



Inspection générale
des affaires étrangères

Contrôle général
économique et financier

Mission d'audit de modernisation

Rapport

sur l'exercice de la tutelle du ministère des affaires étrangères sur les opérateurs de la coopération culturelle et technique

Etabli par

René FORCEVILLE
Inspecteur général adjoint des affaires étrangères

Christian BODIN
Contrôleur général économique et financier

Philippe AUTIÉ
Inspecteur des affaires étrangères

Roland DUBERTRAND
Inspecteur des affaires étrangères

Brigitte BONNAUD
Inspectrice des affaires étrangères

- Décembre 2006 -

L'exercice de la tutelle du ministère des affaires étrangères sur les opérateurs de la coopération culturelle et technique

Ministère des affaires étrangères (MAE)

1. Cadre de l'audit

- Avec la mise en œuvre du contrat de modernisation et de la LOLF, il convient que le MAE se dote des moyens de renforcer l'exercice de la tutelle sur ses opérateurs.
 - ✓ Une part importante des crédits (800 M€ par an) est directement mise en œuvre par les 9 principaux opérateurs de la Direction générale de la coopération internationale et du développement (DGCID): l'AEFE, l'AFD, l'AFVP, Campus France (fusion d'Egide et d'Edufrance), CFI, CulturesFrance (fusion de l'AFAA et de l'ADPF), FCI, TV5 et RFI.
 - ✓ A l'heure actuelle, l'exercice de la tutelle, à la fois stratégique, budgétaire et financière sur l'ensemble des opérateurs, est encore réparti entre les directions sectorielles et le bureau des tutelles, récemment créé.
 - L'audit doit indiquer les voies et moyens d'exercer une tutelle adaptée aux exigences de la LOLF. Il s'agit
 - ✓ D'évaluer le fonctionnement des procédures actuellement suivies, encore dispersées au sein de la DGCID;
 - ✓ D'indiquer les voies et moyens de les améliorer en unifiant l'exercice de la tutelle en tenant compte de la création du bureau du contrôle des opérateurs.

2. Etat des lieux

- La tutelle du ministère sur l'AFD, substantiellement renforcée, constitue un bon exemple d'exercice de la tutelle.
- Cinq opérateurs sont privés de la présentation particulière dont bénéficient les opérateurs LOLF principaux dans les PAP de la loi de finances. Or cette présentation, et la visibilité qu'elle offre aux opérateurs, aux responsabilités qui leur sont déléguées par l'Etat et à la manière dont ils s'en acquittent, constituent la base, nouvelle et fondamentale, de leurs relations avec leur tutelle.
- Le bureau de la tutelle des opérateurs et du contrôle est notamment chargé de conseiller le directeur général sur la tutelle administrative et financière, parallèlement au conseil stratégique relevant des directions sectorielles de la DGCID.
- Une tutelle efficace requiert des rapports équilibrés entre l'opérateur et le programme auquel il est rattaché, ce qui suppose que celui-ci soit assez vaste pour l'accueillir, ce qui conduit à s'interroger sur la pertinence de la fragmentation de l'action de la DGCID en trois programmes culturels et de coopération distincts.
- Les indicateurs de performance peuvent encore être améliorés, de même que la démarche de justification au premier euro des financements de l'Etat à ses opérateurs, qui fait désormais partie des instruments de la tutelle.
- Les contrats d'objectifs et de moyens ne permettent pas de sécuriser sur trois ans les financements de l'Etat à l'opérateur; ils devraient au moins permettre de garantir des règles du jeu plus prévisibles en matière d'exécution budgétaire.

Inspection générale des affaires étrangères – Contrôle général économique et financier

MINIFI - DGME - 2006

1

L'exercice de la tutelle du ministère des affaires étrangères sur les opérateurs de la coopération culturelle et technique

Ministère des affaires étrangères (MAE)

3. Recommandations

- Procéder, sinon à une redéfinition de la liste des opérateurs LOLF, du moins à une présentation d'ensemble précise de l'AFD, de CFI, RFI et TV5 dans la loi de finances, similaire à celle réservée aux opérateurs de l'Etat.
- Redéfinir les missions du bureau de la tutelle des opérateurs et du contrôle.
- Renforcer, en interne au ministère, les procédures d'arbitrage entre directions géographiques et de fédération de leurs priorités régionales en priorités globales.
- Financer, sur les subventions versées aux opérateurs, des audits externes de leur gestion et d'études d'impact de leur activité.
- Mettre en place un statut des responsables de programmes LOLF permettant d'améliorer l'attractivité de leurs fonctions et d'asseoir leur autorité vis-à-vis des dirigeants des grands opérateurs.
- Renforcer dans les PAP la justification au premier euro des financements du ministère à ses opérateurs culturels et de coopération technique. Clarifier dans des indicateurs de performance leur contribution aux objectifs des programmes 115, 185 et 209.
- Fusionner les contrats d'objectifs et de moyens passés par chaque tutelle avec un même opérateur, afin que l'opérateur puisse avoir une vision globale de ce qu'attend de lui la tutelle prise dans son ensemble.
- Axer les contrats d'objectifs et de moyens sur des objectifs stratégiques clairs, les réformes de structure nécessaires et les gains de productivité attendus. Mettre en place des réunions régulières de suivi entre le responsable de programme et chaque opérateur.
- Veiller à ce que les contrats d'objectifs et de moyens permettent de donner aux relations financières entre l'Etat et les opérateurs la prévisibilité dont ceux-ci ont besoin.

4. Impacts attendus et échéances

- L'audit ne propose pas d'indicateur de mesure de l'impact de ses recommandations.
- L'audit fixe un calendrier de réalisation dans le tableau des principales recommandations.

MINIFI - DGME - 2006

Inspection générale des affaires étrangères – Contrôle général économique et financier

2

RÉSUMÉ

1. *Le présent audit porte sur les voies et moyens de l'adaptation aux exigences de la LOLF de la tutelle du ministère des affaires étrangères sur ses opérateurs culturels et de coopération technique. Il s'inscrit dans le contexte du chantier de développement d'une fonction tutelle engagé par le ministère ces dernières années. Ce chantier a été intégré en avril 2006 au contrat triennal de modernisation conclu par le ministre des affaires étrangères et le ministre délégué au budget et à la réforme de l'Etat.*

Les opérateurs couverts par cet audit sont tous rattachés aux programmes placés sous la responsabilité du directeur général de la coopération internationale et du développement (DGCID) : programme 115 « Audiovisuel extérieur » : CFI, RFI et TV5 ; programme 185 « Rayonnement culturel et scientifique » : l'ADIT, l'AEFE, EduFrance et CulturesFrance ; programme 209 « Solidarité à l'égard des pays en développement » : l'AFD, l'AFVP, Egide et FCI. Leur tutelle est donc exercée, pour le ministère, par le directeur général.

Les auditeurs se sont attachés à identifier les conditions d'efficacité de sa tutelle en mode LOLF : une présentation pertinente des opérateurs en loi de finances, une tutelle bien organisée en termes d'organigramme et d'architecture LOLF, l'utilisation effective des nouveaux instruments de la tutelle en mode LOLF.

Il en ressort que les mesures d'ores et déjà mises en œuvre pour améliorer l'exercice de la tutelle, qui marquent un progrès notable par rapport au passé, devront être amplifiées pour pouvoir porter leurs fruits dès la gestion 2007. La tutelle du ministère sur l'AFD, substantiellement renforcée ces dernières années, constitue à cet égard un bon exemple de la marche à suivre.

2. *Six des onze opérateurs culturels et de coopération couverts par le présent audit ont la qualité d'opérateurs LOLF principaux. Ne sont en revanche pas opérateurs LOLF l'ADIT, l'AFD, CFI, RFI et TV5 bien qu'ils jouent, pour certains d'entre eux, un rôle majeur dans la mise en œuvre de la politique du ministère. De ce fait, ces cinq opérateurs sont privés de la présentation particulière dont bénéficient les opérateurs LOLF principaux dans les PAP de la loi de finances. Or cette présentation, et la visibilité qu'elle offre aux opérateurs, aux responsabilités qui leur sont déléguées par l'Etat et à la manière dont ils s'en acquittent, constituent la base, nouvelle et fondamentale, de leurs relations avec leur tutelle.*
3. *Dans son rapport particulier du 12 octobre 2006 sur les comptes et la gestion de l'AFD, la Cour des comptes a estimé que si la définition des opérateurs de l'Etat retenue par le ministère de l'économie et des finances « conduit à exclure un établissement entièrement contrôlé par l'Etat et exclusivement chargé d'appliquer une politique gouvernementale, la question est posée d'adapter cette définition à la réalité ». Les auditeurs constatent que cette question devra être tranchée. Ils estiment que l'AFD, « opérateur pivot de la coopération française », doit faire l'objet, en loi de finances, d'une présentation d'ensemble de son activité et des financements annuels que lui consacre l'Etat, similaire à celle dont bénéficient les opérateurs de l'Etat.*

Par ailleurs, en vertu du principe de la LOLF selon lequel l'ensemble des coûts induits par un programme doivent lui être rattachés, ils recommandent que la rémunération de l'AFD au titre de son activité de dons projets soit rattachée au programme 209 « Solidarité à l'égard des pays en développement ».

4. *Les trois opérateurs de l'audiovisuel extérieur, CFI, RFI et TV5, ne sont pas opérateurs LOLF, à l'instar des sociétés nationales de programmes constituant l'audiovisuel public. Ce choix tient notamment, en ce qui concerne TV5, au caractère multinational de l'actionnariat. Il reste que les sociétés nationales de programmes, à l'opposé de CFI et RFI, sont totalement financées par la redevance audiovisuelle. Si ceci*

justifie largement qu'elles ne soient pas considérées comme opérateurs LOLF, cette conclusion n'est nullement évidente pour CFI et RFI. Au total, les auditeurs estiment que CFI et RFI devraient être intégrés à la liste des opérateurs LOLF ou, à tout le moins, faire l'objet, en loi de finances, d'une présentation similaire à celle dont bénéficient ceux-ci.

5. *La DGCID s'est dotée, lors de l'entrée en vigueur de la LOLF, d'un bureau de la tutelle des opérateurs et du contrôle. Ce bureau est notamment chargé de conseiller le directeur général sur la tutelle administrative et financière, en parallèle au conseil stratégique relevant des directions sectorielles de la DGCID. Sa création est bienvenue. Il n'est toutefois pas encore parvenu à s'imposer. Une redéfinition de ses missions est nécessaire, pour convaincre notamment qu'il n'a pas vocation à concurrencer les directions sectorielles dans l'exercice de la tutelle stratégique. En particulier, la coordination de la préparation des contrats d'objectifs et de moyens, qui lui a été confiée, devrait, selon les auditeurs, être transférée aux directions sectorielles.*

Les moyens du bureau de la tutelle doivent par ailleurs être mieux définis et renforcés : en terme de procédure, pour lui garantir l'accès nécessaire à l'information ; en terme de présence, fût-ce à titre d'observateur, dans les conseils d'administration ; en terme de ressources humaines enfin (le renforcement de l'expertise privée dans cette équipe serait utile, par exemple dans le domaine de l'analyse financière).

Dans le cadre de sa mission de veille transversale des procédures en vigueur au sein de la DGCID pour l'exercice de la tutelle et de promotion des échanges de bonnes pratiques entre services, le bureau de la tutelle devrait coordonner une analyse critique de la manière dont le ministère est représenté au sein des conseils d'administration, parfois quelque peu datée. Les auditeurs recommandent également qu'un travail analogue soit effectué sur la manière dont le ministère instruit les positions de ses représentants dans les conseils d'administration. Cette réflexion pourrait s'inspirer de la pratique de concertation interne au ministère et avec les autres départements ministériels concernés désormais en place pour la préparation des conseils et comités de l'AFD.

6. *L'exercice par la DGCID de la tutelle du ministère implique la mobilisation, à titre de conseil, de divers services : directions géographiques, direction économique, direction des Nations unies et des organisations internationales... Cette mobilisation, déjà engagée pour la tutelle de l'AFD, peut encore être étendue pour d'autres opérateurs. En particulier, une implication accrue des directions géographiques est souhaitable, en lien avec la sous-direction de la coordination géographique de la DGCID, dans le cadrage géographique de l'action culturelle et de coopération et de ce qu'il implique pour les opérateurs. A cet égard, l'exercice de la tutelle serait amélioré si les procédures internes au ministère d'arbitrage entre directions géographiques et de fédération de leurs priorités régionales en priorités globales étaient renforcées.*
7. *Les contacts nécessaires entre le bureau de la tutelle et la DAF doivent être établis, dans le respect toutefois du principe de subsidiarité : la relation entre le ministère et l'opérateur relève en effet essentiellement de la DGCID, et la DGA ne devrait s'y impliquer directement que lorsque c'est véritablement utile. En particulier, les auditeurs sont d'avis que la DGA ne devrait être représentée dans les conseils d'administration des opérateurs que lorsque c'est nécessaire : pour les EPA (AEFE), ou lorsque sont en jeu des questions complexes de gestion administrative des ressources humaines (FCI).*
8. *Une tutelle efficace requiert des rapports équilibrés entre l'opérateur et le programme auquel il est rattaché. Ceci suppose notamment que celui-ci soit assez vaste pour l'accueillir. Un opérateur absorbant une part trop importante des crédits d'un programme finit en effet par priver le responsable de celui-ci de toute marge de manœuvre dans la gestion de ses moyens. Tel est le cas de l'AEFE, qui absorbe 62% des crédits de paiement du programme « Rayonnement culturel et scientifique ». Tel est également le cas du programme « Audiovisuel extérieur », qui ne ménage guère de marges de manœuvre pour gérer les crédits entre ses trois opérateurs. Cette situation conduit à s'interroger sur la pertinence de la fragmentation de l'action de la DGCID en trois programmes culturels et de coopération distincts.*
9. *Une tutelle efficace suppose également une relation équilibrée avec l'opérateur, dans un contexte où celui-ci a souvent l'avantage, entre autres, de la longévité de ses dirigeants et de leur accès direct à l'échelon politique. Les auditeurs recommandent que le financement, par prélèvement sur les subventions*

versées aux opérateurs, d'audits externes de leur gestion, prévu dans le contrat triennal de modernisation, soit étendu aux études d'impact de leur activité. La politique de placement au sein des opérateurs des agents d'encadrement de la DGCID, en première moitié de carrière et destinés à revenir ensuite au ministère, mériterait d'être renforcée. Sur un plan très général, l'autorité des responsables de programmes vis-à-vis des dirigeants des grands opérateurs placés sous leur tutelle mériterait d'être mieux assise, ce qui pourrait être fait dans le cadre d'un statut du responsable de programme qui fait de toute façon sans doute défaut au dispositif actuel de la LOLF.

10. *Les objectifs et indicateurs de performance de la LOLF constituent de précieux outils d'une délégation de compétence de l'Etat à son opérateur, respectueuse de l'autonomie de celui-ci. Les auditeurs constatent que les objectifs LOLF des PAP de 2006 et 2007 permettent de rendre compte de façon dans l'ensemble satisfaisante des missions des opérateurs culturels et de coopération technique. Les indicateurs de performance peuvent en revanche encore être améliorés : c'est le cas notamment des indicateurs concernant l'AEFE, l'AFD et EduFrance ; l'introduction d'un indicateur spécifique à l'activité de CulturesFrance serait justifiée.*

La justification au premier euro des financements de l'Etat à ses opérateurs fait désormais partie des instruments de la tutelle. Dans un contexte budgétaire fortement contraint, la JPE doit contribuer à l'application aux opérateurs de l'Etat de la démarche d'augmentation de la productivité, désormais en vigueur dans l'administration. Les auditeurs constatent que cette démarche est restée balbutiante dans les lois de finances initiales de 2006 et 2007, s'agissant des opérateurs culturels et de coopération technique. Elle devra être renforcée en 2008. Cela supposera que soient systématisées les réunions avec chaque opérateur en vue de la préparation de la loi de finances initiale et du budget de l'organisme.

11. *Bien articulés à l'approche par objectifs de la LOLF, dotés de la visibilité que leur donne la loi, les contrats d'objectifs et de moyens constituent désormais l'instrument central de l'exercice de la tutelle. La DGCID s'est orientée à ce stade vers la préparation de contrats qui lui sont propres et n'impliquent pas les autres ministères de tutelle. Il sera souhaitable que, au plus tard au renouvellement de ces contrats, chaque opérateur ne fasse plus l'objet que d'un seul contrat d'objectifs et de moyens avec l'ensemble de ses tutelles.*

Pour jouer pleinement leur rôle stratégique, les contrats d'objectifs et de moyens doivent être axés sur un petit nombre d'objectifs stratégiques clairs et concrets, sur les réformes de structure éventuellement nécessaires pour répondre au mieux à ces objectifs, sur les gains de productivité réalisables sur trois ans, et sur les indicateurs correspondants permettant de suivre l'exécution. Pour faire vivre ces contrats, les auditeurs recommandent, outre des réunions de travail régulières avec les dirigeants de chaque opérateur, une réunion annuelle de tous les opérateurs par le responsable de programme.

Quand bien même un contrat d'objectifs et de moyens ne permettra pas de sécuriser sur trois ans les financements de l'Etat à l'opérateur, il devrait au moins permettre d'obtenir de la direction du budget la garantie de règles du jeu plus prévisibles en matière d'exécution budgétaire : prise en compte de la part des dépenses de personnel dans les budgets des opérateurs, pour la fixation des enveloppes mises en réserve ; dénouement plus rapide dans l'année des gels au titre de la mise en réserve, qu'il s'opère par dégel ou par annulation de crédits ; doctrine raisonnée et contractualisée d'affectation des bénéfices de l'opérateur et des économies qu'il a pu réaliser, compatible avec un financement équilibré de ses investissements ; recyclage partiel, à son bénéfice, des économies de gestion réalisées par l'opérateur. L'exemple de l'AEFE en 2006 (l'audiovisuel pourrait aussi être cité) est significatif des perturbations que de telles règles du jeu devraient permettre de minimiser. Ceci suppose que la direction du budget accepte d'être partie, sous une forme ou une autre, à ces contrats, à côté du ou des ministères de tutelle, à tout le moins quand l'enjeu le justifie.

PRINCIPALES RECOMMANDATIONS

N°	Recommandations	Pages	Responsables mise en œuvre	Calendr.
1	<ul style="list-style-type: none"> • Répondre à la recommandation de la Cour des comptes qu'une décision soit prise sur le statut d'opérateur LOLF de l'AFD. • Introduction d'une présentation d'ensemble précise de l'AFD dans la loi de finances, similaire en tout état de cause à celle réservée aux opérateurs de l'Etat. 	13	Min. de l'économie et des finances et min. des affaires étrangères	2007
2	Intégration de CFI et RFI à la liste des opérateurs LOLF ou, à tout le moins, introduction d'une présentation d'ensemble précise de ces opérateurs (et de TV5) dans la partie JPE du PAP 115 « Audiovisuel extérieur » ; application à ces opérateurs de la démarche de performance introduite par la LOLF.	14	DGCID, DGCTPE et dir. du budget	03/2007 ¹
3	Transférer FCI et l'AFVP de la liste des opérateurs LOLF principaux vers celle des opérateurs secondaires (FCI aurait vocation à être réintégré parmi les opérateurs principaux s'il se voyait confier le portage de l'assistance technique du ministère) ; ajouter l'ADIT comme opérateur secondaire.	16	DGCID et dir. du budget	06/2007 ²
4	Redéfinition des missions du bureau de la tutelle des opérateurs et du contrôle. Transfert aux directions sectorielles de l'initiative et la coordination de la préparation des contrats d'objectifs et de moyens. Mise en place des procédures nécessaires pour assurer au bureau de la tutelle l'accès à l'information dont il a besoin. Renforcement de ce bureau en termes de ressources humaines, dans le domaine juridique et celui de l'analyse financière (par recrutement de professionnels sur le marché par exemple). Réexamen critique de la manière dont le ministère est représenté dans les conseils d'administrations de ses opérateurs culturels et de coopération. Etendre à tous les opérateurs des procédures structurées de concertation pour l'instruction des positions des représentants du ministère dans les conseils d'administration, ainsi que de concertation avec les autres ministères de tutelle.	18	DGCID	06/2007
5	Renforcement du rôle des directions géographiques, sur les orientations géographiques de l'aide au développement, mais aussi de l'enseignement français à l'étranger et de la coopération culturelle et universitaire. Renforcement des procédures internes au ministère d'arbitrage entre directions géographiques et de fédération de leurs priorités régionales en priorités globales via la direction collégiale.	19	Ministère des affaires étrangères	2007

¹ Conférence de budgétisation du PLF 2008.

² Conférence de répartition du PLF 2008.

6	Renforcement de la coordination entre les directions concernées par les enjeux globaux.	20	Ministère des affaires étrangères	2007
7	Renforcement des relations entre la DAF et le bureau de la tutelle des opérateurs et du contrôle, et réexamen de la participation de la DGA aux conseils d'administration des opérateurs, dans un esprit de subsidiarité de sa compétence.	20	DGCID et DAF	12/2006
8	Réexamen de la pertinence de la séparation des programmes 185 et 209 au regard notamment du caractère transversal d'EduFrance, d'Egide, de CultureFrance et de l'AEFE, ainsi que du poids excessif de celle-ci au sein du programme 185.	21	Ministère des affaires étrangères et dir. du budget	06/2007 ²
9	Financement, sur les subventions versées aux opérateurs, d'audits externes de leur gestion et d'études d'impact de leur activité.	22	DGCID	2007
10	Renforcement de la politique de placement au sein des opérateurs des agents d'encadrement de la DGCID en première moitié de carrière.	22	DGA et DGCID	2007
11	Mise en place d'un statut des responsables de programmes LOLF permettant d'améliorer l'attractivité de leurs fonctions et d'asseoir leur autorité vis-à-vis des dirigeants des grands opérateurs.	22	Ministère du budget et de la réforme de l'Etat	
12	Rattachement des crédits de rémunération de l'AFD au titre de son activité de dons projets sur le programme 209 « Solidarité à l'égard des pays en développement ».	23	DGCID, DGTPE et dir. du budget	06/2007 ²
13	Identification en propre des crédits de bourse de l'AEFE, sur le titre 6 du programme 185 « Rayonnement culturel et scientifique ». Reventilation de ces crédits vers le programme 151 « Français à l'étranger et étrangers en France », dans le cadre de l'analyse des coûts.	23	DGCID et DAF	06/2007 ²
14	Identification en propre des crédits d'investissement immobilier de l'AEFE, sur le titre 5 du programme 185 « Rayonnement culturel et scientifique ».	24	DGCID et DAF	06/2007 ²
15	Clarification, dans des indicateurs de performance appropriés, de la contribution précise attendue des opérateurs culturels et de coopération aux objectifs des programmes 115, 185 et 209. En particulier : améliorer les indicateurs concernant l'AEFE ; mieux approcher l'activité de l'AFD, par un ou deux indicateurs additionnels ; introduire un indicateur spécifique à l'activité de CulturesFrance ; mieux cerner la plus-value d'EduFrance dans l'indicateur relatif au nombre d'étudiants étrangers en master et doctorat en France.	26	DGCID et DAF	06/2007 ²

² Conférence de répartition du PLF 2008.

16	Renforcement, dans les PAP, de la justification au premier euro des financements du ministère à ses opérateurs culturels et de coopération technique, LOLF ou non : justification au regard de l'évolution de la productivité, des effectifs et de la masse salariale de l'opérateur, de ses recettes et de leur diversification, de sa capacité d'autofinancement, et de sa stratégie sur tous ces points.	28	DGCID et DAF	06/2007 ²
17	Systématisation de l'organisation avec chaque opérateur de réunions de préparation de la loi de finances initiale et d'élaboration du budget de l'organisme, même dans le cas où les contraintes budgétaires conduisent à des reconductions en valeur.	28	DGCID	2007
18	Clarification, en préalable à ou dans le cadre d'un contrat d'objectifs et de moyens, des missions de FCI et des conditions de sa viabilité financière.	29	DGCID	2006/07
19	Axer les contrats d'objectifs et de moyens sur des objectifs stratégiques clairs et concrets, les réformes de structure éventuellement nécessaires pour répondre au mieux à ces objectifs, les gains de productivité réalisables sur trois ans, et les indicateurs correspondants permettant de suivre l'exécution. Réunion annuelle de tous les opérateurs par le responsable de programme. Mise en place de réunions régulières de suivi entre le chef de programme et chaque opérateur.	31	DGCID	2007
20	Fusion des contrats d'objectifs et de moyens passés par chaque tutelle avec un même opérateur, afin que l'opérateur puisse avoir une vision globale de ce qu'attend de lui sa tutelle prise dans son ensemble, et pour s'assurer des cohérence des demandes qui lui sont adressées.	32	DGCID	2007/08
21	Veiller à ce que les contrats d'objectifs et de moyens permettent de donner aux relations financières entre l'Etat et les opérateurs la prévisibilité dont ceux-ci ont besoin, notamment en ce qui concerne l'affectation de leurs résultats comptables, la gestion de leur fonds de roulement et le calendrier du dénouement des gels de crédits. Associer pour ce faire en tant que de besoin (AEFE notamment) le ministère du budget, aux côtés du ou des ministères de tutelle, aux contrats d'objectifs et de moyens.	34	DGCID et dir. du budget	2007/08
22	Renforcement du dialogue avec les opérateurs sur la mise en réserve des crédits.	35	DGCID	12/2006

² Conférence de répartition du PLF 2008.

PRINCIPALES AMELIORATIONS ATTENDUES

Amélioration attendue	N° recom.	Principaux bénéficiaires				Impact
		Citoyen	Usager	Contribuable	Agents	
		Efficacité socio-écon.	Qualité de service	Efficience	En ETP	financier
Lisibilité en loi de finances de la contribution des opérateurs aux politiques publiques dont ils dépendent	1, 2, 3, 8, 12, 13, 14	X		X		ns
Amélioration de l'évaluation de cette contribution	9	X	X			ns
Amélioration de l'organisation et du fonctionnement de la tutelle	4, 5, 6, 7, 17		X			ns
Participation des opérateurs culturels et de la coopération technique à la démarche de performance de la LOLF	15, 16, 19	X	X	X		nd
Réduction des écarts entre la loi de finances et son exécution et de leurs conséquences sur les opérateurs	21, 22		X		ns	ns

SOMMAIRE

<i>Synthèse</i>	2
<i>Résumé</i>	3
<i>Principales recommandations</i>	6
<i>Principales améliorations attendues</i>	9
1. SE DOTER D'UNE TYPOLOGIE PERTINENTE DES OPÉRATEURS	12
1.1. L'Agence française de développement	12
1.2. Les opérateurs de l'audiovisuel extérieur	13
1.3. Les autres opérateurs	14
2. ORGANISER LA TUTELLE	16
2.1. Tutelle et organigramme	16
2.1.1. La responsabilité du chef de programme	16
2.1.2. L'interaction avec les directions géographiques et les autres directions du ministère	19
2.1.3. L'assistance de la DGA à l'exercice de la tutelle administrative et financière	20
2.2. Tutelle et architecture LOLF	21
2.2.1. Veiller à rattacher les opérateurs à des programmes assez vastes pour les accueillir	21
2.2.2. Veiller à une relation équilibrée entre la tutelle et son opérateur	22
3. UTILISER TOUS LES INSTRUMENTS D'EXERCICE DE LA TUTELLE	23
3.1. Mieux exploiter les leviers qu'offre la loi de finances	23
3.1.1. La panoplie des financements de l'Etat	23
3.1.2. Objectifs et indicateurs de performance	24
3.1.3. Justification au premier euro	27
3.2. Les contrats d'objectifs et de moyens	29
3.2.1. Clarification en tant que de besoin des missions et de la viabilité de l'opérateur	29
3.2.2. Contrats d'objectifs et de moyens : contenu stratégique, réformes de structure et objectifs financiers	30
3.2.3. L'unité de la tutelle et les contrats d'objectifs et de moyens	32
3.2.4. Association de la direction du budget	33
Observations du ministère des affaires étrangères	36
Observations de la direction du budget	45
Réponse de la mission	47
ANNEXES	48
Annexe 1 : lettre de mission	50
Annexe 2 : Liste des personnes rencontrées	51
Annexe 3 : Les opérateurs culturels et de coopération technique, quelques chiffres	54
Annexe 4 : Fiches par opérateur	55

La modernisation de la relation de l'Etat avec ses opérateurs LOLF - près de 780 à l'heure actuelle - constitue un enjeu majeur de la réforme de l'Etat et de ses modes d'intervention pour les années à venir. La logique de performance de la LOLF commande de rationaliser la tutelle exercée sur eux. Dans ce contexte, sur proposition du ministre des affaires étrangères, l'inspection générale des affaires étrangères et le contrôle général économique et financier ont été chargés par le ministre délégué au budget et à la réforme de l'Etat de réaliser un audit de modernisation sur les voies et moyens de l'adaptation aux exigences de la LOLF de la tutelle du ministère des affaires étrangères sur ses opérateurs culturels et de coopération technique.

Ces opérateurs se voient affecter quelque 800 M€ par an sur le budget du ministère et sont au nombre de dix. Ils représentent, outre l'OFPRA, l'essentiel des opérateurs du ministère. Ils sont tous rattachés aux programmes placés sous la responsabilité du directeur général de la coopération internationale et du développement (DGCID) :

- sur le programme 115 « Audiovisuel extérieur » : CFI, RFI et TV5 ;
- sur le programme 185 « Rayonnement culturel et scientifique » : l'AEFE, EduFrance (qui devrait être regroupé avec EGIDE pour devenir l'agence CampusFrance) et CulturesFrance (agence créée par fusion de l'ADPF et de l'AFAA) ;
- sur le programme 209 « Solidarité à l'égard des pays en développement » : l'AFD, l'AFVP, Egide et FCI.

Les financements qui leur sont dévolus sur ces trois programmes totalisaient un tiers des crédits de paiement ouverts sur ceux-ci en LFI 2006, soit 910 M€. Leur effectif rémunéré s'établissait à plus de 13.000 ETP, soit trois fois le plafond d'emplois cumulé de ces programmes (cf annexe 3).

Sur demande formulée par le DGCID auprès des auditeurs, a été adjoint au champ de cette étude l'ADIT qui dépend du programme 185.

Cet audit, sollicité par la DGCID à titre de conseil sur les procédures, tableaux de bord et contrats d'objectifs et de moyens à mettre en place, s'inscrit dans le prolongement des orientations déjà définies par le ministère : lancement en 2005, dans le cadre de la Stratégie ministérielle de réforme, d'un projet 2006/08 de développement d'une fonction tutelle, ensuite intégré au contrat triennal de modernisation conclu le 18 avril 2006 par le ministre des affaires étrangères et le ministre délégué au budget et à la réforme de l'Etat ; création début 2006 d'un bureau de la tutelle des opérateurs et du contrôle à la DGCID ; négociation prévue de 3 contrats d'objectifs et de moyens en 2006 ; refonte, dans le cadre nouveau tracé par le CICID depuis 2004, des relations avec l'AFD, devenue « opérateur pivot de la coopération française ».

Dans le contexte de ce chantier en cours, les auditeurs n'ont pas jugé possible de proposer des tableaux de bord standardisés de suivi et d'évaluation des opérateurs culturels et de coopération technique. De tels outils ne pourront se dégager qu'à l'usage par la convergence des tableaux mis au point pour rendre compte au plus près de la situation spécifique de chaque opérateur. Les auditeurs se sont en revanche attachés à identifier les conditions d'efficacité de la tutelle de la DGCID en mode LOLF :

- une présentation pertinente des opérateurs en loi de finances,
- une tutelle bien organisée, en termes d'organigramme et d'architecture LOLF,
- l'utilisation des nouveaux instruments de la tutelle en mode LOLF.

Conformément à leur mandat, les auditeurs se sont efforcés de signaler celles des conditions d'un exercice efficace de la tutelle qui valent au-delà du cercle particulier des opérateurs de la coopération culturelle et technique.

Il en ressort que les mesures d'ores et déjà mises en œuvre pour améliorer l'exercice de la tutelle, qui marquent déjà un progrès notable par rapport au passé, devront être amplifiées pour pouvoir porter leurs fruits dès la gestion 2007. La tutelle du ministère sur l'AFD, substantiellement renforcée ces dernières années, constitue à cet égard un bon exemple de la marche à suivre. Cela implique que les directions sectorielles de la DGCID, en charge de la tutelle stratégique, et le nouveau bureau de la tutelle des opérateurs et du contrôle, en charge de la tutelle administrative et financière, travaillent en étroite coordination, sous l'autorité du directeur général, dont l'exercice de la tutelle est l'une des toutes premières responsabilités.

1. *SE DOTER D'UNE TYPOLOGIE PERTINENTE DES OPÉRATEURS AFIN D'ETABLIR LES CIBLES PRIORITAIRES DE LA TUTELLE*

Six des onze opérateurs culturels et de coopération couverts par le présent audit ont la qualité d'opérateurs LOLF principaux : AEFE, AFVP, Egide, EduFrance, CulturesFrance et FCI. Ne sont en revanche pas opérateurs LOLF l'AFD, CFI, RFI, TV5 et l'ADIT bien qu'ils jouent, pour certains d'entre eux, un rôle majeur dans la mise en œuvre de la politique du MAE.

De ce fait, ces cinq opérateurs sont privés de la présentation particulière dont bénéficient les opérateurs LOLF principaux dans les PAP de la loi de finances. Ceci n'est pas anodin, car cette présentation, et la visibilité qu'elle offre aux opérateurs, aux responsabilités qui leur sont déléguées par l'Etat et à la manière dont ils s'en acquittent, constituent la base, nouvelle et fondamentale, de leurs relations avec leur tutelle.

1.1. L'AGENCE FRANÇAISE DE DÉVELOPPEMENT

La Cour des comptes s'est interrogée, dans son relevé de constatations provisoires de mars 2006, sur « le fait que l'AFD ne figure pas dans la liste des « opérateurs de l'Etat », alors qu'elle est, en pratique, le premier opérateur en matière d'aide au développement ». Constatant que les opérateurs LOLF sont les organismes qui « contribuent à la mise en œuvre d'une politique de l'Etat, sont dotés d'une personnalité morale, sont placés sous le contrôle direct de l'Etat et ont une activité non marchande dominante », la Cour a estimé que l'AFD avait « une activité pour l'essentiel non marchande dans la mesure où il s'agit en grande majorité de dons ou de prêts bonifiés par l'Etat, même si une part importante des ressources de financement est trouvée sur les marchés financiers ».

Le ministère des affaires étrangères a déclaré à la Cour partager son appréciation sur l'opportunité d'inscrire l'AFD dans la liste des opérateurs LOLF.

Après débat, le ministère de l'économie et des finances a décidé de ne pas retenir l'AFD dans la liste des opérateurs LOLF, considérant qu'elle n'en satisfaisait pas les critères de définition :

- mission de service public, relevant du secteur non marchand,
- contrôle étroit par l'Etat,
- financement majoritaire sur ressources publiques.

Le ministère de l'économie et des finances souligne en outre que l'AFD, à la différence des autres organismes assujettis à la tutelle du MAE, fait l'objet, compte tenu de son statut, d'un dispositif de contrôle renforcé. En tant qu'institution financière spécialisée elle est soumise aux dispositions du Code monétaire et financier et placée sous le contrôle de la Commission bancaire, de l'Autorité des marchés financiers et d'un commissaire du Gouvernement. Ses comptes sont certifiés par deux cabinets de commissaires aux comptes et soumis à la Cour des comptes. Enfin, il fait valoir, concernant l'information des députés et sénateurs, qu'une partie substantielle des questions parlementaires portent sur l'activité de l'AFD et que chacune des deux chambres est directement représentée au conseil d'administration de l'Agence par un de ses membres.

Dans son rapport particulier du 12 octobre 2006 sur les comptes et la gestion de l'AFD, la Cour des comptes a maintenu sa position : « L'Agence ne figure pas dans la liste des opérateurs de l'Etat, alors qu'elle est, en pratique, le premier opérateur en matière d'aide au développement. La raison avancée par le ministère de l'économie et des finances est que la définition théorique des opérateurs de l'Etat exclut les organismes qui ont largement recours aux financements privés. La Cour considère que, si la définition retenue conduit à exclure un établissement entièrement contrôlé par l'Etat et exclusivement chargé d'appliquer une politique gouvernementale, la question est posée d'adapter cette définition à la réalité. »

Dans ce contexte, les auditeurs constatent que cette question devra être tranchée et estiment que d-es solutions devront être trouvées qui permettent à « l'opérateur pivot de la coopération française » de faire l'objet d'une présentation d'ensemble, en loi de finances, de son activité et des financements annuels que lui consacre l'Etat, qui ne soit pas en retrait sur celle dont bénéficient les opérateurs de l'Etat. Il est en effet pour le moins singulier qu'alors que les financements de l'Etat à l'AFD s'établissaient à 509,2 M€ en 2005, la loi de finances offre moins d'information sur celle-ci que sur des opérateurs comme FCI ou EduFrance, dont le financement public ne dépasse pas quelques millions d'euros.

Par ailleurs, il est clair que l'AFD relève de la démarche de performance de la LOLF (objectifs et indicateurs LOLF, justification au premier euro des financements de l'Etat, contrats d'objectifs et de moyens), laquelle s'applique à l'ensemble des opérateurs conformément aux conclusions du groupe de travail du ministère de l'économie et des finances sur les opérateurs. Des progrès importants ont d'ailleurs à cet égard d'ores et déjà été accomplis par l'AFD et ses deux tutelles ; ils peuvent et doivent être prolongés (cf infra).

Recommandations : Répondre à la recommandation de la Cour des comptes qu'une décision soit prise sur le statut d'opérateur LOLF de l'AFD. Introduction d'une présentation d'ensemble précise de l'AFD dans la loi de finances, similaire en tout état de cause à celle réservée aux opérateurs de l'Etat.

1.2. LES OPÉRATEURS DE L'AUDIOVISUEL EXTÉRIEUR

Le MAE dispose, à travers les trois opérateurs de l'audiovisuel extérieur, TV5 Monde, RFI et CFI, d'outils qui ont prouvé leur efficacité dans la promotion de la présence culturelle française et la capacité d'influence de notre pays.

TV5 Monde serait, après MTV, le second réseau mondial par le volume de son audience, devant ses concurrents américain (CNN) et britannique (BBC). Le nombre des auditeurs de RFI, et notamment en Afrique, place la société nationale en tête des radios d'expression

française (territoire métropolitain compris). CFI permet d'assurer la présence de programmes français sur les télévisions étrangères et joue un rôle unique de formation des agents de sociétés de télévisions de pays en développement.

Alors que le manque d'organisation de ce secteur avait été relevé à juste titre dans de nombreux rapports, il faut souligner les efforts de rationalisation entrepris depuis 2002, date du dernier référent de la Cour des Comptes (dont le regroupement sous une même présidence de TV5 et CFI, la suppression du rôle de diffuseur de CFI et son orientation vers des activités de coopération). Il n'en reste pas moins que la mise en œuvre de la LOLF et la création de France 24 doivent être l'occasion de rénover le cadre des relations entre ces trois organismes et leur tutelle afin de permettre que les choix stratégiques puissent être élaborés dans des conditions plus transparentes.

CFI, RFI et TV5 ne sont pas opérateurs LOLF, à l'instar des sociétés nationales de programmes constituant l'audiovisuel public. Ce choix tient à la volonté légitime de respecter la distance nécessaire entre des organes d'information et l'administration. Il tient aussi, en ce qui concerne TV5, au caractère multinational de l'actionnariat, même si la France a progressivement assuré l'essentiel du financement de la chaîne (84% de son budget) ; l'exercice de la tutelle sur TV5 est en outre compliqué par l'absence d'administrateurs de l'Etat au conseil, par la multiplicité des organes de décisions³ et par la volonté d'influence des autres pays, malgré la faiblesse de leur contribution financière.

Il reste que les sociétés nationales de programmes, à l'opposé de CFI et RFI, sont totalement financées par la redevance audiovisuelle (ce qui leur permet d'être exonérées du gel de leurs crédits contrairement aux sociétés de l'audiovisuel extérieur). Si ceci justifie largement qu'elles ne soient pas considérées comme opérateurs LOLF, cette conclusion n'est nullement évidente pour CFI et RFI.

En tout état de cause, les auditeurs estiment que CFI, RFI et si possible TV5 devraient faire l'objet, en loi de finances, d'une présentation similaire à celle dont bénéficient les opérateurs LOLF.

Recommandation : Intégration de CFI et RFI à la liste des opérateurs LOLF ou, à tout le moins, introduction d'une présentation d'ensemble précise de ces opérateurs (et de TV5) dans la partie JPE du PAP 115 « Audiovisuel extérieur » ; application à ces opérateurs de la démarche de performance introduite par la LOLF.

1.3. LES AUTRES OPÉRATEURS

Les opérateurs de la coopération culturelle et technique actuellement reconnus opérateurs LOLF peuvent être classés en deux grandes catégories :

- ***les opérateurs purs***, producteurs de biens ou services ***destinés à des tiers*** (élèves des écoles françaises ou clients de l'ADIT qui bénéficient de l'information provenant de nos services scientifiques par exemple) et financés partie sur la vente (à perte) de ces biens ou services et souvent sur subvention de l'Etat. Ces opérateurs participent généralement des actions de

³ Conférence des ministres qui définit les orientations stratégiques, réunion des Hauts fonctionnaires (qui suit la mise en œuvre des orientations stratégiques), conseil où ne sont représentés que les diffuseurs (donc sans liens directs avec les ministères des pays concernés).

politique au sens de la LOLF (par opposition aux actions de soutien) et assument a priori une mission de service public.

Cette catégorie comprend l'AEFE, CulturesFrance et EduFrance.

L'ADIT est un cas particulier : opérateur LOLF en 2006, il ne l'est plus dans le projet de loi de finances de 2007. Les financements de l'Etat et des collectivités territoriales représentent 46% de son budget mais sont peu importants (1,1 M€ partagé entre le ministère des affaires étrangères et le ministère de la recherche, et 2 M€ pour les collectivités territoriales). Mais l'ADIT n'en est pas moins un opérateur central pour notre veille scientifique et technologique ; il occupe une soixantaine de nos agents dans les services scientifiques à l'étranger. Aussi est-il souhaitable que cet opérateur redevienne opérateur LOLF mais « secondaire ».

- **les prestataires de services**, qui vendent, sur commandes, des services *à l'Etat* (et éventuellement à d'autres), et se rémunèrent sur le produit de leurs ventes. Ils relèvent ainsi en principe de la logique du marché, même s'ils doivent leur existence, en pratique, à la défaillance de celui-ci lorsque, faute de trouver fournisseur à son pied, l'Etat se trouve placé devant l'alternative de créer son propre opérateur ou de fonctionner en régie directe. L'Etat n'assure en général pas un financement majoritaire de ces opérateurs, et en tout cas pas sur subvention et encore moins sur subvention pour charges de service public. Ils participent souvent des actions de soutien au sens de la LOLF (par opposition aux actions de politique). Il s'agit donc d'opérateurs par circonstance plus que par nature.

Cette catégorie regroupe l'AFVP⁴, Egide (qui devrait fusionner avec EduFrance au sein de CampusFrance) et FCI.

Ces prestataires de services, à tout le moins l'AFVP et FCI, sont de surcroît de taille modeste. L'AFVP bénéficie d'un volume de quelque 8 M€ de commandes, auxquelles s'ajoute une subvention de restructuration de 600.000 €. Le financement de FCI par l'Etat s'établit en 2006 à quelque 2,2 M€ soit 0,1% du volume en CP du programme 209 concerné. Il est difficile de considérer, dans ces conditions, qu'ils « contribuent de manière significative à la performance d'un programme et/ou reçoivent, sous forme de subvention⁵, une part significative du budget de ce programme »⁶.

Les auditeurs sont donc d'avis qu'ils ne justifient pas d'être maintenus dans la liste des opérateurs LOLF principaux, justiciables d'une présentation spécifique en PAP. FCI aurait toutefois vocation à y revenir s'il se voyait confier le portage de l'assistance technique du ministère des affaires étrangères, qui le ferait passer de la catégorie des prestataires de services à celle des opérateurs purs⁷.

Sur le fond, la logique de marché dont participent les opérateurs prestataires de service (FCI, Egide et dans une certaine mesure AFVP) les destinent par nature à se voir confier comme objectif stratégique par leur tutelle la recherche d'un autofinancement en principe total (c'est-à-

⁴ *Même si celui-ci peut aussi être considéré comme un opérateur pur de soutien au volontariat international, axé sur la promotion de la conception française du volontariat et notre relation avec les ONG françaises.*

⁵ *L'AFVP bénéficie d'une subvention de restructuration, et FCI voit ses pertes couvertes par une subvention. Dans les deux cas cependant ces subventions ont un caractère en principe transitoire.*

⁶ *Selon les termes du groupe de travail du ministère de l'économie et des finances sur les opérateurs.*

⁷ *Pour l'heure, FCI assure le portage de la seule assistance technique fonctionnaire de l'AFD.*

dire la suppression de toute subvention au profit d'un fonctionnement sur commandes) et la diversification de leurs commanditaires, ne serait-ce que pour dégager des économies d'échelle. Ils devraient *in fine* se voir mettre en concurrence par l'Etat.

Recommandations : Transférer FCI et l'AFVP de la liste des opérateurs LOLF principaux à celle des opérateurs secondaires (FCI aurait vocation à être réintégré parmi les opérateurs principaux s'il se voyait confier le portage de l'assistance technique du ministère) ; rétablir l'ADIT comme opérateur secondaire.

2. ORGANISER LA TUTELLE

2.1. TUTELLE ET ORGANIGRAMME

2.1.1. La responsabilité du chef de programme

La tutelle d'un opérateur relève de la responsabilité du chef du programme auquel il est rattaché. La tutelle des opérateurs de la coopération culturelle et technique relève donc de la responsabilité du DGCID, chef des programmes 115, 185 et 209. C'est bien ainsi que celui-ci le conçoit et qu'il a entrepris, dans le contexte de la mise en place de la LOLF, de clarifier les conditions générales d'organisation et d'exercice de sa tutelle.

Le ministère des affaires étrangères a engagé en 2005, dans le cadre de sa Stratégie ministérielle de réforme, un projet 2006/08 de « développement d'une fonction tutelle », conduit par la sous-directrice de la programmation et des affaires financières, à la DGCID⁸. L'objectif en était de définir une organisation administrative appropriée de la fonction de tutelle, d'introduire dans les relations du ministère avec ses opérateurs la démarche de performance de la LOLF et de mettre en place des « contrats de performance ». Etaient concernés, entre autres, l'ensemble des opérateurs couverts par le présent audit.

Ce chantier fut ensuite intégré au contrat triennal de modernisation conclu le 18 avril 2006 par le ministre des affaires étrangères et le ministre délégué au budget et à la réforme de l'Etat.

C'est dans le cadre de ce chantier que la DGCID s'est dotée, le 1^{er} janvier 2006, d'un bureau de la tutelle des opérateurs et du contrôle, rattaché au service des moyens et du réseau, sous-direction de la programmation et des affaires financières. Les missions de ce bureau sont définies comme suit, dans une note du directeur général au secrétaire général en date du 4 avril 2006 :

- bâtir et entretenir une interaction entre politiques stratégiques menées par les directions responsables⁹ et politiques budgétaires et financières des opérateurs,
- améliorer la mise en œuvre des politiques de coopération de la DGCID via un renforcement du dialogue de gestion avec les opérateurs,
- élaborer des contrats d'objectifs et de moyens avec ceux-ci,

⁸ Projet n° 12 de la Stratégie ministérielle de réforme.

⁹ C'est-à-dire les directions sectorielles de la DGCID.

- coordonner, préparer et suivre les conseils d'administration.

La création de ce bureau va assurément dans le bon sens. La distinction entre tutelle stratégique et financière est justifiée : les directions sectorielles de la DGCID n'ont en effet ni les effectifs, ni la compétence technique, pour exercer de façon satisfaisante la tutelle et le suivi financiers des opérateurs.

Les auditeurs estiment cependant que le bureau de la tutelle n'est pas encore à ce jour parvenu à imposer sa compétence dans l'exercice de la tutelle de la DGCID sur ses opérateurs, et notamment à se faire accepter des directions sectorielles. Il n'est pas toujours informé des réunions de préparation de la position à tenir par le ministère dans les conseils d'administration, n'est pas impliqué dans la tutelle de l'AFD et des opérateurs de l'audiovisuel extérieur, est en retrait sur Egide.

Une redéfinition de ses missions s'impose, qui permette notamment de convaincre qu'il n'a pas vocation à concurrencer les directions sectorielles dans l'exercice de la tutelle stratégique, qui leur incombe, mais :

- à assurer pour le directeur général une veille transversale des procédures en vigueur au sein de la direction générale pour l'exercice de la tutelle et promouvoir les échanges de bonnes pratiques entre services,
- ainsi qu'à conseiller le directeur général sur l'exercice de la tutelle juridique, administrative et financière de chaque opérateur. Lorsque le DGCID délègue l'exercice de la tutelle d'un opérateur, la primauté des considérations stratégiques justifie qu'il le fasse de préférence au directeur sectoriel concerné, lequel bénéficie alors des conseils financiers du bureau de la tutelle.

Ce bureau devrait notamment affirmer son rôle au moment de l'élaboration des budgets des organismes : il devrait s'assurer, en concertation avec les directions sectorielles, que ceux-ci disposent non seulement de la circulaire établie par la direction du budget mais aussi des instructions de la DGCID sur le contenu des actions prioritaires (en cohérence avec les contrats d'objectifs et de moyens et les indicateurs de performance). La circulaire budgétaire, qui trace le cadre technique de la préparation des budgets des organismes, serait ainsi complétée par une lettre d'orientation rappelant les demandes de la tutelle pour l'année à venir.

Les auditeurs recommandent que l'initiative et la coordination de la préparation des contrats d'objectifs et de moyens, confiées au bureau de la tutelle à sa création, soient transférées à chaque direction sectorielle concernée : ces contrats visent en effet d'abord à clarifier les objectifs de l'opérateur et les résultats attendus de celui-ci, ce qui relève bien davantage de la tutelle stratégique que financière. Le bureau de la tutelle devra continuer à s'impliquer activement dans la préparation de ces contrats, mais au titre de leurs aspects plus proprement financiers d'une part, et d'autre part dans le souci de faire prévaloir l'homogénéité nécessaire dans leur contenu et de faciliter les échanges de bonnes pratiques d'un opérateur à l'autre.

Les moyens du bureau de la tutelle doivent par ailleurs être rapidement mieux définis et renforcés :

- mieux définis en terme de procédure, pour lui garantir l'accès nécessaire à l'information : pour l'heure, le bureau n'est pas toujours destinataire des invitations aux pré-conseils d'administration (dont il devrait tenir le calendrier à jour, voire

organiser lui-même certaines réunions), ni des notes des directions sectorielles préparant les conseils. Les auditeurs recommandent ainsi que le bureau ait communication des notes internes et correspondances externes concernant les opérateurs culturels et de coopération, et de leurs dossiers de conseil d'administration ;

- renforcés en terme de présence, fût-ce à titre d'observateur, dans les conseils d'administration ; il devrait également s'assurer, avant le conseil, que les administrateurs disposent bien des instructions qui leur sont nécessaires pour représenter le ministère de manière argumentée et que leurs contraintes d'emploi du temps leur permettent bien d'assurer la représentation du ministère lors des pré-conseils et des conseils d'administration.
- renforcés en terme de ressources humaines, quantitativement et qualitativement. Le bureau est dirigé par une administratrice civile assistée de deux collaborateurs de catégorie A et un de catégorie B qui se partagent les opérateurs. Les auditeurs sont d'avis que l'introduction d'une expertise privée dans cette équipe serait utile, au moins dans le domaine juridique et de l'analyse financière, par le recrutement d'un professionnel disposant d'un minimum d'expérience, en complément ou non aux effectifs actuels.

Les auditeurs recommandent par ailleurs qu'une analyse critique soit effectuée, pour le DGCID, de la manière dont le ministère est représenté au sein des conseils d'administration, et qui renvoie en effet souvent à un héritage de l'histoire quelque peu daté. Cette analyse pourrait être effectuée par le bureau de la tutelle en pleine concertation avec les directions sectorielles et les services extérieurs à la DGCID amenés à siéger à tel ou tel conseil : DGA, direction d'Afrique et de l'Océan indien, direction économique... Les propositions de rationalisation qui résulteront de ce travail devront être portées par le DGCID à l'appréciation de la direction collégiale, et le cas échéant au cabinet, lorsqu'elles concerteront d'autres services que la seule DGCID. Tel est par exemple le cas pour Egide, où la composition du conseil d'administration reflète les anciennes activités du CIES et où le ministère est représenté, pour des raisons historiques qui ont perdu toute actualité, par le sous-directeur du budget, vice-président du conseil d'administration avec le directeur de la coopération universitaire.

Les auditeurs recommandent également qu'un travail analogue soit effectué, dans les mêmes conditions, sur la manière dont le ministère instruit les positions de ses représentants dans les conseils d'administration, en s'inspirant de la pratique récemment mise en place pour la préparation des différents conseils et comités de l'AFD : concertations internes à la DGCID, étendues aux autres services du ministère et aux autres départements ministériels avec la mise en place systématique de pré-conseils, rédaction d'instructions ou d'éléments de langage...

Recommandations : Redéfinition des missions du bureau de la tutelle des opérateurs et du contrôle. Transfert aux directions sectorielles de l'initiative et la coordination de la préparation des contrats d'objectifs et de moyens. Mise en place des procédures nécessaires pour assurer au bureau de la tutelle l'accès à l'information dont il a besoin. Renforcement de ce bureau en termes de ressources humaines, dans le domaine juridique et celui de l'analyse financière (par recrutement de professionnels sur le marché par exemple). Réexamen critique de la manière dont le ministère est

représenté dans les conseils d'administrations de ses opérateurs culturels et de coopération. Etendre à tous les opérateurs des procédures structurées de concertation entre services pour l'instruction des positions des représentants du ministère dans les conseils d'administration, ainsi que de concertation avec les autres ministères de tutelle.

2.1.2. L'interaction avec les directions géographiques et les autres directions du ministère

Pour les opérateurs les plus importants, il est nécessaire de mobiliser ou informer les directions ne dépendant pas de la DGCID, dans le respect du rôle central de celle-ci dans l'exercice de la tutelle. C'est ainsi que pour l'AFD, la tutelle doit s'appuyer sur la synthèse :

- de considérations sectorielles (santé, éducation, etc), qui relèvent directement de la DGCID ;
- de considérations d'ordre politico-géographique sur les régions et pays prioritaires, qui relèvent essentiellement, dans leurs fondements politiques, des directions géographiques du ministère, mais supposent qu'il existe une instance d'arbitrage entre celles-ci (cf infra) ;
- d'une réflexion sur les enjeux « globaux » dans lesquels doit s'inscrire l'aide française (objectifs du millénaire pour le développement notamment). Le partage des rôles au sein du ministère des affaires étrangères entre la direction économique, la direction de la coopération européenne, la direction des Nations unies et des organisations internationales et la DGCID ne facilite pas la mise en cohérence de notre politique, mais ne doit pas diminuer la responsabilité qui revient à la DGCID vis-à-vis des opérateurs.

L'exemple de l'AFD montre que l'exercice par la DGCID de la tutelle du ministère implique ainsi la mobilisation de divers services. Ceci est déjà engagé, et il importe de maintenir le cap et de l'étendre aux opérateurs principaux.

Une implication accrue des directions géographiques, en lien avec la sous-direction de la coordination géographique de la DGCID est souhaitable, dans le cadrage géographique de l'action culturelle et de coopération et de ce qu'il implique pour les opérateurs. Ceci vaut notamment pour les opérateurs du secteur de l'audiovisuel extérieur, qui ont besoin de cadrages géographiques sur les orientations prioritaires de leurs actions (implantation ou fermeture dans quels pays, création ou suppression d'émissions en quelles langues...).

A cet égard, l'exercice de la tutelle serait amélioré si les procédures internes au ministère d'arbitrage entre directions géographiques et de fédération de leurs priorités régionales en priorités globales étaient renforcées. Ces arbitrages relèvent de la direction collégiale du ministère, qui réunit notamment, autour du secrétaire général, les responsables de programme et par rotation deux directions géographiques. Il est permis de se demander si la préparation et le suivi de ces arbitrages ne devraient pas être renforcés, et pour cela confiés à un niveau hiérarchique élevé (secrétaire général adjoint).

Recommandations :

- *Renforcement du rôle des directions géographiques, sur les orientations géographiques de l'aide au développement, mais aussi de l'enseignement français à l'étranger et de la coopération culturelle et universitaire. Renforcement des procédures internes au ministère d'arbitrage entre directions géographiques et de fédération de leurs priorités régionales en priorités globales via la direction collégiale.*
- *Renforcement de la coordination entre les directions concernées par les enjeux globaux.*

2.1.3. Le conseil de la DGA à l'exercice de la tutelle administrative ou financière

Le conseil au DGCID (ou, par délégation de celui-ci, au directeur sectoriel compétent) en matière de tutelle administrative et financière incombe au bureau de la tutelle des opérateurs et du contrôle. Il n'a donc pas été choisi de centraliser cette fonction à la DGA, service soutien du ministère. Ce choix, qui rapproche le soutien de la décision, est conforme à l'esprit de la LOLF et, de l'avis des auditeurs, judicieux.

Le bureau de la tutelle des opérateurs et du contrôle n'en doit pas moins être en contact étroit avec la DGA :

- d'une part parce qu'il lui appartient d'instruire, dans le cadre de la préparation de la loi de finances, les demandes de crédits destinés aux opérateurs culturels et de coopération, que la DAF négocie ensuite avec la direction du budget ; et plus généralement pour permettre à la DAF de jouer le rôle qui lui revient d'interface entre le ministère et la direction du budget ;
- d'autre part parce que, sur tel ou tel point technique, le bureau de la tutelle peut se trouver dans l'obligation de solliciter l'expertise ou la validation de la DGA (DAF et DRH). Ceci vaut tout particulièrement pour FCI.

Pour l'heure, les contacts nécessaires entre le bureau de la tutelle et la DAF n'ont pas été établis. Il convient qu'ils le soient, dans le respect toutefois du principe de subsidiarité : la relation entre le ministère et l'opérateur relève en effet essentiellement de la DGCID, et la DGA ne devrait s'y impliquer directement que lorsque c'est véritablement nécessaire. Dans tous les cas, la préparation des dossiers de conférence budgétaire doit être assurée, en liaison avec la DAF, par les services de la DGCID. Ce n'est que lorsque le poids budgétaire de l'opérateur le justifie que la DAF devrait participer aux discussions budgétaires entre celui-ci et la DGCID. Enfin, la DGA, la DRH ou la DAF ne devraient participer au conseil d'administration de l'opérateur que lorsque c'est véritablement nécessaire. Les auditeurs sont d'avis que tel n'est guère le cas que pour :

- l'AEFE, compte tenu de son poids dans le programme 185, de l'importance qu'y occupent les questions de gestion de personnel et de la compétence immobilière de l'AEFE sur les terrains et bâtiments scolaires de l'Etat français à l'étranger ;
- et FCI, chargé du portage de l'assistance technique fonctionnaire de l'AFD, compte tenu de l'expertise de la DRH en matière d'assistance technique.

Recommandations : Renforcement des relations entre la DAF et le bureau de la tutelle des opérateurs et du contrôle, et réexamen de la participation de la DGA aux conseils d'administration des opérateurs, dans un esprit de subsidiarité de sa compétence.

2.2. TUTELLE ET ARCHITECTURE LOLF

Une tutelle efficace suppose des rapports équilibrés entre l'opérateur et les programmes auxquels il est rattaché. Or cet équilibre ne va pas de soi et suppose qu'il y soit veillé.

2.2.1. Veiller à rattacher les opérateurs à des programmes assez vastes pour les accueillir

Un opérateur absorbant une part trop importante des crédits d'un programme finit par priver le responsable de celui-ci de toute marge de manœuvre dans la gestion de ses moyens. En outre, pour peu que les crédits qui lui sont dévolus soient affectés d'une certaine rigidité, ils sont de nature à « cannibaliser » le reste du programme.

Tel est le cas de l'AEFE, qui absorbe 62% des crédits de paiement du programme 185, et ce aux quatre-cinquièmes pour le financement de dépenses de rémunération. La pression que fait peser cette agence sur le programme est d'autant plus importante que la subvention pour charges de service public qui lui est destinée est inscrite dans l'assiette de la mise en réserve au taux de 5% au motif qu'elle émarge au titre 3 (et non au titre 2 des crédits de rémunération) : au risque que les gels correspondants, s'ils devaient être maintenus, doivent être reportés sur le reste du programme qui subirait ainsi une taxation anormalement majorée (15%).

Le poids excessif de l'AEFE au sein du programme 185 conduit à s'interroger sur la pertinence de la juxtaposition de deux programmes culturels et de coopération distincts, 185 « Rayonnement culturel et scientifique » et 209 « Solidarité à l'égard des pays en développement », tous deux de surcroît dirigés par le DGCID et gérés par la même direction générale.

Force est aussi de constater que le programme « audiovisuel extérieur » ne ménage guère de marges de manœuvre pour gérer les crédits entre les trois opérateurs. Malgré des économies significatives réalisées sur certains postes, les coûts de personnels augmentent, les coûts techniques également (passage à la TVHD, sous titrage d'émissions pour élargir le public possible, achats de programmes...).

Si l'augmentation de la part de la redevance versée à RFI peut constituer un moyen d'alléger la contrainte budgétaire, la mise en place d'outils d'exercice de la tutelle plus performant (et notamment la mise en place de contrats d'objectifs et de moyens) paraît un préalable à une mesure de ce type. En outre, on voit mal comment une baisse du montant de la subvention versée par le ministère des affaires étrangères lui permettrait de renforcer sa tutelle sur l'opérateur.

Recommandation : Réexamen de la pertinence de la séparation des programmes 185 et 209 au regard notamment du caractère transversal d'EduFrance, d'Egide, de CultureFrance et de l'AEFE, ainsi que du poids excessif de celle-ci au sein du programme 185.

2.2.2. Veiller à une relation équilibrée entre la tutelle et son opérateur

Il est d'autant plus nécessaire de veiller à l'équilibre de la relation entre l'Etat et ses opérateurs que ceux-ci, les plus grands opérateurs en tout cas, ont l'avantage :

- de leur connaissance intime de leur métier, renforcée par la longévité en poste de leurs dirigeants ;
- d'une gestion des carrières administratives qui tend à concentrer le service au sein des administrations de tutelle sur des agents relativement juniors et à réservé le détachement dans les postes de direction des opérateurs aux seniors ;
- de conditions de rémunération et de moyens de fonctionnement qui tendent à résister mieux à la pression budgétaire que ceux de leurs administrations de tutelle, lesquelles peinent ainsi à protéger leur personnel d'une érosion relative de leur statut sur le moyen et long terme.

Un tel contexte n'est pas propice à l'affirmation d'un Etat stratège ni à l'exercice d'une tutelle efficace sur ses grands opérateurs. De manière plus spécifique :

- il est essentiel que la tutelle ménage au conseil d'administration, sur le budget de l'opérateur, des crédits suffisants pour des évaluations régulières de son activité. Les auditeurs saluent à cet égard le principe, acté dans le contrat triennal de modernisation conclu en avril 2006 avec le ministère du budget, du financement d'audits externes de gestion des opérateurs du ministère, par prélevement sur les subventions qu'il leur verse. Ils recommandent que puissent être ainsi réalisés non seulement des audits de gestion mais plus généralement toutes évaluations de l'impact de l'activité des opérateurs ;
- la tutelle pourrait également demander à l'opérateur, quand il travaille à la préparation de ses plans d'orientation stratégiques, de lui ménager un vrai choix en lui présentant au moins deux scénarios alternatifs dont elle fixerait les paramètres. C'est ainsi par exemple qu'il a été procédé avec l'AFD ;
- la tutelle devrait s'entendre avec son opérateur sur une politique d'accueil de ses agents d'encadrement en première moitié de carrière, avant leur retour au ministère : le haut encadrement de l'administration chargée de la tutelle d'un grand opérateur devrait compter en son sein des agents possédant une connaissance de l'intérieur de celui-ci. Ceci est largement entamé avec l'AFD avec laquelle les échanges croisés sont devenus une pratique institutionnalisée. Il convient toutefois de gérer ces départs afin qu'ils ne contribuent pas, au contraire de l'objectif recherché, à affaiblir temporairement la tutelle. Egide en revanche ne compte plus, depuis plusieurs années, d'agents du ministère dans son équipe dirigeante ;
- la tutelle sur les grands opérateurs ne sera effective qu'à la condition qu'un statut des responsables de programme en charge de cette tutelle soit établi qui permette de renforcer leur main (conditions de nomination, rémunération, parcours de carrière, voire consultation sur la nomination des dirigeants des opérateurs sous tutelle...). Ceci est d'ailleurs sans doute une des conditions du succès de la LOLF en général.

Recommandations :

- *Financement, sur les subventions versées aux opérateurs, d'audits externes de leur gestion et d'études d'impact de leur activité.*
- *Renforcement de la politique de placement au sein des opérateurs des agents d'encadrement de la DGCID en première moitié de carrière.*
- *Mise en place d'un statut des responsables de programmes LOLF permettant d'améliorer l'attractivité de leurs fonctions et d'asseoir leur autorité vis-à-vis des dirigeants des grands opérateurs.*

3. UTILISER TOUS LES INSTRUMENTS D'EXERCICE DE LA TUTELLE

3.1. MIEUX EXPLOITER LES LEVIERS QU'OFFRE LA LOI DE FINANCES

3.1.1. La panoplie des financements de l'Etat

Outre les commandes passées par l'Etat aux opérateurs prestataires de services, il convient que soient distinguées, dans un souci de clarté :

a. Les subventions pour charge de service public (titre 3).

Elles visent à couvrir tout ou partie des charges de fonctionnement de l'opérateur LOLF, et peuvent éventuellement permettre le financement de dépenses d'investissement. Le financement par l'Etat d'une rémunération de l'opérateur LOLF destinée à couvrir ses charges de fonctionnement relève également de la subvention pour charge de service public.

Les auditeurs soulignent que, conformément à l'esprit de la LOLF qui veut que l'ensemble des moyens d'une politique publique soient inscrits sur le programme concerné, la rémunération d'un opérateur par l'Etat au titre d'une activité donnée doit être financée par le programme LOLF dont relève cette activité.

En particulier, en cas de co-tutelle, ceci implique que les crédits de rémunération de l'opérateur au titre de l'activité déléguée par chaque tutelle doivent aller avec les crédits d'intervention (ou de subvention pour charges de service public) en question. Il en va de la philosophie même de la LOLF.

Les auditeurs constatent que ce principe selon lequel l'accessoire suit le principal n'est pas respecté s'agissant de la rémunération de l'AFD, au titre de son activité de dons projets : ceux-ci sont en effet financés sur le programme 209 « Solidarité à l'égard des pays en développement », et leur rémunération sur le programme 110 du ministère de l'économie et des finances « Aide économique et financière au développement ».

Recommandation : Rattachement des crédits de rémunération de l'AFD au titre de son activité de dons projets sur le programme 209 « Solidarité à l'égard des pays en développement ».

b. *Les transferts (titre 6).*

Ils ont vocation à être reversés par l'opérateur à des tiers (ménages, entreprises, collectivités territoriales, associations).

Sont notamment concernés les crédits de financement des bourses aux élèves français versées par l'AEFE. Ces crédits font actuellement masse commune avec la subvention pour charges de service public à l'Agence. Pour la bonne information du Parlement et du citoyen, les auditeurs estiment toutefois qu'ils devraient être identifiés comme tels, sur le titre 6 du programme 185 auquel est rattachée l'AEFE, ne serait-ce que pour pouvoir être reventilés, en analyse des coûts, sur le programme 151 « Français à l'étranger et étrangers en France ».

Recommandation : Identification en propre des crédits de bourse de l'AEFE, sur le titre 6 du programme 185 « Rayonnement culturel et scientifique ». Reventilation de ces crédits vers le programme 151 « Français à l'étranger et étrangers en France », dans le cadre de l'analyse des coûts.

c. *Les subventions d'investissement (titre 5).*

Elles visent à financer les dépenses d'équipement exécutées par l'opérateur pour le compte de l'Etat : les immobilisations appartiennent alors à l'Etat et font l'objet d'une remise en dotation à l'opérateur.

Entrent dans ce cas de figure les investissements immobiliers de l'AEFE sur les terrains et bâtiments qui lui ont été remis en dotation par l'Etat : dans la mesure où ces investissements donneraient lieu à un financement du ministère des affaires étrangères, les auditeurs estiment donc que ce financement devrait être distingué de la subvention pour charges de service public et imputé sur le titre 5 du programme 185.

Recommandation :

Identification en propre des crédits d'investissement immobilier de l'AEFE, sur le titre 5 du programme 185 « Rayonnement culturel et scientifique ».

3.1.2. *Objectifs et indicateurs de performance*

Comme l'a jugé le groupe de travail du ministère de l'économie et des finances sur les opérateurs, ceux-ci ont vocation à être intégrés à la démarche de performance de leur(s) programme(s) de rattachement. De fait, les objectifs et indicateurs de performance de la LOLF constituent de précieux outils d'une délégation de compétence de l'Etat à son opérateur, respectueuse de l'autonomie de celui-ci : c'est parce qu'elle a clairement arrêté les résultats attendus que la tutelle peut laisser à l'opérateur le soin de juger par lui-même des moyens à employer pour les atteindre.

Les auditeurs constatent que les objectifs LOLF des PAP de 2006 et 2007 permettent de rendre compte de façon dans l'ensemble satisfaisante des missions des opérateurs culturels et de coopération technique. Les indicateurs de performance peuvent en revanche être améliorés.

a. Objectifs LOLF

Les objectifs des trois programmes 115, 185 et 209 permettent de couvrir l'activité de chacun des opérateurs principaux.

Le plus souvent, deux ou plusieurs opérateurs émargent à un même objectif : les objectifs concernant l'AFD¹⁰, CulturesFrance¹¹ et EduFrance¹² ne leur sont pas exclusifs ; les opérateurs de l'audiovisuel extérieur, CFI, RFI et TV5, se partagent les mêmes objectifs¹³. L'AEFE renvoie en revanche à un objectif exclusif¹⁴, ce qui est justifié s'agissant d'un gros opérateur dont la mission est très spécifique.

En sens inverse, les objectifs assignés aux opérateurs secondaires (AFVP, CFI, ADIT) ne figurent pas parmi les objectifs LOLF. Compte tenu de leur taille modeste, ces opérateurs ne sont en effet pas tant justiciables des objectifs LOLF déclinés dans les PAP que d'objectifs complémentaires, dans le cadre de leurs contrats d'objectifs et de moyens.

Dans toute la mesure du possible, un opérateur gagne, en terme de simplicité de gestion et de clarté de la tutelle, à être rattaché à un seul programme. *A contrario*, son rattachement à deux ou plusieurs programmes devrait conduire à s'interroger sur la pertinence du découpage de ces programmes. Ceci tout particulièrement lorsque deux programmes se partagent plusieurs opérateurs : or tel est le cas des programmes 185 et 209, qui se partagent en pratique EduFrance, Egide, CulturesFrance et l'AEFE (même si les deux derniers cités sont regroupés, pour la simplicité mais non sans artifice, sur le seul programme 185).

b. Indicateurs de performance LOLF

Les auditeurs sont d'avis que les « opérateurs principaux » devraient être couverts par un ou plusieurs indicateurs de performance. Des opérateurs ayant des missions proches devraient avoir des indicateurs communs ou similaires qui permettent les comparaisons.

¹⁰ Objectif 1 du programme 209 du ministère des affaires étrangères (*Contribuer à la réalisation des Objectifs du Millénaire pour le Développement*), et objectif 3 du programme 110 du ministère de l'économie et des finances (*Assurer une gestion efficace et rigoureuse des crédits octroyés à l'aide au développement*).

¹¹ Objectif 2 du programme 185 (*Promouvoir les idées, expressions artistiques et productions audiovisuelles françaises*).

¹² Objectif 3 du programme 185 (*Renforcer le rôle de la France dans la formation des élites*) et objectif 3 du programme 209 (*Promouvoir le développement par la culture, la formation et la recherche*). On peut également considérer que CampusFrance, pour son activité héritée d'Egide, relèvera aussi des objectifs 4 du programme 185 et 5 du programme 209 (*Assurer un service culturel et de coopération efficient et de qualité*).

¹³ Objectifs 1 (*Contrôler la présence française et francophone dans le paysage audiovisuel mondial*) et 2 (*Optimiser la gestion de l'audiovisuel extérieur français*) du programme 115.

¹⁴ Objectif 5 du programme 185 (*Garantir l'accès des jeunes Français de l'étranger à l'enseignement français et faciliter celui des élèves étrangers*).

C'est ainsi que les opérateurs de l'audiovisuel extérieur, CFI, RFI et TV5, ont, sur le programme 115, leurs propres indicateurs¹⁵.

Les indicateurs concernant les opérateurs culturels et de coopération du ministère des affaires étrangères mériteraient d'être affinés :

- Des quatre indicateurs concernant l'AEFE¹⁶, deux mériteraient d'être complétés et enrichis.

L'indicateur de nombre et de répartition des élèves, dont boursiers, nationaux et étrangers tiers, dans les établissements d'enseignement français à l'étranger ne donne guère de justifications quant à la cible visée (55% d'étrangers et 45% de Français¹⁷). Cet indicateur est par ailleurs muet sur le profil des élèves étrangers que le ministère souhaite attirer.

L'indicateur de coût moyen par élève pour l'Etat mériterait d'être adossé au coût moyen global par élève¹⁸. Ces coûts devraient être comparés aux coûts correspondants en France.

- Les deux indicateurs du programme 209 concernant l'AFD¹⁹ (dont un seul lui est spécifique) ne cernent pas avec toute la précision possible et souhaitable la contribution attendue de l'Agence aux objectifs du programme. Il manque au minimum, à côté de l'indicateur d'amélioration de l'accès à l'éducation de base, un indicateur analogue sur l'accès à la santé.
- Il manque à l'objectif 2 du programme 185²⁰ un indicateur s'adressant particulièrement à CulturesFrance, l'indicateur sur les ventes de biens culturels à l'étranger étant insuffisant pour appréhender l'activité de diffusion culturelle publique.

¹⁵ *Taux de reprises par les télévisions partenaires des programmes fournis par CFI ; coût journalier des actions de coopération menées par CFI ; audience de RFI ; coût de l'heure de première diffusion de RFI ; audience de TV5 ; coût annuel de TV5 par téléspectateur.*

¹⁶ *Nombre et répartition des élèves, dont boursiers, nationaux et étrangers tiers dans les établissements d'enseignement français à l'étranger ; taux de réussite au baccalauréat ; part des ressources propres dans les ressources des établissements français à l'étranger ; coût moyen par élève pour l'Etat.*

¹⁷ *Le discours de l'Agence est que un partage 40/60 constitue la bonne proportion pour concilier la sauvegarde de la francophonie dans nos établissements, une bonne tolérance locale de leur existence et l'atteinte d'une taille critique. Or un afflux d'élèves français a porté leur pourcentage ces dernières années de 40 à 45%. Ceci est clairement favorable à la francophonie de nos écoles, et suggère que la taille critique peut désormais être atteinte avec une moindre proportion d'étrangers. Tout ceci appellerait une nouvelle réflexion sur le partage à viser.*

¹⁸ *Quitte à assortir cet indicateur, dont les variations à court terme sont affectées par les effets de change, des commentaires nécessaires à sa bonne interprétation.*

¹⁹ *Deux indicateurs sur le programme 209 (Proportion de l'aide gérée par le MAE dirigée vers l'Afrique sub-saharienne, les PME et la ZSP ; amélioration de l'accès à l'éducation de base) et trois sur le programme 110 (Montant d'aide au développement apporté par l'AFD sous forme de prêt par euro de subvention de l'Etat ; part des projets de l'AFD et de la Banque mondiale qui sont jugés au moins satisfaisants dans la réalisation de leurs objectifs de développement ; part des projets de l'AFD et de la Banque mondiale qui ont fait l'objet de mesures correctrices parmi ceux qui ont connu des problèmes à l'exécution).*

²⁰ *Objectif 2 du programme 185 (Promouvoir les idées, expressions artistiques et productions audiovisuelles françaises).*

- Les deux indicateurs de nombre d'étudiants inscrits en master et doctorat de l'enseignement supérieur français, sur les programmes 185 et 209, mériteraient d'être complétés de façon à mieux identifier, qualitativement et quantitativement, la plus-value apportée par Edufrance.
- Les auditeurs notent avec intérêt que de nouveaux dispositifs techniques permettront prochainement à CFI de connaître avec précision les émissions effectivement reprises par les réseaux auxquels celles-ci sont fournies. Cela permettra d'établir, pour cet opérateur, des indicateurs d'une beaucoup plus grande fiabilité.

Recommandations : *Clarification, dans des indicateurs de performance appropriés, de la contribution précise attendue des opérateurs culturels et de coopération aux objectifs des programmes 115, 185 et 209. En particulier : améliorer les indicateurs concernant l'AEFE ; mieux approcher, sous forme d'un ou deux indicateurs additionnels, ceux qui intéressent l'AFD ; introduire un indicateur spécifique à l'activité de CulturesFrance ; mieux cerner la plus-value d'EduFrance dans l'indicateur relatif au nombre d'étudiants étrangers en master et doctorat en France.*

3.1.3. Justification au premier euro

La JPE, dans les PAP, des financements de l'Etat à ses opérateurs fait partie des instruments de la tutelle. Dans un contexte budgétaire fortement constraint, la JPE doit contribuer à l'application aux opérateurs de l'Etat de la démarche d'augmentation de la productivité désormais en vigueur dans l'administration. Quitte à ce que, pour les inciter à faire des économies, les opérateurs se voient systématiquement restituer une partie de ces économies²¹ (le taux actuel de restitution de 50% devant être considéré comme un minimum).

Pour ce faire, elle doit s'appuyer sur une présentation synthétique mais néanmoins significative :

- de l'évolution de la productivité de l'opérateur, par comparaison avec les objectifs que l'Etat se fixe à lui-même en la matière ;
- des effectifs et de la masse salariale de l'opérateur et de leur évolution ;
- des recettes de l'opérateur, de leur diversification, de sa capacité d'autofinancement (hors subventions reçues) et de la stratégie suivie en la matière ;
- des équilibres d'exploitation, produits et charges, de chaque organisme, des objectifs qu'il se fixe et des mesures mises en œuvre pour les atteindre ;
- le cas échéant, des principaux objectifs poursuivis dans le contrat d'objectifs et de moyens passé entre l'opérateur et sa tutelle, et des résultats obtenus au regard des indicateurs correspondants.

²¹ Exemple de CFI qui a renégocié en forte baisse ses coûts satellitaires et de régie technique, ou de RFI qui a réalisé des économies sur son contrat avec TDF.

Or aucune de ces informations n'est fournie dans la partie « JPE » des PAP 2006 et 2007 :

- du programme 115 « Audiovisuel extérieur » pour les subventions à CFI, RFI et TV5. L'effort nécessaire de justification s'impose d'autant plus pour 2008 que les auditeurs recommandent (cf supra, § 1.2), si ces opérateurs ne pouvaient être intégrés à la liste des opérateurs LOLF principaux du programme, qu'ils fassent à tout le moins l'objet, dans la partie « JPE » du PAP, d'une présentation similaire à celle des opérateurs dans la partie « Opérateurs ».

Cet effort de justification suppose, dans le cadre de la préparation par le ministère de la loi de finance initiale et de l'élaboration des budgets des organismes eux-mêmes, une véritable discussion sur les enjeux stratégiques avec chacun d'entre eux.

Leurs dotations prévisionnelles pour 2007, reconduites en euros constants, leur ont été notifiées sans que des discussions aient eu lieu tant sur les objectifs que sur les besoins réels de financement (et notamment sur les coûts de personnels dont les augmentations sont la conséquence des accords concernant l'ensemble des salariés de l'audiovisuel public). Cette méthode n'a donc pas permis de prendre suffisamment en compte les contraintes qui pèsent sur les entreprises et de faire les choix stratégiques qui devraient en découler.

- du programme 185 « Rayonnement culturel et scientifique » pour les subventions à l'AEFE, CulturesFrance et EduFrance ;
- du programme 209 « Solidarité à l'égard des pays en développement » pour les subventions et autres financements à l'AFD, l'AFVP, Egide et FCI.

La tutelle financière d'Egide, par exemple, doit pouvoir être améliorée maintenant que la nouvelle circulaire pour la préparation du budget autorise cette association à intégrer les produits financiers dans le calcul de son équilibre budgétaire, contrairement à ce que la Cour des comptes recommandait dans son dernier rapport. Le ministère devrait tirer parti de cette possibilité pour inviter Egide à adapter l'évolution de ses tarifs dans un sens plus favorable à ses intérêts. En contrepartie, le ministère devra s'astreindre au respect très strict des délais demandés par Egide pour ses appels de fonds.

Recommendations :

- *Renforcement, dans les PAP, de la justification au premier euro des financements du ministère à ses opérateurs culturels et de coopération technique, LOLF ou non : justification au regard de l'évolution de la productivité, des effectifs et de la masse salariale de l'opérateur, de ses recettes et de leur diversification, de sa capacité d'autofinancement, et de sa stratégie sur tous ces points.*
- *Systématisation de l'organisation avec chaque opérateur de réunions de préparation de la loi de finances initiale et d'élaboration du budget de l'organisme, même dans le cas où les contraintes budgétaires conduisent à des reconductions en euros constants.*

3.2. CONTRATS D'OBJECTIFS ET DE MOYENS

Bien articulés à l'approche par objectifs de la LOLF, dotés de la visibilité que leur donne la loi, les contrats d'objectifs et de moyens constituent désormais l'instrument central de l'exercice de la tutelle.

Le ministre des affaires étrangères s'est engagé, dans le contrat de modernisation qu'il a conclu le 18 avril 2006 avec le ministre délégué au budget et à la réforme de l'Etat, à passer d'ici 2009 des contrats d'objectifs et de moyens avec l'ensemble des opérateurs objet du présent audit. Trois contrats pourraient être signés d'ici fin 2006, avec l'AFD, l'AFVP et FCI. La signature de contrats d'objectifs et de moyens avec les opérateurs de l'audiovisuel extérieur paraît également être une priorité.

Les auditeurs se sont attachés ci-après à identifier les conditions de la pertinence des contrats à venir du ministère avec ses opérateurs culturels et de coopération technique.

3.2.1. Clarification en tant que de besoin des missions et de la viabilité de l'opérateur

Ce préalable n'est pas entièrement satisfait à ce stade s'agissant du GIP FCI. Après plusieurs années de déficit, FCI est en cours de refondation, autour de la mission de portage de l'assistance technique de l'AFD que lui a confiée le CICID en mai 2005. La conclusion d'un contrat d'objectifs et de moyens est l'occasion de sanctionner cette reprise en mains, à condition qu'elle permette de clarifier :

- les missions de l'opérateur : FCI est-il en mesure de prendre en charge de façon satisfaisante l'assistance technique de l'AFD ? Si tel est le cas, FCI a-t-il également vocation à gérer l'assistance technique du MAE ? Comment doit s'opérer la coordination entre FCI et les autres opérateurs ministériels chargés de préparer les réponses de l'administration française aux appels d'offre des bailleurs de fonds ? Quel développement est-il éventuellement attendu de son activité de conseil et de soutien aux opérateurs privés souhaitant soumissionner aux appels d'offre « privés » des bailleurs de fonds ? Cette activité relève-t-elle de la prestation de services ou d'une mission de service public ? FCI a-t-il vocation à répondre lui-même aux appels d'offre « privés » des bailleurs de fonds ? Ces questions, justement posées par le nouveau directeur général de FCI dans une note adressée le 6 septembre 2006 au directeur du cabinet de la ministre déléguée à la coopération, au développement et à la francophonie, appellent une réponse en préalable à ou dans le cadre d'un contrat d'objectifs et de moyens : les auditeurs prennent note de ce que le ministère et les institutions représentées au conseil d'administration de FCI y travaillent ;
- les conditions de sa viabilité financière. FCI a terminé l'année 2005 sur un déficit de plus de 500 K€. En fonction de ses missions et de ses besoins quantitatifs et qualitatifs en ressources humaines, un contrat d'objectifs et de moyens entre FCI et sa tutelle devra s'appuyer sur des prévisions financières triennales chiffrées et précises.

En ce qui concerne la future agence CampusFrance, dont la création est projetée sans échéance déterminée à ce stade, la DGCID a décidé d'établir deux contrats d'objectifs et de moyens, un pour chacun des opérateurs existants (EduFrance et Egide), ce qui est compréhensible dans les circonstances actuelles. Il serait souhaitable, au-delà de la rédaction du projet de décret sur la création de la future agence, d'approfondir la

réflexion de fond sur les missions de celle-ci, entre la DGCID et les opérateurs existants.

Recommandations : Clarification, en préalable à ou dans le cadre d'un contrat d'objectifs et de moyens, des missions de FCI et des conditions de sa viabilité financière.

3.2.2. Contrats d'objectifs et de moyens : contenu stratégique, réformes de structure et objectifs financiers

L'exercice de la tutelle stratégique par le chef de programme est l'élément clé du pilotage d'un opérateur dans la durée. Or, les dirigeants des opérateurs se plaignent souvent d'un « manque de vision stratégique de la tutelle », pour des raisons qui ne tiennent pas aux personnes mais aux modes d'organisation et de fonctionnement de l'Etat, alors que les décisions structurantes doivent être programmées dans le temps, et être mises en œuvre parfois sur des périodes longues, pour porter leurs fruits. La conclusion d'un contrat d'objectifs et de moyens doit constituer à cet égard un moment privilégié.

Pour donner leur pleine mesure, les contrats d'objectifs et de moyens doivent dépasser le catalogue d'actions à mettre en œuvre par l'opérateur et des compte-rendus correspondants à remettre à la tutelle. Ils doivent au contraire permettre de s'assurer que l'opérateur soit doté des objectifs et de l'architecture nécessaires à l'accomplissement de ses missions, en conformité avec nos orientations diplomatiques.

De ce point de vue, le contrat en instance de signature avec l'AFD, par exemple, se limite encore trop à un descriptif des procédures présidant aux contacts entre l'opérateur et sa tutelle (même s'il mentionne l'objectif général d'un développement au service des plus pauvres décliné en neuf objectifs spécifiques) : défaut qui devra être surmonté à son renouvellement.

Ceci implique :

- *la formalisation d'objectifs et indicateurs (qui permettent, s'agissant des opérateurs principaux, de décliner leurs objectifs et indicateurs de performance LOLF).*

Les objectifs fixés aux opérateurs doivent être précis et hiérarchisés, condition nécessaire à un véritable pilotage stratégique. Dans le cas de CulturesFrance, par exemple, la relation de travail avec la tutelle est constante et le contrôle exercé au quotidien relativement étroit. Toutefois, les sept objectifs retenus à ce stade²² dans le projet de convention triennale, qui reprennent quasiment toutes les facettes de notre politique de diffusion culturelle, ne permettent pas de définir une stratégie d'ensemble aux priorités affirmées et mobilisatrices : par exemple, la question de la priorité à accorder à l'avenir soit à la création contemporaine soit à la promotion du français n'est ainsi pas éclaircie alors qu'il s'agit d'un débat très actuel. Cet état de fait découle de la préoccupation souvent légitime de couvrir l'ensemble du champ d'activité de l'opérateur afin de ne pas marginaliser certaines missions jugées utiles.

²² Il s'agit en l'état d'un pré-projet, susceptible de nombreuses modifications, mais il illustre une tendance plus générale qui doit être relevée.

Mais l'important est de mieux préciser la formulation des objectifs fixés et surtout de les hiérarchiser. Les dirigeants d'un opérateur doivent être mis en mesure de connaître les deux ou trois priorités données à leur action sur trois ans pour le compte de l'Etat.

- ***une réflexion sur ce qu'impliquent ces objectifs quant aux réformes de structure à effectuer le cas échéant par l'opérateur.***

L'exercice de la tutelle implique une réflexion de fond, à l'occasion de l'élaboration des contrats d'objectifs et de moyens, portant sur l'organisation des opérateurs et leur adaptation aux objectifs stratégiques qui leur sont assignés.

A titre d'exemple, dans le secteur de l'audiovisuel extérieur, cette réflexion doit être approfondie :

- sur les synergies à développer entre les opérateurs audiovisuels en conséquence des changements techniques en cours ou à venir. Les présidents de ces organismes ont formulé des propositions, ou sont prêts à le faire, pour améliorer les coopérations qui existent entre eux : regroupement du secteur formation internationale de RFI avec CFI ; développement des synergies, dans le domaine de la gestion, entre TV5 et CFI ;
 - sur le projet, auquel réfléchit la DGCID à l'initiative de RFI, de constitution sur Internet d'un grand pôle multimédia culturel et d'information, à partir des données et programmes des opérateurs.
- ***l'assignation d'objectifs financiers concrets, en lien avec la stratégie arrêtée et les contraintes budgétaires de l'Etat.***

Ainsi, les économies d'échelle qu'autorise la fusion entre l'AFAA et l'ADPF, notamment en termes de charges de personnel, devraient-elles être négociées et détaillées dans la nouvelle convention triennale.

D'une manière plus générale, les auditeurs suggèrent que le bureau de la tutelle, au titre de sa fonction de conseil du DGCID, propose à celui-ci, pour chaque contrat d'objectifs et de moyens, des orientations financières et de gestion liées aux objectifs retenus et qui intègrent systématiquement la recherche de gains de productivité par l'opérateur. Ces gains de productivité pourraient être partagés avec la tutelle qui pourrait ainsi diminuer sa contribution financière s'il y a lieu. Les lettres d'orientation annuelles aux opérateurs reprendraient ses éléments et devraient leur être envoyées au moment de la préparation de leur budget. C'est d'ailleurs ce qui a été fait avec l'AFVP sous la forme d'un « plan d'action » avant même l'élaboration en cours d'un contrat d'objectifs et de moyens²³. Concernant un ensemble d'engagements du ministère qui s'élève à environ 800 M€ par an, il serait légitime que le bureau de la tutelle puisse également étudier sur trois ans, ne serait-ce qu'à titre indicatif, les potentialités de gains de productivité réalisables dans le cadre de la relation avec les opérateurs. Ces derniers y sont prêts à condition que la stratégie de développement fixée soit claire et les moyens à disposition relativement prévisibles.

²³ On peut noter ainsi, en ce qui concerne l'AFVP, que le ministère suit particulièrement dans ce cadre l'indicateur « coût du volontaire pour le Département », avec l'objectif de le faire passer de 2.400 € à 1.100 € par mois.

La mise en place de tableaux de bord et d'une compatibilité analytique normalisés, le moment venu, permettra en outre d'adopter une approche plus comparative et de diffuser certaines bonnes pratiques. Mais au-delà du nécessaire dialogue de gestion, la fixation d'objectifs stratégiques, les réformes de structure et la recherche d'économies doivent être intimement liées et un suivi intégré organisé pour en contrôler la mise en œuvre et prendre en compte les éventuels ajustements nécessaires.

- *des rendez-vous réguliers à haut niveau entre la tutelle et l'opérateur, afin de faire le point sur l'exécution de ces objectifs stratégiques et de gestion.*

Outre ces réunions avec chaque organisme, le DGCID pourrait réunir une fois l'an tous les opérateurs de manière collective pour mettre en commun leur expérience et, en tant que de besoin, coordonner leur contribution aux programmes qu'il gère. Il y a là, de l'avis de tous, des possibilités de coopération et des synergies possibles encore largement inexplorées.

Recommandations : *Axer les contrats d'objectifs et de moyens sur des objectifs stratégiques clairs et concrets, les réformes de structure éventuellement nécessaires pour répondre au mieux à ces objectifs, les gains de productivité réalisables sur trois ans, et les indicateurs correspondants permettant de suivre l'exécution. Réunion annuelle de tous les opérateurs par le responsable de programme. Mise en place de réunions régulières de suivi entre le chef de programme et chaque opérateur.*

3.2.3. L'unité de la tutelle et les contrats d'objectifs et de moyens

Les auditeurs soulignent qu'une co-tutelle ne peut aucunement se diviser en l'exercice parallèle de deux tutelles. Elle ne peut être, au contraire, qu'une tutelle exercée en commun sur la stratégie d'ensemble de l'organisme, sa gestion et ses équilibres financiers globaux, chaque tutelle étant chef de file pour l'activité qu'elle délègue (et la rémunération afférente de l'opérateur, cf § 3.1.1). Tel est d'ailleurs bien le jugement du groupe de travail du ministère de l'économie et des finances sur les opérateurs²⁴.

L'exercice en commun de la tutelle est facilité quand existent des instances de coordination interministérielle chargées de la définition de la politique publique. Tel est ainsi le cas, s'agissant de la tutelle de l'AFD, du CICID, responsable du pilotage de l'aide au développement. Pour ce qui concerne l'audiovisuel public extérieur, la création récente de France 24 pose le problème de la coordination avec TV5 et conduit la DGCID à réfléchir à l'hypothèse d'une revitalisation, moyennant réforme, du Conseil de l'audiovisuel extérieur de la France (CAEF) qui ne s'est plus réuni depuis 1996. La question de la stratégie de RFI, avec les redéploiements qu'elle induit, pourrait être débattue dans ce cadre.

²⁴ « La totalité des activités des opérateurs peuvent faire l'objet d'engagements de performance vis-à-vis des tutelles (...). Ceci couvre les activités financées explicitement par la subvention versée par la tutelle, mais également les activités commerciales ou financées de quelque manière que ce soit sur ressources propres » ; dans le cas d'opérateurs relevant de plusieurs PAP, « il revient aux différents responsables de programme concernés de se concerter avec l'opérateur afin de définir des objectifs non contradictoires. Le document formalisant les engagements de performance de l'opérateur fera apparaître dans ce cas l'ensemble des objectifs de performance qu'il décline, en précisant leur programme de rattachement ».

S’agissant de l’AFD, le ministère de l’économie et des finances et le ministère des affaires étrangères sont en instance de conclure une convention cadre commune avec l’Agence, et un contrat d’objectifs et de moyens chacun. Les auditeurs prennent acte de ce dispositif, qui, quel que soit l’indéniable progrès qu’il représente, n’en méritera pas moins d’être revu dans le sens d’une fusion des deux contrats à leur expiration.

Plus généralement, la DGCID s’est orientée à ce stade vers la préparation de contrats qui lui sont propres et n’impliquent pas les autres ministères de tutelle. Il sera souhaitable que, le plus rapidement possible, chaque opérateur ne fasse plus l’objet que d’un seul contrat d’objectifs et de moyens réunissant ses différents ministères de tutelle afin d’assurer la cohérence de celle-ci. Le contrat devra être signé par les chefs de programme concernés des différents ministères, voire les ministres s’il y a lieu.

Recommandation : Fusion des contrats d’objectifs et de moyens passés par chaque tutelle avec un même opérateur, afin que l’opérateur puisse avoir une vision globale de ce qu’attend de lui sa tutelle prise dans son ensemble, et de s’assurer des cohérence des demandes qui lui sont adressées.

3.2.4. Association de la direction du budget

Les contrats d’objectifs et « de moyens » devraient dans toute la mesure du possible apporter à l’opérateur, moyennant contrepartie, une certaine sécurité sur l’évolution de son financement par l’Etat à horizon de trois ans. Tous les opérateurs rencontrés ont manifesté leur intérêt pour une démarche de type contrats d’objectifs et de moyens mais ont souligné la nécessité d’une visibilité sur les moyens qui leur seraient accordés (à défaut ils imaginent mal comment ils pourraient s’engager valablement sur des objectifs).

Il sera toutefois difficile dans la pratique pour un responsable de programme de sécuriser un opérateur placé sous sa tutelle, dans un contexte où son propre budget ne le serait pas : le risque serait en effet alors pour lui que ses opérateurs, du moins ceux qui pèsent d’un poids significatif dans leur programme de rattachement, finissent par absorber une part croissante de celui-ci au point de le phagocytter progressivement. En tout état de cause, le responsable de programme pourrait difficilement sécuriser l’opérateur placé sous sa tutelle sur l’évolution de son financement public à horizon de trois ans sans l’accord et l’engagement de la direction du budget, dans le cadre du contrat d’objectifs et de moyens lui-même ou d’un contrat triennal de modernisation avec le ministère de tutelle.

La solution d’une « sanctuarisation » partielle des crédits d’un opérateur, afin de lui garantir le budget correspondant à son cœur de métier, ne paraît pas satisfaisante à certains des opérateurs. En effet elle conduirait à sécuriser une partie du personnel sur la pérennité des missions qui leur sont confiées, aboutirait implicitement à déstabiliser tous les autres.

A défaut d’une sécurisation sur trois ans des financements de l’Etat à l’opérateur, le contrat d’objectifs et de moyens devrait au minimum permettre d’obtenir de la direction du budget la garantie de règles du jeu plus prévisibles en matière d’exécution budgétaire :

- prise en compte de la part des dépenses de personnel dans les budgets des opérateurs, pour la fixation des enveloppes mises en réserve ;
- dénouement plus rapide dans l'année des gels au titre de la mise en réserve, qu'il s'opère par dégel ou par annulation de crédits ;
- doctrine raisonnée et contractualisée d'affectation des bénéfices de l'opérateur et des économies qu'il a pu réaliser, compatible avec un financement équilibré de ses investissements ;
- recyclage possible des économies de gestion réalisées par l'opérateur au bénéfice de ses mesures nouvelles, si celles-ci entrent bien dans le cadre des objectifs fixés en accord avec la tutelle.

L'exemple de l'AEFE en 2006 (l'audiovisuel pourrait aussi être cité) est significatif des perturbations que de telles règles du jeu devraient permettre de minimiser :

- les crédits de subvention pour charges de service public à l'AEFE se sont trouvés inscrits dans l'assiette de la mise en réserve au taux de 5%, taux de rigueur sur le titre 3 dont relèvent ces subventions. Or ce taux n'est pas réaliste s'agissant d'une subvention dont l'objet est de financer un budget composé à 80% de dépenses de rémunération. De fait, il est difficile de justifier que les mêmes dépenses de rémunération voient leur taxation au titre de la mise en réserve passer de 0,1% sur le titre 2 à 5% au seul motif que, déléguées à un opérateur LOLF, leur financement passe au titre 3, dont relèvent les subventions pour charges de service public : l'effet est d'autant plus pervers qu'il est contraire au but recherché dans les subventions pour charges de service public, qui était d'assimiler le financement par l'Etat du fonctionnement des opérateurs à des dépenses de fonctionnement de l'Etat lui-même. Il eût mieux valu, à la réflexion, décider que les subventions pour charges de service public seraient imputées sur les titres 2 et 3 au prorata de la part des dépenses de personnel dans les budgets des opérateurs ;
- le déport sur le reste du programme des gels de crédit calculés sur l'assiette de la subvention à l'AEFE s'est révélé impossible en pratique, sauf à sinistrer le programme dont elle relève, la subvention à l'Agence représentant 62% des crédits de paiement : il aurait fallu en effet porter le gel à 15% des autres crédits du programme ;
- au 10 octobre 2006, 5% des crédits de subvention à l'AEFE demeuraient gelés, soit 16 M€ représentant 14 jours de fonctionnement. Alors que le fonds de roulement est tombé à 24 jours, l'annulation de ces crédits imposerait à l'Agence de réviser drastiquement à la baisse son programme de bourses et d'investissements immobiliers. Dans ces conditions, l'incertitude dans laquelle se trouvait l'Agence lui interdisait en pratique d'entamer la préparation du budget de 2007, à moins d'un mois et demi de son approbation supposée en conseil d'administration ;
- en fonction du dénouement du gel, le fonds de roulement de l'AEFE aura financé entre 10 et 25 M€ de dépenses de fonctionnement en 2006. Ainsi que l'a souligné le récent audit de modernisation sur les compétences immobilières de l'AEFE, ceci n'est pas compatible avec la politique actuelle de remise en dotation à l'AEFE du patrimoine immobilier de l'Etat dans les écoles françaises à l'étranger : le financement par l'Agence des dépenses incompressibles d'entretien et de

renouvellement de ce parc suppose en effet un minimum d'autofinancement, et en tout cas interdit assurément un autofinancement négatif.

Les contrats d'objectifs et de moyens offrent l'occasion d'améliorer la prévisibilité de la gestion budgétaire infra-annuelle, sinon pluri-annuelle. Il est certainement très important pour l'AEFE. Ceci suppose que le ministère du budget accepte d'être partie, sous une forme ou une autre, à ces contrats, à côté du ou des ministères de tutelle, à tout le moins quand l'enjeu le justifie, ce qui est certainement le cas pour l'AEFE. Ce principe de l'association du ministère du budget aux contrats d'objectifs et de moyens, le cas échéant en qualité de co-signataire, a d'ailleurs été entériné par le groupe de travail du ministère de l'économie et des finances sur les opérateurs²⁵.

L'amélioration de l'exécution budgétaire implique aussi un effort de pédagogie de la part du ministère des affaires étrangères. Il convient en particulier que celui-ci, dans cette période de transition, explicite encore plus clairement qu'il ne l'a fait les mécanismes nouveaux de la mise en réserve des crédits budgétaires et tienne les opérateurs informés en temps réel des démarches les concernant entreprises auprès de la direction du budget et de leurs résultats.

Il pourrait aussi être demandé aux opérateurs de prévoir dans leur budget des actions optionnelles qui seraient réalisées en fonction des dégâts obtenus.

Recommandations :

- *Veiller à ce que les contrats d'objectifs et de moyens permettent de donner aux relations financières entre l'Etat et les opérateurs la prévisibilité dont ceux-ci ont besoin, notamment en ce qui concerne l'affectation de leurs résultats comptables, la gestion de leur fonds de roulement et le calendrier du dénouement des gels de crédits. Associer pour ce faire en tant que de besoin (AEFE notamment) le ministère du budget, aux côtés du ou des ministères de tutelle, aux contrats d'objectifs et de moyens.*
- *Renforcement du dialogue avec les opérateurs sur la mise en réserve des crédits.*

René FORCEVILLE
Inspecteur général adjoint des affaires étrangères

Christian BODIN
Contrôleur général économique et financier

Philippe AUTIÉ
Inspecteur des affaires étrangères

Roland DUBERTRAND
Inspecteur des affaires étrangères

Brigitte BONNAUD
Inspectrice des affaires étrangères

²⁵ « La mise en place des objectifs et des indicateurs liés, puis leur suivi, pour un opérateur doit se faire dans le cadre d'un dialogue de gestion regroupant la (ou les) tutelle(s) technique(s), la tutelle financière et l'opérateur (...). Il est indispensable que les deux tutelles soient associées, chacune pour ses compétences propres, à ces définitions d'objectifs (...). La direction du budget a vocation à être associée très en amont aux travaux d'élaboration d'un cadre pluriannuel de performance (...), dès lors que ce travail peut impacter la définition des objectifs inscrits aux PAP. Cette association doit naturellement également se faire très en amont dans les cas où des contrats d'objectifs et de moyens cosignés par la direction du budget sont envisagés ».

Observations du ministère des affaires étrangères

DIRECTION GENERALE DE LA COOPERATION
INTERNATIONALE ET DU DEVELOPPEMENT

Paris, le

Service de la Stratégie, des Moyens et du Réseau

Rédacteur : Isabelle Venencie

N° /CID/SMR/PAF/OPC

NOTE

A la Mission d'audit de modernisation

OBJET : Réponse au rapport sur l'exercice de la tutelle du ministère des affaires étrangères sur les opérateurs de la coopération culturelle et technique.

La Direction générale de la Coopération internationale et du développement a pris connaissance du rapport présenté par la mission d'audit de modernisation sur l'exercice de la tutelle du ministère des affaires étrangères sur les opérateurs de la coopération culturelle et technique. Si elle souscrit à un grand nombre de recommandation faites par les rapporteurs, elle souhaite néanmoins faire les observations suivantes :

Recommandation n° 1.

- Répondre à la recommandation de la Cour des comptes qu'une décision soit prise sur le statut d'opérateur LOLF de l'AFD.
- *Introduction d'une présentation d'ensemble précise de l'AFD dans la loi de finances, similaire en tout état de cause à celle réservée aux opérateurs de l'Etat.*

Réponse :

La DGCID a eu l'occasion de préciser qu'elle partage l'appréciation de la Cour sur l'opportunité d'inscrire l'AFD sur la liste des opérateurs de l'Etat. Cette approche qu'elle a soutenue dans le cadre de des discussions interministérielles, n'avait pas été retenue lors de la préparation de la loi des finances 2006.

Relancer ce sujet pour la préparation de la loi de finances pour 2008 mériterait un débat interministériel. A cet égard, il convient de rappeler que la Cour des comptes estime que si « la raison avancée est que la définition théorique des opérateurs de l'Etat exclut les organismes qui ont largement recours aux financements privés conduit à exclure un établissement entièrement contrôlé par l'Etat et chargé d'appliquer une politique gouvernementale, la question est posée d'adapter cette définition à la réalité ».

En tout état de cause, le ministère des affaires étrangères approuve le fait que l'AFD fasse l'objet d'une présentation plus détaillée dans les documents préparatoires à la Loi de Finances. Cette présentation a en outre vocation à figurer dans le Projet annuel de Performance du Programme concerné (programme 209) plutôt qu'au sein du Document de politique transversale « Aide publique au développement ».

Recommandation n° 2.

Intégration de CFI et RFI à la liste des opérateurs LOLF ou, à tout le moins, introduction d'une présentation d'ensemble précise de ces opérateurs (et de TV5) dans la partie JPE du PAP 115 « Audiovisuel extérieur » ; application à ces opérateurs de la démarche de performance introduite par la LOLF.

Réponse :

Quel que soit le statut qui pourrait être accordé à ces établissements au regard de la LOLF, le MAE approuve le fait qu'ils fassent l'objet d'une présentation plus détaillée dans les documents préparatoires à la Loi de Finances. Toutefois, cette présentation a vocation à figurer dans le Projet annuel de Performance du Programme concerné (programme 115) plutôt qu'au sein d'un Document de politique transversale.

Recommandation n° 3.

Transférer FCI et l'AFVP de la liste des opérateurs LOLF principaux vers celle des opérateurs secondaires (FCI aurait vocation à être réintégré parmi les opérateurs principaux s'il se voyait confier le portage de l'assistance technique du ministère) ; ajouter l'ADIT comme opérateur secondaire.

Réponse :

L'AFVP est déjà un opérateur LOLF secondaire ; le ministère des affaires étrangères approuve la recommandation des auditeurs relative à FCI.

Sur le second point de la recommandation, le MAE est favorable à la réintégration de l'ADIT en tant qu'opérateur LOLF secondaire. Les missions de l'ADIT d'une part, le dialogue entre cette société anonyme (dont les capitaux sont détenus par l'Etat) et ses tutelles, d'autre part, relèvent en effet bien de la logique de la relation entre un opérateur LOLF et ses tutelles.

Recommandation n° 4.

Redéfinition des missions du bureau de la tutelle des opérateurs et du contrôle. Transfert aux directions sectorielles de l'initiative et la coordination de la préparation des contrats d'objectifs et de moyens. Mise en place des procédures nécessaires pour assurer au bureau de la tutelle l'accès à l'information dont il a besoin. Renforcement de ce bureau en termes de ressources humaines, dans le domaine juridique et celui de l'analyse financière (par recrutement de professionnels sur le marché par exemple). Réexamen critique de la manière dont le ministère est représenté dans les conseils d'administrations de ses opérateurs culturels et de coopération. Etendre à tous les opérateurs des

procédures structurées de concertation pour l'instruction des positions des représentants du ministère dans les conseils d'administration, ainsi que de concertation avec les autres ministères de tutelle.

Réponse :

Le bureau de la tutelle est déjà doté des compétences juridiques et d'analyse financière nécessaires à l'accomplissement de sa mission, telle que définie par les auditeurs eux-mêmes. Dans sa configuration actuelle, ce bureau réunit des compétences en droit et en comptabilité tant publics que privés.

Son renforcement numérique, dans le droit fil des recrutements qui ont permis sa constitution (appel à l'expertise publique et privée), ne pourrait se faire qu'en tenant compte des efforts de réduction des ETP et de la masse salariale des programmes fixés par le contrat de modernisation signé entre le ministère de l'économie, des finances et de l'industrie et le ministère des affaires étrangères.

Avant d'envisager tout recrutement supplémentaire, ce bureau doit préalablement trouver sa place tant au sein de la DGCID qu'auprès des opérateurs en faisant reconnaître sa capacité d'expertise.

Si la tutelle, comme l'expose le rapport, présente deux volets, l'un stratégique et l'autre administratif et financier, les deux demeurent indissociables. Il ne faut pas donner l'impression qu'il y a antagonisme entre une tutelle stratégique qui serait assurée par la direction sectorielle compétente et une tutelle budgétaire et financière incombant au bureau de la tutelle. Il est normal que l'exercice de la tutelle dans sa globalité revienne aux directions sectorielles. Le bureau de la tutelle doit :

- intervenir en appui sur les questions juridiques, budgétaires et comptables d'une part,
- jouer un rôle de coordination en s'assurant de la cohérence d'ensemble de l'exercice de la tutelle et en harmonisant les pratiques au sein de la DGCID.

Enfin, la DGCID est prête à étudier, comme le recommande le rapport, la manière dont le ministère est représenté dans les organismes placés sous sa tutelle. Le dialogue est déjà engagé avec la DAF sur ce point.

Recommandation n°5.

Renforcement du rôle des directions géographiques, sur les orientations géographiques de l'aide au développement, mais aussi de l'enseignement français à l'étranger et de la coopération culturelle et universitaire. Renforcement des procédures internes au ministère d'arbitrage entre directions géographiques et de fédération de leurs priorités régionales en priorités globales via la direction collégiale.

Réponse :

Les directions géographiques sont associées à l'exercice annuel de programmation des postes par lequel est défini le cadrage de l'action culturelle et de coopération de la DGCID et en conséquence, ses implications pour les opérateurs (EGIDE, CulturesFrance, notamment). Les priorités par pays, entre pays au sein d'une même zone géographique et par problématique sectorielle sont également définies en accord avec les directions géographiques qui sont étroitement impliquées dans cet exercice. Un arbitrage final entre enveloppes de crédits de coopération pour l'ensemble des zones est effectué par le secrétaire général.

L'AFD est également associée depuis 2005 aux réunions d'examen annuel de programmation. S'agissant des Conseils de surveillance de l'AFD et des Comités des Etats étrangers, la Sous-direction de la coordination géographique qui est en charge de la préparation des avis sur les projets-pays, effectue ce

travail en liaison avec les directions géographiques concernées par les projets. Ces dernières sont systématiquement consultées sur l'opportunité et le contenu des projets soumis au Conseil de surveillance et au comité des Etats étrangers de l'AFD.

Les directions géographiques sont de même étroitement associées aux évaluations de la coopération française effectuées par la DGCID et donc aux recommandations qui peuvent être destinées aux opérateurs, notamment dans le domaine audiovisuel.

Recommandation n° 6.

Renforcement de la coordination entre les directions concernées par les enjeux globaux.

Réponse :

L'interaction entre les différentes directions du Département est déjà mise en œuvre de façon systématique sur certains sujets, notamment ceux liés à la programmation des ressources humaines et budgétaires. Dans cet esprit, on peut concevoir, par exemple dans le cadre de l'organisation de réunions préparatoires aux conseils d'administration, une consultation des directions concernées, qu'elles soient géographiques, thématiques ou techniques.

En tout état de cause, la concertation est déjà bien rôdée sur les questions touchant certains opérateurs. Tel est le cas pour FCI qui donne lieu à une large concertation, avec la DGA de façon constante, mais aussi avec NUOI, DCE, DAH qui sont toujours associés avant les Assemblées Générales.

Recommandation n° 7.

Renforcement des relations entre la DAF et le bureau de la tutelle des opérateurs et du contrôle, et réexamen de la participation de la DGA aux conseils d'administration des opérateurs, dans un esprit de subsidiarité de sa compétence.

Réponse :

Sur le premier point, le bureau de la tutelle des opérateurs de la DGCID continuera de s'appuyer sur l'expertise susceptible d'être apportée par la DAF. Sur le second point, il est envisagé de procéder à une étude débouchant sur des propositions destinées à améliorer l'articulation DGCID/DGA dans l'exercice de la tutelle des opérateurs.

Recommandation n° 8.

Réexamen de la pertinence de la séparation des programmes 185 et 209 au regard notamment du caractère transversal d'EduFrance, d'Egide, de CultureFrance et de l'AEFE, ainsi que du poids excessif de celle-ci au sein du programme 185.

Réponse :

Ces recommandations, qui rejoignent celles exprimées dans d'autres missions d'audit (audit du P 185 par le CIAP fin 2004 par exemple), recueillent l'agrément de la DGCID mais posent des problèmes d'architecture globale à l'échelle du Ministère, voire de l'Etat.

Recommandation n° 9.

Financement, sur les subventions versées aux opérateurs, d'audits externes de leur gestion et d'études d'impact de leur activité.

Réponse :

La DGCID est d'accord avec cette recommandation du rapport.

Recommandation n° 10.

Renforcement de la politique de placement au sein des opérateurs des agents d'encadrement de la DGCID en première moitié de carrière.

Réponse :

La DGCID souscrit aux propositions des auditeurs en matière de personnel. Elle compte tout mettre en œuvre afin d'atteindre, dans les meilleurs délais, l'objectif fixé.

Recommandation n° 11.

Mise en place d'un statut des responsables de programmes LOLF permettant d'améliorer l'attractivité de leurs fonctions et d'asseoir leur autorité vis-à-vis des dirigeants des grands opérateurs.

Réponse :

La DGCID souscrit à la recommandation du rapport sur ce point.

Recommandation n° 12.

Rattachement des crédits de rémunération de l'AFD au titre de son activité de dons projets sur le programme 209 « Solidarité à l'égard des pays en développement ».

Réponse :

Actuellement, la rémunération de l'AFD pour ses activités d'opérateur de la politique de coopération dans la mise en œuvre des subventions, des contrats-désendettement-développement (C2D) et des aides budgétaires est assurée à partir des crédits inscrits au budget du programme 110 (ministère de l'Economie et des Finances).

Le principe du rattachement des crédits de rémunération de l'AFD au titre de son activité de dons projets sur le programme 209 a été discuté dans le cadre de la préparation du comité interministériel de la coopération internationale et du développement du 18 mai 2005. L'insertion du principe suivant dans la convention cadre Etat-AFD (article 12) a été envisagée : « La rémunération de l'agence est versée par le ministère qui lui délègue ses crédits », mais non retenue à l'époque. Un réexamen de ce point est prévu.

Si ces crédits étaient rattachés au programme 209, nous pourrions demander à l'Agence de faire varier le taux de sa rémunération en fonction de la taille et de la complexité des projets de façon à l'inciter à conduire certains types d'opération.

Recommandation n° 13.

Identification en propre des crédits de bourse de l'AEFE, sur le titre 6 du programme 185 « Rayonnement culturel et scientifique ». Reventilation de ces crédits vers le programme 151 « Français à l'étranger et étrangers en France », dans le cadre de l'analyse des coûts.

Réponse :

Cette recommandation n'est plus d'actualité dès lors que dans le cadre de l'examen par le Parlement du PLF 2007, un amendement de l'Assemblée vient d'être voté visant à transférer sur le programme 151 les crédits des bourses scolaire de l'AEFE.

Recommandation n° 14.

Identification en propre des crédits d'investissement immobilier de l'AEFE, sur le titre 5 du programme 185 « Rayonnement culturel et scientifique ».

Réponse :

La DGCID prend bonne note de cette recommandation. Elle rappelle toutefois qu'aucun crédit n'est inscrit en PLF 2007 sur le titre 5 au budget du ministère des affaires étrangères. Elle ne dispose pas d'information sur la possibilité d'inscrire en faveur de l'AEFE des crédits imputés sur le titre 5, dans la mesure où les opérations immobilières de l'Etat sont désormais financées à partir d'un compte d'affectation spécial (CAS) géré au plan interministériel par le Service France Domaine et alimenté par le produit de la vente des propriétés de l'Etat.

Recommandation n° 15.

Clarification, dans des indicateurs de performance appropriés, de la contribution précise attendue des opérateurs culturels et de coopération aux objectifs des programmes 115, 185 et 209. En particulier : améliorer les indicateurs concernant l'AEFE ; mieux approcher l'activité de l'AFD, par un ou deux indicateurs additionnels ; introduire un indicateur spécifique à l'activité de CulturesFrance ; mieux cerner la plus-value d'EduFrance dans l'indicateur relatif au nombre d'étudiants étrangers en master et doctorat en France.

Réponse :

L'arrêt de la liste des objectifs et indicateurs de performance des programmes pour le PLF 2007 a fait l'objet d'un processus long et minutieux entre les différents services concernés du MAE, du MINEFI et les opérateurs. L'action des opérateurs est déjà prise en compte, directement ou indirectement par les indicateurs existants. Il ne paraît donc pas possible d'ajouter de nouveaux indicateurs à la liste existante pour le PLF 2007.

La recommandation n° 15 pourrait être en partie prise en compte lors de la préparation du PLF 2008. Concernant l'AFD et CulturesFrance, un ou plusieurs indicateurs de leur contrat d'objectifs et de moyens pourraient être introduits dans le PAP 2008.

Recommandation n° 16.

Renforcement, dans les PAP, de la justification au premier euro des financements du ministère à ses opérateurs culturels et de coopération technique, LOLF ou non : justification au regard de l'évolution de la productivité, des effectifs et de la masse salariale de l'opérateur, de ses recettes et de leur diversification, de sa capacité d'autofinancement, et de sa stratégie sur tous ces points.

Réponse :

Le volet opérateur du PAP précise les évolutions des effectifs, de la masse salariale et des ressources propres et autres. Des informations supplémentaires sur ces points pourraient être demandées aux opérateurs pour le prochain PAP.

Recommandation n° 17.

Systématisation de l'organisation avec chaque opérateur de réunions de préparation de la loi de finances initiale et d'élaboration du budget de l'organisme, même dans le cas où les contraintes budgétaires conduisent à des reconductions en valeur.

Réponse :

Plein accord volet opérateur de la DGCID qui a prévu l'organisation de telles réunions.

Recommandation n° 18.

Clarification, en préalable à ou dans le cadre d'un contrat d'objectifs et de moyens, des missions de FCI et des conditions de sa viabilité financière.

Réponse :

La convention d'objectifs et de moyens entre le MAE et le GIP France Coopération Internationale (FCI) a notamment pour objet de clarifier les missions confiées au groupement par sa tutelle (le ministère de la fonction publique, deuxième ministère de tutelle de FCI, pourrait être utilement associé à cette négociation).

La convention identifiera parmi les activités de FCI celles qui sont prioritaires pour les années à venir. Ce sont en particulier les nouvelles missions, confiées par le CICID du 18 mai 2005, de recrutement et de

gestion des assistants techniques fonctionnaires français en position de détachement, dénommés « experts techniques internationaux ». De la réussite de ces missions dépend la crédibilité de FCI à mener à bien ses autres missions.

En effet, les missions originelles de FCI ne doivent pas être délaissées : FCI doit continuer à être un acteur de la coopération internationale au service des institutions internationales et communautaires (notamment pour ce qui est de l'activité de jumelage). FCI doit aussi rester un opérateur du MAE pour les missions de courte, moyenne et longue durées et doit s'imposer comme un interlocuteur privilégié des ambassades pour pouvoir répondre à leur besoin en termes d'expertise. Le devenir de la mission d'appui aux opérateurs privés reste à étudier.

La convention comportera par ailleurs des objectifs tendant à faire de FCI une structure performante et autonome financièrement.

Recommandation n° 19.

Axer les contrats d'objectifs et de moyens sur des objectifs stratégiques clairs et concrets, les réformes de structure éventuellement nécessaires pour répondre au mieux à ces objectifs, les gains de productivité réalisables sur trois ans, et les indicateurs correspondants permettant de suivre l'exécution. Réunion annuelle de tous les opérateurs par le responsable de programme. Mise en place de réunions régulières de suivi entre le chef de programme et chaque opérateur.

Réponse :

Les conventions d'objectifs et de moyens comporteront, à côté des objectifs stratégiques, des objectifs tendant à faire de l'opérateur une structure performante et plus transparente : la recherche d'une autonomie financière ainsi que l'amélioration de l'efficacité restent les principales préoccupations du ministère.

Le ministère devra être attentif aux possibilités d'économies d'échelle découlant du rapprochement de certains opérateurs (CulturesFrance et CampusFrance), comme le notent les auditeurs.

Recommandation n° 20.

Fusion des contrats d'objectifs et de moyens passés par chaque tutelle avec un même opérateur, afin que l'opérateur puisse avoir une vision globale de ce qu'attend de lui sa tutelle prise dans son ensemble, et pour s'assurer des cohérences des demandes qui lui sont adressées.

Réponse :

La DGCID partage la position des auditeurs. C'est celle qui découle en droit fil de la philosophie du contrat de modernisation destiné à regrouper les moyens afin de les économiser et de rationaliser les procédures.

Recommandation n° 21.

Veiller à ce que les contrats d'objectifs et de moyens permettent de donner aux relations financières entre l'Etat et les opérateurs la prévisibilité dont ceux-ci ont besoin, notamment en ce qui concerne l'affectation de leurs résultats comptables, la gestion de leur fonds de roulement et le calendrier du dénouement des

gels de crédits. Associer pour ce faire en tant que de besoin (AEFE notamment) le ministère du budget, aux côtés du ou des ministères de tutelle, aux contrats d'objectifs et de moyens.

Réponse :

Le ministère partage le constat des auditeurs selon lequel les opérateurs devraient être en mesure de disposer d'une « visibilité financière » sur la durée de la convention (3 ans). C'est une préoccupation des opérateurs.

La participation du ministère du Budget à la rédaction de la convention, voire à sa signature, ne semble pas de nature à modifier cet état de fait. Il est en effet peu probable que ce ministère accepte de garantir un financement pluriannuel aux opérateurs.

Recommandation n° 22.

Renforcement du dialogue avec les opérateurs sur la mise en réserve des crédits.

Réponse :

C'est le souhait de la DGCID. Il convient d'observer que l'année 2006 ayant été celle de la mise en place à plein régime de la LOLF des tâtonnements ont pu avoir lieu mais ils ne procèdent en rien d'une divergence de vue avec les observations contenues dans le rapport d'audit.

Philippe ETIENNE

Observations de la direction du budget
sur le rapport de la mission d'audit de modernisation relatif à
« L'exercice de la tutelle du ministère des affaires étrangères
sur les opérateurs de la coopération culturelle et technique »

-*-*-

Le rapport d'audit s'inscrit dans le contexte du contrat triennal de modernisation du ministère des affaires étrangères, signé le 18 avril 2006 avec le ministère délégué au budget et à la réforme de l'Etat, qui prévoit au titre des réformes structurelles portées par la direction générale de la coopération internationale et du développement (DGCID), « le développement de la tutelle par la mise en place de contrats d'objectifs et de moyens avec les opérateurs ».

Le rapport développe largement la question de l'intégration dans la liste des opérateurs de l'Etat d'établissements ou sociétés publiques en charge de l'application d'une politique publique, notamment l'Agence Française de Développement (AFD), Canal France International (CFI) et Radio France Internationale (RFI).

La direction du Budget, sans contester le rôle majeur que jouent ces structures dans la mise en œuvre des politiques publiques de la DGCID, juge cependant utile de rappeler les trois critères cumulatifs permettant de qualifier un organisme en opérateur de l'Etat, tels que validés par la mission « Lambert-Migaud » et appliqués par le Gouvernement dans la présentation des lois de finances en mode LOLF :

- une activité de service public se rattachant explicitement à la mise en œuvre d'une politique définie par l'Etat et pouvant se présenter (nomenclature par destination) selon le découpage mission / programme / action ;
- un financement assuré majoritairement par l'Etat, directement (subventions) ou indirectement (ressources affectées) ;
- un contrôle direct par l'Etat, relevant de l'exercice d'une tutelle ayant la capacité à orienter les décisions stratégiques, avec participation ou non au conseil d'administration de l'entité.

Ainsi, le critère de contrôle étant apparu déterminant, il a été décidé d'exclure des entités certes majoritairement financées par l'Etat, mais pour lesquelles la réalité du contrôle ne se vérifie pas pleinement. Pour des raisons d'indépendance éditoriale très compréhensibles, les organismes de l'audiovisuel public ont ainsi été exclus de la liste des opérateurs, dont RFI et CFI cités ci-avant. Le maintien de cette situation semble hautement souhaitable.

Le critère de financement majoritaire par l'Etat a conduit à exclure l'AFD du périmètre des opérateurs.

Les règles de la comptabilité nationale telles qu'encadrées par la réglementation européenne (SEC 95) indiquent qu'un organisme est non marchand lorsque plus de 50 % des coûts de production liés à son activité sont couverts directement ou non par des ressources publiques, ce caractère non marchant déterminant l'appartenance de l'entité considérée au secteur des administrations publiques (APU). Tel n'est pas le cas de l'AFD, dont les sources de financement sont majoritairement assurées par des ressources non publiques (financement par emprunt sur les marchés de capitaux). Il serait incohérent de qualifier d'opérateur de l'Etat un organisme ne relevant pas de la sphère des administrations publiques et il n'existe pas de précédent.

Cela étant et pour répondre aux préoccupations des auditeurs, rien ne s'oppose à ce que ces organismes fassent l'objet d'une présentation plus complète dans les documents annexés au projet de loi de finances annuel, aux fins d'une meilleure information du Parlement et des citoyens.

S'agissant des organismes de la sphère « Audiovisuel », l'information telle que présentée en 2007 dans le Projet annuel de performance (PAP) du programme « Audiovisuel extérieur » de la mission « Médias » devra être enrichie lors de la préparation des documents de la LFI pour 2008. Cet objectif répond d'ailleurs à un souhait émis par l'Assemblée Nationale lors du débat sur le PLF 2007 (amendement de M. Martin-Lalande visant à créer un jaune « Audiovisuel extérieur », retiré en contrepartie de l'engagement pris par le Gouvernement d'améliorer à l'avenir la présentation de ce PAP).

S'agissant de l'AFD, une présentation détaillée de cet établissement financier pourra être insérée dans le document de politique transversale (DPT) « Politique française en faveur du développement », dont la préparation est coordonnée par le ministère des affaires étrangères. Le choix de ce vecteur est justifié par le caractère interministériel des actions réalisées par l'agence, qui agit notamment pour le compte du ministère des affaires étrangères, du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie ainsi que du ministère de l'Outre-mer.

Enfin, il convient de souligner que la mise en œuvre d'une démarche de performance n'est pas réservée aux opérateurs de l'Etat et devrait être encouragée par les ministères de tutelle dans tous les établissements publics et entreprises publiques dont ils ont la responsabilité.

RÉPONSE DE LA MISSION :

Les observations du ministère des affaires étrangères et de la direction du budget
n'appellent pas de réponse de la mission

ANNEXES

Liste des annexes

Annexe 1 : Lettre de mission.....	50
Annexe 2 : Liste des personnes rencontrées.....	51
Annexe 3 : Les opérateurs culturels et de coopération technique, quelques chiffres	54
Annexe 4 : Fiches par opérateur.....	55
4-1 L'Agence pour la diffusion de l'information technologique (ADIT)	55
4-2 L'Agence pour l'enseignement français à l'étranger (AEFE)	58
4-3 L'Agence française de développement (AFD)	60
4-4 L'Association française des volontaires du progrès (AFVP).....	62
4-5 Canal France International (CFI)	64
4-6 CulturesFrance	66
4-7 EduFrance	68
4-8 Egide	70
4-9 France Coopération Internationale (FCI)	72
4-10 Radio France Internationale (RFI)	74
4-11 TV 5 Monde	77

Annexe 1

Lettre de mission

EXERCICE DE LA TUTELLE SUR LES OPERATEURS DE LA COOPERATION CULTURELLE ET TECHNIQUE

Ministères concernés	Affaires étrangères Economie, finances et industrie Education nationale Culture
Programmes concernés	Rayonnement culturel et scientifique Audiovisuel extérieur Solidarité avec les pays en voie de développement
Contexte de l'audit	<p>Avec la mise en œuvre du contrat de modernisation et de la LOLF, il importe que le MAE se dote des moyens de renforcer l'exercice de sa tutelle sur ses opérateurs.</p> <p>Une part importante des crédits (800 M€ par an) est directement mise en œuvre par les 9 principaux opérateurs de la Direction générale de la coopération internationale et du développement (DGCID). Les opérateurs concernés sont : l'AEFE, l'AFD, l'AFVP, Campus France (Agence créée par fusion d'Égide et d'Edufrance), CFI, CulturesFrance (agence créée par fusion de l'AFAA et de l'ADPF), FCI, TV5 et RFI.</p> <p>A l'heure actuelle, l'exercice de la tutelle, à la fois stratégique, budgétaire et financière sur l'ensemble des opérateurs, est encore réparti entre les directions sectorielles et le bureau des tutelles, récemment créé.</p>
Objectifs de l'audit	<p>L'audit doit permettre de développer les relations établies jusqu'à présent et d'indiquer les voies et moyens d'exercer une tutelle adaptée aux exigences de la LOLF.</p> <ul style="list-style-type: none">- Evaluer le fonctionnement des procédures actuellement suivies, encore dispersées au sein de la DGcid;- Indiquer les voies et moyens de les améliorer en unifiant l'exercice de la tutelle en tenant compte de la création du bureau du contrôle des opérateurs;- Disposer d'une méthodologie pour la rédaction de contrats d'objectifs et de moyens incluant notamment la mise au point d'une fiche-type de référence;- Normaliser un système de tableaux de bord pour le suivi des comptes financiers des opérateurs (analyse des fonds de roulement...).
Composition de l'équipe d'audit	<ul style="list-style-type: none">➤ Inspection générale des affaires étrangères➤ Inspection générale

Annexe 2

Liste des personnes rencontrées

MINISTÈRE DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES

DGCID :

M. Philippe ETIENNE, directeur général
M. Jérôme PASQUIER, directeur général adjoint

M. Bertrand de HARTINGH, secrétaire de programme
Mme Estelle MAIONE, cellule contrôle de gestion

Service des moyens et du réseau :

Jean-François FITOU, chef de service
Marie-Christine BUTEL, sous-directrice de la programmation et des affaires financières
Isabelle VENENCIE, chef du bureau de la tutelle des opérateurs et du contrôle
M. Sophal OUK, bureau de la tutelle des opérateurs et du contrôle
M. Marc-Antoine HUREAU, bureau de la tutelle des opérateurs et du contrôle
Mme Anica LY-KOK, bureau de la tutelle des opérateurs et du contrôle

Direction des politiques du développement :

M. Jean-Christophe DEBERRE, directeur
M. Jean-Paul GUIHAUME, sous-dir. de la stratégie, des questions européennes et multilatérales
M. Stéphane FOIN, chef du bureau du pilotage de l'aide

Direction de la coopération culturelle et du français :

Mme Marie-Christine SARAGOSSE, directrice
M. Laurent BURIN des ROZIERS, sous-directeur de la coopération culturelle et artistique
Mme Sophie LOVY, sous-directrice du français
M. Georges DIENER, chef du bureau des solidarités francophones

Direction de la coopération scientifique et universitaire :

M. Antoine GRASSIN, directeur
M. André SIGANOS, directeur adjoint
M. Christian THIMONIER, sous-directeur de la coopération scientifique et de la recherche
M. Jean-Claude TOPIN, sous-direction de la coopération scientifique et de la recherche

Direction de l'audiovisuel extérieur :

M. Richard.BOIDIN, directeur
M. Etienne FIATTE, sous-directeur

Mission d'appui à l'action internationale des ONG

M. Fethi Ben Brahim, chef de la mission

DGA :

M. Jean-François DESMAZIERES, directeur des affaires financières
M. Robert MOULIE, sous-directeur du budget
M. Michel FLESCH, chef du bureau du budget
M. Emmanuel MILLARD, chef de la mission ministérielle de contrôle de gestion

MINISTÈRE DE L'ÉCONOMIE ET DES FINANCES

Direction du budget :

M. Laurent GARNIER, sous-directeur, 7^e sous-direction
M. Philippe DECOUAIS, chef du bureau Aide au développement et affaires étrangères
M. Claude ARCHAMBAULT, contrôleur budgétaire et comptable ministériel
M. Jean SARREO, contrôleur financier

ADIT :

M. Philippe CADUC, directeur

AEFE :

Mme Maryse BOSSIÈRE, directrice
Mme Jocelyne COLLET-SASSERE, directrice adjointe
M. Luçay SAUTRON, secrétaire général
Mme Joëlle LANDURE, chef du service du budget et des établissements en gestion directe

AFD :

M. Jean-Michel SEVERINO, directeur général
M. Jean-Michel DEBRAT, directeur général adjoint

AFVP :

M. Dante MONFERRER, délégué général

CulturesFrance :

M. Jacques BLOT, président du conseil d'administration
M. Olivier POIVRE d'ARVOR, directeur
M. Aldo HERLAUT, secrétaire général

EduFrance :

M. Thierry AUDRIC, directeur

Egide :

M. Jean NEMO, président du conseil d'administration
M. Yves PECHON, directeur

FCI :

M. Sylvain ITTE, directeur général

RFI :

M. Antoine SCHWARZ, président directeur général
M. Jean Claude BENOIST, secrétaire général
M. Renaud GACE, contrôleur général économique et financier.

TV5 :

M. François BONNEMAIN, Président Directeur Général
M. Jean Charles AUBERNON, contrôleur général économique et financier

CFI :

M. Jean MINO , directeur général
M. Thomas DEROBE, directeur juridique

Annexe 3
Les opérateurs culturels et de coopération technique
en chiffres (LFI 2006, en CP)

	Fint Etat. M€	dont pgm de rattachement		ETP rémunérés par l'opérateur	
		M€	% pgm	nb	% ETP pgm
Programme 185¹					
<i>AEFE</i>	324,3	324,3	62,7%	9.951 ⁴	725,8%
<i>CulturesFrance</i>	16,1	7,6	1,5%	114	8,3%
<i>EduFrance</i>	3,0	0,3	0,1%	21	1,5%
Programme 209²					
<i>AFD</i>	639,6	338,7	16,8%	1.221	39,0%
<i>AFVP</i>	7,9	7,9	0,4%	57 ⁵	1,8%
<i>Egide</i>	89,5	71,3	3,5%	214	6,8%
<i>FCI</i>	2,2	2,2	0,1%	9	0,3%
Programme 115³					
<i>CFI</i>	18,7	18,5	11,5%	54	nd
<i>RFI</i>	69,5	69,5	43,4%	1.099	nd
<i>TV5</i>	62,5	62,5	39,0%	312	nd
Total	1.233,3	909,9⁶	33,8%⁷	13.052	290,0%⁷

¹ « Rayonnement culturel et scientifique ».

² « Solidarité à l'égard des pays en développement ».

³ « Audiovisuel extérieur ».

⁴ Y compris 3.484 agents de recrutement local des établissements en gestion directe.

⁵ Hors personnel de droit local.

⁶ Y compris 7,1 M€ de financements d'EduFrance et CulturesFrance par le programme 209.

⁷ En pourcentage du total des trois programmes 185, 209 et 115.

Annexe 4-1

Fiches opérateurs

L'Agence pour la diffusion de l'information technologique (ADIT)

1. Présentation de l'opérateur

La diffusion de l'information scientifique et technique figure parmi les objectifs de la politique nationale de recherche et de développement technologique. Elle est à l'origine de la création en 1992, avec le ministère de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche (MENESR), de l'Agence pour la diffusion de l'information technologique (ADIT) dont les activités de service public, définies par une convention-cadre avec l'Etat, mettent l'accent sur « le soutien et l'accompagnement du réseau des services scientifiques, culturels et de coopération des ambassades de France, en vue de valoriser leurs travaux auprès des acteurs publics et privés français ». Les agents chargés de cette veille (une soixantaine) sont le plus souvent des volontaires internationaux, rattachés aux services scientifiques, parfois placés auprès de laboratoires de leur pays de résidence.

Trente postes (dont seize en Europe) diffusent, à travers l'ADIT, des bulletins électroniques vers 85.000 abonnés –dont près de la moitié sont des entreprises. La fréquence des bulletins est mensuelle (hebdomadaire pour l'Allemagne, les Etats-Unis, le Japon). Chaque bulletin comporte en moyenne 20 brèves d'actualité. 800 brèves sont traitées mensuellement par le réseau. 200.000 bulletins sont diffusés chaque mois. Un périodique de veille « Technologies internationales » reprenant des faits marquants (10 numéros par an) est également diffusé à l'ensemble du tissu scientifique et industriel français. Ce mensuel apporte des analyses sur les avancées scientifiques et les innovations contribuant à la réflexion stratégique des entreprises françaises. En sens inverse, un bulletin bimensuel (20 numéros par an) sur les réalisations scientifiques, technologiques et industrielles françaises est diffusé dans les milieux politiques et économiques à l'étranger. Des rapports d'ambassade (120 par an) font par ailleurs l'objet d'une communication aux entreprises dont l'intérêt porte plus particulièrement sur l'analyse des évolutions mondiales dans 5 domaines : les technologies de l'information ; l'environnement et l'énergie ; les matériaux avancés et les nanotechnologies ; la pharmacie et les biotechnologies ; l'électronique et l'optique.

L'ADIT intervient par ailleurs sur une base privée vers les entreprises du CAC 40 et vers les PME.

Société anonyme à capitaux publics depuis 2003, l'ADIT est sous la double tutelle du ministère des affaires étrangères et du ministère de la recherche. Une convention cadre sur 3 ans (2005-2007) a été signée entre l'ADIT et ces deux ministères. Celle-ci est complétée chaque année par une annexe technique et une annexe financière fixant les objectifs sur l'année ainsi que les budgets qui y sont consacrés. Son chiffre d'affaires en 2005 était de 7 559 135 € et se répartissait de la façon suivante : 54% pour la Business Intelligence, 28% pour l'Intelligence Territoriale, 18% pour le Service Public (1,1 M€ partagé entre ministère des affaires étrangères et MENESR).

2. Observations de la mission d'audit

a. L'ADIT est un bon opérateur.

L'ADIT valorise bien le travail des services scientifiques en l'orientant vers des sujets porteurs. Tous les deux ans, l'ADIT fait des enquêtes auprès des entreprises pour voir ce qui les intéresse et établit

des fiches par pays, ce qui permet de donner des feuilles de route à ces services. La diffusion par l'ADIT des informations produites par ces services est par ailleurs très large (85 000 clients). La DGCID (DCSUR qui a la tutelle stratégique de l'ADIT), comme la mission d'audit, estiment donc que l'ADIT a une vrai valeur ajoutée pour le Département. Il ne faut donc pas perdre le pilotage de cet opérateur que le ministère des affaires étrangères a créé en 1992 avec le MENESR.

b. L'ADIT doit redevenir opérateur LOLF.

L'ADIT est un cas particulier : opérateur LOLF en 2006, il ne l'est plus dans le projet de loi de finances de 2007. Les financements de l'Etat et des collectivités territoriales représentent 46% de son budget mais sont peu importants (1,1 M€ partagé entre le ministère des affaires étrangères et le MENESR, et 2 M€ pour les collectivités territoriales). L'ADIT n'en est pas moins un opérateur central pour notre veille scientifique et technologique.

Dans la mesure où l'ADIT était un opérateur LOLF en 2006, tous les outils LOLF ont été maintenus en 2007 : l'ADIT répond à l'objectif 4 du programme 185 « assurer un service de coopération efficient et de qualité ». De même, un indicateur LOLF a été défini « nombre de visiteurs du site de l'ADIT dédié à la base de connaissances produites par les services scientifiques ». Par ailleurs, parmi les instruments de suivi et d'évaluation mis en place par l'ADIT figurent des réunions de bilan intermédiaires, des rapports d'activité en fin de période, une liste d'indicateurs de production et de performance mis à jour régulièrement (exemples : le nombre annuel de brèves produites par pays, le nombre annuel de rapports par pays, le nombre de bulletins électroniques diffusés annuellement, la fréquentation de l'intranet, le nombre d'abonnés annuels aux diverses publications...etc). Par ailleurs, la convention cadre et les annexes sont proches d'un contrat d'objectifs et de moyens.

La veille étant une action importante sur laquelle d'ailleurs le ministère de l'Economie et des Finances s'investit beaucoup (3 membres au CA sur 11 contre 1 pour le ministère des affaires étrangères), il faut que cet opérateur continue à rendre des comptes et que le ministère des affaires étrangères puisse continuer à utiliser les instruments de la tutelle offerts par la LOLF. A noter, enfin, que cette action permet au ministère d'avoir des relations avec les missions économiques qui, elles-mêmes, disposent d'UBIFRANCE pour diffuser leurs études et rapports. **Pour toutes ces raisons, il est souhaitable que cet opérateur redevienne opérateur LOLF mais « secondaire ».**

c. La tutelle stratégique de l'ADIT doit être améliorée.

La convention-cadre entre l'Etat et l'ADIT sur la période 2005-2007 ne concerne que le ministère des affaires étrangères et le MENESR, alors que de nombreux autres ministères sont représentés au CA. Il est souhaitable que le ministère des affaires étrangères améliore sa concertation avec les autres ministères, notamment avec le ministère de l'Industrie qui pilote les pôles de compétitivité. La convention-cadre entre l'Etat et l'ADIT devra être élargie à d'autres ministères, en particulier au ministère de l'Industrie.

d. La tutelle administrative et financière de l'ADIT doit être améliorée.

L'ADIT n'étant pas opérateur LOLF en 2007, le bureau des tutelles de SMR semble s'en désintéresser. Or, ce service est responsable des documents stratégiques pays, documents qui ne prennent pas suffisamment en compte la dimension de veille dans la répartition des moyens. Par ailleurs, il serait souhaitable de mieux vérifier la réalité des coûts compensés par l'Etat à travers ses subventions. A partir de son activité de service public, et de la matière que lui fournissent, dans ce cadre, les services scientifiques, l'ADIT a développé une activité de conseil stratégique fort lucrative, dont les retombées financières pour l'Etat sont nulles.

3. *Recommendations*

- a. L'ADIT doit redevenir opérateur LOLF, mais « secondaire ».
- b. Améliorer la tutelle stratégique de l'ADIT en élargissant à d'autres ministères la convention – cadre entre l'Etat et l'ADIT.
- c. Améliorer la tutelle administrative et financière de l'ADIT par une meilleure coordination interne entre DCSUR et SMR et par une analyse plus poussée des comptes de l'ADIT.

Annexe 4-2

Fiches opérateurs

L'Agence pour l'enseignement français à l'étranger (AEFE)

1. Présentation de l'opérateur

L'Agence pour l'enseignement français à l'étranger a été créée en 1990. EPA placé sous la tutelle du ministère des affaires étrangères, elle a pour mission de scolariser les enfants français à l'étranger et de contribuer au rayonnement de la langue et de la culture françaises par l'accueil d'élèves étrangers. L'AEFE aide les familles à supporter les frais de scolarité en attribuant des bourses scolaires aux enfants français qui le nécessitent.

L'Agence assume sa mission en animant et finançant par subventions un réseau de 429 établissements scolaires homologués par le ministère de l'éducation nationale : 73 de ces établissements, dits « en gestion directe », sont des services déconcentrés de l'AEFE. Ce réseau scolarise près de 160.000 élèves dont 45% de Français. Il emploie quelque 19.000 personnes, dont près de 10.000 par l'Agence elle-même.

L'AEFE est financée pour partie par les droits de scolarité et pour partie sur subvention de l'Etat. Les crédits ouverts à cette fin en LFI 2006 s'établissaient à 324,3 M€(avant mise en réserve de 5%), soit l'équivalent de 53% des ressources budgétées par l'Agence en 2006.

Le CA comprend 14 représentants de départements ministériels, dont 8 du ministère des affaires étrangères. Le ministère de l'éducation nationale assure une fonction de contrôle de qualité (respect des programmes et standards français), plus que de pilotage stratégique. Il n'apporte pas de contribution financière à l'Agence. Un texte en cours d'approbation désigne le doyen de l'Inspection générale de l'éducation nationale comme vice-président du conseil d'administration.

Le conseil d'administration de l'Agence est présidé par le DGCID. Après qu'il eût été envisagé de la rattacher au programme 151 « Français à l'étranger et étrangers en France », l'AEFE l'a finalement été au programme 185 « Rayonnement culturel et scientifique ». Ce dispositif a permis de confirmer clairement la DGCID comme étant en charge de la tutelle de l'Agence. DGCID/CCF assure la tutelle stratégique. L'AEFE est représentée aux réunions de directeurs chez le secrétaire général, aux réunions de service mensuelles du DGCID, aux réunions de service hebdomadaires de DGCID/CCF. Les questions à incidence budgétaire inscrites à l'ordre du jour du conseil d'administration de l'Agence font l'objet d'une réunion de cadrage au cabinet du ministre des affaires étrangères. Les postes assurent un suivi attentif des établissements d'enseignement français de leur pays de résidence. La stratégie locale est fixée par l'ambassadeur.

L'activité de l'AEFE relève de l'objectif 5 du programme 185 « Garantir l'accès des jeunes Français de l'étranger à l'enseignement français et faciliter celui des élèves étrangers ».

Quatre indicateurs de performance sont rattachés à cet objectif :

- Nombre et répartition des élèves dont boursiers, nationaux et étrangers tiers dans les établissements d'enseignement français à l'étranger,
- Taux de réussite au baccalauréat,
- Part des ressources propres dans les ressources des établissements français à l'étranger,

- Coût moyen par élève pour l'Etat.

L'AEFE est dotée d'un plan d'orientation stratégique 2003/07, qui expirera en octobre 2007.

2. Recommandations

- a. Préparer un contrat d'objectifs et de moyens dont l'entrée en vigueur, début 2008, pourrait être coordonnée avec celle du prochain plan d'orientation stratégique. Ce contrat devrait notamment :
 - contribuer à donner aux relations en termes d'exécution budgétaire entre l'Etat et l'Agence la prévisibilité nécessaire à la bonne gestion de cette dernière ;
 - prendre en compte les conséquences financières de la nouvelle politique de remise en dotation à l'AEFE du patrimoine immobilier de l'Etat dans les écoles françaises à l'étranger, et notamment le besoin d'autofinancement par l'Agence des dépenses incompressibles d'entretien et de renouvellement de ce parc (cf rapport de l'audit de modernisation sur les compétences immobilières de l'AEFE).
- b. Identifier en propre les crédits de bourse de l'AEFE sur le titre 6 du programme 185 « Rayonnement culturel et scientifique » (reventiler ces crédits vers le programme 151 « Français à l'étranger et étrangers en France », dans le cadre de l'analyse des coûts) et les crédits d'investissement immobilier de l'AEFE, sur le titre 5 du programme 185 « Rayonnement culturel et scientifique ».
- c. Mieux justifier la cible que visent le ministère des affaires étrangères et l'AEFE dans l'indicateur LOLF de nombre et de répartition des élèves, dont boursiers, nationaux et étrangers tiers, dans les établissements d'enseignement français à l'étranger (55% d'étrangers et 45% de Français). Compléter l'indicateur LOLF de coût moyen par élève pour l'Etat (coût moyen global par élève, comparaisons avec les coûts correspondants en France).
- d. Développer la JPE de la subvention pour charges de service public de l'Etat à l'AEFE.

Annexe 4-3

Fiches opérateurs

L'Agence française de développement (AFD)

1. Présentation de l'opérateur

C'est un établissement financier qui intervient tant à l'étranger que dans l'Outre-Mer français. A ce titre il est soumis à une triple tutelle des ministères des Finances, des Affaires étrangères et de l'Outre-Mer. Compte tenu de son importance, des représentants des deux assemblées siègent au Conseil de surveillance.

Depuis les décisions du CICID de 2004 et 2005, il est « l'opérateur pivot » de la coopération dont les compétences, initialement centrées sur les infrastructures se sont élargies à l'ensemble du secteur productif, au secteur éducatif et social. L'AFD a la particularité de pouvoir intervenir avec toute la palette des instruments financiers, du don au prêt bonifié.

L'AFD en chiffres

- 41 représentations à l'étranger
- 1.629 agents dont 965 agents du cadre général
- des interventions dans 60 pays
- des engagements en 2005 de 2,5 Mds€ à l'étranger et de 537 M€ dans l'Outre-Mer.
- Afrique sub-saharienne : 54% des engagements nouveaux à l'étranger
- Asie : 31%
- subventions de l'Etat : 640M€ en 2006, issues des programmes 209 et 110 et d'une contribution de l'AFD.

Relations entre le ministère des affaires étrangères et l'AFD

Ces relations sont étroites sur le terrain mais aussi au niveau parisien. Elles ont été renforcées tant par les décisions du CICID que par l'introduction de la Lolf.

La DGCID est en charge de la tutelle et à ce titre mobilise la DPDEV et les autres directions du Ministère. Une convention cadre²⁶ et un contrat d'objectifs²⁷ et de moyens (2006-08) ont été élaborés et viennent d'être approuvés par le conseil de surveillance.

Questions en suspens.

L'AFD n'est pas un opérateur LOLF alors que selon la Cour des comptes et le ministère des affaires étrangères elle devrait l'être, selon la définition retenue des opérateurs. Cela serait aussi justifié par son importance dans l'APD française.

²⁶ Conjointe avec le Minefi et l'Outre-Mer.

²⁷ Spécifique au ministère des affaires étrangères.

2. *Recommendations*

- a. Répondre à la recommandation de la Cour des comptes qu'une décision soit prise sur le statut d'opérateur Lolf de l'AFD. Introduction d'une présentation d'ensemble précise de l'AFD dans la loi de finances, similaire en tout état de cause à celle réservée aux opérateurs de l'Etat.
- b. Renforcer l'implication des directions géographiques sur les orientations de l'aide mais aussi dans l'analyse des projets.
- c. Poursuivre les échanges de personnels entre le ministère des affaires étrangères et l'AFD de façon à renforcer la connaissance mutuelle.
- d. Rattachement des crédits de rémunération de l'AFD au titre de son activité de dons projets sur le programme 209 « Solidarité à l'égard des pays en développement ».
- e. Introduire un indicateur de performance concernant l'accès à la santé, pour compléter les deux indicateurs existants.
- f. Développer la JPE concernant l'AFD.
- g. Rédiger le prochain contrat d'objectifs et de moyens conjointement avec le ministère de l'économie et des finances (et l'Outre-Mer le cas échéant).
- h. Faire en sorte que les priorités soient plus nettement hiérarchisées.

Annexe 4-4

Fiches opérateurs

L'Association française des volontaires du progrès (AFVP).

1. Présentation de l'opérateur

L'Association française des volontaires du progrès a été créée en 1963 par le ministère de la Coopération dans le but d'envoyer de jeunes volontaires contribuer à des projets de développement d'ONG françaises dans les pays du Sud, en particulier en Afrique. Elle présente la caractéristique d'être cogérée, via son comité directeur, par les pouvoirs publics et les grandes associations de jeunesse et d'éducation populaire. Après la fusion des ministères des Affaires étrangères et de la Coopération, l'association a traversé une grave crise en 2000-2003. La tutelle a décidé de mettre fin à sa mission d'opérateur direct de projets de développement en réorientant ses activités vers le volontariat ; un plan d'action a été arrêté à partir de 2005 pour ce faire, qui sera prolongé par un contrat d'objectifs et de moyens en cours d'élaboration pour les années 2007-2009.

La tutelle, exercée par le DGCID au titre du programme 209, a fixé des objectifs clairs à l'association, qui est devenue en outre opérateur LOLF, en vue de son repositionnement : renforcer son activité (objectif de 540 volontaires par an en 2009 contre 320 en 2006), réduire ses coûts par une restructuration déjà engagée en réduisant très fortement le nombre de ses délégations locales (et faire passer le coût du volontaire pour le ministère des affaires étrangères de 2400€ à l'heure actuelle à 1100€ en 2009) ainsi que promouvoir la conception française du volontariat international à côté des grandes institutions américaine, britannique et allemande. Les relations financières avec le ministère des affaires étrangères sont basées sur des commandes (8,04 M€ en 2006) depuis 2005, outre une subvention de restructuration dégressive en 2005-2007 (600 000€ en 2006). Le budget total de l'association s'élève à 12, 45 M€ en 2006. La déflation des effectifs intervenue ces dernières années, en lien avec la redéfinition des missions, est par ailleurs très significative (318 agents de droit français ou local et 356 agents sur projet en 2000 mais respectivement 101 et 18 en 2006). D'autres ministères sont représentés au comité directeur (jeunesse et sports, éducation nationale, économie et finances, affaires sociales) mais ils interviennent peu en pratique dans la vie de l'association. Enfin, il n'existe pas d'autres organismes de volontariat en France de taille significative, à l'exception de la Délégation catholique à la coopération soutenue plus ponctuellement par l'Etat.

L'AFVP constitue donc un cas particulier car une réorientation de fond est en cours à la demande de la tutelle depuis plusieurs années, qui a été accompagnée par une implication du Secrétaire général du ministère. Cette action est suivie pour le compte du DGCID par la MAAIONG et le bureau de la tutelle (SMR) avec l'appui du contrôleur financier, en lien étroit avec les dirigeants de l'association. Elle vise notamment à réduire le coût pour l'Etat du volontariat de solidarité internationale, l'AFVP développant des partenariats nouveaux avec des collectivités locales et des ONG, tout en préservant une structure originale qui associe dans l'action internationale en faveur de développement l'Etat et les ONG. Dans ces conditions, l'entrée en vigueur de la LOLF et la préparation d'un contrat d'objectifs et de moyens ne vont pas conduire à un changement radical du contenu de l'exercice de la tutelle mais elles fournissent des outils pour poursuivre l'œuvre de rénovation engagée.

3. *Recommendations*

Dans ce cadre, les recommandations spécifiques suivantes peuvent être avancées concernant l'AFVP, au vu des conclusions du présent audit :

- a. Associer les autres ministères concernés à la conclusion du contrat d'objectifs et de moyens, même si la tutelle principale relève du ministère des affaires étrangères.
- b. Associer plus étroitement la direction des politiques du développement et les directions géographiques à la définition des objectifs stratégiques de l'association.
- c. Instaurer des rendez-vous trimestriels entre la DGCID et l'AFVP à haut niveau pour suivre la mise en œuvre du contrat d'objectifs et de moyens (qui comprend une feuille de route chiffrée) tant sur ses aspects stratégiques que de gestion.
- d. Confirmer le statut d'opérateur LOLF (secondaire) de l'association, sans qu'il soit besoin d'établir un indicateur de performance spécifique dans le PAP.
- e. Poursuivre l'amélioration de la concertation interne au sein de la DGCID et du ministère des affaires étrangères avant les comités directeurs et étudier la possibilité de pré-conseils avec les autres ministères concernés (ou une formule plus souple de concertation interministérielle).
- f. Améliorer l'information des postes sur les volontaires agissant dans leur pays.
- g. Faire évaluer fin 2009, notamment avec la contribution de la Cour des comptes, la bonne mise en œuvre des objectifs fixés et le processus de modernisation engagé via un audit de l'association.

Annexe 4-5

Fiches opérateurs

Canal France International (CFI)

1. Fondements juridiques de la tutelle de l'Etat et ses modalités

CFI, qui a pour objet d'assurer la présence de programmes français sur les écrans de télévision du monde entier, est une société anonyme dont le capital est détenu à 75% par France Télévisions et à 25 % par Arte. Elle sert des programmes gratuits à 90 sociétés de l'audiovisuel dans des pays en développement²⁸.

Figurent au Conseil d'administration des représentants des sociétés actionnaires mais aussi des tutelles : DAE de la DGCID, direction du budget, direction du développement des médias.

Le PDG de TV5 est également PDG de CFI, dont les missions ont été recadrées sur des actions de coopération dans le domaine de la formation aux techniques nécessaires au développement du secteur audiovisuel. Ce domaine d'activité est plus proche que celui des autres sociétés de l'audiovisuel extérieur de la culture portée par la DGCID.

CFI est donc désormais un outil au service de la politique de coopération et moins un diffuseur comme auparavant. France Télévision a stoppé ses propres actions de coopération pour en donner la conduite à sa filiale CFI. Il serait logique que RFI suive la même voie (et de même entre au capital de CFI).

CFI n'est pas opérateur LOLF, pas plus que ne le sont les sociétés de l'audiovisuel public. Ceci prive CFI d'une présentation détaillée de ses actions dans la LFI.

2. Relations budgétaires entre le MAE et TV5

Le budget de CFI a connu une baisse significative : 24,5 M€il y a 4 ans, 19,5 M€aujourd'hui (un gel de 1 M€venant en outre rendre plus difficile la gestion de la société).

Des économies importantes ont été réalisées aussi bien sur la location de satellites que sur les frais de régie technique. En revanche, le récent déménagement de CFI pour suivre TV5 rue de Wagram a été une source de coût (au moment où le budget était en baisse).

Comme pour l'ensemble des autres opérateurs, l'intervention tardive d'un gel de crédits de 1 M€en 2006 (dont l'opérateur a été informé par la tutelle lors du conseil d'administration du 17 janvier 2006) a rendu la gestion plus difficile et a conduit CFI à réduire ses achats de programmes.

Comme les autres sociétés de l'audiovisuel extérieur, CFI estime qu'il serait souhaitable d'avoir un dialogue plus approfondi avec la tutelle lors de l'élaboration du budget. A ce titre, le directeur général indique ne pas avoir été officiellement informé de l'intervention d'une réserve de crédits en 2007 (disposition qui est pourtant annexée à la LFI). Il se refuse donc, à ce stade, d'élaborer un projet de budget incorporant un gel.

²⁸ Les programmes sont donnés aux sociétés étrangères qu'elles appartiennent ou non au secteur public.

Un effort de pédagogie devrait être fait très rapidement par le ministère des affaires étrangères pour que ses opérateurs, dont CFI, comprennent, acceptent et mettent en œuvre dans leur budget pour 2007, les nouvelles réglementations budgétaires (dont la mise en réserve qui doit s'appliquer de manière pérenne).

Les échanges d'informations sur la gestion budgétaire devraient donc être fortement intensifiés (pour la confection du budget, pour la gestion en cours d'année, notamment avec la clarification des règles de gel de crédits).

Bien que n'étant pas, à ce stade, opérateur LOLF, CFI contribue aux objectifs assignés à la DGCID. Deux indicateurs permettent de mesurer ses performances : taux de reprise par les partenaires des programmes fournis par CFI (un nouveau système de marquage électronique permettant de mesurer ce taux avec une bonne fiabilité)²⁹, coût journalier des actions menées par CFI. Le directeur général note toutefois que les actions de coopération dans le secteur de la production seraient couronnées de succès si les télévisions bénéficiaires produisaient davantage de programmes (donc en reprenant moins de programmes fournis par la France).

3. Contrat d'objectifs et de moyens

La tutelle et CFI sont favorables à l'élaboration d'un contrat d'objectifs et de moyens, mais, selon le DG les travaux sont au point mort depuis environ 1 an. Pour lui, une stratégie pluriannuelle suppose la garantie de financements sur le long terme. Le directeur général de CFI estime qu'une « sanctuarisation » des crédits correspondant à son cœur de métier n'est pas souhaitable car il créerait, à l'inverse, de l'incertitude pour les activités non sanctuarisées, déstabilisant ainsi l'ensemble de la structure.

Le contrat d'objectifs et de moyens serait le cadre approprié pour un examen des nouvelles synergies à mettre en place entre CFI et TV5.

A ce stade, à défaut de l'existence d'un contrat d'objectifs et de moyens, une convention annuelle est signée entre CFI et le MAE pour fixer le cadre de leurs relations (définitions des missions de l'opérateur, montant et modalités de règlement de la subvention). Une telle convention devrait intervenir plus avant dans l'année (celle pour 2006 est datée du 10 mai).

4. Principales recommandations

- a. Présenter les actions de CFI dans le cadre de la LFI soit par intégration aux opérateurs LOLF soit dans le cadre de la JPE du PAP du programme 115.
- b. Elaborer et mettre en œuvre un contrat d'objectifs et de moyens qui permette à CFI d'avoir une meilleure vision des objectifs stratégiques qui lui sont assignés par ses tutelles.
- c. Développer les échanges entre la tutelle et CFI pour l'élaboration du budget et la gestion des crédits (et notamment à propos des gels de crédits).
- d. Examen par la tutelle des synergies supplémentaires qui pourraient être dégagées entre CFI et TV5 (en particulier dans le domaine des moyens consacrés à la gestion de la société) et entre RFI et CFI (entrée de RFI au capital de CFI, transfert à CFI des actions de coopération menées par RFI).

²⁹ Pour être vraiment significatif ce taux de reprise devrait être, idéalement, pondéré en fonction de l'heure de passage des émissions.

Annexe 4-6 **Fiches opérateurs**

CulturesFrance

1. Présentation de l'opérateur

CulturesFrance constitue un nouvel opérateur né le 22 juin 2006 de la fusion de deux associations loi de 1901, l'Association française d'action artistique (AFAA) et l'Association pour la diffusion de la pensée française (ADPF). La première avait pour vocation, depuis 1922, de promouvoir la création culturelle française à l'étranger, en particulier contemporaine, dans les domaines des arts visuels et des arts de la scène. Elle a été chargée plus récemment d'être l'opérateur des Saisons françaises à l'étranger et étrangères en France. La seconde assurait depuis 1946 une activité de publication et diffusion de la production intellectuelle française à destination de l'étranger à titre principal. Faisant suite à la volonté du Ministre d' imaginer une agence culturelle unifiée, le rapport Blot a préconisé la création de CulturesFrance par la fusion des deux associations. L'opérateur ainsi constitué jouera un rôle déterminant pour la mise en œuvre de notre politique culturelle à l'extérieur, aux côtés des SCAC, des centres culturels et des Alliances françaises.

Le nouvel opérateur, dont le Président du conseil d'administration est Jacques Blot et le directeur Olivier Poivre d'Arvor, est également une association, même si une réflexion a été esquissée sur sa transformation éventuelle en établissement public. La tutelle est exercée par le DGCID en tant que chef du programme 185 (Rayonnement) à titre principal mais CulturesFrance intervient également dans le cadre du programme 209 (Solidarité) et du programme Transmission des savoirs du ministère de la culture. La direction sectorielle qui assure sa tutelle est la direction de la coopération culturelle et du français (DCCF), en liaison avec le nouveau bureau de la tutelle créé au sein du service des moyens et du réseau (SMR).

Le budget consolidé du nouvel ensemble établi en juin 2006 s'élève à 29,6 M€ et comprend une subvention du ministère de 21,2 M€ (dont 2,08 M€ sur FSP) et une subvention du ministère de la culture de 2,5 M€ affectée sur projets. Les dépenses de fonctionnement s'élèvent à 6,9 M€ dont 4,4 M€ pour les charges de personnel (l'effectif global rémunéré est de 121 agents). Faisant suite à la convention triennale de 2004 existant avec l'AFAA, un contrat d'objectifs et de moyens est en préparation pour les années 2007-2009, des indicateurs de résultat ont été identifiés et un dialogue de gestion doit être instauré. CulturesFrance a été retenu dans la liste des opérateurs LOLF mais n'est pas doté d'un indicateur de performance spécifique dans le PAP. Alors que l'ADPF dépendait très étroitement du bureau du livre de la DGCID et que l'AFAA bénéficiait d'une autonomie fonctionnelle beaucoup plus importante, ces nouveaux instruments devraient permettre de moderniser l'exercice de la tutelle dans le cadre de la LOLF à la fois en matière stratégique et de gestion. Il est à noter enfin que l'organisation et l'échéancier des Saisons culturelles font l'objet d'une procédure de décision inter-ministériel et que la programmation des tournées artistiques destinées aux postes donne lieu à des réunions régionales annuelles associant ces derniers, l'opérateur et la DGCID.

2. Recommandations

Dans le cadre du présent rapport d'audit, les recommandations spécifiques suivantes concernant CulturesFrance peuvent être avancées :

- a. Introduire un indicateur de performance LOLF concernant CulturesFrance dans le PAP du programme 185.
- b. Dans le cadre de la préparation en cours du contrat d'objectifs et de moyens, mieux préciser et hiérarchiser les objectifs stratégiques fixés à l'opérateur. Associer les directions géographiques à cet exercice.
- c. Préciser également les objectifs financiers, y compris en termes de gains de productivité quantifiables découlant de la fusion de l'AFAA et de l'ADPF. Définir les modalités techniques du dialogue de gestion.
- d. Réfléchir à un contrat d'objectifs et de moyens commun avec le ministère de la culture par souci de cohérence interministérielle, signé par les chefs de programme concernés.
- e. Instaurer des réunions de préparation internes au ministère des affaires étrangères avant les conseils d'administration et des pré-conseils, au moins informels, avec le ministère de la culture.
- f. Organiser entre la tutelle et l'opérateur des réunions de travail à haut niveau, chaque trimestre, pour suivre notamment la mise en œuvre des objectifs, en sus de la mise en place d'un dialogue de gestion formalisé.

Annexe 4-7

Fiches opérateurs

EduFrance

1. Présentation de l'opérateur

EduFrance est un groupement d'intérêt public (GIP) constitué en 1998 entre l'Etat, représenté par le ministère des affaires étrangères, le ministère de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche (MENESR), le ministère de la culture et de la communication, le secrétariat d'Etat chargé du commerce extérieur et 188 établissements d'enseignement supérieur (dont 72 universités, 43 écoles d'ingénieurs, 36 écoles de commerce et 37 autres). Le groupement a pour objet :

- d'assurer la promotion à l'étranger de l'offre française de formation et d'expertise en matière éducative, scientifique et culturelle ;
- de contribuer à l'amélioration de l'accueil des étudiants étrangers ;
- de coordonner et d'aider à élaborer des réponses françaises aux appels d'offre internationaux. Le groupement peut également se présenter en tant qu'opérateur et répondre lui-même à un appel d'offre international.

EduFrance appartient à la catégorie des GIP du MENESR. Ceci explique que le commissaire du gouvernement soit un directeur du MENESR et que le contrôleur financier soit celui du MENESR. Son budget est de 9,6 M€, dont 3,1 M€ de subventions versées à parité par les tutelles (ministère des affaires étrangères et MENESR), 1,3 M€ de recettes propres, dont 0,6 des membres et 0,7 de contrat avec la Commission européenne, le reste venant de ventes de produits achetés à des prestataires (accueil, hébergement). La part des salaires est de 1,4 M€ et celle des dépenses de promotion, de 2,8 M€. 38 personnes au siège parisien, pour partie (15) mis à disposition (dont 13 par le MENESR), le reste sous contrat (23). EduFrance se rattache à trois programmes : 0,3 M€ pour le programme 185, 1,1 M€ pour le programme 209 et 1,6 M€ pour un programme du MENESR.

Un réseau de 75 espaces à l'étranger, répartis sur 45 pays en Asie, Amérique, Europe et au Moyen-Orient, fonctionnant en partenariat avec les postes. Le soutien des postes aux activités de promotion est estimé à 2 M€.

Dans le cadre d'une simplification du dispositif d'accueil des étudiants et des chercheurs étrangers dans un environnement de plus en plus compétitif, un projet de création d'une agence de mobilité universitaire et scientifique qui reprendra les missions actuellement confiées à EduFrance mais également celles exercées par Egide a été retenu par le Ministre.

2. Observations de la mission d'audit

a. Malgré un statut particulier qui rend la tutelle plus compliquée, celle-ci s'exerce de façon satisfaisante

L'importance des adhérents (notamment 188 établissements) et des membres du conseil d'administration (16 représentant à parité l'Etat et les établissements), rend la tutelle d'EduFrance

plus compliquée. Mais, grâce à un important travail de concertation mené par le directeur, celui-ci est arrivé à créer un consensus et à faire en sorte que la tutelle puisse s'exercer de façon satisfaisante. Le ministère des affaires étrangères, bien que n'ayant que trois sièges au conseil d'administration exerce une tutelle active (la tutelle stratégique est assurée par DCSUR) : il donne des orientations (géographiques notamment), il décide avec EduFrance de la programmation de chaque année, il héberge les Espaces EduFrance dans son réseau culturel. Enfin, il suit, par les ambassades, l'action d'EduFrance à l'étranger. EduFrance a eu en 2000 un contrat d'objectifs. Un plan stratégique avec indicateurs a été élaboré en juillet 2005.

Si la tutelle stratégique est bien exercée à Paris, les contacts, le plus souvent informels, mériteraient d'être plus organisés (une réunion systématique par mois par exemple). Il faut par ailleurs faire vivre le dialogue de gestion : l'examen des indicateurs d'activité et des objectifs de gestion pourrait avoir lieu au cours de la réunion mensuelle.

b. La création des centres pour les études en France (CEF) a introduit un sérieux malaise à EduFrance

Les deux entités n'avaient pas au départ les mêmes objectifs : promotion des études en France pour EduFrance, sélection des étudiants avant visas pour les CEF. Les deux entités sont en partie doublonnantes et en partie complémentaires et sont dans les postes trop souvent côté à côté. Dans les postes où elles coexistent, les dispositions ont été prises pour assurer le maximum de synergie.

Dans la perspective de la création de la future agence et même si celle-ci ne se réalise pas dans un avenir proche, la fusion des « espaces EduFrance » et des « CEF » est fonctionnellement nécessaire.

c. La création de la future agence CampusFrance

Dans l'attente de la future agence CampusFrance, dont la création est projetée sans échéance déterminée à ce stade, la DGCID a décidé d'établir deux contrats d'objectifs et de moyens, un pour chacun des opérateurs existants (EduFrance et Egide), ce qui est compréhensible dans les circonstances actuelles. Il serait souhaitable, au-delà de la rédaction du projet de décret sur la création de la future agence, d'approfondir la réflexion de fond sur les missions de celle-ci, entre la DGCID et les opérateurs existants.

3. Recommandations

- a. Veiller à fusionner sur le terrain les deux entités « espace EduFrance » et « CEF ».
- b. Rédiger un contrat d'objectifs et de moyens pour EduFrance dans l'attente de la création de CampusFrance.
- c. Approfondir la réflexion de fond sur les missions de la future agence, en liaison étroite avec les opérateurs existants.

Annexe 4-8

Fiches opérateurs

Egide

1. Présentation de l'opérateur

Egide, centre français pour l'accueil et les échanges internationaux qui a fusionné en 1999 avec l'association pour l'accueil des personnalités étrangères (APAPE) exécute pour le compte du ministère des Affaires étrangères différentes actions de coopération et d'échanges internationaux, telles que la gestion de bourses du gouvernement français pour des étudiants étrangers, de bourses pour des Français se rendant en séjour d'étude à l'étranger, des séjours de personnalités étrangères, des missions d'experts français à l'étranger. Par rapport au CNOUS qui gère également les bourses du ministère, Egide est compétent pour les étudiants issus des pays relevant de l'ex-ministère de la coopération ; des étudiants en formation dans les établissements relevant de ministères autres que ceux chargés de la jeunesse, de l'éducation nationale, de la recherche, de la culture et de la communication ; et des stagiaires (tous pays).

Association régie par la loi de 1901, sous tutelle de la DGCID, Egide n'est pas subventionnée par l'Etat (frais de gestion demandés sur les dossiers gérés). L'association a géré 153,8 M € en 2005 dont 70% pour le compte du ministère des Affaires étrangères.

Un projet de création d'une agence CampusFrance qui reprendra les missions actuellement confiées à Egide mais également celles exercées par EduFrance a été retenu par le ministre.

2. Observations de la mission d'audit

a. Périmètre de l'opérateur

Le périmètre actuel d'Egide est défini ci-dessus. Dans le cadre du projet de création de « Campus France », il est possible que ce périmètre s'étende à l'ensemble des bourses octroyées par le ministère des affaires étrangères, qui ne confierait plus, dans ce cas, la gestion de ses bourses d'études au CNOUS.

b. Organisation de la tutelle

- **Le conseil d'administration** : le ministère a 3 sièges sur 18, ce qui ne correspond pas à son poids dans le chiffre d'affaires d'Egide (70%). Cette situation est corrigée par l'importance dévolue au bureau du conseil d'administration où le ministère des affaires étrangères est largement représenté. Par ailleurs, au conseil d'administration, les autres ministères sont représentés le plus souvent par des personnes d'un niveau modeste. Il n'en reste pas moins que le conseil d'administration traduit plus les anciennes activités du CIES que celles d'Egide. Pour le cas où le projet d'agence laisserait Egide inchangé (création d'un GIP par exemple), il faudrait revoir sa composition pour mieux traduire le poids du ministère (y faire rentrer par exemple le CAP pour le programme d'invitations des personnalités d'influence) et associer les établissements

d'enseignement qui accueillent les étudiants. Par ailleurs, la responsabilité de la tutelle revenant au chef de programme, le poste de vice-président donné à la DGA (DAF) devrait être supprimé.

- La tutelle stratégique appartient à DCSUR. Elle semble bien assurée. Egide réclame néanmoins une meilleure transparence de la part de la tutelle (sur le projet de création de CampusFrance et sur l'exercice (contrat d'objectifs et de moyens) notamment).
- La tutelle administrative et financière d'Egide revient à la DGCID (SMR : bureau des tutelles). Celle-ci doit pouvoir être améliorée maintenant que la nouvelle circulaire pour la préparation du budget autorise cette association à intégrer les produits financiers dans le calcul de son équilibre budgétaire, contrairement à ce que la Cour des comptes recommandait dans son dernier rapport. Le ministère devrait tirer parti de cette possibilité pour inviter Egide à adapter l'évolution de ses tarifs dans un sens plus favorable à ses intérêts. La doctrine actuellement fixée par SMR - d'ajuster automatiquement les tarifs d'Egide au coût de la vie - aboutit à un renchérissement important des frais de gestion pour le ministère des affaires étrangères (+ 1 M€ entre 2001 et 2005) et à augmenter le ratio « produits de gestion sur fonds gérés » (7,94% en 2001, 8,62% en 2005). En contrepartie, le ministère devra s'astreindre au respect très strict des délais demandés par Egide pour ses appels de fonds. Il faut suivre les coûts de gestion de près, ce qui devrait être possible avec la mise en place d'une comptabilité analytique qui devrait être opérationnelle à partir de 2007. Si la présence de la DAF ne s'impose pas au conseil d'administration, ses conseils sont néanmoins nécessaires. Or, actuellement, il n'y a aucune concertation interne entre la DAF et la DGCID. SMR (bureau des tutelles) devra également améliorer sa compétence au plan juridique (mieux suivre la législation sociale et fiscale s'appliquant aux bourses notamment).

c. Négociation et suivi du contrat d'objectifs et de moyens

La DGCID a prévu d'élaborer un contrat d'objectifs et de moyens (COM) avec Egide avant la fin de l'année 2006, quel que soit le devenir d'Egide par rapport à Campus France. En effet, compte tenu de l'échéance encore indéterminée à ce stade de la création de la future agence CampusFrance, la DGCID a décidé d'établir deux contrats d'objectifs et de moyens, un pour chacun des opérateurs existants (EduFrance et Egide), ce qui est compréhensible dans les circonstances actuelles. Encore faut-il que l'opérateur soit bien associé à cet exercice en amont, et la pratique actuelle pourrait être améliorée. Il serait, par ailleurs, souhaitable, au-delà de la rédaction du projet de décret sur la création de la future agence, de mener une réflexion de fonds sur les missions de celle-ci, entre la DGCID et les opérateurs existants.

3. Recommandations

- a. Revoir la composition du conseil d'administration pour mieux traduire le poids du ministère des affaires étrangères, la responsabilité de la tutelle et les missions d'Egide : y faire rentrer le CAP et la représentation des établissements d'enseignement, y faire sortir la DAF.
- b. Améliorer la tutelle administrative et financière : mieux suivre les coûts de gestion appliqués par Egide afin de faire éventuellement bénéficier la tutelle des gains de productivité de l'association, mieux suivre la législation sociale et fiscale s'appliquant aux bourses, associer la DGA à ces réflexions.
- c. Mieux associer l'opérateur en amont aux réflexions menées : sur le projet « Campus France », sur l'exercice « contrat d'objectifs et de moyens » d'Egide et de la future agence etc...

Annexe 4-9
Fiches opérateurs

France Coopération Internationale (FCI)

1. Présentation de l'opérateur

a. Missions

FCI est un GIP créé en 2002 entre l'Etat (ministère des affaires étrangères et ministère de la fonction publique), Egide, l'AFD et l'ENA pour conduire des activités d'assistance technique, de conseil, de formation et de recherche dans les domaines de la coopération internationale et du développement.

La mission initialement dévolue à FCI était d'aider à mobiliser l'expertise française, publique et privée, pour permettre à la France d'être plus présente dans les appels d'offre des bailleurs de fonds, notamment multilatéraux et principalement de l'Union européenne. FCI devait aussi aider le ministère des affaires étrangères à recruter ses propres assistants techniques. L'objectif était que FCI se finance, à terme, à 100%, avec un personnel sous contrat de droit privé, à l'exception de son directeur général.

Dans la pratique, FCI s'est surtout positionné sur les appels d'offre de l'Union européenne pour l'assistance aux pays candidats, en particulier les projets de coopération administrative (jumelages) : à ce jour, elle suit 7 des 40 projets : plutôt que de jouer un rôle de coordination à l'échelle française, elle se trouve donc en concurrence avec les différents GIP ministériels (ADETEF, ACOJURIS, CIVIPOL...).

Le CICID du 18/05/05 a confié à FCI le portage des assistants techniques fonctionnaires des projets financés par dons et par prêts de l'AFD. Cette décision du CICID faisait suite aux recommandations du rapport Connan-Wattez sur « La rénovation de l'expertise technique : un défi français » : le rapport critiquait une assistance technique de qualité, mais coûteuse, insuffisamment réactive, trop enfermée dans une logique de contrats de droit public, de corps, de statuts. FCI met ainsi à disposition du maître d'ouvrage du projet financé par l'AFD, par une convention de prestation de service faisant référence à la convention de financement de l'AFD, un ou plusieurs fonctionnaires détachés sur contrats de droit privé ; ceux-ci sont rémunérés par FCI, lui-même l'étant directement par l'AFD.

Sur les quelque 320 postes d'assistants techniques sur projets FSP transférés à l'AFD dans le cadre de la décision du CICID de 2004, les deux-tiers sont considérés comme devant être pourvus par des fonctionnaires, à porter par FCI ; le tiers restant relevant de cabinets privés. A ce jour, FCI compte 86 assistants techniques sur projets AFD, et prévoit d'en avoir environ 150 à la mi-2007.

b. Gouvernance et tutelle

FCI est placée sous la co-tutelle du ministère des affaires étrangères et du ministère de la fonction publique.

Son conseil d'administration comprend 14 membres dont 7 du ministère des affaires étrangères, 1 du ministère de la fonction publique, 1 du ministère de l'économie et des finances, le directeur général de l'AFD, le président d'Egide, l'ENA et 2 personnalités qualifiées.

Le conseil d'administration est présidé par le DGCID. Il préside dans son bureau une réunion préparatoire interne au ministère des affaires étrangères, puis étendue au ministère de l'économie et des finances, à la DGAFP et à l'AFD. Il sollicite par écrit les instructions du Cabinet. Les conseils d'administration sont précédés d'un pré-conseil (DGCID, DGCID/SMR, DGA, AFD, éventuellement ministère de l'économie et des finances), et, pour les dossiers à implication budgétaire, d'un comité financier.

DGCID/DEV assure la tutelle stratégique, le suivi rapproché étant de facto délégué à DGCID/SMR. Un comité des projets vient d'être institué par le directeur général de FCI, chargé de réfléchir à l'opportunité de répondre aux appels d'offre de l'Union européenne et comment. Il réunit, en fonction des projets à l'ordre du jour, DGCID/DEV, DGCID/SMR (coordination géographique), la ou les directions géographiques compétentes, la direction de la coopération européenne s'il s'agit d'appels d'offre de l'Union européenne.

c. Situation financière

FCI bénéficie, de la part de l'Etat (sur les programmes 209 et 185) :

- d'une subvention pour charges de service public, revenue de 750 K€ en 2002 à 500 K€ dans le budget 2006 (avant mise en réserve de 5%), sans engagement pluri-annuel,
- de commandes sur experts long terme (probablement environ 1 M€ en 2006),
- de commandes sur missions de courte et moyenne durée (probablement environ 0,5 M€ en 2006).

FCI bénéficie par ailleurs de commandes d'autres bailleurs de fonds :

- l'AFD, au titre de l'assistance technique sur ses projets (3.9 M€ dans le budget 2006, qui semble devoir se réaliser à plus de 90%),
- l'UE : environ 3 M€ dont 2.830 K€ de marchés de coopération administrative, et quelque 150K€ de missions de courte et moyenne durée.

FCI a accumulé 1,1 M€ de pertes en 2002/05, dont 0,5 M€ en 2005. Du fait des difficultés rencontrées par le GIP, le ministère des affaires étrangères s'est très étroitement impliqué dans sa gestion en 2006, jusqu'à la prise de fonction d'un nouveau directeur général en août.

2. Recommandations

Clarifier, en préalable à (ou dans le cadre de) la préparation d'un contrat d'objectifs et de moyens :

- a. le partage des rôles et la coordination entre FCI et les autres opérateurs ministériels chargés de préparer les réponses de l'administration française aux appels d'offre des bailleurs de fonds, et les objectifs chiffrés fixés à FCI, à moyen terme, dans chacun des domaines d'activité qui lui sont confiés ;
- b. les conditions de sa viabilité financière, au vu d'un ou plusieurs scénarios financiers prévisionnels à moyen terme.

Annexe 4-10 **Fiches opérateurs**

Radio France Internationale **(RFI)**

1. Fondements juridiques de la tutelle de l'Etat et ses modalités

RFI est une société nationale de programmes depuis 1986. Son statut s'inspire des sociétés anonymes, mais avec un actionnaire unique, l'Etat, qui détient 100% du capital.

La loi du 2 août 2000 fixe les missions de RFI : « chargée de contribuer à la diffusion de la culture française par la programmation d'émissions de radiodiffusion sonore en français ou en langues étrangères, destinées à des auditoires étrangers ainsi qu'aux Français résidant à l'étranger. Cette société assure une mission d'information relative à l'actualité française et internationale ». RFI émet en 19 langues étrangères. En octobre 2006, 149 relais FM diffusent les programmes de RFI et de RMC Moyen Orient. 570 radios partenaires en reprennent quotidiennement plusieurs heures. La principale zone de diffusion est l'Afrique où son audience est telle qu'elle place RFI en tête de l'ensemble des radios francophones.

RFI n'est pas opérateur LOLF, pas plus que ne le sont les sociétés de l'audiovisuel public. La raison avancée est la nécessaire distance à respecter entre l'Etat et un organisme de diffusion de l'information. Ceci prive RFI d'une présentation détaillée de ses actions dans la LFI.

Trois représentants de l'Etat participent à son conseil d'administration (direction de l'audiovisuel extérieur du ministère des affaires étrangères, direction du budget du ministère de l'économie et des finances, direction du développement des médias des services du Premier ministre). Un sénateur et un député y participent également.

Les comptes sont certifiés par des commissaires aux comptes.

Un contrôleur général économique et financier s'assure de la régularité de la gestion de RFI.

2. Relations budgétaires entre le MAE et RFI

Sur un budget d'environ 130 M€ les ressources propres de RFI ne s'élèvent qu'à 3 à 4 M€ la quasi-totalité des financements ayant pour origine une subvention du ministère des affaires étrangères (71,92 M€ en 2006, soit 60 % des subventions reçues) et une dotation en provenance des recettes de la redevance audiovisuelle pour le solde (40%).

Environ 50% des crédits sont consacrés aux frais de personnel (sur un millier de collaborateurs à temps plein, 796 sont en CDI, dont 347 journalistes).

Le budget est fortement contraint puisque les salaires progressent au rythme des revalorisations de l'ensemble de l'audiovisuel public (4,7% en 2007) alors que les aides de l'Etat sont reconduites en euros constant, mais sans laisser intégralement à RFI le bénéfice des économies réalisées (par exemple récemment sur la diffusion en ondes courtes). De ce fait, pour la première fois en 2007, le

budget de RFI devrait il être fixé à la baisse (faible hausse de la redevance, baisse de la subvention ministère des affaires étrangères, à quoi devrait s'ajouter le gel de crédits).

Le PDG estime qu'il aura les plus grandes difficultés à fonctionner avec un budget en baisse. Il indique ne pas être au courant d'une reconduction du gel en 2007. A ce stade, à défaut d'une notification écrite, par la DGCID, du montant de sa dotation 2007, il estime ne pas devoir intégrer un tel gel dans ses prévisions et attendra le vote du Parlement pour établir son budget.

Il regrette d'ailleurs que l'élaboration du budget ne donne pas lieu à des échanges plus nourris avec les tutelles dont ils attend des orientations stratégiques. Il souhaiterait disposer de plus de marges de manœuvre notamment pour lancer un grand site multimédia culturel et d'information, mobilisant les compétences des différents opérateurs de l'audiovisuel extérieur.

En 2006, comme pour les autres opérateurs du ministère des affaires étrangères, l'intervention du gel (2,3 M€) a compliqué la gestion de RFI. Elle pourrait, de ce fait, avoir des comptes à nouveau déficitaires alors qu'elle les avait redressés aux cours des deux dernières années.

Malgré les éléments transmis par la DGCID (dont une lettre du 2 mars 2006) sur l'exigence de mettre en réserve une part des crédits, RFI n'a pas suffisamment pris en compte dans sa gestion 2006 les difficultés qu'il pourrait y avoir à en obtenir la restitution.

Un effort de pédagogie devrait être fait très rapidement par le ministère des affaires étrangères pour que ses opérateurs, dont RFI, comprennent, acceptent et mettent en œuvre, dans leur budget pour 2007, les nouvelles réglementations budgétaires (dont la mise en réserve qui doit s'appliquer de manière pérenne). Les échanges d'informations sur la gestion budgétaire devraient donc être fortement intensifiés (pour la confection du budget, pour la gestion en cours d'année, notamment avec la clarification des règles de gel de crédits).

Bien que n'étant pas, à ce stade, opérateur LOLF, RFI contribue aux objectifs assignés à la DGCID. Deux indicateurs permettent de mesurer ses performances : mesure de l'audience, coût de l'heure de première diffusion.

3. *Contrat d'objectifs et de moyens*

La DAE a établi un projet de contrat d'objectifs et de moyens pour RFI en mars 2006 et a consulté les autres administrations compétentes (la réponse du ministère de l'économie et des finances n'ayant été communiquée qu'en octobre 2006). Le PDG de la société a lui-même fait des propositions de contrat d'objectifs et de moyens en juillet, auxquelles il n'a pas encore été répondu compte tenu des consultations entre les tutelles.

Les tutelles et la direction de RFI sont favorables à l'établissement d'un contrat d'objectifs et de moyens qui aurait pour vocation de tracer les axes stratégiques de la société (dont la création d'un support multimédia).

Pour déterminer cette stratégie, la DAE estime qu'une bonne instance de concertation entre les tutelles serait un CAEF rénové (celui-ci est tombé en désuétude en 1996).

A ce stade, à défaut de l'existence d'un contrat d'objectifs et de moyens, une convention annuelle est signée entre RFI et le ministère des affaires étrangères pour fixer le cadre de leurs relations (définitions des missions de l'opérateur, montant et modalités de règlement de la subvention). Une telle convention devrait intervenir plus avant dans l'année (celle pour 2006 est datée du 10 mai).

4. Principales recommandations

- a. Présenter les actions de RFI dans le cadre de la LFI soit par intégration aux opérateurs LOLF soit dans le cadre de la JPE du PAP 115.
- b. Elaborer et mettre en œuvre un contrat d'objectifs et de moyens qui permette à RFI d'avoir une meilleure vision des objectifs stratégiques qui lui sont assignés par ses tutelles (le CAEF paraissant un cadre adapté pour la définition de ces objectifs).
- c. Développer les échanges entre la tutelle et RFI pour l'élaboration du budget et la gestion des crédits (et notamment à propos des gels de crédits).
- d. Organiser des réunions régulières, à haut niveau, entre les services du ministère des affaires étrangères (DGCID, directions géographiques) et RFI.

Annexe 4-11

Fiches opérateurs

TV 5 Monde

1. Fondements juridiques de la tutelle de l'Etat et ses modalités

TV5 Monde, qui diffuse dans le monde des émissions de télévision francophones, est une société anonyme dont le capital est détenu par des entreprises du secteur audiovisuel de quatre pays : France, Canada, Belgique et Suisse³⁰. De ce fait la tutelle n'est pas représentée au conseil d'administration de la société, le seul représentant de l'Etat à y participer étant le contrôleur général économique et financier.

Les messages des ministères de tutelle pourraient être relayés par les représentants des diffuseurs français mais cette possibilité n'a pas été utilisée jusqu'à présent.

La tutelle des Etats s'exerce lors de la réunion des ministres, tous les deux ans, qui fixe les orientations stratégiques de la société (la conférence ministérielle de septembre 2005 a ainsi arrêté les orientations pour les 5 prochaines années).

Dans l'intervalle des conférences de ministres interviennent des réunions de hauts fonctionnaires chargés d'examiner la mise en œuvre des orientations arrêtées au niveau politique. Le conseil d'administration, enfin, joue le rôle qui lui revient auprès du PDG.

La structure chargée d'établir les orientations stratégiques de TV5 et d'en contrôler la gestion est donc marquée par un fort particularisme lié au caractère plurinational de la société.

TV5 n'est pas opérateur LOLF, pas plus que ne le sont les sociétés de l'audiovisuel public. La raison avancée est la nécessaire distance à respecter entre l'Etat et un organisme de diffusion de l'information. Le fait que plusieurs pays contribuent au financement de la société rend également plus difficile l'octroi de la qualité « d'opérateur de l'Etat » à TV5. Ceci prive TV5 d'une présentation détaillée de ses actions dans la LFI.

2. Relations budgétaires entre le MAE et TV 5

Sur un budget d'environ 85 M€ les ressources propres de TV5 ne s'élèvent qu'à 7 M€ la France³¹ assurant environ 84 % des financements publics, la répartition des financements ayant été moins déséquilibrée au détriment de la France dans le passé. L'apport des sociétés actionnaires est réalisée sous forme de programmes.

³⁰ Deux tiers des actions sont détenues par France Télévision (47%), Arte, INA. Les sociétés des trois autres pays se partagent à parts égales le tiers restant (donc 11% pour chacun) : Radio Canada et Télé Québec ; RTBF (Belgique) ; TSR (Suisse).

³¹ A travers une dotation de 62,5 M€ pour 2006 accordée par le MAE.

Le plan stratégique est arrêté par les ministres sous réserve de l'obtention des crédits budgétaires. Du fait des contraintes budgétaires, ce plan ne sera pas mis en œuvre dès sa première année (2006) car le ministère des affaires étrangères n'a pas été en mesure de dégager les ressources nécessaires.

Comme pour l'ensemble des autres opérateurs, l'intervention tardive d'un gel de crédits de 3 M€ en 2006 a rendu la gestion plus difficile : 2 M€ ont été débloqués, mais un déficit d'environ 1 M€ devrait probablement apparaître.

Le PDG se plaint d'une « incertitude budgétaire » devenue constante et fait observer que les partenaires étrangers ne pratiquent pas de mesures de gels, leurs engagements, certes plus faibles que ceux de la France, étant assurés une fois décidés. Il reconnaît toutefois que dans tous les pays l'audiovisuel public extérieur traverse de graves difficultés de financement.

Il estime que les échanges avec la tutelle pour l'élaboration du budget sont très limités et qu'il n'y a pas de travail concerté sur le sujet³². Si l'Etat ne doit pas trop s'impliquer dans la gestion d'un média, il devrait en revanche davantage prendre en considération les besoins de la société liés à l'évolution des coûts du personnel et les coûts techniques (passage nécessaire à la TVHD, développement du sous titrage afin d'élargir l'audience, achats de droits hertzien pour la retransmission en TNT, projet de passage de 8 à 14 canaux de diffusion pour que les horaires de diffusion soient plus adaptés à la demande du public, réflexion à conduire pour le développement des émissions offertes en téléchargement).

Un effort de pédagogie devrait être fait très rapidement par le ministère des affaires étrangères pour que ses opérateurs, dont TV5, comprennent, acceptent et mettent en œuvre, dans leur budget pour 2007, les nouvelles réglementations budgétaires (dont la mise en réserve qui doit s'appliquer de manière pérenne). Les échanges d'informations sur la gestion budgétaire devraient donc être fortement intensifiés (pour la confection du budget, pour la gestion en cours d'année, notamment avec la clarification des règles de gel de crédits).

Bien que n'étant pas, à ce stade, opérateur LOLF, TV5 contribue aux objectifs assignés à la DGCID. Deux indicateurs permettent de mesurer ses performances : mesure de l'audience, coût annuel par téléspectateur.

Le PDG souhaite que la nomination d'un responsable de programme, dans le cadre de la LOLF, lui permette d'avoir un interlocuteur de haut niveau et d'établir avec lui un dialogue constant sur la base de positions plus claires (il préfère avoir « un actionnaire plutôt qu'un bailleur de fonds »).

3. Contrat d'objectifs et de moyens

La tutelle et TV5 sont favorables à l'élaboration d'un contrat d'objectifs et de moyens, mais, en ce qui concerne le PDG de TV 5, à condition que la partie « moyens » soit garantie.

Un CAEF rénové pourrait permettre de mieux établir les priorités, et également définir les synergies à dégager entre TV5 et France 24. Pour le PDG, il n'y a pas d'antagonisme entre ces deux chaînes, la première ayant une vocation de généraliste, la seconde essentiellement orientée vers l'information.

³² *Les auditeurs notent toutefois que le DGCID, par une lettre du 7 février 2006, avait proposé au prédécesseur du PDG actuel, une réunion de travail pour évoquer d'importantes questions budgétaires : évolution au cours des trois dernières années des effectifs et de la masse salariale, du budget des émissions produites ou coproduites par TV5, coût du déménagement, mesures d'économies. Il ne semble pas qu'une réunion analogue ait été tenue avec le PDG actuel.*

A ce stade, à défaut de l'existence d'un contrat d'objectifs et de moyens, une convention annuelle est signée entre TV5 et le ministère des affaires étrangères pour fixer le cadre de leurs relations (définitions des missions de l'opérateur, montant et modalités de règlement de la subvention). Une telle convention devrait intervenir plus avant dans l'année (celle pour 2006 est datée du 28 mars).

4. Principales recommandations des auditeurs

- a. Présenter les actions de TV5 dans la JPE du PAP du programme 115.
- b. Elaborer et mettre en œuvre un contrat d'objectifs et de moyens qui permette à TV5 d'avoir une meilleure vision des objectifs stratégiques qui lui sont assignés par ses tutelles (le CAEF paraissant un cadre adapté pour la définition de ces objectifs, dont assurer la nécessaire cohérence avec les missions qui seront assumées par France 24).
- c. Développer les échanges entre la tutelle et TV5 pour l'élaboration du budget et la gestion des crédits (et notamment à propos des gels de crédits).
- d. Organiser des réunions régulières, à haut niveau, entre les services du ministère des affaires étrangères (DGCID, directions géographiques) et TV5.

