

Évaluation externe du programme Français dans l'Union européenne

Rapport de synthèse
Juin 2011

n° 16



SUIVI ET ÉVALUATION



Cette évaluation a été pilotée par l'Organisation internationale de la Francophonie.

- ◆ Direction de la Planification Stratégique
- ◆ Direction de la langue française, de la diversité culturelle et linguistique

L'étude a été réalisée par le cabinet DME entre décembre 2010 et juin 2011.

Experts intervenants :

- ◆ M. **Olivier Sudrie**, Directeur des études
- ◆ Mme **Béatrice Bernou**, Economiste senior, Directeur du cabinet DME
- ◆ M. **Gábor Boldizsár**, Professeur de FLE et de pédagogie appliquée
- ◆ M. **Claude Oliviéri**, Consultant international (formation et évaluation)

Synthèse

Le présent rapport est une présentation synthétique du bilan, des constats relatifs aux effets des actions et du programme « Le français dans l'Union européenne » et de son évaluation. Il n'engage que ses auteurs.

Organisation internationale de la Francophonie

ISSN : 1728-1598

ISBN : 978-92-9028-342-3

TABLE DES MATIERES

AVANT-PROPOS	7
SYNTHESE	9
RECOMMANDATIONS	11
PARTIE I – ANALYSE CRITIQUE DU PROGRAMME EUROPE	13
1.1. Contexte et historique du programme	13
1.1.1. <i>Une longue histoire</i>	13
1.1.2. <i>Continuité et ruptures depuis 2002</i>	14
1.2. Architecture d'ensemble du programme	19
1.2.1. <i>Le cadre institutionnel</i>	19
1.2.2. <i>Les dispositifs</i>	21
1.3. Les principales actions réalisées.....	23
1.3.1. <i>Les formations linguistiques dans les pays bénéficiaires</i>	23
1.3.2. <i>Les formations linguistiques hors des pays bénéficiaires</i>	28
1.3.3. <i>Les séminaires thématiques</i>	29
1.3.4. <i>Les autres actions</i>	31
PARTIE II - ÉVALUATION DU PROGRAMME EUROPE	33
2.1. Une évaluation globale.....	33
2.1.1. <i>Le plan n'est pas parvenu à renforcer l'usage du français dans les institutions européennes</i>	34
2.1.2. <i>Le programme contribue néanmoins à la diffusion d'une conception francophone de la construction européenne</i>	40
2.2. Une évaluation multicritères	44
2.2.1. <i>Une pertinence mitigée</i>	45
2.2.2. <i>Une cohérence forte... mais pas exempte de quelques défauts</i>	46
2.2.3. <i>Une efficacité paradoxale : très faible en matière linguistique, forte d'un point de vue politique</i>	48
2.2.4. <i>Une valeur ajoutée politique</i>	49
2.2.4. <i>Une efficacité très faible eu égard aux résultats obtenus</i>	50
2.2.5. <i>Un impact positif en termes d'image de la francophonie en Europe</i>	54
2.2.6. <i>Une visibilité accrue de l'OIF dans les pays partenaires</i>	55
2.2.7. <i>La viabilité du programme dépend de la capacité de l'OIF à le refonder</i>	56
PARTIE III – CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS	59
3.1. Reformuler les objectifs stratégiques	59
3.1.1. <i>Le programme n'a pas atteint son objectif... mais il lui était impossible de le faire en l'état</i>	59

3.1.2 Renforcer l'influence de la Francophonie politique	60
3.2 Ouvrir le programme à l'ensemble des pays de l'OIF	60
3.3 Reformater le dispositif.....	60
3.4 Cibler en priorité des personnalités d'influence.....	62
3.5 Repenser le dispositif de gouvernance du programme	63
SIGLES & ACRONYMES	65
ANNEXE A – TERMES DE REFERENCE	67
A.1. Introduction.....	67
A.2 Présentation du Programme Europe dans le temps	67
A.3 Pilotage et gestion du programme	71
A.4 L'évaluation	73
A.5. La mise en œuvre de l'étude d'évaluation.....	75
A.6 Dispositions diverses.....	79
ANNEXE B - DES OUTILS STATISTIQUES POUR MESURER LA FRANCOPHONIE AU SEIN DES INSTITUTIONS EUROPEENNES	87
B.1 Quels outils pour mesurer les performances de la francophonie en Europe ?.....	87
B.2 Une analyse critique des indicateurs de performance du Programme.....	87
ANNEXE C - LES ACTIONS ENGAGEES DANS LE CADRE DU PROGRAMME	101
C.1 Les plans nationaux de formation	101
C.2 Les stages d'immersion.....	108
ANNEXE D - UNE MODELISATION DE L'USAGE	111
D.1 Une modélisation de l'usage	111
D.2 L'action du programme Europe sur les usages du français	115
ANNEXE E - QUESTIONNAIRES AUX BENEFICIAIRES	121
ANNEXE F - LISTE DES PERSONNALITES RENCONTREES	125
ANNEXE G - REFERENCES BIBLIOGRAPHIQUES	133

TABLE DES FIGURES

Figure 1 : Caractéristiques du programme Europe	16
Figure 2 : Schéma logique du programme Europe.....	17
Figure 3 : Etats signataires	19
Figure 4 : Bénéficiaires du programme	23
Figure 5 : Formations linguistiques des bénéficiaires du programme.....	24
Figure 6 : Bénéficiaires du programme par pays.....	24
Figure 7 : Répartition des bénéficiaires au sein de l'espace francophone	25
Figure 8 : Effectifs formés.....	25
Figure 9 : Répartition des bénéficiaires par niveau.....	28
Figure 10 : Part du financement national.....	46
Figure 11 : Budget du programme en euros	51
Figure 12 : Evolution du budget du programme en euros.....	51
Figure 13 : Coûts horaires et en standard de pouvoir d'achat.....	53
Figure 14 : Nouvelle architecture du programme	62

AVANT-PROPOS

L'Organisation internationale de la Francophonie a confié au cabinet DME la réalisation d'une évaluation du programme « Le français dans l'Union européenne », dit « programme Europe ».

Cette prestation a fait l'objet de la décision DLC/SL/cd/20101022-007 notifiée le 24 novembre 2010.

Conformément à la proposition technique remise par le consultant en juin 2010 et à sa révision en octobre dernier, cette évaluation était scindée en quatre phases principales :

1. une analyse documentaire qui a fait l'objet du rapport de phase 1 remis le 30 décembre 2010 ;
2. un approfondissement de la méthodologie (outils d'évaluation, reformulation des questions évaluatives, modalités de collecte et de traitement de l'information, techniques d'entretiens, liste des personnalités et institutions à rencontrer, agenda) qui a fait l'objet du rapport méthodologique remis le 23 janvier 2011 ;
3. des missions effectuées en France, dans les capitales européennes (Paris, Bruxelles, Luxembourg, Strasbourg), et dans plusieurs pays tests¹ en vue d'observer les opérations sur le terrain et recueillir les avis des acteurs nationaux ;
4. la rédaction des rapports d'évaluation (versions provisoire et finale).

Parallèlement, un questionnaire individuel a été adressé aux centres de formation en vue de recueillir les avis des bénéficiaires (voir volume 2, annexe n°5). 505 personnes ont répondu à cette enquête qui n'ambitionne pas d'avoir valeur de sondage. Bien que les réponses émanent essentiellement d'agents en cours de formation, rien n'interdit de considérer que les avis recueillis sont représentatifs de l'ensemble de la population ; dans l'ensemble, ils viennent confirmer les analyses qui se dégagent de nos investigations documentaires et de nos entretiens avec les responsables lors de nos missions de terrain.

Ce rapport est scindé en trois parties.

La première est consacrée à une analyse générale du programme (historique, enjeux, objectifs, dispositifs et principales actions réalisées entre 2002 et 2009). Y figurent aussi quelques recommandations ponctuelles.

L'évaluation du programme occupe la deuxième partie. Celle-ci est divisée elle-même en deux sections :

- La première présente les raisons principales pour lesquelles le programme n'a pas pu atteindre les objectifs que lui avaient assignés les trois pays cofondateurs. Cette *évaluation globale* de l'efficacité du programme conduit ainsi à s'interroger sur sa cohérence et sa pertinence;

¹ Conformément aux termes de référence (annexe n° 1), il a été procédé à l'examen de quelques pays choisis en fonction de leur représentativité et de la diversité de leur situation. En croisant les différents critères et sur les bases de la typologie indiquée par les TDR, le comité de pilotage a retenu la Pologne (pays le plus important géographiquement et démographiquement), la Roumanie (pays de forte francophonie et en tête des bénéficiaires du programme en nombre d'actions et de bénéficiaires) ; la Hongrie, pays en mutation, où la situation du français est critique, qui exerce depuis le 1^{er} janvier 2011 la présidence européenne et la Lituanie pour les pays relevant de la catégorie « francophonie mineure ». Tous les déplacements ont fait l'objet de comptes rendus écrits.

- La seconde section présente une *évaluation multicritères* qui apporte des éléments de réponse aux huit questions évaluatives principales en mobilisant les indicateurs du CAD de l'OCDE².

Enfin, la dernière partie de ce rapport présente une série de recommandations pour l'avenir.

La complexité du programme, les modifications de trajectoire décidées au cours de la période sous revue, l'étendue du dispositif, la diversité des acteurs, les changements de responsables nationaux du programme ont rendu ce travail parfois difficile, surtout dans les délais impartis. La disponibilité des personnes consultées (OIF, pays co-fondateurs, pays et personnes bénéficiaires, institutions coordinatrices et équipes de formation³) nous a néanmoins permis de recueillir l'essentiel des informations souhaitées.

Que chacun trouve ici l'expression de notre gratitude.

Le présent document a été rédigé par Olivier Sudrie (chef de projet), Béatrice Bernou, Gábor Boldizsár et Claude Oliviéri. Il constitue la version définitive du rapport final soumis à l'appréciation du commanditaire.

² Les termes de référence invitaient le consultant à répondre à une cinquantaine de questions évaluatives. En accord avec le comité de pilotage, il a été décidé de ramener ce questionnement à huit questions principales qui font enjeu (voir annexe n° 1). Pour éviter de multiplier les renvois, nous avons pris le parti de reprendre dans la section consacrée à l'évaluation multicritères, les appréciations concernant la pertinence, la cohérence et l'efficacité du programme qui font l'objet principal de l'évaluation globale.

³ Cf. annexe n° 6.

SYNTHESE

L'avenir du français se joue en Europe. Les risques de voir notre langue marginalisée sur ce continent ont conduit, en 2002, la Communauté française de Belgique, la France, le Luxembourg et l'OIF à mettre en œuvre un programme qui se fixait comme objectif principal de renforcer l'usage du français dans le milieu de l'expertise communautaire, et singulièrement au sein des institutions européennes (IE). Entre 2002 et 2009, le programme Europe aura formé au et en français quelque 60 000 diplomates et fonctionnaires pour un coût total de près de 12 millions d'euros.

De nombreux indicateurs attestent que le programme n'a pas atteint les objectifs que lui avaient assignés ses pères fondateurs : la proportion de documents rédigés initialement en français dans les IE n'a cessé de régresser depuis 2002 pour être aujourd'hui inférieure à 10% (contre 40% au milieu des années 1990) ; la probabilité que le français soit utilisé comme langue de travail dans une réunion de la Commission réunissant cinq agents n'est que de 1 pour 1000 (alors que le taux de francophonie dans cette institution atteint les 40%). Enfin, 96% des bénéficiaires du programme interrogés dans le cadre de cette évaluation déclarent utiliser plutôt l'anglais que le français quand ils communiquent avec des agents des institutions européennes.

Deux raisons principales expliquent cet échec :

1. En se fermant au cours du temps aux agents en poste dans les IE et en s'ouvrant, en parallèle, à de nombreux bénéficiaires n'ayant que de rares contacts avec les institutions communautaires, le programme s'est éloigné de son cœur de cible. Son efficacité en a été réduite de 80% ;
2. Le programme a prodigué essentiellement des formations au français. Or, l'apprentissage d'une langue n'est qu'une condition nécessaire mais pas suffisante de son usage dans une organisation internationale. Trois autres principes président à cet usage : le *maximin* (qui conduit à privilégier la langue (et c'est presque toujours l'anglais) dans laquelle le niveau de compétence linguistique du plus faible des participants est le moins faible ; le principe d'autorité, qui permet à son détenteur d'imposer ses choix linguistiques à ses subordonnés (mais rarement le français car les risques d'exclusion nuisent alors à l'efficacité de la communication) ; un principe, enfin, de neutralité qui accorde *de facto* à l'anglais un statut de langue du multilatéral alors que l'usage du français est connoté. Dans l'ensemble, le programme n'a eu aucune influence sur ces trois principes.

Pourtant, le programme a conforté la francophonie en Europe. Il a répondu de manière très satisfaisante aux demandes des bénéficiaires. Mais, celles-ci étaient finalement différentes des objectifs fixés par l'OIF. Elles visent en effet très peu l'usage du français dans les IE. L'apprentissage du français est justifié, en premier lieu, par leur besoin de mieux communiquer avec des francophones. Cette demande de français se justifie aussi pour s'approprier des éléments de culture communautaire. Cette volonté d'acculturation européenne en français est une véritable opportunité pour l'influence de la Francophonie en Europe. Et le programme, en offrant de nombreux séminaires thématiques sur ces sujets, a su parfaitement la saisir.

Dans sa forme actuelle, le programme ne parviendra pas plus demain à atteindre ses objectifs qu'il n'a pu le faire dans le passé. Le refonder est une nécessité. Mais c'est aussi une véritable opportunité qui permettrait de renforcer l'influence politique de la Francophonie, tant en Europe que dans l'ensemble des pays de l'OIF.

Une évaluation multicritères

Pertinence	Mitigée. Les actions semblent correspondre aux attentes des bénéficiaires, mais l'adhésion aux objectifs du programme recouvre des degrés d'engagement et des objectifs implicites différents.
Cohérence	Forte. Les formations linguistiques constituent la base du programme, ce qui est cohérent avec l'objectif de renforcement de la place du français dans les IE, mais apprendre une langue n'en garantit pas l'usage. Par ailleurs on relève deux contradictions majeures : la décision d'exclure les fonctionnaires européens de ces formations, et celle d'ouvrir le programme à des pays extérieurs à l'UE.
Efficacité	Très faible au regard de l'objectif linguistique initial : le programme n'a pas fait augmenter le taux de francophonie dans les IE (l'immense majorité des bénéficiaires utilisent l'anglais de manière privilégiée dans leurs échanges avec les IE). En revanche, le programme a renforcé l'influence de la Francophonie en Europe.
Valeur ajoutée	Le programme présente pour tous les partenaires une valeur ajoutée politique et véhicule une image positive de la francophonie . Il pourrait toutefois se développer en dehors de l'appareil OIF mais non sans difficultés nouvelles.
Efficience	Faible par rapport aux résultats obtenus et à l'importance des crédits (multipliés par 4,4 en 6 ans). La formation au niveau C2 des 3000 administrateurs recrutés dans les PECO aurait coûté huit fois moins cher si elle avait bénéficié directement à ces agents.
Viabilité	Un programme de cette importance politique ne peut être interrompu sans faire perdre <i>ipso facto</i> le bénéfice des investissements et des efforts consentis. Sa viabilité dépend de la pérennité des partenariats, mais d'abord de la capacité de l'OIF à refonder le programme .
Visibilité	La visibilité du programme Europe est faible . Il n'est pas très connu en dehors des cercles professionnels directement concernés. L'identification du programme à l'OIF a tendance aussi à se brouiller parfois au profit de son rattachement à l'opérateur chargé des formations (le réseau culturel français).
Impact	Le programme Europe a forcément véhiculé une image positive de la Francophonie institutionnelle dans les nouveaux États membres qui ne connaissent de l'OIF que ce programme. La prise en charge du programme par l'OIF a eu le mérite de consolider la cohésion de la communauté francophone en Europe.

RECOMMANDATIONS

L'importance politique de ce programme interdit toute interruption brutale, sauf à prendre le risque d'une perte sérieuse de crédibilité. Son objectif général doit toutefois être reformulé afin de mieux correspondre à la mission de l'OIF : organisation internationale, et non école de langue, son intérêt est de promouvoir l'expression d'une pensée francophone dans les projets qui font débat en Europe et, au-delà, sur la scène internationale. Penser l'Europe en français, développer une compétence européenne en français exigent de développer des contenus thématiques qui s'appuient sur un renforcement des compétences linguistiques.

Le but principal étant de développer l'influence de la Francophonie politique, il convient de cibler en priorité les personnalités d'influence en renforçant le soutien aux institutions qui prennent en charge les publics les plus directement concernés, à savoir : les écoles nationales d'administration, les académies diplomatiques ou encore le Collège d'Europe, qui contribuent à l'émergence d'un public de décideurs francophones, et enfin l'Alliance française Bruxelles-Europe, qui occupe une position stratégique privilégiée.

Le programme devrait être ouvert en priorité aux pays européens membres ou observateurs de l'OIF, mais aussi aux autres pays OIF non européens : concernés par les problématiques communautaires, ils doivent pouvoir, à leur tour, exprimer leur point de vue francophone dans les débats européens.

Pour répondre à l'objectif général tout en conservant une dimension linguistique, le programme devrait pouvoir offrir à ses bénéficiaires :

- des séminaires thématiques sur la construction et les politiques européennes. Ces séminaires devront impérativement se dérouler en français avec des sessions préparatoires ou complémentaires de formation linguistique en rapport avec les besoins de communication liés aux sujets traités. L'objectif opérationnel serait ainsi d'associer étroitement parcours linguistique et parcours thématique. Les préparations des présidences de l'UE constituent des moments forts à privilégier ;
- des formations linguistiques au bénéfice (i) des agents préparant les concours (EPSO) des institutions de l'Union européenne (dispensées par l'ENA-CEES) ; (ii) des diplomates et personnels des RP auprès de l'UE (dispensées par l'Alliance française de Bruxelles-Europe) ;
- des formations académiques (qui pourraient prendre la forme de chaires OIF) en vue de favoriser, par le biais d'un plurilinguisme organisé, la présence d'une expertise francophone de haut niveau dans les études européennes.

Par ailleurs, les séjours linguistiques en France et en Belgique de hautes personnalités sont à maintenir, avec quelques aménagements, dans la mesure où ils participent de la stratégie d'influence de l'OIF en Europe.

Le reformatage du programme Europe devrait enfin s'accompagner d'une redéfinition des instruments de pilotage :

- le comité d'orientation devrait être doté d'un statut propre. Rassemblant l'ensemble des parties prenantes, il devrait être un lieu d'échanges, de concertation et de réflexion sur la mise en œuvre du programme et ses évolutions dans une vision d'ensemble de la francophonie ;
- un comité technique de pilotage pourrait être mis en place pour examiner les plans de formation, veillerait à la cohésion des dispositifs et à leur simplification.
- les *memoranda* devraient être profondément remaniés pour devenir de véritables instruments de programmation engageant les États dans une politique active et réaliste de développement de la Francophonie et servir de feuille de route.

PARTIE I – ANALYSE CRITIQUE DU PROGRAMME EUROPE

Lors du Sommet de Montreux (en 2010), le Secrétaire général de la Francophonie rappelait avec insistance l'importance de l'enjeu linguistique dans les instances internationales : « L'usage de la langue de son choix conditionne la capacité des individus à communiquer, à comprendre, à se faire comprendre et donc à défendre leurs intérêts. Toute atteinte portée, dans les enceintes internationales, au respect de la parité des langues officielles et de travail mine la qualité du dialogue et nuit à la coopération qui est à l'origine du multilatéralisme porté par l'OIF. »

Le programme concernant « le français en Europe »⁴ s'inscrit directement dans cette perspective tant il est vrai que le français ne pourra demeurer une grande langue de communication internationale si son audience n'est plus assurée en Europe. Le programme occupe donc naturellement une place de premier rang dans la politique de l'OIF et dans son budget (2,4 M€ en 2009 sur un total de 84 M€, et sur un budget de 10 M€ affecté à la Direction de la langue française et de la diversité culturelle et linguistique).

1.1. Contexte et historique du programme

1.1.1. Une longue histoire

a) Les origines du programme

Le programme « le français en Europe » trouve son origine dans la volonté de maintenir l'équilibre linguistique au sein de la Communauté européenne en préparant l'arrivée de nouveaux États membres. Il faut en rechercher la source lointaine dans les accords Pompidou-Heath de 1972-73 qui fixaient le principe que les Britanniques envoyés dans les instances européennes devaient être capables de s'exprimer en français. Cette initiative et le respect des engagements ont permis de maintenir pendant longtemps l'équilibre linguistique initial : l'adhésion en 1973 de la Grande-Bretagne et de l'Irlande n'a pas été suivie d'un déferlement de l'anglais.

Le même schéma, mais sans le garde-fou politique, a été repris par le ministère français des Affaires étrangères en 1993 dans la perspective de nouvelles adhésions à l'UE. Il s'agissait d'organiser annuellement des stages thématiques pour les futurs fonctionnaires et diplomates des pays candidats (Autriche, Suède, Finlande et Norvège). Ces formations ont duré jusqu'en 1997-1998.

Le programme a été complété, dans les capitales des pays membres ou candidats, par les actions de formation organisées dans les établissements du réseau culturel français. Parallèlement, à Bruxelles le CELF, aujourd'hui « Alliance française de Bruxelles-Europe »⁵, s'occupait de la formation linguistique des fonctionnaires européens et des membres des représentations diplomatiques permanentes. La majeure partie de son action avant la multilatéralisation du programme consistait à

⁴ Ce programme sera dénommé dans ce document « programme Europe ».

⁵ L'Alliance française Bruxelles-Europe (AFBE) est une association de droit belge, largement financée par le ministère français des Affaires étrangères et montée en partenariat avec la Communauté française de Belgique et le Luxembourg.

former des interprètes, des traducteurs, des rédacteurs, des juristes, fonctionnaires des Institutions européennes, conformément à la stratégie initiale qui préconisait une action directement au sein des institutions.

b) La multilatéralisation du programme

Conscient de l'augmentation des risques d'homogénéisation linguistique (au profit évidemment de l'anglais), le Sommet de Hanoi adopte en novembre 1997 un « plan d'urgence pour la relance du français dans les organisations internationales ». Ce plan s'enrichit au fil des ans de nouveaux volets qui viennent compléter les champs d'intervention de la Francophonie en ce domaine.

En 2002, le gouvernement français décide de transférer son programme à l'OIF, avec le budget correspondant. L'OIF est donc amenée à partir de cette date-là à développer le volet européen de son action dans le contexte de la préparation des élargissements de 2004 et 2007. Le programme de promotion du français au sein des instances européennes, au départ donc bilatéral, devient multilatéral avec la signature, le 11 janvier 2002, du « plan pluriannuel d'action pour le français dans l'Union européenne en préparation à l'élargissement de l'Union européenne » (PPAF) par la France, le Grand-Duché du Luxembourg, la Communauté française de Belgique et l'AIF.

Avec 500 millions de citoyens, 27 États membres et 23 langues officielles (sans parler des 60 autres langues présentes régionalement), le maintien du multilinguisme, qui est un principe fondateur de l'Union européenne, est devenu un défi de plus en plus difficile à relever.

L'OIF a ainsi été amenée à faire face à une mutation géopolitique inédite. La synthèse de la francophonie post-coloniale et de la francophonie post-soviétique a entraîné une révision des priorités : certains ont pu craindre que la prise en compte des nouveaux défis européens et la recherche d'influence politique ne fasse perdre de vue l'axe initial de coopération au développement des pays du Sud. On constate toutefois, que bien qu'elle ait accueilli, depuis 1991, quelque 20 pays européens (contre très peu d'un autre continent), l'OIF n'a pas réorienté fondamentalement sa politique de coopération en faveur du continent européen. Le programme Europe est l'un des seuls instruments d'intégration de ces pays, en particulier ceux qui ont le statut d'observateurs⁶.

Si aucun des nouveaux pays membres de l'UE n'accorde au français une place officielle, tous les pays entrés en 2004 et 2007 ont rejoint l'OIF, à l'exception de Malte. L'élargissement a donc indéniablement renforcé l'audience internationale de la Francophonie.

1.1.2 Continuité et ruptures depuis 2002

Le programme a connu de nombreuses évolutions depuis 2002. Le schéma logique présenté page 16 n'a pas pour ambition de les retracer toutes. Il vise, plus modestement, à identifier et à comprendre, d'une part, les grands dénominateurs communs qui donnent une certaine unité et cohérence au programme (et qui font que celui-ci ne se résout pas à l'addition d'opérations désarticulées dans le temps) et, d'autre part, les réorientations qui entraînent des ruptures dans le dispositif.

⁶ D'autres projets concernent cette zone parmi lesquels figurent, entre autres, la Maison des savoirs ou encore le CREFECO qui déploie des actions de coopération.

a) Permanence des objectifs, de la cible principale et de l'instrument opérationnel

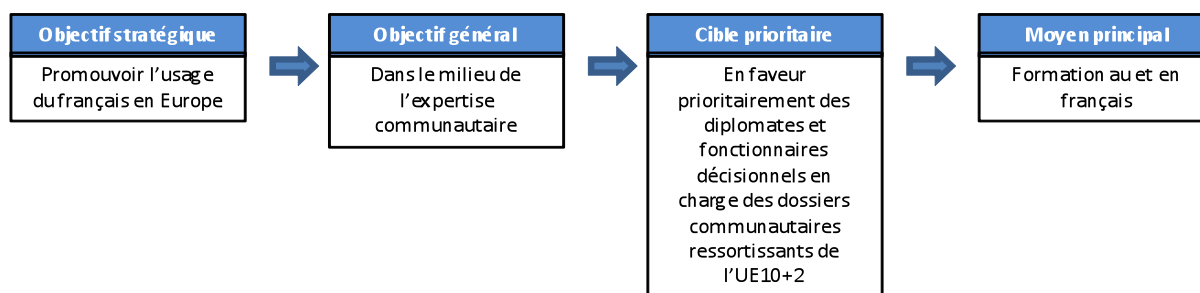
Le schéma logique montre que l'**unité** du programme repose principalement sur :

- la permanence de l'objectif stratégique (« promouvoir l'*usage* du français »). Cette récurrence peut s'expliquer par la pérennité de l'enjeu (lutter contre l'érosion de cet usage dans les institutions internationales et singulièrement européennes, cf. annexe 2). Malgré les modifications des intitulés et des points d'insertion dans la programmation, l'Europe reste bien le grand dénominateur commun, que l'on retrouve dans la dénomination des programmes pluriannuels (« le français dans l'Union européenne » sur la période 2002/03 et encore en 2006/09 ; « le français dans les institutions européennes » entre 2004 et 2005). C'est d'ailleurs l'Europe qui donne finalement son nom générique au programme sur l'ensemble de la période⁷ et qui en est la cible politique ;
- la permanence de l'objectif général assigné à chacun des trois programmes. Celui-ci vise à renforcer l'usage du français dans le milieu de l'expertise communautaire. Ce choix apparaît *a priori* cohérent avec l'objectif stratégique (relation 1 sur le graphique). En ciblant précisément ce milieu particulier, le programme exclut de fait d'autres interventions en faveur du français comme, par exemple, celles en milieu scolaire, universitaire ou professionnel (en dehors, pour ces deux derniers, de ceux en liaison avec les institutions communautaires) ;
- la permanence, ensuite, de la cible principale (relation 2) : les diplomates et fonctionnaires décisionnels chargés des dossiers communautaires ressortissants des pays de l'UE 10+2 constituent le cœur de cible, invariant du programme ;
- la permanence, enfin, de l'instrument opérationnel pour répondre à l'objectif stratégique et général : la formation au et en français figure ainsi parmi les grands dénominateurs communs des trois programmes pour s'assurer du renforcement de l'usage de la langue dans le milieu de l'expertise communautaire (relation 3).

Ces quatre caractéristiques permanentes forment en quelque sorte le **noyau dur** du programme Europe :

⁷ Conformément aux termes de référence, la présente évaluation porte sur la période 2002-2009.

Figure 1 : Caractéristiques du programme Europe



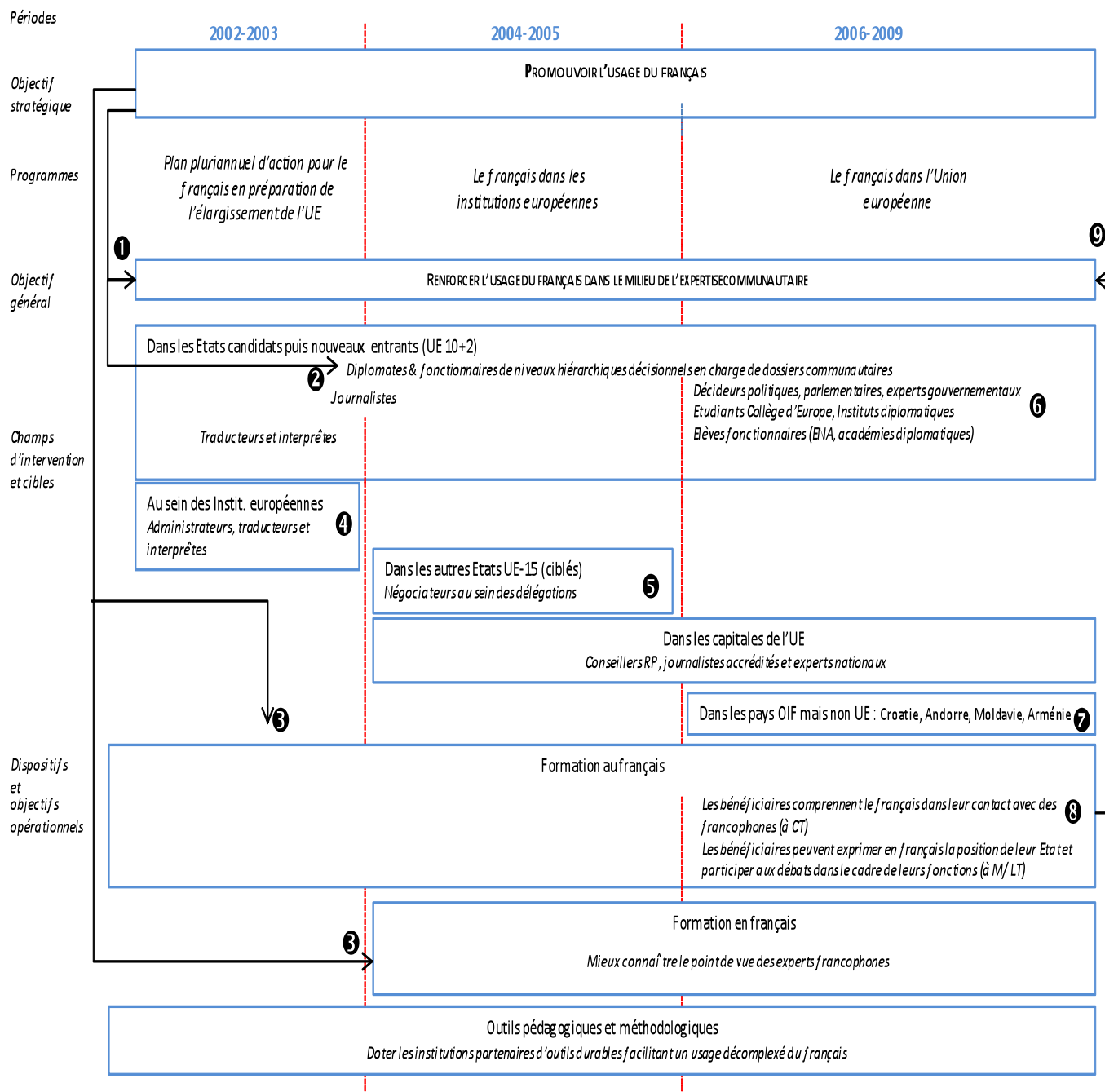
b) Évolutions et ruptures

Le schéma logique laisse apparaître aussi certaines évolutions et ruptures. Celles-ci reflètent des inflexions de nature politique et concernent aussi la mise en œuvre du programme. D'une manière générale, le programme connaît un double mouvement à la fois de fermeture et d'ouverture :

- Par souci d'efficacité, les deux premiers programmes avaient ouvert le dispositif : (1) aux fonctionnaires, traducteurs et interprètes exerçant leurs activités au sein des institutions européennes (programme 2002/03) ; (2) aux négociateurs ressortissants des pays de l'ex-UE 15 chargés des dossiers relatifs à l'élargissement (programme 2004/05). La fermeture progressive du programme à ces deux cibles (repères 4 et 5 sur le schéma) trouve son explication dans le fait que la formation des fonctionnaires européens relève de la responsabilité de l'Union (qui y consacre des sommes importantes) et non de celle de l'AIF à l'époque. Elle peut aussi s'expliquer par le souci de maintenir un certain équilibre entre le champ historique de la Francophonie et celui, nouveau, dans lequel elle souhaitait s'investir ;

Figure 2 : Schéma logique du programme Europe

Le schéma logique du programme Europe



- Parallèlement à ce mouvement d'éviction, le programme évolue (surtout à partir de 2006) en s'ouvrant progressivement :
 - à de nouveaux bénéficiaires figurant dans le noyau dur (c'est-à-dire ressortissants des pays de l'UE10+2, voir repère n° 6 sur le schéma). Ce processus d'ouverture bénéficie, en premier lieu, aux étudiants du Collège d'Europe ainsi qu'aux élèves-fonctionnaires des écoles de formation administratives et des académies diplomatiques. Ce choix peut s'expliquer, dans un contexte où le programme ne s'adressait plus directement aux fonctionnaires en poste dans les IE, d'investir en capital humain sur des agents susceptibles, à terme, d'intégrer les institutions européennes. On peut relever, à ce stade de l'évaluation, que le rendement de cet investissement de long terme n'est pas sans risque (tous les bénéficiaires n'ont pas vocation en effet à poursuivre leur carrière au sein des institutions européennes). Le processus d'ouverture a bénéficié, en second lieu, aux décideurs politiques, aux parlementaires et à certains experts gouvernementaux. Le choix de cette nouvelle cible peut s'expliquer par la volonté (i) d'accroître la visibilité du programme ; (ii) de s'assurer d'un soutien politique de haut niveau en faveur du dispositif ; (iii) de faire valoir le point de vue francophone auprès de responsables politiques constituant des relais d'opinion (effet caisse de résonance).
 - à de nouveaux pays (cf. repère n° 7 sur le schéma). Cette ouverture (à partir de 2006) traduit le choix, politique, de recentrer le dispositif sur les pays de l'OIF et de le rendre accessible à des pays non membres de l'UE (comme Andorre ou la Moldavie)⁸.

La diversification des publics et des champs d'intervention traduisent les incertitudes d'une stratégie qui semble balancer entre deux priorités politiques : centrage sur l'Europe ou centrage sur le champ OIF. Que l'on voie là une démarche hésitante ou l'évolution logique d'un cadre qui n'a pas pour vocation de se pérenniser à l'identique, force est de constater que, d'un programme destiné à la formation des fonctionnaires des pays de l'UE susceptibles de participer à des négociations communautaires, le dispositif s'est élargi à l'espace géographique européen (voire à ses marges), prenant en compte des pays hors UE, mais membres de l'OIF.

Le domaine européen est lui-même fluctuant, selon qu'on le limite aux pays candidats ou nouveaux entrants, qu'on l'étend à l'ensemble de l'UE ou qu'on prend en considération l'espace géographique européen. À partir de 2010, le recentrage sur l'OIF avec une ouverture à des pays d'Afrique, du Moyen Orient ou de la Caraïbe⁹ nous éloigne de l'objectif du renforcement du français en Europe, mais traduit une volonté de conforter le français comme langue de communication et de négociation sur l'ensemble de la scène internationale.

⁸ Le cas de la Croatie (qui n'est pas actuellement membre de l'UE) est différent puisque ce pays a vocation à intégrer prochainement l'Union.

⁹ En théorie, cette ouverture ne concerne que les pays dans lesquels le français n'est pas langue officielle ou co-officielle.

1.2 Architecture d'ensemble du programme

L'architecture du programme repose sur trois types d'accords institutionnels : les *memoranda* (signés avec les États), la déclaration solennelle des trois capitales (qui engage les villes de Bruxelles, Luxembourg et Strasbourg) et les accords de coopération (avec les académies diplomatiques et les établissements de formation administrative). Ils servent respectivement de cadres de référence aux trois principaux plans d'action que comporte le programme : plans nationaux de formation, plan capitales de l'UE et projets francophones d'établissement.

1.2.1 *Le cadre institutionnel*

a) **27 memoranda signés avec 18 pays depuis 2002**

L'OIF et les trois pays co-fondateurs (France, Grand-Duché de Luxembourg, Communauté française de Belgique) ont signé des *memoranda* avec dix-sept États¹⁰, prévoyant sur trois ans le renforcement des capacités de travail en français de fonctionnaires chargés des dossiers européens.

Figure 3 : Etats signataires

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Andorre									
Arménie									
Autriche (a)									
Bulgarie									
Chypre									
Croatie									
Estonie									
Grèce									
Hongrie									
Lettonie									
Lituanie									
Moldavie									
Pologne									
Rép. tchèque									
Roumanie									
Slovaquie									
Slovénie									
Nombre d'États signataires	1	3	10	12	16	14	16		

Source : OIF (États signataires au 29/11/2010)

(a) En cours de renouvellement

¹⁰ Un dix-huitième État - la Serbie - s'est ajouté à cette liste le 17 janvier dernier. Cette signature s'inscrit manifestement dans la progression de la candidature serbe à l'entrée dans l'UE.

Tous ces documents sont construits sur le même plan : après un rappel des considérants généraux¹¹, et parfois des mentions particulières à la situation du pays signataire, chaque *memorandum* précise le nombre de fonctionnaires à former sur les trois années à venir (l'écart varie de 50 en Arménie à 1500 en Bulgarie) et mentionne les administrations concernées (avec un fléchage vers les agents chargés des questions européennes et/ou susceptibles de travailler dans les institutions européennes). Le *memorandum* précise également le centre de formation qui dispensera les cours. Il mentionne enfin la possibilité de solliciter, hors plan de formation, des stages intensifs en immersion pour de hautes personnalités dans la limite de 5 par an.

L'étude comparative des capacités attendues des agents à l'issue de la formation montre des degrés différents d'ambition. Cela va de la formulation très générale (*être capable d'utiliser le français comme langue de travail*, Autriche) à des exigences plus précises : *être capable de mener une négociation en français, de rédiger en français et plus généralement, d'utiliser le français comme langue de travail*¹². Dans les *memoranda* plus récents, la formule est complétée par une référence au niveau B1 du CECR¹³. Le *memorandum* polonais précise son objectif de manière plus personnelle : *former un nombre approprié de fonctionnaires et de diplomates afin qu'ils soient capables de parler et d'écrire couramment en français, et surtout de se servir de la terminologie professionnelle utilisée dans les affaires européennes*.

b) Les accords de coopération

Consciente de la nécessité d'articuler les formations linguistiques avec des contenus professionnels adaptés, l'OIF a signé entre 2004 et 2006 des contrats de coopération avec les écoles nationales d'administration et des instituts diplomatiques ou de formation aux affaires européennes suivants : académies diplomatiques de Vienne (2004), de Zagreb (2006), Institut diplomatique de Sofia (2005, renouvelé cette année à la demande du directeur de l'Institut), Institut européen d'administration publique de Maastricht (2005), Collège européen de Bruges – Belgique - et de Natolin – Pologne - (2005), KSAP de Varsovie (2005), Institut national d'administration de Bucarest (2005) et Institut d'administration publique de Sofia (2005).

Ces accords mentionnent généralement trois domaines d'intervention :

- la formation au français des étudiants ;
- l'organisation de conférences-débats en français sur les grandes questions de politique internationale et de la construction européenne ;
- l'introduction de la langue française dans l'environnement graphique de l'établissement (affichage, publications, y compris numériques).

¹¹ Références au *Vade-mecum*, à la déclaration du Sommet de Québec, au « rôle d'alterlangue joué par le français au sein des institutions européennes et des organisations internationales, au titre de seconde langue de travail » et à la « promotion du plurilinguisme ».

¹² Chypre, Croatie 1, Estonie, Grèce, Hongrie 1, Lettonie, Lituanie 1, République tchèque 1, Roumanie 1 et 2, Slovaquie 1, Slovénie 1.

¹³ Arménie, Bulgarie, Croatie 2, Hongrie 2, Lituanie 2, Moldavie, République tchèque 2, Roumanie 3, Slovaquie 2, Slovénie 2.

Par ailleurs, un accord spécifique a été signé le 2 octobre 2007 avec l'ENA-CEES : il porte sur le soutien au master européen en gouvernance et administration (MEGA) et l'expertise de l'ENA pour organiser des séminaires et des conférences sur les grandes questions européennes et internationales dans les capitales cibles¹⁴. Le même concours est sollicité de l'Institut d'études européennes de l'Université libre de Bruxelles et de l'Institut européen d'administration publique de Maastricht.

c) Le réseau francophone des trois capitales

Signée par le secrétaire général de l'OIF et les maire et bourgmestres des trois capitales européennes (Bruxelles, Strasbourg et Luxembourg), la déclaration solennelle faite le 24 mai 2006 à Bruxelles engage les trois capitales européennes dans une démarche de concertation pour la promotion du français dans tous les domaines de l'action municipale, mais aussi en direction des institutions et des fonctionnaires européens qu'elles accueillent.

1.2.2 Les dispositifs

Ces accords institutionnels servent de cadre de référence aux trois principaux plans d'action que comporte le programme : plans nationaux de formation, projets francophones d'établissement et plan capitales de l'Europe.

a) Les plans nationaux de formation

Apparus en 2005, les plans nationaux de formation (PNF) peuvent être considérés comme la déclinaison opérationnelle des *memoranda*¹⁵. Ils visent à impliquer les partenaires en leur confiant l'élaboration des programmes, le choix des opérateurs et en les invitant à assurer des co-financements.

Sur la période 2005-2010, ces plans ont concerné 26 pays (cf. annexe 3) :

- 11 des 12 pays ayant rejoint l'UE à partir de 2004 (46% des pays bénéficiaires), à l'exception de Malte ;
- 17 pays membres ou observateurs de l'OIF (soit les deux-tiers du total des bénéficiaires) ;
- 8 des 9 pays non francophones ayant occupé la présidence de l'UE depuis le second semestre 2005 ont bénéficié du plan¹⁶.

Les PNF bénéficient, en priorité, aux représentations permanentes des États auprès de l'Union, aux services des présidents et Premiers ministres ; aux ministères des Affaires européennes et ministères des Affaires étrangères et leur direction Europe, aux cellules Europe des ministères techniques, aux

¹⁴ À cela viennent s'ajouter les sessions de préparation aux concours européens (EPSO) qui a bénéficié à près de 400 candidats entre 2007 et 2010.

¹⁵ Certains pays bénéficiant (ou qui ont bénéficié) d'un plan national de formation n'ont pas signé pour autant de *memorandum*. C'est le cas notamment de l'Allemagne, l'Espagne, la Finlande, le Royaume-Uni, l'Italie et du Portugal.

¹⁶ Le plan n'a pas bénéficié à la Suède (présidence au second semestre 2009). Le Royaume-Uni, qui a occupé la présidence de l'UE au deuxième semestre 2005, a bénéficié d'un plan national entre 2007 et 2009.

chancelleries juridiques... Les fonctionnaires des administrations territoriales susceptibles de traiter avec la Commission européenne dans le domaine de sa politique régionale sont éligibles si la contrainte budgétaire le permet. Les PNF s'accompagnent de fiches projets détaillées. Après une navette avec l'OIF, les opérations approuvées font l'objet d'un financement formalisé par la signature d'un protocole avec l'organisme de formation, les versements intervenant ultérieurement en trois tranches sur demande et présentation de pièces justificatives.

b) Les projets francophones d'établissement

Les accords de coopération avec les académies diplomatiques et les écoles ou d'administration peuvent se décliner annuellement sous forme de « projets francophones d'établissement » qui détaillent les actions envisagées pour conforter les enseignements en français et leur environnement francophone, et pour lesquelles ils sollicitent un financement de l'OIF dans le cadre d'un partage des coûts.

C'est ainsi qu'a été créée en novembre 2006 une chaire francophone de science politique à la DAW (Diplomatische Akademie de Vienne), occupée par le professeur Christian Franck de l'université de Louvain. En proposant une formation diplômante de haut niveau en français (langue d'étude et d'examen) à des étudiants trilingues (la moitié sont autrichiens, les autres viennent des PECO ou des Balkans), la formule a permis de maintenir et de consolider une formation européenne francophone dans un contexte où la tendance au tout anglais est forte¹⁷. En témoignent la progression du nombre d'étudiants passé d'une vingtaine à 150 actuellement et le taux de réussite aux certifications DELF/DALF (plus de 98 %).

c) Le plan capitales de l'UE

La déclaration solennelle devait normalement donner lieu à un plan « Capitales de l'UE », mettant notamment en perspective les actions des municipalités et celles des centres impliqués dans le programme, en particulier l'alliance française Bruxelles-Europe et l'ENA-CEES.

Un projet de master en finances appliquées (avec des enseignements prévus à Bruxelles et à Strasbourg) est toujours à l'étude depuis 2009 et n'a pas été encore validé par les autorités universitaires concernées.

En dépit de son fort volontarisme politique (au moins affiché), ce « plan » n'a pas eu les effets escomptés et n'a pas su trouver sa place dans le cadre du programme.

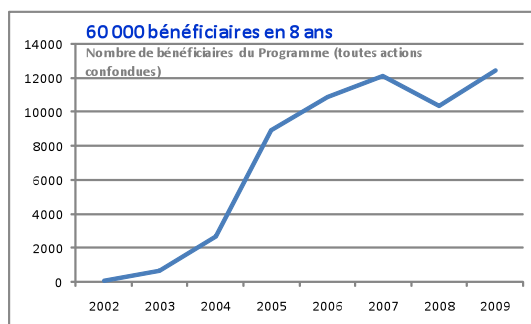
¹⁷ L'université de Vienne propose un *Master in International Relations* tout en anglais.

1.3 Les principales actions réalisées

Les formations au et en français constituent l'activité principale du programme. Celles-ci sont dispensées dans les pays bénéficiaires (dans le cadre, le plus souvent, des PNF), dans les capitales européennes (AFBE et ENA), dans les institutions spécialisées (dans le cadre des projets francophones d'établissement) ou encore à l'occasion de stages d'immersion (au centre Millefeuille-Provence en France ou à Dialogue-Spa en Belgique). Le programme a permis aussi d'organiser des séminaires thématiques (sur des questions européennes). Diverses autres activités (aide à l'édition, appui à des médias francophones) complètent le programme.

Le bilan global est impressionnant : entre 2002 et 2009, le programme a bénéficié à 58 000 fonctionnaires environ. Il importe d'examiner quelle réalité il recouvre et quelles formes ont prises ces actions.

Figure 4 : bénéficiaires du programme



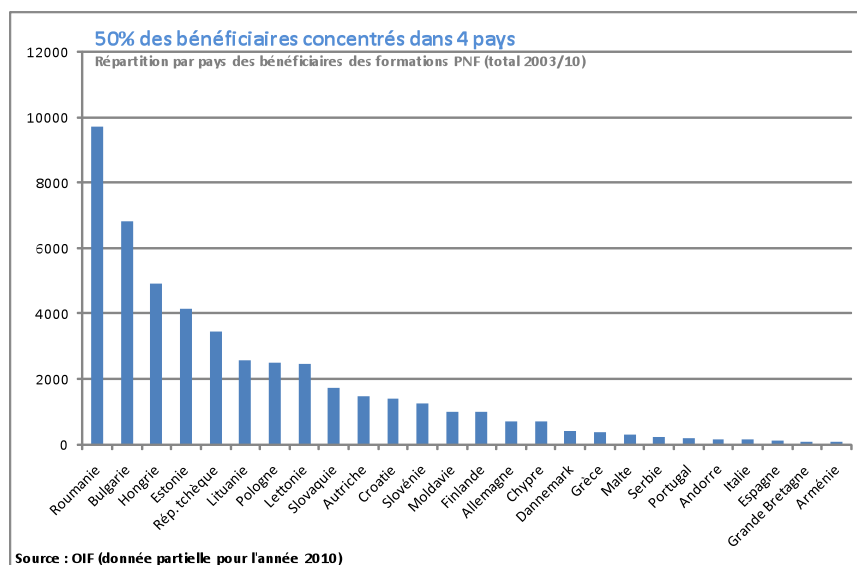
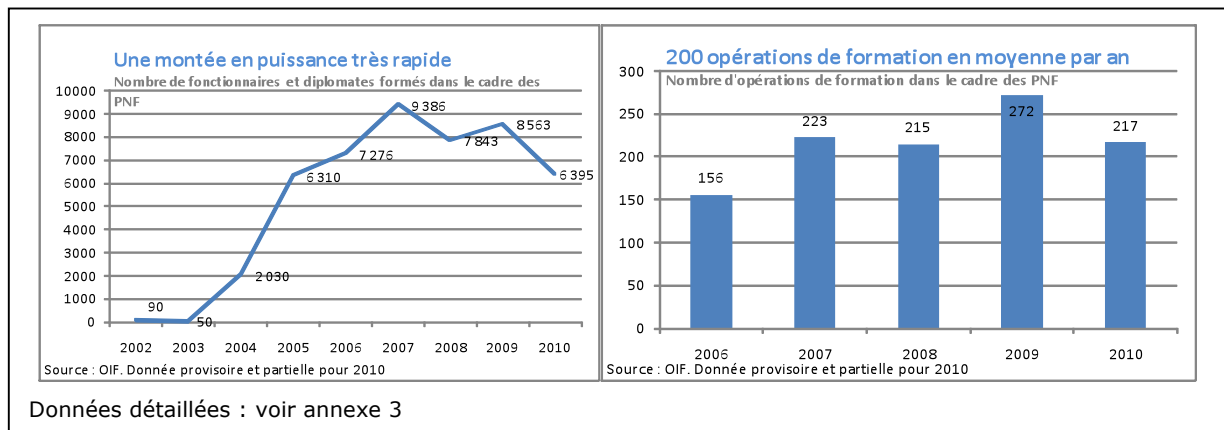
1.3.1 Les formations linguistiques dans les pays bénéficiaires

a) 200 opérations par an, 42 000 bénéficiaires entre 2002 et 2009

Les formations dispensées dans le cadre des PNF ont bénéficié, sur l'ensemble de la période 2002-2009, à quelque 42 000 diplomates et fonctionnaires ressortissants des pays bénéficiaires.

Comme le montre le graphique ci-après (gauche), la montée en puissance du programme a été très rapide : le nombre moyen de fonctionnaires formés est de l'ordre de 8 000 par an en moyenne entre 2005 et 2009. Le nombre d'opérations (presque 900 au total entre 2006 et 2009) a crû aussi de manière sensible (75% d'augmentation entre 2006 et 2009, cf. graphique ci-dessous à droite). Sur la période 2006-2009, le nombre d'opérations est d'environ 200 par an en moyenne.

Figure 5 : Formations linguistiques des bénéficiaires du programme



À l'évidence, la logique du programme ne repose pas sur une corrélation avec l'importance démographique des pays (cf. graphique de gauche ci-dessous). Ainsi, les trois pays baltes regroupent moins de 2% de la population totale des pays ayant bénéficié d'un PNF, mais le nombre des bénéficiaires s'élève à 20% environ du total. La comparaison de la Hongrie et de la Pologne est tout aussi édifiante : la population polonaise est quatre fois plus importante que la population hongroise, alors que le nombre total de bénéficiaires en Pologne est deux fois plus faible qu'en Hongrie. Enfin et comme le montre le graphique de droite ci-dessous, la francophonie n'apparaît pas comme un facteur discriminant. Ainsi (et à l'exception notable de la Roumanie), les pays les plus francophones ne sont pas ceux qui ont bénéficié le plus des sessions de formation (en termes d'effectifs formés). Inversement, le programme ne semble pas avoir privilégié non plus les pays où la francophonie était la plus timide.

Figure 7 : Répartition des bénéficiaires au sein de l'espace francophone

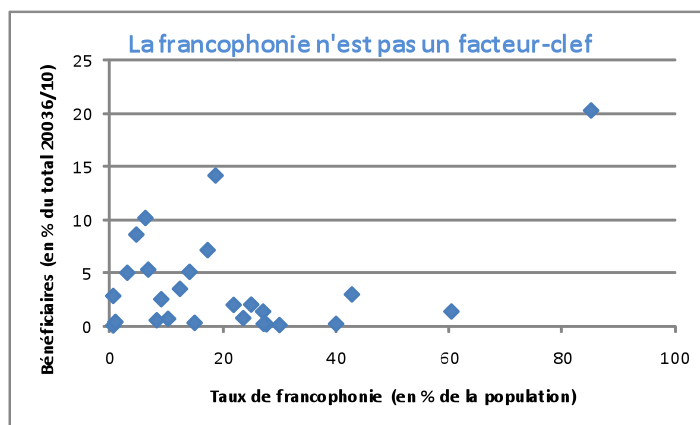
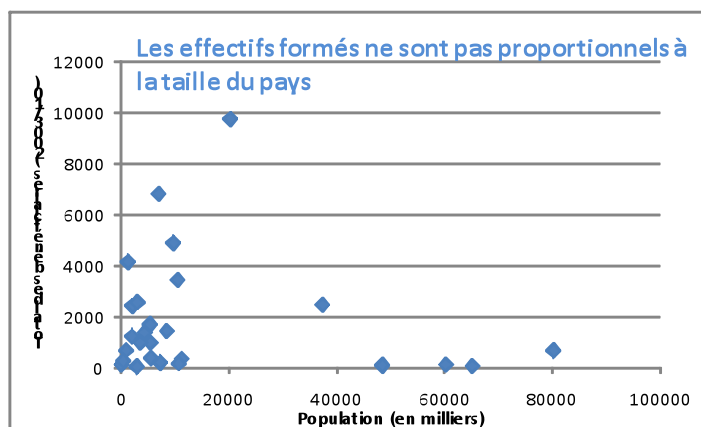


Figure 8 : Effectifs formés



D'une manière générale, les disparités des demandes de formation semblent moins correspondre à de réelles différences de besoins qu'à des effets de calendrier (signature de *memorandum*, présidence du Conseil de l'UE) traduisant des variations d'implication politique, ou encore à des contingences matérielles : changements de responsables, modifications d'organisation administrative, problèmes de financement.

Ce dernier point est sensible cette année en Pologne où l'on est passé de 25 groupes à 3, du fait que l'UKIE, structure de coordination qui regroupait les demandes et les crédits dans le cadre de la préparation de la présidence du Conseil de l'UE, a été dissoute et que chaque département ministériel doit, comme auparavant, payer sa part des cours sur ses propres crédits, sur la base d'une convention avec l'Institut français (ce qui alourdit encore la procédure). On va donc sans doute avoir une année quasiment blanche en Pologne¹⁸. Il nous a été signalé que le rejet de certaines candidatures émanant de ministères dont le champ d'activité n'entraîne pas dans les priorités de la présidence a eu pour effet de détourner les agents concernés vers des centres privés de moindre qualité, mais pratiquant des tarifs plus bas, voire d'interrompre brutalement des formations.

Recommandation ponctuelle : Il conviendrait de signaler ces effets pervers de la préparation de la présidence aux pays qui vont aborder cette phase afin qu'ils ne se trouvent pas confrontés aux mêmes difficultés.

Par ailleurs, la préparation linguistique de ces présidences gagnerait à se situer plus en amont afin d'éviter l'augmentation sensible du taux d'absentéisme à l'approche de l'échéance, les fonctionnaires concernés étant de plus en plus fréquemment en mission et ayant beaucoup moins de temps à consacrer à l'apprentissage du français.

Enfin, les stages de préparation linguistique et thématique à la présidence de l'UE gagneraient à faire appel à des experts des PECO ayant déjà eu l'expérience de ces présidences.

b) Un dispositif pédagogique adapté

Les formations linguistiques dans les pays sont assurées par les centres, instituts et alliances françaises. L'expérience a montré que le recours aux procédures habituelles des marchés publics nationaux alourdissait inutilement la procédure, mettant en concurrence le réseau culturel français, dont l'expérience, la souplesse et l'étendue des implantations, constituent une assurance de qualité et de suivi¹⁹, et des institutions privées qui sont loin d'offrir les mêmes garanties. La procédure est encore retardée par le fait que le centre de formation doit ensuite signer pour chaque session, en le traduisant dans la langue du pays, autant de conventions qu'il y a d'administrations bénéficiaires. Très souvent les cours commencent alors même que les conventions ne sont pas encore signées !

Après une période de rodage, ces centres ont su adapter leurs dispositifs aux besoins, ajuster leurs horaires et leurs rythmes aux contraintes des bénéficiaires, investir leur potentiel pédagogique dans une démarche et sur des contenus nouveaux – ce qui les a amenés à produire des outils didactiques spécifiques et à assurer la formation des enseignants à cet effet.

¹⁸ Le même phénomène avait été enregistré en Slovaquie au lendemain de sa présidence de l'UE.

¹⁹ À titre d'exemple, l'Institut français de Budapest s'occupe de la formation des fonctionnaires hongrois depuis septembre 1998 sans interruption. L'expérience acquise est le fruit d'un rapport étroit avec l'Institut français de Vienne (qui a eu un rôle pionnier dans ce type de formation à l'occasion de la préparation de l'intégration de l'Autriche à l'UE en 1995, puis à la préparation linguistique de deux présidences). Ainsi qu'avec l'Alliance française de Bruxelles-Europe, de 2000 à 2004.

Recommandation ponctuelle : *Quand les législations nationales imposent un recours à l'appel d'offre, il pourrait être demandé aux États de définir un seuil en-dessous duquel l'appel d'offre ne serait pas nécessaire. En tout état de cause, la mention dans le memorandum de l'organisme de formation devrait rendre inutile une mise en concurrence, au moins pour la période de trois ans couverte par le memorandum. Enfin, la désignation d'un organe de coordination nationale qui serait habilité à valider les accords avec les centres au nom de l'ensemble des départements concernés, irait dans le sens de la simplification des procédures. Ce travail de coordination serait étayé par une fonction de contrôle administratif et pédagogique des formations.*

c) Une majorité de bénéficiaires au niveau hiérarchique et linguistique intermédiaire

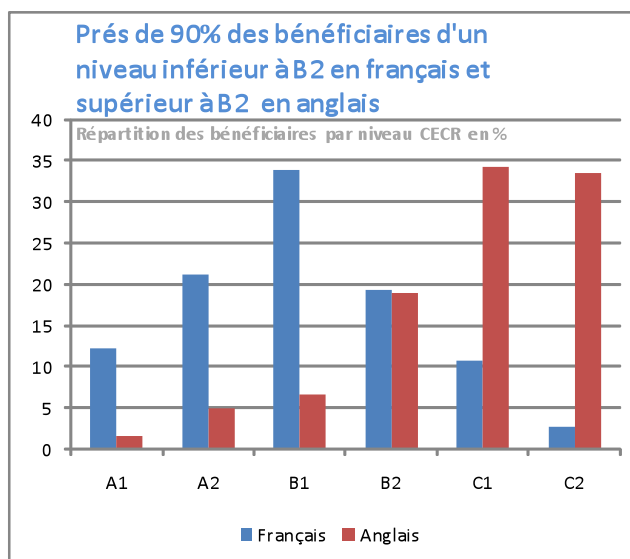
Le public est en majorité constitué de jeunes fonctionnaires travaillant dans un environnement international, qui ont déjà une bonne connaissance de l'anglais et un niveau de français très inégal. Les résultats du questionnaire transmis aux bénéficiaires montrent que près de 90% d'entre eux ont un niveau de français inférieur ou égal à B2²⁰ mais qu'ils sont aussi 90% à posséder un niveau d'anglais supérieur ou égal à B2. 10% seulement des bénéficiaires atteignent le niveau C1 en français (et moins de 3% le niveau C2).

Les bénéficiaires ne sont généralement pas situés à un haut niveau hiérarchique : ils ne sont que 13% seulement à exercer des responsabilités importantes (2% au niveau politique et 11% au niveau administratif). Le programme a majoritairement concerné les femmes : 65 à 69 % de femmes contre 31 à 35 % d'hommes ont suivi les formations dispensées dans le cadre des plans nationaux. On peut émettre l'hypothèse qu'il s'agit là d'un reflet de la composition sociologique du public visé et sans doute du taux de féminisation encore marqué dans les administrations des pays autrefois dans l'orbite soviétique²¹.

²⁰ En référence au Cadre européen commun de référence.

²¹ On relèvera toutefois qu'à l'Alliance française Bruxelles-Europe, qui accueille un public plus diversifié et d'un niveau de responsabilité généralement plus important, les femmes conservent la majorité de justesse (51/49%).

Figure 9 : Répartition des bénéficiaires par niveau



1.3.2 Les formations linguistiques hors des pays bénéficiaires

a) Les formations dans les capitales européennes

Bruxelles, via le CELF/Alliance française de Bruxelles-Europe, concentre une part importante de l'action avec des sessions de formation à la maîtrise de la langue française des relations européennes, organisées principalement au bénéfice des conseillers des représentations permanentes auprès de l'Union européenne, des experts nationaux détachés et des journalistes accrédités auprès des institutions européennes. Pour l'année 2010, 486 stagiaires viennent des différentes RP (dont 17 ambassadeurs et ministres plénipotentiaires), 47 de missions diplomatiques des pays candidats à l'UE et 110 de bureaux de presse.

Les origines géographiques de ces publics placent en tête du palmarès : la Hongrie (59 inscrits), la Pologne et la Slovaquie (40), trois pays appelés à assurer la présidence de l'UE. On relève aussi la présence de stagiaires de pays en principe non éligibles, *stricto sensu* au programme : 30% viennent de pays membres de l'UE mais pas de l'OIF (Allemagne, Pays-Bas, Royaume-Uni, Portugal, Suède...), tandis que d'autres sont originaires de pays candidats à l'UE ou entrant dans la politique européenne de voisinage.

Recommandation ponctuelle : Ces dérogations trouvent leur explication (et leur justification ?) dans la situation politique de la capitale européenne : une discrimination entre diplomates de nationalité différente et exerçant des fonctions similaires à Bruxelles serait difficilement acceptable. Il reste que des limites devraient être clairement établies pour éviter des glissements progressifs qui conduiraient à accepter toutes les demandes.

L'absence de formations à Luxembourg s'explique par le fait qu'il n'y a pas dans la capitale du Grand-Duché de représentations à l'image des RP de Bruxelles.

b) Les stages d'immersion à Avignon et à Spa

Inscrits dans les plans nationaux de formation, ces opérations concernent des séjours individuels réservés (majoritairement) à des hauts fonctionnaires et personnalités politiques (ministres, ambassadeurs, RP, directeurs généraux, etc.). Ces stages ont bénéficié à près deux cents agents entre 2003 et 2009 (cf. annexe 3). La moitié d'entre eux proviennent de trois pays : Lettonie (38), République tchèque (26) et Lituanie (23).

Les deux centres retenus sont spécialisés dans les cours d'immersion en résidentiel, l'un en France (château Correnson, à 20 km d'Avignon), l'autre dans les Ardennes belges. Ils travaillent dans le même esprit, à Spa uniquement en cours individuels, à Avignon en alternance cours individuels (5h/semaine) et cours en mini groupes de 2 à 4 personnes (25 h).

Le niveau des personnes accueillies renforce la visibilité du programme et a un effet d'entraînement sur son développement dans leurs pays respectifs. Le succès de la formule incite des stagiaires à revenir sur la base d'autres financements (nationaux ou européens).

1.3.3 Les séminaires thématiques

Depuis 2008 s'est développée la formule des séminaires d'échanges d'expertise, d'expérience et de points de vue sur la construction européenne et les grandes problématiques communautaire. Cela correspond à une demande de plus en plus marquée des États surtout à l'approche de leur semestre de présidence européenne. L'OIF a recours pour cela à l'expertise de l'ENA-CEES, du Collège d'Europe et de l'IEAP de Maastricht et de l'IEE-ULB. La Communauté française de Belgique prend parfois l'initiative de proposer des cycles de conférences en faisant appel à des personnalités de haut niveau (ex. le programme organisé à Bucarest en 2006).

Les séminaires thématiques organisés par l'ENA ont porté principalement sur la gouvernance européenne (fonctionnement des institutions, techniques de négociation, pratiques du lobbying institutionnel et privé, préparations à la présidence du Conseil de l'UE...) ainsi que sur les politiques européennes (action extérieure de l'UE, politique de cohésion et de gestions des fonds européens...). Ces séminaires ont bénéficié à plus de 700 agents entre 2007 et 2010.

Ces séminaires thématiques sont très appréciés. Ils correspondent à des intérêts immédiats des fonctionnaires auxquels ils sont destinés. Ils participent pleinement d'une acculturation européenne en français (cf. *infra*).

1.3.4 Les autres actions

a) Les outils informatiques

Jugeant « indispensable » de mettre en place « une vigilance francophone sur les supports de communication institutionnels (oraux, écrits classiques et numériques) »²², l'AIF a recruté en 2003 un consultant pour assurer une veille numérique francophone. Son travail, entre octobre 2004 et juillet 2005, a consisté à calculer le nombre de pages dans les différentes langues de l'Union sur les sites de quelques directions générales cibles²³. En l'absence de suivi de ce travail, il est difficile d'apprécier les éventuels effets du programme en ce domaine.

Un autre outil destiné au renforcement de l'environnement numérique francophone a été construit par la société Diagonal ; il s'agit du correcteur de langue française *Prolexis* dont 20 000 licences ont été achetées par l'OIF. Cet outil, qui n'apporte pas beaucoup de valeur ajoutée aux correcteurs orthographiques et grammaticaux en usage, s'inscrit dans la démarche de développement des industries de la langue très à la mode dans les années 1990-2000. Le Parlement européen l'a refusé et il ne semble pas que ce logiciel ait connu un grand succès dans les services des neuf institutions européennes, administrations nationales et RP auxquelles il a été envoyé.

Ces opérations ont été abandonnées depuis plusieurs années après avoir représenté près de 25% du budget (en 2004).

b) Les aides à l'édition

Outre l'aide ponctuelle à la publication d'actes de colloques (ex. *Langues et Union européenne* du cercle Richelieu en 2003, *Langues et Construction européenne*, Cahiers du Collège d'Europe n° 10, Peter Lang, 2010), on relève :

- le financement, de 2004 à 2009, de la rédaction d'un *Dictionnaire franco-estonien*, réalisée par une équipe mixte de traducteurs et linguistes estoniens. Cette initiative de l'Association franco-estonienne de lexicographie a permis, tout en répondant à une opportunité politique (entrée de l'Estonie dans l'UE), de mettre un outil fiable et actualisé à la disposition des publics estoniens et français ;
- la publication du *Référentiel de compétences en français NICOLAF A2 B1*. L'objectif est ici de transposer en items lexicaux les compétences et niveaux de maîtrise présentés dans le Cadre européen commun de référence pour les langues, en vue de définir des contenus linguistiques précis aux cours et méthodes de FLE. L'intervention de l'AIF (d'un montant global de 44 660 euros) a permis d'assurer la publication du niveau A2/B1, complétant ainsi le dispositif existant déjà pour les niveaux A1 et B2, publiés par la même équipe universitaire avec l'aide de la DGLFLF et du ministère français de l'Éducation nationale chez Didier ;

²² Programmation de l'AIF 2004-2005.

²³ La conclusion de ces études est que l'anglais est surreprésenté (sa présence est supérieure à toutes les autres langues réunies), mais que le français, quoique en baisse régulière, arrive toujours en deuxième position et représente le double de l'allemand. Ces trois langues se situent toutes au-dessus du taux idéal d'une représentation équitable des langues.

- *Objectif diplomatie - le Français des relations européennes et internationales A1/A2* (Hachette, 2006), manuel rédigé par Laurence Riehl (Vienne) et Michel Soignet (Budapest), cofinancé par l'OIF et la France. Le niveau B1/B2 (signé par Michel Soignet) est disponible depuis novembre 2010. Ces ouvrages, de bon aloi, sont fréquemment utilisés dans les formations dispensées par le réseau culturel français. Ils constituent une base pédagogique sérieuse que les enseignants complètent naturellement avec des documents authentiques d'actualité.

On notera qu'il ne s'agit pas ici de commandes de l'OIF, mais de projets d'auteurs qui, sans l'appui financier de l'OIF, n'auraient jamais été publiés.

c) Les aides diverses

Celles-ci ont bénéficié à plusieurs médias, notamment TV5 pour l'émission « 7 jours sur la planète », EURACTIV, portail indépendant consacré aux politiques européennes, dont l'OIF soutient la version française de la section « langues et culture » et à certaines associations de promotion du plurilinguisme.

Recommandation ponctuelle : *Quelle que soit la qualité de ces produits, le premier à vocation pédagogique, le second plus centré sur l'actualité européenne, on peut s'interroger sur l'intérêt d'apporter une aide financière à leur fonctionnement dans le cadre du programme Europe. Il conviendrait de voir si les subventions accordées ne pourraient pas être inscrites à d'autres lignes budgétaires, relevant d'objectifs plus spécifiques et d'une stratégie sectorielle (appui aux médias, aide à l'édition, appui à l'enseignement du français en milieu professionnel...).*

PARTIE II - ÉVALUATION DU PROGRAMME EUROPE

2.1 Une évaluation globale

Comme l'ont rappelé avec force de très nombreux observateurs²⁴, la promotion de la francophonie dans le monde passe, en premier lieu, par son renforcement en Europe et particulièrement dans les institutions communautaires. Après huit années de mise en œuvre - voire le double en tenant compte des plans bilatéraux antérieurs - la question se pose de savoir dans quelle mesure ce programme a permis effectivement de « renforcer l'usage du français dans le milieu de l'expertise communautaire »²⁵.

Cette question apparaît d'autant plus légitime que la situation du français dans les institutions européennes apparaît pour le moins paradoxale :

- Divers indicateurs (cf. annexe n° 2) attestent d'une francophonie importante, notamment au sein de la Commission où presque 40% des administrateurs et des assistants supérieurs ont appris le français (comme langue maternelle ou étrangère). Ce poids est considérable au regard de l'importance de la francophonie en Europe (27% de la population de l'UE). En formant, depuis 2002, quelque 60 000 agents ressortissants des pays membres, le programme a contribué au renforcement de la connaissance du français dans le milieu de l'expertise communautaire ;
- D'autres indicateurs révèlent, en revanche, un usage très limité du français dans ces mêmes institutions européennes²⁶ : à peine plus de 10% des documents de travail produits par la Commission sont rédigés initialement en français (contre 40% environ il y a encore une quinzaine d'années). On ne dispose pas de relevés statistiques permettant de mesurer l'usage du français dans les communications orales entre les agents des IE. Mais un modèle probabiliste permet néanmoins d'estimer cette fréquence : la probabilité de tenir une réunion en français rassemblant cinq cadres de la Commission (sans exclure aucun participant) n'est que d'une chance sur mille ; elle n'est plus que d'une chance sur un million si le groupe réunit 15 personnes (cf. annexe n° 2).

Bien sûr, ces indicateurs concernant tant le niveau de connaissance du français que son usage au sein des IE peuvent toujours faire l'objet de critiques. Mais, même sans partager totalement le jugement sévère formulé dernièrement par Roger Dehaybe, ancien administrateur général de l'AIF, (qui estime « *catastrophique* » l'usage de la langue française au sein des institutions de l'UE²⁷), force est néanmoins de constater, à l'instar de l'ancien Premier ministre français, Jean-Pierre Raffarin, que « *le risque de voir le français marginalisé a atteint des sommets dans les institutions européennes* »²⁸.

²⁴ Voir bibliographie (annexe n° 7), notamment : Herbillon (2003), Floch (2004), Rochebloine et Scheider (2007), OIF (2010,1), DGLFLF (2010).

²⁵ Cette question est celle de l'*efficacité* du programme au sens donné à ce terme par l'OCDE (voir *infra*).

²⁶ À l'exception notable de la Cour de justice où le français demeure la langue principale de travail.

²⁷ Euractiv, *L'avenir du français se joue à Bruxelles*, 5 avril 2011.

²⁸ Cité in OIF (2010,1), p. 277.

2.1.1 Le plan n'est pas parvenu à renforcer l'usage du français dans les institutions européennes

L'efficacité du programme apparaît ainsi relativement mitigée. Si sa contribution au renforcement du français dans les IE semble faible, c'est qu'il souffre de deux défauts de conception qui affectent sa cohérence (sections 1 et 2) et d'un problème de pertinence (section 3).

a) Une efficacité réduite car le programme ne peut agir sur tous les principes qui régissent l'usage du français dans les instances communautaires

Voulant favoriser l'usage du français dans le milieu de l'expertise communautaire (et singulièrement au sein des institutions européennes), le programme a cherché à augmenter le nombre d'agents formés à notre langue (près de 60 000 sur toute la période). Il a donc participé, avec les moyens qui étaient les siens, au renforcement du « potentiel francophone » en Europe et partiellement au sein des IE. La démarche était *a priori* cohérente : on conçoit aisément que l'usage d'une langue suppose au préalable son apprentissage. Toutefois, cette condition nécessaire n'est pas suffisante. L'usage d'une langue suppose en effet de réunir d'autres conditions, sur lesquelles le programme ne pouvait avoir finalement qu'un impact limité²⁹.

➤ Le plan a favorisé l'apprentissage du français

L'apprentissage d'une langue étrangère à des fins professionnelles dépend principalement de deux facteurs : son utilité et sa rentabilité.

Cette **utilité** dépend elle-même, en premier lieu, de considérations strictement démo-linguistiques : une langue est un moyen de communication d'autant plus utile qu'elle est parlée et écrite par un grand nombre d'agents. Le principe d'utilité est en partie auto-dynamique : plus une langue possède de locuteurs, plus elle est utile, et plus important sera alors le nombre de personnes qui chercheront à l'acquérir (effet « boule de neige »).

En formant au français quelque 60 000 agents au cours des huit dernières années, le programme a participé à cet effet de réseau francophone et a contribué ainsi à renforcer l'utilité du français en Europe. Mais, compte tenu des évolutions du périmètre du programme (cf. *infra*), le renforcement de cette utilité dans les administrations communautaires a été certainement plus faible. Si le taux de francophonie dans les IE est important (de l'ordre de 40% à la Commission et probablement plus encore à la Cour de Justice³⁰), le taux de prévalence du français dans les répertoires linguistiques des agents demeure encore trop bas (et certainement en-dessous de son seuil critique), de sorte que la probabilité (théorique) de son utilisation dans des réunions rassemblant plus de cinq personnes devient anecdotique (moins d'une chance sur 1000).

²⁹ Les éléments présentés succinctement dans cette section font l'objet de plus amples développements à l'annexe n° 4.

³⁰ Rappelons que les délibérés de la Cour de justice de l'Union européenne se font en français, mais les arrêts sont obligatoirement publiés dans la version du cas.

L'apprentissage d'une langue (qui constitue un investissement en *capital humain*) suppose que celui-ci soit rentable. Cette **rentabilité** résulte de la comparaison entre les coûts d'apprentissage supportés par l'agent et les avantages escomptés de l'usage de la langue. Ces coûts sont de plusieurs natures. Ils peuvent être directs (comme les frais d'inscription ou l'achat de manuels) ou indirects : le temps passé à la formation est pris sur d'autres activités, éventuellement plus lucratives ou qui présentent pour l'agent une utilité plus forte (coût d'opportunité). Les gains tirés de la formation sont, eux-aussi, de nature différente : ils peuvent être monétaires (la connaissance d'une langue procure à l'agent une rémunération supérieure) ou symboliques (la connaissance d'une langue augmente le capital culturel de l'agent et participe à sa distinction sociale³¹). Enfin, le gain peut s'exprimer en termes de capital social (la connaissance d'une langue permettant de nouer, sinon des complicités, du moins des connivences avec les autres locuteurs³²). Un agent n'investira dans l'apprentissage d'une langue qu'à la condition que les avantages retirés (qui se manifestent souvent sur plusieurs années) soient supérieurs aux coûts supportés.

Le programme, en abaissant (voire souvent en annulant) les coûts de formation à la charge des bénéficiaires, a incontestablement contribué à améliorer la rentabilité de l'apprentissage du français. Mais, cet effet positif ne suffit pas. En effet, le calcul économique conduit les agents à évaluer la rentabilité d'une langue non pas dans l'absolu, mais en comparaison avec d'autres.

Or, les *avantages comparés* du français sont moindres que ceux de l'anglais. Dans ce cas, l'anglais figurera dans tous les répertoires linguistiques des agents (et sera même la seule langue étrangère connue pour ceux qui n'ont besoin que d'être bilingues). Pour les autres (les plurilingues), l'arbitrage pour la deuxième langue de travail portera entre le français et l'allemand. Un modèle montre que le français ne prend l'avantage comparé sur l'allemand que pour 750 des 3 000 administrateurs et assistants supérieurs ressortissants des pays de l'UE10+2 travaillant à la Commission. Cette proportion (25%) déduite du calcul économique n'est finalement pas très éloignée du taux de francophonie prévalant dans ce groupe (estimé à 21%). Le rapprochement entre ces deux ratios laisserait à penser, dans une stricte logique économique, qu'il resterait encore une centaine d'agents qui pourrait trouver une rentabilité à apprendre le français. En d'autres termes (plus sévères), le programme n'est pas parvenu en formant plusieurs dizaines de milliers d'agents en huit ans pour un coût avoisinant les 12 millions d'euros à bénéficier à la petite centaine située au cœur de la cible et qui y aurait trouvé avantage.

➤ **Le plan n'a eu qu'un impact limité sur les déterminants de l'usage**

L'apprentissage d'une langue est une condition nécessaire mais pas suffisante à son usage dans les institutions internationales. Cet usage obéit en effet à trois autres principes : *maximin*, autorité et neutralité.

Le **principe du maximin** conduit un groupe à privilégier l'usage de la langue la moins mal parlée par l'agent disposant des plus faibles capacités linguistiques. L'anglais est le candidat naturel du *maximin*. Ainsi, quand bien même tous les participants à une réunion connaîtraient la langue française, celle-ci

³¹ Au sens de Bourdieu (*La distinction : critique sociale du jugement*, les éditions de Minuit, Paris, 1979.)

³² Comme on le verra par la suite, cette « connivence francophone » est l'un des principaux facteurs qui pousse les bénéficiaires à apprendre le français (moins pour l'utiliser comme langue de travail au sein des IE que dans leur communication avec des francophones).

pourrait ne pas être utilisée comme langue de communication si au moins l'un des participants s'exprime plus facilement en anglais qu'en français³³.

Ainsi, le modèle présenté à l'annexe n° 4 montre qu'une réunion rassemblant trois administrateurs francophones ressortissants de l'UE10+ n'a guère qu'une chance sur cinq de se tenir en français. Et cette probabilité diminue encore si la taille du groupe augmente (moins de 10% si la réunion rassemble, cette fois, cinq administrateurs francophones de l'UE10+2).

Le français a donc peu de chances d'être audible en grand comité. Et le programme n'a guère pu agir jusqu'à présent sur le principe du *maximin*. Les réponses au questionnaire montrent que les bénéficiaires ayant des contacts fréquents avec les IE ont, en moyenne, un niveau B1 en français et C1 en anglais³⁴. D'une manière générale, 70% des bénéficiaires ont atteint le niveau C en anglais alors qu'ils ne sont que 13% à ce stade en français. Pour réduire l'effet du *maximin* qui joue en notre défaveur, il aurait fallu, dans l'absolu, cibler des niveaux de français au moins égaux aux capacités acquises en anglais, et en tout état de cause, supérieurs à l'objectif B1 qui figure dans nombre de *memoranda*.

L'impact du programme sur le maximin pourrait néanmoins se faire sentir à plus long terme, grâce aux actions de formation au et en français dans le Collège d'Europe, les instituts diplomatiques ou les écoles d'administration. À condition, une fois de plus, que les actions du programme permettent aux bénéficiaires d'atteindre un niveau de compétences en français *au moins égal* à celui qu'ils ont en anglais.

Le critère de *maximin* qui préside pour partie à l'usage d'une langue de communication peut être partiellement remis en question par le **principe d'autorité**. Selon ce principe, le détenteur d'une autorité peut imposer ses choix linguistiques au groupe sur lequel il exerce une responsabilité. Evidemment, ce principe a lui-même des limites : l'exclusion éventuelle de subordonnés ne maîtrisant pas la langue imposée par l'autorité réduit la productivité et l'efficacité du groupe.

Statistiquement, ce principe d'autorité ne joue guère en faveur du français. Un administrateur francophone à la Commission réunissant trois assistants supérieurs (dont deux parfaitement francophones et le troisième qui le serait moins) pourrait exercer son principe d'autorité au lieu de faire valoir le *maximin*. Mais, une telle configuration statistique n'a qu'une chance sur trois de se rencontrer (alors même que les assistants supérieurs francophones représentent 50% des effectifs de ce collège). D'autre part, le recours au principe d'autorité faiblit au fur et à mesure que la taille du groupe augmente (et que la probabilité de trouver en son sein des participants francophones diminue). En revanche, le principe d'autorité apparaît plus légitime en ce qui concerne l'anglais. Dans ce cas en effet, le choix autoritaire de l'anglais ne provoque pas d'exclusion (tous les agents étant supposés parler cette langue).

³³ Le principe du *maximin* permet de comprendre aussi la dynamique d'appauvrissement que subit la langue anglaise (et le développement corrélatif du *globish*).

³⁴ Le niveau B1 auquel font référence de nombreux *memoranda* est un niveau intermédiaire qui vise plus la pratique du français dans des situations de la vie courante que son utilisation dans un cadre professionnel où sont en jeu des responsabilités. Quant au niveau A2, c'est le niveau de sortie des élèves de 3^{ème} en France ! Si l'on s'en tient aux niveaux A2 / B1, on doit abandonner l'illusion de voir les bénéficiaires utiliser le français dans une négociation internationale

En formant majoritairement des agents au niveau hiérarchique intermédiaire (seuls 2% des bénéficiaires exercent des responsabilités politiques importantes et 11% au niveau administratif), le programme pourrait n'avoir eu presque aucun effet sur le principe d'autorité (sauf à imaginer des configurations linguistiques très peu probables³⁵). D'un autre côté, il n'est pas sûr non plus que ce principe soit, ni le plus important (relativement aux autres), ni le plus fréquent.

Enfin, l'usage d'une langue obéit à un **principe de neutralité**³⁶ : certaines langues (comme l'anglais) font l'objet d'une appropriation et de déformations successives jusqu'à devenir des *novlangues* (comme le *globish* ou le *bruxellish*) dont l'usage est considéré comme « neutre » alors que d'autres - comme le français - sont encore fortement associées aux pays en ayant le partage (et à la France en particulier).

Le principe de neutralité pourrait expliquer l'usage presque systématique de l'anglais dans les réunions à caractère multilatéral, y compris lorsque celles-ci rassemblent majoritairement, voire exclusivement, des francophones. Au total, le principe de neutralité (réelle ou supposée) permettrait d'expliquer que l'usage du français soit plus important dans les relations bilatérales (avec des francophones) qu'au niveau multilatéral (dans les institutions européennes).

Le programme n'a qu'un impact très limité sur le principe de neutralité. Le programme Europe lui-même, bien que porté désormais par une organisation multilatérale, est parfois perçu comme un plan français (ce qu'il était effectivement à l'origine). Le choix des opérateurs sur le terrain (réseau culturel français), voire la composition de la structure de pilotage du projet à Paris, peuvent renforcer cette perception. Si, dans certains pays, la visibilité de la CFB est forte (comme en Roumanie par exemple), celle du Luxembourg demeure réduite.

b) Une efficacité réduite par des modifications concernant le périmètre du programme

Comme on l'a vu dans la première partie, le périmètre du programme a fait l'objet de nombreuses évolutions depuis 2002. Celles-ci se sont traduites notamment par un double processus de fermeture et d'ouverture :

- fermeture du programme (à partir de 2005) aux agents en poste dans les institutions européennes, puis fermeture (à compter de 2006) aux négociateurs des délégations de l'ex-UE15 ;
- ouverture du programme, à partir de 2006 aussi, aux États membres de l'OIF mais non UE (Andorre, Arménie, Croatie, Moldavie...).

Ces changements de périmètre peuvent se justifier :

³⁵ Comme celle, par exemple, d'un administrateur ressortissant d'un pays de l'UE10+2 possédant un répertoire linguistique limité à sa langue maternelle et au français.

³⁶ Ce principe a été formulé par Pietro Sicuro, représentant permanent de l'OIF auprès de l'Union européenne, lors d'une réunion de travail avec la mission d'évaluation à Bruxelles.

- L'OIF n'avait pas vocation en effet à se substituer aux institutions européennes en matière de formation linguistique continue de leurs agents³⁷ ; l'abandon de cette cible - comme celle des négociateurs de l'ex-UE15 - permettait de dégager des ressources financières pour renforcer les interventions dans les États ayant rejoint l'UE après 2004. Si la fermeture du programme aux agents en poste dans les institutions européennes peut se justifier d'un point de vue financier, elle n'en demeure pas moins en contradiction avec les termes du *Vade-mecum* (2006) qui stipulent : « *Nous* [les ministres participant à la Conférence ministérielle de la Francophonie de Bucarest] *soutenons les actions en cours de l'OIF en vue d'enseigner le français aux fonctionnaires de ces organisations* [les organisations internationales et régionales où le français bénéficie du statut de langue de travail] ». Les institutions communautaires répondant à ce critère, la décision d'exclure les fonctionnaires européens du bénéfice du programme semble donc en contradiction avec la doctrine officielle de l'OIF ;
- Le recentrage sur le champ OIF semble plus relever d'un choix politique que financier. Mais celui-ci conduit clairement à étendre le programme à des pays non européens qui, par définition, n'ont pas vocation à participer aux travaux au sein des institutions communautaires.

➤ ***S'éloigner du cœur de cible a réduit de 80% l'efficacité du programme***

D'un strict point de vue opérationnel, ces évolutions réduisent l'efficacité du programme par rapport à son objectif stratégique (renforcer l'usage du français au sein des IE). Le processus d'ouverture/fermeture, en s'éloignant de plus en plus du cœur de cible (et notamment des administrateurs de la Commission) a accru le risque de dilution du programme. Un modèle probabiliste (voir annexe n° 2) montre ainsi que seuls 1,2% des quelque 60 000 agents formés par le programme entre 2002 et 2009 sont susceptibles de rejoindre le rang des administrateurs à la Commission européenne. Autrement dit, le programme doit former environ 80 bénéficiaires pour augmenter d'une unité le nombre d'administrateurs francophones à la Commission. Le même modèle montre qu'il faudrait, dans ces conditions, former 250 000 agents si l'on souhaite porter le taux de francophonie à 100% dans les rangs des administrateurs ressortissants de l'UE10+2 (alors qu'ils ne sont que 3000 au total).

➤ ***Le coût du programme apparaît très élevé au regard de ses performances***

En réduisant de 80% l'efficacité du programme³⁸, les changements de périmètre ont affecté aussi fortement son efficience. Ainsi, la formation des 2 300 administrateurs non francophones de la Commission ressortissants de pays de l'UE10+2 à un niveau B2 aurait coûté seulement 5,4 millions

³⁷ On notera au passage que la décision d'exclure les fonctionnaires européens parce qu'ils sont normalement pris en charge par leur employeur n'a pas empêché l'OIF de prendre en charge les fonctionnaires des États qui relèvent pourtant de la formation continue de leurs ministères ! Sans doute a-t-on considéré que ces fonctionnaires avaient naturellement besoin d'une formation dans la deuxième langue de travail qu'est le français, et que cette condition était moins bien remplie dans les nouveaux pays de l'UE.

³⁸ Si le programme avait été efficace à 100%, il lui aurait suffi de former au français 3 000 administrateurs de la Commission (ce qu'il aurait pu faire en deux ou trois ans). En s'éloignant du cœur de cible, le programme doit former 250 000 agents pour obtenir le même résultat. Son efficacité est réduite de 80% (soit 250 000/3 000).

d'euros, soit moins de la moitié du coût total du programme (qui s'élève à près de 12 M€). Le coût à supporter pour former ces mêmes administrateurs à un niveau C1 se serait élevé à 7,1 M€ (soit 40% de moins que les montants engagés dans le programme) et à 8,9 M€ pour porter ces bénéficiaires à un niveau C2 (soit 40% d'économie sur les sommes engagées)³⁹.

Autrement dit, porter le taux de francophonie à 100% (niveau C2) dans les rangs des administrateurs ressortissants des pays de l'UE10+2 aurait coûté 8,9M€ si le programme s'était concentré sur cette seule cible. En choisissant de s'éloigner de ce cœur de cible, le programme aurait dû former 250 000 bénéficiaires pour atteindre le même objectif. Porter l'ensemble de ces agents à un niveau C2 aurait supposé de dépenser quelque 940 M€ en 7 ans. Le taux d'efficacité du programme s'avère ainsi particulièrement faible : il est de moins de 1%...

c) Des pratiques opportunistes qui réduisent l'efficacité du programme

Les problèmes de cohérence évoqués dans les deux sections précédentes pourraient ne pas être les seuls facteurs explicatifs de la faible efficacité du programme. Celle-ci pourrait s'expliquer aussi par des pratiques opportunistes.

La forte demande adressée au programme est généralement présentée comme un indicateur de son succès. Cette appréciation mérite toutefois d'être nuancée. Une partie de cette demande peut obéir en effet à d'autres motivations assez éloignées des objectifs stratégiques assignés au programme par ses pères fondateurs :

- Ces motivations concernent en premier lieu les bénéficiaires eux-mêmes :
 - Les formations sont encore très souvent gratuites. Cette gratuité peut avoir des effets non attendus, voire pervers (au regard des objectifs du programme). En effet, en masquant les coûts effectifs, elle ne laisse plus à la charge des bénéficiaires que le coût d'opportunité. Mais, celui-ci peut être lui-même assez faible si la formation est dispensée sur le temps de travail et que l'impératif de productivité n'oblige pas les bénéficiaires à compenser le temps de formation par un allongement de la durée de leur travail. Dans ce cas, « n'ayant rien à perdre », les agents sont aussi légitimement moins attentifs aux gains qu'ils peuvent retirer de la formation. Ils peuvent alors exercer une demande de formation, même si l'utilité du français leur semble faible. À la limite, cette utilité peut même être nulle si le profit attendu de la formation est simplement une diminution du temps de travail (ou l'agrément retiré d'un séjour linguistique hors les murs) ;
 - D'autres agents peuvent exprimer une demande de formation pour bénéficier d'un effet de distinction : les formations au français leur procurent un avantage en termes de CV et,

³⁹ Ces évaluations ont été réalisées sur la base suivante : nombre d'heures de formation au français nécessaires pour atteindre le niveau B2 = 600 ; le niveau C1 = 800 h ; le niveau C2= 1000 h. Rémunération horaire d'un enseignant de français = 30 €. Coefficient de structure = 1,5 ; taille du groupe = 12 personnes.

- éventuellement, de rémunération⁴⁰. Cet effet patrimonial leur est acquis indépendamment de l'usage qu'ils pourront faire effectivement du français dans leur vie professionnelle ;
- Pour d'autres agents, enfin, le bénéfice attendu des formations au français pourrait être, plus prosaïquement, une meilleure maîtrise de la langue pour un usage personnel (par exemple lors d'éventuels déplacements dans les capitales européennes) ;
 - Ces motivations concernent, en second lieu, les administrations dont relèvent les bénéficiaires. Celles-ci peuvent aussi avoir intérêt à maximiser leur demande si elles n'ont pas à supporter le coût de formation de leurs agents⁴¹, et si la baisse de productivité liée à leur absence pour formation ne les affecte pas outre mesure ;
 - Ces motivations de nature opportuniste peuvent concerner aussi les États bénéficiaires eux-mêmes dont l'intérêt est d'avoir une administration publique plurilingue capable d'entretenir un dialogue professionnel avec des homologues francophones par le biais d'une autre langue que l'anglais. Les gouvernements sont alors enclins à maximiser leur demande de formation dès lors que le co-financement (éventuel) à supporter est inférieur au rendement politique attendu d'une participation au programme de l'OIF.
 - Enfin, les prestataires de formation (Alliances, Instituts et/ou Centres culturels français la plupart du temps) ont évidemment intérêt à susciter une demande la plus large possible. Dans le cas (assez fréquent) où les opérateurs sont aussi les concepteurs des plans nationaux de formation, l'offre crée assez facilement sa propre demande (dans la limite de l'enveloppe budgétaire attribuée au pays).

Ce possible hiatus entre les objectifs stratégiques du programme et ceux réellement visés par certaines parties prenantes ne doit certes pas être majoré. Ainsi, seuls 1,2% des personnes ayant répondu au questionnaire affirment n'avoir aucun usage du français dans un contexte professionnel (passé ou futur). Mais, il ne peut être, non plus, totalement ignoré dans la mesure où il participe, de fait, à la réduction de l'efficacité du programme.

2.1.2 Le programme contribue néanmoins à la diffusion d'une conception francophone de la construction européenne

Les défauts repérés ci-dessus ont affecté l'efficacité du plan. Mais, pouvait-il en être autrement ? On ne pouvait en effet exiger d'un programme linguistique visant principalement à accroître le nombre de

⁴⁰ Cet argument a été évoqué, parfois à demi-mot, par certains bénéficiaires (lors des missions de terrain ou dans les réponses au questionnaire). Il était plus clairement énoncé dans le cas de forces de l'ordre pour lesquelles l'apprentissage du français constituait un atout important pour participer à des opérations extérieures, nettement plus rémunératrices que le traitement ordinaire.

⁴¹ Ce qui est le cas quand le cofinancement national - s'il existe - n'est pas imputé sur leur propre budget de fonctionnement.

locuteurs qu'il parvienne, à lui seul, à renforcer l'usage du français dans les institutions internationales (communautaires ou non).

En revanche, en visant d'autres objectifs que ceux assignés par les pays cofondateurs, les bénéficiaires retirent du plan un profit important (section 1). Cet impact positif participe fortement au rayonnement de la Francophonie (section 2). Au total, ces divergences d'objectifs, qui pourraient être considérées *a priori* comme un défaut de cohérence nuisant à l'efficacité du programme Europe, pourraient finalement constituer l'un de ses principaux atouts.

a) Des parties prenantes aux objectifs différenciés

Les objectifs de l'OIF sont clairement rappelés dans le *Vade-mecum* adopté à l'issue de la 22^{ème} session de la Conférence ministérielle de la Francophonie tenue à Bucarest en septembre 2006. Les ministres participants invitaient alors « *le Secrétaire général de la Francophonie à poursuivre résolument son engagement en faveur de l'usage du français dans les organisations internationales* ». Les États et gouvernements signataires du *Vade-mecum*⁴², s'engageaient à leur tour à soutenir les actions de l'Organisation internationale de la Francophonie en vue d'enseigner le français à leurs fonctionnaires.

Les trois pays co-fondateurs partagent évidemment ces objectifs généraux. Les *memoranda* signés entre l'OIF, les pays bénéficiaires, la France, la Communauté française de Belgique et le Grand-Duché de Luxembourg témoignent ainsi de la volonté commune de former des fonctionnaires et diplomates afin qu'ils utilisent le français comme langue de travail dans les institutions européennes et, pour une majorité d'entre eux, qu'ils soient capables de rédiger et de mener une négociation en français.

L'exploitation des questionnaires ainsi que les nombreux entretiens réalisés dans le cadre de cette évaluation montrent toutefois que les objectifs *implicites* poursuivis par la majorité des bénéficiaires du programme peuvent s'écarter assez sensiblement des finalités *explicites* de l'OIF et des pays cofondateurs rappelés brièvement ci-dessus.

➤ Une demande de français pour échanger avec des francophones

Moins de la moitié (44%) des bénéficiaires interrogés lors de l'enquête déclarent avoir des contacts fréquents avec des agents en poste au sein des institutions européennes. Dans 96% des cas, ces échanges se déroulent en anglais. Pour autant, le français n'est pas totalement absent. S'il arrive toujours en deuxième choix, il n'est utilisé que par moins de 30% des agents dans leurs relations avec les IE. Deux indices laissent à penser que celui-ci est utilisé principalement dans les échanges avec des agents dont le français est la langue maternelle plutôt que comme langue de travail avec des non-francophones :

- Le principe du *maximin* (cf. ci-dessus) joue incontestablement en faveur de l'anglais. Les bénéficiaires en contact fréquent avec les IE ont une maîtrise du français au niveau B1 (en

⁴² États et gouvernements dont le français n'est pas la langue officielle.

moyenne) et de l'anglais au niveau C1⁴³. Les deux tiers (65%) de ces bénéficiaires estiment par ailleurs que leur niveau de français est encore « insuffisant » (ce qui laisse présager qu'ils ne l'utiliseront que rarement avec des non francophones qui sont tous anglophones par ailleurs) ;

- La proportion de bénéficiaires utilisant le français dans leurs échanges fréquents avec des agents des IE (soit 28%) correspond à peu près au pourcentage (24%) des administrateurs francophones de la Commission ressortissants des trois pays cofondateurs.

La grande majorité (56%) des bénéficiaires n'ont pas (ou peu) d'échanges directs avec des agents en poste dans les IE. Un peu plus de la moitié d'entre eux ont toutefois utilisé le français, à des fins professionnelles, dans des échanges récents. Selon toute vraisemblance, ces bénéficiaires ont eu recours au français pour communiquer avec des francophones. En effet, ces agents maîtrisent relativement mieux l'anglais (à un niveau moyen compris entre B1 et B2) que le français (A2/B1).

Les entretiens directs avec les bénéficiaires rencontrés au cours des missions de terrain confirment les résultats de l'enquête : une très grande majorité d'entre eux utilisent le français principalement dans leur communication bilatérale avec des francophones⁴⁴. Et, l'on peut supposer qu'ils l'apprennent aussi dans cette perspective plutôt que dans celle de l'utiliser comme langue de travail au sein des institutions européennes.

➤ **Une demande de français pour favoriser une acculturation européenne**⁴⁵

Un nombre important de bénéficiaires rencontrés à l'occasion des missions de terrain a déclaré trouver une utilité à l'apprentissage du français, moins pour un usage professionnel, que pour s'approprier, en français, des éléments de culture communautaire au travers d'échanges avec des experts francophones. En offrant la possibilité de suivre des « séminaires thématiques » sur la construction européenne, le fonctionnement des institutions ou encore pour sur les grands débats européens, le programme a su répondre parfaitement à cette demande croissante. L'augmentation, tant des opérations que des budgets affectés à cette activité du programme (multipliés par cinq en six ans⁴⁶) l'atteste de manière incontestable. Ces séminaires sont fortement plébiscités par les

⁴³ Seuls 21% des bénéficiaires ayant des contacts fréquents avec les IE déclarent avoir un niveau de français supérieur à l'anglais. On peut supposer que ces bénéficiaires utilisent effectivement le français comme langue de travail. Sous réserve que leur interlocuteur la maîtrise également (ce qui n'est vrai que dans 40% des cas au mieux à la Commission).

⁴⁴ Un bénéficiaire du programme interrogé lors du déplacement de la mission d'évaluation en Roumanie déclare : « *On parle le français avec des francophones, mais pas avec les autres* ». Un autre, interrogé sur l'utilité que lui procure la connaissance de notre langue, réplique spontanément « *c'est plus facile pour parler avec les Français* ».

⁴⁵ Selon Cuhe (1996), l'*acculturation* peut s'entendre comme « *l'ensemble des phénomènes qui résultent d'un contact continu et direct entre des groupes d'individus de culture différente et qui entraînent des changements dans les modèles culturels initiaux de l'un ou des deux groupes* ».

⁴⁶ Le budget alloué aux séminaires thématiques est passé de moins de 100 000 euros en 2003 à plus de 500 000 euros en 2009. Cette progression a été nettement plus rapide que celle du budget total du programme de sorte que le poids relatif des séminaires thématiques a à peu près doublé en 6 ans (de 13 à 21%).

bénéficiaires et ce, d'autant plus, qu'il n'existe pas (semble-t-il) d'offre équivalente en anglais ou en allemand.

L'exploitation des questionnaires confirme cette demande, plus culturelle que linguistique, permettant de **penser l'Europe en français**. 60% des bénéficiaires interrogés estiment que le programme ne leur a pas permis réellement d'accroître leur capacité de travail en français. Or, 93% d'entre eux (autant dire la quasi-totalité) s'estiment satisfaits ou très satisfaits des formations dispensées. Le rapprochement de ces deux ratios montre que la majorité des bénéficiaires suivent ces formations pour d'autres motifs que strictement professionnels⁴⁷. Interrogés à ce sujet, 67% des bénéficiaires souhaitent qu'une place plus importante soit accordée à des thèmes européens et 70% à des thèmes culturels. Ces proportions traduisent une forte demande d'imprégnation, en français, de la culture européenne⁴⁸.

b) Une efficacité retrouvée sur un objectif politique majeur et pas simplement linguistique

En dépit de lourds investissements (une douzaine de millions d'euros entre 2003 et 2009 et 60 000 agents formés), le plan a globalement échoué dans son objectif de renforcement de l'usage du français dans les institutions européennes. Ce constat brutal pourrait conduire à douter de la capacité de l'OIF elle-même à contribuer, par ses actions de formation linguistique, aux objectifs ambitieux formulés dans le *Vade-mecum*. Or, un tel jugement serait non seulement sévère, mais aussi probablement erroné. Le programme a en effet conforté une Francophonie d'influence. En touchant un large cercle de diplomates et de décideurs publics, il a contribué à diffuser les positions francophones sur les grandes questions européennes. Le programme retrouve ainsi une efficacité certaine, plus politique et stratégique que linguistique.

➤ **Le renforcement de l'influence francophone : un billard linguistique à trois bandes**

Comme on l'a vu ci-dessus, la majorité des bénéficiaires apprennent le français, en premier lieu, pour dialoguer avec des francophones. Cette démarche permet de nouer des « complicités » d'autant plus importantes que les bénéficiaires figurent dans le cercle restreint des personnalités d'influence, actuelles ou futures (diplomates et personnels des RP auprès de l'UE, hauts fonctionnaires et cadres dirigeants du secteur public, auditeurs dans les académies diplomatiques et les écoles d'administration, étudiants du Collège d'Europe⁴⁹...). Ces échanges permettent de faire entendre, dans leur diversité, des points de vue francophones sur les grands problèmes qui se posent à l'Europe, en Europe et dans le monde, et de débattre ainsi en français.

⁴⁷ 42% des bénéficiaires déclarent par ailleurs ne pas avoir un usage professionnel du français.

⁴⁸ Les missions ont révélé aussi une demande spécifique d'assimilation de la culture administrative européenne au travers de séminaires thématiques et de rencontres avec des professionnels francophones. Cette demande peut s'expliquer aussi en raison de la proximité des modèles bureaucratiques et juridiques français avec ceux prévalant dans bon nombre de pays d'Europe centrale et orientale.

⁴⁹ Plus de 1000 anciens élèves du Collège d'Europe occupent des postes dans les institutions européennes, notamment dans le secteur juridique.

Selon toute vraisemblance, ces interlocuteurs de haut niveau ne relayeront pas ces débats en utilisant le français (notamment dans les institutions européennes). Mais, ils le feront éventuellement en anglais. Ce choix linguistique, qui peut être perçu négativement au regard des engagements formels figurant dans le *Vade-mecum*, pourrait s'avérer au contraire tout à fait efficace. En effet, un point de vue francophone exprimé par un ancien bénéficiaire du programme aura plus de chance d'être entendu s'il est formulé en anglais en raison de la « neutralité » prêtée à cette langue dans les instances internationales qu'en français⁵⁰.

Ainsi, le renforcement de l'influence francophone passerait, en premier lieu, par un usage du français au niveau bilatéral (dans les relations entre les francophones et les bénéficiaires), puis, par l'anglais dans les échanges auxquels participent les bénéficiaires au niveau multilatéral.

Certes, cette configuration ne permet pas de renforcer l'usage du français dans les organisations multilatérales. Mais, ne vaut-il pas mieux être audible et entendu ?

➤ ***Faire entendre en Europe le point de vue des francophones non européens***

Comme on l'a vu plus haut, les changements de périmètre du programme (et singulièrement son ouverture aux pays OIF non européens) ont probablement contribué à réduire son efficacité. Mais, cette appréciation ne vaut qu'au regard de l'objectif linguistique assigné au programme (le renforcement de l'usage du français dans les institutions européennes). Cette même ouverture peut s'avérer, au contraire, tout à fait pertinente si elle conduit à renforcer l'influence de la Francophonie en Europe et, partant, dans le monde.

Les séminaires thématiques organisés dans le cadre du programme pourraient constituer ce nouveau vecteur d'influence. Actuellement centrés sur des thématiques relevant plutôt de la construction européenne, ils pourraient être élargis pour traiter de problématiques partagées entre les pays OIF non européens et l'Europe elle-même (développement, environnement, paix et sécurité, migrations internationales...). Ces séminaires fourniraient l'occasion, une fois de plus, de faire entendre - en français - les points de vue de l'ensemble des francophones (et pas seulement celui des francophones européens) sur les grandes questions qui impliquent non seulement l'Europe mais l'ensemble du monde. Ces séminaires devraient offrir la possibilité à des ressortissants de pays OIF non européens de participer directement aux débats.

Refonder le programme Europe sur de nouvelles bases, tant stratégiques qu'opérationnelles, apparaît aujourd'hui une nécessité. Le temps est venu de changer pour ne pas avoir à subir le changement. La dernière partie de ce rapport propose quelques voies de progrès en ce sens.

2.2 Une évaluation multicritères

Ce chapitre, complétant le précédent, évalue le programme Europe à partir des critères recommandés par le CAD de l'OCDE. L'évaluation de la pertinence, de la cohérence et de l'efficacité (qui constituent les trois regards les plus importants à porter sur le programme) a été amplement développée dans le

⁵⁰ Autrement dit, exprimer (pour un agent dont la langue maternelle n'est pas le français) un point de vue francophone en français pourrait être moins efficace en termes d'audience que s'il est formulé en anglais.

chapitre précédent. Ces critères sont donc traités plus brièvement ici. Ce chapitre insiste plutôt sur les autres critères : valeur ajoutée, efficacité, impact, visibilité et viabilité.

2.2.1 Une pertinence mitigée

Selon le CAD de l'OCDE, la pertinence apprécie dans quelle mesure « *les objectifs de l'action de développement correspondent aux attentes des bénéficiaires, aux besoins du pays, aux priorités globales, aux politiques des partenaires et des bailleurs de fonds.* ». Dans le cadre de la présente évaluation, la pertinence porte aussi sur l'adéquation entre les différents volets du programme et les besoins des bénéficiaires⁵¹.

La pertinence du programme est mitigée :

- Elle est forte dans la mesure où les objectifs du programme apparaissent strictement conformes à ceux visés par les États membres de l'OIF (et qui sont rappelés clairement tant dans le *Vade-mecum* rédigé à l'occasion du Sommet de Bucarest en 2006 que dans la résolution sur la langue française adoptée lors du Sommet de Québec en 2008⁵² ou encore dans les *memoranda* signés par les différentes parties prenantes au programme) ;

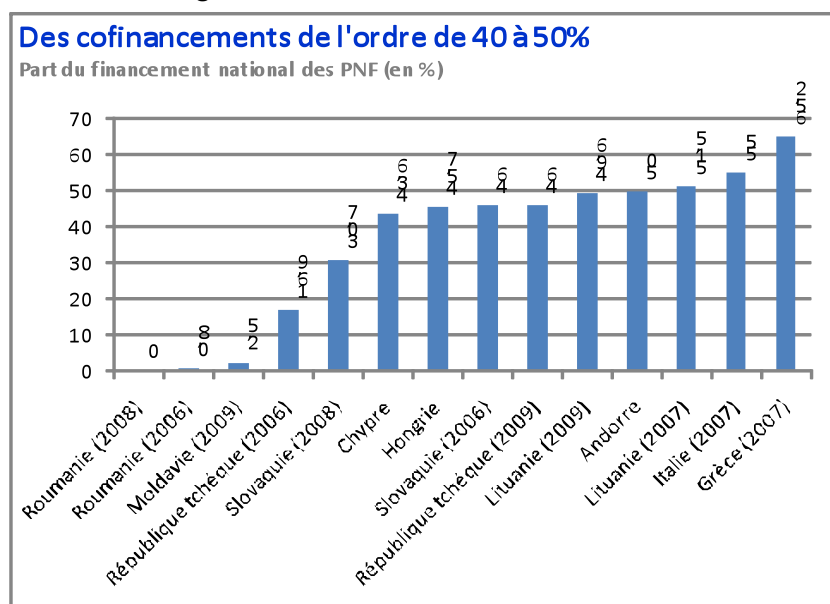
Les cofinancements nationaux des PNF peuvent constituer un indicateur de l'engagement des États à l'égard du programme. Comme le montre le graphique ci-après, ces financements représentent, dans la majorité des cas, entre 40 et 50% de la subvention accordée par l'OIF. Seule la Roumanie (qui a pourtant bénéficié de l'un des trois plus gros budgets entre 2003 et 2009, avec près de 550 k€ de subventions) semble faire exception à la règle (cf. graphique page suivante).

- La pertinence entre les objectifs du programme et les attentes des bénéficiaires apparaît nettement plus faible. Comme on l'a vu au chapitre précédent, les bénéficiaires du programme se forment au français moins dans la perspective d'en faire usage dans les institutions européennes que pour mieux dialoguer avec des francophones et acquérir une compétence européenne. Les résultats du questionnaire confirment la faible utilisation du français comme langue de travail : 44% seulement des bénéficiaires du programme ont des contacts fréquents avec les institutions européennes ; 65% d'entre eux estiment leur niveau de français insuffisant (B1 en moyenne) et préfèrent recourir à l'anglais (dans 96% des cas) qu'ils maîtrisent beaucoup mieux (au niveau C1 en moyenne).

⁵¹ Cf. TdR, question évaluative n° 7.

⁵² Rappelons que dans cette résolution, les chefs d'État et de gouvernement des pays ayant le français en partage, demandent « à l'OIF d'accompagner les pays qui prendront des initiatives pour développer la formation des diplomates, des fonctionnaires, des interprètes et traducteurs permettant l'application du *Vade-mecum* relatif à l'usage de la langue française dans les organisations internationales » (Actes du Sommet de Québec, p. 119).

Figure 10 : Part du financement national



Source : OIF (d'après PNF).

L'analyse de la pertinence révèle ainsi des divergences sensibles entre les finalités poursuivies par chacune des parties. Les formations dispensées répondent à la demande des bénéficiaires (ce qui explique leur satisfaction générale à 93%) mais ceux-ci poursuivent des objectifs différents de ceux des États membres de l'OIF et singulièrement des pays cofondateurs.

2.2.2 *Une cohérence forte... mais pas exempte de quelques défauts*

Évaluer la cohérence d'un dispositif consiste à apprécier les rapports entre les divers éléments constituant un programme et l'absence de contradictions⁵³. Dans le cadre de la présente évaluation, la question se pose plus particulièrement de savoir dans quelle mesure les opérations mises en œuvre dans le cadre du programme répondent, en qualité et en quantité, aux objectifs ainsi qu'aux priorités fixées⁵⁴.

La cohérence globale du programme est forte :

- Comme on l'a vu dans la première partie de ce rapport, la formation au et en français constitue l'activité principale du programme. Ces opérations sont évidemment cohérentes avec l'objectif de renforcer l'usage du français dans le milieu de l'expertise communautaire (même si la formation ne constitue qu'une condition nécessaire mais pas suffisante) ;

⁵³ Cf. ministère des Affaires étrangères, ministère de l'Économie, des Finances et de l'Industrie, *Glossaire des termes de l'évaluation de l'aide au développement*, Groupe de travail sur l'évaluation de l'aide, Agenda item 4, novembre 2000. La cohérence ne figure plus parmi les critères d'évaluation retenus par le CAD de l'OCDE (cf. OCDE, *Glossaire des principaux termes relatifs à l'évaluation et la gestion axée sur les résultats*, 2002, rev. 2010).

⁵⁴ Cf. TdR, question évaluative n°13.

- La mise en œuvre du programme s'est accompagnée d'actions de nature plus politique, comme la signature de *memoranda* ou de divers accords dans le cadre des projets francophones d'établissement (avec le Collège d'Europe, avec certaines académies diplomatiques et écoles nationales d'administration). Ces actions participent à la bonne exécution des opérations de formation. Elles améliorent aussi la visibilité du programme (qui demeure, dans nombre de pays, la seule manifestation tangible de la Francophonie)⁵⁵.

Une analyse plus fine révèle cependant quelques défauts de cohérence :

- Le choix d'exclure les fonctionnaires des institutions européennes du bénéfice du programme n'était pas cohérent avec l'objectif de renforcer l'usage du français dans ces mêmes institutions. Ce choix a réduit considérablement l'efficacité du programme. Le modèle démolinguistique présenté à l'annexe n° 4 permet d'estimer à 80% de cette perte d'efficacité ;
- Le choix d'ouvrir le programme aux pays OIF mais non membres de l'UE n'est guère cohérent avec l'objectif général du programme (les bénéficiaires ayant peu l'occasion d'utiliser le français dans des institutions où ils ne sont pas présents). Il ne faut pas pour autant majorer ce défaut de cohérence. Les réponses au questionnaire montrent en effet que les bénéficiaires ressortissants des pays non membres de l'Union européenne ont autant de contact avec des agents des IE que les autres. Par ailleurs, 35% des bénéficiaires non européens ont utilisé le français dans ces échanges (soit une proportion à peu près équivalente à celle prévalant chez les bénéficiaires ressortissants des pays membres de l'UE qui ont été 37% à le faire) ;
- Une erreur de ce programme a consisté à traiter de manière uniforme tous les pays bénéficiaires. La récente orientation qui vise à réduire sensiblement les stagiaires de niveau débutant participe de cette même erreur d'appréciation. Tout le monde s'accordera à reconnaître que l'on est plus près du cœur de la cible visée en formant un directeur d'administration centrale de niveau C1 plutôt que l'infirmier de Plovdiv débutant. Mais, entre ces deux extrêmes, il existe un grand nombre de degrés de responsabilité professionnelle, à croiser avec les capacités de progression linguistique, qui peuvent inspirer des stratégies adaptées empiriquement aux besoins des pays. L'application stricte de cette règle aurait pour effet, dans certains cas, de réduire brutalement les effectifs de 50%. Or, le problème ne se pose pas de la même manière dans les pays qui ont une base de francophonie ancienne et substantielle (on pense ici aux élites formées depuis des décennies dans les lycées bilingues de Bulgarie ou de Roumanie) et dans ceux où le taux de francophonie et les ressources démographiques sont faibles. Il leur faut un temps de rattrapage suffisamment long pour les amener au niveau supérieur, surtout quand ils vont devoir relever le défi de la présidence du Conseil de l'UE.
- Enfin, deux types d'actions ne semblent participer que très modérément à la réalisation des objectifs du programme :

⁵⁵ Ces actions, si importantes soient-elles, ne confèrent pas pour autant une dimension politique au programme (qui demeure principalement à vocation linguistique). Ainsi, les *memoranda* constituent, avant tout, des garde-fous permettant éventuellement de rappeler aux administrations concernées (mais sur lesquelles l'OIF n'a aucune autorité) l'importance attachée au programme par les autorités de tutelle qui les ont signés.

- ◇ Le « plan 3 capitales de l'UE », qui vise à mettre en relation les municipalités de Bruxelles, de Luxembourg et de Strasbourg, ne concourt en aucune façon au renforcement de l'usage du français dans les IE⁵⁶;
- ◇ Comme on l'a vu dans la première partie de ce rapport, on peut s'interroger sur la participation à l'objectif général du programme de certaines actions périphériques, comme la conception d'outils informatiques, les aides à l'édition ou encore les soutiens apportés à Euractiv et à TV5. Concernant cette dernière, 25% des bénéficiaires interrogés déclarent utiliser ce média à l'occasion des cours. Mais 40% estiment avoir des difficultés pour suivre avec profit ces émissions de télé⁵⁷.

Ces défauts, à l'exception notable du premier, peuvent être considérés comme relativement mineurs et ne conduisent pas à remettre en cause la cohérence globale du programme. En revanche, en mobilisant des ressources humaines et financières sans concourir directement à la réalisation de l'objectif, ils viennent réduire, dans des proportions variables, l'efficacité et l'efficience du programme.

2.2.3 Une efficacité paradoxale : très faible en matière linguistique, forte d'un point de vue politique

Selon le CAD de l'OCDE, l'efficacité est un critère permettant d'apprécier dans quelle mesure les objectifs ont été atteints ou sont en passe de l'être. Ce critère figure parmi les plus importants, car c'est généralement sur lui que se fonde le jugement d'ensemble porté sur un dispositif.

L'efficacité du programme est extrêmement faible au regard de son objectif linguistique initial.

Le programme visait, par la formation, à augmenter le taux de francophonie au sein des institutions européennes (et singulièrement à la Commission). Cet objectif reposait sur l'idée implicite (mais pourtant erronée) qu'une plus grande connaissance du français allait en augmenter son usage, tant à l'oral qu'à l'écrit.

L'objectif initial à atteindre ne semblait pas démesuré. Faire en sorte, comme l'y invite le *Vade-mecum* de 2006, que tous les agents ressortissants des pays membres ou associés de l'OIF puissent utiliser le français comme langue de travail à la Commission aurait supposé de former les 3 000 nouveaux administrateurs et assistants supérieurs issus des pays ayant rejoint l'Union à partir de 2004. La réalisation de cet objectif aurait permis de renforcer de 10 points le taux de francophonie (qui serait passé ainsi à 54% contre 44% en 2004). Cette progression aurait multiplié par 100 la probabilité de tenir en français une réunion rassemblant 5 personnes (qui aurait été portée à 12% contre 0,1% actuellement). Finalement, former ces 3 000 nouveaux agents à un niveau C2 aurait coûté environ 9 millions d'euros (à comparer aux 12 M€ dépensés entre 2003 et 2009).

⁵⁶ L'absence totale de lien entre ce plan et le reste du programme a été confirmée lors des missions auprès des services concernés à Luxembourg et à Strasbourg.

⁵⁷ L'audience de TV5 semble plus importante au domicile des bénéficiaires (55% des personnes interrogées déclarent regarder cette chaîne de télévision).

L'exclusion des agents en poste dans les IE du bénéficiaire du programme a réduit considérablement son efficacité. En s'éloignant volontairement de la cible, le programme se voyait contraint de former désormais 250 000 bénéficiaires pour atteindre le même objectif qu'avec les 3000 du départ. Il en aurait coûté (pour former ces 250 000 agents au niveau C2) quelque 940 M€. Un tel objectif est clairement irréaliste.

Quand bien même tous les bénéficiaires auraient été formés au français, ils n'en auraient pas nécessairement fait usage. Comme le montre le modèle présenté à l'annexe n° 4, l'usage d'une langue dans une institution internationale obéit à d'autres principes (*maximin*, autorité et neutralité). Si le programme a pu jouer favorablement sur l'apprentissage de notre langue (en augmentant son utilité et en améliorant la rentabilité de son apprentissage), il est resté sans effet majeur sur les autres principes.

Au total, le programme a bénéficié à quelque 60 000 fonctionnaires et diplomates européens entre 2002 et 2010. Mais 96% des bénéficiaires interrogés déclarent utiliser l'anglais de manière privilégiée dans leurs échanges avec les agents en poste dans les institutions européennes.

En revanche, le programme a clairement renforcé l'influence de la Francophonie en Europe. Les formations en français (à l'occasion des séminaires thématiques) répondent à une forte demande des bénéficiaires et participent à la diffusion des points de vue francophones sur les grands dossiers européens. À cet égard, le programme a répondu à un objectif politique majeur... mais qui n'était pas celui que lui avaient assigné ses pères fondateurs.

2.2.4 Une valeur ajoutée politique

Le critère de valeur ajoutée ne figure pas dans la liste des questionnements retenus par le CAD de l'OCDE. Dans la présente évaluation, cette approche cherche à apprécier dans quelle mesure les projets appuyés par le programme auraient pu être mis en place sans l'OIF. Il s'agit plus précisément de recenser, pour les différentes parties prenantes, les avantages et/ou inconvénients de la multilatéralisation du programme.

a) Pour l'OIF

Si le programme Europe n'a pas modifié profondément l'essence de la Francophonie, il en a véhiculé une image positive dans les nouveaux États membres qui ne connaissent de l'OIF que ce programme. Par ailleurs, la prise en charge du programme par l'OIF a eu le mérite de consolider la cohésion de la communauté francophone en Europe, moins par le nombre de locuteurs que par la diversité et l'ampleur du maillage.

b) Pour la France

Le fait que la France ait maintenu sa contribution financière à un niveau élevé, en dépit de la conjoncture économique, montre l'intérêt que ce pays accorde à la place stratégique du français en Europe. Cet intérêt n'exclut cependant pas des interrogations latentes sur l'efficacité du dispositif, même si le taux de retour constitue un avantage certain pour le réseau culturel français qui met en œuvre les opérations dans les pays bénéficiaires. Ces organismes pourraient continuer à offrir leurs services sous les mêmes formes ... à condition que le relais financier soit assuré.

c) Pour la Communauté française de Belgique et le Luxembourg

Ces deux pays co-fondateurs ont manifesté le même intérêt pour ce programme depuis sa multilatéralisation : assez substantiel, proportionnellement aux capacités d'intervention de la Communauté française de Belgique, pour qui la Francophonie a une valeur identitaire forte, assez formel pour le Luxembourg qui n'a pas profité de son statut de capitale européenne pour s'impliquer davantage dans le programme.

d) Pour les pays bénéficiaires

On peut supposer que l'existence du programme qui leur était spécialement destiné a conforté l'adhésion à l'OIF des pays ayant rejoint l'UE en 2004 et 2007⁵⁸ d'autant que le faible coût de leur adhésion à l'OIF comme membres observateurs (2000 € initialement, 10 000 € maintenant) rendait l'opération avantageuse. Le fait que ce programme Europe ait suscité des revendications d'extension aux pays du Sud tend à montrer son attractivité. En revanche, on doit constater qu'aucun des pays bénéficiaires n'a accordé au français une place officielle, on peut même déplorer que la place du français dans les systèmes éducatifs nationaux ait le plus souvent régressé.

En conclusion, on peut estimer que le programme présente pour tous les partenaires une valeur ajoutée politique. Si en théorie, il peut se développer techniquement sans le secours de l'OIF, il reste que des projets de cette ampleur nécessiteraient la mise en place d'une structure de coordination *ad hoc*. La valeur ajoutée de l'OIF réside donc dans une fonction de coordination technique et d'impulsion politique. C'est dire tout l'intérêt d'un pilotage stratégique et opérationnel plus ferme.

En d'autres termes, on peut dire que la pérennité de ce programme montre que chaque partie prenante y trouve avantage, pour des raisons différentes (il en va de même pour les personnes qui en bénéficient). Ce serait toutefois dangereux d'en tirer comme conclusion qu'il ne faut rien changer. *Si les Européens s'endorment sur leurs lauriers, ils vont se réveiller sur des lauriers fanés !* lançait naguère l'ancienne présidente de la Lettonie, Vaira Vike Freiberga. L'avertissement mérite d'être entendu aussi des francophones de tous les pays.

2.2.4 Une efficacité très faible eu égard aux résultats obtenus

L'efficacité peut se définir comme le *rapport entre, d'une part, la quantité et la qualité des résultats obtenus et, d'autre part, les ressources (humaines, techniques, matérielles et financières) mobilisées pour les obtenir*. L'évaluation doit donc montrer si les ressources ont été bien mobilisées, si elles l'ont été en temps voulu et au moindre coût et si les résultats acquis sont à la mesure des sommes dépensées. Cet examen de l'efficacité appelle donc de mettre en perspective les résultats, les coûts et les modalités de gestion du programme.

Cette évaluation, qui se rapproche de l'analyse coûts/avantages utilisée par les économistes, est toujours délicate à mener car elle suppose de disposer de normes comparatives, ce qui n'est pas

⁵⁸ À l'exception de Malte, qui est d'ailleurs le pays qui a rejoint l'UE avec le moins d'enthousiasme (le oui au référendum d'adhésion n'était que de 53,5 %).

forcément le cas pour les coûts (ex. variation des coûts de formation selon les pays, les ressources humaines disponibles, les participations des bénéficiaires, etc.), ni pour les résultats à apprécier en fonction de l'évolution des objectifs et des perceptions nationales des enjeux (voir évaluation de l'efficacité).

a) Les financements

Le programme a bénéficié d'une ligne de crédit OIF s'élevant, en moyenne, à un peu plus de deux millions d'euros (2,1) par an entre 2003 et 2009 :

- 80% des crédits ont été engagés en faveur de la formation (soit une enveloppe annuelle moyenne de l'ordre de 1,5 million d'euros). La moitié du budget total a été affectée au financement des actions réalisées dans le cadre des plans nationaux de formation ; les formations au et en français dispensées dans les pays bénéficiaires ayant absorbé elles-mêmes environ 80% du budget total alloué à la formation (soit un peu moins d'un million d'euros par an en moyenne entre 2003 et 2009) ;
- Les crédits attribués aux autres activités (soit 20% du total) s'élèvent en moyenne à 350 000 euros par an. La moitié de ce budget a été allouée aux opérations de communication, de promotion et de sensibilisation. Après avoir représenté des montants importants dans la phase de lancement (ex. 480 000 € en 2003), les campagnes de sensibilisation des décideurs dans les PECO (brochures, affiches, CD-Rom...) se sont réduites au profit de la concertation (missions de l'équipe projet). Les montants actuels de ces opérations sont particulièrement faibles (eu égard au nombre de déplacements) : 22 000 euros par an, soit 1% à peine du budget total du programme.

Figure 11 : Budget du programme en euros

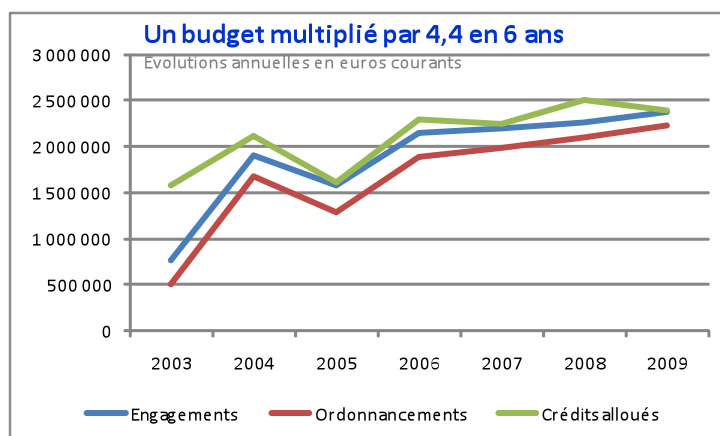
Budget du Programme (en euros courants)	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Formation		227 850	667 882	1 226 603	1 935 147	1 905 457	2 029 152	2 093 652
Plans nationaux de formation		121 893	485 998	846 221	1 263 659	1 227 865	1 323 704	1 429 841
- Sessions de formation dans les pays bénéficiaires		8 510	299 499	754 567	1 110 349	1 064 071	1 081 632	1 150 136
- Séminaires de formation aux questions européennes		98 788	151 558	12 140		35 300	126 149	159 924
- Séjours linguistiques		14 595	34 941	79 514	153 310	128 494	115 923	119 781
Plans Capitales de l'UE		105 957	181 884	352 622	410 621	389 489	345 895	312 166
Projets francophones d'établissement				27 760	260 867	288 103	359 553	351 645
Autres activités		540 115	893 873	166 764	180 978	202 289	237 452	272 504
- Outils linguistiques		17 448	537 280	84 221	100 000	70 000	87 913	126 000
- Communication/promotion/sensibilisation		480 000	347 579	65 775	65 267	120 776	114 668	121 197
- Concertation		42 667	9 014	16 768	15 711	11 513	34 871	25 307
TOTAL		767 965	1 561 755	1 393 367	2 116 125	2 107 746	2 266 604	2 366 156
Total Engagé		765 996	1 911 277	1 570 973	2 150 411	2 189 483	2 266 919	2 369 601
Total ordonnancé		506 355	1 673 395	1 280 124	1 887 422	1 993 318	2 097 475	2 228 173
Crédits alloués		1 581 750	2 114 000	1 615 000	2 300 000	2 250 000	2 500 000	2 400 000

Source : OIF

Le budget (ordonncé) du programme a été multiplié par 4,4 entre 2003 et 2009 (en euros courants), soit une croissance de l'ordre de 28% en moyenne et par an.

Le taux d'ordonncement a lui-même fortement augmenté (de 66% seulement en 2003 à 94% en 2009 ; 88% en moyenne sur la période).

Figure 12 : Evolution du budget du programme en euros



Source : OIF

Les financements des plans nationaux de formation sont assurés principalement par l'OIF (sur des contributions spécifiques de la France et de la Communauté française de Belgique). S'y ajoutent, dans des proportions variables, des contributions des administrations nationales concernées, et parfois des stagiaires⁵⁹. Le financement OIF est majoritaire dans les pays membres de la Francophonie (66%), il est minoritaire dans les pays non membres de l'OIF (45%). Le financement des formations dispensées à l'Alliance française de Bruxelles) est intégralement supporté par la subvention de l'OIF : 213 909, 23 € cette année pour 57 870 heures-stagiaire (32 cours représentant 3 sessions de 30 h, à raison de 3h hebdomadaires)⁶⁰.

b) Les coûts

Il ne semble pas que les centres qui assurent les formations pratiquent des prix abusifs. Les tarifs demandés correspondent aux coûts des heures de formation spécialisée et aux charges de fonctionnement (qui varient naturellement d'un pays à l'autre), ainsi qu'au travail de gestion des cours et de formation des enseignants. Les seuls avantages que les centres en retirent concernent l'image de leur établissement (valorisée par la qualité des personnes accueillies), et l'assurance d'une charge de travail pour leurs équipes pédagogiques (presque toujours constituées des meilleurs enseignants locaux).

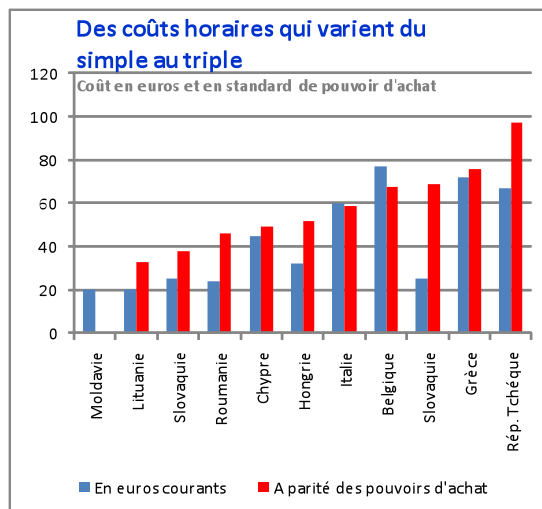
Néanmoins, une analyse plus fine montre de sérieuses disparités entre les coûts horaires de sessions de formation (qui varient de 1 à 3 quand ils sont traduits en parité des pouvoirs d'achat⁶¹). Le prix moyen de l'heure facturée par les opérateurs français dans les pays de l'UE10+2 ressort à 34€ (au taux de change nominal) et à 55€/h à parité des pouvoirs d'achat (PPA). Ces coûts sont inférieurs de 20% environ à ceux pratiqués par l'Alliance française de Bruxelles (67€/h à PPA). Le seul cas qui s'écarte résolument de la norme est celui de la République tchèque où l'Institut français de Prague facture presque 100 €/h (à PPA) ses formations, soit trois fois plus qu'en Lituanie (32 €/h à PPA).

⁵⁹ En Hongrie où une contribution était demandée aux participants, une partie de leurs frais pouvait être remboursée sous réserve d'assiduité et de réussite aux examens. À partir de cette année, ce remboursement n'est plus garanti. On ne sait pas encore si ce changement aura un effet négatif sur les candidatures.

⁶⁰ Le nombre de cours variait de 37 à 39 jusqu'en 2009.

⁶¹ Un consommateur roumain peut acheter plus de biens ou de services avec un euro qu'un consommateur belge.

Figure 13 : Coûts horaires et en standard de pouvoir d'achat



Sources : OIF et Eurostat pour les taux de change PPA, calculs DME.

Recommandation ponctuelle : La répartition thématique et géographique des fonds est inégale : elle pourrait faire l'objet de révisions en fonction d'éventuels reformatages du programme et des priorités qui seraient décidées. Les circuits de financement devraient dans l'idéal être allégés et raccourcis de manière à ne pas gêner le démarrage des opérations.

L'utilisation des ressources humaines est beaucoup plus délicate à évaluer, compte tenu de la multiplicité des intervenants dans ce programme. Le point commun à tous ces acteurs est qu'ils exercent d'autres fonctions en dehors du programme qui repose sur leur disponibilité et leur compétence. Au niveau central, seuls trois agents de l'OIF sont affectés à temps plein à la gestion de ce programme. Le coût de fonctionnement annuel – salaires, charges et frais de gestion - peut-être évalué à environ 150 000 €, ce qui représente environ 6,3% des crédits consommés chaque année. Si l'on ajoute les crédits consacrés à la communication, on constate que le coût global de la promotion et de la gestion du programme reste inférieur à 8%.

En conclusion, on constate que la montée en puissance du programme et l'évolution de son périmètre n'ont pas entraîné une augmentation des budgets alloués ni des effectifs de l'équipe de gestion. On peut se féliciter de ce résultat qui a tout de même eu pour effet de limiter les capacités de suivi et, du même coup, de réflexion stratégique globale⁶².

⁶² Le rapport d'évaluation du programme « le français dans la vie internationale » de décembre 2005 conseillait déjà de « mettre en place un suivi régulier sur la base d'indicateurs (...) de façon à valider l'efficacité des actions en temps réel (...) afin de pouvoir valider et améliorer la stratégie en cours ».

c) Une très faible efficience

Les calculs - déjà présentés notamment page 38 - montrent que la formation au niveau C2 des 3000 administrateurs des pays de l'UE10+2 (cœur de cible) aurait coûté huit fois moins cher si elle avait bénéficié directement à ces agents, le programme devant en effet former quelque 250 000 bénéficiaires pour atteindre (statistiquement) la même cible.

2.2.5 Un impact positif en termes d'image de la francophonie en Europe

Le terme d'impact est généralement utilisé pour décrire les effets ou les retombées à plus ou moins long terme d'un projet, d'un programme ou d'une politique sur la société. Les impacts peuvent être positifs ou négatifs, prévus ou imprévus, et par conséquent plus ou moins liés aux objectifs de l'intervention évaluée.

Dans le cadre de cette évaluation, l'impact est difficilement mesurable. Si l'on considère par exemple l'effet des présidences européennes, il est manifeste que l'approche de l'événement entraîne automatiquement une montée en puissance des demandes de formation au et en français et que de réels efforts sont entrepris par les pays pour se mettre en capacité de faire face honorablement à leurs responsabilités (c'est le cas actuellement de la Hongrie, de la Pologne, de la Lituanie, de Chypre, etc.). Mais, en l'absence d'instrument permettant de mesurer les prises de parole, on ne peut pas affirmer que cela se traduise par une plus grande utilisation du français dans les réunions, et cela pour les raisons structurelles que nous avons précédemment exposées. La période 2010-2011 qui aura vu se succéder à la présidence trois pays membres de la francophonie (Belgique, Hongrie, Pologne) sera-t-elle, *in fine*, une période faste pour l'usage du français dans les enceintes européennes ? Rien n'est moins sûr. En allant plus loin, on n'est pas certain que les efforts faits pour « se débrouiller » en français incitent les agents à poursuivre leur formation une fois passée l'épreuve de la présidence. Certains estiment au contraire que, si l'utilisation du français dans les réunions de travail n'est pas plus grande avec la présidence qu'avant, les participants utilisent plus aisément le français lors des rencontres personnelles – ce qui les incite ensuite à vouloir poursuivre l'apprentissage, voire à devenir, comme le disait un interlocuteur hongrois, des « fans de francophonie ».

Il reste que l'effet présidence peut jouer sur la motivation des personnes concernées, voire de leur entourage, de même que les exemples donnés par les politiques et hauts fonctionnaires lorsqu'ils s'inscrivent à des cours individuels ou qu'ils bénéficient d'un stage d'immersion.

Dans une précédente étude, nous avons relevé un exemple de retombée positive indirecte : « La responsabilité des cours a été généralement confiée aux professeurs les plus chevronnés (avec une rémunération plus substantielle) ; comme ils interviennent aussi en dehors, comme enseignants, voire inspecteurs, les effets bénéfiques irriguent indirectement dans les systèmes éducatifs nationaux. »⁶³

Il est donc délicat de dire si la mise en place d'un programme de cette envergure a modifié l'image même de la Francophonie, on peut toutefois avancer sans risque d'erreur que le programme Europe a forcément véhiculé une image positive de la Francophonie institutionnelle dans les nouveaux États membres qui ne connaissent de l'OIF que ce programme. La prise en charge du programme par l'OIF a eu le mérite de consolider la cohésion de la communauté francophone en Europe. Une fois encore,

⁶³ DME, *Évaluation rétrospective de la coopération éducative et linguistique française avec les nouveaux pays membres de l'Union européenne (1995-2005)*, ministère des Affaires étrangères et européennes, DGCID, mai 2007, p. 119

on en vient à se demander si les avantages politiques que l'OIF peut retirer de l'existence même de ce plan ne sont pas plus importants que la mesure de la progression du taux de francophonie dans les instances communautaires.

2.2.6 Une visibilité accrue de l'OIF dans les pays partenaires

La visibilité d'une intervention dépend pour beaucoup de la cohérence de la stratégie et de la communication mise en œuvre pour la rendre intelligible.

Quelle image le programme Europe a-t-il auprès des différents acteurs et principalement des bénéficiaires ?

Les enquêtes de terrain et les questionnaires n'ont pas apporté de révélations surprenantes : le degré de satisfaction des agents bénéficiaires du programme est important et la gratitude des personnalités qui ont bénéficié de stages individuels s'exprime largement à travers des lettres élogieuses. Mais ces satisfécits ne signifient pas que la connaissance et la perception de ce programme dans ses différentes dimensions soit partagée dans l'ensemble des administrations.

D'une manière générale, la visibilité du programme Europe est faible. Ainsi, 56% des bénéficiaires interrogés ont déclaré que le programme n'était pas connu en dehors du cercle professionnel immédiat : près de 90% d'entre eux en ont appris l'existence par leur hiérarchie ou par leurs collègues, mais seulement 10% à partir de campagnes d'information de l'OIF et 2% sur la recommandation d'un partenaire européen.

Seuls les bénéficiaires et les administrations locales chargées de la coordination du programme savent que la source du programme est l'OIF. Mais, cette identification à l'OIF s'estompe parfois dans la mesure où les bénéficiaires suivent des cours de français dans lesquels peuvent se côtoyer des stagiaires dont la formation est assurée par d'autres sources (nationales, européennes, etc.). L'identification du programme à l'OIF a tendance aussi à se brouiller parfois au profit de son rattachement à l'opérateur chargé des formations (le réseau français le plus souvent).

Recommandation ponctuelle : Pour assurer plus de visibilité, il serait opportun qu'au début de chaque session, un responsable vienne expliquer aux stagiaires le cadre dans lequel s'inscrit la formation qu'ils vont suivre et sa place dans la stratégie de la francophonie en Europe.

Certains indicateurs comme la signature et le renouvellement des *memoranda* (et le niveau du signataire dans la hiérarchie gouvernementale), la négociation des plans nationaux de formation ou la nature des moyens consacrés à la promotion du programme au sein des administrations nationales témoignent de l'intérêt des pays partenaires et contribuent à renforcer la visibilité du programme dans la mesure où des efforts sont faits pour relayer l'événement à travers la presse. Ce travail a été accompli dans beaucoup de pays, sans que l'effet en soit vraiment mesurable.

L'OIF s'est donc efforcée, avec des moyens limités, d'accroître la visibilité du programme Europe auprès des bénéficiaires potentiels. On a déjà vu plus haut, à propos du critère d'efficacité, que les campagnes de communication organisées autour du programme (presse, reportages TV, brochures, interventions ponctuelles dans des colloques et séminaires thématiques) constituaient des dépenses d'accompagnement modestes.

Si l'audience du programme reste, comme souvent, limitée à la sphère étroite des décideurs, prestataires et bénéficiaires, il est clair en revanche que la visibilité de l'OIF s'en est trouvée augmentée dans les pays où ce programme est souvent la seule manifestation tangible de la Francophonie.

2.2.7 La viabilité du programme dépend de la capacité de l'OIF à le refonder

Pour l'OCDE, la viabilité d'une intervention est sa capacité à procurer des avantages sur une longue période de temps, dès que l'essentiel de l'aide extérieure a pris fin. La viabilité du programme Europe doit être appréciée dans le contexte international et interne à l'OIF, tel qu'il a évolué.

La première interrogation concerne les partenariats développés dans le cadre du programme. Ces partenariats, qui sont de nature et de niveau très différents, sont-ils en mesure d'assurer la continuité de l'action ? La réponse varie selon qu'on regarde les États bénéficiaires, les prestataires de formation (instituts, centres, alliances) ou encore des organismes comme l'ENA, les académies diplomatiques, l'alliance Bruxelles-Europe ou des opérateurs comme Millefeuille-Provence et Dialogue Spa.

S'agissant des prestataires de formation et des opérateurs, le programme Europe a représenté des avantages certains : il leur a assuré une dynamique, une reconnaissance accrue et des sources de financement appréciables, même si le volume des actions liées à l'OIF n'a, en fait, qu'une incidence réduite sur leur chiffre d'affaire ou leur capacité d'autofinancement. On doit d'ailleurs noter que tous ont des opérations voisines de celles du programme Europe, mais qui ont d'autres sources de financement.

La question se déplace donc du côté des administrations nationales qui ont intérêt à maximiser leur demande quand le co-financement national n'est pas imputé sur leur propre budget de fonctionnement, et des États bénéficiaires dès lors que le co-financement à supporter est inférieur au rendement politique attendu d'une participation au programme de l'OIF. Seraient-elles disposées à prendre en charge une part plus importante du programme ? L'inégalité des participations nationales (70% pour l'Estonie, 50% pour la Lituanie, 25% pour la Pologne, 0% pour la Roumanie) laisse présager que la négociation pour parvenir à des taux équitables s'avérera difficile. L'épreuve montrera en tout état de cause le degré d'implication effectif des autorités nationales dans ce programme et, d'une manière plus générale, dans les enjeux de la francophonie en Europe⁶⁴.

On doit aussi s'interroger sur la durabilité de l'accord de base entre les co-fondateurs : la pérennisation du programme peut-elle s'envisager avec un tel déséquilibre dans les participations (forte implication de la France, implication moindre de la CFB et très faible implication du Luxembourg) ?

La nouvelle programmation maintient le cap du renforcement du français sur la scène internationale tout en offrant une perspective d'élargissement hors du champ européen. Cette dernière réorientation voulue par les États membres de l'OIF vise à calmer les inquiétudes que le programme a soulevées dans les pays qui n'y ont pas eu accès. Elle témoigne d'une reconnaissance de la pertinence et de la

⁶⁴ Un pays comme la Pologne qui, de par son importance et sa position géographique, ambitionne de jouer un rôle médian en Europe, pourrait devenir le promoteur de la francophonie dans les pays du voisinage, mais le fait que la situation du français se soit dégradée dans le système éducatif, ne lui confère pas une exemplarité particulière.

qualité du programme, mais comporte aussi un risque sérieux de dilution si cette ouverture ne s'accompagne pas d'une augmentation proportionnelle des moyens. Le changement de ligne stratégique après les modifications de ciblage qu'a connues le programme en termes de publics - des fonctionnaires européens aux fonctionnaires d'État - et de périmètre géographique - de l'Union européenne à une Europe sans frontières - pourrait constituer une menace pour l'avenir du programme, du moins sous sa forme et avec les enveloppes actuelles.

En conclusion, il est certain (i) qu'un programme de cette importance politique ne peut être interrompu sans faire perdre *ipso facto* le bénéfice des investissements et des efforts consentis, (ii) que les partenariats peuvent perdurer à condition de trouver les financements nécessaires au développement des actions, (iii) qu'une réflexion de fond doit précéder les décisions technico-financières qui affectent la cohérence et la lisibilité du programme.

Une des difficultés que l'on rencontre aujourd'hui, c'est que ce programme, aux dénominations multiples et aux limites changeantes, n'a jamais fait l'objet d'aucun échéancier. On n'a jamais dit globalement qui l'on souhaitait former, à quel niveau, dans quel but ni en combien de temps. Certes les *memoranda* donnent des indications de ce type pour chaque pays et pour des périodes de trois ans, mais il faut bien reconnaître que l'addition de ces chiffres correspond plus à une appréciation des capacités de traitement qu'à un véritable plan fondé sur une stratégie⁶⁵.

⁶⁵ En témoigne par exemple la contradiction entre l'objectif affiché de pouvoir mener une négociation internationale en français et la référence à un niveau B1, niveau intermédiaire qui vise plus la pratique de la langue dans des situations de la vie courante que sur son utilisation dans un cadre professionnel.

PARTIE III – CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS

Le bilan du programme Europe est contrasté : on peut aussi bien souligner que la formation de quelque 60 000 diplomates fonctionnaires n'a en rien freiné l'irrésistible déclin de l'usage du français dans les instances européennes, mais on peut également se féliciter de voir l'OIF mener à bien un programme de cette ampleur dans les nouveaux pays de l'Union européenne qui ne constituent pas sa zone d'influence habituelle. L'importance politique de ce programme interdit toute interruption brutale, sauf à prendre le risque d'une perte sérieuse de crédibilité. Si ce programme a des points forts qu'il faut valoriser, il présente aussi des points faibles qui méritent correction : rien ne serait pire qu'un scénario au fil de l'eau. Il importe donc de définir maintenant des pistes de travail en vue d'une nécessaire refondation du programme. Les recommandations qui suivent constituent un ensemble cohérent de propositions : elles sont formalisées *in fine* sous la forme d'un schéma stratégique qui esquisse une organisation rationnelle du programme dans ses différentes composantes, avec une hiérarchisation des priorités et des publics cibles. Ce schéma stratégique qui vise à valoriser les pôles d'influence francophone en Europe peut se développer dans le cadre actuel – le français dans la diplomatie et dans la fonction publique internationale –, ouvert à l'ensemble des pays membres de l'OIF.

3.1 Reformuler les objectifs stratégiques

3.1.1 *Le programme n'a pas atteint son objectif... mais il lui était impossible de le faire en l'état*

Le programme a globalement échoué dans son objectif de renforcement de l'usage du français dans les institutions européennes. Une véritable réflexion stratégique engagée lors de la multilatéralisation du PPAF en 2002 aurait pu, éventuellement, éviter cet échec. Le recours, comme on a pu le faire ici, à des modèles démo et socio-linguistiques aurait montré que le programme ne pouvait pas, tel qu'il était conçu, parvenir à ses fins.

Faute de quoi, on a reproduit les schémas antérieurs, sans entrer véritablement dans une logique de programme : la définition des publics cibles a varié, les périmètres géographiques aussi, et on n'a jamais dit combien de personnes on voulait former, ni à quel niveau, ni en combien de temps. Ce faisant, on a développé une politique de l'offre qui a recueilli d'autant plus de succès que le coût était faible et qu'elle dégageait les États d'une partie de leurs responsabilités en matière de formation de leurs cadres. Politiquement, chacun y a trouvé son compte : l'OIF offrait ainsi aux nouveaux pays une action les concernant directement, les États co-fondateurs en jouant le jeu du multilatéral bénéficiaient d'une image positive. Quant aux États bénéficiaires, ils ont vu dans ce programme un effet naturel de leur adhésion à l'OIF et une manière de conforter leur intégration européenne.

3.1.2 *Renforcer l'influence de la Francophonie politique*

Faute de pouvoir agir sur les déterminants de l'usage, le programme ne parviendra pas plus à ses fins dans le futur qu'il n'a pu le faire dans le passé. Il importe donc d'en modifier les objectifs afin de les mettre en adéquation avec ceux poursuivis par les bénéficiaires.

L'évaluation a montré l'existence d'une forte demande d'acculturation européenne en français. Celle-ci s'exprime tant par les bénéficiaires (à titre aussi bien professionnel que personnel) que par les États (et plus particulièrement en prévision de leur présidence du Conseil). Cette demande porte sur un réel désir de mieux comprendre le fonctionnement des institutions européennes et, plus généralement, d'entendre les points de vue francophones sur la construction européenne ainsi que sur les grands sujets de débats qui animent l'Union.

Exposer et promouvoir les points de vue francophones dans les débats européens pourrait devenir le nouvel objectif général du programme. Il aurait ainsi comme objectif plus stratégique de renforcer l'influence de la Francophonie dans sa dimension politique⁶⁶.

3.2 Ouvrir le programme à l'ensemble des pays de l'OIF

Le programme pourrait être largement ouvert :

- en priorité, aux pays européens membres ou observateurs de l'OIF ;
- aux autres pays OIF non européens. Ces pays sont tous en relation plus ou moins étroites avec l'Union et donc, à ce titre, intéressés par les débats européens qui les concernent⁶⁷. Réciproquement, le programme doit fournir aussi l'occasion aux diplomates et hauts-fonctionnaires ressortissants de ces pays non européens d'exprimer leur point de vue dans les débats européens ;
- accessoirement, aux pays membres de l'Union mais non OIF, surtout dans le cadre de la préparation des présidences de l'UE.

3.3 Reformater le dispositif

Pour répondre à l'objectif général tout en conservant une dimension linguistique, le programme devrait pouvoir offrir à ses bénéficiaires :

- des séminaires thématiques sur la construction et les politiques européennes (sur un modèle proche, voire identique, à celui du programme actuel et qui a assuré son succès). Ces séminaires devront impérativement se dérouler en français et être programmés sur la longue période (12 à 24 mois). Le niveau de français requis pour participer au séminaire devra être

⁶⁶ C'est cette dimension politique de la Francophonie et de l'OIF en particulier que le président de la République française invitait à renforcer lors de son allocution à l'occasion de la journée internationale de la Francophonie en mars 2010.

⁶⁷ Faut-il rappeler que l'Europe contribue, à elle seule, à plus de la moitié de l'APD mondiale (54 milliards d'euros en 2010) ?

clairement mentionné. Les agents intéressés, mais dont le niveau de maîtrise de la langue française est insuffisant, seront conviés à suivre des cours de perfectionnement dispensés par les opérateurs mobilisés dans l'actuel programme⁶⁸. L'objectif opérationnel serait ainsi d'associer étroitement parcours linguistique et parcours thématique. Les séminaires thématiques se tenant dans les pays OIF européens devront, autant que possible et selon les sujets, réserver une place à l'expression des points de vue des autres pays OIF (européens ou non)⁶⁹;

- des formations linguistiques au bénéfice :
 - des agents préparant les concours (EPSO) des institutions de l'Union européenne (dispensées par l'ENA-CEES) ;
 - des diplomates et personnels des RP auprès de l'UE (dispensées par l'Alliance française de Bruxelles-Europe).
- des formations académiques (qui pourraient prendre la forme de chaires OIF à l'instar de celle existant à la DAW ou de la chaire Total à Bruges). Face à des formations universitaires souvent dispensées en anglais, il s'agit de favoriser, par le biais d'un plurilinguisme organisé, une acculturation européenne en français et la présence d'une expertise francophone de haut niveau dans les études européennes.

Par ailleurs, les séjours linguistiques en France et en Belgique de hautes personnalités sont à maintenir dans la mesure où ils participent de la stratégie d'influence de l'OIF en Europe. La formule pourrait faire l'objet d'aménagements pédagogiques et organisationnels.

En revanche, il n'y a pas lieu de reconduire les opérations qui n'ont pas fait la preuve de leur efficacité (ex. le plan capitales, la veille juridique, aujourd'hui abandonnée), ou qui relèvent d'autres financements. Ce programme ne doit pas servir de fonds de concours à l'édition, ni d'aide aux médias, sauf s'il s'agit de projets qui contribuent directement aux objectifs visés.

⁶⁸ Les agents intéressés par les séminaires mais n'ayant aucune connaissance en français seront invités à suivre préalablement des cours de niveau A1-A2 qui devront être financés principalement par les pays bénéficiaires (quand leur niveau de développement le leur permet).

⁶⁹ Exemples : inviter, pour un partage d'expérience, dans les séminaires « préparation à la présidence » des représentants francophones des pays de l'UE10+2 ayant récemment exercés cette fonction ; inviter, dans des séminaires se déroulant en Europe, des représentants des pays OIF non européens lorsque ces séminaires portent sur les politiques de l'UE qui les concernent.

3.4 Cibler en priorité des personnalités d'influence

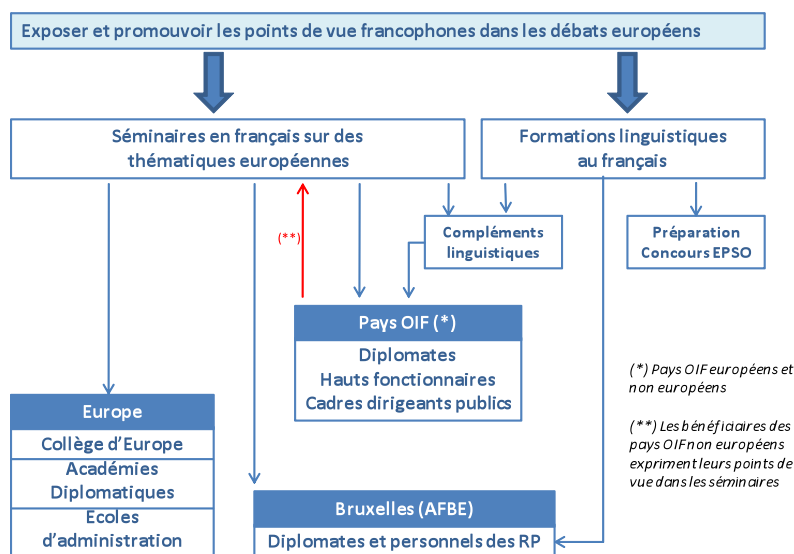
Toutes ces actions devraient bénéficier en priorité à des personnalités d'influence, actuelles ou futures (diplomates et personnels des RP auprès de l'UE, hauts fonctionnaires et cadres dirigeants du secteur public, auditeurs dans les académies diplomatiques et les écoles d'administration, étudiants du Collège d'Europe...).

Il importe ainsi de renforcer le soutien apporté aux écoles nationales d'administration, aux académies diplomatiques ou encore au Collège d'Europe, qui en proposant des cours de français ou en français, contribuent à l'émergence d'un public de décideurs francophones, et enfin l'Alliance française Bruxelles-Europe, qui occupe une position stratégique privilégiée et développe une offre de formation bien ciblée par rapport aux fonctionnaires en poste à Bruxelles au titre des institutions européennes, des RP ou des ambassades. L'appui de l'OIF doit permettre à ces institutions de faire face à une situation tendue pour le français dans le contexte institutionnel et universitaire européen. Ce sont des lieux stratégiques de première importance dans lesquels il convient de pérenniser des positions difficilement acquises et encore incertaines.

Ces bénéficiaires devraient pouvoir rejoindre un réseau, à l'exemple des clubs francophones qui existent dans certaines écoles d'administration ou au collège d'Europe (rencontres, forum international, conférences, infolettre...). L'analyse des minorités linguistiques montre que la mise en réseau d'entités dispersées amène les locuteurs à se comporter en tant que membres d'une collectivité distincte et active dans un contexte intergroupes. La multilatéralisation du programme a sans doute apporté une dimension supplémentaire et favorisé la conscience critique d'une différence collective. Si le réseau peut renforcer le capital social des bénéficiaires individuels, il serait pour l'OIF une manière de renforcer son capital politique et son influence.

Figure 14 : Nouvelle architecture du programme

Une nouvelle architecture du programme



3.5 Repenser le dispositif de gouvernance du programme

Le reformatage du programme Europe devrait s'accompagner d'une redéfinition des instruments de gouvernance

Le statut du *comité d'orientation* gagnerait à être précisé, ainsi que sa composition et sa fonction. Rassemblant l'ensemble des parties prenantes (OIF, pays co-fondateurs, pays bénéficiaires), il devrait être un lieu d'échanges, de concertation et de réflexion sur la mise en œuvre du programme et ses évolutions dans une vision d'ensemble (et stratégique) de la francophonie.

Pour assurer un traitement des dossiers plus transparent et plus réactif, un *comité technique* de pilotage pourrait être mis en place qui examinerait les plans de formation, veillerait à la cohésion des dispositifs et à leur simplification. Ce comité, qui devrait réunir les différents services concernés et s'assurer éventuellement le concours ponctuel ou permanent d'experts extérieurs, serait une émanation du comité d'orientation du programme, auquel il rendrait compte annuellement de son travail. Il serait l'interlocuteur naturel des comités de coordination nationaux.

La création de ces structures, la première plus politique, la seconde plus technique - qui doivent rester légères et stables - offrirait une possibilité de suivi, de régulation et de contrôle tant stratégique qu'opérationnelle (pédagogique et financière). Elles pourraient émettre en direction des instances délibérantes des propositions en vue d'améliorer le programme et de contribuer à sa dynamique. Le comité d'orientation peut être un lieu de coordination des différentes actions entreprises dans le cadre de l'OIF et à titre bilatéral dans les pays ne relevant pas du programme. Par delà l'intérêt de l'information mutuelle, il s'agit aussi de se donner les moyens d'être proactifs, en anticipant les évolutions d'un champ géopolitique dont la mutation est loin d'être achevée.

Dans cette perspective, le rôle des *memoranda* doit être revu. La mise en perspective des objectifs généraux de l'OIF, qui découlent de la politique de l'organisation multilatérale, et des objectifs spécifiques des États, modulables en fonction des situations nationales, pourrait s'effectuer dans le cadre de la négociation de *memoranda* rénovés. Le *memorandum* doit devenir autre chose qu'un imprimé à compléter, mais un instrument de programmation, ce qui oblige à un exercice de concertation avec les bénéficiaires. Il conviendrait en particulier de leur donner :

- plus de cohérence et de consistance en regroupant l'ensemble des actions qui sont prévues sur la période programmée ;
- plus de souplesse dans l'exécution⁷⁰ mais à la souplesse doit correspondre une exigence de rigueur qui doit se traduire par le respect des engagements et des procédures ;
- plus de lisibilité en faisant de cet acte juridiquement flou un accord solennel⁷¹ .

Ce nouveau dispositif devrait susciter une meilleure implication de chacun des partenaires, à partir d'une réflexion commune sur les usages et les utilités du français, sur la complémentarité des

⁷⁰ Par exemple, le droit à 5 séjours d'immersion d'une semaine par an pourrait être redéfini en un crédit de 15 semaines sur l'ensemble des trois années, à gérer selon l'état des besoins et un calendrier à définir d'accord parties.

⁷¹ Les *memoranda* devraient être signés pour l'OIF au plus haut niveau (secrétaire général ou administrateur), les signatures pouvant se faire à Paris, au siège de l'organisation.

politiques linguistiques engagées, sur les stratégies développées⁷². L'adhésion volontaire à ce programme d'influence et à ce dispositif devrait faire passer les bénéficiaires du statut de consommateur à celui d'acteur, voire de démultiplicateur de la Francophonie.

⁷² On peut aussi en attendre un meilleur suivi des recommandations du *Vade-mecum* et la signature de nouveaux pactes linguistiques.

SIGLES & ACRONYMES

AFBE	Alliance française Bruxelles-Europe
AIF	Agence internationale de la francophonie
AUF	Agence universitaire de la francophonie
CAD	Comité d'aide au développement
CEES	Centre des études européennes de Strasbourg
CECR	Cadre européen commun de référence pour les langues du Conseil de l'Europe
CELF	Centre européen de langue française - Bruxelles
CELV	Centre européen pour les langues vivantes de Graz (Conseil de l'Europe)
CREDIF	Centre de recherche et d'études pour la diffusion du français
CFB	Communauté française de Belgique
DALF	Diplôme approfondi de langue française
DAW	Diplomatische Akademie Wien / Académie diplomatique de Vienne
DGLFLF	Délégation générale à la langue française et aux langues de France
DGMDP	Direction générale de la mondialisation, du développement et des partenariats
DGRCST	Direction générale des relations culturelles, scientifiques et techniques
DGT	Direction générale de la traduction
DLC	Direction langue française, diversité culturelle et linguistique
DME	Didacticiels & modélisation économiques
ENA	École nationale d'administration
EPSO	European Personnel Selection Office / Office européen de sélection du personnel
FLE	Français langue étrangère
IE	Institutions européennes
IEAP	Institut européen d'administration publique de Maastricht
IEE-ULB	Institut d'études européennes de l'Université libre de Bruxelles
KSAP	Krajowa Szkoła Administracji Publicznej / École nationale d'administration publique de Varsovie
MAE(E)	Ministère des Affaires étrangères (et européennes) France
OCDE	Organisation de coopération et de développement économique
OIF	Organisation internationale de la Francophonie
PECO	Pays d'Europe centrale et orientale
PPAF	Plan pluriannuel d'action pour le français
RP	Représentation permanente
SAF	Service des Affaires francophones
TCF	Test de connaissance du français
TdR	Termes de référence
UE	Union européenne
UE10+2	États ayant rejoint l'UE entre 2004 et 2010
WBI	Wallonie-Bruxelles international

ANNEXE A – TERMES DE REFERENCE

Évaluation externe du Programme « le français dans l'Union européenne », dit programme Europe

Maître d'ouvrage

Organisation internationale de Francophonie
13, quai André Citroën
75015 Paris France

A.1. Introduction

L'Agence intergouvernementale de la Francophonie s'était engagée à la demande de ses Chefs d'Etat et de gouvernements, lors du Sommet d'Hanoï (1997), dans la mise en œuvre d'un « *Plan d'urgence en faveur du français dans les grandes organisations internationales* », qui comprenait un volet, alors modeste, consacré à l'Union européenne.

Faisant suite à cette volonté des instances francophones de lutter contre l'érosion de l'usage du français dans les Institutions européennes, et en marge de la Conférence ministérielle des pays francophones (janvier 2002), un « *Plan pluriannuel d'action pour le français en préparation de l'élargissement de l'Union européenne* » est signé par M. Charles Josselin, ministre délégué à la Coopération et à la Francophonie (République française), M. Hervé Hasquin, ministre-président de la Communauté française de Belgique, chargé des Relations internationales, Mme Erna Hennicot-Schoepges, ministre de la Culture, de l'Enseignement supérieur et de la Recherche (Grand-Duché de Luxembourg) et M. Roger Dehaybe, administrateur général de l'Agence intergouvernementale de la Francophonie, en présence de M. Boutros Boutros-Ghali, Secrétaire général de l'Organisation internationale de la Francophonie.

A.2 Présentation du Programme Europe dans le temps

2.1 *Epoque 1 : le plan pluriannuel d'action pour le français en préparation à l'élargissement de l'Union européenne et la programmation 2002-2003*

L'accord signé par le multilatéral et les trois bilatéraux consistait dans un instrument de politique linguistique à vocation de promotion du français (mais aussi d'autres langues) dans le milieu de l'expertise communautaire, conçu comme relevant des Etats candidats à l'UE (diplomates et fonctionnaires), mais aussi des fonctionnaires des Institutions européennes *stricto sensu*, y compris ceux linguistes (interprètes et traducteurs)

Outre un descriptif des actions déjà réalisées par les partenaires (telles qu'évoquées plus haut), ce plan pluriannuel comportait quatre volets :

- 1° formation en français pour des diplomates, fonctionnaires et agents des pays candidats à l'adhésion, qui travaillent en liaison avec les institutions de l'Union européenne et qui sont chargés de l'application et de la mise en œuvre de l'acquis communautaire, ainsi que des fonctionnaires des Institutions européennes (administrateurs, interprètes et traducteurs) ;
- 2° formation des interprètes francophones des pays candidats à l'adhésion et formation aux langues de ces pays des interprètes de langue française des Institutions de l'Union européenne, en liaison notamment avec le Service commun interprétation-conférence (SCIC) de l'UE et le service d'interprétation du Parlement européen ;
- 3° formation de traducteurs francophones des institutions de l'UE aux langues des pays candidats à l'adhésion et formation au français de traducteurs de ces pays, en liaison avec les services de traduction de la Commission européenne, du Conseil de l'UE, de la Cour de justice et du Parlement européen ;
- 4° développement des technologies de l'information et de la communication pour favoriser l'usage du français comme langue de travail des institutions de l'UE. Plusieurs outils performants doivent ainsi être mis à la disposition des fonctionnaires de l'Union européenne, dont un correcteur orthographique et un logiciel en ligne d'aide à la rédaction en français.

La mise en oeuvre opérationnel de ce plan va tarder à se mettre en place pour des raisons touchant au retard dans l'affectation d'un agent chargé spécifiquement de cette mission.

Dans la programmation 2002-2003 de l'AIF, apparaît ainsi simplement la référence à une activité du projet « *Environnement francophone* », elle-même inscrite au sein du programme « *le français dans la vie internationale* », et intitulée : « *Plan pluriannuel d'actions pour le français en préparation de l'élargissement de l'Union européenne* ».

Mais, c'est finalement à partir du 1er mai 2003 et de l'affectation d'un agent chargé de ce dossier, qu'un nouveau projet « *Le français dans l'Union européenne* » est inscrit en titre.

Cet intitulé renvoie à un champ plus large que celui du plan pluriannuel, limité lui aux seuls dix pays candidats à l'Union européenne.

2.2 *Epoque 2 : « le français dans les institutions de l'UE » dans la programmation biennale 2004-2005*

Dans la programmation suivante 2004-2005, l'intulé est à nouveau modifié et le projet devient : « *Le français dans les institutions de l'Union européenne* ».

Le projet entend promouvoir, au sein des institutions de l'Union européenne et du Conseil de l'Europe, l'usage de la langue française dans tous les champs et sur tous les supports de communication. La cible géographique initiale était les seuls pays en voie d'adhésion (les Dix), mais il est apparu, sur information des représentations permanentes des pays francophones, qu'une extension aux pays déjà membres de l'Union (les Quinze) s'imposait, en raison d'une inquiétante dégradation de la fréquence d'utilisation du français par les négociateurs de ces délégations.

Les quatre signataires du Plan s'accordent, dans les comités d'orientations annuels du projet, pour qu'une attention particulière soit portée à certains pays pour des raisons diverses, mais précisément

définies : alliance stratégique avec l'espace germanophone majoritaire en Europe (Autriche, Allemagne), proximité linguistique des langues latines (Espagne, Italie, Portugal, Roumanie) ou appartenance à la Francophonie institutionnelle (Bulgarie, Pologne, Slovaquie, Slovénie, République tchèque et Lituanie).

D'un point de vue institutionnel, il est mentionné qu'une attention particulière doit aussi être portée aux institutions où le français se trouve particulièrement en difficulté (Commission, Conseil européen, Comité économique et social et Comité des régions, Agences) et à celles où il est encore en position de force (Cour des comptes, Cour de Justice des Communautés européennes, Cour des Droits de l'Homme, tribunal d'instance).

Il est à noter que cette dernière orientation ne sera pas retenue par les Etats co-fondateurs du Plan, qui estimeront qu'elle allait dans le sens d'une substitution inopportune (la formation des fonctionnaires européens relevant de la responsabilité de l'Union européenne et non de l'AIF).

De manière plus précise, il est fait référence au fait que le projet « *Le français dans les institutions de l'Union européenne* » doit cibler les fonctionnaires européens de niveaux hiérarchiques décisionnels et les conseillers en poste dans les représentations permanentes.

De la même manière et selon les mêmes arguments, le ciblage des hauts fonctionnaires européens n'a pas été retenu par les Etats co-fondateurs du plan.

2.3 Epoque 3 : « le français dans l'Union européenne » dans la programmation quadriennale 2006-2009

La programmation 2006-2009 de l'Organisation internationale de la Francophonie (OIF), seule instance de la Francophonie institutionnelle depuis la réforme de décembre 2005 qui a entérinée la disparition de l'AIF et son intégration à l'OIF, comprend un programme en titre intitulé (à nouveau, comme à son origine) : « *Le français dans l'Union européenne* ». Il s'inscrit dans un objectif plus large intitulé « *Accroître l'usage de la langue française dans les institutions et les organisations multilatérales* ».

La reprise de l'intitulé initial « ... dans l'Union européenne » prend manifestement en compte l'orientation arrêtée de ne pas traiter les fonctionnaires des Institutions européennes *stricto sensu*, mais bien ceux des Etats (il s'agit d'une inflexion actée par rapport aux termes du plan).

Les publics visés sont les décideurs politiques (membres des gouvernements), les hauts fonctionnaires (ambassadeurs, représentants permanents et chefs de service), les diplomates des ministères des Affaires étrangères et européennes et les fonctionnaires en poste dans les capitales et chargés de participer aux réunions des groupes de travail ou de préparer les dossiers sur place, les conseillers des représentations permanentes et des missions, les étudiants de certaines institutions spécialisées (Collège d'Europe et Académie diplomatique de Vienne), les fonctionnaires en formation dans les écoles et instituts nationaux ou européens d'administration publique et dans les instituts ou académies diplomatiques, les parlementaires et les experts gouvernementaux.

L'objectif est qu'ils comprennent le français dans leurs contacts avec les francophones et à plus long terme qu'ils puissent exprimer la position de leur Etat et participer aux débats dans le cadre de leurs fonctions. Il est aussi attendu qu'ils soient exposés à des points de vue francophones et participent à

des opérations d'échange d'expertise et d'expérience afin de se familiariser avec les positions francophones.

Pour ce qui est des écoles et instituts nationaux et européens d'administration publique et des instituts et académies diplomatiques, il s'agit aussi que la visibilité du français soit renforcée dans l'environnement graphique et de publications (y compris numériques).

A ces fins, l'OIF met à disposition des Etats bénéficiaires des activités de formation linguistique collectives et individuelles, contribue, au besoin, au développement et à la diffusion des outils pédagogiques et méthodologiques (manuel de français des relations européennes, logiciels de correction du français, émission didactique sur TV5, etc.), organise des séminaires, des sessions, des rencontres de concertation et assure la production, le partage et la diffusion d'informations en français (accès à des revues professionnelles en ligne, etc.), finance des opérations de traduction ou de conception de documents en français.

Par rapport à la programmation précédente, la priorité affichée est de consolider les plans nationaux de formation à la langue française, déclinés dans les capitales, et les projets d'établissement, déclinés dans les ENA, instituts diplomatiques, Collège d'Europe, plutôt que d'élargir l'action à d'autres pays ou institutions.

À l'horizon 2009, l'OIF souhaite avoir contribué notamment à l'établissement de plans nationaux de formation en français, à l'organisation de sessions de formation en langue française pour les bénéficiaires visés, à la certification en français des candidats formés et à la mise en place d'un suivi de l'usage de la langue française dans les organisations internationales, via la création de son « observatoire du français ».

Il est à noter qu'une double évolution s'est faite jour au cours de l'exercice et à la demande des instances francophones cette fois (et non du comité d'orientation, qui réunit désormais Etats cofondateurs du plan et Etats bénéficiaires, soit 23 Etats et gouvernements) : d'une part, les pays membres de l'Union européenne, mais non membres de l'OIF, ont été peu à peu exclus du champ du programme (germanophones, comme romanophones, et ex-membres des Quinze : Allemagne, Espagne, Italie, Portugal, etc.) ; et, de l'autre, des pays membres de l'OIF, mais non membres de l'Union européenne (Croatie, Andorre, Moldavie, etc.), voire non situés sur le continent européen (Arménie), se sont vus intégrés parmi les bénéficiaires du plan à leur demande expresse. Par ailleurs, des voix de représentants d'Etats se sont faites entendre, dans plusieurs enceintes francophones (Commission de coopération et de programmation, commission d'administration et des finances, conseil permanent de la francophonie), afin que des pays membres de l'OIF, dont le français n'est pas la langue officielle, puissent devenir bénéficiaires d'un programme similaire, confirmant ainsi l'expression majoritaire exprimée lors du Sommet des chefs d'Etat et de gouvernement de Québec en 2008 de voir réserver le bénéfice de ce programme en priorité aux pays membres de l'Organisation.

2.4 Epoque 4 : Perspective du programme dans la programmation quadriennale 2010-2013 et synthèse

Le programme a fait l'objet de plusieurs réorientations politiques d'importance qui mettent en lumière les divers intitulés de champ : plan pluriannuel d'action pour le français en préparation à l'élargissement de l'Union européenne, le français dans les Institutions européennes, le français dans l'Union européenne, le français dans la diplomatie et fonction publique d'Etat. Les pays bénéficiaires ont changé en nombre et en nature, passant successivement de ceux de l'élargissement de 2004 (soit 10), à ceux de l'Union européenne sans exclusion (soit 25 en 2005, puis 27 en 2007), à ceux européens. Une évaluation de l'action menée et des résultats obtenus au regard des objectifs fixés est apparue à ce stade nécessaire pour répondre au souhait réitéré des Instances et pour éclairer les décisions qui devront être prises dans le cadre de la mise en œuvre de la prochaine programmation 2010-2013.

A.3 Pilotage et gestion du programme

3.1 Pilotage du programme

La gouvernance du programme comprend :

- dans un premier temps (2002-2007), un *Comité d'orientation* constitué des représentants des Etats et gouvernements signataires du Plan et de l'OIF. Il joue, auprès de l'Administrateur un rôle de conseil chargé, entre autres missions, de dégager les orientations spécifiques du Programme. Il se réunit au moins une fois dans l'année ;
- dans un second temps (2008-2009), un *Comité d'orientation* constitué des représentants des Etats et gouvernements signataires du Plan et de ceux des Etats bénéficiaires (soit une vingtaine d'Etats), qui remplissent la même mission.

3.2 Gestion opérationnelle

Le programme est mis en œuvre sur la base d'un *vademecum*, qui définit le cadre politique, stratégique et technique du programme, auquel répondent annuellement des plans et projets de besoins formulés par les Etats, institutions (ENA, instituts diplomatiques, Collège d'Europe, etc.) et associations ou médias (TV5, EurActiv) bénéficiaires.

Les plans et projets sont adressés à l'OIF au mois de novembre au terme d'une concertation locale (dans les capitales concernées) entre les Etats bénéficiaires et les représentants des Etats fondateurs, puis étudiés pour conformité aux objectifs de l'OIF par le responsable du programme et son équipe.

A noter, qu'aux débuts, les plans étaient établis par les représentants français dans la capitale (conseillers culturels et attachés linguistiques) en concertation avec les représentants des Etats bénéficiaires, puis plus tard par les mêmes conseillers et attachés français, en concertation avec les délégués de la CFB et les représentants du Grand-duché de Luxembourg, puis plus récemment encore (2008), par les représentants des Etats bénéficiaires, qui expriment désormais seuls leurs

besoins (dans les plans nationaux de formation annuellement présentés et les Comités d'orientation élargis).

A noter encore, que les Etats bénéficiaires ont été progressivement amenés (à compter de 2005) à conclure des cadres politiques de coopération, par le truchement de memoranda triannuels, signés dans les capitales par le ministre des Affaires étrangères et les ambassadeurs de France, les délégués de la CFB ou les ambassadeurs de Belgique et co-signés à Paris par le Secrétaire général de l'OIF et à Luxembourg par le directeur général de la Culture.

Les Etats présentant des plans, mais n'ayant pas conclu de memorandum sont ainsi devenus de plus en plus minoritaires (3 sur 20 en 2009).

3.3 Modalités de mise en œuvre

➤ Octroi de subventions

Au terme de navettes numériques entre les représentants des pays bénéficiaires et l'OIF, un courrier accompagnant le plan ou le projet définitif est adressé à l'OIF, qui émet un protocole en deux exemplaires au montant de la subvention et à la signature du partenaire prestataire.

À réception en retour d'un des deux exemplaires signés par l'ordonnateur du partenaire prestataire, un ordre de paiement est établi par l'assistante de gestion et les services financiers de l'OIF verse le montant de la première tranche. La seconde et/ou la troisième tranche étant versée/s conformément au règlement financier sur envoi des pièces justificatives, puis du rapport comptable détaillé.

3.4 Ressources et activités du programme

Le budget du programme a évolué au fil des années.

Nous nous baserons sur le budget engagé sous protocole annuellement afin de demeurer au plus près de sa réalité :

2002 : 70 000 €	2005 : 1 230 000 €	2008 : 2 267 000 €
2003 : 230 000 €	2006 : 2 081 000 €	2009 : 2 400 000 €
2004 : 1 560 000 €	2007 : 2 110 000 €	

Cette évolution à la hausse est consécutive à l'accroissement du nombre de pays bénéficiaires, année après année : de trois à plus de vingt.

A noter que l'essentiel du budget repose sur des fonds fléchés majoritairement français, et, dans une moindre mesure, de la CFB et du Grand-duché de Luxembourg.

A.4 L'évaluation

4.1 Objectifs

Plusieurs États membre sont formellement appelé à une évaluation externe du programme.

L'évaluation devra ainsi dresser un portrait de la situation, quant à conception, à la gestion, à l'administration et au suivi du programme, en ce qui concerne les activités réalisées et en ce qui a trait à la mise en œuvre de ses différents volets sur le terrain, en ses différents partenariats et lieux institutionnels. Les résultats et les impacts politiques et linguistiques du programme seront questionnés au regard de ses objectifs.

En l'absence d'inflexions sollicitées par les États bénéficiaires réunis dans le cadre du comité d'orientation du programme le 8 juin 2009, l'évaluation devra également présenter des recommandations claires et découlant directement de la synthèse des témoignages recueillis, en vue, s'il y a lieu, d'une éventuelle amélioration de sa performance, mais dans le respect des souhaits de ses États bénéficiaires et plus globalement des objectifs que l'Organisation se sera fixée dans le cadre de sa programmation 2010-2013.

L'examen devra donc porter sur :

- la pertinence du programme au cours de la période 2002-2009 en vérifiant s'il a su constituer une réponse adéquate aux besoins des États cibles ;
- la valeur du programme par rapport aux résultats atteints en fonction des attentes initiales exprimées par les États co-fondateurs, par ceux bénéficiaires et par l'OIF, elle-même ;
- la cohérence du programme en sa conception, en sa mise en œuvre, en ses inflexions et en son suivi ;
- l'efficience du programme en ce qui a trait :
 - aux modalités de gestion du programme ;
 - aux ressources humaines mises à la disposition pour en assurer sa gestion ;
 - aux ressources budgétaires mises à la disposition ;
 - à l'évolution des objectifs et du champ du programme ;
 - aux lignes stratégiques et aux enjeux définis dans le *vademecum* ;
 - au suivi du programme et des opérations.
- l'efficacité atteinte en fonction :
 - des bénéficiaires concernés par ces opérations ;
 - du degré de satisfaction des États bénéficiaires, en tant que réponse au besoin par eux exprimé ;
 - de l'observation d'effets politiques, linguistiques et de compétences communautaires induits et directement imputables au programme ;

- de l'adéquation entre les résultats obtenus et les objectifs initialement fixés et redéfinis aux différentes étapes.
- la visibilité de l'OIF et du programme dans les pays bénéficiaires ;
- l'impact du programme en matière de conséquences à court, à moyen et long termes ;
- la viabilité du programme dans le contexte international et interne à l'OIF, tel qu'il a évolué.

À titre illustratif, des exemples de questions d'évaluation en fonction des enjeux énoncés ci-dessus sont présentés à l'annexe A.

4.2 Le champ de l'évaluation

➤ La période

L'évaluation portera sur la période 2003-2009 durant laquelle :

- des centaines d'opérations ont été financées pour des dizaines de milliers de bénéficiaires ;
- des lignes stratégiques et des déclinaisons tactiques ont été progressivement pensées et mises en œuvre ;
- les objectifs du programme, son champ d'intervention (géographique ou institutionnel) et son mode de fonctionnement (responsabilisation accrue des États bénéficiaires) ont évolué.

➤ Le champ géographique et institutionnel

L'évaluation portera sur la zone géographique des pays d'Europe centrale, balte et orientale, dans laquelle le programme est intervenu au cours de la période 2003 à 2009, en prenant soin de distinguer : l'action à Bruxelles, notamment celle ciblée sur les représentations permanentes, et celle dans les capitales des États bénéficiaires, notamment à destination des administrations centrales (plus marginalement territoriales) et des ENA, Collège d'Europe et Instituts et académies diplomatiques.

➤ Les parties prenantes

En plus de travailler avec le responsable de programme et son équipe, les prestataires devront impérativement consulter un panel des différents acteurs ou groupes d'acteurs, institutionnels, associés à la mise en œuvre des projets, et en particulier :

d'une part, les représentants des États bénéficiaires, à savoir :

- trois représentants permanents auprès de l'Union européenne (Croatie, Chypre, Lituanie) et cinq correspondants nationaux des États bénéficiaires auprès de l'Organisation (Bulgarie, Roumanie, Grèce, Andorre, Moldavie) ;
- cinq ambassadeurs de ces États en France (République tchèque, Slovaquie, Lettonie, Hongrie, Pologne) ;

- trois coordonnateurs-pays ou français des plans nationaux dans les capitales (Chypre, Lituanie, Hongrie) ;
- trois directeurs des ENA, instituts et académies diplomatiques (IEAP de Maastricht, KSAP polonaise, Collège d'Europe de Bruges) ;
- trois coordonnateurs des projets d'établissement de ces mêmes établissements (Académie diplomatie croate, Institut diplomatique bulgare, diplomatische akademie Wien) ;
- un panel de décideurs, hauts fonctionnaires, fonctionnaires, parlementaires, journalistes et étudiants, directement bénéficiaires des différents types d'opérations (dont certains à Bruxelles et les autres dans les capitales).

D'autre part, les représentants des États co-fondateurs du plan, à savoir :

- le directeur-adjoint de Wallonie-Bruxelles international (ex-Commissariat général aux correspondants français (ministère des Affaires étrangères) ;
- le sous-directeur du français (ministère français des Affaires étrangères) et son équipe (bureau du multilinguisme) ;
- le délégué général à la langue française et aux langues de France (ministère français de la Culture et de la Communication) ;
- relations internationales de la Communauté française de Belgique) ;
- le directeur de la Culture (ministère de la Culture du Grand-duché de Luxembourg) ou son représentant auprès de l'ambassade du Grand-duché en France ;

Les hauts cadres de l'OIF et des opérateurs francophones multilatéraux impliqués, à savoir :

- le chef de la division de la langue française et des langues partenaires ;
- le directeur de la direction de la langue française, de la diversité culturelle et linguistique ;
- la représentante permanente du Secrétaire général de l'OIF auprès de l'Union Européenne ;
- les responsables, chacun en leur titre, de TV5, de l'APF, de l'AUF, de FFA ;

A.5. La mise en œuvre de l'étude d'évaluation

5.1. Informations générales et éléments méthodologiques à intégrer

L'équipe d'évaluation aura à définir et proposer l'approche méthodologique la plus à même de donner une réponse satisfaisante au présent cahier des charges, ainsi qu'aux questions évaluatives présentées en annexe. Il est entendu que la méthodologie proposée sera discutée à nouveau et finalisée lors d'une réunion entre l'équipe d'évaluation sélectionnée et le comité de pilotage de l'évaluation.

Il est suggéré que les questions évaluatives proposées soient déclinées en sous-questions, ce qui attesterait, d'une part, d'une bonne compréhension du contexte par l'équipe d'évaluation et, d'autre

part, d'un travail préalable à l'élaboration d'un référentiel. En effet, ces indications méthodologiques peuvent constituer un point de départ à la réflexion et une aide à la constitution d'indicateurs et de critères pertinents, permettant de répondre objectivement aux questions évaluatives proposées.

L'équipe d'évaluation pourra également recourir à des outils d'évaluation spécifiques (entretiens, enquête à critères multiples, situation d'observation d'opération, etc.), les éléments de méthode proposés dans ce cahier de charges n'ayant pas la prétention d'être exhaustifs.

Une grande rigueur méthodologique sera de mise. Ainsi la méthode devra prendre en compte aussi bien l'analyse globale du dispositif que les objectifs assignés à l'évaluation. Tout autre outil méthodologique pertinent pourra être proposé pour mener à bien cette évaluation en précisant, pour chacun, à quelle(s) question(s) il permettra d'apporter des réponses. La description de ces outils devra figurer dans l'offre.

5.2 La durée des travaux, les phases de l'évaluation, leur calendrier de réalisation et les livrables attendus

La durée des travaux d'évaluation doit s'échelonner sur une période n'excédant pas 5 mois suivant la signature du contrat avec les prestataires

Le début des travaux d'évaluation est provisoirement fixé à la date cible du **30 septembre 2010**

a) La phase de documentation et de structuration

La plupart du travail de cette phase sera dédiée à l'analyse et à l'étude des documents clés du programme. Sur la base de l'information recueillie, l'équipe d'évaluation devra :

- élaborer et valider un modèle logique du Programme. Pour ce faire, des entretiens avec l'équipe du programme devront être menés, et les documents portant sur les stratégies, les acteurs et les moyens mobilisés devront être consultés. Le modèle logique permettra aux évaluateurs d'identifier et de comprendre les intentions, les inflexions et les actions mises en place dans le cadre du programme, mais aussi de définir des critères et indicateurs à partir desquels les effets et résultats du programme seront appréciés ;
- proposer une méthode adaptée de collecte de données et d'informations : données supplémentaires, entretiens, questionnaires, focus groupes, études de cas, etc. et expliciter comment ces données peuvent être croisées afin de leur donner un sens ;
- procéder à une analyse documentaire de quelques opérations sectorielles ou plans nationaux ou projets d'établissement afin d'identifier les points les plus significatifs à approfondir, ainsi que les acteurs à rencontrer sur le terrain ;
- proposer des méthodes d'analyse pour les informations et les données collectées, en exprimant leurs limites.

Cette phase sera validée par un premier rapport qui restituera de manière définitive la méthode d'évaluation qui sera employée par l'équipe d'évaluation lors de la phase de terrain. Celle-ci ne pourra commencer qu'une fois ce premier rapport validé par le comité de pilotage de l'évaluation.

b) La phase de terrain

L'équipe d'évaluation devra ensuite procéder aux travaux d'évaluation sur le terrain auprès des interlocuteurs précisés en page 14. Les évaluateurs seront appelés à effectuer différentes tâches :

- étude de l'évolution du programme au travers de ses bilans d'activité, schémas de présentation, procès-verbaux de réunions et rapports de mission. Quelques sources d'information disponibles sont présentées en annexe.
- conduite d'entretiens approfondis, individuels ou de groupe (classes) auprès des acteurs identifiés page 14.
- examen de quelques pays choisis en fonction de leur représentativité (comme mentionné en page 14) : pays à plans et projets importants, pays à plans de moyenne importance, pays de grande francophonie, pays de francophonie mineure.

Advenant certains changements importants d'ordre méthodologique au cours de cette phase, l'équipe d'évaluation sera appelée à les justifier auprès du comité de pilotage. De même, si le calendrier ne peut être respecté, il est indispensable d'en informer le comité de pilotage.

c) La phase finale d'analyse et de rédaction

Le rapport final répondra à chaque question d'évaluation validée lors de la première réunion avec le comité de pilotage, tout en intégrant un jugement de valeur sur les actions engagées par le programme. Une version préliminaire du rapport final devra être remise au comité de pilotage et au comité d'orientation du programme au plus tard à la date cible du **30 décembre 2010**. Les commentaires et suggestions du Comité de pilotage et du Comité d'orientation sur la version préliminaire du rapport final seront alors recueillis et consolidés avant d'être transmis à l'équipe d'évaluation.

La version finale du rapport devra être remise au plus tard à la date cible du **30 janvier 2011**.

Le rapport d'évaluation devra :

- être rédigé en français,
- comprendre un maximum de 50 pages (sans les annexes), présentant pour chaque question de l'évaluation :
 - la ou les conclusions détaillées ;
 - les informations collectées et traitées à l'appui des conclusions ;
 - la ou les recommandations détaillées, dans le but de promouvoir l'efficacité, la qualité ou l'efficience du programme, de réorienter ses objectifs ou de réallouer ses ressources. Elles devront être reliées aux conclusions de l'évaluation ;
 - Les conclusions et recommandations pour chaque question d'évaluation doivent être introduites par une courte synthèse sous forme d'encadré, le cas échéant ;

- les annexes (documents d'étape et d'analyse, etc.) ;
- un sommaire exécutif.

La formulation des recommandations

La partie de l'évaluation consacrée à la présentation des recommandations respectera les indications suivantes :

- les points analysés et les conclusions de l'analyse seront rappelés (problèmes repérés par l'évaluation, points forts et points faibles),
- les enjeux associés seront décrits (conséquences des problèmes sur le programme évalué, facteurs de succès et d'échecs, et raisons pour lesquelles il y a lieu d'intervenir),
- les recommandations qui en découlent seront articulées explicitement en présentant les pistes de modification du programme. Une recommandation qui ne serait articulée à aucune conclusion ou une conclusion qui ne serait associée à aucune recommandation ne serait pas recevable.

Tout rapport rendu au cours de l'étude, y compris le rapport final devra être formulé de manière claire pour les décideurs et non spécialistes.

L'équipe d'évaluation devra obligatoirement transmettre au comité de pilotage la totalité des informations brutes obtenues (comptes rendus des entretiens, études quantitatives...) au cours de l'exercice.

5.3 Rôles et responsabilités

a) Le commanditaire

L'Organisation Internationale de la Francophonie est le commanditaire de l'évaluation externe du Programme Europe.

En tant que maître d'ouvrage de cette évaluation, l'OIF constituera et présidera un Comité de pilotage afin de s'assurer, tout au long du processus, de la cohérence entre les dispositions et objectifs définis dans le présent cahier des charges et les travaux de l'équipe sélectionnée.

b) Le comité de pilotage

Au-delà de son rôle de suivi, le comité de pilotage devra :

- mettre à disposition toute l'information disponible concernant le programme ;
- faciliter le travail des évaluateurs lors de la phase terrain ;
- lire et commenter les documents à produire par l'équipe d'évaluation, ainsi que les rapports à rendre ;
- recueillir les commentaires et suggestions du Comité d'orientation du programme Europe portant sur la version préliminaire du rapport final de façon à les transmettre aux évaluateurs ;

- discuter, avec l'équipe d'évaluation, des recommandations découlant du travail d'évaluation, et se prononcer sur la qualité du rapport final ;
- organiser une réunion *ad hoc* pour la présentation des résultats de l'évaluation
- partager et diffuser les conclusions et recommandations de l'équipe d'évaluation.

c) Le prestataire de l'évaluation

L'équipe chargée de l'évaluation devra accomplir les tâches décrites ci-dessus par phase telles que précisées dans la proposition retenue et ajustée.

A.6 Dispositions diverses

6.1 *Clauses de confidentialité*

L'équipe chargée de l'évaluation s'engage à respecter les règles de discrétion professionnelle en vigueur, notamment en ce qui concerne le secret des entretiens réalisés au cours de l'étude.

6.2 *Compétences souhaitées de l'équipe soumissionnaire :*

- a) expérience attestée des membres de l'équipe en évaluation de programmes dans les domaines suivants :
 - les politiques linguistiques ;
 - la promotion du français à l'étranger et en particulier dans les zones où il n'est pas langue officielle ;
 - la coopération multilatérale internationale ;
- b) cohérence de l'équipe (complémentarité des membres et du projet de fonctionnement interne) ;
- c) les soumissionnaires ne devront pas se trouver en situation de conflit d'intérêt par rapport au programme évalué et devront préciser les liens contractuels qu'ils ont pu entretenir avec la Francophonie.

6.3 *Critères de sélection de la proposition :*

- a) Au niveau de la démarche d'évaluation : compréhension du contexte et des questions de l'évaluation et adéquation de la méthodologie proposée aux objectifs de l'étude ;
- b) Au niveau du programme de travail : définition des étapes de travail, modalités de collecte, d'analyse et d'élaboration des conclusions et recommandations, répartition des tâches et calendrier d'exécution ;
- c) Maîtrise incontestable du français, qualité rédactionnelle et clarté de la proposition d'intervention ;
- d) Appréciation de la demande budgétaire par rapport à la qualité attendue (rapport qualité/prix) ;
- e) Capacité à respecter un calendrier défini au plus juste.

- f) La présence d'un expert ressortissant de l'un des pays bénéficiaires (Europe centrale, orientale, balte ou des Balkans) constituerait un point d'intérêt pour l'Organisation.

A. Exemples de questions d'évaluation en fonction des enjeux

Enjeux	Questions et éléments d'information recherchés
Pertinence	☑ Au fil des ans, comment a évolué la commande des États co-fondateurs du Plan pluriannuel par rapport aux opérations mentionnées dans le texte 2002 ?
	☑ Au fil des ans, comment ont évolué les besoins des États bénéficiaires du programme Europe ?
	☑ Les champs d'intervention géographiques et institutionnels du programme Europe ont-ils été identifiés et suffisamment délimités ?
	☑ Ces champs d'intervention géographiques et institutionnels ont-ils été amenés à évoluer et si oui de quelle manière ?
	☑ Dans quelle mesure les champs et les modes d'intervention du programme correspondent-ils aux orientations et aux priorités du cadre stratégique décennal et de la programmation quadriennale ?
	☑ Quelle est la raison d'être du programme dans l'absolu ? Cette raison d'être est-elle toujours d'actualité et conforme aux orientations du Sommet de Québec 2008 ?
	☑ Dans quelle mesure les différents volets du programme répondent-ils aux besoins des bénéficiaires ?
	☑ Dans quelle mesure le programme s'intègre-t-il dans les pays concernés par le programme ?
	☑ Quelles ont été les motivations à l'origine de la mise en œuvre, surtout à partir de 2004-2005, de plans nationaux et de projets d'établissement visant le renforcement des capacités de travail en français de la diplomatie et de la Fonction publique dans le cadre du programme ?
	☑ Comment les différents volets et opérations du programme ont-ils été mis en œuvre ? Les différents volets et opérations mis en œuvre dans le cadre de cette priorité de la Mission A sont-ils bien articulés et complémentaires ? D'autres seraient-ils nécessaires ?
☑ Qui sont les principaux partenaires de l'OIF dans le cadre de l'orientation et de l'exécution du programme ? Quel est le mandat ou la mission de chacun des partenaires ? Comment l'intervention des partenaires est-elle complémentaire de celle de l'OIF ?	

Enjeux	Questions et éléments d'information recherchés
Cohérence	☑ Quelle est la nature de l'intervention du programme ?
	☑ Dans quelle mesure les opérations mises en œuvre dans le cadre du programme répondent-elles, en qualité et en quantité, aux objectifs poursuivis et priorités fixées par le programme ?
	☑ Dans quelle mesure les activités mises en œuvre par le programme répondent-elles aux besoins des bénéficiaires et à leur évolution au cours de la période à évaluer ?
	☑ Dans quelle mesure les moyens et ressources consacrés permettent-ils d'assurer la planification, la mise en œuvre et le suivi du programme ?
	☑ Dans quelle mesure les moyens et ressources consacrés permettent-ils d'assurer le bon fonctionnement du programme, y compris au vu de ses inflexions ?
	☑ Dans quelle mesure les moyens humains et financiers affectés à la réalisation du programme sont-ils adaptés aux objectifs visés ?
	☑ D'autres moyens auraient-ils été plus appropriés pour atteindre les objectifs visés par le programme ? lesquels ?

Enjeux	Questions et éléments d'information recherchés
Efficacité	<input checked="" type="checkbox"/> Dans quelle mesure les résultats et effets mentionnés par les représentants des États et gouvernements co-fondateurs du Plan et par ceux des États bénéficiaires correspondent-ils aux objectifs visés par le programme ?
	<input checked="" type="checkbox"/> Les bénéficiaires directs (décideurs, fonctionnaires, journalistes, etc.) du programme sont-ils satisfaits des opérations conduites ?
	<input checked="" type="checkbox"/> Les capacités de travail en français de la diplomatie et de la Fonction publique communautaire des pays bénéficiaires ont-elles été objectivement accrues ?
	<input checked="" type="checkbox"/> Dans quelle mesure la visibilité du français et la capacité de travail et d'accès à l'information en français a-t-elle été accrue dans les ENA, Instituts diplomatiques, Collège d'Europe, etc. ?

Enjeux	Questions et éléments d'information recherchés
Valeur ajoutée	<input checked="" type="checkbox"/> Dans quelle mesure l'action conduite dans le champ géographique et institutionnel concerné a-t-il une valeur ajoutée réelle pour l'OIF ?
	<input checked="" type="checkbox"/> Quelle est la participation des bénéficiaires à la conception et à la mise en œuvre des opérations, plans et projets appuyés ?
	<input checked="" type="checkbox"/> Comment les bénéficiaires s'approprient-ils les opérations, plans et projets appuyés ?
	<input checked="" type="checkbox"/> Dans quelle mesure les projets appuyés par le programme auraient-ils pu être mis en place sans l'OIF ?
	<input checked="" type="checkbox"/> Quelles sont les principales difficultés rencontrées lors de la mise en œuvre du programme ?
	<input checked="" type="checkbox"/> De quelle manière les difficultés rencontrées lors de la mise en œuvre du programme ont-elles été dépassées ?

Enjeux	Questions et éléments d'information recherchés
Efficience	<input checked="" type="checkbox"/> La chaîne de financement garantit-elle la bonne destination du financement ?
	<input checked="" type="checkbox"/> Dans quelle mesure les ressources ont-elles été utilisées de manière performante et économe ?
	<input checked="" type="checkbox"/> Tous les moyens disponibles (financiers, humains, institutionnels) sont-ils utilisés pour atteindre les objectifs visés de façon performante et économe ?
	<input checked="" type="checkbox"/> Dans quelle mesure les résultats obtenus sont-ils à la hauteur des moyens humains et financiers mobilisés ?
	<input checked="" type="checkbox"/> Quels sont les moyens de contrôle utilisés dans le cadre du programme pour s'assurer de l'utilisation et de la saine gestion des financements octroyés ?
	<input checked="" type="checkbox"/> Les fonds ont-ils été répartis de manière appropriée selon les différents volets, au regard des objectifs et priorités définies et du cadre de travail ?

Enjeux	Questions et éléments d'information recherchés
Viabilité	<input checked="" type="checkbox"/> Quelles sont les modalités mises en place qui permettent la sélection des opérations qui donneront lieu à un financement ?
	<input checked="" type="checkbox"/> Une démarche de partenariat a-t-elle été mise en place et permet-elle une continuité dans le suivi des actions menées ?
	<input checked="" type="checkbox"/> Les partenariats mis en place sont-ils majoritairement durables ou ponctuels ?
	<input checked="" type="checkbox"/> Dans quelle mesure ces partenariats contribuent-ils à garantir la durée des effets créés par les opérations, plans et projets ?

Enjeux	Questions et éléments d'information recherchés
Visibilité	☑ Quelles modalités ont été prévues pour assurer la visibilité de l'OIF par rapport aux opérations, plans et projets appuyés dans le cadre du programme ?
	☑ Les projets financés bénéficient-ils d'une visibilité auprès des acteurs locaux, des autorités gouvernementales, locales et nationales, etc. ?
	☑ Quelle image le programme a-t-il auprès des bénéficiaires et de leurs hautes autorités?

Enjeux	Questions et éléments d'information recherchés
Impacts	☑ Quels sont les effets imprévus, positifs ou négatifs, et le niveau des retombées politiques, linguistiques, techniques, attribuables au programme ?
	☑ Quelles sont les retombées que le programme est susceptible d'avoir dans d'autres domaines ou sur un autre plan?
	☑ Dans quelle mesure le programme concerne-t-il les femmes ?
	☑ Quelle appréciation peut-on globalement porter sur l'impact du programme dans les pays bénéficiaires ?
	☑ Quelle appréciation peut-on globalement porter sur l'impact du programme lors des présidences européennes conduites par les pays co-fondateurs ou bénéficiaires ?
	☑ Quelle appréciation peut-on globalement porter sur l'impact du programme dans les représentations permanentes des États auprès de l'Union européenne ?

B. Bilan partiel des sources documentaires disponibles sur le programme Europe

rapports d'évaluation, procès-verbaux et notes de synthèse	Référence
❖ Plan pluriannuel pour le français dans la perspective de l'élargissement de l'Union européenne	Agence intergouvernementale de la Francophonie, janvier 2002
❖ Procès-verbal de la réunion du comité d'orientation	Agence intergouvernementale de la Francophonie, janvier 2003
❖ Rapport d'évaluation du programme « le français dans la vie internationale »	Cabinet Perspective consulting, sous la direction de Jean-Louis Dethier, pour l'OIF, décembre 2005,
❖ Rapport d'information du Parlement français sur la situation du français dans le monde	Assemblée nationale française, n°3693, Députés François Rochebloine et André Schneider, février 2007
❖ Rapport d'évaluation rétrospective sur la coopération éducative et linguistique française avec les nouveaux pays membres de l'Union européenne (1995-2005)	Cabinet DME, pour le ministère des Affaires étrangères français, Direction gale de la coopération internationale et du développement, juillet 2007
❖ Rapport de l'Assemblée parlementaire de la Francophonie, Région Europe	Assemblée parlementaire de la Francophonie, Sénateur Laurent Béteille, pour l'Assemblée régionale Europe, 22/26 octobre 2007
❖ Procès-verbal du Comité d'orientation	Agence intergouvernementale de la Francophonie, 14 octobre 2003
❖ Procès-verbal du Comité d'orientation	Agence intergouvernementale de la Francophonie, 27 juin 2003
❖ Procès-verbal du Comité d'orientation	Agence intergouvernementale de la Francophonie, 11 octobre 2004
❖ Procès-verbal du Comité d'orientation	Agence intergouvernementale de la Francophonie, 17 novembre 2004
❖ Procès-verbal du Comité d'orientation	Agence intergouvernementale de la Francophonie, 5 octobre 2006
❖ Procès-verbal du Comité d'orientation	Agence intergouvernementale de la Francophonie, 16 décembre 2004
❖ Procès-verbal du Comité d'orientation	OIF, 26 juin 2008
❖ Note de synthèse sur la session spéciale Europe présidée par le directeur de cabinet	Cabinet du Secrétaire général de l'OIF, 12 juin 2009
❖ Procès-verbal du Comité d'orientation	OIF, 8 juin 2009
❖ Lettres de bénéficiaires	

C. Grille synthétique d'appréciation de la qualité des travaux d'évaluation

1. La satisfaction des demandes :

L'évaluation traite-t-elle de façon adéquate les demandes d'information formulées par les commanditaires et correspond-elle au cahier des charges ? La politique est-elle bien analysée en termes de cohérence, atteinte des objectifs, efficacité, efficience. Impact et éventuellement pertinence ?

2. La pertinence du champ :

La raison d'être du programme, ses réalisations, ses résultats et ses impacts sont-ils étudiés dans leur totalité, y compris les interactions avec d'autres politiques et les conséquences imprévues ?

3. L'adéquation de la méthodologie :

La conception de l'évaluation est-elle adaptée et adéquate pour fournir les résultats nécessaires (avec leurs limites de validité) pour répondre aux principales questions évaluatives ?

4. La fiabilité des données :

Les données primaires et secondaires collectées ou sélectionnées sont-elles adaptées ? Offrent-elles un degré suffisant de fiabilité par rapport à l'usage attendu ?

5. La solidité de l'analyse :

L'analyse des informations quantitatives et qualitatives est-elle conforme aux règles de l'art, complète et adaptée afin de répondre correctement aux questions évaluatives ?

6. La crédibilité des résultats :

Les résultats découlent-ils logiquement et sont-ils justifiés par l'analyse des données et par des interprétations basées sur des hypothèses explicatives présentées avec soin ?

7. L'impartialité des conclusions :

Les conclusions sont-elles justes, non biaisées par des considérations personnelles ou partisans et sont-elles assez détaillées pour pouvoir être concrètement mises en œuvre ?

8. La clarté du rapport :

Le rapport décrit-il le contexte et le but du programme évalué ainsi que son organisation et ses résultats de façon telle que les informations fournies soient aisément compréhensibles ?

Compte tenu des contraintes contextuelles qui pèsent sur l'évaluation, le rapport d'évaluation est considéré comme : excellent / bon / recevable / irrecevable.

ANNEXE B - DES OUTILS STATISTIQUES POUR MESURER LA FRANCOPHONIE AU SEIN DES INSTITUTIONS EUROPEENNES

B.1 Quels outils pour mesurer les performances de la francophonie en Europe ?

La pratique des langues dans les pays européens et plus particulièrement dans les institutions communautaires fait l'objet de nombreuses analyses, allant de l'outil statistique (comme les Eurobaromètres) à des constats ponctuels (taux d'écrits produits dans une langue donnée, analyse des sites Internet) ou encore à des jugements intuitifs souvent repris de rapport en rapport, sans réel souci de vérifier l'évolution effective des réalités sociolinguistiques complexes. Notre souci est ici de clarifier ces données, sans *a priori* ni idée reçue : cette démarche et la mise au point d'outils adaptés nous paraissent essentielles pour mesurer (i) l'impact du programme sur la dynamique du français en Europe et (ii) l'efficacité des actions réalisées au regard des objectifs poursuivis.

B.2 Une analyse critique des indicateurs de performance du Programme

2.1 Un recul prononcé de la francophonie en Europe ?

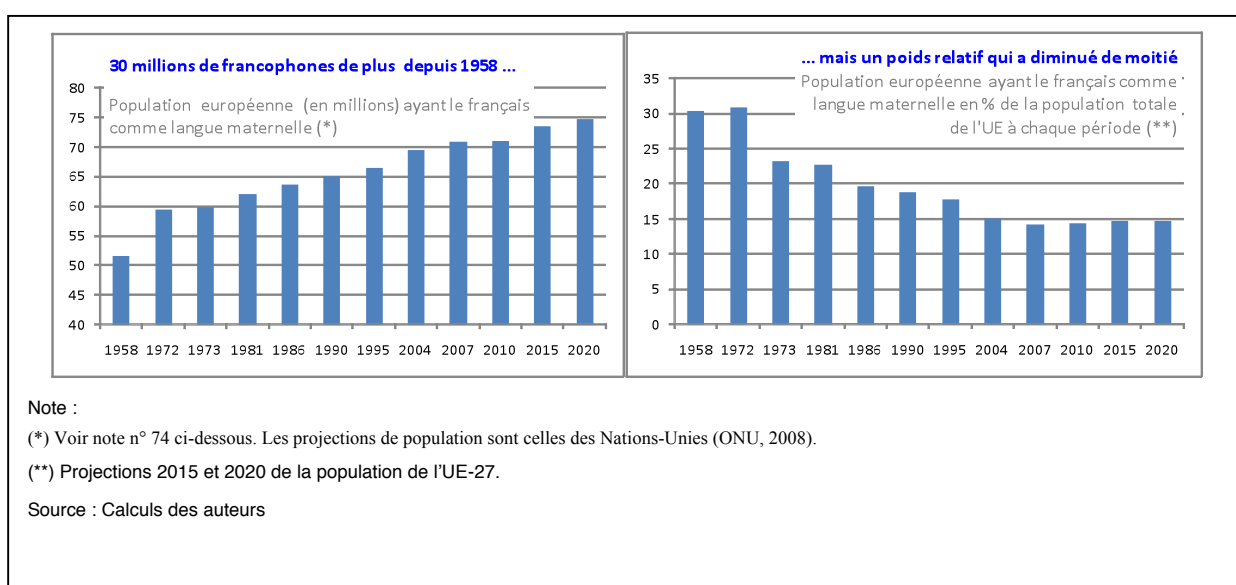
Le recul de la francophonie en Europe figure par les sujets qui ne font plus guère débat aujourd'hui (sauf pour s'en lamenter). Ces constats sont désormais bien connus. Ils s'appuient généralement sur des indicateurs démolinguistiques, tant en termes de flux (apprentissage de la langue) que de stock (nombre de locuteurs). Une analyse des indicateurs les plus basiques révèle toutefois une vigueur certaine de la francophonie dans l'espace communautaire : le nombre de francophones n'a cessé d'augmenter depuis un demi-siècle et son poids relatif (dans le total de la population européenne) pourrait ne pas avoir diminué de manière significative au gré des élargissements successifs :

- Les données les plus récentes publiées par Eurostat⁷³ montrent que l'apprentissage du français langue étrangère a eu tendance à progresser ces dernières années au niveau de l'ensemble des pays de l'UE-27 : le français (LVE) était enseigné, en 2007, à 21,8% des lycéens européens (au niveau 3 de la CITE) contre 17,7% en 2002. Cette croissance est sensiblement identique à celle bénéficiant à l'allemand (17,7% en 2002 et 22,5% en 2007). Les séries longues (et surtout homogènes) font défaut pour apprécier l'évolution de cet indicateur sur longue période. Elles pourraient montrer, non pas un déclin absolu de l'apprentissage du français, mais plus probablement une baisse relative face à la progression de l'anglais (appris par 69,7% des lycéens européens - hors Irlande et Royaume-Uni - en 2002 et par 83,5% en 2007). L'anglais est devenu incontestablement la première langue vivante étrangère enseignée en Europe (et parfois la seule dans certains pays). Cette tendance a

⁷³ Eurostat (2010), chapitre 4, « Éducation », tableau 4.4, p. 258.

naturellement conduit à une relative dévalorisation du français qui ne peut revendiquer, le plus souvent, qu'un statut de LV2 ;

- Le nombre d'Européens ayant le français comme langue maternelle⁷⁴ a fortement progressé passant de près de 52 millions en 1958 à quelque 72 millions en 2010 (+ 40% environ, cf. graphique gauche ci-après). Mais, cette croissance a été plus faible que celle la population de la Communauté, puis de l'Union qui a considérablement augmenté à la faveur des élargissements successifs (multiplication par trois depuis 1958). Au total, le poids relatif de la population ayant le français comme langue maternelle a eu plutôt tendance à baisser : 30% en 1958, moitié moins en 2010 (cf. graphique droite ci-après⁷⁵).



La population *francophone* est évidemment plus importante que celle dont le français est la langue maternelle. Elle peut être estimée, en 2010, à quelque 27% de la population totale de l'UE (soit 137 millions environ sur les 500 millions d'habitants que compte l'Union⁷⁶, cf. tableau *infra*). Ce poids n'est certes pas négligeable, mais il est inférieur de moitié environ à celui des anglophones.

⁷⁴ Cet indicateur a été calculé en additionnant à la population française 65% de celle de la Belgique et 72% de celle du Luxembourg. Les données relatives à la population sont tirées de l'ONU (2008).

⁷⁵ Les projections démographiques des Nations-Unies montrent que ce ratio aurait atteint son niveau bas en 2007 et qu'il pourrait se stabiliser au cours des dix prochaines années (14,4% en 2010 et 14,7% tant en 2015 qu'en 2020), notamment en raison de la vigueur démographique de la France et des baisses attendues de la population en Allemagne (-2% dans les dix années à venir) et dans les pays ayant rejoint l'Union en 2004 et 2007 (-3% sur la même période).

⁷⁶ Ce ratio est tout à fait comparable à celui figurant dans l'Eurobaromètre de 2006 portant sur « les Européens et leurs Langues ». Cette étude, réalisée à la demande de la Commission européenne, estimait alors à 26% le pourcentage de la population de l'UE parlant le français (32% pour l'allemand).

Les séries longues concernant la francophonie font tout aussi défaut que celles concernant l'apprentissage des langues. Mais, on peut raisonnablement supposer, compte tenu de la très faible prévalence du multilinguisme dans les générations nées entre 1870 et 1940, que la quasi-totalité des Européens francophones au début des années 1960 avait le français pour langue maternelle. À cette époque, les francophones représentaient environ 30% du total de la population de l'Europe des Six, soit un poids à peu près similaire à celui d'aujourd'hui dans l'Europe des vingt-sept (27%)⁷⁷.

2.2 Un potentiel francophone important dans les institutions européennes

Le personnel francophone (fonctionnaires et agents temporaires) employé à la Commission apparaît relativement important⁷⁸ :

- Tous grades confondus, les effectifs de langue maternelle française peuvent être estimés à un peu moins de 6 000 agents sur un total recensé de 25 100 (cf. tableau *infra*). L'importance relative des agents de langue maternelle française (24% du total des effectifs employés) est supérieure au poids démographique de cette catégorie (14% du total de la population européenne, cf. graphique droite ci-dessus). L'écart s'explique, en grande partie, par le poids de l'histoire (la Belgique, la France et le Luxembourg figurent parmi les pères fondateurs du Marché commun), ainsi que par la localisation des institutions⁷⁹ ;
- Le nombre d'administrateurs (AD 5 à 16) et d'assistants « supérieurs » (AST 7 à 11) de langue maternelle française peut être estimé à 3 500 environ, soit 21% des effectifs totaux de ces deux grades (16 630). Ce poids diffère de manière très significative selon les catégories : il est de 18% pour les administrateurs mais de 33% pour ce qui concerne les assistants « supérieurs »⁸⁰ ;
- Tous grades confondus, le nombre total d'administrateurs et d'assistants francophones est évidemment supérieur aux effectifs repérés ci-dessus. Il peut être estimé à 10 400 environ, soit un peu plus de 40% du total des effectifs employés. Ce poids est considérable au regard de l'importance de la francophonie en Europe (27% de la population de l'UE) ;
- La francophonie au sein des administrateurs et des assistants supérieurs (6 600 agents) est tout aussi importante, soit 40% des effectifs de ces deux catégories (qui comptent un peu plus de 16 600 agents).

Ainsi, et comme l'illustre le tableau ci-après, le nombre d'agents francophones employés à la Commission est très largement supérieur à son poids démo-linguistique.

⁷⁷ Si cette hypothèse était vérifiée, elle viendrait réduire considérablement la portée de certains discours très alarmistes sur le déclin relatif de la francophonie en Europe.

⁷⁸ Commission européenne (2010).

⁷⁹ Les agents de nationalité belge représentent près de 20% du total des effectifs employés à la Commission (contre 10% pour les Français)

⁸⁰ Le poids important des assistants « supérieurs » de langue maternelle française peut s'expliquer, pour partie, par l'absence presque totale dans cette catégorie de ressortissants des États ayant rejoint l'Europe en 2004 et 2007 (UE10+2).

Une commission européenne... très francophone

Tableau 1 : Personnels employés à la Commission européenne (2010)

Catégories de personnel	Total des Effectifs employés	Estimation du personnel francophone		
		Total des effectifs	Dont français langue maternelle	Dont français langue étrangère
Administrateurs [a]				
- Nombre	13 049	4 886	2 308	2 577
- en % du total	100%	37,5%	17,7%	19,8%
Assistants « supérieurs » [b]				
- Nombre	3 580	1 721	1 164	557
- en % du total	100%	48%	32,5%	15,6%
Total [a] + [b]				
- Nombre	16 629	6 607	3 473	3 134
- en % du total	100%	39,7%	20,9%	18,9%
Autres Assistants [c]				
- Nombre	8 471	3 783	2 432	1 351
- en % du total	100%	44,7%	28,7%	16%
Ensemble des personnels				
- Nombre	25 100	10 390	5 905	4 485
- en % du total	100%	41,4 [d]	23,5%	17,9%

[a] Grades AD5 à AD16

[b] Grades AST 7 à 11

[c] Grades AST 1 à 6

[d] Pour mémoire : poids démographique = 27% de la population de l'UE

Source : Sysper2 au 01/12/2010. Calculs des auteurs.

2.3 Un usage du français pourtant limité

La situation de la francophonie en Europe semble pour le moins paradoxale :

- Comme on l'a vu plus haut, le nombre de francophones a fortement progressé au cours du demi-siècle écoulé (il a presque doublé depuis la signature du Traité de Rome), et son poids actuel dans l'UE27 n'est probablement pas très différent de celui qu'il était déjà dans l'Europe des Six (aux alentours des 30%) ;
- La francophonie est aussi très présente au sein des institutions européennes. Le français demeure l'une des trois langues de travail de la Commission (avec l'anglais et l'allemand⁸¹) Il demeure la langue principale utilisée à la Cour de justice européenne. À la Commission, le poids des francophones dépasse

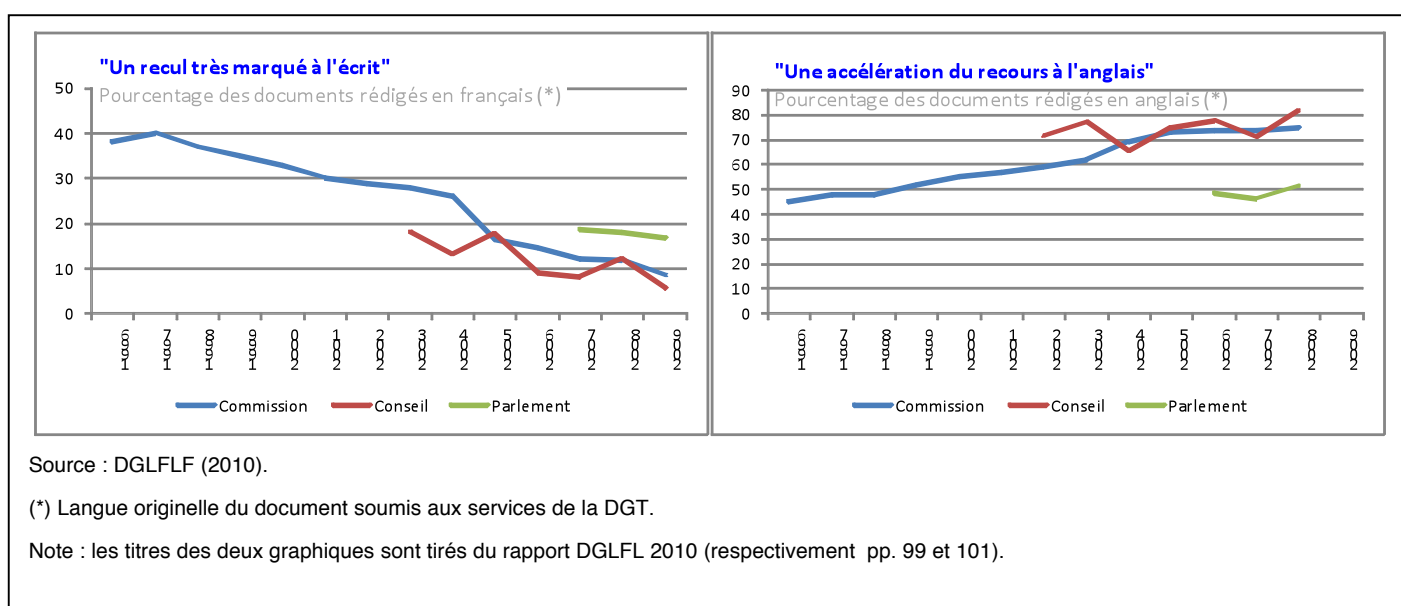
⁸¹ Certains peuvent bien sûr regretter « l'âge d'or », quand le français était la seule langue de travail des instances du marché commun.

probablement de plus de dix points leur importance démolinguistique au sein de la population européenne⁸² ;

- Mais, pourtant, de nombreux observateurs⁸³ soulignent le recul de l'usage du français dans les institutions européennes, et singulièrement à la Commission. Ce constat faisait dire à l'ancien Premier ministre français, Jean-Pierre Raffarin : « *Le risque de voir le français marginalisé a atteint des sommets dans les institutions européennes*⁸⁴ ».

2.4 La délicate mesure de l'utilisation du français à l'écrit

Ce recul est attesté, en premier lieu, par une diminution régulière des documents rédigés initialement en français et soumis ultérieurement aux services de la traduction. Figurant dans le *Rapport au Parlement sur l'emploi de la langue française* rédigé par la DGLFLF, cet indicateur est supposé refléter l'usage du français (écrit) dans les institutions européennes (Conseil, Commission et Parlement). Force est de constater alors, comme le soulignait d'ailleurs un sous-titre du chapitre consacré à l'Union européenne dans le rapport 2010 : « *un recul très marqué [du français] à l'écrit* » (graphiques ci-dessous).



⁸² Selon l'OIF (2010 :1), citant un rapport de sa Représentation permanente auprès de l'Union européenne, « Les fonctionnaires de la Commission européenne ressortissants des pays membres et observateurs de la Francophonie représentent actuellement 51% de l'effectif total de la Commission européenne » (p. 278).

⁸³ Voir, notamment : Herbillon (2003), Floch (2004), Rochebloine et Scheider (2007), OIF (2010,1), DGLFLF (2010)...

⁸⁴ Cité in OIF (2010,1), p. 277.

Très utilisé dans les différents diagnostics sur l'usage du français et dans la formulation des politiques linguistiques pour contrecarrer son érosion, cet indicateur souffre cependant d'un grand nombre de biais (et pas seulement statistiques) qui font douter fortement de son statut d'étalon de mesure et, partant, de la pertinence des mesures qui pourraient être prises en se fondant sur lui :

- Cet indicateur ne dit rien sur le volume des écrits rédigés en français. En effet, l'indicateur a pour unité de mesure le « document ». Or celui-ci peut être de taille très variable (un document de deux pages aura ainsi la même valeur qu'un rapport de 50 pages) ;
- Cet indicateur ne mesure que les documents remis pour traduction aux services de la DGT. Or, il existe certainement (mais sans qu'il soit possible de les quantifier) des documents rédigés originellement en français et qui se diffusent sans nécessiter de traduction. Cette situation pourrait conduire alors au paradoxe suivant : une augmentation de la production d'écrits en français, mais non traduits, pourrait engendrer une détérioration de l'indicateur alors qu'elle est le signe, au contraire, d'un renforcement de la francophonie ! D'autre part, ces documents rédigés en français ne le sont pas nécessairement par des agents de langue maternelle française. Depuis la résolution du Conseil du 8 juin 1993, la Direction générale de la Traduction (DGT) offre ainsi un service de révision linguistique procurant une assistance technique aux rédacteurs rédigeant dans une autre langue que leur langue maternelle (essentiellement en anglais et en français)⁸⁵. Or, si ce de tels documents ne sont pas traduits par la suite, ils ne figurent évidemment pas dans le calcul de l'indicateur ;
- Le biais le plus important concernant cet indicateur est son caractère relatif⁸⁶. Ainsi, une baisse de l'indicateur n'implique pas nécessairement une diminution du nombre de documents rédigés originellement en français. Elle indique seulement que la variation de la production en français a été moins forte que celle dans les autres langues. Il est tout à fait possible, dans ces conditions, que l'indicateur baisse alors même que le nombre de documents rédigés initialement en français augmente ! Inversement, l'indicateur s'améliorerait si la production de documents en français venait à régresser moins vite que celle des écrits rédigés dans d'autres langues ;
- Enfin, et ce biais n'est certainement pas le moins important, cet indicateur traduit aussi les contraintes qui pèsent sur la DGT. Le processus d'élargissement engagé dès le début des années 2000 a accru considérablement la demande de traductions, notamment des documents législatifs relatifs à l'acquis communautaire, dans les nouvelles langues officielles⁸⁷. L'essentiel de ces traductions s'est fait à partir des documents

⁸⁵ Compte tenu de la croissance de la demande adressée à ce service, la DGT a créé une unité spécialisée en 2006. Cf. Commission européenne (2009), p. 56.

⁸⁶ L'indicateur rapporte le nombre de documents écrits dans une langue donnée au total des documents transmis aux services de la DGT.

⁸⁷ Les langues officielles de l'UE, au nombre de 23, sont l'allemand, l'anglais, le danois, l'espagnol, le français, le finnois, le grec, l'italien, le néerlandais, le portugais et le suédois, auxquelles se sont ajoutées le 1^{er} mai 2004 l'estonien, le

rédigés en langue anglaise (ce qui explique probablement la croissance de près de 20 points de pourcentage de l'indicateur en faveur de l'anglais – cf. graphique de droite ci-avant - entre 2000 et 2006⁸⁸). Surchargés, les services de la DGT ont dû réprimer la demande de traduction à partir des onze « anciennes » langues officielles⁸⁹ (dont, évidemment, le français). Cette répression a conduit, en premier lieu, à une diminution de 30% du volume des traductions à partir des onze langues officielles « historiques ». Mais, comme il a été dit ci-dessus, cette coupe n'a pas affecté l'anglais. En revanche, elle a été préjudiciable au français : l'indicateur régresse de 36,5% (en perdant 10 points de pourcentage) entre 2004 et 2005 ; ce qui n'a pas manqué de provoquer un certain émoi chez nombre d'observateurs du multilinguisme dans les institutions européennes. Or, en retranchant l'effet de répression de la demande exercé par la DGT, la baisse constatée entre 2004 et 2005 n'est plus que de 6% environ, c'est-à-dire un rythme très proche de celui constaté, en moyenne, sur la période 1998-2003 (-5,9%). En d'autres termes, la forte chute de l'indicateur à partir de 2004 pourrait s'expliquer plus par les contraintes budgétaires et managériales de la DGT que par la chute soudaine de l'usage du français à l'écrit. Mais, finalement, les vicissitudes de la DGT, alors qu'elles impactent fortement sur le niveau de l'indicateur, ne renseignent que très peu sur l'usage réel du français à l'écrit.

En conclusion, il est pour le moins étonnant que l'on recourt aussi souvent à un indicateur présentant de tels biais pour attester du recul de l'usage du français (à l'écrit) dans les institutions européennes. Peut-être, parce qu'il est le seul disponible⁹⁰ ? Pour autant, d'autres indicateurs laissent à penser que le nombre de documents rédigés en langue française demeure assez modeste. Ainsi, et toujours selon la DGT, 80% des documents originaux sont actuellement rédigés en anglais (et le plus souvent par des locuteurs non natifs). Cette proportion pourrait s'expliquer par des raisons plus économiques que linguistiques. La répression de la demande de traduction évoquée ci-dessus conduit probablement à une augmentation des délais d'attente. Elle réduit par là-même l'efficacité des producteurs d'informations. Pour éviter cette perte de productivité, les agents ont intérêt à rédiger directement (éventuellement avec l'aide de l'unité *ad-hoc* de la DGT) dans une langue connue du plus grand nombre. Cette langue n'est que rarement le français. Mais, comme on le verra plus loin, ce principe d'efficacité n'est certainement pas le seul à devoir être mobilisé pour comprendre les dynamiques linguistiques au sein des institutions européennes.

hongrois, le maltais, le letton, le lituanien, le polonais, le tchèque, le slovaque et le slovène, puis le 1^{er} janvier 2007, le bulgare et le roumain. Depuis le 1^{er} janvier 2007, l'irlandais (gaélique) qui avait auparavant le statut de « *langue des traités* » est devenu la 23^e langue officielle de l'Union. Ce nouveau statut a été accordé le 13 juin 2005 par le Conseil.

⁸⁸ Cette très forte croissance de traduction de documents rédigés en anglais ne renseigne en rien sur la production de documents en français. Pourtant, elle explique en grande partie la baisse de l'indicateur concernant notre langue.

⁸⁹ Commission européenne (2009), p. 51 et suivantes.

⁹⁰ On ne peut s'empêcher de penser ici à l'histoire du fou qui cherche ses clefs sous le réverbère au prétexte que c'est le seul endroit éclairé...

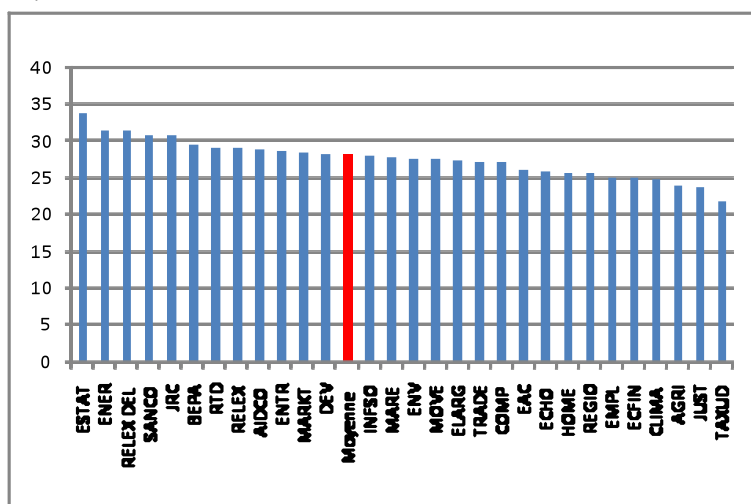
2.5 Un modèle pour pallier l'absence de mesure de l'utilisation du français à l'oral

On ne dispose pas d'indicateurs permettant de mesurer l'usage du français dans les communications orales entre les agents employés dans les institutions européennes. Il est possible toutefois de l'estimer en s'appuyant sur un modèle probabiliste.

Constater, comme on a pu le faire ci-dessus, que les agents francophones aux grades d'administrateur et d'assistant supérieur⁹¹ représentent 40% environ du total des effectifs concernés de la Commission ne renseigne que très imparfaitement sur l'usage de notre langue. Il serait erroné en tout cas d'en déduire que 40% de échanges *pourraient* se tenir en français. Ainsi, la probabilité que deux agents pris au hasard échangent en français n'est que de 15,8%. Partant de l'hypothèse que la langue utilisée doit être connue par tous les participants (principe de non-exclusion), la probabilité d'utiliser le français lors d'une réunion rassemblant trois personnes au hasard n'est plus que 6,3% (soit une chance sur 15 environ). Et cette probabilité décline très rapidement en fonction de la taille de la réunion. À cinq participants, elle n'est que de 1 pour 1 000 ; à dix, de 1 pour 10 000 ; à 15, de 1 pour 1 000 000...⁹²

Ces probabilités sont un peu supérieures au sein du seul collège des assistants « supérieurs » (où l'on dénombre près de 50% de francophones). Ainsi, une réunion de cinq assistants pris au hasard aura 2,6 chances sur 100 de se tenir en français. Cette probabilité sera presque quatre fois plus faible (0,7%) si la réunion rassemble cette fois cinq administrateurs.

Un changement d'échelle ne modifie pas sensiblement ces résultats. Une analyse de la répartition des agents de la Commission⁹³ par grandes directions et services opérationnels montre qu'il n'y a pas de bastion francophone. Le taux de francophonie ressortit en moyenne à 30% mais avec un faible écart-type : il y a certes un peu plus de francophones (en termes relatifs) à Eurostat (34%) qu'à la fiscalité⁹⁴ (22%), mais la distribution est fortement concentrée autour de la moyenne (ce que montre le graphique ci-dessous).



⁹¹ Sauf mention contraire, l'analyse probabiliste développée dans cette section ne porte que sur cette catégorie d'agents de la Commission européenne.

⁹² Voir Tableau 2, p. 39.

⁹³ Tous grades confondus cette fois.

⁹⁴ Direction générale de la fiscalité et de l'union douanière (TAXSUD)

Dans ces conditions, la probabilité qu'une réunion de 10 personnes puisse se tenir en français (qui serait alors connu de tous les participants) diffère peu d'une DG à l'autre. Dans tous les cas, cette probabilité demeure très faible. Elle est de 7 pour 1 million au sein des trois plus « grandes » DG et services (en termes d'effectifs employés⁹⁵) et de 8 pour 1 million au sein d'une « petite » direction (comme l'énergie) où le taux de francophonie (32%) est pourtant supérieur à la moyenne (28%).

En revanche, ces probabilités dépendent fortement de la règle retenue concernant le choix de la langue de travail. Les résultats présentés ci-dessus reposent sur l'hypothèse de non-exclusion (tous les participants doivent connaître le français pour que la réunion puisse se tenir dans cette langue). Un desserrement de cette contrainte augmente fortement la probabilité de recours au français.

Il y aurait ainsi presque une chance sur quatre (23% exactement) qu'une réunion de 5 personnes puisse se tenir en français si le groupe décide d'adopter une règle « majoritaire » (en l'occurrence ici : 3 francophones et 2 partiellement francophones) contre 1 chance sur 1000 si le groupe choisit la règle de la non-exclusion. Si le même groupe décide de retenir une règle de type « majorité qualifiée » (avec 4 francophones et 1 partiel), cette probabilité retombe à moins d'une chance sur 10 (7,5%). Autrement dit, ce dernier exemple montre que la probabilité de tenir une réunion en français est multipliée par 10 si le groupe accepte de ne pas adopter d'emblée l'anglais au motif qu'un seul participant ne maîtrise pas suffisamment le français. Cette « exclusion » n'est certes pas souhaitable mais, d'un autre côté, elle pourrait avoir un puissant effet incitatif en faveur de l'apprentissage du français...

Une conclusion partielle se dégage de ce premier constat statistique : la probabilité de parler le français dans une réunion est d'autant plus forte que le nombre de participants est faible. Le français est donc peu audible en grand comité. Il serait de toute façon peu visible quand bien même on disposerait de statistiques sur son usage. Ce constat, que le français partage probablement avec l'allemand, n'est évidemment pas vérifié pour l'anglais (que l'on suppose plus ou moins connu de tous les agents).

Ce modèle probabiliste peut être utilisé aussi pour apprécier les conditions d'un recours accru au français dans les échanges (oraux) au sein des institutions européennes (et singulièrement ici à la Commission). Se fixer comme objectif (par exemple) qu'un quart de réunions rassemblant trois agents se déroule en français (objectif *a priori* modeste) supposerait d'augmenter de près de 60% le nombre d'agents francophones (qui devrait passer ainsi de 6 600 à 10 500, soit près de 4 000 agents supplémentaires à former). Se fixer le même objectif (un quart des réunions en français) mais, cette fois, pour des groupes de cinq personnes supposerait de faire passer le taux de francophonie de 40% (actuellement) à 75% (soit 12 600 agents francophones sur un total recensé de 16 600⁹⁶). Si cet objectif (qui suppose de doubler le nombre de francophones) était atteint, la probabilité qu'une réunion rassemblant 15 personnes se tienne en français ne serait toutefois que de 1,6%. Si cette progression est nettement plus élevée qu'actuellement (1 chance sur 1 million), admettons toutefois qu'elle reste assez faible, eu égard au coût à supporter pour parvenir à l'objectif.

⁹⁵ Centre commun de recherche (JRC), Direction générale de la recherche (RTD) et relations extérieures (RELEX).

⁹⁶ Dans le collège des administrateurs et des assistants « supérieurs ».

L'objectif de porter le nombre de francophones (parmi les administrateurs et assistants supérieurs) à un peu plus de 10 000 (60% d'augmentation) est certes volontariste, mais pas totalement hors de portée. Il n'est pas, en tout cas, absolument irréaliste :

- Il serait atteint si, conformément au *Vade-mecum* adopté à l'issue du Sommet de Bucarest en 2006, tous les agents ressortissants des pays membres ou associés de l'OIF privilégiaient le français comme langue de travail (devant l'anglais). Ceci supposerait de former – ou de compléter la formation linguistique - de quelque 3 000 agents. Dans ce cas, le nombre de francophones pourrait atteindre les 10 500 (en ajoutant aussi les agents parlant le français mais non ressortissants des pays membres ou associés à l'OIF) ;
- Cet objectif serait même légèrement dépassé si tous les agents ressortissants des pays ayant rejoint l'Union après 2004 (UE10+2), et qui sont tous aussi (à l'exception de Malte) membres de l'OIF ou associés, venaient à utiliser le français comme langue de travail prioritaire. Le tableau ci-dessous montre que la probabilité d'utiliser le français dans des réunions de 3 personnes ferait plus que quadrupler (de 6,3% à 27,3%). La forte augmentation du taux de francophonie (de 40 à 66%) permettrait ainsi de faire progresser la probabilité de tenir une réunion de 5 agents en utilisant le français de 1 pour mille à 1 pour dix.

Un enjeu fort : généraliser l'usage du français chez les ressortissants de l'UE10+2

Tableau 2 : Probabilité de tenir une réunion en français selon la taille du groupe

Taille du groupe	Situation actuelle (arrondis)	Hypothèse : les agents de l'UE10+2 utilisent le français comme langue de travail prioritaire
2 personnes	16% <i>Une chance sur 6</i>	42% <i>Deux chances sur 5</i>
3 personnes	6% <i>Une chance sur 15</i>	27% <i>Une chance sur quatre</i>
5 personnes	0,1% <i>Une chance sur mille</i>	12% <i>Une chance sur dix</i>
10 personnes	<i>Une chance sur 10 000</i>	1% <i>Une chance sur 100</i>
15 personnes	<i>Une chance sur 1 million</i>	<i>Une chance sur 500</i>

Source : Données de la Commission (DG RH, Sysper 2, décembre 2010). Calculs des auteurs.

L'enjeu n'est donc pas marginal. Il supposerait de former, ou de compléter la formation linguistique, de moins de 2 500 agents⁹⁷. Le programme Europe ne participe pas directement à cette formation (les titulaires en poste actuellement étant formés par leur employeur). Il peut agir néanmoins à deux niveaux :

1. *via* un effet de noria : le programme s'adresse de manière prioritaire à des agents des fonctions publiques nationales susceptibles de servir ultérieurement, par voie de détachement, au sein des institutions européennes ;
2. *via* un effet de génération : le programme appuie les instituts diplomatiques et le Collège d'Europe qui forment, entre autres, les futurs fonctionnaires européens.

2.6 Un paradoxe expliqué par une absence de réciprocité

Comme on l'a vu plus haut, la situation du français dans les institutions européennes (et singulièrement à la Commission) est pour le moins paradoxale : la francophonie dispose d'un potentiel important (évalué notamment par le nombre d'agents connaissant le français), et pourtant son usage est limité (tant à l'écrit qu'à l'oral).

Ce paradoxe peut être expliqué par une absence de réciprocité : si l'utilisation d'une langue suppose évidemment son apprentissage préalable, ce dernier n'entraîne pas nécessairement son usage. En d'autres termes, il n'y a pas nécessairement réciprocité entre la connaissance et l'usage d'une langue. La connaissance apparaît comme une condition nécessaire mais pas suffisante pour l'utilisation d'une langue.

Voulant favoriser l'usage du français en Europe, le programme (comme d'autres politiques linguistiques) a cherché à augmenter le nombre d'agents connaissant notre langue (et ils y sont probablement parvenus). Mais, d'autres conditions doivent être rassemblées pour que cet investissement conduise effectivement au résultat escompté.

Avant de recenser ces conditions au travers d'un modèle formel (cf. annexe n° 4), une première conclusion s'impose : **on ne peut exiger d'une politique linguistique** (du programme Europe ou d'un autre) **visant seulement à accroître le nombre de locuteurs en français qu'elle parvienne à elle-seule à renforcer l'usage du français.**

⁹⁷ Le nombre d'agents (administrateurs et assistants supérieurs) employés à la Commission et ressortissants des pays ayant rejoint l'Union après 2004 se monte (en décembre 2010) à près de 3000. On estime à un peu plus de 600 le nombre de francophones parmi ces agents (soit 1 agent sur 5, contre 2 sur 5 environ en moyenne). Un peu plus de la moitié des agents francophones de l'UE10+2 est de nationalité bulgare ou roumaine.

Tableau 1 : Estimation de la population francophone (2010)

	Nombre	En % du total de la population
France	64 611	100
Allemagne	13 129	16
Italie	17 428	29
Belgique	6 847	64
Luxembourg	354	72
Pays-Bas	3 164	19
Danemark	275	5
Irlande	1 055	23
Royaume-Uni	13 669	22
Grèce	447	4
Espagne	8 610	19
Portugal	3 005	28
Autriche	419	5
Finlande	53	1
Suède	651	7
Chypre	35	4
Estonie	13	1
Hongrie	40	0,4
Lettonie	20	0,9
Lituanie	65	2
Malte	37	9
Pologne	380	1
Rep. Tchèque	156	1,5
Slovaquie	54	1
Slovénie	41	2
Roumanie	1 907	9
Bulgarie	300	4
TOTAL	136 767	27,4

Sources : OIF (2010 :1), ONU (2008)

Tableau 2 : Estimation des effectifs francophones à la Commission européenne (2010)

	Effectifs totaux			Effectifs francophones			Taux de francophonie
	AD(a)	ASTSup(b)	TOTAL	AD(a)	ASTSup(b)	TOTAL	
France	1444	347	1791	1444	347	1791	100%
Allemagne	1375	266	1641	373	72	445	27%
Italie	1225	451	1676	333	123	456	27%
Belgique	1283	1164	2447	821	745	1566	64%
Luxembourg	45	75	120	43	72	116	96%
Pays-Bas	444	150	594	101	34	135	23%
Danemark	272	73	345	64	17	81	24%
Irlande	245	109	354	161	72	233	66%
Royaume-Uni	792	203	995	238	61	299	30%
Grèce	545	105	650	56	11	67	10%
Espagne	1035	287	1322	287	79	366	28%
Portugal	412	106	518	62	16	78	15%
Autriche	276	69	345	118	30	148	43%
Finlande	335	84	419	73	18	92	22%
Suède	354	88	442	91	23	114	26%
Chypre	73	2	75	44	1	45	60%
Estonie	135	0	135	6	0	6	5%
Hongrie	369	0	369	23	0	23	6%
Lettonie	147	0	147	5	0	5	3%
Lituanie	200	0	200	14	0	14	7%
Malte	106	0	106	9	0	9	8%
Pologne	696	0	696	98	0	98	14%
Rep. Tchèque	303	1	304	52	0	53	17%
Slovaquie	203	0	203	25	0	25	12%
Slovénie	165	0	165	15	0	15	9%
Roumanie	335	0	335	285	0	285	85%
Bulgarie	235	0	235	44	0	44	19%
TOTAL	13049	3580	16629	4886	1721	6607	40%

Sources : Commission européenne (2010) et estimations DME.

(a) Administrateurs

(b) Assistants « supérieurs » (grades 7 à 11)

ANNEXE C - LES ACTIONS ENGAGEES DANS LE CADRE DU PROGRAMME

C.1 Les plans nationaux de formation

Apparus en 2005, les plans nationaux de formation peuvent être considérés comme la déclinaison opérationnelle des *memoranda*⁹⁸. Sur la période 2005-2010, ces plans ont bénéficié à 26 pays (cf. tableau ci-après).

Ces plans ont bénéficié en priorité :

- aux 12 pays ayant rejoint l'UE à partir de 2004 (46% des pays bénéficiaires). À l'exception de Malte, ces nouveaux États membres ont tous signé au moins un *memorandum* (Estonie, Lettonie, Pologne, République tchèque), voire deux (Bulgarie, Chypre, Hongrie, Lituanie, Slovaquie et Slovénie), ou même trois (Roumanie) ;
- aux membres ou observateurs de l'OIF (17 pays, soit les deux-tiers du total des bénéficiaires) ;
- aux pays devant exercer la présidence de l'Union : 8 des 9 pays non francophones ayant occupé la présidence de l'Union depuis le second semestre 2005 ont bénéficié du Plan⁹⁹.

Signés au plus haut niveau, les plans nationaux de formation (PNF) cherchent à impliquer les partenaires en leur confiant l'élaboration des programmes (fiches d'opérations), le choix des opérateurs et en les invitant à rechercher systématiquement des co-financements.

Les PNF bénéficient, en priorité, aux administrations et institutions suivantes¹⁰⁰:

- les missions et représentations permanentes des États auprès de l'Union ;
- les services des présidents et Premiers ministres ;
- les ministères des Affaires européennes ou de l'intégration ;
- les ministères des Affaires étrangères et leur direction Europe ;
- les cellules « Europe » des ministères techniques ;
- les chancelleries juridiques ;
- les instituts et académies diplomatiques ;
- les instituts et écoles d'administration publique ;
- les institutions de formation aux questions communautaires¹⁰¹

⁹⁸ Certains pays bénéficiant (ou qui ont bénéficié) d'un plan national de formation n'ont pas signé pour autant de *memorandum*. C'est le cas notamment de : l'Allemagne, l'Espagne, la Finlande, le Royaume-Uni, l'Italie, le Portugal et la Serbie (voir tableau ci-dessus).

⁹⁹ Le Plan n'a pas bénéficié à la Suède (présidence au second semestre 2009). Le Royaume-Uni, qui a occupé la présidence de l'UE au deuxième semestre 2005, a bénéficié d'un plan national entre 2007 et 2009.

¹⁰⁰ Source : OIF (2009) p. 14

¹⁰¹ Hors universités

Les PNF ciblent, en priorité, les publics suivants ¹⁰²:

- les hautes personnalités politiques, les directeurs de service « Europe », les recteurs et directeurs d'académie diplomatique et d'écoles d'administration publique ;
- les experts des capitales, négociateurs dans les groupes du Conseil européen (souvent des fonctionnaires des administrations centrales) ;
- les fonctionnaires des administrations centrales, chargés des dossiers communautaires dans les ministères techniques ;
- les hauts magistrats susceptibles d'intégrer la Cour de justice des Communautés, la Cour des comptes et le Tribunal de première instance ;
- les candidats francophones candidats aux concours EPSO ;
- les fonctionnaires des administrations territoriales susceptibles de traiter avec la Commission européenne dans le domaine de sa politique régionale ¹⁰³.

¹⁰² *Ibid.* p. 15

¹⁰³ Les fonctionnaires territoriaux ne sont pas prioritaires si la contrainte budgétaire ne permet pas de satisfaire les besoins des autres publics cités plus haut dans cette liste.

Les plans nationaux de formation ont bénéficié à 18 pays depuis 2004

Pays bénéficiaires de Plans nationaux de formation	Statuts				Memoranda (périodes)	Plans nationaux de formation (périodes)
	OIF		UE			
	Membre	Obs.	membre	Présidence (b)		
Allemagne			√	S1/2007		2005-2006
Andorre	√				2008-2011	2008-2010
Arménie	√ ^(a)				2009-2012	2010
Autriche		√	√	S1/2006 S1/2019	2006-2009 2011-2013	2005-2010
Bulgarie	√		√	S2/2018	2006-2008 2010-2013	2005-2010
Chypre	√ ^(a)		√	S2/2012	2007-2010 2010-2013	2007-2010
Croatie		√	<i>candidat</i>		2006-2009 2009-2012	2005-2010
Danemark			√		S1/2012	2005-2009
Espagne			√	S1/2010		2005 2007-2008
Estonie		√	√	S1/2018	2006-2009	2005-2010
Finlande			√	S2/2006 S1/2020		2005-2009
Royaume-Uni			√	S2/2005 S2/2017		2007-2009
Grèce	√		√	S1/2014	2007-2010	2007-2009
Hongrie		√	√	S1/2011	2005-2008 2010-2013	2005-2010
Italie			√	S2/2014		2007
Lettonie		√	√	S1/2015	2008-2011	2005-2010
Lituanie		√	√	S2/2013	2006-2008 2008-2011	2005-2010
Malte			√	S1/2017		2005-2007
Moldavie	√				2008-2011	2009-2010
Pologne		√	√	S2/2011	2008-2011	2005-2010
Portugal			√	S2/2007		2005 2007-2008
Rép. tchèque		√	√	S1/2009	2008-2011	2005-2010
Roumanie	√		√	S2/2019	2004-2007 2007-2010 2012-2013	2005-2010
Serbie						2010
Slovaquie		√	√	S2/2016	2006-2009 2009-2012	2005-2010
Slovénie		√	√	S1/2008	2005-2008 2010-2013	2005-2008

(a) Membre associé

(b) Source : Conseil « Affaires générales et relations extérieures », 2630^{ème} session, 13/12/2004

Les formations dispensées dans les pays peuvent prendre trois formes principales : cours extensifs en groupe (98% des opérations), cours individuels, séminaires spécialisés¹⁰⁴. Le détail de ces formations est défini chaque année dans un plan national de formation établi conjointement avec les organismes de formation, sur la base des demandes des différentes administrations nationales, et transmis par le correspondant national à l'OIF avec une demande d'appui financier. L'état initial du PNF reflète globalement les besoins professionnels des publics visés. La qualité de ces plans dépend beaucoup du travail de coordination et du rôle des administrations nationales. Si la responsabilité du choix des publics leur incombe entièrement, la rédaction du dossier technique et pédagogique revient le plus souvent au seul centre de formation chargé de sa mise en œuvre. La lourdeur administrative d'une part, la mobilité, souvent importante, des hauts fonctionnaires ne facilitent pas l'implication des responsables nationaux.

La formation linguistique, qui est toujours organisée en fonction des niveaux de référence du CECR (ce qui facilite la transparence des niveaux de compétences) vise l'acquisition des structures et du lexique du français usuel, en s'adaptant à la réalité professionnelle du public ciblé et en utilisant des contenus thématiques inspirés par des situations professionnelles européennes. Des actions de formation à la carte, de durée variable, proposent parfois des remédiations sur des difficultés particulières et des approfondissements spécifiques sur les compétences de base. L'objectif est de sécuriser les fonctionnaires dans leur apprentissage de la langue et de maintenir en formation des personnes que des contraintes professionnelles privent d'un investissement plus régulier.

En effet, un des problèmes récurrents est la difficulté bien connue en formation continue de concilier le poids des obligations professionnelles avec les contraintes de l'apprentissage : cela se traduit par des taux d'assiduité souvent inversement proportionnels au degré de responsabilités exercées. Le rythme extensif des cours (3 heures par semaine, même placées en partie avant ou après les heures de travail) ne permet pas des progrès rapides, surtout lorsque les intéressés avouent ne pas avoir le temps de « faire leurs devoirs à la maison ». D'où une certaine préférence pour des sessions intensives d'une semaine... qui se heurtent à d'autres contraintes d'organisation. Dans l'ensemble néanmoins, les bénéficiaires considèrent que le rythme des cours est « assez adapté » (à 64% des réponses au questionnaire) à leurs contraintes professionnelles. Plus du quart (27%) le juge même « très adaptés ». Moins de 10% des bénéficiaires rencontrent de réels problèmes pour concilier formation et activité professionnelle.

La question de la validation des formations ne semble pas avoir soulevé d'interrogations particulières : les compétences linguistiques font l'objet d'une évaluation en fin de session afin de connaître le niveau des apprenants et leur permettre de passer au niveau supérieur. Les apprenants sont informés de la possibilité de passer un test de connaissance du français (généralement le TCF) ou d'obtenir une certification diplômante (les 6 diplômes du DELF-DALF), indépendants du contenu du cours et se référant aux niveaux du CECR. Mais cette démarche reste une démarche individuelle de l'apprenant. Selon les années, 12 à 40% des inscrits ont passé avec succès des tests (TCF ou le TCF-RI : 1 à 12 %) ou obtenu des diplômes : le DELF vient en tête (15 à 21%), loin devant le DALF (2 à 5%), les autres ont obtenu des certifications locales, propres à l'Institut français ou à leur ministère, dans une

¹⁰⁴ La durée de ces formations est variable : sessions semestrielles (avec possibilités de réinscription selon la progression du niveau linguistique), trimestrielles (40% des cas), hebdomadaires ou de deux jours (pour des séminaires thématiques).

très moindre mesure, de la CCIP). Ces données confirment le fait que, en l'absence de prise en compte du diplôme dans le déroulement des carrières, les préoccupations des bénéficiaires ne vont pas dans le sens d'une certification des compétences acquises¹⁰⁵.

Tableau 2 : Nombre des bénéficiaires des sessions de formation dans le cadre des PNF

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	Total
Allemagne				350	350					700
Andorre							44	50	50	144
Arménie									71	71
Autriche				110	364	174	250	225	344	1467
Bulgarie			200	637	550	2840	510	1260	809	6806
Chypre						50	120	160	370	700
Croatie				214	220	275	245	245	200	1399
Danemark				84	45	74	65	137	0	405
Espagne				30		30	60			120
Estonie				500	1130	950	800	444	330	4154
Finlande				220	210	150	180	235		995
Grande Bretagne						31	30	30		91
Grèce						102	112	158		372
Hongrie			500	650	490	621	1187	750	700	4898
Italie						144				144
Lettonie			170	670	400	300	300	300	300	2440
Lituanie				543	227	360	500	500	450	2580
Malte				164	90	50				304
Moldavie		50						600	360	1010
Pologne			300	176	337	327	409	672	260	2481
Portugal				50		100	40			190
Republique Tchèque			200	350	555	813	878	296	364	3456
Roumanie			500	1000	1418	1415	1707	2155	1533	9728
Slovaquie				356	360	315	316	346	24	1717
Slovénie			160	206	530	265	90			1251
Serbie									230	230
Total années	90	50	2030	6310	7276	9386	7843	8563	6395	47943

Source : OIF

¹⁰⁵ D'une manière générale, la participation au programme n'a aucun impact sur leur carrière.

Tableau 3: Nombre d'opérations de formation réalisées dans le cadre des PNF

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	Total
Allemagne					2	0	0	0	0	2
Andorre					0	0	2	2	1	5
Arménie					0	0	0	0	8	8
Autriche					10	13	12	14	14	63
Bulgarie					26	23	9	21	18	97
Chypre					0	5	8	7	16	36
Croatie					5	12	8	7	7	39
Danemark					2	9	11	9	0	31
Espagne					0	1	1	0	0	2
Estonie					10	0	28	23	14	75
Finlande					2	5	5	4	0	16
Grande Bretagne					0	6	6	6	0	18
Grèce					0	7	6	3	0	16
Hongrie					4	12	7	8	8	39
Italie					0	2	0	0	0	2
Lettonie					3	5	4	5	5	22
Lituanie					16	9	7	6	11	49
Malte					5	5	0	0	0	10
Moldavie					0	0	0	31	26	57
Pologne					17	22	31	42	6	118
Portugal					0	3	1	0	0	4
Republique Tchèque					5	12	8	7	7	39
Roumanie					35	47	47	72	65	266
Slovaquie					5	8	8	5	5	31
Slovénie					9	17	6	0	0	32
Serbie					0	0	0	0	6	6
Total années					156	223	215	272	217	1083

Source : OIF

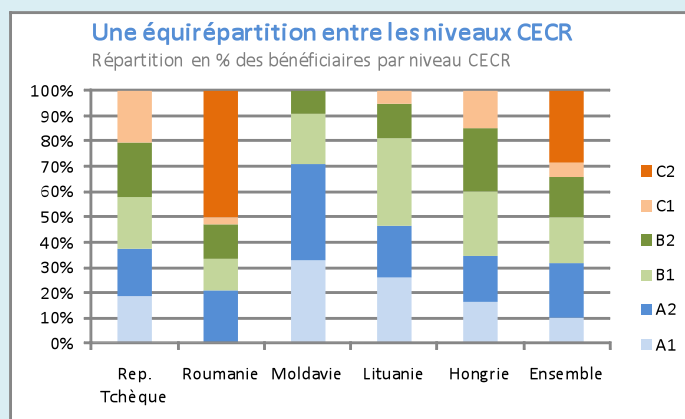
Tableau 4 : Budget des sessions de formation dans le cadre des PNF

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	Total	en%
Allemagne			67 200	80 000				147 200	2,7
Andorre						3 841	10 471	14 312	0,3
Arménie									0,0
Autriche			25 639	29 858	38 930	38 179	68 412	201 018	3,7
Bulgarie		34 324	60 464	106 328	90 958	108 432	99 703	500 209	9,1
Chypre					5 729	16 446	23 014	45 189	0,8
Croatie			26 950	54 900	62 123	60 000	69 300	273 273	5,0
Danemark			51 194	23 000	28 960	17 711	16 593	137 458	2,5
Espagne			16 000		9 040	10 000		35 040	0,6
Estonie			25 490	86 381	63 987	55 559	46 285	277 702	5,0
Finlande			111 150	33 738	34 520	34 986	39 933	254 327	4,6
Grande Bretagne					18 630	18 630	17 019	54 279	1,0
Grèce		31 937			33 145	59 200	95 000	219 282	4,0
Hongrie			41 253	105 162	118 580	144 696	156 560	566 251	10,3
Italie					14 700			14 700	0,3
Lettonie		18 396	28 480	49 936	38 048	32 668	42 184	209 712	3,8
Lituanie			15 110	43 389	34 982	49 137	58 501	201 119	3,7
Malte			9 048	10 473	5 948			25 469	0,5
Moldavie	8 510						95 000	103 510	1,9
Pologne		80 217	106 600	12 550	84 275	99 450	123 925	507 017	9,2
Portugal			3 750		21 600	7 800		33 150	0,6
République tchèque		39 221	9 778	119 271	179 584	159 905	103 427	611 186	11,1
Roumanie		78 604	87 112	88 712	80 024	94 040	126 348	554 840	10,1
Slovaquie			42 565	100 320	103 775	53 425	53 460	353 545	6,4
Slovénie		16 800	23 712	66 330	45 031	15 525		167 398	3,0
Serbie									
Total	8 510	299 499	751 495	1 010 348	1 112 569	1 079 630	1 245 135	5 507 186	100,0

Source : OIF

Une majorité de bénéficiaires d'un niveau inférieur à C1

On ne dispose pas d'une statistique exhaustive portant sur les niveaux CECR des bénéficiaires. Les données disponibles sur cinq pays (qui représentent 45% du total des bénéficiaires sur la période 2003-2010) montrent que les participants aux sessions de formation linguistique se répartissent à peu près équitablement entre les trois grands niveaux (voir graphique, dernière colonne) : A=32% (en bleu) ; B=33% (vert) et C=35% (ocre). Toutefois, cette répartition doit beaucoup à la Roumanie. Dans les quatre autres pays, les bénéficiaires de niveau A représentent 47% du total ; 43% ont le niveau B, et **seulement 10% ont atteint le niveau C.**



C.2 Les stages d'immersion

Inscrits dans les plans nationaux de formation, ces opérations concernent des séjours individuels réservés à des personnalités politiques et hauts fonctionnaires (ministres, ambassadeurs, RP, etc.).

SÉJOURS EN IMMERSION LINGUISTIQUE								
	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	Total
Autriche			1	1	4	4	3	13
Bulgarie		1	1	1		1		4
Chypre		1		5	5	4	4	19
Croatie				1	4		1	6
Estonie						2	4	6
Géorgie							1	1
Hongrie		3	3	3			2	11
Lettonie	1	3	14	5	5	8	2	38
Lituanie			4	5	6	5	3	23
Malte				2	1			3
Moldavie		1			1			2
Pologne		2	1	1			5	9
Rép. tchèque	2	1	1	5	6	6	5	26
Roumanie			1				1	2
Slovaquie		1	2	2	5	3	5	18
Slovénie				5	4	1		10
Total	3	13	28	36	41	34	36	191

Source : OIF.

Parmi les 16 pays de cette liste, on retrouve, dans des proportions inégales, les 12 nouveaux entrants auxquels s'ajoutent un État membre de l'UE plus ancien (l'Autriche), un pays candidat (la Croatie) et deux États hors UE : la Moldavie et la Géorgie.

Le meilleur résultat est obtenu par la Lettonie et la République tchèque qui ont bénéficié du dispositif dès le début, avec respectivement 38 et 26 stagiaires, soit 19, 89% et 13, 61 % de l'ensemble. La Lituanie, présente seulement à partir de 2005, arrive en troisième place avec 23 stagiaires (12, 04 %), suivie de Chypre (19 stagiaires, 9, 94 %) et de la Slovaquie (18 stagiaires, 9, 42 %).

En bas de classement, on trouve la Roumanie avec 2 stagiaires et les deux États hors UE : la Moldavie également avec 2 stagiaires et la Géorgie avec 1 seul bénéficiaire.

Les deux centres retenus par l'AIF – sur des bases qu'il ne nous a pas été possible de vérifier - sont spécialisés dans les cours d'immersion en résidentiel, l'un en France (château Correnson, à 20 km d'Avignon), l'autre dans les Ardennes belges. Ces structures aux capacités d'accueil volontairement réduites allient à une pratique intensive du français la découverte de la culture à travers de fréquents contacts avec des francophones.¹⁰⁶ Ils travaillent dans le même esprit, à Spa uniquement en cours individuels, à Avignon en alternance cours individuels (5h/semaine) et cours en mini groupes de 2 à 4 personnes (25 h).

Les statistiques montrent que le centre Millefeuille-Provence est la destination préférée des stagiaires : 80% des séjours contre seulement 20% au centre Dialogue Spa. Cette différence s'explique à la fois par les capacités d'accueil et l'attractivité respective des implantations. L'OIF s'efforce de répartir le plus équitablement possible les candidats en évitant que deux stagiaires du même pays ne se retrouvent dans le même centre en même temps. La règle générale est un seul stage par an et par personne (soit à Spa, soit à Avignon), avec un quota de 5 personnalités par an et par pays. Les conditions matérielles sont voisines : 2080 € la semaine à Spa, 2025 € ou 1925 € à Avignon (selon le type de logement). Ces sommes correspondent au coût de la formation, hébergement et restauration, à l'exclusion des frais de déplacement. La durée des séjours (1 ou 2 semaines maximum) limite les objectifs à un perfectionnement du niveau B1. Les débutants complets sont invités à suivre une formation préalable dans leur pays (cours extensif, collectif ou individuel). Il s'agit d'une opération de sécurisation linguistique, destinée à inciter à prendre plus volontiers la parole en français. Par ailleurs, le niveau des personnes accueillies a des retombées certaines sur la visibilité du programme et un effet d'entraînement sur son développement dans leurs pays respectifs. Le succès de la formule incite des stagiaires à revenir sur la base d'autres financements (nationaux ou européens).

La formule mérite d'être reconduite. Elle gagnerait toutefois à être formalisée par une convention pluriannuelle qui éviterait les échanges de devis et garantirait les coûts et les conditions d'accueil.

¹⁰⁶ Le mandat de la présente évaluation n'impliquant pas d'inspection pédagogique, le rapporteur n'a pas d'appréciation à formuler sur les contenus des formations ni sur les méthodes utilisées.

ANNEXE D - UNE MODELISATION DE L'USAGE

Il est apparu utile de disposer d'un cadre analytique pour évaluer la contribution du programme Europe au renforcement de l'usage du français dans les institutions européennes (efficacité). On procède pour cela, dans un premier temps, à une modélisation simplifiée de la dynamique linguistique mettant en évidence les principaux déterminants de l'utilisation du français (dans les institutions européennes et singulièrement par la population bénéficiaire du programme¹⁰⁷). Puis on s'interroge, dans un deuxième temps, sur l'incidence du programme Europe sur ces différents déterminants (ce sur quoi il a pu agir et, d'un autre côté, sur ce quoi il n'a eu aucune prise).

D.1 Une modélisation de l'usage

Les déterminants de l'usage d'une langue étrangère sont nombreux. À la suite des travaux de Van Parijs (2004), de Grin (2005) ou encore de De Swaan (2002), nous en privilégierons trois :

- L'usage, et c'est une évidence, suppose en premier lieu l'apprentissage de la langue. Cet apprentissage dépend lui-même de deux facteurs : son utilité et sa rentabilité relative ;
- L'usage d'une langue obéit aussi à un principe de *maximin* qui suppose qu'un groupe privilégie l'usage de la langue la moins mal parlée par l'agent disposant des plus faibles capacités linguistiques ;
- Enfin, l'usage peut répondre aussi à un principe d'autorité (la langue est imposée par le leader).

C'est l'interaction de ces principes qui détermine l'usage d'une langue, et pas simplement son apprentissage. Les exemples présentés ci-dessous pour illustrer ces différents principes montrent ainsi que la connaissance du français par tous les agents des institutions européennes n'impliquerait pas pour autant son usage systématique.

L'usage d'une langue suppose qu'elle soit utile et que l'investissement dans la formation soit rentable

L'**utilité** d'une langue est certainement le premier motif qui pousse les personnes à en faire l'acquisition. Cette utilité dépend, en premier lieu, de considérations strictement démo-linguistiques : une langue est un moyen de communication d'autant plus utile qu'elle est parlée et écrite par un grand nombre d'agents. Le principe d'utilité est en partie auto-dynamique¹⁰⁸ : plus une langue possède de

¹⁰⁷ Le cadre analytique présenté dans cette annexe n'a pas de prétention académique. Ainsi, il ne sera pas fait référence ici de manière systématique à l'abondante littérature entrant dans le champ de la macro-dynamique des langues. On a privilégié plutôt certains travaux à caractère opérationnel qui peuvent être mobilisés utilement dans le cadre de l'évaluation du programme Europe.

¹⁰⁸ Les chercheurs canadiens qui ont développé le concept de « vitalité ethno-linguistique » dans les années 1990 ont montré que le nombre de locuteurs importait moins que l'organisation sociale qui assure la continuité historique d'une

locuteurs, plus elle est utile, et plus important sera alors le nombre de personnes qui chercheront à l'acquérir... Cet effet de réseau est une externalité positive (au sens que les économistes donnent à ce terme) : un agent donné apprenant le français augmente le nombre d'interlocuteurs potentiels dont bénéficient tous les autres agents qui possèdent déjà la langue. L'utilité pour l'ensemble de francophones retirée par l'apprentissage d'un agent supplémentaire augmente sans qu'aucun des membres du groupe (sauf éventuellement l'apprenant) n'ait à en subir le moindre coût¹⁰⁹.

Comme on l'a vu précédemment, le taux de francophonie au sein des institutions européennes est important (de l'ordre de 40% à la Commission et probablement plus encore à la Cour de Justice¹¹⁰). Pour autant, et comme l'ont montré les résultats du modèle probabiliste présentés à l'annexe n° 2, le taux de prévalence¹¹¹ du français dans les répertoires linguistiques des agents demeure encore trop bas (et certainement en-dessous de son seuil critique), de sorte que la probabilité (théorique) de son utilisation dans des réunions rassemblant plus de cinq personnes devient anecdotique (moins d'une chance sur 1000). Dans ces conditions, le français peut apparaître d'une faible utilité à un grand nombre d'agents¹¹². Ceux-ci n'exprimeront pas de demande d'apprentissage et donc l'usage du français en sera de fait diminué. Ce constat mérite néanmoins d'être quelque peu atténué. Si l'usage du français dans les relations professionnelles au sein des institutions européennes est réduit, l'utilité de son apprentissage peut être néanmoins élevée. Les trois capitales européennes (Bruxelles, Luxembourg et Strasbourg) sont francophones. La demande des agents peut porter alors sur l'apprentissage d'un français élémentaire leur facilitant les communications dans la vie quotidienne¹¹³.

Comme tout processus de formation, l'apprentissage d'une langue constitue un investissement en capital humain¹¹⁴. La **rentabilité** de cet investissement résulte de la comparaison entre les coûts d'apprentissage supportés par l'agent et les avantages escomptés de d'usage de la langue. Les coûts

minorité, l'empêchant ainsi d'être absorbée par la culture dominante. « On peut imaginer une très grande ville comme Los Angeles dans laquelle il pourrait y avoir un nombre de francophones supérieur à celui de la ville de Québec. Si ces francophones sont dispersés partout dans la ville, s'il n'y a aucune institution qui permet aux francophones d'avoir une certaine vie communautaire et d'entretenir des rapports sociaux entre eux, si toute la scolarisation des enfants et la socialisation des jeunes et adultes se fait en anglais, il ne sera pas étonnant que très rapidement tous les francophones auront cessé d'utiliser la langue française. » (Rodrigue Landry, *Les Éléments essentiels pour avoir des communautés minoritaires de langues officielles vibrantes*, Conférence linguistique 1999, Winnipeg - Manitoba).

¹⁰⁹ Une métaphore peut utilement illustrer ce concept d'externalité positive. Le téléphone n'est pas un moyen de communication très utile si le réseau ne comporte qu'un seul abonné (il est assez rare de se téléphoner à soi-même...). L'utilité du téléphone augmente au fur et à mesure que le nombre d'abonnés croît (à la limite, quand la densité téléphonique atteint les 100%, il est possible de joindre tout le monde). Chaque abonné supplémentaire augmente son utilité personnelle (pouvoir joindre les autres) mais aussi l'utilité de tous les autres (qui peuvent alors joindre le nouvel abonné).

¹¹⁰ Rappelons que les délibérés de la Cour de justice de l'Union européenne se font en français, mais les arrêts sont obligatoirement publiés dans la version du cas.

¹¹¹ Au sens de De Swaan.

¹¹² La faible utilité du français en Europe est révélée aussi par les résultats de l'Eurobaromètre n°43 (Commission européenne, 2006).

¹¹³ Ces motivations d'ordre personnel et pratique constituent un détournement de l'esprit du programme qui vise, au travers de l'apprentissage du français, à un renforcement de son usage *professionnel*.

¹¹⁴ Pour une présentation de la théorie du capital humain dans le cadre des processus de formation, voir notamment : Mincer (1974), Lemelin (1998) ou encore Psacharopoulos et Patrinos (2004).

sont de plusieurs natures. Ils peuvent être directs (comme les frais d'inscription ou l'achat de manuels) ou indirects : le temps passé à la formation est pris sur d'autres activités, éventuellement plus lucratives ou qui procurent à l'agent une utilité plus forte (coût d'opportunité). Les gains tirés de la formation sont, eux-aussi, de nature différente : ils peuvent être monétaires (la connaissance d'une langue procure à l'agent une rémunération supérieure) ou symboliques (la connaissance d'une langue augmente le capital culturel de l'agent et participe à sa distinction sociale¹¹⁵). Un agent n'investira dans l'apprentissage d'une langue qu'à la condition que les avantages retirés (qui se manifestent souvent sur plusieurs années) soient supérieurs aux coûts supportés. Mais, cette condition nécessaire n'est pas pour autant suffisante. En effet, les agents ont souvent à choisir entre plusieurs langues. Ils opteront alors pour l'apprentissage de celle qui leur procure le plus grand avantage comparé¹¹⁶.

La théorie du capital montre ainsi que la rentabilité d'une langue dépend fortement de son usage. Dans ces conditions, les agents employés dans les institutions européennes et dont la langue maternelle n'est aucune des trois langues de travail (et cela concerne plus de la moitié des effectifs des administrateurs et des assistants supérieurs à la Commission) auront intérêt à choisir en priorité l'anglais comme première langue vivante étrangère. Ce choix de portefeuille linguistique conforte l'anglais comme langue « hyper-centrale » (De Swaan).

Le français dans les institutions européennes (et singulièrement à la Commission) n'est pas dénué pour autant de tout avantage comparé :

- Cet avantage est non nul pour les agents de langue maternelle anglaise qui arbitreront entre le français et l'allemand comme première langue étrangère dans leur répertoire linguistique (le taux de prévalence du français dans cette catégorie est de l'ordre de 30% au sein des administrateurs et des assistants supérieurs de la Commission) ;
- L'avantage comparé du français est plus faible pour les autres agents non francophones. Il n'entre en jeu que chez les agents qui ont intérêt à disposer d'au moins trois langues dans leur portefeuille linguistique. Cet avantage comparatif diffère selon la langue maternelle de ces agents :
 - Il est plus élevé pour les agents germanophones ayant choisi l'anglais comme première langue étrangère (le taux de prévalence du français dans cette catégorie est de l'ordre de 30% au sein des administrateurs et des assistants supérieurs de la Commission) ;
 - Il est nécessairement plus faible chez les agents dont la langue maternelle n'est aucune des trois langues de travail (ce qu'atteste un taux de prévalence du français de l'ordre de 10% seulement dans cette catégorie).

Ainsi, la décision (historique) de faire du français l'une des trois langues de travail de la Commission lui confère indéniablement un statut de langue « super-centrale » (toujours au sens de De Swaan). Mais, cet avantage acquis ne joue que pour un nombre limité d'agents (ceux qui ont avantage à être

¹¹⁵ Au sens de Bourdieu.

¹¹⁶ Si les agents décident d'acquérir plusieurs langues, ils les classeront dans leur répertoire linguistique par ordre de rentabilité décroissante (théorie du choix de portefeuille).

plurilingues). Dans l'hypothèse où le plurilinguisme ne concernerait que les administrateurs, le nombre d'agents ressortissants de l'UE10+2 qui pourraient trouver un avantage *absolu* à l'apprentissage du français serait au plus de l'ordre de 3 000 (soit un peu moins du quart de l'effectif total de ce collège). D'autre part, si l'on admet que le coût de l'apprentissage du français est plus important pour les agents de langue maternelle non romane, alors le français ne prend l'avantage *comparé* sur l'allemand que pour moins de 750 administrateurs ressortissants de l'UE10+2¹¹⁷.

***L'usage d'une langue dépend des capacités linguistiques minimales des interlocuteurs
et du pouvoir hiérarchique à imposer ses préférences***

Comme on l'a vu ci-dessus, l'usage d'une langue suppose donc, et en premier lieu, son apprentissage. Celui-ci dépend lui-même de l'utilité et de rentabilité comparée de la langue. Mais, l'usage dépend aussi d'un autre critère : celui du *maximin*. Emprunté à l'origine à la théorie des jeux, puis à celle de la justice, ce critère figure en bonne place dans le modèle développé par Van Parijs (2003) pour expliquer les dynamiques linguistiques (et notamment l'émergence d'une langue hypercentrale). Soit une assemblée de n personnes disposant chacune d'un répertoire linguistique composé de k langues. Supposons qu'il existe plusieurs langues (par exemple l'anglais et le français) qui soient partagées par un grand nombre de participants (mais pas forcément par tous). Cette configuration autorise *a priori* l'usage de n'importe laquelle des langues comprises du plus grand nombre. Cependant, l'efficacité dans la communication conduira les membres du groupe à privilégier la langue dans laquelle le niveau de compétence linguistique du plus faible des participants est le moins faible¹¹⁸. En d'autres termes, l'efficacité dans la communication conduit à choisir la langue dans laquelle le niveau *minimal* parmi tous les participants est *maximal*. Hyper-langue, l'anglais est le candidat naturel du *maximin*. Ce principe explique aussi, quand bien même tous les participants à une réunion maîtriseraient la langue française, celle-ci pourrait ne pas être utilisée comme langue de communication si au moins l'un des participants s'exprime plus facilement en anglais qu'en français¹¹⁹.

L'évaluation de l'impact du principe du *maximin* sur l'usage du français dans les institutions européennes est particulièrement délicate. À défaut de connaître avec précision les compétences linguistiques effectives des administrateurs francophones de la Commission ressortissants des pays de l'UE10+2, on formule l'hypothèse que la maîtrise du français est relativement plus faible chez les agents dont la langue maternelle n'est pas romane. Dans ces conditions, une réunion de trois administrateurs francophones ressortissants de l'UE10+2 n'a guère qu'une chance sur cinq de se tenir

¹¹⁷ Le nombre total d'administrateurs ressortissants de l'UE10+2 qui pourraient trouver un avantage comparé au français comme deuxième langue étrangère (soit 750) s'avère donc supérieur au nombre estimé de francophones dans cette catégorie (de l'ordre de 500). La comparaison entre les avantages comparés théoriques (750) et révélés (500) laisse supposer que le français souffre, en pratique, d'un avantage comparé plus faible que l'allemand.

¹¹⁸ Ce principe peut être illustré par l'exemple suivant : supposons une réunion réunissant 5 personnes. Quatre d'entre elles parlent parfaitement l'anglais et le français. La dernière (le « maillon faible ») maîtrise aussi ces deux langues mais parle passablement mieux l'anglais que le français. L'efficacité dans la communication conduira le groupe à choisir l'anglais au détriment du français.

¹¹⁹ Le principe du *maximin* permet de comprendre aussi la dynamique d'appauvrissement que subit la langue anglaise (et le développement corrélatif du *globish*).

en français... Cet exemple montre que le français ne peut revendiquer son statut de langue « super-centrale », y compris parmi les francophones, que dans 20% des échanges. Et cette probabilité chute encore si la taille du groupe augmente (moins de 10% si la réunion rassemble 5 administrateurs francophones de l'UE10+2).

Le critère du *maximin* qui préside pour partie à l'usage d'une langue de communication peut être partiellement remis en question par le principe d'**autorité**. Selon ce principe, le détenteur d'une autorité peut imposer ses choix linguistiques au groupe sur lequel il exerce une responsabilité. Evidemment, ce principe a lui-même des limites : l'exclusion éventuelle de subordonnés ne maîtrisant pas la langue imposée par l'autorité réduit la productivité et l'efficacité du groupe.

Statistiquement, ce principe d'autorité ne joue guère en faveur du français. Un administrateur francophone à la Commission réunissant trois assistants supérieurs (dont deux parfaitement francophones et le troisième qui le serait moins) pourrait exercer son principe d'autorité au lieu de faire valoir le maximin. Mais, une telle configuration statistique n'a qu'une chance sur trois de se rencontrer (alors même que les assistants supérieurs francophones représentent 50% des effectifs de ce collège). D'autre part, le recours au principe d'autorité faiblit au fur et à mesure que la taille du groupe augmente (et que la probabilité de trouver en son sein des participants francophones diminue). En revanche, le principe d'autorité apparaît plus légitime en ce qui concerne l'anglais en raison de son statut de langue « hyper-centrale ». Dans ce cas en effet, le choix autoritaire de l'anglais ne provoque pas d'exclusion (tous les agents étant supposés parler cette langue). Enfin, et au contraire du français, l'imposition de l'anglais par un principe d'autorité est d'autant moins illégitime que la taille du groupe augmente. Ainsi, la probabilité qu'un administrateur non francophone s'adresse à un assistant supérieur francophone est relativement élevée (une chance sur deux). Mais, l'administrateur peut imposer l'anglais d'autant plus facilement que son assistant est supposé le maîtriser. Cet administrateur pourra user de son pouvoir linguistique en faveur de l'anglais avec d'autant plus de légitimité que la taille du groupe qu'il réunit est importante (si la réunion rassemble 5 assistants, la probabilité que ses subordonnés soient tous francophones est inférieure à 3% ; cette même probabilité est de l'ordre de 1 pour 100 000 si le groupe est constitué d'une quinzaine d'assistants).

D.2 L'action du programme Europe sur les usages du français

Au-delà de leurs spécificités les différents plans et programmes engagés depuis 2002 visaient tous à renforcer l'usage du français dans les institutions européennes. La question se pose de savoir :

- dans quelle mesure le programme Europe a pu contribuer au renforcement de l'usage en agissant de manière principale par le biais de la formation au et en français ?
- dans quelle mesure il a pu agir aussi sur les autres principes déterminant cet usage ?

Les effets du plan sur les facteurs déterminant l'apprentissage

En bénéficiant au cours des sept dernières années à quelque 60 000 fonctionnaires ressortissants principalement de l'UE10+2, le programme a participé au renforcement de l'effet de réseau et donc à l'**utilité** du français (tant pour les francophones de longue date que pour les bénéficiaires du

programme). En augmentant l'utilité du français, le programme renforce donc l'intérêt de son apprentissage et participe ainsi à la réalisation de l'objectif général de court terme¹²⁰.

En revanche, le choix opéré à compter de l'année 2005 de ne pas cibler les fonctionnaires en poste dans les institutions européennes (IE) mais ceux des États membres réduit probablement l'efficacité du programme par rapport à son objectif stratégique (renforcer l'usage du français au sein des IE). Dans ce cas en effet, seuls les bénéficiaires ayant effectivement rejoint les IE au cours des cinq dernières années participent à l'accroissement du nombre de francophones, et donc par conséquent à l'augmentation de l'utilité du français dans ces institutions (ce qui constitue, rappelons-le, une condition nécessaire mais pas suffisante à la réalisation de l'objectif stratégique). Le choix de la cible a donc agi comme un réducteur d'efficacité dont l'ampleur peut être appréciée au travers d'une formalisation théorique (cf. encadré page suivante).

En fournissant aux bénéficiaires une prestation de formation à coût non onéreux, le programme a participé à l'amélioration de la **rentabilité** de l'apprentissage (qui constitue, rappelons-le, une condition nécessaire mais pas suffisante à son usage ultérieur). Le modèle théorique présenté dans l'encadré ci-dessous illustre les effets du Programme sur cette rentabilité et souligne toute l'importance des avantages politiques retirés de l'apprentissage du français dans les choix d'investissements linguistiques des agents.

¹²⁰ L'objectif général de court terme du programme est que les bénéficiaires « *comprennent le français dans leurs contacts avec les francophones* ». Son objectif de plus long terme est que les bénéficiaires « *puissent exprimer la position de leur État et participer aux débats dans le cadre de leurs fonctions. Il est attendu aussi qu'ils soient exposés à des points de vue francophones et participent à des opérations d'échange d'expertise et d'expérience afin de se familiariser avec les positions francophones* » (OIF, Termes de référence de l'évaluation, page 11).

Cibler les fonctionnaires des États membres plutôt que les fonctionnaires européens pourrait réduire de 80% l'efficacité du Programme

Le choix opéré à partir de 2005 de ne plus cibler les fonctionnaires européens de niveau hiérarchique décisionnel mais de viser plutôt les décideurs politiques, les diplomates, les fonctionnaires en poste dans les États – ou en formation dans les institutions – ainsi que les parlementaires ou encore les experts gouvernementaux, a pu réduire l'efficacité du programme par rapport à son objectif stratégique (renforcer l'usage du français au sein des institutions européennes).

Le modèle présenté dans cet encadré cherche à apprécier dans quelle mesure ce choix a pu constituer un réducteur d'efficacité du programme.

Soit U_f l'utilité du français au sein des institutions européennes (IE). Cette utilité est supposée ne dépendre (via une fonction φ) que du nombre de francophones au sein des IE (soit N_f) :

$$[1] \quad U_f = \varphi(N_f)$$

Soit N le nombre total d'administrateurs ressortissants des pays de l'UE10+2, N_f le nombre de francophones parmi ces administrateurs et B le nombre total des bénéficiaires du Programme. Dans l'hypothèse (favorable) où tous les administrateurs francophones auraient bénéficié du Programme, on aura alors :

$$[2] \quad N_f = p B \quad \text{où } p \text{ représente la fraction des bénéficiaires du programme servant dans les IE au rang d'administrateur.}$$

Le supplément d'utilité du français (dU_f) retiré de la formation de ces administrateurs est donné par :

$$[3] \quad dU_f = \varphi(p B)$$

Dès lors que $N_f < N$, ce supplément d'utilité est inférieur à celui que l'on aurait retiré d'une formation ciblée visant la totalité des administrateurs en poste dans les IE. Le coefficient de réduction d'efficacité peut être défini par :

$$[4] \quad \alpha = 1 - \frac{\varphi(p B)}{\varphi(N)}$$

Un coefficient unitaire indique une absence de réduction d'efficacité (ce cas est vérifié si $p B = N$).

On peut chercher à quantifier sommairement ce modèle dans le cas singulier des administrateurs de la Commission européenne.

Le nombre total N des administrateurs ressortissants des pays de l'UE10+2 est de 3 000 environ. On estime à 600 le nombre d'administrateurs francophones (N_f). Le nombre total des bénéficiaires (B) des plans nationaux de formation est évalué à 52 000 sur les cinq dernières années. On estime, sur la base des statistiques 2007/2008, à 10% le nombre de bénéficiaires au niveau administrateur. On émet l'hypothèse que tous les administrateurs francophones ressortissants des pays de l'UE10+2 ont bénéficié du programme.

$$\text{Sous ces hypothèses : } p = \frac{N_f}{B} = \frac{600}{52\,000} = 1,2\%$$

Il apparaît donc que seul 1,2% des fonctionnaires formés par le Programme serait susceptible de rejoindre le rang des administrateurs de la Commission. Autrement dit, le Programme doit former environ 80 bénéficiaires pour augmenter d'une unité le nombre d'administrateurs à la Commission. Dans ce cas, le coefficient de réduction d'efficacité (α) s'élève à 80%.

Ce modèle montre qu'il faudrait former 250 000 bénéficiaires si l'on souhaite porter le taux de francophonie à 100% dans les rangs des administrateurs ressortissants de l'UE10+2 (alors qu'ils ne sont que 3 000).

La participation du Programme Europe à l'amélioration de la rentabilité comparée du français

L'impact du Programme Europe sur la rentabilité comparée du français peut être mis en évidence au travers d'un modèle micro-économique simplifié de choix d'investissement linguistique.

On considère un agent A donné appelé soit à servir dans les institutions européennes (IE), soit à être en contact fréquent avec des fonctionnaires des IE. L'agent A est bilingue (anglais et français), mais son niveau en anglais est meilleur qu'en français. Pour remplir au mieux ses obligations professionnelles, il souhaite acquérir un niveau C2 dans les deux langues.

Soit t_a (resp. t_f) le temps nécessaire pour acquérir le niveau C2 en anglais (resp. en français). Compte tenu de ses compétences linguistiques initiales, on a :

$$[1] \quad t_f > t_a$$

On suppose d'autre part que l'avantage retiré de l'apprentissage d'une langue est strictement proportionnel au nombre de ses locuteurs dans les IE. Soit N_a (resp. N_f) le nombre de locuteurs en anglais (resp. en français). L'analyse statistique présentée ci-dessus montre :

$$[2] \quad N_f < N_a$$

L'avantage (A_l) retiré de l'apprentissage d'une langue l ($l=a$ pour l'anglais et $l=f$ pour le français) est donné par :

$$[3] \quad A_l = -(Cd_l + t_l) + \varphi(N_l)$$

Où le premier membre (affecté d'un signe négatif) représente le coût de la formation à la langue l . Ce coût est la somme des dépenses directes (Cd_l) représentées essentiellement par les droits d'inscription au cours de langue et du coût d'opportunité représenté par le temps consacré à la formation (t_l), ce temps pouvant être valorisé aisément par le taux de salaire horaire (ou journalier) de l'agent. Les avantages retirés de la formation figurent dans le deuxième membre de l'équation [3].

L'agent A, rationnel, choisira d'étudier la langue l en fonction de son bénéfice comparé (B) :

$$[4] \quad B_{f/a} = -\left[\frac{Cd_f}{Cd_a} + \frac{t_f}{t_a}\right] + \varphi\left(\frac{N_f}{N_a}\right)$$

En prodiguant à l'agent une formation gratuite au français ($Cd_f=0$), le Programme participe à l'amélioration de la rentabilité comparée du français. Mais, cette opportunité n'est pas suffisante pour assurer un bénéfice (B) positif :

$$a) \quad t_f < t_a \Rightarrow -\left[\frac{t_f}{t_a}\right] < -1$$

$$b) \quad N_f < N_a \Rightarrow \frac{N_f}{N_a} < +1$$

Dans ces conditions, le bénéfice comparé de l'apprentissage du français est toujours négatif.

Toutefois, le **désavantage du français se réduit** :

1. Si le bénéficiaire possède le même niveau initial en français qu'en anglais (dans ce cas en effet $t_f=t_a$). Plus généralement, le Programme améliore d'autant plus l'avantage comparé du français que la compétence initiale du bénéficiaire est élevée (par rapport à l'anglais). Ceci peut militer en faveur d'un ciblage prioritaire des bénéficiaires du Programme en faveur de ceux qui possèdent déjà une connaissance *relativement* bonne du français (toujours par rapport à leur niveau d'anglais) ;
2. Le bénéfice comparé du français augmente aussi à condition que l'agent bénéficie d'un avantage supplémentaire à la maîtrise de notre langue (alors qu'il est supposé ici simplement proportionnel au nombre de locuteurs). Cet avantage peut être politique et/ou symbolique : l'agent peut avoir intérêt – à l'invitation de sa hiérarchie – à faire valoir l'appartenance de son pays à l'OIF en utilisant le français – plutôt que l'anglais – quand cet arbitrage linguistique est jugé souhaitable.

En réduisant, d'une part, les coûts de formation et en augmentant, d'autre part, l'avantage politique à la pratique du français, le Programme améliore la rentabilité de son apprentissage et participe, par voie de conséquence, à l'augmentation de son usage dans les institutions européennes.

Mais, cette prestation gratuite peut avoir des effets non attendus, voire pervers (au regard des objectifs du programme). En effet, en masquant les coûts effectifs, elle ne laisse plus à la charge des bénéficiaires que le coût d'opportunité. Mais, celui-ci peut être lui-même assez faible si la formation est dispensée durant les jours de travail et que l'impératif de productivité n'oblige pas les bénéficiaires à compenser le temps de formation par un allongement de la durée de leur travail.

Dans ce cas, « n'ayant rien à perdre », les agents sont aussi légitimement moins attentifs aux gains qu'ils peuvent retirer de la formation. Ils peuvent alors exercer une demande de formation, même si l'utilité du français leur semble faible. À la limite même, cette utilité peut être nulle si le profit attendu de la formation est simplement la diminution de leur temps de travail (ou l'agrément retiré d'un séjour linguistique hors les murs).

Il conviendra d'apprécier ultérieurement, notamment à l'occasion des missions de terrain, la fréquence relative de ce cas de figure (en portant la plus grande attention sur les procédures de sélection des bénéficiaires et leurs fonctions). Mais, il permet de souligner, d'ores et déjà, que l'importance de la demande de formation n'est pas nécessairement un indicateur de succès du programme.

La mise en évidence de ce cas a aussi une valeur heuristique. Il révèle que les avantages - au niveau macro - attendus par l'OIF des formations dispensées (connaissance à court terme du français pour un meilleur usage, à plus long terme, dans les institutions européennes) peuvent être effectivement partagés par une partie des bénéficiaires, mais que d'autres motivations micro-économiques rentrent aussi en ligne de compte :

- agrément procuré par la formation pour certains agents (en termes, par exemple, de diminution du temps de travail ou de désagrément) ;
- effet de distinction pour d'autres agents (les formations au français leur procurent un avantage en termes de CV) - cet effet patrimonial leur est acquis indépendamment de l'usage qu'ils pourront faire effectivement du français dans leur vie professionnelle ;
- pour d'autres agents, enfin, le bénéfice attendu des formations au français pourrait être, plus prosaïquement, une meilleure maîtrise de la langue pour un usage, soit au quotidien (cas des fonctionnaires susceptibles de servir dans les IE), soit de manière plus épisodique (lors d'éventuels déplacements dans les capitales européennes ou pour un contact superficiel et civil avec un interlocuteur francophone).

Ce possible hiatus entre l'intérêt macro (pour l'OIF) et micro (pour les bénéficiaires) ne doit certes pas être majoré¹²¹. Mais, il ne peut être, non plus, totalement ignoré dans la mesure où :

- les prestataires de formation (Alliances, Instituts et/ou Centres culturels français la plupart du temps) ont évidemment intérêt à susciter une demande la plus large possible ;
- les administrations dont relèvent les bénéficiaires ont aussi intérêt à maximiser leur demande car elles n'ont pas à supporter le coût de formation de leurs agents (si le cofinancement national – quand il existe - n'est pas imputé sur leur propre budget de fonctionnement) ;

¹²¹ Il serait possible formellement de révéler les motivations des agents en croisant leurs fonctions avec le niveau des formations suivies (de A1 à C2). Mais, cette évaluation suppose une base de données historiques sur les bénéficiaires qui semble faire défaut aujourd'hui. Des entretiens avec les bénéficiaires et un questionnaire ont permis de pallier cette absence de données (mais la signification statistique des résultats sera moindre que celle obtenue à partir d'un traitement systématique des données personnelles).

- les États bénéficiaires ont, eux-aussi, intérêt à maximiser leur demande de formation dès lors que le co-financement (éventuel) à supporter est inférieur au rendement politique attendu d'une participation au programme de l'OIF.

Ces motivations sont autant de facteurs qui concourent à réduire l'efficacité du programme.

Un impact plus limité sur les principes de maximin et d'autorité

Le programme pourrait n'avoir qu'un impact très limité à *court terme* sur le principe du **maximin** qui participe (parmi d'autres critères) au choix de la langue de communication courante au sein des institutions européennes¹²². En effet, même si le français venait à figurer dans le répertoire linguistique de tous les agents des IE (et l'on sait que c'est loin d'être le cas), l'anglais pourrait conserver néanmoins son statut de langue du **maximin** à partir du moment où le français serait *relativement* moins bien maîtrisé par les agents aux compétences linguistiques les plus faibles¹²³.

Compte tenu du public visé par le programme (qui ne s'adresse pas, rappelons-le, aux fonctionnaires actuellement en poste dans les IE), cette situation, qui conduit à réduire l'usage du français, peut perdurer. Les effets positifs du programme ne peuvent se faire sentir qu'à plus long terme, *via* les effets de noria et de génération déjà évoqués plus haut.

L'impact du programme sur l'effet de génération n'est pas négligeable. Ainsi, les actions de formation au et en français dans les instituts diplomatiques ou encore au Collège d'Europe ne peuvent jouer que favorablement sur l'usage du français et, partant, sur l'érosion du statut **maximin** de l'anglais.

D'une manière générale (et comme le montre aussi l'évaluation de la rentabilité du français présentée ci-dessus), cette érosion suppose que les programmes de formation au français permettent aux bénéficiaires d'atteindre un niveau de compétence *au moins égal* à celui qu'ils ont en anglais.

Enfin, le programme pourrait n'avoir presque aucun effet sur le principe d'autorité qui peut présider, éventuellement, au choix d'une langue de travail (sauf à imaginer des configurations linguistiques très peu probables¹²⁴). D'un autre côté, il n'est pas sûr non plus que ce principe soit, ni le plus important (relativement aux autres), ni le plus fréquent.

¹²² Rappelons que ce principe conduit à utiliser de manière privilégiée la langue que l'interlocuteur la moins mal maîtrisée par l'interlocuteur dont les compétences linguistiques sont les plus faibles.

¹²³ Imaginons une réunion de trois agents qui possèdent tous le même répertoire linguistique (constitué exclusivement de l'anglais et du français). Deux d'entre eux ont un niveau C2 dans les deux langues ; le troisième, un niveau B2 en anglais et A1 en français. Dans une telle configuration, et selon toute vraisemblance, les agents utiliseront l'anglais comme langue de travail.

¹²⁴ Comme celle, par exemple, d'un administrateur ressortissant d'un pays de l'UE10+2 possédant un répertoire linguistique limité à sa langue maternelle et au français.

ANNEXE E - QUESTIONNAIRES AUX BENEFICIAIRES

Pour étayer son évaluation, le consultant a transmis aux opérateurs en charge des formations au français un questionnaire individuel à l'attention des bénéficiaires du programme. DME a reçu 505 réponses à ce questionnaire.

QUESTIONNAIRE INDIVIDUEL D'ÉVALUATION

AUX BÉNÉFICIAIRES DU PROGRAMME EUROPE DE L'OIF

Le bureau d'études DME mène actuellement une évaluation du programme Europe pour le compte de l'OIF. Nous vous demandons de bien vouloir donner votre avis sur la formation dont vous avez bénéficié dans le cadre de ce programme. Vos réponses sont uniquement destinées à cette évaluation : elles resteront strictement confidentielles et ne seront transmises à aucune administration.

Merci pour votre coopération.

A. Votre avis sur la formation dispensée

1. Pouvez-vous nous donner quelques renseignements concernant votre situation ?

(a) Pays :

Fonctions exercées.....

Dans quelle administration ?
.....

(b) Nombre et dates des formations suivies :
.....

(ex. 2 formations : oct-nov. 2009 + avr.-juin 2010)(a)

(c) Comment avez-vous connu le programme ? document OIF collègues hiérarchie
 partenaire de travail européen autre (précisez)

(d) Avez-vous rencontré des difficultés pour vous inscrire ? Oui Non

Si oui, indiquez lesquelles
.....

2. Quelles langues étrangères avez-vous apprises (notez pour chaque langue le niveau actuel)

Français : A1 A2 B1 B2 C1 C2

Anglais : A1 A2 B1 B2 C1 C2

Allemand : A1 A2 B1 B2 C1 C2

Autre (précisez.....) A1 A2 B1 B2 C1 C2

3. Avez-vous des contacts professionnels réguliers avec des agents des institutions européennes (Commission, Parlement, etc.) ? souvent peu fréquents jamais

Si oui, en quelle(s) langue(s) ?
.....

4. Avez-vous utilisé le français dans un contexte professionnel au cours des 6 derniers mois ?

Oui Non

5. Pensez-vous devoir l'utiliser dans un avenir proche ? Oui Non je ne sais pas
6. Le niveau de français que vous avez atteint vous paraît-il suffisant pour les fonctions que vous exercez ? Oui Non

Si ce n'est pas le cas, pouvez-vous indiquer ce qui vous manque encore ?

.....

.....

7. Souhaitez-vous poursuivre votre formation en français ? Oui Non
- Pourquoi ?

.....

8. La formation qui vous a été proposée correspondait-elle
- à vos attentes personnelles ? Oui en partie Non
 - à vos besoins professionnels ? Oui en partie Non

9. Auriez-vous préféré
- des contenus linguistiques plus développés ? moins développés ?
 - des contenus culturels plus développés ? moins développés ?
 - des contenus thématiques européens plus développés ? moins développés ?

10. Avez-vous rencontré des difficultés pour suivre cette formation ? Oui Non
- Si oui, lesquelles ? Les avez-vous surmontées ? Comment ?

.....

.....

11. Est-ce que les rythmes proposés étaient adaptés à votre situation professionnelle ?
- tout à fait adaptés assez adaptés peu adaptés mal adaptés

12. Est-ce que vous regardez la chaîne francophone TV5
- pendant les cours ? Oui Non
 - chez vous ? Oui Non

13. Avez-vous de difficultés à suivre les émissions ? Oui Non
- Si oui, lesquelles ?

.....

14. Globalement, êtes-vous satisfait de la formation reçue ?
- très satisfait plutôt satisfait peu satisfait pas du tout satisfait

15. Pouvez-vous dire le point qui vous a paru
- le plus positif ?
- le plus négatif ?

B. Votre avis sur le programme Europe

16. Pensez-vous que le programme tel que vous le connaissez répond à l'objectif général de promouvoir l'usage du français dans l'Union européenne ?

très bien bien assez peu très peu pas du tout je ne sais pas

17. D'autres moyens auraient-ils été plus appropriés pour atteindre cet objectif ?

Oui Non je ne sais pas

Si oui, lesquels ?

.....

18. Pensez-vous que les capacités de travail en français de la diplomatie et de la Fonction publique de votre pays ont été objectivement accrues ? Oui Non je ne sais pas

19. Dans quelle mesure le programme s'intègre-t-il dans les politiques sectorielles de votre pays ?

.....
.....

20. À votre avis, le programme doit-il se développer

uniquement dans la capitale ?

être décentralisé pour atteindre le niveau des responsabilités régionales ?

21. Le programme bénéficie-t-il d'une bonne visibilité auprès des autorités (locales ou nationales) et de l'opinion publique ? Oui Non je ne sais pas

22. Quelles sont les retombées que le programme est susceptible d'avoir dans d'autres domaines ?

.....

23. Est-ce que le programme a augmenté l'intérêt que vous portiez

- aux questions européennes ? Oui Non

- à la Francophonie ? Oui Non

24. Ce programme a-t-il donné plus de visibilité au français dans votre pays ?

Oui Non je ne sais pas

25. Avez-vous des remarques à faire sur ce questionnaire ou d'autres points à évoquer ?

.....

ANNEXE F - LISTE DES PERSONNALITES RENCONTREES

Personnalités rencontrées

OIF

- M. Clément Duhaime, administrateur
- M. Roger Dehaybe, ancien administrateur général de l'AIF
- M. Frédéric Bouilleux, Directeur de la langue française et de la diversité culturelle et linguistique
- Mme Imma Tor Faus, chef de la Division langue française et langues partenaires
- M. Stéphane Lopez, responsable du programme "le français dans la vie diplomatique et la Fonction publique internationale" Mlle Christelle De Nardi, assistante de programme
- Mlle Pascale Diesse, assistante administrative
- Mme Annabelle Salvat, assistante de gestion

Autriche

Académie diplomatique de Vienne

- M. l'ambassadeur Hans Winkler, directeur de l'Académie diplomatique
- Mme Élisabeth Bertagnoli, directrice adjointe de l'Académie diplomatique
- M. Christian Franck, professeur titulaire de la chaire francophone
- Mme Chantal Cali, maître de conférences

Ambassade de France /SCAC

- M. Philippe Noble, conseiller de coopération et d'action culturelle, directeur de l'Institut Français à Vienne
- M. Yvan Jacquemin, attaché de coopération éducative et linguistique
- Mme Laurence Riehl, co-auteur du manuel « objectif diplomatie »

Belgique

Représentation permanente de l'OIF auprès de l'UE

M. Pietro Sicuro, représentant permanent de l'OIF auprès de l'UE

RP française

- M. Yves Teyssier d'Orfeuille, conseiller « présence française » à la représentation permanente française auprès de l'UE
- M. Gaël Veyssièr, porte-parole et conseiller de presse à la représentation permanente française auprès de l'UE

RP hongroise

M. Zoltán Loboda, secrétaire pour l'éducation

Wallonie-Bruxelles International

M. Charles-Etienne Lagasse, directeur général adjoint

Collège d'Europe

- M. Paul Demaret, recteur
- Mme Angela O'Neill, directrice du Département des langues étrangères

Alliance française Bruxelles Europe

- M. Thierry Langnau, directeur, délégué général de l'Alliance française en Belgique
- Mme Béatrice Giret, directrice pédagogique
- Mme Barbarina Tims, responsable administrative
- Mme Michèle Uytterschaut, responsable du service comptable

Euractiv

- M. Christophe Leclercq, fondateur et éditeur
- M. Thierry Leroy, directeur financier
- M. Frédéric Simon, rédacteur en chef
- Mme Tina Bielawska, responsable de projets européens
- Mme Outi Alapekkala, coordinatrice de la section "Langues et Culture"
- M. Rick Zednik, rédacteur

France

Représentations étrangères à Paris

- M. Marin Raykov, ambassadeur de Bulgarie
- Mme Maria Chopova, conseillère à l'ambassade de Bulgarie
- M. Tomasz Orłowski, Ambassadeur de Pologne
- M. Piotr Turzanski, conseiller à l'ambassade de Pologne
- Mme Veronika Stabej, ambassadeur de Slovaquie
- M. Jean-Pol Barras, délégué des gouvernements de la Communauté française de Belgique et de la région wallonne à Paris
- Mme Chantal de Varennes, conseillère Francophonie à l'ambassade du Canada

Ministère des Affaires étrangères et européennes

- Service des affaires francophones
- M. Marcel Escure (chef du service)
- M. François Sastourné, adjoint au chef du service
- M. Rémy Queney, rédacteur
- Mlle Gina Stefanos, stagiaire étrangère ENA

- Service des politiques internes et des questions institutionnelles

M. Samuel Ducroquet

- Direction générale de la mondialisation, du développement et des partenariats, Sous-direction de la diversité linguistique et du français

- M. Yannick Rascouët, chef du Pôle du multilinguisme et de la politique scolaire
- M. Bernard Gillmann, chargé de mission
- M. Pierre Monteil, chargé de mission
- M. Bernard Mis, secrétaire général de la Mission laïque française, ancien responsable du plan pluriannuel d'action pour le français

Délégation générale à la langue française et aux langues de France

M. Pierre Janin, chargé de mission plurilinguisme, français dans le monde, francophonie

Centre des études européennes de Strasbourg (CEES / ENA)

- Mme Nadine Nicklaus, Adjointe au directeur des Affaires européennes
- Mme Julie Lepretre, Chef du service de la préparation aux concours des institutions européennes
- Mme Véronique Charléty, chef du secteur "gouvernance européenne" responsable de formation et d'études

Ville de Strasbourg

M. Olivier Bessin, Directeur, Direction des relations européennes et internationales

Centre Millefeuilles-Provence

Mme Dominique Adam-Rognes, directrice

Hongrie

Ambassade de France / SCAC

- M. François Laquieze, Conseiller de coopération et d'action culturelle, Directeur de l'Institut Français de Budapest
- M. Frédéric Rauser, Attaché de coopération linguistique, éducative
- Mme Sophie Breyer, responsable du secteur formation des fonctionnaires hongrois
- Mme Valérie Coler, directrice du Centre de langue

Ministère des Affaires étrangères

Mme Dorottya Siklósi, Conseiller, Département des Ressources humaines

Ministère des Ressources Nationales

Mme Eleonóra Kovacs, conseillère générale, département des ressources humaines

Secrétariat d'État à l'Éducation

- Mlle Edina Elter, chef de section des relations multilatérales
- Mme Sára Kun-Hatony, conseiller, unité Eurydice
- Mme Krisztina Bene Kolossy, conseiller, unité des relations multilatérales
- Mme Orsolya Szentesi, conseiller, unité des relations multilatérales

Lituanie

Ambassade de Belgique

M. Christian Verdonck, ambassadeur du royaume de Belgique.

Ambassade de France

- M. François Laumonier, ambassadeur de France
- M. Pascal Hanse, conseiller de coopération et d'action culturelle
- M. Audelin CHAPPUIS, attaché culturel et directeur adjoint du Centre culturel
- M. Laurent Guidon, attaché de coopération pour le français
- Mme Giulnara Simkuvienė, directrice des cours
- M. Benoît Frachon, responsable pédagogique

Ministère des Affaires étrangères

- M. Danielius Turskis, correspondant national de l'OIF, attaché au Département des Nations Unies, des Organisations Internationales et des Droits de l'Homme Division des Nations Unies et des Politiques globales
- M. Julius Pranevicius, Département de la présidence lituanienne du Conseil de l'UE
- M. Vadimas Lucenko, Département de la présidence lituanienne du Conseil de l'UE
- Mme Raimonda Murmokaitė, directrice du Département des Nations-unies, des organisations globales et des droits de l'homme,
- M. Robertas Rosinas, directeur du Département de la planification politique,
- Mme Edita Razmėnaitė, III secrétaire du Département de la coopération au développement et du soutien démocratique, Section du soutien démocratique
- Mme Gaivilė Stankevičienė, III secrétaire du Département des Nations Unies, des organisations globales et des droits de l'homme, Section des droits de l'homme
- M. Ignas Augustis, Département du personnel, service du recrutement et de la formation, coordonnateur des stages intensifs

Ministère des Affaires sociales et du Travail

- Mme Inga Nastajute, Division des ressources humaines
- Mme Reda Jakucionytė, Département du droit européen

Ministère de la Culture

Mme Ina Kniuriené, Division des relations internationales et européennes

Ministère de l'Économie

Mme Monika Beniulyté, Division de l'amélioration des réglementations

Ministère de l'Intérieur

Mme Vilma Verkauskiene, Département des ressources humaines

Ministère de la Justice

M. Paulius Griciūnas, directeur du Département de la planification stratégique

Grand-Duché de LUXEMBOURG

M. Detlev Goetz, Coordinateur e-City, QuattroPole, Tonicités, GCD

MACÉDOINE

M. Paul Souligoux, attaché de coopération pour le français (SCAC Skopje)

POLOGNE**Ambassade du Grand-Duché de Luxembourg**

M. Patrick Hemmer, chef de mission adjoint, ambassade du Grand-Duché de Luxembourg

Délégation Wallonie-Bruxelles

- M. Zénon Kowal, Délégué Wallonie-Bruxelles pour la Pologne et les pays baltes
- M. Daniel Menschaert, délégué Wallonie-Bruxelles à Rabat (précédemment délégué WBI à Varsovie)

Ambassade de France / SCAC

- M. Gilles Carasso, Conseiller de Coopération et d'Action culturelle et Directeur de l'Institut français de Varsovie
- Mme Mireille Cheval, attachée de coopération éducative, coordinatrice des Alliances françaises en Pologne
- M. Thomas Laigle, attaché de coopération pour le français
- Mme Christine Perrier, proviseure du lycée René Goscinny
- M. Pierre-Yves Meunier, directeur des cours à l'IFV
- M. Mathieu Zulawski, directeur adjoint des cours à l'IFV
- Mme Violetta Bator, professeure à l'IFV
- Mme Ewa Ostrzeszewicz, professeure à l'IFV
- Mme Tereza Rudnicka, professeure à l'IFV
- Mme Anna Tkaczynska, professeure à l'IFV

- Mme Kasia Troska, professeure à l'IFV

Ministère des Affaires étrangères

- Mmes Joanna Skoczek, directrice du Département de coordination de la présidence polonaise du Conseil de l'UE
- Mme Michalina Radecka-Kowalska, chargée de mission

Sénat

- Mme Aleksandra Skorupka, directrice du département de la formation continue
- Mme Halina Sokołowska, responsable des cours

KSAP

- Dr hab Jacek Czaputowicz, Directeur de la KSAP
- Mme Angélique Matynia, directrice du Département des langues
- Mme Anna Ciecwerska-Druzdzel, coordonnatrice de l'enseignement en français

Collège d'Europe (Campus de Natolin)

M. Paweł Bartosik, coordonnateur du Département des langues

Roumanie

OIF

- M. David Bongard, chef d'antenne
- Mme Maria Niculescu, ex-représentante permanente de l'OIF à Bruxelles

Délégation Wallonie-Bruxelles

- Mme Fabienne Reuter, Déléguée Wallonie-Bruxelles
- Mme Lidia Badea, Missions Francophonie

Ambassade de France/SCAC

- M. Stanislas Pierret, conseiller de coopération et d'action culturelle, directeur de l'Institut français de Bucarest
- M. Jean-Baptiste Cuzin, conseiller adjoint de coopération et d'action culturelle
- M. Jean-Luc Renaud, directeur des cours à l'Institut français de Bucarest

Ministère des Affaires étrangères

Mme Victoria Popescu, ministre plénipotentiaire

Ministère des Finances

Mme Livia Chrita, Directrice de l'assistance technique

European Institute of Romania

Mme Diana Achimescu, Coordonnatrice de projets

ANNEXE G - REFERENCES BIBLIOGRAPHIQUES

Commission européenne (2006)	<i>Les Européens et leurs Langues</i> . Eurobaromètre spécial n°43, Bruxelles, février.
Commission européenne (2009)	<i>Études sur la traduction et le multilinguisme : la traduction à la Commission (1958-2010)</i> . Direction générale de la Traduction (DGT), Bruxelles, 17 décembre. http://ec.europa.eu/dgs/translation/publications/studies/translation_european_commission_fr.pdf
Commission européenne (2010)	<i>Répartition des fonctionnaires et agents temporaires par sexe, nationalité, groupe de fonction et grade (tous budgets)</i> . DG Ressources humaines et Sécurité (DG HR). http://ec.europa.eu/civil_service/docs/europa_sp2_bs_nat_x_grade_en.pdf
Cuche D. (1996)	<i>La notion de culture dans les sciences sociales</i> . La Découverte, Paris.
DME (2007)	<i>Évaluation rétrospective de la coopération éducative et linguistique française avec les nouveaux pays membres de l'Union européenne (1995-2005)</i> . Ministère des Affaires étrangères et européennes, DGCI, mai.
De Swaan A. (2002)	<i>Words of the World. The Global Language System</i> . Cambridge MA : Polity Press
DGLFLF (2010)	<i>Rapport au Parlement sur l'emploi de la langue française</i> . Ministère de la Culture et de la Communication, Paris http://www.culture.gouv.fr/culture/dglf/rapport/2010/Rapport_Parlemen_10.pdf
Eurostat (2010)	<i>L'Europe en chiffres : l'annuaire Eurostat 2010</i> , chapitre 4, « Éducation » http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY_OFFPUB/CH_04_2010/EN/CH_04_2010-EN.PDF
Floch J. (2004)	<i>La Présence et l'Influence française dans les institutions européennes</i> , Rapport d'information n°1594, Assemblée nationale, 12 mai.
Grin F. (2005)	<i>L'Enseignement des langues étrangères comme politique publique</i> . Rapport au Haut Conseil de l'évaluation de l'école n°19, sept.
Herbillon, M. (2003)	<i>La Diversité linguistique dans l'Union européenne</i> . Rapport d'information n°902, Assemblée nationale, Paris, 11 juin. http://www.assemblee-nationale.fr/12/pdf/europe/rap-info/i0902.pdf
OIF (2009)	<i>Plan pluriannuel d'action pour le français dans l'Union européenne : Vade-mecum</i> , Paris, mars.
OIF (2010 :1)	<i>La langue française dans le monde 2010</i> . Nathan, Paris, octobre.
ONU (2008)	<i>World Population Prospects :The 2008 Revision Population Database</i>
Rocheblaine F., Schneider A. (2007)	<i>La Situation de la langue française dans le monde</i> . Rapport d'information n°3693, Assemblée nationale, Paris, 13 février. http://www.assemblee-nationale.fr/12/rap-info/i3693.asp
Van Parijs Ph. (2004)	« Europe's Linguistic Challenge ». <i>Archives européennes de sociologie</i> , XLV(1), pp. 113-156.