



XXXII^e SESSION
Rabat, 30 juin au 3 juillet 2006

DOCUMENT N°25

* * *

RAPPORT

fait au nom de la

Commission politique

par

M. Yvan BORDELEAU
(Québec)

Rapporteur

sur

La réforme institutionnelle de la Francophonie

TABLE DES MATIÈRES

INTRODUCTION.....	1
I. UNE NOUVELLE CHARTE DE LA FRANCOPHONIE (ANTANANARIVO, 23 NOVEMBRE 2005).....	2
II. CADRE STRATÉGIQUE ET STRUCTURE ADMINISTRATIVE.....	4
III. LA PRÉPARATION DES PROGRAMMATIONS QUADRIENNALES DE L'ORGANISATION INTERNATIONALE DE LA FRANCOPHONIE (OIF) ET DES OPÉRATEURS.....	4
IV. LES PRATIQUES ADMINISTRATIVES ET FINANCIÈRES DE L'ORGANISATION INTERNATIONALE DE LA FRANCOPHONIE.....	5

INTRODUCTION

Lors la réunion de notre Commission qui s'est tenue à Bruxelles, l'année dernière, nous avons adopté un rapport sur le Suivi du Sommet de Ouagadougou et du Cadre stratégique décennal. Nous avons proposé de suivre en particulier les engagements relatifs à la mission stratégique «Promouvoir la paix, la démocratie et les droits de l'Homme», en examinant si la nouvelle programmation quadriennale de l'Organisation internationale de la Francophonie (OIF) correspondait bien aux engagements pris par les chefs d'État et de gouvernement de la Francophonie, lors du Sommet de Ouagadougou (novembre 2004).

Or, dans le contexte de la réforme institutionnelle en cours, la programmation quadriennale de l'OIF et celle des opérateurs n'est pas encore terminée. Lors de la Conférence ministérielle de la Francophonie, qui s'est déroulée à Antananarivo (Madagascar, 22-23 novembre 2005), les instances ont approuvé une ébauche de programmation. Elles ont toutefois demandé aux responsables de procéder à un resserrement de cette programmation, qui devrait être connue au cours des prochaines semaines.

En outre, la réforme des institutions de la Francophonie, souhaitée par les Chefs d'État lors du Sommet de Ouagadougou et annoncée dans le Cadre stratégique décennal, a franchi une étape importante avec l'adoption d'une nouvelle Charte. Celle-ci a donné à l'organisation une impulsion qui s'est traduite par la nomination d'un nouvel administrateur et par l'adoption d'un nouvel organigramme. Je rappelle que notre Assemblée, dans un avis adressé au secrétaire général de l'OIF en mars 2004, avait recommandé la simplification des instances politiques de la Francophonie.

En tant qu'Assemblée consultative de la Francophonie, nous nous devons de bien saisir les enjeux stratégiques liés à cette nouvelle configuration. Je me propose donc, dans ce rapport, d'exposer les faits saillants de la nouvelle charte de l'OIF. J'aborderai également les paramètres de l'exercice visant à élaborer la programmation quadriennale et les premiers gestes posés par l'administrateur pour améliorer le fonctionnement de l'Organisation.

Vous trouverez en annexe du rapport, dans le dossier qui vous a été remis, la nouvelle Charte de la Francophonie et l'organigramme de l'OIF qui a été diffusé en début d'année.

I. UNE NOUVELLE CHARTE DE LA FRANCOPHONIE (ANTANANARIVO, 23 NOVEMBRE 2005)

En préambule, la Charte adoptée à Antananarivo stipule qu'elle a pour objet de donner à l'Agence de coopération culturelle et technique (ACCT), devenue Agence de la Francophonie en 1997, l'appellation d'**Organisation internationale de la Francophonie**.

Les objectifs de la Francophonie (Partie I de la Charte) et les dispositions diverses (Partie III) qui y sont énoncés n'ont pas été modifiés de façon significative. Les éléments nouveaux de la Charte se retrouvent essentiellement dans la Partie II, dévolue à l'organisation institutionnelle. Ils touchent la création de l'OIF, la définition des fonctions du secrétaire général et celles de l'administrateur.

Existence de l'OIF

À l'article 2, on retrouve nommément l'OIF parmi la liste des institutions et des opérateurs de la Francophonie. Tout comme dans la charte précédente (Hanoï, 1997), il est mentionné dans cet article que l'APF est l'Assemblée consultative de la Francophonie.

L'article 9 stipule que l'Organisation internationale de la Francophonie remplace l'ACCT, devenue l'Agence de la Francophonie. L'OIF est une personne morale de droit international public et possède une personnalité juridique. L'ensemble du personnel de l'OIF est régi par son propre statut et règlement du personnel. Le statut du personnel a un caractère international.

Les fonctions du secrétaire général

Le Secrétaire général de la Francophonie préside le Conseil de coopération. Il dirige l'Organisation internationale de la Francophonie (article 6).

Au chapitre des fonctions politiques, le secrétaire général conduit toujours l'action politique de la Francophonie, dont il est le porte-parole et le représentant officiel au niveau international. L'article 7 ajoute qu'il se tient informé en permanence de l'état des pratiques de la démocratie, des droits et des libertés dans l'espace francophone. En matière de coopération (article 8), le secrétaire général propose aux instances, conformément aux orientations du Sommet, les axes prioritaires de l'action francophone multilatérale en concertation avec les opérateurs. Il propose la répartition du fonds multilatéral unique (FMU) et ordonne les décisions budgétaires et financières qu'il transmet à l'Administrateur.

Voici les principales attributions de l'administrateur, telles que définies dans la nouvelle charte :

« Dans l'accomplissement de ses fonctions, le Secrétaire général nomme, après consultation du CPF, un Administrateur chargé d'exécuter, d'animer et de gérer la coopération intergouvernementale multilatérale, ainsi que d'assurer, sous son autorité, la gestion des affaires administratives et financières.

L'Administrateur propose au Secrétaire général les programmes de coopération de l'OIF qui sont définis dans le cadre des décisions du Sommet. Il est chargé de leur mise en œuvre. Il participe aux travaux des instances. Il contribue à la préparation de la Conférence des organisations internationales non gouvernementales, ainsi qu'à l'organisation et au suivi des conférences ministérielles sectorielles décidées par le Sommet et confiées à l'OIF. L'Administrateur est nommé pour quatre ans et sa mission peut être renouvelée. Il exerce ses fonctions par délégation du Secrétaire général.

Le Secrétaire général évalue l'action de la coopération intergouvernementale francophone. Il veille à l'harmonisation des programmes et des actions de l'ensemble des opérateurs directs. À cette fin, il préside un Conseil de coopération, qui réunit l'Administrateur de l'OIF, les responsables des opérateurs ainsi que l'APF. »¹

Dans la foulée d'Antananarivo, un premier administrateur a été nommé par le secrétaire général de l'OIF. M. Clément Duhaime, qui était délégué général du Québec à Paris depuis 2000, est entré en fonction à l'OIF le 1^{er} janvier 2006. Un organigramme reflétant les préoccupations de la Charte d'Antananarivo et celles du Cadre stratégique décennal, a été diffusé en janvier (voir annexe ci-jointe).

Sous l'autorité et par délégation du secrétaire général, l'administrateur assure la gestion des programmes de coopération ainsi que la gestion des affaires administratives et financières. Les parties de l'organigramme en gris correspondent aux secteurs dont la charge est dévolue à l'administrateur.

¹ Charte de la Francophonie (Antananarivo, 22 novembre 2005), article 8.

II. CADRE STRATÉGIQUE ET STRUCTURE ADMINISTRATIVE

Les missions du Cadre stratégique sont reflétées à travers trois directions :

- Direction langue française, diversité culturelle et linguistique
- Direction éducation et formation
- Direction solidarité et développement durable.

Chaque direction est subdivisée en divisions au sein desquelles sont déployés les programmes, les projets et les actions.

Vous constaterez que la Délégation aux droits de l'homme et à la démocratie (DDHD), devenue la *Délégation à la paix, à la démocratie et aux droits de l'Homme*, comprend trois divisions. L'organigramme indique que les deux premières, la *Division observation, alerte précoce et prévention* et la *Division accompagnement des processus de paix*, correspondent à un volet politique relevant du Cabinet du secrétaire général. En revanche, la troisième division, *Développement institutionnel, gouvernance et culture démocratique*, correspond au volet coopération qui était conduit auparavant par la DDHD et la Direction de la coopération juridique et judiciaire. L'organigramme indique que cette dernière est «à la disposition de l'Administrateur en tant que besoin».

III. LA PRÉPARATION DES PROGRAMMATIONS QUADRIENNALES DE L'ORGANISATION INTERNATIONALE DE LA FRANCOPHONIE (OIF) ET DES OPÉRATEURS

Dans le cadre de la Conférence ministérielle d'Antananarivo, les instances ont approuvé la programmation de l'OIF sous réserve d'un plus grand resserrement. En vue de cette rencontre, les équipes de l'ancienne de l'Agence intergouvernementale de la Francophonie avaient effectivement préparé une première programmation quadriennale se conformant au Cadre stratégique décennal, ainsi qu'à l'introduction d'une gestion axée sur les résultats.

L'échéance a été reportée en juillet 2006, à la réunion du Conseil permanent de la Francophonie qui devra adopter la programmation révisée. M. Duhaime a précisé que l'objectif de l'exercice est la recherche d'une plus grande cohérence et d'un plus grand réalisme en terme d'objectifs escomptés et d'indicateurs. Il a demandé à tous de se limiter à un nombre plus restreint de cibles et à prendre en compte plus systématiquement l'approche différenciée selon les sexes (représentation des femmes; impact des

programmes sur les femmes, etc.). Il a également demandé de dégager des ressources pour financer des initiatives nouvelles qui pourraient être décidées à l'occasion du Sommet de Bucarest.

Nous serons en mesure de faire le point sur les programmations lors de notre prochaine réunion intersessionnelle, au printemps 2007. Pour l'heure, nous pouvons nous réjouir de ce que les paramètres indiqués par l'administrateur pour la préparation des programmations rejoignent nos préoccupations. L'APF avait déjà émis l'opinion que la coopération francophone était trop dispersée et qu'elle perdait en efficacité et en visibilité². Je rappelle que les membres de la Commission politique, réunis à Nouakchott en 2004, avaient recommandé que la Francophonie se recentre sur son «cœur de cible», à savoir la défense du plurilinguisme et de la diversité culturelle; la promotion de la paix, la démocratie et les droits humains; la réalisation des objectifs du Millénaire, au premier rang desquels celui visant à assurer l'éducation primaire pour tous. Nous avons insisté sur un mode de gestion axé sur les résultats pour garantir la reddition de comptes et l'imputabilité.

IV. LES PRATIQUES ADMINISTRATIVES ET FINANCIÈRES DE L'ORGANISATION INTERNATIONALE DE LA FRANCOPHONIE

La Commission administrative et financière de l'OIF, l'une des quatre commissions du Conseil permanent, a tenu sa première réunion à Paris, le 4 avril 2006. La Commission se veut un lieu de transparence et d'échange d'information afin d'appuyer l'OIF dans sa tâche de gestion administrative. Les membres ont décidé d'instituer l'adoption de recommandations à l'intention du Conseil permanent de la Francophonie.

Il s'est dégagé de la première réunion un consensus sur le double objectif d'abaisser les frais de fonctionnement et d'améliorer le taux de réalisation des programmes. En réponse à la demande des États et des gouvernements de réduire les frais de fonctionnement, dont on a noté la progression alarmante, l'administrateur a fait réaliser un audit de l'Organisation dès sa prise en fonction, en janvier 2006. Les conclusions de l'audit permettront d'engager des réformes de gestion répondant au souci des instances de maîtriser les dépenses de fonctionnement et de dégager le maximum de ressources pour les actions de coopération. Nous vous ferons part des résultats de cet audit lorsqu'ils seront disponibles.

² «Le suivi du Sommet de Beyrouth et la préparation du Sommet de Ouagadougou», Rapport de la Commission politique adopté à Charlottetown (juillet 2004)

L'administrateur a également débuté l'élaboration de directives d'application du règlement financier et la refonte du statut et règlement du personnel, sur la base d'une approche de gestion axées sur les résultats. L'administrateur insiste sur la valorisation et la mobilisation du personnel ainsi que sur principe de l'équité entre les employés.

CONCLUSION

L'APF, qui avait souhaité que la Francophonie parachève sa réforme institutionnelle, peut se réjouir des développements majeurs qui ont été accomplis depuis la Conférence ministérielle d'Antananarivo. L'OIF possède maintenant une personnalité juridique et le cadre des attributions du secrétaire général est mieux défini.

Nous devons saluer les initiatives du secrétaire général et de l'administrateur de l'OIF et leur engagement à implanter au sein de l'Organisation une culture de la transparence et de rigueur. Comme notre Assemblée est interpellée dans la mobilisation francophone pour l'atteinte des objectifs prioritaires établis par la Francophonie dans son Cadre stratégique décennal, la qualité des programmations et des données budgétaires nous permettra d'effectuer efficacement le suivi de la mise en oeuvre du Cadre.

Nous suivrons attentivement la programmation des activités de coopération qui sera adoptée dans les prochains jours. Nous nous assurerons de la poursuite des activités de coopération de l'APF, sous la nouvelle *Délégation à la paix, à la démocratie et aux droits de l'Homme*. De plus, notre Commission entreprendra le suivi des engagements relatifs à la mission stratégique «Promouvoir la paix, la démocratie et les droits de l'Homme».