le redéploiement d'un programme rendu impossible par l'expansion de l'épidémie de fièvre Ebola ou la nécessité de consacrer un séminaire à une thématique revêtant un caractère prioritaire. Le programme de coopération parlementaire sera adopté par le bureau d'hiver de l'APF après concertation préalable avec l'OIF.

Le deuxième moyen de desserrer la contrainte financière a consisté à introduire une politique d'évaluation. Le contrôle exercé par l'OIF sur l'utilisation des dotations octroyées était essentiellement un contrôle *a posteriori* et comptable. M. Pascal Terrasse a souhaité y ajouter une évaluation qualitative : pourquoi une action est-elle réalisée, à quoi sert-elle et vaut-elle vraiment ce qu'elle coûte ? L'efficacité de cette politique d'évaluation passe par une démarche en amont, consistant à se fixer des objectifs. Les progrès se mesurent notamment à l'aide d'indicateurs divers, qualitatifs et quantitatifs, dont le choix et l'usage approprié sont bien évidemment déterminants. L'OIF est d'autant plus intéressée par cette démarche qu'elle s'efforce elle-même de mettre en place une démarche similaire, fondée sur la gestion axée sur les résultats (GAR). D'ores et déjà, le SGP a souhaité une meilleure lisibilité et transparence dans l'adoption du budget, qui incluait pour la première fois en 2015 une programmation complète et détaillée des actions.

Le troisième moyen d'obtenir une marge de manœuvre financière réside, plus classiquement, dans la recherche d'une meilleure synergie et de partenariats. Outre le partenariat avec l'OIF que j'ai déjà évoqué, nous en avons signé trois autres à Berne : un avec l'Association des secrétaires généraux des parlements francophones (ASGPF), un avec l'Association des ombudsmans et médiateurs de la francophonie (AOMF), et un avec la State University of New York (SUNY), qui est un opérateur de la United States Agency for International Development (l'USAID, Agence des États-Unis pour le développement international) – SUNY ayant pris en charge une grande partie des actions que nous avons conduites en Côte d'Ivoire. C'est une manière pour nous de mettre en valeur l'expertise francophone dans un univers que l'on pourrait croire *a priori* exclusivement anglophone.

D'autres partenariats sont en cours de négociation, par exemple avec le parlement panafricain ou le Programme des Nations unies pour le développement (PNUD). L'idée est de trouver des financements extérieurs ou d'agir en synergie. Nous le faisons déjà avec l'université Senghor d'Alexandrie pour des séminaires de formation organisés chaque année au bénéfice de fonctionnaires parlementaires : nous fournissons des intervenants parlementaires ou fonctionnaires, tandis que l'université fournit des intervenants universitaires.

L'APF ne souhaite pas renoncer au renforcement de sa présence sur la scène internationale, et s'est pour cela fixé trois objectifs. Le premier consiste à assumer une solidarité avec les pays en sortie de crise : l'APF a, au cours de ces dernières années, développé des programmes multilatéraux de développement, considérant que lorsqu'un pays revient vers la démocratie, c'est le moment de l'aider. Les besoins en la matière sont tellement importants que l'APF ne peut agir seule : elle va donc s'efforcer de jouer un rôle

de coordination entre ce qu'elle peut elle-même apporter, et ce que ses membres peuvent apporter.

Le processus est le suivant : lorsqu'un pays sortant de crise souhaite être aidé et s'adresse pour cela à l'APF, nous mettons sur pied, conjointement avec l'Association des secrétaires généraux des parlements francophones, une mission d'évaluation dont nous tirons un rapport d'évaluation, mais aussi et surtout des propositions d'action très concrètes – généralement une trentaine. Lors de la session suivante, nous exposons le rapport à nos membres en précisant la part que nous allons assumer et en leur demandant ce qu'ils peuvent faire de leur côté. De tels plans de développement ont été réalisés au profit de la Côte d'Ivoire ; le Mali et Madagascar en bénéficient actuellement et, demain, Haïti, le Burundi, le Burkina Faso pourraient également en profiter.

Le deuxième objectif consiste à renforcer notre action politique dans la gestion de crise et l'accompagnement des transitions. Là encore, nous devons nous appuyer considérablement sur l'OIF, en lui faisant comprendre qu'en cas de crise, toute mission de contact doit automatiquement comprendre un parlementaire – pour cela, le SGP est très attentif à une collaboration optimale avec la nouvelle secrétaire générale de l'OIF, Mme Michaëlle Jean. Nous avons ainsi obtenu qu'un parlementaire soit intégré à la mission de contact envoyée au moment où a éclaté la crise du Burkina Faso – qui symboliquement, avait commencé par l'incendie de son assemblée nationale.

Nous demandons également à être associés aux missions d'observation électorale initiées par l'OIF. Nous n'avons pas les moyens de mettre sur pied nos propres missions d'observation, mais l'APF souhaite jouer un rôle grandissant au sein de ces missions, notamment en réclamant d'en assumer plus fréquemment les présidences. Là encore, l'idée est d'insuffler le réflexe d'une présence parlementaire au sein des missions de l'OIF.

Le troisième objectif de l'APF consiste à faire davantage entendre sa voix dans les grands débats internationaux. Nous nous efforçons de calquer nos travaux sur l'agenda international. Ainsi, dans la perspective de la COP21, nous avons suscité l'adoption d'une déclaration des parlements francophones ; d'une manière générale, nous nous efforçons régulièrement de susciter des prises de position communes sur des sujets d'actualité, telle l'abolition de la peine de mort. Afin d'être plus présente dans les grandes réunions internationales, l'APF prend en charge, lorsque le secrétaire général parlementaire ne s'y rend pas, 50 % des frais liés au déplacement et à l'hébergement de son représentant auxdites réunions, le solde étant laissé à la charge de la section concernée.

Vous le voyez, l'APF dispose de moyens limités. La possibilité d'augmenter ses ressources propres semblant aujourd'hui difficile, nous devons faire preuve d'imagination et d'ouverture pour agir plus efficacement. C'est ce à quoi l'équipe dirigeante, au premier chef le secrétaire général parlementaire Pascal Terrasse, s'efforce de répondre en mettant en avant les notions de transversalité, de responsabilité et de synergie.

Le soutien de la France est primordial. Une diminution de ce soutien déséquilibrerait fortement le fonctionnement de l'APF et aurait des conséquences très négatives sur sa capacité à remplir ses missions. Le président Abdou Diouf aimait à répéter que les Français ne savaient pas encore tout ce qu'ils pouvaient offrir à la francophonie, ni surtout tout ce que la francophonie pouvait leur offrir. Il espérait que viendrait un jour où il serait évident pour un Français de déclarer son amour pour celle-ci « sans crainte de paraître réac ou ringard ». Force est en effet de constater que la francophonie n'est pas un thème très populaire en France. Mon dernier message sera donc le suivant : il faut continuer à nous aider. Cela ne coûte pas très cher, car nous sommes une petite structure, mais ce que l'APF apporte à la démocratie parlementaire est irremplaçable.

M. Jean-René Marsac, rapporteur. Voilà un brillant plaidoyer *pro domo* !

Pouvez-vous nous préciser comment fonctionne le fonds d'aide aux activités associatives francophones ?

Sur le plan budgétaire, il semble que votre budget prévisionnel 2015 prévoie une nouvelle répartition entre programmes spécifiques et frais de gestion, qui vont passer respectivement de 50-50 à 70-30 – un renversement de tendance qui, à première vue, ne semble pas évident à mettre en œuvre. Cela s'explique-t-il par le contenu des programmes d'action et des frais de gestion, notamment les missions et déplacements ? Vous avez évoqué l'évolution des dépenses de personnel, mais je pense que le budget Missions et déplacements est forcément important. Bref, quel est votre regard sur cette évolution budgétaire ?

M. Didier Le Bot. L'idée qui a présidé à la création, en 2003, du fonds d'aide aux activités associatives francophones était de faire financer par des contributions volontaires des associations ayant des objectifs francophones. Or, on s'est aperçu à l'usage que seule la section belge alimentait ce fonds, et qu'elle prenait donc la main sur sa répartition. Au vu de cet échec, nous avons estimé que le plus simple était de supprimer ce fonds. La décision en a été annoncée lors de la dernière session et il n'y aura donc pas de mouvement sur cette ligne en 2015. Quant au fonds, il sera officiellement supprimé lors du bureau de février 2016, et acte sera pris de l'échec de la tentative de mise en place d'une solidarité associative francophone.

M. Jean-René Marsac, rapporteur. Était-ce la seule manière de faire participer des associations à vos travaux ? N'y a-t-il pas aujourd'hui d'autre opérateur associatif ?

M. Didier Le Bot. Nous n'en avons pas pour le moment, et nos moyens budgétaires ne nous permettent pas de répondre sur nos fonds propres à des demandes émanant d'associations.

Pour ce qui est de la nouvelle répartition des frais de gestion, le passage de 50-50 à 70-30 va se faire grâce à la réduction d'effectifs de deux unités : l'économie ainsi réalisée va nous permettre d'augmenter les dépenses consacrées à nos actions.

Enfin, en ce qui concerne la maîtrise de nos déplacements, nous sommes en grande partie tributaires des destinations de nos déplacements. Ainsi, en 2015, lorsque la session se tenait à Berne et le bureau à Clermont-Ferrand, nous avons été en mesure d'augmenter très sensiblement nos actions de coopération, le coût des déplacements étant très faible. Ce sera le contraire l'année prochaine, avec une session à Madagascar – où se tiendra également le sommet de la Francophonie – et un Bureau au Cambodge : dans ces conditions, nos frais de déplacement vont atteindre des sommes plus conséquentes, et nous devons réduire d'autant le montant d'autres postes.

Toutefois, il est à noter que nous nous efforçons systématiquement de réduire les coûts, notamment en réduisant le nombre de membres du secrétariat général présents à nos séminaires et réunions institutionnelles. Alors que trois membres du secrétariat général parlementaire étaient jusqu'alors présents à la commission des affaires parlementaires, il n'y en a plus qu'un désormais. De même, pour limiter les frais de déplacement, nous nous efforçons de regrouper deux activités attribuées à un même conseiller : ainsi peut-il être demandé à celui-ci d'assurer conjointement en un lieu donné la formation des députés et l'organisation d'une réunion de commission.

M. Jean-René Marsac, rapporteur. Je vous remercie pour votre intervention.

SOMMAIRE DES ANNEXES

ANNEXE I : L'ORGANISATION INTERNATIONALE DE LA FRANCOPHONIE (OIF), SES INSTANCES ET SON RÉSEAU ..	247
ANNEXE II : LE COMMONWEALTH, SES INSTANCES ET SON RÉSEAU ..	253
ANNEXE III : L'OPÉRATEUR ORGANISATION INTERNATIONALE DE LA FRANCOPHONIE (OIF)	257
ANNEXE IV : L'AGENCE UNIVERSITAIRE DE LA FRANCOPHONIE (AUF)	261
ANNEXE V : L'UNIVERSITÉ SENHOR D'ALEXANDRIE	267
ANNEXE VI : TV5 MONDE	269
ANNEXE VII : L'ASSOCIATION INTERNATIONALE DES MAIRES FRANCOPHONES (AIMF)	273
ANNEXE VIII : L'ASSEMBLÉE PARLEMENTAIRE DE LA FRANCOPHONIE (APF)	275
ANNEXE IX : LA FONDATION ALLIANCE FRANÇAISE ET LES ALLIANCES FRANÇAISES	279

ANNEXE I : L'ORGANISATION INTERNATIONALE DE LA FRANCOPHONIE (OIF), SES INSTANCES ET SON RÉSEAU

À la suite de la Conférence de Niamey de février 1969, proclamant un objectif de coopération culturelle et technique entre pays liés par l'usage de la langue française « *dans le respect de la souveraineté des États, des langues [et des] cultures* » de chacun, la Charte du 20 mars 1970 a créé l'Organisation internationale de la Francophonie – ainsi dénommée depuis 1998 – en instituant une Agence de coopération culturelle et technique (ACCT), qui, au fil des transformations de l'Organisation institutionnelle, sera confirmée comme son principal opérateur et prendra également le titre d'OIF en 2005 (*cf.* annexe III).

L'OIF regroupe aujourd'hui **80 États et gouvernements**, dont 54 membres, 23 observateurs et 3 associés, représentant plus de 900 millions d'habitants sur les cinq continents. Tous ces États ont en commun d'être soumis aux mêmes obligations sur le plan linguistique. Ainsi, le français doit être enseigné et être présent dans les médias.

L'Organisation et ses opérateurs ont bien pour finalité la promotion de la langue française mais aussi, plus largement, de l'espace francophone, de sa culture, de ses « valeurs partagées » et de son influence diplomatique, politique et économique.

Adoptée en novembre 2000, la « Déclaration de Bamako » est le texte normatif et de référence de la Francophonie concernant la langue et les valeurs au cœur de ses institutions. Elle dote la Francophonie de moyens d'action, et notamment de pouvoirs de sanction, en cas de rupture de la légalité démocratique ou de violation grave des droits de l'homme dans un de ses pays membres.

En 2004, de nouvelles missions stratégiques sont assignées à l'Organisation dans le double mandat qui lui est imparti d'**acteur des relations internationales et d'espace de solidarité et de coopération**. Ses objectifs fondamentaux sont ainsi :

- l'instauration et développement de la démocratie ;
- la prévention, gestion et règlement des conflits, et soutien à l'État de droit et aux droits de l'Homme ;
- l'intensification du dialogue des cultures et des civilisations ;
- le rapprochement des peuples par leur connaissance mutuelle ;
- le renforcement de leur solidarité par des actions de coopération multilatérale en vue de favoriser l'essor de leurs économies ;
- et la promotion de l'éducation et de la formation.

Enfin, en **2005, la Charte révisée de la Francophonie** a redéfini ses instances compétentes et leurs objectifs.

I. LES INSTITUTIONS DE L'OIF

- **Les instances de direction :**

– La *Conférence ou Sommet des chefs d'État et de gouvernement des pays ayant le français en partage* définit les orientations de la Francophonie de manière à assurer son rayonnement dans le monde, dans un cadre stratégique décennal. Elle se réunit tous les deux ans.

– La *Conférence ministérielle de la Francophonie* a pour mission de veiller à l'exécution des décisions arrêtées lors d'un sommet et de préparer le sommet suivant. Elle se prononce sur les grands axes de l'action multilatérale francophone.

– Le *Conseil permanent de la Francophonie*, composé de représentants des chefs d'État et de gouvernement et présidé par le Secrétaire général de la Francophonie, est l'instance chargée de la préparation et du suivi du sommet, sous l'autorité de la Conférence ministérielle. Il veille à l'exécution des décisions de cette dernière, examine les prévisions budgétaires et rapports financiers de l'opérateur OIF.

- Parmi les institutions permanentes de la Francophonie, il faut également compter la Conférence des ministres de l'éducation des pays ayant le français en partage (*Confémen*) et la Conférence des ministres de la Jeunesse et des sports des pays ayant le français en partage (*Conféjes*).

- **L'Assemblée consultative :**

Créée en 1967, l'AIPLF (Association internationale des parlementaires de langue française), devenue Assemblée parlementaire de la Francophonie (APF) en 1998, s'est vue reconnaître le statut d'« *Assemblée consultative de la Francophonie* ».

- **Le Secrétaire général de la Francophonie :**

En 1995, il a été décidé d'élire un Secrétaire général (pour des mandats de 4 ans) qui constitue la « *clé de voûte* » du fonctionnement institutionnel de l'OIF. Placé sous l'autorité des seules instances de la Francophonie, il en est le représentant officiel et fait le lien entre elles et l'Agence-OIF qui assure son secrétariat technique et opérationnel. Il est aussi le représentant légal de cet organisme, mais délègue cette responsabilité à l'Administrateur nommé pour le gérer. Il est également représenté dans les instances des autres opérateurs.

La Secrétaire générale – Mme Michaëlle Jean depuis novembre 2014 – propose aux instances de la Francophonie les axes prioritaires de l'action francophone multilatérale conformément aux orientations du Sommet et en concertation avec les opérateurs directs. Elle est corrélativement chargée de veiller à l'harmonisation des programmes et des actions de ces derniers et à leur cohésion avec les orientations données par la Francophonie. À cette fin, elle préside un *Conseil de coopération*, qui réunit l'Administrateur de l'OIF, les responsables des opérateurs ainsi que de l'APF.

Un *Haut Conseil de la Francophonie* est placé auprès du Secrétaire général depuis 2004.

- **Les commissions :**

Le Conseil permanent de la Francophonie (CPF) a également un rôle d'animateur, de coordonnateur et d'arbitre dans la déclinaison stratégique des grands axes de l'action multilatérale francophone et dans l'élaboration des programmes opérationnels de ses organismes. Il dispose à cet effet des quatre commissions suivantes :

- la commission administrative et financière ;
- la commission de coopération et de programmation (CCP) ;
- la commission politique a été particulièrement développée par l'ancien Secrétaire général Abdou Diouf. Elle définit les missions d'observation d'élections locales, d'aide en amont des processus électoraux et d'assistance dans les situations de crise dans les pays qui en font la demande ;
- la commission économique a pris une importance nouvelle à partir du sommet de Kinshasa de 2012 où l'on a décidé de donner corps à une stratégie économique pour la Francophonie.

● **Des organes d'appui :**

Indépendamment des 5 bureaux régionaux installés par l'opérateur OIF, l'Organisation institutionnelle compte 4 *représentations permanentes* lui offrant une plus grande visibilité sur la scène internationale :

- à Addis-Abeba, auprès de l'Union Africaine et de la Commission économique de l'Afrique de l'ONU ;
- à Bruxelles, auprès de l'Union européenne ;
- à New York et à Genève, auprès des Nations unies.

II. LES OPÉRATEURS DE L'OIF

La Charte révisée le 23 novembre 2005 à Antananarivo définit les rôles des instances compétentes de la Francophonie et de son opérateur principal et cite ses quatre opérateurs directs. (*Les annexes suivantes présentent chacun d'entre eux.*)

● Créée en 1970, l'Agence de Coopération culturelle et technique (ACCT) a pris le titre d'**Organisation internationale de la Francophonie (OIF)** en 2005.

Principal opérateur de la Francophonie, doté de la personnalité juridique, l'OIF apparaît comme son rouage exécutif, sous l'autorité du Secrétaire général et la direction de son Administrateur. Organisation intergouvernementale multilatérale, dotée de la personnalité juridique, elle intervient dans différents domaines (éducation et formation, culture, sciences et techniques, agriculture, communication, droit, environnement, énergie et développement).

● Sous la tutelle de l'Organisation, les quatre autres opérateurs directs de la Francophonie ont des champs de compétences et d'expertise spécialisés. **Il s'agit de l'Agence universitaire de la Francophonie, de l'Université Senghor d'Alexandrie, de l'Association internationale des maires francophones et de TV5 Monde.**

Le Secrétaire général de la Francophonie est censé « *veiller à l'harmonisation des programmes et actions de l'OIF, de l'APF, des opérateurs directs et des conférences ministérielles permanentes* », notamment par le Conseil de coopération précité.

● Même s'ils ne sont pas cités par la Charte de 2005 parmi les institutions de la Francophonie, d'autres organismes agissent aussi officiellement en faveur de la Francophonie multilatérale :

– l’opérateur OIF est ainsi allié au **Forum francophone des affaires**. Celui-ci fédère les acteurs économiques de ces pays. Au point d’intersection des domaines politiques et économiques, le FFA facilite le développement des relations et des échanges entre acteurs économiques publics et privés.

– on peut également citer le **Groupe des ambassadeurs francophones, le Conseil international des radios-télévisions d’expression française (CIRTEF)** ou le **Comité international des Jeux de la Francophonie (CIJF)**.

III. LE PLAN STRATÉGIQUE DE L’OIF

Lors du Sommet de Dakar en novembre 2014, les chefs d’État et de gouvernement ont adopté un nouveau **Cadre stratégique de la Francophonie pour 2015-2022**.

Celui-ci a pour but d’orienter l’action de la Francophonie autour de **quatre objectifs globaux** :

– accroître le rayonnement international et le développement de l’usage de la langue française ;

– renforcer le rôle et la place de la Francophonie sur la scène internationale pour améliorer le multilatéralisme et la gouvernance mondiale ;

– renforcer le rôle des femmes et celui des jeunes en tant que vecteurs de paix et acteurs de développement ;

– soutenir l’innovation et la créativité au service de l’économie dans une perspective de développement durable.

Ces objectifs globaux apportent une dimension transversale aux **quatre « missions » fondamentales** de la Francophonie retenues par le Cadre stratégique :

– 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.

Croisant ces missions et les objectifs globaux, *huit objectifs stratégiques* ont été définis. Ils s’imposent également aux autres opérateurs directs et aux conférences ministérielles permanentes.

<p>Objectif stratégique 1 <i>Valoriser l’usage et l’influence de la langue française dans un contexte de diversité linguistique et culturelle</i></p>	<p>La Francophonie agit pour accroître l’usage et l’influence de la langue française à travers toutes ses dimensions géopolitique, culturelle, éducative, économique, médiatique, scientifique, technique et sportive, tout en assurant la promotion des valeurs francophones. Cette action doit permettre de consolider le rayonnement international de la langue française, en particulier au sein des instances internationales ainsi que des organisations régionales et sous-régionales, et de favoriser un ancrage harmonieux dans le contexte de diversité culturelle et linguistique, en relation avec les langues nationales et locales ainsi qu’avec les autres langues internationales.</p>
--	--

<p>Objectif stratégique 2 <i>Renforcer l'ancrage de la culture dans les stratégies de développement et accroître l'engagement des jeunes et des femmes dans la création artistique, culturelle et numérique</i></p>	<p>Conformément à la Convention sur la protection et la promotion de la diversité des expressions culturelles de l'Unesco (2005), l'action de la Francophonie pour la diversité et le développement culturels repose sur l'intégration de la culture dans les stratégies de développement, sur l'appui à la mise en œuvre et au renforcement des politiques et industries culturelles, et l'accroissement de la participation des jeunes et des femmes à l'économie de la culture, en tenant compte de leurs besoins, en stimulant la création d'emplois et en leur permettant de bénéficier de meilleures possibilités de création et de diffusion des œuvres artistiques, culturelles et numériques.</p>
<p>Objectif stratégique 3 <i>Contribuer au renforcement de la gouvernance démocratique, des droits de l'Homme, de l'État de droit et du rôle de la société civile</i></p>	<p>La Francophonie agit pour assurer le plein respect de la Déclaration de Bamako (2000) et de celle de Saint-Boniface (2006) par la promotion des valeurs démocratiques, des droits de l'Homme et du dialogue des cultures, le renforcement des capacités des institutions publiques, au premier rang desquelles les parlements, ainsi que de la société civile au service d'une bonne gouvernance démocratique, et par le soutien à la décentralisation et à la démocratie locale.</p>
<p>Objectif stratégique 4 <i>Contribuer à la prévention et à la gestion des conflits, à l'accompagnement des transitions et à la consolidation de la paix</i></p>	<p>La Francophonie se fonde également sur ces deux textes fondamentaux pour jouer un rôle de facilitation et de médiation dans la prévention et la résolution des conflits, et accompagner, de manière intégrée, les sorties de crise dans le but de consolider durablement la paix, la sécurité et la stabilité démocratique, et ainsi améliorer les conditions de vie des populations.</p>
<p>Objectif stratégique 5 <i>Renforcer l'accès des filles et des garçons à une éducation et à une formation de qualité en vue de l'insertion professionnelle et citoyenne</i></p>	<p>La Francophonie accompagne l'élaboration et le déploiement des politiques éducatives et de formation en se fondant sur l'équité et la qualité, en phase avec les besoins des marchés du travail et les demandes de participation citoyenne des jeunes, femmes et hommes, et dans une perspective d'éducation au développement durable. Elle met les technologies de l'information et de la communication au service des innovations pédagogiques et de l'économie du savoir.</p>
<p>Objectif stratégique 6 <i>Faciliter la circulation des savoirs, l'innovation et la mobilité des jeunes étudiants, chercheurs, créateurs et entrepreneurs</i></p>	<p>La Francophonie soutient la mobilité des jeunes étudiants, chercheurs, créateurs et entrepreneurs, femmes et hommes, au sein de son espace ainsi que la mise en réseaux des universités afin de permettre la circulation et l'échange de savoirs, de talents, d'expériences et d'innovations. La Francophonie se mobilise pour répondre à l'enjeu essentiel des cours en ligne ouverts et massifs afin de soutenir une offre diversifiée et de qualité en langue française.</p>
<p>Objectif stratégique 7 <i>Contribuer à l'élaboration et à la mise en œuvre du Programme de développement pour l'après 2015 et des Objectifs du développement durable</i></p>	<p>La Francophonie est force de propositions dans l'élaboration Programme de développement pour l'après 2015 et les Objectifs du développement durable et engagée activement dans leur mise en œuvre autour de ses priorités : intégration de la composante culturelle du développement durable, transition énergétique et énergie durable pour tous, lutte contre les dérèglements climatiques, nouveaux modes de production et de consommation durables, emploi durable des femmes et des jeunes. Une telle approche se fonde nécessairement sur une gouvernance internationale, régionale et nationale respectueuse de la démocratie et des droits de l'Homme.</p>
<p>Objectif stratégique 8 <i>Soutenir une croissance durable et inclusive qui favorise le bien-être des populations, la prospérité et la création d'emplois en particulier pour les femmes et les jeunes</i></p>	<p>La Francophonie soutient une croissance durable, inclusive et respectueuse de l'environnement naturel, dans le cadre d'une économie humaniste, favorisant l'amélioration des conditions de vie et la création d'emplois en particulier pour les femmes et les jeunes, notamment en favorisant l'entrepreneuriat. Elle agit pour renforcer la coopération économique dans l'espace francophone afin d'en faire un espace privilégié de prospérité et de solidarité.</p>

Enfin, le cadre stratégique énonce que « *compte tenu à la fois du grand nombre de pays francophones parmi les moins avancés et en développement se trouvant en Afrique et en même temps des potentialités démographiques de ce continent pour l'avenir de la langue française, l'Afrique est considérée comme une zone d'intervention prioritaire de la Francophonie.* »

ANNEXE II : LE COMMONWEALTH, SES INSTANCES ET SON RÉSEAU

Note du Ministère des Affaires étrangères et du développement international

I. LES INSTITUTIONS DU COMMONWEALTH

Le sommet de chefs de gouvernement, *Commonwealth Head of Government Meeting* (CHOGM), est l'unique forum de discussion des membres de gouvernement sur les questions relatives à l'organisation du Commonwealth. Il est l'instance de décision de l'organisation du Commonwealth. En revanche, ses décisions ne sont pas contraignantes pour les États.

Tous les deux ans, les chefs de gouvernement de tous les États membres se réunissent pour discuter et s'accorder sur des politiques et initiatives communes. Depuis 1971, le sommet est organisé par un pays membre en collaboration avec le Secrétariat du Commonwealth. Ainsi les sujets mis à l'honneur varient d'une réunion à l'autre en fonction du pays hôte.

En parallèle de cette réunion, les associations non-gouvernementales et inter-gouvernementales rattachées au Commonwealth organisent des rencontres et établissent leurs plans d'action qui viennent compléter les déclarations officielles du CHOGM.

Après la cérémonie d'ouverture et les rencontres formelles, les chefs de gouvernement se retrouvent dans un cadre informel qui est l'occasion d'échanger les points de vue autant de sujets que les questions de paix et de sécurité internationale, la bonne gouvernance, le développement durable, la dette des États, l'éducation, la démocratie, l'environnement, l'égalité des sexes, la santé, les droits de l'homme, les technologies pour l'information et les télécommunications, le droit, le commerce multilatéral, les questions relatives aux petits États et les affaires relatives à la jeunesse. Lors de ces « *retreats* » les décisions sont souvent prises par consensus et de nombreuses initiatives du Commonwealth ont émergé de ces réunions.

À l'issue du CHOGM, une déclaration des chefs de gouvernement est publiée. Les principales décisions concernant les objectifs, les domaines d'action du Commonwealth et la création de nouveaux organes sont inscrites dans ce document.

Les CHOGM sont en général précédés de rencontre entre représentants de la société civile des pays membres. Sont ainsi organisés un forum des femmes, un forum des jeunes et un forum des affaires.

- **Les rencontres interministérielles**

De nombreuses rencontres interministérielles permettent de réunir les ministres sur des sujets particuliers. Les décisions importantes concernant l'action du Commonwealth dans les domaines en question sont prises au cours de ces réunions et sont rendues publiques dans un communiqué de presse.

Le calendrier des réunions interministérielles n'est pas régulier, à l'exception de celui des ministres des finances qui se réunissent tous les ans. La réunion des Ministres des Finances permet d'établir les conclusions qui sont ensuite adressées à la Banque Mondiale et au Fonds Monétaire International.

Ainsi, la position des pays du Commonwealth sur les sujets de politique internationale n'est pas formellement définie, mais les discussions interministérielles favorisent le consensus entre ses pays sur les sujets d'actualité.

- **Le Groupe d'action ministériel du Commonwealth**

Le Groupe d'action ministériel du Commonwealth (GAMC) est un groupe fondé sur le principe de l'alternance et formé de neuf ministres des Affaires étrangères. Il se réunit au besoin pour discuter de menaces graves et persistantes pour la démocratie dans des pays du Commonwealth.

Il a été créé en 1995, lors de la Réunion des chefs de gouvernement des pays du Commonwealth, à Auckland, en Nouvelle-Zélande. Il est l'aboutissement d'une initiative canadienne visant à doter le Commonwealth d'un mécanisme intergouvernemental de haut niveau lui permettant d'intervenir face à des violations graves de la Déclaration de Harare de 1991. Lors du Sommet du Commonwealth de 2011, il s'est vu confier un mandat élargi, après que les dirigeants ont convenu de renforcer sa capacité à s'attaquer à des violations graves ou persistantes des valeurs politiques du Commonwealth. La composition du GAMC se renouvelle tous les deux ans.

- **Le Secrétariat du Commonwealth**

Le Secrétariat du Commonwealth est l'organe institutionnalisé du Commonwealth. Il favorise la coopération entre les États membres et diffuse les informations relatives aux intérêts partagés. Il appuie les États membres dans l'organisation des rencontres importantes, dont le sommet des chefs de gouvernement tous les deux ans.

En outre, il joue une fonction de coordination des différentes activités du Commonwealth et contribue au développement économique et social des pays membres par l'intermédiaire du fonds de coopération technique du Commonwealth (*Commonwealth Fund for Technical Cooperation* ou CFTC). Le CFTC soutient les efforts des pays membres en développement afin d'accélérer le rythme de leur croissance économique. Il apporte les compétences techniques manquantes ou insuffisantes aux gouvernements concernés et assure le suivi des programmes de formation dans les secteurs considérés comme les piliers du développement économique.

II. LES TROIS ORGANISATIONS INTERGOUVERNEMENTALES DU COMMONWEALTH

- **Le Secrétariat du Commonwealth (*The Commonwealth Secretariat*)**

Il participe à la mise en œuvre des projets approuvés par le sommet des chefs de gouvernement en apportant une assistance technique – par le CFTC – des conseils et un appui à la politique de développement.

Le Secrétariat se veut un partenaire de confiance pour tous les membres du Commonwealth : une force pour la paix, la démocratie, l'égalité, la bonne gouvernance ; un catalyseur pour la construction collective globale ; une aide pour le développement durable et l'éradication de la pauvreté.

Il dispose de 270 personnels et d'un budget annuel de 50 M£.

- **La Fondation du Commonwealth (*The Commonwealth Foundation*)**

Elle aide les organisations de la société civile qui promeuvent la démocratie, le développement culturel et l'ouverture aux autres cultures. Elle est composée d'un comité des gouverneurs représentant les États qui financent la fondation. Son siège est à Londres.

- ***The Commonwealth of Learning***

Cette organisation encourage le développement et le partage des savoirs et de l'éducation à distance. Son siège est à Burnaby (Canada).

III. ASSOCIATIONS RATTACHÉES AU COMMONWEALTH

Le Commonwealth compte également de nombreuses associations (plus d'une centaine), souvent créées à l'initiative d'organisation de la société civile des États membres. Depuis quelques années, le Secrétariat du Commonwealth cherche à améliorer la coordination avec ces associations, sur lesquelles il n'exerce pas de contrôle formel. Il a mis en place un système d'accréditation qui permet à ces organisations de participer au Sommet du Commonwealth et d'utiliser le logo de l'organisation. Elles doivent pour cela :

- respecter les valeurs fondamentales proclamées par les déclarations du Commonwealth,

- avoir une composition représentative des pays membres et ouvrir leur adhésion à l'ensemble des membres du Commonwealth,

- faire preuve de transparence dans la conduite de leurs activités.

70 associations sont accréditées à ce jour. Les deux principales sont :

- *Le Commonwealth Enterprise and Investment Council*

Association créée en juillet 2014 et héritière du Commonwealth Business Council, elle vise à favoriser le commerce et l'investissement à l'intérieur du Commonwealth et à multiplier les échanges entre gouvernements et entreprises. Elle appuie les États membres dans leur recherche d'investisseurs et les conseille pour l'amélioration de l'environnement des affaires. Elle concentre son action sur le climat des affaires, le financement des infrastructures, la place des femmes et des jeunes dans l'entreprise et le soutien aux PME.

- *La Commonwealth Parliamentary Association*

Cette association permet d'entretenir des liens entre les parlementaires des pays membres par une réunion annuelle, l'organisation de visites croisées et la mise en place de programmes de coopération.

ANNEXE III : L'OPÉRATEUR ORGANISATION INTERNATIONALE DE LA FRANCOPHONIE (OIF)

La Charte du 20 mars 1970 a officiellement donné naissance à l'Organisation internationale de la Francophonie en créant **son principal opérateur, l'Agence de Coopération culturelle et technique (ACCT) qui a également pris le titre d'OIF en 2005** avec la signature de l'actuelle Charte de la Francophonie.

Sous l'autorité de la Secrétaire générale de la Francophonie et la direction de son Administrateur, l'OIF apparaît comme **l'organe exécutif de la Francophonie**.

Dotée de la personnalité juridique, elle dispose de la capacité pour contracter, acquérir des biens, ester en justice, passer tout acte nécessaire à la poursuite de ses objectifs et collaborer avec les autres organisations internationales.

Il s'agit d'une organisation intergouvernementale multilatérale chargée du secrétariat des instances de la Francophonie, mais surtout de la mise en œuvre de la coopération francophone décidée par celles-ci. Elle intervient à ce titre dans de nombreux domaines (éducation et formation, culture, sciences et techniques, agriculture, communication, droit, environnement, énergie et développement).

Le soutien à la démocratie dans les pays francophones figure aussi parmi les missions de l'OIF, par des missions d'observation électorale, ainsi que d'accompagnement et de conciliation.

I. SON ORGANISATION ET SON FONCTIONNEMENT

- **Le Conseil permanent de la Francophonie (CPF)**

Faisant partie des instances dirigeantes de la Francophonie (*cf.* annexe I), et présidé par la Secrétaire générale de la Francophonie, le CPF a non seulement pour mission de veiller à l'exécution des décisions prises par la Conférence ministérielle, mais influe aussi directement sur le fonctionnement et l'action de l'opérateur OIF :

- il examine ses rapports financiers et prévisions budgétaires ;
- il adopte le statut de son personnel et son règlement financier ;
- et, en s'appuyant sur les travaux de ses quatre commissions ⁽¹⁾, il coordonne et arbitre la déclinaison stratégique des grands axes de l'action multilatérale francophone ;
- examine et approuve les projets de programmation de l'OIF et des autres opérateurs ;
- et procède aux évaluations des programmes mis en œuvre.

- **La Secrétaire générale de la Francophonie**

La Secrétaire générale – Mme Michaëlle Jean depuis novembre 2014 – est le représentant légal de l'OIF et la dirige. Elle en nomme le personnel et ordonne les dépenses. Ces responsabilités peuvent être déléguées à l'Administrateur nommé pour la gérer.

(1) *La commission politique, la commission économique, la commission de coopération et de programmation et la commission administrative et financière.*

La Secrétaire générale est, en particulier, chargée de veiller à l'harmonisation des programmes et des actions de l'OIF et des opérateurs directs et leur cohésion avec les orientations données par la Francophonie.

- **L'Administrateur**

Nommé pour quatre ans renouvelables par le Secrétaire général, après consultation du CPF, l'Administrateur est chargé d'exécuter, d'animer et de gérer la coopération intergouvernementale multilatérale, ainsi que d'assurer, sous son autorité, la gestion des affaires administratives et financières.

Secrétaire général et Administrateur sont à la tête d'une administration structurée autour de trois ensembles d'unités : les unités hors-sièges, les unités de programmes et les unités de soutiens. Le cœur des politiques de coopération mises en place par l'OIF relève des unités de programmes, elles-mêmes réparties en 6 directions distinctes et un Institut francophone pour le développement durable (IFDD).

- **10 Directions de programme et d'appui**

Ces directions élaborent les programmes d'action et les mettent en œuvre dans le cadre des décisions arrêtées par les instances dirigeantes de la Francophonie.

– des *directions* « *Langue française et diversité linguistique* » et « *Diversité et développement culturel* » dépendent plusieurs programmes régionaux consacrés à l'enseignement du français et à son dynamisme. Sont également assurés par la direction de la diversité culturelle, les financements de programmes permettant le développement de filières d'industries culturelles pour le livre, l'image, les arts plastiques et le spectacle vivant ;

– la *direction* « *Paix, démocratie et droits de l'Homme* » finance des programmes renforçant le respect des droits de l'Homme, l'enracinement de la démocratie et la consolidation de la paix, la prévention des conflits et l'appui aux processus de sortie de crise et de transition ;

– la *direction* « *Éducation et jeunesse* » - dont dépend le comité international des jeux de la Francophonie - et la *direction* « *Francophonie numérique* » assurent les missions « éducation et formation ». Des programmes et incitations sont élaborés en partenariat avec la *Confémen* ;

– enfin, la *direction de la* « *Francophonie économique* », avec le concours de l'IFDD, développe une stratégie nouvelle depuis le sommet de Kinshasa en octobre 2012.

Le budget de coopération finance enfin des missions transversales recouvrant des domaines divers comme l'égalité des genres ou l'optimisation de l'organisation de la société civile.

Les unités de soutien sont réparties en 4 directions en charge de la planification, de la communication, de l'administration et de l'organisation de conférences internationales.

- **9 Unités Hors siège**

- 4 représentations permanentes de l'Organisation (cf. annexe I)

- 5 bureaux régionaux :

- à Lomé (Togo) pour l'Afrique de l'Ouest,
- à Libreville (Gabon) pour l'Afrique centrale et l'océan Indien,
- à Hanoï (Vietnam) pour la zone Asie-Pacifique ;
- à Port-au-Prince (Haïti) pour la zone Caraïbe
- à Bucarest (Roumanie) pour l'Europe centrale et orientale

- **Un organe subsidiaire** : l'Institut francophone du Développement durable (IFDD).

Créé en 1988, son siège est à Québec. Il a pour mission de contribuer à la formation et à l'accompagnement des acteurs du développement des pays de l'espace francophone et au développement des partenariats pour le développement durable, notamment dans les domaines de l'énergie et de l'environnement.

II. LA PROGRAMMATION OPÉRATIONNELLE DE L'OIF

Dans le cadre du nouveau **cadre stratégique de la Francophonie pour 2015-2022** adopté par le Sommet des chefs d'État et de gouvernement de Dakar en novembre 2014, l'OIF a défini sa **programmation 2015-2018** :

Elle se concentre autour de **26 grands programmes** « *structurants et fédérateurs* » qui déclinent les quatre objectifs globaux et leurs huit objectifs stratégiques définis par la Francophonie dans le cadre des quatre missions fondamentales sur lesquelles le Cadre stratégique a mis l'accent pour 2015-2022. (cf. annexe I).

Parmi ses priorités montantes, l'OIF compte **jouer un rôle dans le développement économique de ses membres**. L'OIF s'oriente aujourd'hui vers une véritable stratégie économique en faveur de la jeunesse, des femmes et des communautés reculées, afin de les aider à organiser leurs projets pour créer des entreprises et des emplois dans leurs pays et vivre dignement.

Ainsi que son nouvel Administrateur, M. Adama Ouane ⁽¹⁾, le commente : « *Nous savons que nous ne sommes pas un acteur majeur dans le domaine économique. Toutefois, nous bénéficions de réels avantages comparatifs. Au sens de l'OIF, la Francophonie doit être celle des solutions et des peuples ; elle ne s'incarne pas seulement dans des sommets périodiques pour bénéficier d'un certain battage médiatique C'est pour cette raison que nous tentons de nous positionner en matière de stratégie économique, afin de concrétiser exactement ce que vous venez de dire : s'assurer de la création entrepreneuriale, mettre en place des incubateurs, aider à la promotion des affaires, faciliter les négociations, aider à la formation professionnelle pour donner à la jeunesse les moyens de concrétiser son inventivité et sa créativité. Pour cela, nous allons amplifier des initiatives qui existent déjà, (...) afin de créer de vraies synergies.* »

Cette nouvelle stratégie est censée s'appuyer sur les différents acquis en la matière obtenus lors des bilans effectués du Cadre stratégique décennal (2004-2013) et des programmations quadriennales. Ces derniers mettent en exergue les quatre pistes qui doivent orienter les réflexions de la stratégie économique de la Francophonie :

(1) Cf. son audition du 17 juin 2015.

– l'aide à l'action de plaidoyer. Elle permet l'élaboration d'outils de négociation et d'une stratégie concertée afin de faire mieux peser les intérêts de la Francophonie lors des sommets ou conférences internationales ;

– l'accompagnement des pays dans leurs politiques de développement. Il s'agit d'organiser des formations dans le domaine des politiques commerciales pour des cadres des secteurs privé et public ;

– le déploiement d'un programme d'appui aux populations vulnérables. Ce programme a pour objectif de favoriser le développement local par l'ouverture de centres de lecture et d'animation culturelle ;

– la priorité donnée à l'insertion professionnelle, notamment dans le domaine culturel.

ANNEXE IV : L'AGENCE UNIVERSITAIRE DE LA FRANCOPHONIE (AUF)

Fondée à Montréal en 1961 comme Association des universités partiellement ou entièrement de langue française (AUPELF), elle est devenue l'Agence universitaire de la Francophonie (AUF) après avoir été reconnue comme opérateur direct de la Francophonie en 1989.

C'est un réseau mondial d'établissements d'enseignement supérieur et de recherche partiellement ou entièrement francophones. En 2015, ses 812 membres sont présents dans 104 pays, du Brésil à la Chine – qui ne sont donc pas tous membres de l'OIF –, ce qui fait d'elle la plus importante association d'universités au monde fondée sur le partage d'une langue commune. Son siège est situé sur le campus de l'Université de Montréal ; ses services centraux sont à Paris.

I. L'ORGANISATION INTERNE DE L'AUF

- **L'Assemblée générale**

Organe souverain de l'AUF, l'Assemblée générale détermine son cadre d'action, ainsi que son orientation générale. Tous les quatre ans, elle réunit les établissements d'enseignement supérieur et de recherche membres de l'Agence.

- **Le président de l'AUF**

Président de l'assemblée générale, du conseil associatif et du conseil d'administration, le président de l'AUF est élu par l'assemblée générale pour un mandat de quatre ans, non renouvelable. Depuis 2013, il s'agit d'Abdellatif Miraoui, par ailleurs président de l'Université Cadi Ayyad de Marrakech (Maroc).

- **Le Conseil associatif**

Le conseil associatif, composé d'universitaires, statue sur les demandes d'adhésion à l'Agence et encourage la solidarité entre les établissements d'enseignement supérieur et de recherche membres de l'AUF. Il veille à les associer aux actions de l'Agence et leur fait partager ses objectifs.

- **Le Conseil d'administration**

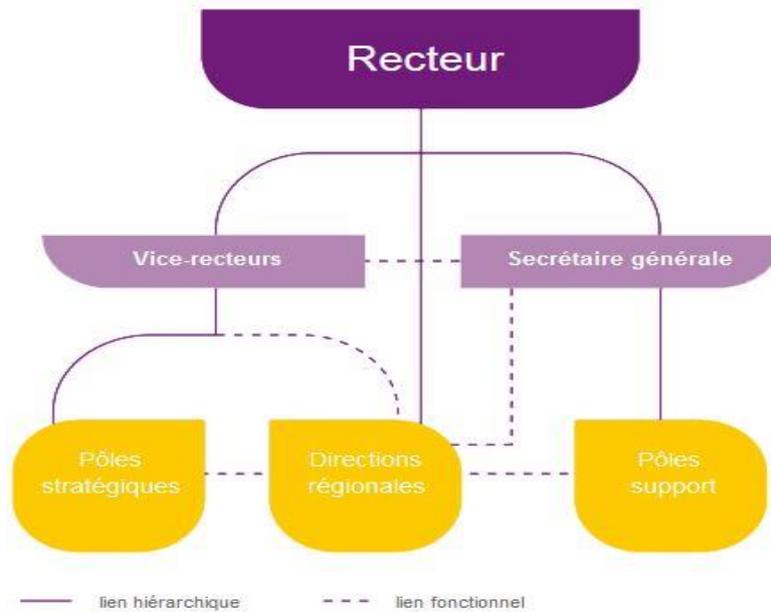
Le conseil d'administration est composé des représentants universitaires et des représentants des États et gouvernements bailleurs de fonds. Ce conseil administre l'Agence dans le respect de la politique générale définie par l'assemblée générale devant laquelle il est responsable. Il met en place une commission des finances chargée d'émettre un avis sur la préparation et l'exécution du budget et de vérifier les comptes de l'AUF.

- **Le Conseil scientifique**

Le conseil scientifique définit la politique d'évaluation des activités de l'AUF. Il est garant de la qualité académique de cette dernière. Il se compose de personnalités choisies pour leurs compétences en matière de culture, de science et de technologie.

- **Le Recteur et la structure de l'Agence**

Élu par le conseil d'administration pour un mandat de quatre ans, renouvelable une fois, le recteur assure la direction exécutive de l'Agence. Depuis 2007 et jusqu'à la fin de l'année 2015, le recteur est le français Bernard Cerquiglini. Il est assisté dans ses fonctions par une secrétaire générale, ainsi que par un vice-recteur à la programmation et au développement et un vice-recteur à la vie associative et coordination des régions. Il est à la tête d'une administration structurée autour de pôles stratégiques, de directions régionales et de pôles d'appui.



a. Les pôles stratégiques

L'AUF a opté pour une politique de réseaux structurants articulée à des projets de collaboration durables afin de construire un projet interuniversitaire d'envergure mondiale, ce qui l'a conduit à réorganiser ses activités autour de **deux** pôles stratégiques :

– *Le pôle vie associative et coordination des régions* a comme objectif le développement et la coordination d'une politique d'animation des universités membres de l'Agence. Outre le suivi des activités et des projets des réseaux institutionnels, les travaux de ce pôle visent également à mettre en place une cartographie harmonisée des activités de formation et de recherche des établissements membres de l'Agence.

– *Le pôle Programmation et développement* s'intéresse à des priorités complémentaires comme : la modernisation des instruments de coopération que l'AUF met en œuvre en faveur de ses universités membres ; les grandes problématiques mondiales de la communauté universitaire, telle que l'utilisation de critères pour établir des classements entre les universités ; et une meilleure gouvernance universitaire.

b. Les directions régionales et le réseau international

L'AUF s'appuie sur **62 implantations régionales** réparties dans 40 pays, dont **dix** sont des bureaux régionaux.

Ces directions représentent l'AUF au niveau régional, conduisent, coordonnent et développent sa politique de coopération universitaire dans leur zone géographique respective. Elles couvrent dix espaces régionaux : Afrique centrale et des Grands Lacs, Afrique de l'Ouest, Amériques, Asie-Pacifique, Caraïbes, Europe centrale et orientale, Europe de l'Ouest, Moyen-Orient, Maghreb, et Océan Indien.

Ses **autres implantations** correspondent à ses 2 services centraux, ainsi que 5 instituts, 8 antennes et 37 campus numériques. Sans compter les actuels **37** campus numériques francophones **partenaires**, placés sous le contrôle de l'AUF mais dont le coût de fonctionnement est à la charge des établissements universitaires qui les abritent.

L'AUF a un statut juridique variable selon les pays où elle est installée : organisation intergouvernementale, ou non gouvernementale, assimilation à une ambassade, à une organisation fonctionnant dans le cadre des Nations Unies ou encore à une simple association. Toutefois, ses statuts révisés en 2013 ont réaffirmé sa qualité d'organisation internationale et sa capacité à signer des accords de siège avec les États où elle est implantée.

c. Les pôles support

L'AUF s'appuie, à travers son secrétaire général, sur **quatre** pôles-support spécialisés : le pôle finances, le pôle informatique, le pôle institutionnel, juridique et communication et le pôle ressources humaines.

II. LES MISSIONS DE L'AUF

La **programmation quadriennale 2014-2017** réactualise la mission de l'Agence en fondant sa stratégie sur le thème central de **L'Université : moteur du développement des sociétés**, et en établissant que : *« l'Agence universitaire de la Francophonie suscite, structure et anime la **coopération** des établissements universitaires francophones dans le respect de la diversité culturelle et linguistique. Acteur international du développement, elle promeut le rôle des universités dans le monde. Elle offre, avec la langue française, un espace de rencontre des savoirs et des peuples. »*

À ce titre, les quatre axes d'action de l'AUF consistent à :

– promouvoir les formations en valorisant la mobilité des personnes et des savoirs et l'acquisition des compétences utiles au développement. Elle poursuit notamment le développement de son programme *« Horizons francophones »* qui vise à aider les étudiants à atteindre le niveau de « doctorat », afin de renouveler le corps professoral et de faciliter la coopération entre universités du sud et du nord.

– faciliter la mise en réseau des chercheurs, des équipes et des laboratoires et leur rayonnement ;

– accompagner les institutions dans leur démarche de modernisation de la gouvernance universitaire ;

– contribuer au rayonnement international de l'Université et de la communauté scientifique francophone.

Ces activités de coopération sont complétées par des prestations propres qu'elle offre, notamment, grâce à ses **instituts**. Ils proposent aux publics universitaires des formations aux technologies de l'information et de la communication et leur permettent de suivre des formations diplômantes à distance dans les **campus numériques francophones** (76 CNF présents dans 44 pays différents). Ils mettent également à disposition des membres

de l'AUF une expertise en matière de création et de gestion du numérique éducatif et des bonnes pratiques de gouvernance universitaire.

En 2013-2014, l'AUF avait soutenu 119 formations universitaires francophones de niveaux licence ou master – bénéficiant à 9 440 étudiants –, favorisé l'émergence de 29 projets de création ou renforcement de formations professionnalisantes, appuyé 79 formations supérieures à distance, au profit de 1 298 apprenants, financé 225 mobilités de master, 88 de perfectionnement à la formation et à la recherche, 182 allocations de stage professionnel et 500 missions de coopération scientifique entre universités. Enfin, l'IFADEM, menée en partenariat avec l'OIF, a formé 2 500 instituteurs d'Afrique.

III. LE PLAN STRATÉGIQUE DE L'AUF POUR 2014-2017

La construction du plan stratégique 2014-2017 s'est appuyée sur les acquis de la **programmation quadriennale précédente** qui avait été développée autour de deux axes forts : la décentralisation et l'approche par projet.

Ainsi, l'essentiel des initiatives de l'Agence a été déployé par ses directions régionales et, au plan méthodologique, l'Agence a favorisé l'approche par projet. Sur le plan des services, l'AUF a privilégié les actions de proximité et d'accompagnement des universités.

Lors de l'adoption de son **plan stratégique 2014-2017** en décembre 2013, l'AUF a ajouté trois nouveaux *principes d'action* à ceux définis lors de sa précédente programmation :

- favoriser l'émergence et la continuité de partenariats, en raison des investissements considérables en énergie et en ressources que supposent les actions de l'AUF et qui ne peuvent être menées avec les seuls moyens de l'Agence ;
- la planification d'actions structurantes, sur laquelle l'Agence entend fonder des projets susceptibles de connaître une véritable pérennité ;
- le suivi et la capitalisation des expériences de l'AUF, afin d'assurer le rayonnement et l'efficacité de ses initiatives.

Bien que la mission première de l'Agence réside dans le soutien aux universités émergentes ou en développement, sa vocation fondamentale est d'accompagner leur modernisation. Dès lors, l'actuelle programmation quadriennale de l'AUF couvre tous les domaines de l'action universitaire en ciblant des finalités précises telles que le développement de l'offre et de la qualité des formations et de la recherche, la qualité de la gouvernance des universités et l'internationalisation de la Francophonie universitaire.

IV. LE RÉSEAU CONFLUENS-ALUMNI AUF

En mai 2015, s'est constitué un réseau d'anciens étudiants, enseignants ou chercheurs ayant bénéficié des mobilités et/ou des bourses de l'AUF. Il réunit déjà environ un millier de membres de toutes origines. De nombreuses actions en France ou à l'international ont eu lieu ; un programme de parrainage est en cours pour soutenir des étudiants en mobilité ; et une réflexion sur le climat a été lancée avec des chercheurs du monde entier en vue de la COP 21.

Pour l'AUF, la création de ce réseau constitue un atout considérable : ses membres sont de véritables ambassadeurs de la Francophonie universitaire ; et grâce à ce vivier pluridisciplinaire, l'agence se dote d'une puissance d'action de terrain.

L'Agence considère, enfin, que le réseau devrait lui apporter de nouvelles perspectives de partenariat avec le secteur privé, public ou institutionnel grâce à l'intermédiation de ses membres.

ANNEXE V : L'UNIVERSITÉ SENGHOR D'ALEXANDRIE

L'Université Senghor d'Alexandrie a été créée à l'occasion du Sommet de la Francophonie de 1989 à Dakar. Elle est citée comme un des opérateurs directs de l'OIF par la Charte de la Francophonie révisée en 2005.

Reconnue d'utilité publique internationale, elle a pour mission de former les cadres, futurs hauts fonctionnaires et diplomates nationaux ou internationaux francophones des pays les moins avancés ou en voie de développement afin qu'ils soient capables de lancer et d'accompagner leur développement. Elle représente un équivalent de l'École nationale d'administration (ENA) pour l'espace francophone. Elle se situe en plein cœur d'Alexandrie et compte, sur place, environ 200 étudiants, mais elle offre aussi des formations à distance bénéficiant chaque année à plusieurs centaines d'autres.

I. ORGANISATION ET FONCTIONNEMENT

- L'université est dirigée par un président et un recteur, tous deux nommés par un *conseil d'administration* comprenant quinze administrateurs représentants des États contributeurs et bénéficiaires et l'OIF.

- Un *conseil académique* adresse ses recommandations et conseils au recteur sur les plans pédagogique et scientifique.

Conseil d'administration et conseil académique se réunissent deux fois par an : une fois à Paris, une fois à Alexandrie.

- Le *président* est un facilitateur auprès des autorités égyptiennes ; il exerce des fonctions de représentation.

- C'est le *recteur* qui dirige l'université : il met en œuvre le plan stratégique, assure l'ordonnancement des dépenses et des recettes et recrute le personnel. À son cabinet est rattachée la *cellule de décentralisation* et des campus, qui gère les formations externalisées depuis 2014. Elle est dirigée par un professeur d'université.

- Sur le plan académique, sous l'autorité du recteur, quatre directeurs coordonnent les activités des *départements pédagogiques* de l'université : administration-gestion, environnement, santé et culture. Un cinquième département assure des missions transversales dans le secteur des formations à distance (FOAD) et technologies de l'information et de la communication (TICE).

Enfin, elle développe des Campus Senghor dans le cadre d'universités africaines (comme au Sénégal, en Côte d'Ivoire ou au Burkina Faso) en envoyant des équipes d'enseignants, souvent français, mettre sur pied une filière d'enseignement professionnel faisant défaut dans le pays.

Aux termes de ses statuts, l'Université a pour objectif premier le « développement africain », mais le succès de ses formations fait qu'elle est sollicitée par des candidats d'autres origines ou des universités extérieures. Une université chinoise a récemment demandé à bénéficier d'un campus Senghor.

II. FORMATIONS DISPENSÉES

L'Université Senghor est avant tout une université professionnelle. Les formations sont orchestrées par les cinq départements d'études précités.

- À Alexandrie même, elle propose un master professionnel en développement qui fonctionne conformément au système LMD, ce qui favorise sa reconnaissance internationale, notamment par le Conseil africain et malgache pour l'enseignement supérieur (CAMES).

Des accords interuniversitaires ont été passés entre les universités françaises, européennes, canadiennes et africaines prévoyant notamment des co-diplomations et des co-tutelles de thèse. Et un collège doctoral est mis en place à Senghor depuis 2015.

L'admission est soumise à un concours très sélectif et la dernière promotion comptait 40 % de femmes. Les étudiants sur place bénéficient, sous conditions sélectives, d'une bourse d'études prenant en charge leur séjour en Égypte pendant deux ans : ils y sont logés, nourris, véhiculés et soignés. Malgré le faible nombre de places, plus d'un millier de cadres ont obtenu des masters reconnus au niveau international grâce à Senghor.

- L'Université Senghor forme également, à distance, les formateurs de directeurs d'établissements scolaires – lycées et collèges – par son master « *Gestion des systèmes éducatifs* » qui complète le projet d'initiative francophone pour la formation à distance des maîtres (IFADEM) dans l'enseignement primaire porté par l'AUF et l'OIF. Actuellement, cette formation compte 163 formateurs diplômés.

- Senghor offre aussi un ensemble de formations courtes (dix à quinze jours) dispensées dans les pays africains eux-mêmes à travers les « Campus Senghor » dans des domaines pointus pour lesquels les spécialistes font défaut. Ces formations continues sont très largement autofinancées. Ces cinq dernières années, l'université a formé plus de 3 200 cadres, déjà titulaires de diplômes de niveau Bac+5, et a pour objectif de former 3 000 cadres supplémentaires.

Au total, elle compte, aujourd'hui, à 1 022 étudiants, campus compris.

III. CADRE STRATÉGIQUE 2014-2017

Le continent africain connaît une révolution démographique qui devrait porter sa population, selon les spécialistes, à plus de deux milliards d'habitants en 2050, dont, potentiellement, plus de 700 millions de francophones. Les besoins de formation, déjà considérables, vont devenir immenses.

L'Université Senghor s'est fixé des objectifs pour mettre en place, selon ses moyens, une réponse efficace à ces nouveaux besoins.

Elle se propose de :

- renforcer l'enseignement et la recherche à l'université ;
- accroître le rayonnement de l'Université ;
- améliorer le fonctionnement administratif et financier de l'Université.

Elle entend notamment développer sa nouvelle école doctorale.

L'Université s'est également fixé de former 10 000 cadres supérieurs, originaires du continent africain ou d'Haïti, dans les dix prochaines années, soit 4 000 cadres pour le prochain *quadriennium*.

ANNEXE VI : TV5 MONDE

La chaîne de télévision francophone internationale TV5 Monde, dont le siège se situe à Paris, a été créée le 2 janvier 1984 suite à une initiative lancée par cinq chaînes européennes de langue française (TF1, antenne 2, FR 3, RTBF et SSR). Dès 1988, la chaîne s'installe au Canada, puis lance TV5 Afrique en 1991 et s'ouvre au continent asiatique et pacifique sud en 1996. Il est mis en place une formule d'abonnement pour TV5 USA et TV5 Orient en 1998. Les années passant, TV5 Monde a poursuivi son internationalisation par le développement de douze langues de sous-titrage, dont le japonais, le coréen et le vietnamien.

Elle est aujourd'hui diffusée dans plus de 200 pays et territoires dans le monde, ce qui en fait l'un des trois plus grands réseaux mondiaux de télévision. Elle constitue l'un des vecteurs majeurs de la stratégie française de la Francophonie en permettant la promotion et la défense de la langue française et sa diversité. Elle a ainsi vocation à être la vitrine de la Francophonie (article 5 de la Charte de TV5 Monde) et contribue aussi à la diffusion de ses valeurs.

Le groupe TV5 Monde comprend deux opérateurs distincts : TV5 Monde S.A. et TV5 Québec Canada. Ce sont deux entreprises de communication audiovisuelle, juridiquement responsables au plan éditorial et indépendantes l'une de l'autre. La présente fiche ne traite que de TV5 Monde S.A. (appelée TV5 Monde).

I. CAPITAL ET FONCTIONNEMENT DE TV5 MONDE

- La France détient environ 6/9^{ème} du capital de TV5 Monde, tandis que la Suisse, la Fédération Wallonie-Bruxelles et le Canada associé au Québec en détiennent respectivement 1/9^{ème}.

Avant 2013, France Médias Monde (FMM) détenait l'essentiel des actions françaises du capital de TV5 Monde. Depuis l'arrêté du 23 mai 2013, France Télévisions en détient 49 % et la part de FMM a été ramenée à 12,58 %.

Cette évolution renforce la visibilité internationale des programmes de France Télévisions et engendre des économies importantes pour TV5 Monde lui permettant d'initier les développements prioritaires de son Plan stratégique 2014-2016. TV5 Monde opère en effet comme relais et diffuseur de nombreuses émissions de flux produites par ses chaînes partenaires, leur offrant ainsi une seconde vie à l'international. Elle achète aussi des programmes et produit et réalise elle-même des émissions.

Sur les quelque 70 000 heures de programmes diffusées par an, 38 000 – soit 54 % – proviennent d'opérateurs français. La production interne, réalisée au siège à Paris, représente 20 % de la grille. Les autres diffuseurs francophones fournissent un peu plus de 20 % des programmes diffusés sur la chaîne – dans le respect, en tout état de cause, des équilibres sur lesquels reposent son actionnariat et des clefs de répartition prévues par la Charte.

TV5 Monde compte neuf chaînes généralistes et deux chaînes thématiques – une chaîne jeunesse payante, diffusée aux États-Unis et financée par le marché américain et une chaîne sur l'art de vivre à la française qui a été lancée le 8 avril 2015. Toutes ces chaînes sont diffusées depuis TV5 Monde à Paris et font partie de la société anonyme (SA). Seule TV5 Québec Canada est gérée par un opérateur au Québec avec lequel la SA n'a pas de lien juridique. La même charte s'applique toutefois aux deux entreprises.

Les pays bailleurs de fonds sont également la France, la Fédération Wallonie-Bruxelles, la Suisse, le Québec et le Canada. Il peut arriver que des États africains apportent des contributions ponctuelles, mais ces apports ne sont pas inscrits dans la Charte de TV5 Monde. Les cinq gouvernements bailleurs de fonds ont signé une **Charte** définissant l'organisation, les missions et les règles d'approvisionnement en programmes francophones des différents pays. Elle traite également des questions de distribution et de financement propres à TV5 Monde. Elle date de 2005 et a été révisée en 2008 puis fin 2014.

L'un des principaux objectifs assignés à la chaîne est de véhiculer la langue française dans les pays non francophones. Elle émet donc, depuis la France, huit signaux différents à destination du monde entier, tous francophones et sous-titrés. Ils s'adressent à des populations spécifiques d'Amérique du Nord, du Maghreb, d'Afrique et d'Asie. Un neuvième signal, celui du Québec et du Canada, est opéré sur place par la société TV5 Québec-Canada, exclusivement financée par les gouvernements bailleurs de fonds nord-américains.

De fait, TV5 Monde est diffusée dans plus de 250 millions de foyers, répartis dans des pays francophones ou non. La chaîne serait suivie par 38 à 40 millions de téléspectateurs hebdomadaires en cumulé, l'Afrique francophone représentant son premier bassin d'audience. Les mesures varient selon les pays et n'ont pas toutes la même précision ⁽¹⁾.

II. LA DOUBLE GOUVERNANCE DE TV5 MONDE

- **Le conseil d'administration :**

Le Conseil d'administration de TV5 Monde approuve le plan stratégique avant de le soumettre à la Conférence des ministres. Il s'assure également de la mise en œuvre des orientations et des paramètres généraux de la programmation de la chaîne et vote le budget définitif.

Le conseil d'administration de TV5 Monde est composé des organismes de radiodiffusions publics partenaires des « gouvernements bailleurs de fonds » de TV5 Monde selon la répartition suivante : radiodiffuseurs de la France (6), de la CFB (1), de la Suisse (1), enfin du Canada et du Québec (1). Les radiodiffuseurs du Canada et du Québec disposent d'un seul vote commun et assument, en rotation annuelle, les rôles d'administrateur et d'observateur.

- **La Conférence des ministres :**

Les ministres responsables des différents « *gouvernements bailleurs de fonds* » définissent les orientations générales de TV5 Monde, ses priorités de développement, fixent le niveau des contributions budgétaires permettant d'assurer celui-ci, statuent sur l'entrée de nouveaux gouvernements bailleurs de fonds et, enfin, avalisent le plan stratégique quadriennal de TV5 Monde.

(1) Les audiences de TV5 en Afrique sont évaluées par des sondages réalisés pour un panel de chaînes internationales – France 24, la British Broadcasting Corporation (BBC) et la Deutsche Welle – émettant dans les principales villes africaines et au Maghreb. Les données citées agrègent donc les résultats de plusieurs études : celle d'Africascope pour la zone africaine, de Maghreboscope pour le Maghreb et de l'European Media&Marketing Survey (EMS) pour l'Europe.

La Conférence des ministres se réunit tous les deux ans afin d'adopter ce dernier, l'évaluer et procéder à sa révision éventuelle. La préparation et le suivi des Conférences ministérielles sont assurés par les « *réunions des hauts-fonctionnaires* », représentant les administrations des différents gouvernements bailleurs de fonds, qui se réunissent une fois par an, parfois sur des questions spécifiques.

- **Les Conseils consultatifs :**

– *le Conseil de coopération de TV5 Afrique* a pour fonction de proposer les orientations générales en matière de programmes africains, de dresser l'état de la diffusion en Afrique, de promouvoir la présence africaine dans la grille générale de TV5 Monde, de faire l'état des projets de coproductions, de préconiser des achats, d'identifier des partenaires. Il est présidé par le président-directeur général de TV5 Monde et se réunit une fois par an.

– *le Conseil de coopération de TV5 Québec Canada* a pour mission d'être un lieu d'échanges et de réflexion sur l'adéquation entre les objectifs d'audience, de notoriété et d'aide à l'exportation de programmes francophones. Il est présidé par le président-directeur général de TV5 Québec Canada et se réunit deux fois par an.

- **La Commission financière :**

Une Commission financière, composée de représentants des gouvernements bailleurs de fonds et parfois d'experts, peut être réunie si nécessaire. Elle a alors pour mission d'examiner les comptes annuels, de définir les nouvelles règles de présentation des budgets prévisionnels et de leur exécution.

III. LE PLAN STRATÉGIQUE DE TV5 MONDE

Le Conseil d'administration a cherché à consolider l'influence de la chaîne dans les pays francophones tout en poursuivant le déploiement des outils nécessaires pour élargir l'audience hors de l'espace francophone.

Le **plan stratégique portant sur la période 2009-2012** a permis le développement de la distribution de la chaîne. Le nombre de foyers dans lesquels elle est distribuée est ainsi passé de 187,2 millions en 2008 à 235 millions en 2012 (+ 6,5 %). C'est en Asie-Pacifique (+ 71 %), en Afrique (+ 41 %), en Europe (+ 24 %) et au Maghreb-Proche Orient (+ 18 %) que la progression a été la plus soutenue. TV5 monde figure parmi les cinq premières chaînes satellites les plus regardées dans la plupart des capitales africaines. Elle attire également un demi-million de téléspectateurs chaque semaine en Inde et au Vietnam.

Le plan prévoyait également l'amélioration de son identité, le développement du réseau de distribution et le développement du sous-titrage afin d'atteindre les publics non francophones.

Le **plan stratégique portant sur la période 2014-2016** a pour ambition de poursuivre le développement de TV5 Monde :

– matériellement, afin de permettre au plus grand nombre d'y accéder, avec également le renouvellement de l'habillage des antennes et le passage partiel en haute définition. Il s'agit de tenir compte des prévisions d'évolution démographique de l'Afrique, ainsi que des potentielles migrations de populations présentant d'importantes opportunités d'adhésion de nouveaux États à l'OIF ;

– et en termes de contenus, pour renforcer l’influence de la langue française et des valeurs portées par les pays francophones : d’importants efforts financiers sont prévus pour la montée en puissance du sous-titrage, le lancement de nouvelles langues, la production d’une émission culturelle francophone hebdomadaire et la création d’une chaîne destinée à la jeunesse en Afrique.

Parallèlement, le plan stratégique prévoit le développement de synergies internationales, notamment en coordination avec France Médias Monde, dans les domaines de la distribution, du marketing, de la communication, des études, *etc.*, et le renforcement des synergies nationales, particulièrement avec France Télévisions, pour améliorer la fluidité avec les chaînes partenaires.

ANNEXE VII : L'ASSOCIATION INTERNATIONALE DES MAIRES FRANCOPHONES (AIMF)

L'Association internationale des maires francophones (AIMF) a été créée en France en 1975, « *de la volonté partagée de Jacques Chirac [alors maire de Paris] et du maire de Québec de l'époque* »⁽¹⁾. Elle a été reconnue par les chefs d'État francophones comme un opérateur de l'Organisation internationale de la Francophonie en 1995.

L'AIMF est le réseau des élus locaux francophones de plus de 265 villes et d'associations nationales de pouvoirs locaux réparties dans 49 pays. Le nombre de membres maires ou responsables des villes d'un même État est limité à dix pour conserver une dimension gérable au réseau. Les autres municipalités sont représentées au sein de leurs associations nationales.

L'AIMF œuvre en faveur du renforcement de la démocratie locale, de la valorisation de la place des femmes dans les processus de décision, ainsi que de l'amélioration de la gestion et du développement des collectivités du Sud, par ses formations, ses financements ou les experts qu'elle envoie.

Par son réseau d'experts internationaux et locaux et son expérience dans le secteur des services urbains, l'association aide ses membres à développer des programmes à la fois ambitieux et adaptés aux réalités des pays d'intervention. Elle peut être aussi le conseiller d'acteurs publics, privés ou institutionnels dans l'élaboration et la mise en œuvre de leurs programmes locaux. Elle met à la disposition de ses membres et de ses partenaires les outils produits par son réseau et assure la gestion des Fonds de coopération dédiés.

L'AIMF est avant tout chargée de construire une solidarité concrète entre municipalités francophones. Ses missions s'organisent autour de deux grands axes : décentralisation et gouvernance locale d'une part, développement socio-économique durable d'autre part. Chacun d'entre eux se décline ensuite en programmes plus détaillés : démocratie locale participative, dialogue et renforcement des capacités, gestion financière des collectivités locales, État civil et citoyenneté, autorités locales dans la coopération internationale pour le premier ; eau et assainissement, santé, solidarité numérique, culture et patrimoine, développement économique général pour le second.

I. ORGANISATION

- Depuis sa création, l'association est toujours présidée par le maire de Paris.
- **Le conseil d'administration et le bureau** de l'AIMF, instances décisionnelles, regroupent les maires les plus influents de l'espace francophone. Le bureau compte trente membres, dont trois sont des représentants de villes françaises ; les trois quarts de ses membres sont des élus du Sud ; un tiers sont des femmes. Le bureau a ceci d'original que, dans cette composition, il juge, vote et émet un avis sur l'ensemble des financements.
- **Le secrétariat permanent** de l'AIMF est le support juridique du réseau, l'observatoire de l'innovation et la structure de l'institution. Il est essentiellement composé de cadres, chacun servant une thématique avec des objectifs à atteindre et un réseau d'experts du Sud.

(1) Cf. *audition de Pierre Baillet, Secrétaire permanent de l'AIMF, 19 mai 2015.*

II. LE CADRE STRATÉGIQUE DE L'AIMF

Face aux nouveaux défis mondiaux, tels que l'urbanisation sans précédent, la densité urbaine, le changement climatique, les villes à l'échelle mondiale, particulièrement dans les pays en développement, manquent de moyens pour y répondre. C'est pourquoi, L'AIMF s'est fixé comme objectif pour 2020 que les villes...

– ...soient **durables** : c'est-à-dire qu'elles diminuent leur impact sur la nature, l'environnement et mettent en œuvre les mesures pour s'adapter aux changements climatiques ;

– ...soient **inclusives** : c'est-à-dire qu'elles prennent en compte dans les politiques publiques (accès aux services essentiels, accès à la vie politique locale), l'ensemble des populations du territoire et qu'elles valorisent leurs apports respectifs ;

– ...soient **efficaces** et rendent des comptes sur leur action et leur gestion : c'est-à-dire qu'elles soient administrées dans la transparence, assurent un service public conforme aux attentes des citoyens et rendent compte de leur action ;

– ...**inspirent confiance** à leurs concitoyens et à l'ensemble des acteurs locaux et mondiaux en disposant de la crédibilité nécessaire pour assurer les missions qui leur sont confiées et qu'elles soient considérées comme un interlocuteur fiable et nécessaire pour la résolution des grands défis mondiaux.

Pour atteindre ces objectifs, **la stratégie de l'AIMF** repose sur trois dimensions complémentaires : le renforcement des capacités de gouvernance et de gestion des autorités locales et de leurs associations, la réalisation de projets concrets au sein des villes et le plaidoyer au sein de son réseau et sur la scène internationale.

ANNEXE VIII : L'ASSEMBLÉE PARLEMENTAIRE DE LA FRANCOPHONIE (APF)

L'Assemblée parlementaire de la Francophonie (APF) a été créée en 1967 à Luxembourg, à l'initiative du Président Léopold Sédar Senghor, sous la dénomination d'association internationale des parlementaires de langue française. Elle a été transformée en assemblée en juillet 1989 et son appellation actuelle a été déterminée lors de la session d'Abidjan en 1998. Elle regroupe aujourd'hui des parlementaires de 83 parlements ou organisations interparlementaires répartis sur les cinq continents.

Son action vise à promouvoir et défendre la démocratie, l'État de droit, le respect des droits de l'Homme, le rayonnement international de la langue française et la diversité culturelle, ainsi qu'à renforcer la solidarité entre institutions parlementaires.

I. ORGANISATION

L'APF est constituée en autant de sections que de parlements ou organisations interparlementaires membres, chacune disposant de ses moyens humains et matériels de fonctionnement mais ses débats sont organisés au sein de quatre commissions :

– **la commission des affaires parlementaires** a pour fonction d'examiner les questions parlementaires d'intérêt commun, les orientations générales de la coopération interparlementaire, les questions juridiques dans l'espace francophone, les droits et libertés et le développement de la démocratie ;

– **la commission de la coopération et du développement** examine les questions relatives au développement humain (santé, population et pauvreté), au développement durable (environnement, énergie et agriculture) et au développement économique, sous l'angle de la coopération, de la démocratie et de la solidarité ;

– **la commission de l'éducation, de la communication et des affaires culturelles** examine les questions relatives à l'expression culturelle en langue française, l'éducation, la formation, la communication, les technologies de l'information et des communications et l'audiovisuel ;

– **la commission politique** examine les questions politiques et l'état de droit dans le monde francophone, les rapports avec les institutions de la Francophonie, les orientations générales de l'Assemblée ainsi que les questions juridiques relatives au règlement et à ses dispositions d'application.

L'APF héberge également en son sein le réseau des femmes parlementaires, créé en 2002, ainsi qu'un réseau parlementaire de lutte contre le sida fondé en partenariat avec ONUsida.

La France occupe une place originale au sein de l'APF en détenant deux postes importants : celui de secrétaire général parlementaire et celui de président de la commission politique. La présidence de l'APF est, en revanche, attribuée tous les deux ans alternativement à des personnalités issues de la région Afrique et de la région Amérique.

Le Secrétaire général, élu par l'Assemblée plénière, prépare les décisions du Bureau ⁽¹⁾ de l'APF. Il est également chargé de mettre en œuvre ses décisions ainsi que celles de l'assemblée plénière.

En tout état de cause, même si l'action coordonnée des commissions et du secrétariat général a permis de définir les priorités et les programmes d'action sur 2014-2018 du **premier cadre stratégique** de l'APF, l'APF « *ne souhaite pas imposer des coopérations, mais répondre à une demande et susciter un désir* » ⁽²⁾. Les propositions d'action sont donc envoyées aux différentes sections pour qu'elles se positionnent.

II. FONCTIONS ET ACTIVITÉS DE L'APF

Dès sa création, l'APF avait suggéré l'établissement d'une institution intergouvernementale de la Francophonie. Cette suggestion donnera lieu, en 1970, à la création de l'agence de coopération culturelle et technique (ACCT), devenue depuis l'Organisation internationale de la Francophonie.

L'APF s'est toujours efforcée de faire reconnaître son rôle d'**interlocuteur privilégié dans l'architecture des instances politiques** de la Francophonie.

Elle est reconnue comme l'assemblée consultative de la Francophonie. Ayant vocation à exprimer la voix des peuples, l'APF a une compétence générale, ce qui lui permet de se saisir de toute question qu'elle estime digne d'intérêt. Le plus important de ses moyens d'expression est l'avis qu'elle rend devant les chefs d'État et de gouvernement, qui se réunissent tous les deux ans.

L'APF est d'abord une **enceinte d'échanges et de débats**, dont la synthèse est faite dans les résolutions qu'elle adopte lors de ses sessions plénières. Un rapport de suivi des résolutions est élaboré par chaque commission à partir des comptes rendus de chaque section.

L'APF joue aussi un rôle de solidarité à l'égard de ses membres.

L'opérateur OIF établit des accords avec l'APF pour l'ensemble de ses programmes s'inscrivant dans l'axe « *Paix, démocratie et droits de l'Homme* » de sa programmation, afin que l'Assemblée conduise, en priorité, les actions de coopération parlementaire avec les parlements des pays du Sud - à l'exception des missions d'observation des élections. En effet, ces missions d'observation sont organisées conjointement et comprennent à la fois des personnalités et des experts désignés par la Secrétaire générale de la Francophonie et des parlementaires pressentis par l'APF, suivant ses règles propres.

Les actions de coopération de l'APF s'organisent autour de cinq axes spécifiques :

– **l'appui aux élus** : l'APF organise des séminaires visant à informer les parlementaires francophones sur des thèmes généralement choisis en accord avec les parlements concernés (des plus généraux, tel les droits et devoirs des parlementaires, aux plus spécialisés, comme le contrôle des forces de défense – sujet important en Afrique –, le vote de la loi de finances, ou la prise en compte du genre dans le vote de la loi budgétaire). La formation est assurée par des parlementaires provenant de l'ensemble des pays, avec une dimension Sud-Sud ;

(1) Le Bureau est composé de 28 membres dont le Président de l'APF, son Secrétaire général et les présidents de Commissions.

(2) Cf. *audition de Didier Le Bot, secrétaire général administratif de l'APF, 8 septembre 2015.*

– **la formation**, dispensée cette fois aux administrateurs parlementaires lors de stages et séminaires ;

– **le programme Noria**, qui aide les parlements bénéficiaires à moderniser, voire à mettre en place leur système d'information (réseau informatique et Intranet) pour permettre, notamment, de diffuser l'information parlementaire francophone ;

– **la jeunesse**, à travers de programmes visant à développer la conscience citoyenne et politique de la jeunesse francophone. L'APF organise des simulations parlementaires nationales et internationales. Tous les deux ans, en marge de sa session plénière, elle réunit, à raison de deux représentants par section, un parlement francophone des jeunes et met également en place des parlements nationaux des jeunes ;

– **l'action en faveur des femmes** : l'APF organise des séminaires pour les aider à développer leur action dans la vie politique et économique. Dans certains pays où les femmes sont peu représentées au parlement, il n'est pas rare qu'elles demandent à bénéficier de formations spécifiques.

ANNEXE IX : LA FONDATION ALLIANCE FRANÇAISE ET LES ALLIANCES FRANÇAISES

L'Alliance française est aujourd'hui constituée de la Fondation alliance française et des alliances françaises dans le monde. Au dernier recensement de 2014, il existait **812** alliances françaises labellisées, présentes dans 137 pays, dont la France. Les évolutions géopolitiques de ces dernières années ont conduit notre pays à favoriser, ou accompagner, un fort développement du réseau dans la partie orientale du monde, et notamment en Chine, alors qu'il était, jusqu'alors, principalement implanté en Amérique latine, en Amérique du Nord, en Afrique et en Europe.

Selon l'analyse du secrétaire général de la Fondation alliance française, M. Christian Jacq⁽¹⁾, les pays où « *les Alliances françaises sont pratiquement les seuls organismes internationaux à être présents, offrent, comme en Europe centrale, un potentiel de développement considérable, du fait notamment de leur expansion démographique* ».

383 d'entre elles sont considérées comme conventionnées⁽²⁾ avec le Ministère des affaires étrangères et du développement international (MAEDI) dans la mesure où elles bénéficient d'un soutien sous forme de subventions et/ou de mise à disposition de personnels expatriés ou volontaires internationaux rémunérés par le ministère. Elles sont la composante associative du réseau culturel extérieur français ; depuis quelques années, le ministère s'attache donc à renforcer la coordination de leur déploiement avec celui des instituts français.

I. LES MISSIONS DES ALLIANCES FRANÇAISES

Dans la majorité des cas, les alliances françaises se concentrent sur les cours de français. Selon les circonstances locales, la présence ou l'absence d'un institut français, leurs missions peuvent aussi s'étendre au domaine culturel. Il leur revient alors :

- d'enseigner la langue française et développer sa pratique sur les cinq continents ;
- de promouvoir la culture française et les cultures francophones, mais aussi la culture des pays dans lesquels elles sont implantées ;
- d'accueillir et organiser des débats sur les questions de société ;
- de constituer une plate-forme d'échanges pour des partenariats et des projets de coopération entre la France et les autres pays.

Grâce à leurs 8 000 enseignants et leurs 544 263 élèves (recensement de 2014), dont **les effectifs ont progressé de 56 % en 10 ans**, les alliances françaises contribuent à l'apprentissage de la langue française et à son rayonnement.

Les alliances françaises aidées par la France sont censées avoir signé une **convention annuelle d'objectifs et de moyens** avec le poste diplomatique français de leur pays. Ces postes diplomatiques encouragent et soutiennent les actions des alliances dans le cadre des orientations qu'ils ont défini en accord avec le ministère. Ils assurent aussi le contrôle de l'emploi des subventions attribuées aux alliances.

(1) Lors de son audition du 3 juin 2015.

(2) Parmi elles, 238 ont conclu, formellement, une convention d'objectifs et de moyens avec les postes diplomatiques en 2014.

Les personnels mis à disposition des alliances (en qualité de directeurs, directeurs-adjoints, chargés de mission pédagogique ou chargés de mission culturelle) relèvent de l'autorité de l'ambassadeur, assisté du conseiller de coopération et d'action culturelle. Ils exercent donc leur activité dans le cadre de la politique culturelle extérieure de la France définie par le MAEDI comme dans le respect des principes et orientations de la fondation.

II. LA FONDATION ALLIANCE FRANÇAISE

Les alliances françaises sont des structures d'initiative et de droit locaux, totalement autonomes – à l'exception des antennes de la fondation en Chine.

C'est pourquoi, la fondation Alliance française, reconnue d'utilité publique, a été créée en 2007 afin d'encadrer et coordonner le réseau mondial, en lui apportant expertise, conseils et un soutien à des projets spécifiques.

Selon M. Christian Jacq, *« le fait qu'il y ait désormais, d'une part, l'Alliance française Paris Île-de-France (...) qui propose des cours de langues comme toutes les autres alliances dans le monde et, d'autre part, la fondation, qui s'occupe uniquement du réseau mondial, a beaucoup clarifié les choses par rapport aux pouvoirs publics et aux partenaires, et le bilan de cette évolution est globalement positif, que ce soit en termes financiers, en termes d'image ou en termes d'efficacité de nos missions. »*

Elle n'a pas d'autorité hiérarchique sur les alliances, mais détient la marque Alliance française. Les alliances doivent donc être labellisées par le **conseil d'administration** de la Fondation qui examine les conditions de leurs activités futures et approuve leurs statuts les autorisant à utiliser la marque Alliance française. **Il peut aussi leur en retirer l'appellation** quand les activités d'une association sont éteintes ou ne répondent plus à des critères de qualité suffisants, lorsque son action ne correspond plus aux principes du mouvement ou que son fonctionnement peut nuire à l'image du mouvement. La Fondation veille ainsi à la cohérence et à l'unité d'idéal et d'objectifs du mouvement – bien que dans le respect des spécificités locales. Le contrôle de la qualité des alliances existantes relève sur le terrain des directeurs et délégués généraux, ainsi que des ambassades vis-à-vis des organismes conventionnés. Toutefois, un référentiel de qualité a été mis à la disposition des établissements comme outil d'évaluation et de pilotage.

Basée à Paris, la fondation est en lien direct avec les ambassades françaises, ou indirect par ses **42 délégués généraux**. Il ne s'agit pas de personnels de la fondation, qui ne les rémunère en aucune façon, mais des directeurs d'alliances mandatés par le MAEDI pour assurer le relais de la fondation dans une quarantaine de pays. Ceux-ci la représentent localement et sont chargés, entre autres, de coordonner la mise en œuvre des missions de service public déléguées par les ambassades aux alliances et de promouvoir auprès des alliances les programmes de soutien aux établissements culturels proposés par la fondation, le ministère et l'institut français.

La fondation est un partenaire essentiel du ministère auquel elle est liée par une convention triennale. La dernière qui porte sur la période 2014-2016 prévoit que la fondation :

– est associée à l'évolution de la carte du réseau des alliances françaises conventionnées pour travailler à leur complémentarité avec les instituts français. La création, le redéploiement ou la suppression de postes d'expatriés fait l'objet d'une concertation entre la fondation et le ministère ;

– et à la sélection des candidats à ces postes, comme à celle des volontaires internationaux et à la désignation de ses délégués généraux ;

Plus généralement, elle s'est engagée à « *veiller à la cohérence de l'action menée par les alliances avec celles développées par les postes diplomatiques* ». Il s'agit notamment :

– de n'approuver les statuts des nouvelles alliances qu'après avis des postes diplomatiques et, si nécessaire, d'examiner avec eux l'opportunité de retirer leur label ;

– de recueillir auprès du chef de chaque mission diplomatique son appréciation de l'activité des alliances dans son pays de compétence et, si une difficulté est signalée, d'intervenir auprès du conseil d'administration de l'alliance concernée pour tenter de la résoudre ;

– d'engager activement chaque alliance à répondre à son questionnaire annuel et d'inviter chaque alliance recevant une aide de l'État à communiquer, tous les débuts d'année, à l'ambassade les indicateurs d'activité nécessaires à la rédaction du rapport annuel de performances.

La fondation est également liée par une convention de partenariat avec l'institut français signée en juin 2012.

Avec l'institut français, elle travaille à renforcer la complémentarité et l'efficacité des outils et dispositifs d'appui à l'enseignement du français et au réseau culturel extérieur français. En particulier, une démarche qualité s'appliquant aux cours dispensés par les instituts et les alliances, a été mise en place à compter de 2010. Ceux-ci sont invités à s'engager dans une évaluation, puis une réforme de toute leur chaîne d'activité de l'enseignement du français, et à développer les bonnes pratiques. Pour les alliances françaises, cette démarche s'étend également à la gouvernance et à l'action culturelle

Les programmes et appels à projets de l'institut sont ouverts aux alliances. La fondation participe aux comités de sélections. Cette participation concerne notamment le PAM (Plan d'appui aux médiathèques) et le fonds TICE (nouvelles technologies en appui à l'enseignement du français). Les alliances peuvent également utiliser les plateformes numériques développées par l'institut au profit du réseau.

La mission d'encadrement des alliances françaises par la fondation s'appuie avant tout sur le contrôle de l'usage de la marque et la démarche de qualité, mais aussi sur une révision générale des statuts des associations afin d'améliorer la gouvernance, ainsi que la transparence des comptes et des choix budgétaires.