

N° 100

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2008-2009

Annexe au procès-verbal de la séance du 20 novembre 2008

AVIS

PRÉSENTÉ

au nom de la commission des Affaires culturelles (1) sur le projet de loi de finances pour 2009, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE,

TOME II

AIDE PUBLIQUE AU DÉVELOPPEMENT
FRANCOPHONIE

Par M. Louis DUVERNOIS,

Sénateur.

(1) Cette commission est composée de : M. Jacques Legendre, président ; MM. Ambroise Dupont, Michel Thiollière, Serge Lagauche, David Assouline, Mme Catherine Morin-Desailly, M. Ivan Renar, Mme Colette Mélot, M. Jean-Pierre Placade, vice-présidents ; M. Pierre Martin, Mme Marie-Christine Blandin, MM. Christian Demuynck, Yannick Bodin, Mme Béatrice Descamps, secrétaires ; MM. Jean-Paul Amoudry, Jean-Pierre Bel, Claude Bérít-Débat, Mme Maryvonne Blondin, M. Pierre Bordier, Mmes Bernadette Bourzai, Marie-Thérèse Bruguière, M. Jean-Claude Carle, Mme Françoise Cartron, MM. Jean-Pierre Chauveau, Gérard Collomb, Yves Dauge, Claude Domeizel, Alain Dufaut, Mme Catherine Dumas, MM. Jean-Léonce Dupont, Louis Duvernois, Jean-Claude Etienne, Mme Françoise Férat, MM. Jean-Luc Fichet, Bernard Fournier, Mme Brigitte Gonthier-Maurin, MM. Jean-François Humbert, Soibahadine Ibrahim Ramadani, Mlle Sophie Joissains, M. Philippe Labeyrie, Mmes Françoise Laborde, Françoise Laurent-Perrigot, M. Jean-Pierre Leleux, Mme Claudine Lepage, MM. Alain Le Vern, Jean-Jacques Lozach, Mme Lucienne Malovry, MM. Jean Louis Masson, Michel Mercier, Philippe Nachbar, Mme Monique Papon, MM. Daniel Percheron, Jack Ralite, Philippe Richert, René-Pierre Signé, Jean-François Voguet.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (13^{ème} législ.) : 1127, 1198 à 1203 et T.A. 204

Sénat : 98 et 99 (annexe n° 4) (2008-2009)

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
INTRODUCTION	5
I. DES RESPONSABILITÉS ET UN BUDGET ÉCLATÉS POUR UNE POLITIQUE FRANCOPHONE AUX CONTOURS ENCORE INCERTAINS	9
A. LA FRANCOPHONIE : UN OBJET BUDGÉTAIRE NON IDENTIFIÉ SANS VÉRITABLE PILOTE	9
1. <i>Les multiples pilotes de la politique francophone</i>	9
2. <i>Des crédits dispersés</i>	10
B. UNE PLACE DANS LA NOUVELLE ARCHITECTURE BUDGÉTAIRE À CLARIFIER AU REGARD DU PRINCIPE DE SPÉCIALITÉ BUDGÉTAIRE	11
1. <i>Un rattachement critiquable des crédits de la francophonie multilatérale à la mission « Aide publique au développement »</i>	11
2. <i>Les perspectives de rationalisation administrative dans le cadre de la RGPP</i>	12
II. UN EFFORT FINANCIER OBSCURCI PAR UN PÉRIMÈTRE BUDGÉTAIRE COMPLEXE	15
A. LES MISSIONS PARTICIPANT À NOTRE POLITIQUE FRANCOPHONE : UNE RÉPARTITION DES COMPÉTENCES À RÉÉVALUER	15
1. <i>La mission « Aide publique au développement » : une francophonie tenaillée entre politique d'influence culturelle et diplomatie de solidarité</i>	15
2. <i>La mission « Action extérieure de l'État » : la promotion de la langue française au sein des pays développés</i>	18
a) <i>L'enseignement de la langue française dans les pays développés</i>	19
b) <i>La promotion de la langue française au sein des institutions internationales</i>	20
c) <i>La diffusion de la culture en français</i>	23
d) <i>Les crédits relatifs à l'enseignement français à l'étranger</i>	24
(1) <i>Un réseau d'excellence attractif</i>	24
(2) <i>Les perspectives</i>	24
3. <i>La mission « Culture » prend la défense de la langue française</i>	27
4. <i>L'audiovisuel extérieur de la mission « Médias », lucarne de la francophonie dans le monde</i>	29
a) <i>La réforme de l'audiovisuel extérieur de la France</i>	29
b) <i>Les opérateurs de la francophonie audiovisuelle</i>	30
c) <i>Un regain d'intérêt pour TV5 Monde au sommet de la Francophonie à Québec</i>	31
B. LA NÉCESSITÉ DE PRÉVENIR L'ESSOUFFLEMENT DU SYSTÈME MULTILATÉRAL DE LA FRANCOPHONIE	32
1. <i>Une Organisation internationale de la Francophonie à la recherche d'un nouveau souffle</i>	34
a) <i>La réforme de l'OIF semble porter ses fruits</i>	34
b) <i>La nécessité d'associer les financements extérieurs</i>	35
c) <i>La Maison de la francophonie : pour une plus grande visibilité de la francophonie</i>	36

2. <i>L'Agence universitaire de la francophonie (AUF), réseau d'excellence francophone</i>	36
3. <i>L'université Senghor d'Alexandrie, au service de la formation des élites africaines</i>	38
4. <i>L'Association internationale des maires francophones décentralise la Francophonie</i>	39
5. <i>L'Assemblée parlementaire de la francophonie, vigie de la démocratie dans la Francophonie</i>	40
C. UNE FRANCOPHONIE EN PRISE AVEC LA SOCIÉTÉ CIVILE : LE SOUTIEN AUX ASSOCIATIONS	41
III. FAIRE DE LA FRANCOPHONIE UNE CHANCE DANS LA MONDIALISATION	43
A. L'INDISPENSABLE RÉHABILITATION DE LA FRANCOPHONIE EN FRANCE	43
1. <i>Pour une plus grande lisibilité et une plus grande visibilité de la francophonie en France</i>	43
2. <i>Des actions concrètes pour redonner un sens à la communauté francophone</i>	44
a) Réaffirmer la spécificité du monde francophone	44
b) La nécessité de dynamiser l'espace public francophone et de conférer aux débats sur la francophonie un caractère plus populaire	45
c) La francophonie, vecteur de l'intégration en France	46
B. LA FRANCOPHONIE : UNE FORCE ÉCONOMIQUE DANS LA MONDIALISATION AU SERVICE DE LA DIVERSITÉ CULTURELLE	47
1. <i>L'identité de l'espace francophone est d'abord multiculturelle</i>	47
a) La France promeut la diversité culturelle à l'intérieur de ses frontières	47
b) La nécessité de reconnaître les langues de la francophonie.....	48
2. <i>Pour une francophonie économique au service de la diversité culturelle dans la mondialisation</i>	49
a) La promotion des industries culturelles francophones.....	49
b) Pour une démocratisation de l'accès aux produits culturels francophones dans les pays du Sud	50
c) La promotion des contenus francophones sur Internet.....	51
d) La coopération entre les grandes entreprises francophones mondialisées.....	51
LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES	53

Mesdames, Messieurs,

« La langue est un lien remarquable de parenté qui dépasse en force le lien de l'idéologie [...]. La langue française constitue l'appoint à notre patrimoine culturel, enrichit notre pensée, exprime notre action, contribue à forger notre destin intellectuel et à faire de nous des hommes à part entière. » C'est en ces termes, prononcés devant l'Assemblée nationale du Niger en décembre 1965, que Habib Bourguiba, chef de l'État tunisien de 1957 à 1987, a rendu hommage à la vocation émancipatrice de la langue française ainsi qu'aux valeurs universalistes et humanistes qu'elle sous-tend, au premier rang desquelles figure le respect de la diversité culturelle.

Rappelons, à ce titre, que la francophonie est d'abord *« née d'un désir ressenti hors de France »*, selon les termes de Boutros Boutros-Ghali. Au lendemain de la décolonisation, la langue française a été, en effet, envisagée comme le plus petit dénominateur commun susceptible de rassembler des communautés aux cultures, aux religions et aux langues très diverses, d'abord au sein des nations nouvellement formées et, ensuite, dans le contexte de l'intégration régionale africaine.

La défense des identités multiculturelles, c'est là l'essence même du lien qui fonde la communauté francophone. Et le lot de crises identitaires qu'emporte avec elle la mondialisation révèle, avec acuité, la constante actualité du combat francophone en faveur de la diversité culturelle. Il ne s'agit pas là d'un enjeu réservé aux seuls pays en développement, dans le cadre de la consolidation de leur unité nationale. Le maintien de l'« unité dans la diversité » constitue également un défi particulièrement prégnant dans les pays francophones développés, comme l'illustrent les problèmes qui s'attachent à la place du Québec au sein du Canada et de la Communauté française de Belgique au sein de la fédération belge. La France, de son côté, ne saurait minimiser le rôle qu'a joué et continue de jouer la langue française dans la conciliation de nos particularismes régionaux avec l'indivisibilité de notre République.

Votre rapporteur pour avis se félicite de la récente reconnaissance, dans notre texte fondamental, de la politique francophone de notre pays, à l'occasion de la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008.

La francophonie apparaît désormais dans notre Constitution, au même titre que la construction européenne, et ce à la suite d'un amendement présenté par notre président, Jacques Legendre, fervent défenseur de notre politique francophone, et dont votre rapporteur était cosignataire. Il ne s'agit pas là d'un simple hasard : la francophonie et la construction européenne sont deux aspects indissociables de notre politique extérieure, il est donc logique qu'elles aient toutes deux leur place dans notre Loi fondamentale. La défense du français et du multilinguisme est centrale dans notre recherche d'influence au sein de l'Union européenne, et la France, avec le soutien de la Communauté française de Belgique et du Luxembourg, a intensifié ses efforts en ce sens à l'occasion de la présidence française de l'Union.

La place du français au sein des organisations internationales constitue un enjeu fondamental de notre diplomatie d'influence, votre rapporteur pour avis en est convaincu. Il souhaite rappeler, à cet égard, que se cristallisent autour de la concurrence entre l'anglais et le français sur la scène internationale un certain nombre de controverses diplomatiques de la plus haute importance, et illustrant l'impact de la langue en matière de résolution des crises. En témoigne la polémique née de l'interprétation de la résolution 242-1967 du Conseil de sécurité des Nations unies du 22 novembre 1967 relative à la question israélo-palestinienne : l'ambiguïté du texte de la résolution en anglais continue de trancher avec le caractère explicite de la version française.

Pilier de la diplomatie d'influence culturelle voulue par le Président de la République, la francophonie doit voir dans la crise financière une opportunité à saisir, à n'en point douter. Elle a déjà commencé à le faire, avec succès, au XII^e sommet de la Francophonie à Québec, qui a été l'occasion de réunir le premier forum Nord-Sud sur la crise financière. Votre rapporteur pour avis ne peut que s'en féliciter : il y a là une fenêtre à exploiter pour une francophonie appelée à défendre une nouvelle conception de la résolution internationale des crises, fondée sur le multilatéralisme et le développement solidaire.

Mais ce sommet a également renouvelé, chez votre rapporteur pour avis, un certain nombre de craintes quant à l'avenir de la francophonie. À trop vouloir se saisir de questions s'écartant de la défense de langue française et de la diversité culturelle, le système multilatéral de la francophonie risque l'essoufflement. La Francophonie n'a pas vocation à devenir une « *ONU bis sans moyens* », comme l'a souligné M. Dominique Wolton dans le cadre de son audition. Pour surmonter le danger d'atonie qui la menace, la Francophonie ne peut faire l'économie d'un recentrage sur sa véritable raison d'être, à savoir le français et les valeurs qu'il sous-tend. À cet égard, votre rapporteur pour avis partage pleinement les inquiétudes exprimées, les années précédentes, par notre président qui regrettait, à très juste titre, un amalgame persistant entre francophilie et francophonie, propre à dénaturer le fondement même de la francophonie, l'engagement en faveur du français. La consécration récente de deux auteurs francophones, l'un afghan, Atiq Rahimi, l'autre

guinéen, Tierno Monémbo, récompensés respectivement par le prix Goncourt et le prix Renaudot, démontre que la francophonie peut encore être conçue comme porteuse d'un message puissant en faveur de la diversité culturelle.

La Francophonie n'est ni une « *ONU bis* » ni une succession de sommets France-Afrique. À ce titre, sa place dans la nomenclature budgétaire doit être revue : si la France souhaite redonner à la Francophonie un élan, si elle souhaite renforcer sa cohérence et sa visibilité sur la base d'un engagement puissant, l'engagement en faveur de la langue française et de la diversité culturelle, elle se doit, en premier lieu, de rendre sa politique francophone cohérente et visible au plan national. Force est de constater que la lisibilité budgétaire actuelle de notre politique francophone ne s'y prête pas.

Selon le ministère des affaires étrangères et européennes, la France consacre près de 200 millions d'euros à la promotion du français et à la francophonie, une somme conséquente, témoignant de l'attachement de notre pays à sa politique francophone, mais malheureusement éclatée entre de multiples missions budgétaires.

L'importance des crédits de la francophonie mérite, selon votre rapporteur pour avis, que l'on s'attarde sur les différents instruments et opérateurs de notre politique francophone, en prolongeant l'analyse budgétaire bien au-delà de la seule mission « Aide publique au développement ».

I. DES RESPONSABILITÉS ET UN BUDGET ÉCLATÉS POUR UNE POLITIQUE FRANCOPHONE AUX CONTOURS ENCORE INCERTAINS

A. LA FRANCOPHONIE : UN OBJET BUDGÉTAIRE NON IDENTIFIÉ SANS VÉRITABLE PILOTE

1. Les multiples pilotes de la politique francophone

La francophonie se caractérise, au niveau administratif, par une césure traditionnelle entre deux pôles insuffisamment coordonnés :

- la francophonie intérieure, qui regroupe les actions relatives à la diffusion, à l'emploi et à l'enrichissement de la langue française, principalement en France. La délégation générale à la langue française et aux langues de France (DGLFLF), qui relève du ministère de la culture et de la communication, est en charge de cette politique ;

- et la francophonie extérieure, qui s'attache à promouvoir le rayonnement de la francophonie dans le monde. Une grande partie de cette politique relève de la coopération avec les organismes internationaux à vocation francophone. Le ministère des affaires étrangères et européennes est en charge de ces actions. Il les délègue au secrétaire d'État chargé de la coopération et de la francophonie qui s'appuie sur la direction générale de la coopération internationale et du développement (DGCID) et le service des affaires francophones (SAF).

La francophonie est par essence une politique interministérielle et transversale, chaque ministère ayant le devoir, dans son secteur d'attribution, de promouvoir l'usage du français. Aussi se caractérise-t-elle par la multiplicité de ses ministères de tutelle, principalement le ministère des affaires étrangères et européennes et le ministère de la culture et de la communication. Au demeurant, d'autres départements ministériels sont susceptibles d'intervenir, dans leur domaine de compétence, en matière de francophonie, notamment les ministères de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche ou encore de la justice.

Les multiples pilotes ministériels en charge de la politique francophone ne développent pas nécessairement les mêmes conceptions de la francophonie, sans pour autant que l'une ne s'impose comme plus légitime que les autres. En effet, le ministère des affaires étrangères et européennes envisage la promotion du français dans le monde comme un axe important du développement, en participant notamment, en tant que langue d'enseignement dans des pays en développement, à l'objectif du millénaire de scolarisation primaire universelle, mais aussi comme un instrument de la politique d'influence de la France. Le ministère de la culture et de la communication envisage, pour sa part, la défense de la langue française, au niveau

international, par le soutien à la maîtrise de la langue française par les migrants de l'espace francophone, et, au niveau de l'Union européenne, par la mise en œuvre d'une action concrète en faveur du plurilinguisme. Si ces visions peuvent être complémentaires, leur insuffisante coordination nuit à la cohérence de notre politique francophone.

Entre la politique de soutien public à la création culturelle en langue française (du ressort du ministère de la culture et de la communication) et la politique de diffusion à l'étranger de la langue et de la culture françaises (du ressort du ministère des affaires étrangères et européennes), une nécessaire continuité doit à l'évidence s'opérer. Le raisonnement est simple : pour rayonner à l'extérieur, la langue française doit s'appuyer sur des industries culturelles françaises suffisamment dynamiques. **Le ministère des affaires étrangères et européennes et le ministère de la culture et de la communication ont donc vocation intervenir de façon coordonnée dans la conduite de notre politique francophone, et ce dans un rapport beaucoup plus équilibré qu'il ne l'est à l'heure actuelle.**

2. Des crédits dispersés

L'insuffisante coordination de nos actions culturelles menées à l'étranger est susceptible de nuire à la cohérence et donc à l'efficacité de la dépense publique en matière de francophonie. À titre d'exemple, la faible participation du ministère de la culture et de la communication au budget de CulturesFrance ne lui permet pas de jouer un rôle déterminant dans le pilotage de cette association alors même que sa politique de soutien aux industries culturelles constitue un enjeu fondamental pour le rayonnement de la culture et de la langue françaises à l'étranger¹. L'absence d'un budget centralisé de la francophonie ne permet pas, dès lors, de prévenir efficacement les chevauchements de programmes insuffisamment coordonnés, alors que la dépense consacrée par la France à la francophonie chaque année est évaluée à près de 200 millions d'euros.

Suivant la logique du découpage en missions du budget de l'État de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF), votre rapporteur pour avis a en charge de commenter les crédits d'une seule mission, à savoir, en l'espèce, ceux de la mission « Aide publique au développement », qui regroupe dans le programme n° 209 « Solidarité à l'égard des pays en développement » les crédits consacrés à la francophonie institutionnelle, lesquels ne constituent qu'une partie uniquement des sommes dédiées à la francophonie extérieure.

Dans ces circonstances, **votre rapporteur pour avis ne peut se satisfaire de la situation actuelle dans laquelle prévaut une dispersion très**

¹ *Rapport d'information n° 428 (2007-2008) de M. Adrien Gouteyron, fait au nom de la commission des finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la nation sur la crise de la diplomatie culturelle française.*

grande des crédits dédiés à la francophonie, déjà régulièrement dénoncée par notre président les années précédentes. Par conséquent, il appelle de ses vœux la réunion de ces crédits dans un cadre budgétaire unique. À tout le moins, un document de politique transversale relatif à la francophonie devrait être publié annuellement afin d'identifier plus aisément les crédits consacrés à cet aspect singulier de la politique extérieure de la France.

Un commentaire détaillé des crédits du programme n° 209 sera donc effectué, mais votre rapporteur pour avis s'attachera également à décrire les crédits affectés à l'ensemble de la politique francophone, dans la mesure où il estime que le rattachement actuel des crédits n'est pas adapté.

B. UNE PLACE DANS LA NOUVELLE ARCHITECTURE BUDGÉTAIRE À CLARIFIER AU REGARD DU PRINCIPE DE SPÉCIALITÉ BUDGÉTAIRE

1. Un rattachement critiquable des crédits de la francophonie multilatérale à la mission « Aide publique au développement »

L'inscription des crédits liés à la francophonie institutionnelle au sein du programme n° 209 « Solidarité à l'égard des pays en développement » de la mission « Aide publique au développement » est due à l'inscription globale, dans le programme n° 209, des crédits dédiés à l'action culturelle menée dans les pays éligibles à l'aide publique au développement, qui découle d'une tradition de la coopération française reliant la diplomatie culturelle à un soutien en faveur du développement. C'est pour cette raison que les sommets de la francophonie sont trop souvent assimilés à tort à des sommets « France-Afrique ».

Or, si les politiques de coopération et de francophonie peuvent s'adresser aux mêmes pays, les deux sphères géographiques tendent de plus en plus à se disjoindre. La francophonie intéresse de nombreux pays ou régions qui ne relèvent pas de notre politique de coopération ; et, en sens inverse, la « zone de solidarité prioritaire » (ZSP) de notre politique de coopération s'est ouverte à de nombreux pays non francophones.

La francophonie a pour objet le rayonnement et la diffusion d'une langue et, en corollaire, d'une culture, dans le monde. Il s'agit donc davantage d'une politique d'influence que de coopération. Le rattachement de la diffusion de la culture française à une politique d'aide au développement peut, cependant, continuer à se concevoir. À ce titre, le ministère des affaires étrangères et européennes avance l'argument selon lequel la contribution de la France à la francophonie multilatérale, financée sur le programme n° 209, concerne aujourd'hui encore majoritairement 41 des 70 pays participant à l'espace francophone multilatéral, principalement ceux d'Afrique subsaharienne francophone.

Néanmoins, votre rapporteur pour avis estime que le maintien des crédits de la promotion de la langue française et de la francophonie institutionnelle au sein du programme n° 209 continue à perpétuer l'idée que le système multilatéral francophone s'achemine vers une « *ONU bis sans moyens* », comme le déplorait M. Dominique Wolton. Or, la Francophonie ne retrouvera un nouveau souffle qu'à la condition de se recentrer sur sa véritable raison d'être, à savoir un engagement puissant en faveur du français et de la diversité culturelle. À ce titre, votre rapporteur pour avis **souhaite que la France milite en faveur d'un renforcement des directions de l'OIF consacrées à la promotion du français et de la diversité culturelle et à l'éducation** : à l'heure actuelle, le déséquilibre est navrant par rapport à l'ampleur des directions consacrées à la paix, à la démocratie et aux droits de l'homme ainsi qu'au développement durable et solidaire.

Il ne s'agit pas là de remettre en cause la vocation politique de la francophonie multilatérale, qui a été consacrée à Hanoï. La dimension politique, notamment en ce qui concerne la résolution de crises dans l'espace francophone, doit rester un élément moteur de la francophonie. Néanmoins, **dans une période où beaucoup d'espoirs reposent sur notre pays dans la mise en œuvre effective de la Convention sur la protection et la promotion de la diversité des expressions culturelles de l'UNESCO, adoptée en octobre 2005, la France gagnera en crédibilité à recentrer sa politique francophone sur la promotion du français et de la diversité culturelle.**

Par ailleurs, le rattachement critiquable des crédits de la francophonie multilatérale à la mission « Aide publique au développement » semble ne pas satisfaire complètement aux exigences du principe de spécialité budgétaire, inscrit dans la LOLF, qui prescrit un classement des dépenses en fonction de leur finalité. Les programmes sont supposés couvrir des ensembles cohérents d'actions qui s'inscrivent dans le cadre d'une politique publique déterminée : ces programmes doivent, par conséquent, rendre lisibles les politiques de l'État en termes de finalités et de résultats, d'une part, et d'identification des acteurs responsables de leur mise en œuvre, d'autre part. **La dispersion des crédits de la francophonie et la multiplicité des tutelles ne permettent pas encore à notre politique francophone, pourtant politique publique à part entière dans notre Constitution, de remplir de façon satisfaisante les exigences du principe de spécialité budgétaire.**

2. Les perspectives de rationalisation administrative dans le cadre de la RGPP

Dans le cadre de la Révision générale des politiques publiques (RGPP), des mesures visant à moderniser l'action extérieure de l'État ont été annoncées par le Conseil de modernisation des politiques publiques (CMPP), dans la continuité des mesures de réforme de la coopération française adoptées en 1998 et complétées en 2004-2005. Le dispositif d'aide publique au

développement sera ainsi rationalisé et les priorités de l'aide française seront mieux hiérarchisées.

La Commission du Livre blanc sur la politique étrangère et européenne de la France, dont le rapport a été remis au ministre le 11 juillet 2008, a formulé des propositions de réforme de la politique d'aide publique au développement. Le Livre blanc recommandait notamment la création, au ministère des affaires étrangères et européennes, d'un centre de pilotage de notre politique culturelle extérieure, dont la francophonie constituerait une des compétences et qui aurait vocation à prendre la forme d'une direction des affaires culturelles et de la politique d'influence, distincte de la direction des affaires économiques et globales. La Commission du Livre blanc a en particulier estimé que la réforme du ministère des affaires étrangères et européennes doit le conduire à réévaluer son organisation actuelle qui sépare les deux volets de la francophonie : d'une part, la promotion de la langue française, assurée dans le cadre de la direction de la coopération culturelle et du français (au sein de la DGCID), et, d'autre part, la dimension multilatérale de la politique francophone de la France, mise en œuvre par le service des affaires francophones qui a été rattaché jusqu'ici au directeur politique ou au secrétaire général¹.

La réorganisation récemment annoncée par le ministre des affaires étrangères et européennes ne prévoit pas, toutefois, la réunion du SAF et des services de la DGCID concernés par la promotion de la langue française.

D'une part, le service des affaires francophones (SAF) a vocation à rejoindre une future direction générale chargée des affaires politiques et multilatérales, au sein de laquelle le service continuera à suivre la dimension éminemment diplomatique de la francophonie institutionnelle. Cette direction générale des affaires politiques devrait comporter une direction consacrée à l'OIF et aux opérateurs de la Francophonie (pour la première fois, la francophonie apparaîtra nommément dans le libellé d'une direction administrative).

D'autre part, la nouvelle direction générale de la mondialisation sera dotée d'une direction de la diversité culturelle et linguistique (et, en son sein, d'une sous-direction de la diversité linguistique et de la francophonie) qui mettra en œuvre la priorité accordée à la promotion de la langue française dans tous les pays du monde, y compris ceux du périmètre francophone multilatéral.

Comme c'est déjà le cas aujourd'hui, le suivi des activités développées par les opérateurs de la francophonie multilatérale et des contributions françaises sera conjointement assuré, et de manière complémentaire, par les deux services : le SAF assurera principalement le dialogue politique avec les organisations et les pays francophones ; la direction de la diversité culturelle et linguistique, au sein de la future direction générale de la mondialisation, assurera, pour sa part, le dialogue technique.

¹ *Rapport de la Commission du Livre blanc sur la politique étrangère et européenne de la France, remis au ministre des affaires étrangères et européennes le 11 juillet 2008.*

Votre rapporteur pour avis se réjouit de l'annonce de ce processus de rationalisation administrative qui vise à mieux tirer profit de la complémentarité entre le SAF et les services de la DGCID concernés par la promotion du français.

II. UN EFFORT FINANCIER OBSCURCI PAR UN PÉRIMÈTRE BUDGÉTAIRE COMPLEXE

A. LES MISSIONS PARTICIPANT À NOTRE POLITIQUE FRANCOPHONE : UNE RÉPARTITION DES COMPÉTENCES À RÉÉVALUER

1. La mission « Aide publique au développement » : une francophonie tenaillée entre politique d'influence culturelle et diplomatie de solidarité

Conformément aux décisions du CMPP, l'allocation des crédits d'aide bilatérale de ce programme fera l'objet d'une plus grande concentration géographique, par la mise en place d'un système de « partenariats différenciés », ainsi que d'une plus grande concentration sectorielle, après l'adoption de cinq secteurs prioritaires par le Comité interministériel de la coopération internationale et du développement (CICID). C'est pourquoi, dans un contexte budgétaire contraint, l'effort du ministère des affaires étrangères et européennes en matière d'aide publique au développement se poursuit, en se concentrant tout particulièrement sur les secteurs de la santé et de l'éducation (objectifs du millénaire pour le développement) et principalement en direction des pays africains les plus pauvres.

Au sein du programme n° 209, les crédits qui ont été directement destinés à promouvoir la langue française en 2008 ont été les suivants :

- 33,4 millions d'euros en crédits d'intervention (titres 3 et 6 confondus) ;

- 24,1 millions d'euros en crédits de personnels (329 agents rémunérés sur le titre 2).

Ces crédits ont permis de mettre en œuvre principalement des projets de coopération pour l'enseignement du français au sein des systèmes éducatifs étrangers, pour la promotion de notre langue dans les médias et dans le monde de l'entreprises et pour la formation des élites étrangères, dans le cadre de stratégies adaptées aux différentes régions du monde et aux différents types de publics visés. Les 329 agents français expatriés sont des attachés de coopération éducative et pour le français, au nombre de 93, et des assistants techniques, au nombre de 236.

Les crédits qui ont été consacrés au réseau culturel français (instituts et centres culturels français, alliances françaises) au sein du programme n° 209, soit 70 millions d'euros (titres 2 et 3 confondus) doivent également être comptabilisés pour moitié (soit 35 millions d'euros environ) pour la promotion de la langue française, dans la mesure où l'activité d'enseignement de notre langue constitue une de leurs missions essentielles.

Programme n° 209	2007			2008		
	Total	dont alliances françaises	dont CP du Fonds de solidarité prioritaire	Total	dont alliances françaises	dont CP du Fonds de solidarité prioritaire
Postes	34 622 106	5 554 394	9 457 520	30 721 521	3 032 494	11 308 429
Centraux	4 082 556	1 639 670	1 639 670	2 678 318		1 044 755
Total	38 704 662			33 399 839		

Source : Ministère des affaires étrangères et européennes

Selon les informations communiquées par le ministère des affaires étrangères et européennes, le montant total des crédits centraux affectés à la promotion du français au titre du programme n° 209, et gérés par la DGCID, connaîtront une baisse de – 31 %¹ en 2009. **Votre rapporteur pour avis ne peut que regretter que la politique de promotion du français fasse aussi lourdement les frais des ajustements budgétaires pour l'année 2009.**

Votre rapporteur pour avis est d'autant plus préoccupé pour l'avenir de notre politique de promotion du français dans les pays en développement qu'un amendement présenté par le Gouvernement, et adopté en seconde délibération par l'Assemblée nationale, tend à minorer encore les crédits du programme n° 209 de – 6,87 millions d'euros.

Nos moyens bilatéraux d'influence, notamment dans le programme n° 209, sont justement censés nous permettre de mettre en œuvre une politique de soutien à des associations aux initiatives très prometteuses. Il serait absurde que ces associations, qui font leurs preuves sur le terrain, fassent les frais des restrictions budgétaires.

Dans le projet de loi de finances pour 2009, la politique de promotion de la langue française, dans les pays émergents et à revenu intermédiaire (action n° 2 du programme n° 209), se concentrera sur la mise en place de programmes régionaux, ciblés principalement sur les grands pays émergents, en cohérence avec l'Agence pour l'enseignement français à l'étranger (AEFE), dont les crédits relèvent du programme n° 185 « Rayonnement culturel et scientifique », au sein de la mission « Action extérieure de l'État ».

La sous-action « Affirmation de la dimension culturelle du développement », au sein de l'action n° 2, comporte notamment des transferts aux alliances françaises, vecteur privilégié de notre politique d'influence dans les pays émergents, à hauteur de 4,2 millions d'euros. Les moyens qui sont attribués au réseau des alliances françaises tiennent désormais compte de son évolution et sont redéployés là où la demande de cours de français présente une importance stratégique. Ainsi, selon le projet annuel de performances, la

¹ Sous réserve de l'adoption définitive par le Parlement d'un amendement présenté par le Gouvernement, adopté en seconde délibération par l'Assemblée nationale, tendant à minorer davantage les crédits du programme n° 209.

création d'alliances françaises a été rendue possible au cours des années récentes dans plusieurs pays d'importance stratégique (notamment la Chine et la Russie), en contrepartie de la fermeture d'établissements culturels à autonomie financière (EAF) en Europe occidentale.

Les dépenses totales d'intervention de la sous-action « Affirmation de la dimension culturelle du développement », au sein de l'action n° 2, s'élèvent à 18,1 millions d'euros (soit une augmentation de 40,3 % par rapport à 2008).

En ce qui concerne la promotion du français dans les pays de la zone de solidarité prioritaire et les pays moins avancés (action n° 3 du programme n° 209), les crédits de la sous-action « Affirmation de la dimension culturelle du développement », d'un montant total de 46,1 millions d'euros en dépenses d'intervention, seront utilisés par le ministère des affaires étrangères et européennes, en 2009, dans deux directions :

- **la promotion du français**, considéré comme une langue du développement en tant que vecteur de la cohésion sociale dans certains pays et moyen d'intégration régionale et internationale dans d'autres.

À cet égard, le secrétaire d'État à la coopération et à la francophonie a officiellement lancé, le 19 juin 2008, huit chantiers en direction de nos partenaires du Sud, particulièrement en Afrique, axés sur deux piliers essentiels : le développement économique et l'influence culturelle.

Toutes les analyses s'accordent sur un constat : dans tous les pays où le français est langue officielle (ce qui est le cas dans vingt-huit États africains, seule dans dix d'entre eux, langue co-officielle dans les autres), la maîtrise du français constitue une garantie de l'accès au savoir, à la santé, au développement et détermine, outre l'exercice de la citoyenneté, la réussite scolaire et l'accès à l'emploi.

C'est pourquoi ont été alloués à un projet du Fonds de solidarité prioritaire, le « Plan de relance du français » dans les pays ZSP, des crédits d'un montant total de 5,5 millions d'euros pour la période 2007-2009. Ce projet se décompose en trois actions principales : la formation à terme de 10 000 professeurs de français dans ces pays, un soutien apporté au Réseau de centres de français langue étrangère d'Afrique (RECFLEA) et un soutien accordé au projet de valorisation du français en Asie du Sud-Est (VALOFRASE).

Un plan de relance en faveur du français au Maghreb et au Moyen-Orient a également été engagé, en partant du constat d'un grave déficit d'enseignants compétents en français dans ces régions. Les FSP « Création de pôles pédagogiques de référence » sont destinés à la formation initiale et continue des enseignants et s'inscrivent dans une perspective globale de soutien aux réformes des systèmes éducatifs nationaux, en termes de stratégies pédagogiques et de renouvellement des contenus au-delà même de la langue française. Ces interventions au titre du fonds de solidarité prioritaire s'élèvent

à 2 millions d'euros sur 24 mois en Algérie, 3,3 millions d'euros sur 40 mois en Tunisie et 2,4 millions d'euros sur 36 mois au Maroc.

- et **la promotion du secteur culturel**, majoritairement par des centres culturels français.

À cet égard, **dans le secteur audiovisuel, le ministère s'appuie sur Canal France International (CFI)**, filiale du groupe France Télévisions (75 %) et d'Arte France (25 %), opérateur de la coopération audiovisuelle publique française, chargé de mettre en place, principalement sur financement publics, des actions d'appui aux télévisions des pays en développement. CFI est notamment appelé à fournir régulièrement, à un réseau de 150 télévisions partenaires, des programmes produits en France.

La coopération dans le domaine des médias participe de notre politique en faveur de la diversité culturelle, composante fondamentale de la francophonie. Selon le projet annuel de performances, le ministère des affaires étrangères et européennes a souhaité conserver la pleine maîtrise des moyens budgétaires qui accompagnent la politique de coopération en matière audiovisuelle et a proposé de dissocier désormais les crédits de l'audiovisuel extérieur en rattachant le financement de CFI au programme n° 209 à partir de 2009. Les crédits consacrés à CFI s'élèvent à 16,5 millions d'euros dans le projet de loi de finances pour 2009.

2. La mission « Action extérieure de l'État » : la promotion de la langue française au sein des pays développés

La présence des idées, de la langue et de la culture françaises constitue l'une des cinq priorités assignées à notre politique étrangère et européenne par le Livre blanc sur la politique étrangère et européenne de la France, remis au ministre des affaires étrangères et européennes le 11 juillet 2008.

À ce titre, l'action n° 2 « Langue et culture françaises, diversité linguistique et culturelle » du programme n° 185 « Rayonnement culturel et scientifique » de la mission « Action extérieure de l'État » vise à faire de la langue et de la culture françaises des références internationales. Elle représente 10,2 % des crédits du programme, c'est-à-dire 60,6 millions d'euros dans le projet de loi de finances pour 2009, soit une diminution de près de 14 %¹ par rapport à l'effort consenti en 2008.

D'après les informations recueillies par votre rapporteur pour avis, les crédits centraux affectés à la promotion de la langue française, et gérés par la DGCID, devraient connaître une baisse de près de 35 %. **Votre rapporteur pour avis ne peut que regretter une tendance baissière aussi inquiétante**

¹ Sous réserve de l'adoption définitive par le Parlement d'un amendement présenté par le Gouvernement, adopté en seconde délibération par l'Assemblée nationale, tendant à minorer davantage les crédits du programme n° 185.

qui, selon lui, fragilise considérablement notre action linguistique extérieure. Cette tendance risque de s'amplifier étant donné l'adoption, en seconde délibération par l'Assemblée nationale, d'un amendement présenté par le Gouvernement et tendant à minorer encore les crédits du programme n° 185 de – 2,8 millions d'euros.

a) L'enseignement de la langue française dans les pays développés

Dans le cadre du plan de relance du français et en s'appuyant sur le réseau des alliances françaises (65 établissements subventionnés dans la zone couverte par le programme n° 185) et des établissements à autonomie financière (EAF – 57 centres et instituts culturels et 8 centres de recherche dans cette même zone), les crédits visent à dynamiser l'usage du français :

- en l'élargissant à des publics cibles sensibles à ce moyen d'accès à des savoirs et à des métiers (enseignement bilingue scolaire et universitaire, certifications, formation linguistique générale et spécialisée pour adultes), en cohérence avec les actions menées au titre de l'attractivité ;

- en développant une expertise *ad hoc* et en offrant une formation continue aux professionnels (formation des enseignants, formation des formateurs, utilisation des technologies de l'information et de la communication pour l'éducation, partenariat avec les systèmes éducatifs nationaux) ;

- en poursuivant les objectifs adaptés aux publics européens spécialisés (fonctionnaires et journalistes) ;

- et enfin en veillant à sa position dans les pays européens en transition, y compris en liaison avec la formation technique des cadres des pays candidats à l'adhésion.

L'objectif n° 2 du programme, relatif au renforcement de l'influence de la France en Europe et dans le monde, appelle l'évaluation de l'efficacité du réseau de l'enseignement français à l'étranger (dont les crédits sont inscrits à l'action n° 5 du programme), de l'attractivité des cours de langue dispensés par nos établissements culturels ainsi que de celle de l'enseignement supérieur français à l'étranger, et de l'intérêt des apprenants pour l'offre de certifications et de tests de langue française.

Votre rapporteur pour avis est **satisfait de la mise en place d'indicateurs clairs pour vérifier si cet objectif est bien rempli** (nombre d'élèves inscrits dans les cursus francophones, nombre de candidats aux certifications et tests de langue française, taux de réussite au baccalauréat et nombre d'étudiants inscrits en master et doctorat de l'enseignement supérieur français). Il se félicite, en particulier, du **dynamisme du nombre de candidats aux certifications et tests de langue française pour lequel le ministère des affaires étrangères et européennes prévoit une progression annuelle de 3 à 5 %**.

Il se réjouit également de l'augmentation continue des étudiants étrangers inscrits en master et doctorat de l'enseignement supérieur français : il s'agit là d'une évolution encourageante tant pour la diffusion de la langue française que pour l'attractivité globale de la France.

À cet égard, il convient de souligner **la montée en puissance de l'agence CampusFrance**, qui a vu le jour officiellement le 7 mars 2007, et dont l'objectif est de devenir un instrument central dans la promotion des échanges éducatifs et scientifiques. À ce jour 104 espaces CampusFrance à l'étranger (dont 38 disposant de la procédure des Centres pour les études en France – CEF -) ont pour mission de faciliter les démarches des étudiants étrangers désireux de poursuivre ou de compléter leur cursus en France. CampusFrance a vocation à présenter aux étudiants étrangers ce que l'enseignement supérieur français offre de mieux d'un point de vue académique et scientifique, notamment au niveau des masters. À la rentrée universitaire 2008, ce dispositif a été complété par des espaces CampusFrance en région dont l'objectif est d'offrir une plateforme d'accueil en France aux étudiants étrangers.

b) La promotion de la langue française au sein des institutions internationales

La promotion de la langue française au sein des institutions internationales pose la question de la répartition des compétences entre les services de la DGCID et du SAF du ministère des affaires étrangères et européennes et la DGLFLF du ministère de la culture et de la communication. À cet égard, le ministère des affaires étrangères et européennes rappelle que la DGLFLF est compétente sur le territoire national, ainsi qu'au plan communautaire pour les questions relatives au plurilinguisme traitées par le Conseil des ministres de l'Union européenne en charge de la culture. Le ministère des affaires étrangères et européennes, au travers du SAF et de la DGCID, est, lui, compétent pour toutes les actions internationales de promotion de la langue française dans le cadre bilatéral et multilatéral.

Dans le projet de loi de finances pour 2009, les crédits de la sous-action n° 1 « Langue française et diversité linguistique », au sein de l'action n° 2 du programme n° 185, s'élèvent, hors titre 2, à 10,8 millions d'euros (contre 15,1 millions d'euros en loi de finances initiale pour 2008, soit une diminution de 28,5 %), dont la répartition est précisée dans le tableau ci-après.

**SOUS-ACTION N° 1 « LANGUE FRANÇAISE ET DIVERSITÉ LINGUISTIQUE » :
10 831 174 EUROS**

	PLF 2009
Subventions aux alliances françaises	3 042 331
Bourses	1 217 100
Échanges d'expertise	610 220
Autres moyens bilatéraux d'influence	5 961 523
Total sous-action 01	10 831 174

Les deux axes d'intervention majeurs en matière linguistique résident dans la promotion du français en Europe, incarnée par un « Plan pluriannuel pour le français dans l'Union européenne », d'une part, et un soutien financier accordé aux alliances françaises, d'autre part.

Le plan pluriannuel pour le français dans l'Union européenne, lancé d'abord par la France puis mis en place en 2003 par la France, la Communauté française de Belgique et le Luxembourg et géré par l'Organisation internationale de la francophonie (OIF), fournit une formation de langue française aux fonctionnaires et diplomates des États membres non francophones appelés à siéger à Bruxelles dans des groupes de travail qui se réunissent désormais sans interprétation. Il vise à renforcer leurs capacités de travail et de négociation en français, s'agissant en particulier des personnels des nouveaux États membres. La contribution de la France à ce plan s'est élevée en 2008 à trois millions d'euros, en augmentation par rapport à 2007.

Votre rapporteur pour avis se félicite des résultats encourageants déjà engrangés, depuis quatre ans, par ce plan, et qui lui ont été communiqués par le ministère des affaires étrangères et européennes dans ses réponses aux questionnaires parlementaires. Le nombre de pays bénéficiaires de ce plan est passé de 10 à 24 et le programme s'étend à des publics toujours plus variés : conseillers des représentations permanentes, fonctionnaires des administrations centrales, journalistes accrédités par l'Union européenne, experts et étudiants spécialisés en formations européennes post-universitaires. Entre 2003 et 2007, le nombre d'opérations de formation est passé de 3 à 300 par an et celui des bénéficiaires de 90 à 11 000.

Malgré ces efforts, la place du français au sein des institutions communautaires accuse un nouveau recul en 2007, selon le *Rapport au Parlement sur l'emploi de la langue française* de la Délégation générale à la langue française et aux langues de France (DGLFLF). En 1997, 40 % des documents produits à la Commission européenne faisaient l'objet d'une rédaction initiale en français (contre 45 % en anglais). Ce chiffre a chuté à 12,3 % en 2007 contre désormais 73,5 % pour l'anglais. En revanche, la situation du français est moins préoccupante à la Cour de justice des

Communautés européennes (CJCE) au sein de laquelle le français est en pratique, mais pas statutairement, la seule langue de délibéré, ce qui lui confère une position privilégiée dans cette institution de quelque 1 800 agents. Par ailleurs, le Parlement européen est l'institution communautaire qui accorde le plus de place au multilinguisme puisque conformément à son règlement « *tous les documents du Parlement sont rédigés dans les langues officielles* » et « *tous les députés ont le droit de s'exprimer dans la langue officielle de leur choix* ».

C'est pourquoi le **Gouvernement a souhaité saisir l'opportunité que constituait la présidence française de l'Union au second semestre de l'année 2008 pour accentuer le travail en matière de diversité linguistique, notamment en faveur du français.** Le 20 mars dernier, le Président de la République, premier chef de l'État à intervenir à l'occasion de la Journée internationale de la Francophonie, a déclaré que « *la présidence française se fera en français* », pour manifester l'intention de notre pays d'animer toutes les réunions en français, et notamment celles des représentants de l'Union au sein des Nations unies.

Dès lors, pour assurer une participation réussie de tous les pays européens, les représentations permanentes de la République française auprès des Nations unies à Genève, à Vienne et à New York ont proposé à leurs partenaires européens des cours de français adaptés, entre novembre 2007 et juin 2008. Ces enseignements, dont le coût a été évalué à environ 100 000 euros, ont été pris en charge par le ministère des affaires étrangères et européennes à hauteur de 60 %, l'objectif et le public visés correspondant à ceux du plan pluriannuel pour le français à l'Union européenne de l'OIF.

La promotion du français en Europe est indissociable du combat en faveur du plurilinguisme. **C'est dans cette logique que s'inscrit la volonté, manifestée par la France en tant que présidente de l'Union, de voir s'instaurer l'enseignement de deux langues vivantes obligatoires dans tous les systèmes éducatifs du continent.** Cette promotion s'est articulée avec la décision de l'ONU de faire de 2008 l'année internationale des langues.

En outre, le Commissaire européen en charge du multilinguisme, M. Léonard Orban, est intervenu dans le cadre des États généraux du multilinguisme, qui se sont tenus le 26 septembre 2008 à la demande de la ministre de la culture et de la communication : c'est la première fois que la question du multilinguisme a été abordée sous l'angle des langues parlées par les sociétés civiles et pas seulement en termes de traduction des documents de l'Union européenne dans des langues autres que l'anglais. Ces États généraux ont recommandé, notamment, un projet de résolution à soumettre au prochain Conseil des ministres de l'Union européenne chargés de l'éducation, de la culture et de la jeunesse, qui préconise **une réflexion sur la pertinence et la faisabilité d'un grand programme européen de soutien à la traduction, qui pourrait être au plurilinguisme ce que le programme ERASMUS est à la mobilité des personnes dans l'Union européenne.**

Comme l'a souligné l'an dernier le commissaire Orban, l'augmentation du nombre de langues officielles de l'Union européenne (23 aujourd'hui) est susceptible de renforcer la tendance à l'utilisation unique de l'anglais dans les réunions et les documents de travail. Il appartient donc au Gouvernement français d'intensifier ses efforts de formation au français en direction des fonctionnaires européens, sur le modèle des séances d'apprentissage du français qui ont été délivrées aux commissaires européens dans le cadre de la préparation de la présidence française de l'Union européenne.

Votre rapporteur pour avis ne peut donc que se réjouir de l'organisation de stage de formation au français destinés à des hauts fonctionnaires des pays qui assureront la présidence de l'Union, financés par le ministère des affaires étrangères et européennes (27 pour la République tchèque, 25 pour la Suède, ces deux pays assurant successivement la présidence de l'Union en 2009).

Selon le projet annuel de performances de la mission « Action extérieure de l'État », les subventions consenties aux alliances françaises, d'un montant total de 3,04 millions d'euros au sein de la sous-action n° 1 de l'action n° 2 du programme, sont en diminution par rapport à la dotation accordée en 2008, du fait de leur forte capacité d'autofinancement, estimée en moyenne à 75 %.

Les alliances françaises à l'étranger sont des établissements de droit local qui s'autofinancent pour leurs activités propres, c'est-à-dire pour l'essentiel des cours de langue. Le ministère des affaires étrangères et européennes s'appuie sur le réseau des alliances françaises par des conventions-cadres de coopération conclues entre ces dernières et les services de coopération et d'action culturelle (SCAC) des ambassades qui peuvent aller jusqu'à confier la gestion de l'action culturelle à l'alliance française locale.

c) La diffusion de la culture en français

L'action n° 2 « Langue et culture françaises, diversité linguistique et culturelle » comporte une sous-action n° 2 « Création et industries culturelles », par le biais de laquelle le ministère des affaires étrangères et européennes consent à des dotations pour opérations aux 57 établissements culturels de la zone couverte par le programme n° 185, à hauteur de 3,25 millions d'euros dans le projet de loi de finances pour 2009. Les missions de ces établissements ont fait l'objet, dans le cadre de la stratégie d'influence voulue par le Président de la République, d'un recentrage sur un certain nombre de spécialités, au nombre desquelles figurent l'apprentissage du français de spécialité, la promotion des études en France, le débat d'idées, la promotion des industries culturelles et de la création contemporaine.

d) Les crédits relatifs à l'enseignement français à l'étranger

(1) Un réseau d'excellence attractif

L'Agence pour l'enseignement français à l'étranger (AEFE) voit sa dotation portée à 501,1 millions d'euros dans le projet de loi de finances pour 2009 : elle est ventilée entre l'action n° 5 « Service public d'enseignement à l'étranger », au sein du programme n° 185 de la mission « Action extérieure de l'État », à hauteur de 415 millions d'euros, et l'action n° 1 « Offre d'un service public de qualité aux Français de l'étranger », au sein du programme n° 151 « Français de l'étranger et affaires consulaires » de la même mission, à hauteur de 86,1 millions d'euros. La dotation de l'AEFE connaît une augmentation de près de 40 % par rapport aux crédits consentis en 2008, qui s'explique par la montée en puissance de la prise en charge par l'État des frais de scolarité des lycéens, des pensions civiles de ses personnels détachés et de la programmation immobilière de l'Agence.

L'AEFE assure le suivi et l'animation du réseau des établissements d'enseignement français à l'étranger. Ce réseau, présent dans 130 pays, compte 451 établissements homologués par le ministère de l'éducation nationale, dont 74 sont gérés directement par l'agence (établissements dits EGD) et 172 ont passé une convention avec elle (établissements dits conventionnés).

Le réseau d'enseignement français à l'étranger scolarise dans sa totalité 240 000 élèves dont 100 000 Français. Le réseau de l'AEFE, comprenant les 246 établissements EGD et conventionnés, scolarise 168 000 élèves dont 79 000 français soit 47 %, 67 000 élèves nationaux soit 40 %, et 22 000 étrangers tiers soit 13 %.

En 2007, parmi les 10 988 candidats qui se sont présentés aux épreuves du baccalauréat dans les établissements du réseau, on comptait 36 % d'élèves français, 53 % d'élèves nationaux et 11 % de nationalité tierce. Le réseau scolaire français à l'étranger se caractérise par l'excellence de l'enseignement dispensé. En effet, le taux de réussite au baccalauréat a atteint, en 2007, 94 %, soit une performance de dix points supérieure à celle des établissements en France. La proportion d'admis avec mention a été de 56 % et 10 % des admis ont obtenu une mention très bien.

Selon les données communiquées par le ministère des affaires étrangères et européennes, depuis deux ans, les effectifs de l'AEFE augmentent de près de 5 000 élèves à chaque rentrée scolaire. Cette augmentation témoigne de la forte attractivité du réseau scolaire français à l'étranger.

(2) Les perspectives

Malgré la prise en charge croissante des frais de scolarité par l'État, au niveau du lycée, la révision générale des politiques publiques (RGPP) envisage un taux cible d'autofinancement de l'AEFE, c'est-à-dire la part des

ressources propres dans les ressources des établissements d'enseignement français à l'étranger, de 60 % à l'horizon 2011 (ce taux était évalué, en 2007, à 62 %). Cette hypothèse mise principalement sur l'accroissement des effectifs dans les établissements ainsi que sur le remplacement des postes d'agents expatriés par des postes d'agents résidents. À cet égard, l'évolution des charges de personnels est marquée par une hausse significative des recrutements de professeurs résidents sans obérer le budget de l'État : le ministère des affaires étrangères et européennes estime que 200 créations d'emplois de résidents en 2009 seront nécessaires pour permettre l'accueil des élèves supplémentaires, et probablement 150 en 2010 et 150 en 2011.

Néanmoins, votre rapporteur pour avis s'inquiète de la baisse tangible du nombre d'élèves résidents et étrangers observée au sein des établissements français de l'étranger. Selon le ministère des affaires étrangères et européennes, celle-ci s'explique par la double pression exercée par la demande de scolarisation des familles françaises et une hausse des droits de scolarité consécutive à l'augmentation des charges immobilières et salariales. La Commission sur l'avenir de l'enseignement français à l'étranger, dans son rapport remis au ministre en juillet 2008, s'était déjà inquiétée des risques pour la viabilité du réseau qui pourraient résulter de l'effet d'éviction de ces élèves étrangers, dès lors que la participation financière de leurs parents est estimée à 60 % du financement du réseau scolaire de l'AEFE.

Par ailleurs, la captation des élites étrangères constituant un enjeu fondamental pour l'Agence, chargée d'une mission d'influence en vertu de l'article L. 452-2 du code de l'éducation, il importe de repenser les passerelles à la fin du cycle secondaire de l'enseignement français vers les études supérieures en France, en tenant mieux compte des évolutions et des besoins des élites étrangères.

À cet égard, l'AEFE contribue à la politique d'attractivité de l'enseignement supérieur français, par le biais du programme des bourses « Excellence-Major » accordées aux meilleurs élèves étrangers afin qu'ils poursuivent des études de haut niveau en France. Plus de 700 étudiants bénéficient de ces bourses pour un budget de 6,5 millions d'euros.

Il apparaît, toutefois, indispensable d'aller au-delà en mettant en œuvre un plan de développement de l'enseignement français à l'étranger, actuellement en cours d'élaboration, susceptible d'adapter l'offre d'enseignement du réseau de l'Agence aux besoins des élites étrangères, notamment par le biais de prestations pédagogiques innovantes, en particulier un rôle accru des filières bilingues.

C'est pourquoi votre rapporteur pour avis, satisfait de la forte hausse des prévisions du nombre d'élèves inscrits dans des sections scolaires bilingues dans les pays concernés par le programme n° 185, souhaite que le réseau de l'AEFE exploite à son tour l'opportunité que constitue l'ouverture de filières bilingues pour renforcer l'attractivité de son enseignement en direction des élites étrangères. Ceci s'impose d'autant

plus que le projet annuel de performances de la mission indique que l'extension des dispositifs d'enseignement bilingue, objectif prioritaire du ministère des affaires étrangères et européennes, est pratiquement à son maximum sur la zone concernée (celle des pays développés), la plupart des pays qui souhaitaient ouvrir des sections l'ayant fait. Comme l'a recommandé la Commission sur l'avenir de l'enseignement français à l'étranger, la mission de coopération éducative de notre réseau scolaire à l'étranger avec notamment nos agents de coopération linguistique et les établissements scolaires des pays d'accueil mériterait d'être véritablement pensée et mise en œuvre.

	Unité	2006 Réalisation	2007 Réalisation	2008 Prévision PAP 2008	2008 Prévision actualisée	2009 Prévision	2011 Cible
Élèves inscrits dans les sections scolaires bilingues	Nombre	65 318	85 857	66 000	88 000	92 000	95 000

Source : *Projet annuel de performances*

Par ailleurs, les élus des Français établis hors de France se sont mobilisés de façon significative en faveur du programme « Français langue maternelle » (dit programme FLAM) afin de permettre aux enfants français non scolarisés en langue française à l'étranger (soit plus du double des élèves français inscrits dans notre réseau scolaire à l'étranger) de continuer à étudier en français à travers la mise en place de sections bilingues.

Son objet est d'apporter un soutien à des initiatives extra-scolaires visant à favoriser la pratique de la langue française chez des enfants français (disposant le cas échéant d'une autre nationalité, dans le cas de familles « mixtes ») scolarisés localement, dans une autre langue que le français.

Il se traduit par l'attribution de subventions, à vocation non pérenne, à des associations *ad hoc* pour permettre le démarrage et la montée en puissance de ces actions, en fonction des besoins exprimés localement.

Selon les données recueillies par votre rapporteur pour avis auprès du ministère des affaires étrangères et européennes, le transfert de la gestion administrative du programme FLAM à l'AEFE (programme n° 185 de la mission « Action extérieure de l'Etat », à compter de 2009, ne s'accompagnera pas du transfert des crédits qui lui avaient jusqu'à maintenant été accordés : en 2008, 310 000 euros (200 000 euros au titre du programme n° 185 et 110 000 euros au titre du programme n° 209) ont apporté un appui à 59 associations bénéficiaires du programme (225 000 euros en 2004).

Or, ce programme a connu une montée en puissance notable depuis 2004, qui a permis de mettre en œuvre une bonne partie des recommandations du rapport d'audit conduit par Mme Dyckmans et M. Burkard : création d'un site Internet, dialogue renforcé avec les associations, assouplissement des

critères de poursuite de financement au-delà de la cinquième année, etc. La mise en œuvre de ces recommandations est censée être poursuivie par l'AEFE qui a été associée à la sélection des bénéficiaires en 2008.

Convaincu de la nécessité de poursuivre la montée en puissance du programme FLAM, **votre rapporteur pour avis déposera à titre personnel un amendement visant à attribuer au budget de l'AEFE une dotation destinée à abonder le programme FLAM.**

3. La mission « Culture » prend la défense de la langue française

L'objectif de l'action n° 7 « Patrimoine linguistique » du programme n° 175 « Patrimoines » de la mission « Culture », qui réunit des crédits à hauteur de 4,2 millions d'euros (soit une augmentation de 7,7 % par rapport à 2008), sous l'égide de la délégation générale à la langue française et aux langues de France (DGLFLF), est de favoriser l'emploi de la langue française, en s'appuyant sur cinq priorités :

- la garantie d'un « droit au français », dans l'ensemble des domaines auxquels s'applique le cadre légal de la DGLFLF (en particulier dans les secteurs de la consommation, de l'éducation, de l'enseignement supérieur et de la recherche scientifique, ainsi que dans le monde du travail), par le soutien aux associations et aux organismes de défense et de promotion de la langue française ;

- la maîtrise de la langue française par les salariés et les migrants pour favoriser leur insertion professionnelle, via l'harmonisation des offres de certification en français en tant que langue professionnelle et l'amélioration des formations linguistiques ;

- le développement et la modernisation de la langue française afin de contrer la perte de vitesse qu'elle accuse dans des domaines à forte créativité linguistique, notamment économiques et scientifiques, et ce grâce à l'appui du travail de recherche des 18 commissions spécialisées de terminologie et de néologie et à la mise en œuvre d'actions visant à renforcer l'appropriation par le public de la terminologie française ;

- la promotion des langues de France ;

- et la sensibilisation de la société aux enjeux de la diversité linguistique.

Les crédits d'intervention de la DGLFLF consacrés à ces objectifs s'élèvent à 2,5 millions d'euros dans le projet de loi de finances pour 2009 (en autorisations d'engagement et crédits de paiement), dont 1,7 million de crédits centraux et 0,8 million d'euros pour les crédits déconcentrés.

Le Gouvernement répartira ces crédits de la manière suivante :

Domaine	Montant total de la subvention (en millions d'euros)	Nombre de dossiers	Coût moyen d'un dossier (en euros)
Présence du français et promotion du plurilinguisme	0,46	60	0,008
Modernisation de la langue française	0,23	16	0,014
Valorisation des langues de France	0,31	30	0,010
Sensibilisation des publics	0,32	14	0,023
Maîtrise de la langue française	0,12	8	0,015
Crédits déconcentrés	0,82	NC	
Total général	2,26		

L'audition du délégué général à la langue française et aux langues de France a permis de dresser le bilan de quatre projets de promotion de la langue française et de la diversité culturelle :

- le site Internet intitulé « FranceTerme » permet désormais l'accès libre, depuis septembre 2007, à une base de données visant à diffuser les vocabulaires recommandés par les commissions spécialisées de terminologie et de néologie, afin de répondre aux besoins langagiers qui s'expriment dans des contextes professionnels ;

- s'agissant de la place du français dans les institutions de l'Union européenne, les États généraux du multilinguisme ont recommandé un projet de résolution à soumettre au prochain Conseil des ministres de l'Union européenne chargés de l'éducation, de la culture et de la jeunesse, qui préconise une réflexion sur la pertinence et la faisabilité d'un grand programme européen de soutien à la traduction, qui pourrait être au plurilinguisme ce que le programme ERASMUS est à la mobilité des personnes dans l'Union européenne ;

- en matière de plurilinguisme dans l'Union européenne, la France doit poursuivre ses efforts en faveur de l'apprentissage obligatoire de deux langues vivantes dans les cursus scolaires des États membres : il s'agit d'une recommandation du Conseil européen depuis 1985, encore inégalement mise en œuvre ;

- fidèle à son engagement de promotion de la diversité culturelle, la France s'est employée à valoriser, à l'intérieur même de ses frontières, la richesse de son patrimoine linguistique : c'est dans cet esprit que s'inscrit la mise en ligne, par la DGLFLF, d'un portail « Corpus de la parole » qui a pour

objectif d'offrir une vitrine des langues pour valoriser le patrimoine linguistique, en donnant accès en ligne à un catalogue collectif de fonds sonores transcrits et numérisés en français et dans différentes langues parlées sur le territoire national. Par ailleurs, le ministère de la culture et de la communication envisage la mise au point, en 2009, d'une méthode destinée à faciliter la compréhension de différentes langues romanes sans qu'il soit nécessaire de savoir les parler (approche dite de l'« intercompréhension » entre langues apparentées).

Votre rapporteur pour avis est globalement satisfait de l'utilisation des crédits de la DGLFLF. Il se félicite, en particulier, des avancées réalisées en matière de d'actualisation de la langue française et de valorisation du patrimoine linguistique national.

4. L'audiovisuel extérieur de la mission « Médias », lucarne de la francophonie dans le monde

a) La réforme de l'audiovisuel extérieur de la France

Une réforme de l'audiovisuel extérieur de la France a été décidée par le Président de la République en août 2007 et a culminé le 4 avril 2008 avec la création de la holding « Audiovisuel extérieur de la France » (AEF, société anonyme) qui a vocation à regrouper les participations de l'État dans les entités qui composent l'audiovisuel extérieur français, à savoir France 24, Radio France Internationale et TV5 Monde. Dans le cadre de cette réforme, les sociétés de l'audiovisuel extérieur de la France se sont vu assigner une double mission :

- une mission d'influence permettant à la France de concurrencer les émetteurs de télévision internationale américains et du Golfe afin de défendre un regard spécifique sur l'actualité caractérisé par une information rigoureuse et nourrie de la richesse des points de vue ;

- une mission culturelle visant à promouvoir les valeurs de la France et plus largement celle de la francophonie, à savoir la diversité culturelle, le débat démocratique et le pluralisme des opinions et la défense du multilatéralisme.

C'est au programme n° 115 « Audiovisuel extérieur de la France » de la mission « Médias », placé sous la responsabilité du directeur du développement des médias du ministère de la culture et de la communication, qu'est désormais affecté l'ensemble des crédits de l'audiovisuel extérieur de la France, évalués à 233,1 millions d'euros en dépenses d'intervention dans le projet de loi de finances pour 2009.

Votre rapporteur pour avis prend acte du transfert, à titre principal, de la tutelle et du financement de l'audiovisuel extérieur de la direction de l'audiovisuel extérieur (ancienne cellule de la DGCID) du ministère des affaires étrangères et européennes aux services du Premier

ministre, en s'appuyant sur la direction du développement des médias (DDM) du ministère de la culture et de la communication. Néanmoins, le fait que l'audiovisuel extérieur de la France soit rattaché à Matignon tout en en déléguant la gestion administrative à une direction du ministère de la culture et de la communication ne facilite pas une identification claire des responsabilités.

Toutefois, votre rapporteur pour avis souhaite abonder dans le sens des recommandations formulées par la Commission du Livre blanc sur la politique étrangère et européenne de la France s'agissant de la réorganisation de l'audiovisuel extérieur de la France : celle-ci insiste, en effet, sur la nécessité de **maintenir au ministère des affaires étrangères et européennes un centre d'expertise qui permette à notre diplomatie de contribuer au pilotage stratégique de l'audiovisuel extérieur.**

C'est pourquoi votre rapporteur pour avis se réjouit que la future direction de la diversité culturelle et linguistique, au sein de la nouvelle direction générale de la mondialisation, comprenne une sous-direction consacrée à l'audiovisuel extérieur qui permettra au ministère des affaires étrangères et européennes de continuer à contribuer au pilotage stratégique de l'audiovisuel extérieur de la France.

b) Les opérateurs de la francophonie audiovisuelle

Avec TV5 Monde, opérateur francophone et première chaîne de télévision généraliste dans le monde¹, et avec Radio France internationale (RFI), assurant la présence française sur le média radiophonique dans les pays en développement, la France dispose d'outils uniques de diffusion de la langue française dans le monde. France 24, la nouvelle chaîne française d'information internationale (dont les crédits étaient auparavant inscrits à un programme n° 116 de la même mission), complète l'offre audiovisuelle française et francophone avec deux canaux de diffusion : l'un exclusivement en langue française et l'autre en anglais (75 %) et en français (25 %). Des programmes en espagnol et en arabe sont également en développement.

TV5 Monde reste toutefois l'acteur audiovisuel principal en matière de francophonie pour plusieurs raisons :

- son capital est détenu par des entreprises audiovisuelles du Canada, de Suisse, de France et de Belgique, ce qui en fait un représentant de la francophonie institutionnelle ;
- la chaîne a pour mission de servir de vitrine à l'ensemble de la francophonie et de promouvoir la diversité culturelle ;
- elle est opérateur des sommets de la francophonie ;

¹ Deuxième réseau de télévision internationale après MTV.

- elle favorise également les échanges de programmes entre les pays francophones, l'exportation internationale de programmes francophones et l'expression de la créativité audiovisuelle et cinématographique française ;

- enfin, TV5 Monde diffuse une émission hebdomadaire d'actualités télévisées, « 7 jours sur la planète », avec un dispositif en ligne d'enseignement et d'apprentissage du français très intéressant (« apprendre.tv » sur <http://www.tv5.org/>).

Votre rapporteur pour avis encourage vivement ces efforts en matière d'apprentissage du français. Il souligne, à cet égard, que l'effort de sous-titrage des programmes doit être poursuivi. Le montant des crédits attribués à la chaîne francophone est maintenu à hauteur de 65,7 millions d'euros dans le projet de loi de finances pour 2009 (64,1 millions d'euros en tenant compte de la réserve légale). Pour mémoire, la subvention versée par France Télévisions s'élève à 4,3 millions d'euros.

Par ailleurs, votre rapporteur pour avis se félicite de ce que le projet de loi relatif à la communication audiovisuelle et au nouveau service public de la télévision comporte des dispositions tendant à renforcer les compétences de la société Audiovisuel extérieur de France en matière de définition des orientations stratégiques et de coordination des sociétés de l'audiovisuel extérieur.

c) Un regain d'intérêt pour TV5 Monde au sommet de la Francophonie à Québec

Le Sénégal, le Burkina Faso et la République démocratique du Congo « envisagent sérieusement de reverser une contribution au budget de TV5 Monde », a déclaré Marie-Christine Saragosse, directrice générale de la chaîne francophone, en précisant, toutefois, que ce financement n'appelait pas de voix dans la direction de la chaîne.

Par ailleurs, le Premier ministre canadien, M. Stephen Harper, a annoncé que le Canada allait accorder 15 millions de dollars supplémentaires sur cinq ans au budget de TV5 Monde. Cette déclaration s'ajoute à l'annonce, par le Premier ministre de la province du Québec, M. Jean Charest, d'une augmentation de la contribution québécoise à la chaîne francophone. En contrepartie, le Canada et le Québec espèrent augmenter de 6 % à 9 % la part de leur contenu original dans TV5 Monde.

En outre, la résolution sur la défense de la langue française dans la déclaration de Québec à l'issue du sommet permet à un État ou un gouvernement de proposer à la chaîne de financer le sous-titrage dans une autre langue afin d'élargir son audience à l'étranger. La chaîne est actuellement sous-titrée dans huit langues autres que le français. Elle est reçue par près de 181 millions de foyers et son audience est évaluée, par la chaîne, à 75 millions de téléspectateurs par semaine¹.

¹ *Bulletin quotidien, 20 octobre 2008.*

À l'heure actuelle, la France contribue à hauteur de 80 % au budget total de TV5 Monde, les 20 % restants étant financés par la Belgique, la Suisse, le Canada et la province du Québec.

Votre rapporteur pour avis rappelle que TV5 Monde avait traversé une période difficile au début de l'année 2008, en raison des inquiétudes de nos partenaires francophones quant à l'impact de la réforme de l'audiovisuel extérieur français sur la gouvernance de la chaîne francophone. Le 29 avril 2008, les discussions entre les gouvernements partenaires de TV5 Monde ont finalement abouti à un accord sur la place de TV5 Monde dans la réforme de l'audiovisuel extérieur de la France.

B. LA NÉCESSITÉ DE PRÉVENIR L'ESOUFFLEMENT DU SYSTÈME MULTILATÉRAL DE LA FRANCOPHONIE

Le service des affaires francophones (SAF), qui met en œuvre la politique de la France en matière de francophonie multilatérale et institutionnelle, est à ce titre chargé du suivi des instances (sommet, conférence ministérielle et conseil permanent), et gère les contributions statutaires ou volontaires destinées à l'Organisation internationale de la francophonie (OIF) et aux opérateurs suivants : Agence universitaire de la francophonie (AUF), Université Senghor d'Alexandrie, Association internationale des maires francophones (AIMF) et Assemblée parlementaire de la francophonie (APF).

Dans le cadre de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF), les crédits du service des affaires francophones constituent la ligne « Francophonie » de la sous-action n° 1 « Contributions à l'ONU et autres organisations internationales », au sein de l'action n° 5 « Coopération multilatérale » du programme n° 209.

Au sein du même programme, les crédits destinés à financer les institutions francophones se sont élevés, en 2008, à 64,2 millions d'euros, hors subvention versée à TV5 Monde (65,7 millions d'euros en 2008), opérateur de l'OIF, et dont la subvention ne sera plus directement gérée par le ministère des affaires étrangères et européennes à partir de 2009. On notera que l'ensemble des contributions versées par la France aux institutions multilatérales francophones s'est élevé à 134,2 millions d'euros en 2008.

En 2009, le montant demandé par le ministère des affaires étrangères et européennes pour l'ensemble des contributions aux agences de la Francophonie représente 68,1 millions d'euros, répartis de la façon suivante :

**CONTRIBUTION DU MINISTÈRE DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES ET EUROPÉENNES
À LA FRANCOPHONIE MULTILATÉRALE**

	Montant PLF 2008 (alloué)	Retenue réserve légale	Montant versé	Montant PLF 2009 (demandé)
	1	2	3 = 1-2	
1. SAF				
OIF – Contribution statutaire (1)	12 389 481,69	734 619,97	12 389 481,69	12 699 218,73
OIF – Contribution volontaire	20 865 838,00	1 237 216,00	19 628 622,00	20 865 838,00
Agence universitaire de la Francophonie (AUF)	20 625 000,00	1 222 935,00	19 402 065,00	20 625 000,00
AIMF	1 929 183,00	114 389,00	1 814 794,00	1 929 183,00
Université Senghor	1 750 000,00	103 764,00	1 646 236,00	1 750 000,00
Confemen	180 000,00	10 673,00	169 327,00	180 000,00
Assemblée parlementaire de la Francophonie (APF)	130 000,00	-	130 000,00	130 000,00
Sous-total	57 869 502,69	3 423 596,97	55 180 525,69	58 179 239,73
Jeux de la francophonie	-	-	-	1 595 745,00
Total SAF	57 869 502,69	3 423 596,97	55 180 525,69	59 774 984,73
2. DGCID				
<i>Agence universitaire de la Francophonie (AUF) (2)</i>	<i>9 000 000,00</i>	<i>533 650,00</i>	<i>8 466 350,00</i>	<i>8 000 000,00</i>
<i>Confejes</i>	<i>360 000,00</i>		<i>360 000,00</i>	<i>200 000,00</i>
<i>Subvention à l'IEPF (Institut de l'énergie et de l'environnement de la francophonie)</i>	<i>200 000,00</i>		<i>200 000,00</i>	<i>170 000,00</i>
Total DGCID	9 560 000,00	533 650,00	9 026 350,00	8 370 000,00
Total Ministère des affaires étrangères et européennes	67 429 502,69	3 957 246,97	64 206 875,69	68 144 984,73
3. TV5 Monde (3)			65 721 844,00	
TOTAL	67 429 502,69	3 957 246,97	129 928 719,69	68 144 984,73

(1) Le solde de la contribution française devrait être réglé avant la fin de l'année

(2) Montant réduit de 1 million d'euros par rapport à la convention de 2006

(3) Transfert à PM en 2009

D'une façon générale, votre rapporteur pour avis estime qu'un rééquilibrage des contributions des pays francophones aux institutions de la francophonie multilatérale doit s'opérer. La France demeure, et de très loin, le principal bailleur de fonds de la francophonie multilatérale. Les pays francophones riches ont, à l'évidence, vocation à s'investir davantage dans son financement.

De plus, votre rapporteur pour avis regrette que la très légère hausse des crédits de la francophonie institutionnelle contraste autant

avec la tendance à la baisse des crédits centraux consacrés à la promotion du français par la DGCID. La politique francophone de la France n'a pas vocation à se fondre complètement dans celle de l'OIF. La France doit développer en parallèle sa propre politique francophone en s'appuyant sur ses moyens bilatéraux d'influence, qu'elle contrôle mieux et pour lesquels elle obtient un meilleur retour sur investissement. Il serait enfin temps de passer d'une politique francophone de contribution à une politique francophone d'initiative !

1. Une Organisation internationale de la Francophonie à la recherche d'un nouveau souffle

a) La réforme de l'OIF semble porter ses fruits

Le système multilatéral de la francophonie a connu un mouvement de rationalisation de 2003 à 2005, qui a culminé avec la fusion de l'Agence intergouvernementale de la francophonie (AIF) au sein de l'OIF, à la suite de la réforme institutionnelle adoptée à Antananarivo en 2005.

L'essentiel des ressources disponibles de l'OIF demeure constitué des contributions statutaires, ainsi que des contributions volontaires transitant par le Fonds multilatéral unique (FMU).

RECETTES PAR ORIGINE (en millions d'euros)

Recettes en M€	2006	2006 rectificatif	2007	2008 modifié
Total :	88,08	80,87	77,83	84,77
dont				
Contributions statutaires	29,25	31,93	32,73	34,04
FMU	36,50	36,50	33,00	34,90

Les membres du Conseil permanent de la francophonie (CPF) ont approuvé, en septembre 2008, le budget de l'OIF pour l'année 2009 ainsi que les éléments clés de la programmation quadriennale 2010-2013, qui ont été portés à l'attention des ministres au sommet de Québec.

Selon les données recueillies par votre rapporteur pour avis auprès du secrétariat d'État à la coopération et à la francophonie, le budget 2009 de l'OIF se composera de 64,8 % de crédits de programmation contre 35,2 % de crédits de fonctionnement. Nonobstant les efforts du Secrétaire général, M. Abdou Diouf, pour diminuer les frais de fonctionnement, des efforts qu'il convient au passage de saluer et d'encourager, les charges de personnels continuent, elles, de constituer les 2/3 des dépenses de fonctionnement. Ceci montre les limites d'une politique de rééquilibrage et semble conduire l'organisation à mettre en place un plan d'incitation au départ volontaire. Il

faut rappeler qu'un certain nombre d'opérations extérieures sont comptabilisées en frais de fonctionnement.

La part de la France dans le financement de l'OIF est prépondérante : la France a concouru pour 39,98 % au budget de 2008 par une contribution statutaire de 12,4 millions d'euros et une contribution volontaire de 20,7 millions d'euros.

Ses contributions volontaires, transitant par le Fonds multilatéral unique (FMU), proviennent essentiellement des crédits du service des affaires francophones du ministère des affaires étrangères et européennes. Elles représentent plus des deux tiers des versements au FMU.

La levée de la réserve légale de 5 %, introduite en 2006, a été obtenue pour le paiement des contributions statutaires en 2006 et en 2007. Les contributions volontaires n'ont pas bénéficié de cette levée, si bien que les montants initialement annoncés (dans la convention triennale 2006-2009) ont en conséquence été revus à la baisse.

LA PART FRANÇAISE DANS LES CRÉDITS DE L'OIF (EN M€ ET EN %)

France	2006 rectificatif (31/12/2006)	2007 (31/12/2007)	2008 (28/08/2008)
Contributions statutaires			
Dues	11,76 (37 %)	12,06 (37 %)	12,39 (35,4 %)
Versées	11,76 (38 %)	12,06 (38,43 %)	11,65 (50 %)
FMU			
Voté au PLF	21,52 (66 %)	21,8 (60,6 %)	20,68 (67,69 %)
Versé à l'OIF	20,82 (66 %)	20,84 (61,31 %)	19,67 (74 %)

b) La nécessité d'associer les financements extérieurs

Dans son rapport d'activité pour la période 2006-2008, le Secrétaire général de l'OIF, M. Abdou Diouf, a rappelé que la recherche de nouvelles sources de financement extra-budgétaires, au-delà des contributions statutaires et volontaires versées par les États membres, s'inscrit parmi les principes directeurs retenus dans le cadre stratégique décennal de l'organisation et que la programmation 2010-2013 a eu l'occasion de réaffirmer. **La diversification des ressources financières de la francophonie multilatérale repose notamment sur la conclusion de partenariats avec les entreprises et les fondations, sous forme de mécénat ou de parrainage¹.**

À cet égard, il convient de relever la proposition formulée par le rapport de M. Hervé Bourges² visant à créer une « Fondation de la francophonie » qui aurait la charge de « collecter sous la houlette d'une même

¹ Rapport d'activité 2006-2008 présenté par le Secrétaire général au XII^e sommet de la francophonie à Québec.

² Bourges, Hervé, Pour une renaissance de la francophonie, rapport remis le 4 juin 2008 au secrétaire d'État à la coopération et à la francophonie.

autorité fonds publics et dons privés » afin de les redistribuer, « *selon des règles strictes et transparentes* », entre des projets innovants pouvant s'appuyer sur des « *dispositifs de la micro-finance* », des « *partenariats public-privé* » ou encore « *la mise en réseau d'entreprises dans les pays francophones, et particulièrement en Afrique* ».

Votre rapporteur pour avis estime **nécessaire qu'une réflexion soit lancée sur l'articulation de fonds publics et de dons privés dans le soutien aux projets de la francophonie** : il souscrit à l'idée de **diversification des ressources budgétaires de l'OIF** et à la **mise en œuvre de partenariats innovants susceptibles d'exercer un effet de levier important au sein des économies francophones**.

c) La Maison de la francophonie : pour une plus grande visibilité de la francophonie

La décision de créer une « Maison de la francophonie » à Paris, annoncée par le Président de la République le 18 octobre 2002 au sommet de Beyrouth, n'a finalement été actée qu'au sommet de Bucarest, le 28 septembre 2006. Avec deux ans de retard sur le calendrier initial, la Maison de la francophonie devrait finalement ouvrir ses portes à Paris au printemps 2010 et sera située au 19-21 de l'avenue Bosquet, jouissant d'une surface de 8 656 m² afin de regrouper en un seul site le Secrétaire général, son cabinet, l'OIF et des bureaux de liaison pour l'assemblée consultative et les divers opérateurs. La France a accordé à l'OIF un bail de cinquante ans avec prise en charge du loyer de l'immeuble à hauteur de 5 millions d'euros par an.

Néanmoins, il est regrettable que cet effort de rationalisation ne s'étende pas aux autres opérateurs de la francophonie qui mériteraient d'être regroupés également sur un seul site.

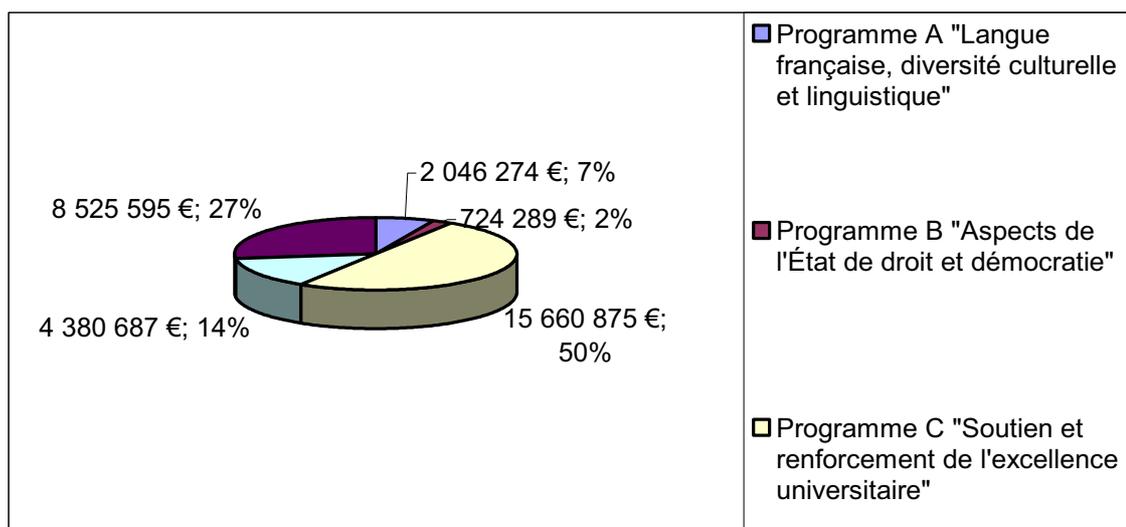
2. L'Agence universitaire de la francophonie (AUF), réseau d'excellence francophone

Fondée à Montréal (Canada) en 1961, l'Agence universitaire de la francophonie (AUF) est une institution multilatérale qui favorise la coopération et la solidarité entre 692 institutions universitaires travaillant en français, réparties dans 81 pays (dont 47 membres de l'OIF), prioritairement avec les pays francophones d'Afrique, du monde arabe, d'Asie du Sud-Est, d'Europe centrale et orientale et de la Caraïbe. Depuis 1989, l'AUF est l'opérateur direct de la Francophonie pour l'enseignement supérieur et la recherche et elle participe, ainsi, grâce au soutien des États et gouvernements ayant le français en partage, à la construction et à la consolidation d'un espace scientifique en français.

L'AUF, qui a un statut associatif de droit québécois, a le souci, depuis la réforme menée en décembre 2005, de faire évoluer sa programmation en privilégiant des questions qui l'amèneront d'une part, à travailler de concert

avec d'autres opérateurs de la Francophonie dans le cadre de pôles de coopération intégrée, et d'autre part, à renforcer son attractivité. À titre d'exemple, elle développe des projets de management dans le domaine culturel, de promotion de la culture démocratique, ou encore des projets concernant la réduction de la fracture numérique, le micro-crédit, etc.

Les dotations de l'Agence ont été réparties, en 2008, entre cinq programmes de la manière suivante :



Les objectifs principaux guidant l'action de ces programmes sont de réduire les disparités entre les sexes dans l'enseignement supérieur et la recherche, de favoriser l'intégration des jeunes dans leur pays d'origine et dans leur milieu professionnel, de renforcer les capacités des universités du Sud ainsi que la mise en réseaux de la communauté universitaire, de favoriser l'utilisation des technologies de l'information et de la communication dans l'enseignement supérieur et la recherche, et enfin d'encourager les partenariats avec d'autres organisations francophones et internationales en vue de promouvoir la diversité culturelle.

La rigueur de la gestion de l'AUF se reflète dans les données suivantes : les charges de l'administration sont inférieures à 18 %, les dépenses institutionnelles avoisinent 3,5 % et les ressources affectées aux programmes atteignent presque 80 % du budget global, le taux de réalisation de ces programmes étant par ailleurs de plus de 90 %.

L'augmentation depuis 2002 des contributions de la France, qui est et demeure de loin le principal contributeur avec près de 32 millions d'euros en 2008, a permis à l'Agence d'atteindre une masse critique.

Au titre de la sous-action n° 1 « Contributions à l'ONU et autres organisations internationales » de l'action n° 5 « Coopération multilatérale » du programme n° 209 de la mission APD, le ministère des affaires étrangères et européennes demande huit millions d'euros pour le programme de bourses

de l'AUF, contre neuf millions alloués initialement dans la loi de finances initiale pour 2008. Votre rapporteur pour avis regrette une telle diminution en contradiction avec l'objectif de mobilité étudiante au sein de l'espace francophone.

3. L'université Senghor d'Alexandrie, au service de la formation des élites africaines

L'Université Senghor d'Alexandrie, créée en 1990, est l'un des opérateurs directs de la francophonie. Elle a pour vocation de former des jeunes professionnels, principalement africains, à l'administration publique, à la gestion de la santé, à la gestion de l'environnement et à la gestion du patrimoine.

Après une période de montée en puissance non dépourvue de tâtonnements, l'Université Senghor s'est dotée d'un plan stratégique qui réaffirme sa mission au service du développement des États d'Afrique subsaharienne : le nouveau projet pédagogique de l'Université, qui a permis la mise en place d'un mastère en développement - diplôme de 3^e cycle à finalité professionnelle -, ménage une plus grande ouverture vers les institutions de formation du Nord et du Sud. L'accent a été placé sur la formation continue et la formation à distance, et sur les partenariats avec les universités d'Égypte et plus largement d'Afrique francophone, anglophone ou lusophone. La période quadriennale en cours est celle du redressement, à présent bien engagé.

Selon les informations recueillies par votre rapporteur, après quinze ans de fonctionnement, l'Université Senghor aura formé plus de 700 diplômés. Votre rapporteur se réjouit que ses effectifs, de 116 étudiants pour la promotion 2005-2007, soient en constante augmentation avec 149 étudiants boursiers de 26 nationalités différentes pour la 11^e promotion 2007-2009.

Les formations s'intensifient et de nouveaux partenariats sont conclus. Par un effet d'entraînement local, puis régional, l'Université Senghor contribue à développer ou améliorer l'apprentissage du français à tous les niveaux : ainsi un projet pilote du Gouvernorat d'Alexandrie vise à perfectionner le niveau de l'enseignement du français dans les écoles publiques, avec le concours des services culturels français pour la formation des enseignants. Par ailleurs, une coopération avec l'Université d'Alexandrie a permis d'ouvrir de nouvelles sections francophones en médecine et en droit.

Votre rapporteur pour avis, qui s'est rendu à Alexandrie au début du mois de novembre, a eu l'occasion de rencontrer le rectorat de l'Université Senghor qui lui a fait part du développement significatif des programmes professionnalisant (stages) : de ce constat, part l'idée de la mise en œuvre souhaitée de partenariats entre l'Université Senghor et l'Université française du Caire, comme en matière de mutualisation des locaux, afin de permettre aux étudiants de Senghor de poursuivre notamment des stages dans la capitale, Le Caire.

La France, principal contributeur, a versé 1,6 million d'euros au titre de l'année 2008, soit près de 70 % du budget de l'Université Senghor (2,5 millions d'euros). Les autres États ou gouvernements contributeurs sont principalement le Canada (0,5 million de dollars canadiens), la Suisse (0,15 million de francs suisses) et le Québec (40 000 dollars canadiens). L'Égypte met à disposition les locaux.

4. L'Association internationale des maires francophones décentralise la Francophonie

L'Association internationale des maires francophones (AIMF), créée en 1979, regroupe les maires et responsables de 176 villes, capitales et métropoles, de 46 pays partiellement ou entièrement francophones. Elle a pour objectif de resserrer les partenariats entre la société civile et la francophonie. À ce titre, elle est un opérateur direct de la francophonie depuis le sommet de Cotonou en 1995, spécialisé dans le développement urbain et la promotion de la coopération décentralisée institutionnelle, grâce :

- à la mise en place d'un réseau d'informations entre villes francophones ;

- et au financement de projets concrets sur le renforcement de la démocratie locale, l'amélioration du bien-être des populations et la modernisation de la gestion municipale, en particulier en matière de tenue de l'état civil.

La dernière assemblée générale annuelle s'est réunie les 15 et 16 octobre 2008 à Québec sur les thèmes de la gouvernance, de l'entrepreneuriat et du développement économique, ainsi que de l'approche partenariat.

Les ressources totales prévisionnelles de l'année 2008 se sont élevées à 7,7 millions d'euros. La France est, depuis 1994, le principal bailleur de fonds de l'AIMF dont le budget comporte deux sections :

- la première correspond au fonctionnement de l'association, financé pour l'essentiel par les cotisations et droits d'entrée des membres (350 000 euros selon le budget 2008), une subvention d'équilibre de la mairie de Paris (800 000 euros pour 2008) et une rémunération mandataire (430 000 euros pour 2008) correspondant à 20 % de la subvention accordée par le ministère des affaires étrangères et européennes pour les opérations de coopération ;

- la seconde est relative aux actions de coopération décentralisée. Elle comprend un fonds de coopération, une aide versée par le ministère de l'éducation nationale (457 300 euros en 2008) et une subvention du ministère des affaires étrangères et européennes de 1,8 millions d'euros, compte tenu de la réserve légale de 5 %. Cette dernière subvention est versée à travers le Fonds multilatéral unique de la francophonie.

Une dotation spécifique est accordée par la Ville de Paris, qui met en outre à la disposition de l'AIMF des experts et personnels qualifiés.

L'association a créé un réseau de coopération francophone ayant vocation à renforcer la démocratie locale, améliorer le bien-être des populations et moderniser la gestion municipale, en particulier en matière de tenue de l'état civil. Il reste à développer les convergences avec les actions de l'OIF, en matière d'enracinement de la démocratie et des droits de l'homme, et avec l'AUF, en matière d'éducation. Les projets de l'AIMF se sont rapprochés des projets bilatéraux français par la concertation avec notre réseau diplomatique et France Coopération Internationale. L'Association, qui a participé aux Journées européennes du développement, entreprend de préparer les collectivités locales francophones aux appels d'offres européens, afin qu'elles bénéficient des nouveaux instruments d'aide extérieure de l'Union européenne (en particulier le programme « Acteurs non étatiques et autorités locales » de l'Union européenne).

5. L'Assemblée parlementaire de la francophonie, vigie de la démocratie dans la Francophonie

L'Assemblée parlementaire de la francophonie (APF) regroupe les sections de 77 parlements d'États et de communautés ou organisations interparlementaires des cinq continents, ayant la langue française en partage. Reconnue comme l'assemblée consultative de la francophonie, elle intervient auprès des instances de la Francophonie en rendant des avis sur tous les sujets concernant l'espace francophone ou portant sur les thèmes des sommets de la Francophonie et le suivi des plans d'action adoptés par les chefs d'État et de gouvernement. Composée des représentants des parlements membres, l'APF se réunit en assemblée plénière une fois par an sous l'autorité de son président, actuellement M. Guy Nzouba-Ndama, président de l'Assemblée nationale du Gabon. Elle entend le Secrétaire général de l'OIF, adopte des avis, recommandations ou résolutions qui sont transmises aux instances de la francophonie, et le cas échéant, aux États concernés.

L'enracinement de la démocratie étant l'une des priorités de la Francophonie, l'APF œuvre pour que la démocratie représentative, fondée sur la tenue d'élections libres, l'État de droit et le respect des droits de l'homme (application de la Déclaration de Bamako, notamment), soient unanimement reconnus (rôle de « vigie de la démocratie »). L'APF suspend ainsi, temporairement, les sections des pays dont les institutions ne satisfont pas pleinement aux principes qu'elle défend.

Elle a tenu sa 34^e session plénière en juillet 2008, à Québec, à l'occasion de la commémoration du 400^e anniversaire de la fondation de la ville de Québec par Samuel de Champlain. À cette occasion, l'APF a attribué le statut de membre associé au parlement de Lituanie, ainsi que celui d'observateur aux parlements de Croatie, de Serbie et de Catalogne. Outre la

situation politique de plusieurs États de l'espace francophone, les principaux thèmes abordés à Québec ont été : l'environnement et le développement des sociétés ; l'avenir de TV5 Monde ; la crise alimentaire et le coût de la vie.

Les actions politiques de l'APF sont les suivantes :

- les missions d'observation du processus électoral, notamment au Togo, à Madagascar et en Mauritanie en 2007 ;

- les missions de « facilitateurs » ou de « bons offices » en cas de crise grave dans un État francophone ;

- la coopération interparlementaire : l'APF organise des actions de soutien des parlements francophones dans le cadre du programme Noria créé en 2002. Il s'agit de formations destinées aux nouveaux élus des parlements démocratiques et à leurs personnels, notamment de mise en place de réseaux informatiques. Parmi les prestations offertes en 2008, figurent notamment l'informatisation du circuit de traitement de l'information des deux chambres du parlement burundais, la mise en place d'un stage au profit des archivistes des États francophones, en partenariat avec les Archives de France et le parlement français et le financement de la mise à jour de la version française du site officiel du parlement de Skopje (ARYM).

La redynamisation de la francophonie nécessite un certain nombre d'actions symboliques à fort retentissement. Le prix de la diversité et du dialogue des cultures visant à célébrer le message d'Aimé Césaire et de Léopold Sédar Senghor, et dont la création a été proposée par l'APF en juillet 2008, participe de cet objectif. Ce prix a vocation à récompenser non seulement les talents littéraires mais également les talents universitaires dans le domaine des sciences humaines et sociales.

L'APF dispose d'un budget annuel d'environ 1,5 million d'euros. L'Assemblée nationale française met des locaux et des personnels à sa disposition. Le ministère des affaires étrangères et européennes lui a accordé une subvention de 130 000 euros pour l'exercice 2008. Le SAF a sollicité l'inscription de ce montant au budget 2009 non en subvention mais en contribution multilatérale, pour toutes raisons de cohérence, de sécurité et stabilité financière.

C. UNE FRANCOPHONIE EN PRISE AVEC LA SOCIÉTÉ CIVILE : LE SOUTIEN AUX ASSOCIATIONS

La politique de subvention du SAF répond aux priorités de la France en matière de francophonie. Le SAF s'attache à compléter les actions menées en faveur de la diversité culturelle et linguistique par l'OIF, pour favoriser la circulation des œuvres et des artistes, en soutenant la création et la connaissance des productions du Sud dans les pays du Nord : subventions aux projets du Tarmac de la Villette (ancien Théâtre international en langue française), du Festival des francophonies en Limousin et Musiques Métisses

d'Angoulême, du réseau Zone franche qui assure la distribution de musiques issues de l'espace francophone du Sud à des centaines de radios, etc. Il assiste également, en complémentarité avec les opérateurs francophones, les associations qui concourent à la promotion de la langue française, comme l'Association francophone d'amitié et de liaison (AFAL) et l'Année francophone internationale, qui dresse un bilan annuel des pays francophones en matière politique et culturelle. En 2008, il a participé au financement initial du Grand portail francophone numérique. Il accorde aussi son appui à des actions favorisant le développement de la francophonie économique (Forum francophone des affaires).

En relation avec le SAF, cette sous-direction a également apporté son soutien, en 2008, à hauteur de 25 000 euros, au projet « Caravane francophone des dix mots ». Dans le prolongement des « dix mots de la Semaine de la langue française » (organisée par la DGLFLF), les concepteurs de la « Caravane francophone des dix mots » a souhaité mettre en lumière la richesse et la diversité culturelles à travers le sens que chacun met derrière les mots.

Au moment où la France assure la présidence de l'Union européenne, quinze caravanes européennes (venues symboliquement des pays membres de l'OIF) se sont rencontrées à Lyon (du 1^{er} au 5 octobre 2008). Ces rencontres se sont poursuivies au XII^e sommet de la Francophonie.

Dans le cadre de sa politique mondiale en faveur de la promotion de la langue française, la sous-direction du français de la DGCID du ministère des affaires étrangères et européennes apporte un soutien financier à la Fédération internationale des professeurs de français (FIPF), son interlocuteur privilégié dans ses rapports avec l'ensemble des associations locales et nationales des professeurs de français, en lui versant une subvention de 360 000 euros en 2008. Votre rapporteur pour avis considère que la FIPF constitue un levier très insuffisamment employé par notre politique francophone. Il a pu constater que cette association, pourtant subventionnée de façon conséquente par le ministère des affaires étrangères et européennes et le ministère de l'éducation nationale, est très insuffisamment associée à la mise en œuvre des plans de relance du français en Afrique du Nord, alors que la demande de français y est particulièrement dynamique, selon les informations de la fédération. Le lien institutionnel entre les ministères mettant en œuvre notre politique francophone et la fédération doit être dynamisé : il serait utile, en particulier, que notre réseau culturel à l'étranger, notamment les centres culturels et les alliances françaises, s'appuie sur les associations de professeurs de français de la fédération pour développer leur offre d'enseignement du français.

III. FAIRE DE LA FRANCOPHONIE UNE CHANCE DANS LA MONDIALISATION

A. L'INDISPENSABLE RÉHABILITATION DE LA FRANCOPHONIE EN FRANCE

1. Pour une plus grande lisibilité et une plus grande visibilité de la francophonie en France

Le rapport de M. Hervé Bourges sur la francophonie, remis au secrétaire d'État chargé de la coopération et de la francophonie en juin 2008, et intitulé *Pour une renaissance de la francophonie*, fait état du peu d'intérêt que les Français manifestent en général à l'égard de la francophonie, comme en témoigne la très faible médiatisation de la Journée internationale de la francophonie du 20 mars 2008.

Un effort de lisibilité a, certes, été appliqué au système multilatéral de la Francophonie, dans le cadre du processus de simplification voulu par la Charte de la Francophonie, adoptée à Antananarivo le 22 novembre 2005 : ce processus a culminé avec la fusion de l'Agence intergouvernementale de la francophonie (AIF) au sein de l'OIF et le rattachement à cette dernière d'un certain nombre d'organisations et d'associations à vocation francophone, en tant qu'opérateurs directs de la Francophonie.

Pendant longtemps, paradoxalement, le labyrinthe institutionnel français en charge de la politique publique francophone n'a pas fait l'objet, paradoxalement, du même effort de rationalisation. Dominique Wolton soulignait ainsi, en 2006, dans son ouvrage *Demain la francophonie*, que « *la francophonie est un objet non identifié dans l'État français* ».

Or, il est indispensable de démontrer aux Français l'utilité de la francophonie en tant qu'instrument d'influence aussi bien dans l'Union européenne que dans le cadre de la mondialisation. Afin de « *redonner un sens fort à la communauté francophone* », selon les termes de M. Bourges, il importe d'entreprendre un vaste travail de communication destiné à renforcer la visibilité de la francophonie en France.

Rendre plus lisible sur les plans institutionnel et budgétaire la politique francophone de la France, au moins à travers la publication annuelle d'un document de politique transversale relatif à la francophonie, constitue un préalable à une meilleure identification des responsabilités de chaque ministère. Ceci facilitera la conduite d'actions coordonnées, susceptibles de consolider la dimension identitaire de la francophonie. C'est pourquoi votre rapporteur pour avis se réjouit, d'une part, qu'au sein de la future direction générale de la mondialisation, soit créée une direction spécifique à la diversité culturelle et linguistique (raison d'être de la francophonie), et que, d'autre part, la francophonie apparaisse nommément dans le libellé d'une direction à

part entière (qui se substituerait au service des affaires francophones), au sein de la future direction générale des affaires politiques.

Dès lors, votre rapporteur pour avis souhaite que la publication d'un document de politique transversale relatif à la politique francophone de la France, longtemps réclamée par notre commission sous l'impulsion de son président, soit enfin prévue dans la préparation du budget de l'année 2010. À ce titre, il se félicite de ce que le secrétaire d'État à la francophonie ait accédé à cette demande lors de son audition par la commission, en annonçant que cette proposition devrait être mise progressivement en œuvre dans le courant de l'année 2009.

2. Des actions concrètes pour redonner un sens à la communauté francophone

a) Réaffirmer la spécificité du monde francophone

Au nombre des actions susceptibles de renforcer la dimension identitaire de la communauté francophone, figure notamment, parmi les recommandations du rapport de M. Bourges, la création d'un « *visa francophone* » afin de concilier politique migratoire et francophonie, sous l'égide du ministère de l'immigration, de l'intégration, de l'identité nationale et du développement solidaire. La politique des visas en France est appelée, en effet, à mieux prendre en compte la spécificité francophone

À cet égard, votre rapporteur pour avis estime qu'une réflexion doit être menée sur l'articulation possible entre la politique migratoire de notre pays et sa politique francophone, en concertation avec l'ensemble de ses partenaires francophones, sur la base notamment des enseignements tirés du modèle que constitue le « visa Commonwealth » dans le monde anglophone. La politique des visas doit notamment prendre en compte la nécessité de faciliter les échanges éducatifs dans l'espace francophone : un visa étudiant accordé c'est une intelligence francophone pour demain.

Afin de renforcer la visibilité de la francophonie, la France s'investit également de façon significative dans la préparation des Jeux de la francophonie à Beyrouth du 27 septembre au 6 octobre 2009. Le budget des Jeux est évalué à 10,3 millions d'euros. La part demandée aux bailleurs s'élève à trois millions d'euros.

La France présente une contribution volontaire de 1,588 millions d'euros pour l'organisation des Jeux (dont 1,5 million d'euros du ministère des affaires étrangères et européennes inscrits sur le PLF 2009, le solde étant assumé par le secrétariat d'État aux sports, à la jeunesse et à la vie associative). Le ministère de la culture et de la communication a signifié qu'il ne participerait pas.

b) La nécessité de dynamiser l'espace public francophone et de conférer aux débats sur la francophonie un caractère plus populaire

L'élaboration d'un plan de relance de TV5 Monde comme média identitaire de la francophonie sous l'impulsion du ministère des affaires étrangères et européennes, de même que l'organisation d' « *États généraux francophones* » sur les grands problèmes actuels sont également avancées par le rapport susvisé comme des actions concrètes susceptibles de dynamiser un espace public francophone aujourd'hui insuffisamment médiatisé. Ce type d'actions a pour but, en particulier, de **dépasser le caractère essentiellement intergouvernemental des institutions francophones et de conférer aux débats sur la francophonie une dimension plus populaire**, en impliquant plus fortement les acteurs de la société civile, notamment les associations, les entreprises, les universitaires, etc.

Au travers de l'audition de M. Dominique Wolton, votre rapporteur pour avis a eu l'occasion de s'interroger sur l'articulation possible entre l'outre-mer français et la politique francophone de notre pays. Les départements et régions d'outre-mer, les collectivités d'outre-mer relevant de l'article 74 de la Constitution et la Nouvelle-Calédonie constituent des atouts majeurs pour notre politique publique francophone, comme M. Wolton le souligne dans son ouvrage *Demain la francophonie*.

En effet, nos territoires ultra-marins entretiennent des liens très étroits, tant sur le plan culturel, politique que économique, avec les pays qui les entourent, qui s'inscrivent bien souvent dans une zone de solidarité prioritaire. Votre rapporteur pour avis a pu, lui-même, observé, lors de l'inauguration de la Maison Victor Hugo à la Havane, la qualité du lien qu'entretenaient les universitaires martiniquais, guadeloupéens et guyanais avec leurs homologues cubains. Nos outre-mer sont insuffisamment associés à notre politique francophone, votre rapporteur pour avis le regrette très profondément. Une réflexion sur le levier que constitue la coopération décentralisée par nos collectivités territoriales d'outre-mer mérite d'être menée quant à la conduite d'actions de promotion de l'enseignement du/en français avec leurs voisins. **Nos collectivités ultra-marines ont vocation à s'imposer comme de véritables fenêtres de notre politique francophone.**

C'est pourquoi, dans la logique des États généraux de la francophonie suggérés précédemment, votre rapporteur pour avis estime que le Sénat a un rôle à jouer dans la médiatisation des enjeux francophones. Aussi propose-t-il à la commission des affaires culturelles de recommander l'organisation au Sénat d'une série de rencontres qui réuniraient les parlementaires de l'outre-mer, les parlementaires représentant les Français établis hors de France, les parlementaires manifestant un engagement tout particulier en faveur de la francophonie (et au premier chef, nos représentants à l'Assemblée parlementaire de la francophonie), les élus à l'Assemblée des Français de l'étranger ainsi que des représentants de la société civile afin de s'entretenir sur les actions envisageables pour encourager la coopération en matière de

francophonie entre les outre-mer français et leurs voisins. Ces réunions n'exigent pas la mise en place d'une structure permanente : au contraire, elles prendraient la forme de tables rondes ponctuelles ou de forums informels, organisées une voire deux fois par an. **Votre rapporteur pour avis y voit là une opportunité intéressante d'établir une connivence entre les parlementaires de l'outre-mer et les représentants des Français de l'étranger autour d'une cause commune, la francophonie.**

À l'heure où le système financier international d'inspiration anglo-américaine fait l'objet de sérieuses remises en cause, l'espace public francophone est appelé à se saisir de questions politiques et économiques de la plus haute importance, telles que la crise financière, la crise énergétique ou encore la crise alimentaire. **Votre rapporteur pour avis est convaincu de la nécessité pour la communauté francophone de saisir l'opportunité qui se présente à lui de promouvoir le multilatéralisme dans la résolution des crises internationales.** C'est dans cette logique que s'est inscrit le XII^e sommet de la Francophonie à Québec qui a été l'occasion, non seulement de réunir **le premier forum Nord-Sud sur la crise financière**, mais aussi d'appeler à une « **position francophone concertée** » **aux deux prochaines conférences sur le climat**, à Poznan (Pologne) en décembre 2008 et à Copenhague en 2009.

Votre rapporteur pour avis en est persuadé, la francophonie a des valeurs économiques propres à faire valoir : une économie mondialisée qui fait du développement solidaire et durable sa priorité, un rééquilibrage de la finance internationale entre le Nord et le Sud, une régulation raisonnable du système financier international par des institutions multilatérales, le respect de la diversité culturelle dans les échanges commerciaux, etc.

À ce titre, **votre rapporteur pour avis souhaiterait souligner que « jouer » la diversité culturelle en économie est un investissement** : la France a une lourde responsabilité dans la mise en œuvre effective de la Convention de l'UNESCO sur la diversité culturelle, notamment sa prise en compte dans les réglementations établies par l'Organisation mondiale du commerce. La crédibilité de la France sur ce sujet est un enjeu précisément à l'heure où le système financier international est profondément remis en cause.

c) La francophonie, vecteur de l'intégration en France

L'enrichissement des programmes scolaires d'un volet sur la francophonie est également envisagé aussi bien pour honorer la mémoire des personnages illustres qui ont fait la francophonie et transmettre leur héritage aux générations suivantes, que pour promouvoir les valeurs fondatrices de cette francophonie, en particulier le combat pour la diversité culturelle et la culture démocratique des droits de l'homme. Cette démarche est susceptible de faire de la francophonie un vecteur de l'intégration en valorisant la forte identité multiculturelle attachée au monde francophone. En effet, cette action est appelée notamment à permettre aux jeunes Français issus de l'immigration de faire le lien entre leurs racines parentales et leur nationalité française, à

travers la célébration dans les manuels scolaires de grandes figures de la culture francophone d'origine africaine ou asiatique telles que Senghor, Bourguiba, Sihanouk, etc.

Votre rapporteur pour avis regrette que le lien de la langue ne soit pas suffisamment ou soit mal exploité par l'école. L'école, investie d'une mission centrale d'intégration, se doit de s'appuyer encore plus fortement sur l'apprentissage du français auprès des élèves issus de l'immigration et d'aller au-delà de l'enseignement « technique » de la langue (grammaire, orthographe, vocabulaire, syntaxe) en insistant sur la dimension culturelle qui s'attache à la langue française : en particulier les valeurs qu'elle sous-tend, dont la diversité culturelle, et les figures de proue de la francophonie (Césaire, Senghor, Bourguiba, Sihanouk, etc.). L'intégration par la langue est un enjeu fondamental : votre rapporteur pour avis en voit l'illustration précisément en outre-mer, puisqu'à La Réunion, un certain nombre de nos compatriotes d'origine mahoraise éprouvent des difficultés à s'intégrer à l'école et dans le milieu professionnel faute de maîtriser suffisamment la langue de leur propre pays, le français.

B. LA FRANCOPHONIE : UNE FORCE ÉCONOMIQUE DANS LA MONDIALISATION AU SERVICE DE LA DIVERSITÉ CULTURELLE

Il est indispensable de repenser notre politique francophone dans le contexte de la mondialisation afin de l'extraire du carcan historique de la colonisation¹. Développer des partenariats stratégiques plus équilibrés, en particulier dans le domaine des médias et des nouvelles technologies, entre les pays riches francophones (Québec, Communauté francophone de Belgique, Suisse, France, etc.), les pays émergents asiatiques et les pays en développement, permettra de ne plus réduire la francophonie à une simple politique de coopération entre la France et l'Afrique.

1. L'identité de l'espace francophone est d'abord multiculturelle

La francophonie doit d'autant plus s'inscrire dans la défense du pluralisme linguistique dans la sphère économique, que le français n'est la langue première que dans douze États parmi les soixante-trois membres de l'Organisation internationale du travail (OIT). La défense de la langue française s'inscrit, ainsi, dans un combat mondialisé pour le multiculturalisme, aussi bien dans ses aspects politiques, culturels qu'économiques.

a) La France promeut la diversité culturelle à l'intérieur de ses frontières

Ce multiculturalisme, il est d'abord l'empreinte de la société française. Pour reprendre Dominique Wolton dans son ouvrage intitulé

¹ Wolton, Dominique, *Demain la francophonie*, 2006.

Demain la francophonie, la République ne parle pas uniquement la langue française classique, dont l'intégrité est principalement protégée par l'Académie française et le monde enseignant, mais plutôt « *des langues de France* ». Le patrimoine linguistique de la France est le plus riche d'Europe, notamment grâce à la diversité des langues pratiquées outre-mer. La loi constitutionnelle de modernisation des institutions de la V^e République n° 2008-724 du 23 juillet 2008 a donné un fondement solide aux dispositions législatives et réglementaires préexistantes tendant à favoriser la protection et le développement des langues régionales, en insérant dans la Constitution un nouvel article 75-1 aux termes duquel « *les langues régionales appartiennent au patrimoine de la France* ». La reconnaissance de ce patrimoine linguistique est appelé à renforcer la cohésion d'une société française multiculturelle, en renforçant notamment le lien entre la République et les populations d'outre-mer.

À l'occasion de cette révision constitutionnelle, le Parlement a également souhaité proclamer dans la Constitution l'attachement de la République à la francophonie afin que cet aspect de la politique extérieure de la France apparaisse, au même titre que la construction européenne, dans notre texte fondamental. Désormais, la Constitution comporte, dans son titre XIV modifié « De la francophonie et des accords d'association », un nouvel article 87 rappelant que « *la République participe au développement de la solidarité et de la coopération entre les États et les peuples ayant le français en partage* ».

b) La nécessité de reconnaître les langues de la francophonie

Le français admet de multiples déclinaisons nationales et la créativité des peuples francophones participe à l'enrichissement continu de la langue française d'expressions, d'une grammaire et d'un vocabulaire qui leur sont propres et qui s'écartent de la langue française dite classique. Ne disposant pas de légitimité académique, un grand nombre de ces originalités linguistiques francophones sont insuffisamment valorisées. L'Académie française a, certes, confirmé sa vocation francophone à l'occasion de l'élection récente de la première écrivaine arabe, Assia Djebbar. Toutefois, le rapport de M. Bourges suggère la création d'une « *Académie francophone* », composée de personnalités de la littérature issues des académies francophones des cinq continents, et qui aurait la charge « *de penser l'évolution de la langue comme langue vivante, productrice, créatrice, afin d'en protéger le dynamisme et la richesse* ».

Concernant la proposition de création d'une académie francophone, votre rapporteur pour avis estime qu'il serait plus judicieux d'envisager la transformation du jury du « Prix des cinq continents », dont est membre Jean-Marie-Gustave Le Clézio, Prix Nobel de littérature en 2008, en une « Académie des cinq continents » qui permette de valoriser les œuvres littéraires francophones.

2. Pour une francophonie économique au service de la diversité culturelle dans la mondialisation

a) La promotion des industries culturelles francophones

La notion d'industries culturelles constitue un enjeu fondamental pour le dynamisme économique du monde francophone. Selon une définition établie par l'UNESCO, les industries culturelles correspondent à un « *secteur qui s'accorde à conjuguer la création, la production et la commercialisation des biens et des services dont la particularité réside dans l'intangibilité de leurs contenus à caractère culturel, généralement protégés par les droits d'auteur* ». Les industries culturelles occupent une place déterminante au sein de la production culturelle : en France, le poids des produits des industries culturelles dans les consommations culturelles avoisine les 50 %¹.

La forme principale d'intervention publique dans le soutien aux industries culturelles demeure, dans le monde francophone, la subvention. L'assistance financière accordée par les pouvoirs publics aux filières culturelles est très développée au Québec, en Suisse et dans la Communauté française de Belgique, notamment en matière d'aides à la promotion du cinéma et du livre francophones sur les marchés internationaux.

L'éligibilité à l'aide et le suivi du respect des obligations liées à la subvention ont conduit certains pays francophones à se doter de moyens d'expertise très performants, comme c'est le cas en Belgique lorsqu'il s'agit d'évaluer la fiabilité économique des dossiers ayant reçu une promesse d'aide, au Québec au travers de la Société de développement des entreprises culturelles et désormais en France dans le cadre de l'instruction de l'agrément.

Ce soutien public peut également prendre la forme d'un traitement fiscal préférentiel, à travers, par exemple, la fixation d'un taux de TVA réduit sur les produits culturels ou encore l'octroi de crédits d'impôt aux entreprises des filières culturelles. Ce type d'aide à la production culturelle est particulièrement développé au Canada et au Québec.

Notre rapporteur pour avis est convaincu que le développement de partenariats stratégiques dans le domaine des industries culturelles a vocation à constituer un axe majeur de la coopération culturelle entre les pays francophones afin de rendre l'industrie culturelle francophone compétitive dans le cadre d'une mondialisation largement dominée par les entreprises culturelles anglo-saxonnes. C'est pourquoi il souhaite que le ministère de la culture et de la communication (qui organise le soutien public à la création) joue enfin un rôle déterminant au sein de CulturesFrance, qui a vocation à devenir un des trois opérateurs de notre politique d'influence intellectuelle, aux côtés de l'AEFE et de CampusFrance.

¹ François Rouet (chargé d'études au ministère de la culture), Document de réflexion sur « *Le soutien aux industries culturelles dans l'aire francophone – Modalités, enjeux et incidences* », ministère de la culture, Paris, octobre 2000.

À cet égard, **votre rapporteur pour avis souhaite rappeler qu'il a déposé au Sénat une proposition de loi visant à faire de CulturesFrance un établissement public à caractère industriel et commercial (EPIC)** : c'est à la condition de cette transformation de son statut juridique que CulturesFrance, pour l'heure association régie par la loi 1901, sera en mesure d'être la future tête de réseau de notre action culturelle extérieure, en disposant de suffisamment d'autonomie pour inviter en son sein l'ensemble des acteurs de la coopération culturelle (État, collectivités territoriales, universités, entreprises, société civile), tout en demeurant responsabilisé par la conclusion de contrats d'objectifs et de moyens.

Votre rapporteur pour avis regrette que cette proposition de loi, allant précisément dans le sens des recommandations du Conseil de modernisation des politiques publiques et de la Cour des comptes, adoptée à l'unanimité par notre Haute assemblée le 13 février 2007, n'ait toujours pas été mise à l'ordre du jour de l'Assemblée nationale par le Gouvernement.

Selon votre rapporteur pour avis, si la volonté politique de créer une tête de réseau unique de l'action culturelle extérieure est là, il semble que la mise en place de la nouvelle structure de CulturesFrance, et ce que cela implique en termes de ressources humaines, pose des difficultés qui retardent l'évolution de CulturesFrance en établissement public.

b) Pour une démocratisation de l'accès aux produits culturels francophones dans les pays du Sud

Votre rapporteur pour avis souhaite insister sur la nécessité de développer l'accès à la culture francophone des populations du Sud.

À ce titre, il est possible de s'inspirer de certaines expérimentations mises en œuvre par des associations avec le concours des pouvoirs publics. En effet, l'Alliance des éditeurs indépendants a mis sur pied un programme visant à indexer le prix des livres sur le pouvoir d'achat de certains pays du Sud grâce à des prix négociés avec une cinquantaine d'éditeurs partenaires et à la prise en charge des frais de transports des livres par le ministère des affaires étrangères et européennes. Pour sa part, l'Association internationale des libraires francophones est à l'origine d'un programme de formation des libraires de divers pays francophones.

Par ailleurs, votre rapporteur pour avis s'interroge sur les actions qu'il serait possible d'envisager pour développer la production culturelle à caractère multimédia en langue française dans les pays en développement. À ce titre, il souhaite que le ministère des affaires étrangères et européennes entreprenne **une réflexion sur l'opportunité de la création d'un fonds public de soutien à l'expression multimédia francophone dans les pays du Sud.**

c) La promotion des contenus francophones sur Internet

La sous-direction du français de la DGCID du ministère des affaires étrangères et européennes a donné la priorité aux contenus destinés aux enseignants de français et aux différents publics d'élèves. Un fonds TICE (technologies de l'information et de la communication pour l'éducation) permet de soutenir financièrement des initiatives de nos services et établissements culturels, notamment par la mise en œuvre de sites-portails nationaux et régionaux, en partenariat avec des associations de professeurs de français et les autorités éducatives locales (Roumanie, Égypte, etc.).

Parmi les nouveaux projets envisagés, le lancement prochain d'un site intitulé « Le fil bilingue », consacré à l'enseignement bilingue francophone, est prévu.

Un projet de portail numérique francophone est actuellement en cours de discussion avec l'OIF depuis plusieurs mois, selon les informations recueillies par votre rapporteur pour avis auprès du ministère des affaires étrangères et européennes. Ce portail, au service d'une francophonie moderne et populaire, pourrait être organisé en cinq catégories thématiques (sciences et technologies, arts, économie, etc.). Le projet en est au stade de l'étude de faisabilité technique pour le moment.

De telles actions visent non seulement à développer la compétitivité des industries culturelles d'expression francophone mais également à servir la diversité culturelle en s'assurant que les cultures des pays du Sud, dont le français est la langue, de trouver des portes d'expression sur les réseaux économiques et numériques, largement dominés par les pays du Nord.

d) La coopération entre les grandes entreprises francophones mondialisées

Le Forum francophone des affaires (FFA), créé en 1987, reconnu par l'OIF et installé à Paris, est une organisation internationale non gouvernementale formée de communautés d'affaires nationales ayant pour vocation « *le développement des échanges commerciaux, industriels et technologiques au sein de l'espace économique francophone universel et l'amélioration de la coopération entre ses membres* ».

La principale mission du FFA consiste à développer un dialogue entre l'économique et le politique. Dans cette logique, le FFA s'emploie à organiser des rencontres entre les acteurs du monde de l'entreprise et les responsables politiques, comme ce fut le cas à l'occasion du dernier sommet des chefs d'État et de gouvernement de la Francophonie à Québec.

Le FFA est également à l'origine de deux actions à fort retentissement symbolique. D'une part, il organise le « Prix de la francophonie du FFA » qui récompense chaque année des entreprises exemplaires de l'espace francophone. D'autre part, par le programme « 1 000 stages en entreprises », il s'emploie à diffuser « *les cultures d'entreprises et les pratiques*

professionnelles auprès de futurs cadres qui, de retour dans leurs pays d'origine, seront des collaborateurs pour les entreprises francophones »¹.

* *
*
*

Au cours de sa réunion du mercredi 19 novembre 2008, la commission a donné un avis favorable à l'adoption des crédits de la mission « Aide publique au développement » au titre de la francophonie.

¹ <http://www.ffa-int.org/>

LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES

M. Jean-Pierre CUQ, président de la Fédération internationale des professeurs de français ;

M. Alain JOYANDET, secrétaire d'État à la coopération et à la francophonie ;

M. Bruno-François LEITAO, président de l'association « Planète Jeunes », et **Mme Agnès ADJAHO**, vice-présidente de l'association « Planète Jeunes » ;

M. Xavier NORTH, délégué général à la langue française et aux langues de France, ministère de la culture et de la communication ;

M. Alain de POUZILHAC, président de la société Audiovisuel extérieur de France, et **Mme Christine OCKRENT**, directrice générale de la société Audiovisuel extérieur de France ;

M. Jean-Paul REBAUD, sous-directeur du français, direction de la coopération culturelle et du français, direction générale de la coopération internationale et du développement, ministère des affaires étrangères et européennes ;

M. Dominique WOLTON, directeur de recherche au CNRS.