



Inspection générale
des finances

n°2006-M-086-02

Inspection générale
des affaires étrangères

n° 35 INF

Mission d'audit de modernisation

Rapport

sur

le financement de la coopération et de l'aide publique au développement

Etabli par

Yvon OLLIVIER

Inspecteur général
des finances

Hélène DANTOINE

Inspectrice
des finances

Philippe AUTIE

Inspecteur
des affaires étrangères

- Mars 2007 -

Synthèse

Le financement de la coopération et de l'aide publique au développement

Constats

Ministère des affaires étrangères (MAE)

1. Cadre de l'audit

- La conception partenariale de la coopération et de l'aide au développement menées par le MAE, d'une part, et le décalage entre les moyens budgétaires et les objectifs des programmes concernés d'autre part, rendent obligatoire le recours au cofinancement, qui est à la fois une garantie d'appropriation de nos projets par nos partenaires, une garantie de bonne fin des projets, une condition sine qua non de la capacité de la France à peser dans les enceintes internationales et multilatérales, enfin un instrument de prévisibilité budgétaire.
- Il s'agit d'identifier les voies et moyens de la maximisation de l'*effet de levier de nos crédits bilatéraux* de coopération culturelle, scientifique, universitaire et technique (hors crédits de dons-projets de l'AFD), c'est à dire de leur capacité à générer des cofinancements permettant, dans un contexte budgétaire contraint, de multiplier leur impact. Cela vaut essentiellement dans les pays développés et émergents, parce que ceux-ci seuls disposent des capacités contributives nécessaires à un véritable effet multiplicateur.
- Le périmètre de l'audit concerne la direction générale de la coopération internationale et du développement (DGCDI) et les postes (services de coopération et d'action culturelle, services pour la science et la technologie, instituts et centres culturels); en termes d'effectifs, 4 333 ETP; en termes budgétaires, 517 M€ dont 104 M€ de crédits du programme 185 « rayonnement culturel et scientifique » et 413 M€ du programme 209 « solidarité à l'égard des pays en développement ».

2. Etat des lieux

- La DGCDI ne dispose pas encore d'éléments synthétiques sur les co-financements mobilisés. L'**absence d'un document stratégique synthétique** par pays, pour ce qui concerne le programme 185, ne permet pas de juger de la pertinence des projets cofinancés au regard des priorités de la DGCDI.
- L'objectif de **mobilisation de fonds additionnels** (effet de levier) intervient dans beaucoup de projets, mais dans des proportions variables : ce n'est pas systématiquement l'objectif principal. Le pilotage des co-financements ne renvoie pas à la seule logique de l'efficience; en effet, la diversité des objectifs servis par les co-financements dépasse la mobilisation de fonds additionnels.
- La **dimension régionale** de la mobilisation de co-financements n'est pas encore prise en compte.
- L'intervention de la coopération française sur des opérations cofinancées appelle un effort particulier de **communication**, pour garantir sa **visibilité auprès des partenaires** locaux comme du grand public.
- La **programmation budgétaire** ne permet pas encore d'apprécier dans sa globalité la dimension financière des projets cofinancés initiés par le poste. La connaissance des montants de co-financement associés aux projets de la DGCDI et de leur effet de levier permettra de juger de l'**efficacité des postes et de les comparer**.
- La conjugaison de **crédits de faible montant** sur un secteur de la coopération et de leur absence d'effet de levier peut constituer un indicateur utile dans le cadre de la définition des enveloppes cibles, pour entraîner soit l'**abandon** de certains domaines d'activité, soit le **renforcement** des crédits sur l'action concernée lorsqu'un potentiel de co-financement existe.

Inspection générale des finances – Inspection générale des affaires étrangères

1

MINIFI - DOMIF - 2007

Le financement de la coopération et de l'aide publique au développement

Propositions

Ministère des affaires étrangères (MAE)

3. Recommandations

- La priorité que la DGCDI souhaite voir accorder à la recherche de co-financements est désormais bien intégrée tant par les services centraux que par les postes à l'étranger. Pour autant, cette priorité ne se traduit pas encore par une stratégie véritablement opérationnelle; elle conduit plutôt à une addition de nombreuses initiatives, dont un certain nombre mériteraient d'être étendues. Pour remédier à cette dispersion et obtenir un bénéfice maximal des co-financements la mission propose les principales démarches suivantes :
 - ✓ Un système d'information plus exhaustif et rigoureux doit être bâti : typologie claire des différentes formules de co-financement, remontée et agrégation systématique des données, élaboration et suivi d'indicateurs globaux et détaillés par poste.
 - ✓ Les postes ont un rôle essentiel dans la recherche des co-financements, qui doit être prise en compte dans la programmation. Celle-ci, encore très axée sur la décomposition analytique des moyens, doit évoluer, conformément à l'esprit de la LOLF, vers la fixation d'objectifs assortis d'indicateurs pertinents. Il appartient par ailleurs aux postes, lorsque leurs perspectives et objectifs le justifient, de se doter des moyens en ressources humaines et en expertise adaptés aux environnements locaux.
 - ✓ L'administration centrale doit essentiellement définir la stratégie d'ensemble, la décliner par région et par pays afin d'en tirer des objectifs opérationnels pour les postes. Elle doit aussi proposer aux postes un support opérationnel en termes d'outils de formation, expertise juridique et financière, modes opératoires des différents types de co-financements. Elle doit enfin se doter des outils d'évaluation des postes, qui ne passent que partiellement par les indicateurs chiffrés.

4. Impacts attendus et échéances

- Faute d'avoir pu obtenir elle-même toutes les informations dont elle avait besoin pour mener son audit, la mission n'a pu répondre que de façon imparfaite à la commande qui lui était faite.
- Pour la mise en oeuvre de ses recommandations, l'audit fixe des échéances à court terme (2007 ou 2008).

MINIFI - DOMIF - 2007

Inspection générale des finances – Inspection générale des affaires étrangères

2

PRINCIPAUX ELEMENTS DE PERIMETRE
DE L'AUDIT

PERIMETRE FINANCIER

Eléments de périmètre	Montant (en millions d'euros)	Commentaires
Crédits ouverts	517	

EFFECTIFS CONCERNES

Nombre d'agents (en ETP)	Service(s)	Commentaires
4333	DGCID et réseau diplomatique	

PRINCIPALES RECOMMANDATIONS

Numéro	Recommandation	Pages du rapport	Responsable(s) de mise en œuvre (nom ou entité)	Echéance de mise en œuvre
	Les indicateurs			
	Concernant la méthodologie : <ul style="list-style-type: none"> - substituer à la notion d' « initiative » du poste celle de « chef de file » ; - mettre en place un mode de valorisation des apports en nature ; - définir les règles président à la prise en compte des co-financements pluriannuels 		DGCID (Cellule Contrôle de gestion) – DAF (mission interministérielle contrôle de gestion)	2007
	Documenter plus précisément l'information transmise au Parlement dans le PAP		DGCID	2007
	Mettre en production les ratio d'efficience du réseau avec co-financements dès 2007, de manière à disposer de données pour la préparation du PLF 2010		DAF – DGCID – réseau	2008
	Mettre en production des indicateurs d'effet de levier des co-financements mobilisés par l'administration centrale et dans les postes		DGCID – réseau	2008
	L'information des bailleurs			
	Envisager la possibilité de la création d'une base de données sur le modèle de la plateforme Entreprises de CulturesFrance pour les principaux projets cofinancés avec les entreprises de la DGCID		DGCID	2007
	L'organisation dans les postes			
	Mettre en place des chargés de mission régionaux en matière de co-financements, en tant que de besoin		DGCID – réseau	2008
	Envisager, sur la base d'objectifs quantifiés de levées de fonds, l'opportunité du recrutement local d'agents spécialisés dans certains postes		DGCID – réseau	2008
	Veiller à associer les conseillers économiques à l'action de prospection en matière de mécénat et de partenariats		Réseau	2007
	Evaluer les besoins éventuels des postes en matière de création de structures de droit local et appuyer les postes concernés dans la mise en place de telles structures		DGCID - réseau	2007
	L'organisation en administration centrale			
	Créer une cellule des partenariats et du mécénat, dotée d'un juriste, rattachée au directeur général		DGCID	2007
	La stratégie			
	Mettre en place des documents de stratégie dans chaque pays du programme 185, sur une base triennale, comprenant un volet sur la mobilisation de co-financements		DGCID – réseau	2008
	La formation			
	Elargir la formation sur les partenariats et le mécénat aux agents de la DGCID et du réseau			2007

Numéro	Recommandation	Pages du rapport	Responsable(s) de mise en œuvre (nom ou entité)	Echéance de mise en œuvre
	Tenir une séance d'information et d'échange de bonnes pratiques dans le cadre de la conférence des ambassadeurs et des journées du réseau			2007
	La sécurisation juridique et éthique des opérations cofinancées			
	Veiller à la compatibilité des dispositifs avec les règles encadrant l'octroi d'aides d'Etat		DGCID – DAJ	2007
	Consulter le comité d'éthique afin de définir les principes généraux auxquels les projets doivent se conformer		DGCID	2007
	Les aspects budgétaires			
	Créer une ligne budgétaire destinée à isoler une ressource dédiée au financement de projets exigeant un « matching » de la partie française		DGCID	2007
	Utiliser les données relatives aux co-financements des postes comme aide à la décision concernant la définition des enveloppes de crédits des postes et leur répartition		DGCID	2008
	Renforcer la précision des documents de programmation des postes en ce qui concerne les co-financements envisagés (montants, partenaires) pour l'année à venir		DGCID - Réseau	2007
	L'évaluation			
	Intégrer l'évaluation de la politique de co-financements dans le programme du Bureau de l'évaluation		DGCID	2007
	Prendre en compte l'activité en matière de mobilisation de co-financements dans l'évaluation des chefs de poste et des conseillers de coopération et d'action culturelle			
	Procéder au terme de chaque projet à une évaluation de la satisfaction des bailleurs tiers et des producteurs.		DGCID - Réseau	2007

SOMMAIRE

I. LE PILOTAGE ET L'EVALUATION DES CO-FINANCEMENTS NECESSITENT UN SYSTEME D'INFORMATION ADAPTE.....	8
A. LE CO-FINANCEMENT EST UNE NOTION INTERPRETEE DE FAÇON NON HOMOGENE PAR LES AGENTS DE LA DGCID	8
B. LE CO-FINANCEMENT RECOUVRE DE MULTIPLES CONFIGURATIONS ET PEUT ETRE MIS AU SERVICE DE NOMBREUX OBJECTIFS	9
1. <i>La multiplicité des configurations possibles en matière de co-financement</i>	9
2. <i>La diversité des objectifs du co-financement.....</i>	10
C. LA DGCID NE DISPOSE PAS D'INFORMATIONS SYNTHETIQUES SUR LES CO-FINANCEMENTS MOBILISES.....	11
1. <i>Les données de base ne sont pas pour l'heure connues ou centralisées, bien que le principe d'indicateurs soit arrêté</i>	11
2. <i>Les indicateurs LOLF relatifs aux co-financements sont en construction.....</i>	14
3. <i>Les informations transmises au Parlement sont insuffisamment étayées</i>	16
4. <i>Le dispositif doit être complété</i>	18
II. LA MOBILISATION DES CO-FINANCEMENTS PEUT ETRE MIEUX ORGANISEE, AMELIOREE	20
A. LES POSTES JOUENT UN ROLE ESSENTIEL ET DOIVENT ORGANISER LEURS EFFORTS.....	20
1. <i>Les postes ont un rôle irremplaçable à jouer dans l'initiative des co-financements.....</i>	20
2. <i>Ce rôle des postes doit être mieux pris en compte et organisé</i>	20
B. L'ORGANISATION DU TRAVAIL EN ADMINISTRATION CENTRALE EST PERFECTIBLE	22
1. <i>Les nouvelles stratégies suivies par la MAAIONG et la DAECL visent à mettre davantage les co-financements au service des objectifs de la coopération française.....</i>	23
2. <i>L'accent nouveau mis par la DGCID sur sa coopération avec les entreprises doit être amplifié</i>	24
III. UNE DEMARCHE PLUS SYSTEMATIQUE RESTE NECESSAIRE	28
A. DEVELOPPER LES OUTILS NECESSAIRES A LA RECHERCHE DE CO-FINANCEMENTS	28
1. <i>Adapter la politique de ressources humaines</i>	28
2. <i>Adapter les structures administratives en administration centrale et dans les postes</i>	29
3. <i>Sécuriser juridiquement les montages de projets avec les entreprises</i>	31
4. <i>Réserver une enveloppe aux besoins d'amorçage en cours d'exercice</i>	32
5. <i>S'assurer de la visibilité du co-financement français.....</i>	32
B. VEILLER A LA PERTINENCE DES POLITIQUES DE CO-FINANCEMENTS	33
1. <i>Inscrire les co-financements dans des stratégies-pays</i>	33
2. <i>Prendre progressivement en compte les co-financements dans la programmation des crédits</i>	34
3. <i>Evaluer l'activité des agents et des postes ainsi que les projets cofinancés.....</i>	36
CONCLUSION	38
OBSERVATIONS DU MINISTÈRE DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES	39
RÉPONSE DE LA MISSION.....	43
ANNEXES	45

INTRODUCTION

L’inspection générale des finances et l’inspection générale des affaires étrangères ont été chargées de mener un audit de modernisation portant sur le financement de la coopération et de l’aide publique au développement. La mission était composée de M. Yvon OLLIVIER, inspecteur général des finances, de M. Philippe AUTIE, inspecteur des affaires étrangères et de Mme Hélène DANTOINE, inspecteur des finances. L’audit a été conduit du 20 novembre 2006 au 15 janvier 2007.

– Périmètre de l’audit

Les contacts initiaux de la mission au ministère des affaires étrangères et au ministère de l’économie, des finances et de l’industrie ont conduit à préciser le périmètre de l’audit. Ce dernier porte sur l’identification des voies et moyens d’une maximisation de l’effet de levier des crédits bilatéraux de coopération culturelle, scientifique, universitaire et technique [hors crédits de dons-projets de l’agence française de développement (AFD)], dans le cadre de co-financements.

Il concerne, au sein du ministère des affaires étrangères, l’action de la direction générale de la coopération internationale et du développement (DGCID) et des postes (y compris les services de coopération et d’action culturelle, les services pour la science et la technologie, les instituts et centres culturels). Ceci représente au plus 4 333 agents et 517 M€ de crédits, sur les programmes 185 (« rayonnement culturel et scientifique ») et 209 (« solidarité à l’égard des pays en développement »).

– Objectifs de l’audit

Conformément à la fiche de mission, les auditeurs se sont efforcés de mettre au point des méthodologies destinées à améliorer :

- l’effet de levier des crédits bilatéraux ;
- la prise en compte préalable des co-financements dans l’élaboration des lois de finances et des programmations ;
- leur suivi et pilotage ;
- la visibilité de la France dans les projets ainsi co-financés.

– Méthodologie

La mission a conduit des entretiens avec des agents des services de la DGcid qui lui ont été signalés comme pratiquant des co-financements. Elle leur a en outre adressé un questionnaire¹, afin de disposer de données quantitatives sur les co-financements levés durant l’année 2006 et de données qualitatives sur les améliorations que les services concernés estiment souhaitables. Seules deux sous-directions ont répondu à ce questionnaire (la sous-direction du français et la sous-direction de la programmation et des affaires financières).

¹ Direction des politiques du développement, direction de la coopération culturelle et du français (sous-direction de la coopération culturelle et artistique, sous-direction du français), direction de la coopération scientifique et universitaire (sous-direction de la coopération universitaire et de la formation professionnelle, sous-direction de la coopération scientifique et de la recherche, sous-direction de l’archéologie et des sciences sociales), mission d’appui à l’action internationale des organisations non-gouvernementales, délégation pour l’action extérieure des collectivités locales.

Elle a renoncé, compte tenu des délais que lui imposaient le cadre de l'audit, à adresser un questionnaire à l'ensemble de nos postes diplomatiques². Elle s'est limitée à 25 postes, choisis avec le directeur général de la DGCID pour refléter la variété des contextes dans lesquels opèrent les représentations diplomatiques à l'étranger³. Ces postes ont toutefois été choisis en fonction de leur activité supposée en matière de co-financements. Un biais a ainsi été introduit dans l'échantillon, qui pourrait être constitué de postes particulièrement actifs en matière de mobilisation de co-financements. Seuls 12 postes ont néanmoins répondu à l'enquête⁴, avec un degré de précision variable.

Enfin, à des fins d'étalonnage international et de détection des meilleures pratiques, la mission a adressé aux missions économiques françaises en Allemagne, aux Etats-Unis et au Royaume-Uni des questionnaires destinés à mieux appréhender les politiques nationales menées en matière de co-financement de la coopération et de l'aide au développement.

L'audit a mis en lumière les éléments suivants :

- la DGCID ne dispose pas pour l'heure d'éléments synthétiques sur les co-financements mobilisés ; le système d'indicateurs dont elle se dote pourrait être utilement complété ;
- les co-financements sont recherchés au premier chef par les postes, mais également par les services d'administration centrale ; des améliorations peuvent être apportées au mode de fonctionnement des postes et à l'organisation de la DGCID ;
- l'ensemble des mesures à prendre doit s'inscrire dans une approche stratégique.

I. LE PILOTAGE ET L'EVALUATION DES CO-FINANCEMENTS NECESSITENT UN SYSTEME D'INFORMATION ADAPTE

A. Le co-financement est une notion interprétée de façon non homogène par les agents de la DGCID

En première analyse, le co-financement peut être défini par l'association des fonds d'un ou de plusieurs bailleurs aux crédits de la DGCID. Il n'a cependant pas que des aspects financiers : il est communément admis que des apports en nature ou en expertise relèvent du co-financement.

Les entretiens de la mission ont montré que le terme « co-financement » était interprété différemment par les différents services de la DGCID et par les postes. Cet état de fait constitue un obstacle à l'homogénéité des remontées d'informations, à leur agrégation, à leur interprétation et à leur utilisation pour la mise en place d'une approche stratégique.

Les contributions aux organisations internationales, l'autofinancement et les financements émanant de plusieurs bailleurs publics français ont ainsi été fréquemment évoqués au titre des co-financements.

² 49 services de coopération et d'action culturelle (SCAC) prennent part à la mise en œuvre du programme 185 ; ils s'appuient sur un réseau de 59 centres et instituts culturels français, 73 alliances françaises et 7 centres de recherche. En ce qui concerne le programme 209, 112 SCAC sont chargés des actions de coopération de la France dans les domaines de la culture et du développement ; ils s'appuient sur 88 établissements culturels, 196 alliances françaises (auxquelles s'ajoutent 59 délégations générales tête de réseau) et 20 centres de recherche.

³ Almaty, Bamako, Berlin, Brasilia, Dakar, Hanoi, Hong-Kong, Kuala Lumpur, Le Caire, Ljubljana, Londres, Madrid, Mexico, Moscou, Nairobi, New Delhi, Ouagadougou, Pékin, Prague, Pretoria, Rome, Saint-Domingue, Tananarive, Tokyo, Washington.

⁴ Bamako, Berlin, Hanoï, Hong-Kong, Londres, Mexico, Pékin, Prague, Rome, Tananarive, Tokyo, Washington.

- Co-financements et contributions françaises aux organisations internationales et aux grands fonds multilatéraux

Les contributions de la France aux organisations internationales ont ainsi été citées par plusieurs interlocuteurs comme des co-financements. Néanmoins, l'action multilatérale au sein des organisations internationales relève d'une autre logique que la coopération bilatérale : le calcul d'un effet de levier entraîné par les contributions françaises ne peut être qu'artificiel, les contributions françaises étant soumises à un barème (pour ce qui concerne les contributions obligatoires) et la capacité de la France à peser sur leur affectation à une activité précise variant selon le mode de gouvernance de l'institution concernée. Les fonds de grande taille (fonds mondial SIDA, GAVI...) relèvent d'une logique similaire à celle des organisations internationales à cet égard. Les interlocuteurs de la mission ont souvent évoqué la nécessité de veiller à un taux de retour satisfaisant sur nos contributions ; un tel taux, lorsqu'il peut être évalué, doit être distingué du calcul d'un effet de levier lié à un co-financement.

- Co-financements et autofinancement

Certains interlocuteurs de la mission ont également mêlé, dans leur approche, co-financement et autofinancement. Le taux d'autofinancement des établissements culturels est un indicateur du programme « rayonnement culturel et scientifique », qui rapporte les charges de fonctionnement courant aux ventes de biens, services et produits divers de l'activité courante hors subvention du ministère des affaires étrangères. Bien que les ventes soient une des ressources des établissements, et puissent à des fins d'analyse être rapprochées des financements additionnels mobilisés par un établissement, les notions de co-financement et d'autofinancement ne sauraient être confondues.

- Co-financements associant plusieurs opérateurs de l'Etat

Des co-financements associant plusieurs opérateurs de l'Etat ont été portés à la connaissance de la mission, assortis de calculs relatifs à l'ampleur des fonds levés. Des co-financements entre structures financées majoritairement par l'Etat peuvent présenter de nombreux avantages justifiant leur mise en œuvre mais ne sauraient être considérés comme entraînant un effet de levier.

B. Le co-financement recouvre de multiples configurations et peut être mis au service de nombreux objectifs

1. La multiplicité des configurations possibles en matière de co-financement

Les co-financeurs peuvent être appréhendés selon plusieurs axes différents, ce qui témoigne de la multiplicité des configurations possibles :

- leur nationalité : français ou étranger ;
- leur rôle dans le lancement du projet (à l'initiative du projet ou financeur d'un projet pré-existant) ;
- leur positionnement dans le projet : bailleur, bénéficiaire ;
- leur part dans le financement (majoritaire ou non) ;
- leur caractère public ou privé ;
- leur nature juridique : Etats, démembrements (établissements publics), collectivités locales, organisations intergouvernementales, organisations internationales, organisations non gouvernementales (fondations, associations), établissements privés de recherche et d'enseignement, entreprises privées ou publiques, personnes physiques. Le nombre de co-financeurs potentiels s'est accru depuis plusieurs années, du fait de la multiplication des organisations internationales, fonds, entreprises, ONG et fondations.

2. La diversité des objectifs du co-financement

Les entretiens conduits par la mission ont mis en lumière la diversité des objectifs poursuivis en matière de co-financement.

Certains co-financements sont destinés à favoriser le bon déroulement du projet. Ils ont pour objectif :

- la mobilisation de fonds additionnels pour le projet (effet de levier) ; cette mobilisation peut permettre à la DGCID de prendre part à des projets dont l'ampleur excèderait ses ressources ou de faire financer en partie par d'autres ses projets, ce qui permet de multiplier ses activités. Elle peut également être l'étape préalable d'un désengagement français.
- une meilleure coordination entre donateurs ;
- la mobilisation du savoir-faire d'autres donateurs au bénéfice de nos projets ;
- la prise en compte des intérêts du secteur privé ;
- la promotion du savoir-faire et de l'expertise d'opérateurs français (collectivités locales, entreprises, associations etc.) ;
- la sensibilisation de l'opinion publique française, à travers les co-financements d'opérateurs telles que collectivités locales ou associations, aux questions de développement et de coopération internationale ;
- l'appropriation du projet par le bénéficiaire, dans le cas de co-financements par celui-ci ;
- la bonne réalisation du projet ;
- la « légitimation » d'un projet français par une organisation internationale ;
- la réduction de la charge de travail pour la DGCID et les postes, en termes de gestion et de suivi du projet, lorsque le projet est initié et mis en œuvre par d'autres.

Dans d'autres cas, le moyen d'action devient l'objectif, c'est-à-dire que le fait de procéder à un co-financement est le but recherché, autant sinon plus que le projet lui-même. Un co-financement peut ainsi avoir pour but :

- l'insertion dans la communauté internationale des bailleurs et la capacité à influencer la politique d'une organisation internationale ;
- le renforcement d'une relation avec le co-financeur (le co-financement du projet est le symbole visible d'une bonne entente avec un bailleur).

Les entretiens de la mission ont montré qu'un même co-financement répond le plus souvent à plusieurs objectifs. L'objectif de mobilisation de fonds additionnels (effet de levier) intervient dans beaucoup de projets, mais dans des proportions variables : ce n'est pas systématiquement, loin de là, l'objectif principal.

C. La DGCID ne dispose pas d'informations synthétiques sur les co-financements mobilisés

1. Les données de base ne sont pas pour l'heure connues ou centralisées, bien que le principe d'indicateurs soit arrêté

a) Les données relatives à l'activité en matière de co-financement ne sont pas disponibles

Le montant total des co-financements liés aux crédits de la DGCID et, par conséquent, son évolution au cours des années récentes, ne sont pas connus. Aucun ordre de grandeur n'a pu être fourni à la mission. La répartition des co-financements selon la nature juridique du co-financeur (Etats, entreprises, personnes privées...) et le type d'opération co-financée ne font pas non plus l'objet d'un suivi. Enfin, la proportion de co-financements levés par l'administration centrale au regard de ceux levés par le réseau n'est pas connue.

Certes, chaque poste diplomatique dispose en principe d'informations sur les co-financements qu'il a mobilisé. Néanmoins :

- ces données sont parfois incomplètes : les fonds levés ne transitent pas systématiquement, par exemple, par un établissement à autonomie financière mais peuvent être versés directement par le tiers bailleur à l'opérateur. De ce fait, le poste n'est pas systématiquement informé du montant total des fonds levés.
- en outre, les données disponibles ne sont pas centralisées au sein de chaque poste non plus qu'à l'échelle de l'ensemble du réseau. Elles n'ont fait l'objet d'analyses qu'exceptionnellement et à l'initiative de tel ou tel poste, sans que des instructions ne soient données afin de systématiser cette démarche.

De même, des co-financements sont mis en place par l'administration centrale. Les données qui s'y rapportent ne sont pas centralisées, ni au niveau de chaque sous-direction, ni à celui de la direction générale.

b) Les données sur lesquelles s'appuie la mission ont été recueillies par voie d'enquête

Seules des données sur les co-financements mobilisés en 2006 par 12 postes et par CulturesFrance ont été fournies à la mission, ainsi que des exemples de co-financements programmés en 2007.

En ce qui concerne les crédits centraux de la DGCID, seules ont été transmises à la mission des données en la possession de la mission d'appui à l'action internationale des ONG (MAAIONG), la délégation pour l'action extérieure des collectivités locales, la sous-direction du français et la sous-direction de la programmation et des affaires financières.

– Projets du fonds de solidarité prioritaire (FSP)

Le tableau récapitulatif des projets FSP approuvés en 2006 par le comité des projets fait mention des différents co-financements connus. Certains co-financements sont cependant sous forme d'apport en nature et n'ont pas été quantifiés.

Hors CD/FSP, 148,7 M€ ont permis de mobiliser 618 M€ de co-financements. Sur ce montant, 378 M€ correspondent à la contribution française au Fonds mondial sida (FSP mobilisateur « contribution aux programmes développés par l'alliance mondiale pour les vaccins et la vaccination »). Cette contribution étant exclue (cf. supra § I-A), 138 M€ se sont accompagnés de 215 M€ de co-financements, soit un effet de levier de 1,55. Les co-financeurs les plus importants sont les bénéficiaires locaux, suivis des bailleurs bilatéraux.

Répartition des co-financeurs des projets FSP

M€	Montant FSP	Bailleurs bilatéraux	Banque mondiale	Banques rég. de dévt	ONU	UE	Collectivités locales françaises	Cof. Bénéficiaire local	Autre cof. local	Opérateurs français	AFD	Autres	Total cof.
Montant FSP (hors CD/FSP)	148,7	424,3	2,2	0,8	10,4	29,6	4,4	52,1	11,4	7,4	4,0	46,5	593,2
Répartition		71,5	0,4	0,1	1,7	5,0	0,7	8,8	1,9	1,3	0,7	7,8	100,0
Montant FSP (hors CD/FSP et hors GAVI)	138,7	46,3	2,2	0,8	10,4	29,6	4,4	52,1	11,4	7,4	4,0	46,5	215,2
Répartition		21,5	1,0	0,4	4,8	13,8	2,0	24,2	5,3	3,5	1,9	21,6	100,0

En ce qui concerne les CD/FSP, soit 14,1 M€ le montant des co-financements levés n'est pas connu, ces projets prévoyant des enveloppes destinées à des micro-projets non encore identifiés ou seulement cités, au stade du rapport de présentation. La participation des bénéficiaires est cependant en général de l'ordre de 10 à 30% du coût total de chaque micro-projet. Dans l'hypothèse de co-financements de 20%, aux 14,1 M€ des CD/FSP s'ajouindraient des co-financements de l'ordre de 2,8 M€

- Les co-financements de la Mission d'appui à l'action internationale des organisations non gouvernementales (MAIAIONG)

La MAAIONG ne dispose pas d'un bilan synthétique des co-financements associés aux projets qu'elle soutient. En revanche, ces données sont disponibles projet par projet.

Une estimation du montant de ces co-financements peut néanmoins être avancée. En effet, les règles régissant l'octroi d'un appui prévoient que la MAAIONG prend en charge 50% au maximum du montant total d'un projet présenté par une ONG (75% dans le cas d'un programme concerté pluri-acteurs⁵). Les co-financements sont donc en principe inférieurs ou égaux aux paiements.

Paiements 2006	Paiements (M€)
Programme 185	0,64
Programme 209 hors FSP	32,56
Programme 209 FSP	15,84
Total	49,05

- Les co-financements levés par CulturesFrance

Ils s'élèvent à 1,69 M€en 2005 et 1,42 M€en 2006 (dont 0,15 M€non encore encaissés). CulturesFrance n'est pas en mesure, sauf exception, de rapporter ces co-financements au budget total des opérations concernées. En effet, les contributions de l'ensemble des partenaires (autres Etats...) impliqués dans des opérations de grande envergure ne sont pas connues.

- Les co-financements de la délégation pour l'action extérieure des collectivités locales (DAECL)

La délégation pour l'action extérieure des collectivités locales apporte un soutien à la coopération que les collectivités locales financent sur leurs fonds propres. Ce co-financement du ministère des affaires étrangères s'est élevé, en 2005, à 9,9 M€ Ce montant peut être rapproché de l'estimation des sommes consacrées par les collectivités à leur action extérieure, soit 230 M€(53,6% par les communes et structures intercommunales, 36% par les régions, 10% par les départements)⁶.

Les co-financements du ministère ne peuvent être supérieurs aux financements cumulés mobilisés par la ou les collectivités locales françaises concernées.

⁵ Ensemble d'actions de développement rassemblant dans une zone donnée au moins acteurs institutionnels et non gouvernementaux autour d'une stratégie collective. Le programme concerté pluri-acteurs est établi pour une durée de 3 à 4 ans.

⁶ Délégation pour l'action extérieure des collectivités locales, Flash-Info, 14 septembre 2006, consultable sur www.diplomatie.gouv.fr.

Récapitulatif

	Montants consacrés par le MAE (M€)	Montants apportés par des cofinanceurs tiers (M€)
FSP (hors GAVI et CD/FSP)	138,7	215,2
MAAIONG (hors FSP)	33,66	33,66 (estimation)
DAECL (2005)	9,90	230
CulturesFrance	1,69	Non disponible

- Les co-financements des projets des postes ayant répondu à l'enquête

Les informations recueillies par voie de questionnaire auprès des postes figurent en annexe.

c) Pour l'heure, la DGCID a prévu de se doter de trois indicateurs relatifs aux co-financements

- Deux indicateurs LOLF, distincts selon la zone géographique concernée

Un indicateur LOLF relatif au ratio d'efficience du réseau de coopération et d'action culturelle, incluant les co-financements, sera calculé séparément pour les postes situés dans les pays de l'Union européenne et dans les autres pays développés relevant du programme 185 « rayonnement culturel et scientifique » et pour les postes situés dans les pays en développement et émergents relevant du programme 209 « solidarité à l'égard des pays en développement ».

Le programme 185 « rayonnement culturel et scientifique » prévoit, au titre de l'objectif 4 « assurer un service culturel efficient de qualité », un indicateur 4.3 « ratio d'efficience du réseau de coopération et d'action culturelle ». Ce ratio est calculé avec et sans prise en compte des co-financements. Il est destiné à comparer les coûts structurels du réseau de coopération et d'action culturelle, ses crédits d'intervention et sa capacité à obtenir des co-financements, selon la formule suivante :

(crédits d'intervention [+co-financements])/(dépenses de personnel + dépenses de fonctionnement + crédits d'intervention [+co-financements])

Le programme 209 « solidarité à l'égard des pays en développement » prévoit, au titre de l'objectif 5 « assurer un service culturel et de coopération efficient et de qualité », un indicateur 5.2 « ratio d'efficience du réseau de coopération et d'action culturelle » construit de façon identique à celui du programme 185.

Les ratios ne rendront pas compte des co-financements levés par les services centraux de la DGCID, mais seulement de ceux levés dans les postes, par les SCAC.

- deux indicateurs de contrôle de gestion :

- dans les postes, le montant des co-financements recueillis par le SCAC, les établissements à autonomie financière (EAF) et les instituts français de recherche à l'étranger (IFRE) ;
- en administration centrale, le contrôle de gestion a dans un premier temps envisagé de recueillir trois types de données : le dénombrement, la classification typologique et le montant des co-financements mobilisés sur les crédits centraux de la DGCID par la direction de la coopération culturelle et du français, la direction de la coopération scientifique et universitaire et la direction de l'audiovisuel extérieur. Devant les difficultés rencontrées, le contrôle de gestion ne recueille pour l'heure que le nombre d'opérations cofinancées à la direction de l'audiovisuel extérieur.

2. Les indicateurs LOLF relatifs aux co-financements sont en construction

Les indicateurs LOLF ne sont pas encore renseignés. Deux raisons ont été avancées par les interlocuteurs de la mission :

- une définition du co-financement a du être mise au point ;
- une expérimentation est en cours depuis le 1^{er} janvier 2006 dans quatre postes du réseau (Espagne, République tchèque, Sénégal, Slovénie), choisis sur la base du volontariat.

a) La définition du co-financement retenue par la DGCID

Pour construire le ratio d'efficience avec les co-financements, la mission ministérielle « contrôle de gestion » a conduit plusieurs réunions avec les services à partir de l'année 2005, afin de définir le périmètre du « co-financement ».

La définition retenue pour l'heure est la suivante : « *les financements (y compris en nature s'ils sont valorisés dans une convention de partenariat) apportés par les partenaires dans le cadre d'opérations de coopération dont le poste diplomatique est à l'initiative* ». Une méthodologie a été fixée à titre expérimental :

- « *un seuil de « significativité » des manifestations a été défini par les établissements culturels (montant minimal) et les SCAC en expérimentation* » ;
- « *les apports en nature des partenaires sont comptabilisés s'ils sont mentionnés dans la convention de partenariat* » ; toutefois les co-financements ne sont pas systématiquement formalisés dans un document ; en outre, le mode de valorisation des apports en nature n'est pas précisé ;
- « *sont exclus les financements apportés par les structures financées majoritairement par l'Etat (l'AFAA, l'AFD...), l'administration centrale et le poste, puisque l'on cherche à mesurer les co-financements extérieurs au Département* ». Les contributions à des organisations multilatérales ne sont pas considérées comme des co-financements.

Ces indications méthodologiques appellent les observations qui suivent.

- En ce qui concerne la notion de co-financements à l'initiative des postes.

Seuls les co-financements « dont le poste diplomatique est à l'initiative » sont pris en compte. Ce choix se veut une réponse à la préoccupation suivante : « *il faut éviter de considérer artificiellement comme co-financées des manifestations où le poste n'a eu qu'un impact marginal et qui auraient eu lieu de toute manière sans son aide* » (réponse de la DGCID aux observations du CIAP⁷). La décision de ne retenir que les co-financements à l'initiative du poste entraîne plusieurs conséquences.

En premier lieu, il conduira à ne prendre en compte qu'une partie, parfois faible, des co-financements associés aux projets des services. En réponse au questionnaire adressé par la mission, certains postes ont ainsi indiqué que de nombreux évènements se faisaient en réponse à des initiatives de leurs partenaires (par exemple, Chine, Mali). A titre d'exemple, au Japon, pour l'action « culture française et diversité culturelle », en 2006, 61 565 € ont donné lieu à des co-financements d'un montant de 59,72 M€; en revanche, 32 342 € ont été consacrées à des opérations à l'initiative du poste cofinancées pour un montant de l'ordre de 7,5 M€

En second lieu, l'identification des projets dont le poste a été à l'initiative soulève des difficultés pratiques.

⁷ Cf. *supra*.

La notion d' « initiative du poste » : une difficulté méthodologique pour le réseau.

L'exemple malgache.

Le poste décompte parmi les co-financements levés les financements accordés aux organisations de solidarité internationale, bien qu'elles préparent elles-mêmes le projet initial. Deux raisons justifient ce choix : un appel à candidatures a été lancé par le poste et les financements du SCAC sont déterminants pour que les opérations se réalisent.

A l'inverse, un organe créé par la coopération française, auquel une subvention essentielle pour son équilibre financier est versée, n'a pas été considéré comme co-financé à l'initiative du poste car il est désormais responsable de trouver lui-même les financements complémentaires qui lui sont nécessaires.

Enfin, de nombreux co-financements n'ont pas été effectués à l'initiative du poste, mais en réponse à une demande des autorités locales ; le poste privilégie légitimement, en effet, la réponse à un besoin local et l'appropriation des projets qu'il finance. De ce fait, une bonne appropriation du projet par les bénéficiaires peut conduire à une baisse du nombre de co-financements dont rend compte le ratio.

Enfin, « l'initiative du poste » ne suffit pas à refléter le caractère stratégique d'un co-financement : il importe que cette initiative s'inscrive véritablement dans les objectifs d'ensemble du ministère des affaires étrangères pour le pays concerné. Ce point ne peut être jugé qu'à l'occasion ou de la programmation, ou de l'évaluation des actions menées dans le pays concerné, qui sont deux aspects de l'activité de la DGICID qu'il conviendra de renforcer (cf. *infra*).

Les auditeurs estiment que le ministère gagnerait à substituer au critère d'initiative du poste celui de « chef de file » des bailleurs de fonds (éventuellement avec d'autres) exercé par le poste. Le financement d'un projet par le ministère peut en effet être considéré comme exerçant un effet de levier même dans le cas d'un projet d'initiative locale, si le ministère est chef de file des bailleurs.

Recommandation :

Substituer à la notion d'initiative celle de chef de file des bailleurs de fonds comme critère de prise en compte des projets cofinancés.

- En ce qui concerne la notion de « seuil de significativité ».

La mission s'interroge sur l'intérêt de la notion de « seuil de significativité » ; la méthodologie retenue ne demande pas aux postes de préciser le seuil qu'ils ont retenu.

D'autre part, bien que l'ampleur des opérations engagées soit susceptible de varier au sein d'un même poste et d'un poste à l'autre, l'intérêt d'une information du Parlement sur ces questions tient à l'exhaustivité des données fournies.

b) L'expérimentation en cours ne donnera lieu qu'à une généralisation trop tardive

La remontée d'informations sur les co-financements est en principe quadrimestrielle, comme pour l'ensemble des indicateurs de contrôle de gestion. L'expérimentation porte à la fois sur les SCAC, les EAF et les IFRE, ce qui constitue un champ plus large que les ratios d'efficience LOLF qui ne portent que sur les SCAC.

Le contrôle de gestion de la DGICID a indiqué que les postes expérimentateurs se heurtaient aux difficultés suivantes :

- le budget total des opérations cofinancées n'est pas toujours connu, les fonds ne transitant pas toujours par les postes ;
- les aides en nature sont difficilement valorisables ;
- le montant des co-financements paraît aux SCAC un indicateur trop complexe et peu significatif ;
- les SCAC souhaiteraient ne rendre compte que des co-financements supérieurs à 30% des fonds publics français.

De l'avis de la mission, les points suivants appellent de premières observations :

– Valorisation des co-financements en nature

Une fiche d'indicateur et un support de collecte de données ont été adressés aux postes expérimentateurs. La fiche d'indicateur est sommaire : elle indique, pour toute « formule de calcul », la mention « montant de co-financement ». La mission estime que l'expérimentation aurait dû donner lieu à des échanges d'informations avec les postes sur la valorisation des apports en nature (prêts de salles, mise à disposition de personnel etc.). Cette question, sur laquelle aucun travail n'est actuellement en cours, doit faire l'objet d'un bilan avec les postes expérimentateurs, de manière à permettre une construction homogène de l'indicateur.

Recommandations :

- dresser un bilan des difficultés de valorisation des apports en nature rencontrées par les postes ;
- mettre en place un mode de valorisation des apports en nature ;
- demander aux postes, dans le cadre des remontées d'information, d'expliquer systématiquement le mode de valorisation retenu, de manière à assurer l'auditabilité de l'indicateur.

– Comptabilisation des co-financements dans le cas de projets pluri-annuels

Certains co-financements sont obtenus sur plusieurs années, pour une même opération. De manière à assurer le caractère comparable des résultats obtenus dans différents postes, une méthodologie homogène doit être diffusée au réseau par la cellule de contrôle de gestion de la DGCID.

Recommandation :

Définir les règles prédisant à la prise en compte des co-financements obtenus sur plusieurs années.

– Généralisation de l'expérimentation

Le contrôle de gestion estime que les indicateurs pourraient être mis en production au 1^{er} janvier 2008, de manière à être disponibles pour la préparation du PLF 2009. De l'avis de la mission, un bilan de l'expérimentation engagée en 2006 aurait dû permettre une généralisation dès 2007 de manière à disposer de données pour la préparation du PLF 2008.

Recommandation :

Mettre en production les indicateurs d'efficience du réseau avec co-financement dès 2007, de manière à disposer de données pour la préparation du PLF 2008.

3. Les informations transmises au Parlement sont insuffisamment étayées

a) Le « taux moyen de retour » indiqué dans le PAP ne repose que sur une estimation

Le projet annuel de performance du programme 185 « rayonnement culturel et scientifique » indique dans sa présentation du programme que ce dernier : « *recourt systématiquement au co-financement, en créant des fondations, en développant des programmes bilatéraux co-financés à parité et en menant de projets qu'en partenariat (...). Le programme 185 optimise ainsi ses crédits en utilisant leur effet de levier. Leur taux moyen de retour s'établit à 2 pour 1 (deux euros levés pour un euro financé par l'Etat), mais ce taux peut atteindre 11 pour 1 (action culturelle aux Etats-Unis)* » (projet de loi de finances pour 2007, présentation du programme 185 et des actions, page 86).

Le « taux moyen de retour » mentionné dans la présentation du programme est, d'après les interlocuteurs de la mission à la DGCID, non pas une moyenne, mais une estimation empirique fondée sur les données fournies par certains postes.

b) Prévisions et cibles ont été confondues et sont assises sur des données insuffisamment objectivées

Les ratios d'efficience avec les co-financements n'ont pas été renseignés en 2004 et 2005. Néanmoins, le projet annuel de performance présenté à l'appui du PLF 2007 (cf. LOLF) présente des prévisions pour 2006 et 2007 ainsi qu'une cible pour 2008.

Programme 185 - Indicateur 4.3 : ratio d'efficience du réseau de coopération et d'action culturelle

	2004 réalisation	2005 prévision	2005 réalisation	2006 prévision	2007 prévision	2008 cible
Ratio d'efficience sans les co-financements	60,5%		61,9%	61,9%	61,9%	61,9%
Ratio d'efficience avec les co-financements	indisponible		Indisponible	71,6%	72,3%	73,1%

Source : PLF 2007.

Programme 209 - Indicateur 5.2 : ratio d'efficience du réseau de coopération et d'action culturelle

	2004 réalisation	2005 prévision	2005 réalisation	2006 prévision	2007 prévision	2008 cible
Ratio d'efficience sans les co-financements	84,2%		84,8%	84,8%	84,8%	84,8%
Ratio d'efficience avec les co-financements	indisponible		Indisponible	86,1%	86,2%	86,3%

Source : PLF 2007.

Ces prévisions et cible ont été établies, selon le PAP, sur l'hypothèse d'une croissance de 10% par an des co-financements :

- sur une base de 1 € de co-financements levés pour 2 € de crédits d'intervention en 2005 s'agissant du programme 185 ;
- sur une base de 1 € de co-financements levés pour 10 € de crédits d'intervention en 2005 s'agissant du programme 209.

Ces données appellent plusieurs observations :

- la base retenue pour le programme 185 (1 € levé pour 2 € d'intervention) contredit le taux moyen de retour présenté dans le même document (2 € levé pour 1 € financé), ce qui a été expliqué par une erreur dans le texte. Pour autant, le « taux moyen » ne reposant que sur une estimation, il ne devrait pas être présenté comme une généralité (cf. supra) ;
- les données présentées comme des prévisions et l'hypothèse d'une croissance de 10% des co-financements sont de fait des cibles, à défaut d'éléments permettant d'évaluer l'existant, selon les interlocuteurs de la mission à la DGCID. Or, cet objectif n'a pas été porté à la connaissance des agents. La formulation retenue par le PAP et la publication de ce dernier ne peuvent pas, en effet, être considérés comme une instruction explicite destinée au réseau.

Recommandation : documenter plus précisément l'information transmise au Parlement.
--

4. Le dispositif doit être complété

a) Un indicateur d'effet de levier global doit être mis en place

La définition du co-financement retenue par le contrôle de gestion conduit à ne prendre en compte qu'un seul des objectifs possibles d'un co-financement : la mobilisation de fonds additionnels. Malgré l'accent mis sur la dimension budgétaire des co-financements, le choix a été fait de ne pas calculer d'effet de levier, c'est-à-dire de ne pas rapporter, sur une même opération, les fonds levés au montant des crédits fournis par la DGCID.

Le CIAP, dans son rapport d'audit, indiquait pourtant que l'indicateur initialement présent dans le Pré-PAP 2005 (« part de nos actions culturelles, scientifiques et techniques financées en partenariat ») « devrait être reformulé de manière à faire apparaître l'effet multiplicateur de l'enveloppe de coopération attribuée à chaque poste par exemple, « part de l'enveloppe de coopération par rapport au financement total des projets ».

Certes, le calcul d'un effet de levier pose des difficultés méthodologiques. Elles ont d'ores et déjà été abordées par la mission ministérielle « contrôle de gestion », qui a choisi de les résoudre en ne retenant, pour la construction du ratio d'efficience du réseau avec co-financements, que les opérations dont le poste est à l'initiative. En outre, les entretiens de la mission et les réponses au questionnaire adressé aux postes ont mis en lumière la difficulté de connaître le budget global d'une opération.

Néanmoins, la mission est d'avis qu'un indicateur d'effet de levier serait utile, malgré ses imperfections. L'effet de levier est d'ailleurs un indicateur utilisé par l'AFD. En outre, de fait, le PAP pour 2007 utilise cette notion, bien qu'aucun indicateur d'effet de levier ne soit actuellement calculé.

Cet indicateur sera fondé sur les co-financements des seuls projets dans lesquels le ministère est chef de file (éventuellement avec d'autres) des bailleurs de fonds (cf. supra).

Il pourrait être calculé par la formule suivante :

effet de levier = fonds levés auprès des autres bailleurs par le poste, les EAF, les opérateurs⁸ / CP correspondant aux projets co-financés, incluant les crédits versés aux EAF et opérateurs⁹

L'indicateur incorporerait ainsi, sur le programme 209, les co-financements levés par l'AFD sur ses dons-projets financés sur crédits du ministère. Une formule alternative pourrait être de traiter les dons projets de l'AFD séparément, dans un indicateur à part, mais construit de manière similaire.

Il devrait donner lieu à un ciblage annuel.

Recommandation : mettre en place un indicateur d'effet de levier entraîné par les co-financements mobilisés par les postes et l'administration centrale dans le cadre des programmes 185 et 209.

b) Un indicateur d'effet de levier doit à terme être inséré dans les tableaux de bord des postes

Le « montant des co-financements », actuellement recueilli dans les quatre postes faisant l'objet d'une expérimentation, est une donnée qui n'est pas seulement destinée à la construction du ratio LOLF « efficience du réseau avec co-financements ». Elle constitue également un indicateur de contrôle de gestion, destiné à permettre, avec d'autres indicateurs relatifs aux programmes 105, 151 et 185/209, un dialogue de gestion avec l'administration centrale et le pilotage du poste par l'ambassadeur.

⁸ Y compris les co-financements hors Etat français levés par les EAF et opérateurs (LOLF ou non) du ministère.

⁹ Y compris les subventions versées aux EAF et opérateurs qui lèvent des co-financements .

En effet, certains des indicateurs de contrôle de gestion, choisis par le chef de poste, pourront être rassemblés dans un « tableau de bord » quadrimestriel, permettant à l'ambassadeur de juger de leur évolution et de les confronter à :

- une cible annuelle,
- aux données agrégées de la zone géographique concernée,
- aux données agrégées de la catégorie DNO à laquelle son poste appartient,
- aux données « monde ».

De l'avis de la mission, le « montant des co-financements » n'est pas l'indicateur le plus à même de permettre le pilotage du poste et la comparaison entre postes. A cet égard, le contrôle de gestion de la DGCID n'a pas encore arrêté les modalités de comparaison entre les montants collectés dans le poste et les montants collectés dans la zone géographique, la catégorie « directive nationale d'orientation » (DNO) et les données agrégées de l'ensemble du réseau. Un indicateur d'effet de levier, rapportant le montant total des co-financements obtenus à celui des crédits de paiements seraient plus utile. Aussi est-elle favorable à la déclinaison par poste, à terme, du nouvel indicateur d'effet de levier dont elle préconise la mise en place.

Recommandation : à terme, décliner par poste les indicateurs d'effet de levier à des fins de pilotage et de comparaison de la performance des postes.

c) Les co-financements levés sur des crédits centraux doivent donner lieu à la mise en place d'un indicateur de contrôle de gestion

Pour l'heure, seul le nombre d'opérations cofinancées par la direction de l'audiovisuel extérieur a été dénombré (19, au 30 septembre 2006). De l'avis de la mission, il convient de recueillir le montant des co-financements levés par les services centraux sur des projets dont la DGCID est chef de file des bailleurs de fonds et d'en calculer l'effet multiplicateur.

Récapitulatif des recommandations en matière d'indicateurs

	Indicateurs actuellement envisagés par la DGCID	Recommandations de la mission
Indicateurs LOLF	Ratio d'efficience du réseau avec co-financements	Ratio d'efficience du réseau avec co-financements
Indicateurs de contrôle de gestion	Crédits centraux : nombre d'opérations co-financées à la direction de l'audiovisuel extérieur Réseau : montant des co-financements	- Effet de levier global Crédits centraux : -montant des co-financements d'initiative - effet de levier Réseau : -montant des co-financements -effet de levier par poste
Méthodologie		Définition de règles de valorisation des apports en nature Définition de règles de comptabilisation des co-financements pluriannuels
Calendrier	Mise en production au 01/01/08, pour le PLF 2008	Mise en production en 2007, pour le PLF 2008.

II. LA MOBILISATION DES CO-FINANCEMENTS PEUT ETRE MIEUX ORGANISEE, AMELIOREE

Les efforts de recherche de co-financements sont menés par de nombreux acteurs : l'administration centrale, les postes, les opérateurs dont notamment CulturesFrance. Au sein de ces structures, la mobilisation des co-financements est du ressort d'un grand nombre d'agents.

A. Les postes jouent un rôle essentiel et doivent organiser leurs efforts

1. Les postes ont un rôle irremplaçable à jouer dans l'initiative des co-financements

L'initiative des co-financements va généralement de pair avec l'identification et l'instruction des programmes, projets et opérations de la coopération culturelle, universitaire, technique et au développement. Elle est donc largement le fait des postes : rédaction des rapports de présentation des projets du FSP, gestion des enveloppes du Fonds social de développement (FSD), recherche de partenariats avec les acteurs publics et para-publics du pays de résidence, mobilisation du mécénat auprès des entreprises implantées localement, françaises ou non.

La mobilisation de co-financements locaux est ainsi déconcentrée. Il en va largement de même du co-financement d'origine française, les mêmes bailleurs potentiels étant susceptibles d'être prospectés par les 158 ambassades, les 174 services de coopération et d'action culturelle (SCAC) et assimilés, les 98 postes consulaires, les 148 instituts culturels, les 238 Alliances françaises.

2. Ce rôle des postes doit être mieux pris en compte et organisé

a) L'organisation des ressources humaines joue un rôle primordial

L'enquête menée auprès des postes et les entretiens de la mission ont permis de mettre en lumière les points suivants :

- De manière générale, aucun agent ne se consacre à plein temps à la recherche de co-financements.
- Toutefois, au service culturel à New York, le directeur du développement consacre 80% de son temps à l'identification de sponsors ou de mécènes potentiels ; à l'institut français de Londres, le responsable du marketing coordonne particulièrement la recherche de partenariat.
- A Hong-Kong et à Prague, l'opportunité de dédier un agent à la mobilisation de co-financement fait l'objet d'une réflexion.
- Enfin, la présence d'un agent local peut contribuer à l'efficacité de la recherche de co-financements (Londres, Hong-Kong) et permettre de conserver la mémoire institutionnelle de réseaux et de contacts que les changements d'affectation fragilisent.
- La prospection des mécènes et partenaires financiers potentiels est essentiellement le fait du chef de poste et du conseiller de coopération et d'action culturelle, avec le soutien des attachés dans leurs différents domaines. Elle suppose en effet un accès direct aux décideurs.
- Selon les postes, cette prospection représente une part variable des activités sociales et de représentation du chef de poste et du conseiller de coopération et d'action culturelle. Certains postes estiment qu'elle justifierait un renforcement de leurs crédits de représentation (Hong-Kong), davantage de missions institutionnelles (Italie),
- Le manque de formation des agents à la levée de fonds a été souligné par plusieurs postes. Ce manque de formation est particulièrement dommageable dans les pays dans lesquels l'importance de la philanthropie a conduit à la professionnalisation du « fundraising » ; les bailleurs potentiels s'y trouvent sollicités par du personnel spécialisé, avec lequel les agents du réseau sont en concurrence.

b) La coordination des efforts des postes en matière de prospection des bailleurs peut être améliorée

Des difficultés de coordination peuvent se manifester au niveau des postes. En réponse au questionnaire envoyé par la mission, l'ambassade de France en Italie a ainsi indiqué, parmi les difficultés qu'elle rencontre : « *en dehors des partenaires institutionnels (ville, province, région), le service culturel et tous nos centres et instituts ont tendance chacun de leur côté à pressentir les mêmes sociétés, françaises en particulier* ».

Les interlocuteurs de la mission à CulturesFrance ont indiqué qu'il leur était arrivé de solliciter le siège d'une entreprise, pour apprendre que cette dernière avait d'ores et déjà consenti un co-financement à la demande d'un poste. Ils se sont dit favorables à l'instauration de règles sur le démarchage des entreprises, l'administration centrale se concentrant sur le siège et les postes sur les filiales, d'autant que les budgets de mécénats des sociétés seraient de plus en plus décentralisés.

c) L'information des bailleurs potentiels est perfectible

L'élargissement de l'éventail des contacts et des possibilités ouvertes aux postes, l'identification de nouveaux partenaires est également une préoccupation du réseau. La déléguée générale adjointe d'ADMICAL¹⁰ a indiqué qu'une information accrue des entreprises sur les projets de la DGCID pourrait contribuer à une augmentation des partenariats.

CulturesFrance, dont l'effort de prospection passe aussi par le réseau de la DGCID, s'efforce d'améliorer la coordination de la prospection et l'information des entreprises sur les seuls projets dont elle a la charge.

Elle a ainsi prévu de mettre en ligne début 2007 une base de données, renseignée par l'opérateur et les postes, la « Plate-forme CulturesFrance Entreprises ». Les éléments suivants figureront dans la base de données : un descriptif du projet, la personne à contacter, le budget et le montant du mécénat recherché, les partenaires associés, les contreparties offertes aux entreprises.

La base de données a une double vocation :

- améliorer la coordination dans le réseau ;
- améliorer l'information des entreprises elles-mêmes. En effet, la plate-forme sera partiellement accessible aux entreprises munies d'un identifiant, leur permettant de consulter les opérations programmées par CulturesFrance pour lesquelles des co-financements d'entreprises sont prévus ou souhaités.

La plate-forme pourrait être présentée à l'occasion du séminaire des nouveaux conseillers de coopération et d'action culturelle, fin janvier 2007.

Cette expérience mérite d'être suivie de près par le ministère. Une base de données des principaux projets et opérations en recherche de mécénat et des démarches en cours à ce sujet serait utile à la mise en place d'une véritable stratégie du ministère dans ce domaine.

En outre, l'information des entreprises sur le co-financement de projets en matière de coopération pourrait être améliorée. Le site internet du ministère comprend une brochure, « Le ministère des affaires étrangères, partenaire des entreprises », qui mentionne le recrutement d'étudiants étrangers. Ce type d'informations pourrait être davantage explicité et relayé par les sites internet des ambassades ; des informations complémentaires la part que des bailleurs tiers peuvent prendre aux projets de coopération culturelle, scientifiques, technique et universitaire dans le pays concerné devraient y figurer.

¹⁰ Association créée en 1979 ayant pour mission de promouvoir le mécénat d'entreprise dans les domaines de la culture, de la solidarité, de l'environnement et du sport. Elle fournit à cet égard des services de conseil, d'information (publications d'études) et de formation.

Recommandation :

Envisager la possibilité et l'opportunité de la création d'une base de données, sur le modèle de la « plateforme Entreprises » CulturesFrance, regroupant les principaux projets du ministère cofinancés avec des entreprises.

d) La dimension régionale de la mobilisation de co-financements n'est pas encore prise en compte

En réponse au questionnaire adressé à la mission, le poste à Hong-Kong a souligné que « *dans une place comme Hong-Kong, où sont présents de nombreux sièges d'entreprises à vocation régionale, notamment orientés vers le continent chinois, des financements, aussi bien dans le domaine culturel que scientifique, pourraient aussi être levés à destination de projets régionaux, Hong-Kong pouvant devenir une « plate forme régionale de co-financement »* ». Le poste suggère à cet égard la mise en place d'un « chargé de projets régionaux » qui dialoguerait avec les postes concernés et d'un chargé de communication et de promotion.

Les entretiens de la mission avec M. Jean-René GEHAN, chargé de mission à la DGCID pour les relations avec les entreprises, ont également mis en lumière l'importance de la dimension régionale pour ce qui concerne les projets dans le domaine de la formation professionnelle, de l'enseignement universitaire et de la recherche, développés avec les entreprises présentes dans le Golfe.

Recommandation :

Mettre en place des chargés de mission régionaux en matière de mobilisation de co-financements, en tant que de besoin.

B. L'organisation du travail en administration centrale est perfectible

Les directions sectorielles de la DGCID se partagent avec les postes l'identification et l'instruction des programmes, projets et opérations de la coopération culturelle, universitaire, technique et au développement. De ce fait, elles concourent avec le réseau à la mobilisation de co-financements :

- elles viennent en appui des postes pour des opérations de grande ampleur (par exemple, financement de l'année de la France en Chine) ou des projets encore expérimentaux (notamment dans le domaine de la coopération universitaire et de la formation des élites locales),
- elles recherchent des co-financements pour des opérations financées sur les crédits centraux,
- elles prennent l'attache des bailleurs multilatéraux pour des opérations co-financées (dont certaines activités peuvent s'articuler avec des projets bilatéraux).

La même dispersion préside donc à la prospection des co-financements par les directions sectorielles de la DGCID que par le réseau. De nombreux agents, dans les services centraux, sont susceptibles de s'y livrer, mais jamais à plein temps. Seul CulturesFrance emploie deux agents à plein temps à la mobilisation de co-financements, sur 102,2 ETP en 2006.

Les mêmes mécènes potentiels sont ainsi susceptibles d'être démarchés par les directions sectorielles, les postes et CulturesFrance. Dans ce contexte, la « Plateforme CulturesFrance entreprises » en cours de développement constituera un premier outil de coordination non seulement entre les postes, mais également avec les services de la DGCID.

La DGCID a par ailleurs entrepris d'améliorer la coordination de ses efforts de mobilisation de co-financements en s'appuyant sur trois entités spécialisées :

- la mission d'appui à l'action internationale des ONG (MAAIONG),
- la délégation pour l'action extérieure des collectivités locales (DAECL), intégrée à la DGCID (et rattachée au directeur général) en 2005,
- le chargé de mission auprès du directeur général, chargé des relations avec les entreprises, poste créé en 2005.

1. Les nouvelles stratégies suivies par la MAAIONG et la DAECL visent à mettre davantage les co-financements au service des objectifs de la coopération française

a) La MAAIONG

La Cour des comptes a souligné que les co-financements des ONG ont obéi à une « logique de guichet » : « *si les projets sur convention ou sur commande correspondent à des priorités du ministère, ceux qui reçoivent des subventions spécifiques ne relèvent pas d'un choix délibéré de sa part. Dans ce cas, sa démarche ne consiste pas à déterminer quels projets seraient utiles à sa politique d'aide au développement, à les rendre publics, puis à analyser les dossiers de différentes OSI candidates sur la base de ses critères. Il procède de façon inverse : ce sont les OSI qui présentent des projets parmi lesquels la DGCID en sélectionne certains qui lui paraissent entrer dans le cadre de sa politique. Le ministère devient alors simple organisme payeur de prestation, ce qu'il reconnaît d'ailleurs en présentant ses objectifs de réforme : « passer d'une logique de guichet à une logique d'utilisation de crédits incitatifs orientant les propositions des ONG vers les priorités du ministère »*¹¹.

La MAAIONG pour sa programmation 2007 a défini des priorités géographiques (pays en crise et sortie de crise) et thématiques ainsi que décidé d'un soutien à la structuration du milieu associatif français pour les co-financements qu'elle octroie. Elle a surtout lancé une procédure d'appel à initiatives sur les thématiques suivantes : SIDA, eau et assainissement, appui aux mouvements de jeunesse du Sud et envisage des appels à initiatives sur l'environnement (dont l'agroforesterie), la micro-finance, les enfants en difficultés, les droits de l'homme, le genre.

Le principe de l'appel à initiatives est susceptible de contribuer à une meilleure intégration des co-financements dans la stratégie de la DGCID.

b) La DAECL

La DAECL intervenait en co-financement des projets présentés par les collectivités locales, soit dans le cadre du FSP, soit sous l'égide du préfet de région, par délégation de crédits ; a en outre été expérimentée en 2006 une formule de co-financement sur les crédits du Fonds social de développement, crédits du FSP déconcentrés dans les postes.

Ces trois modes opératoires seront supprimés en 2007, et remplacés par une procédure promouvant la complémentarité, les financements du ministère étant orientés par le choix de thématiques prioritaires et contractualisés avec les collectivités par le biais de deux appels à projet annuels et d'un appel à contrat 2007-2009. Les thématiques retenues sont l'appui institutionnel (une collectivité locale n'étant éligible aux co-financements de la DGCID que si elle apporte une expertise et non un pur financement) et le développement durable urbain et rural.

La nouvelle procédure d'appel à projets ne s'inscrit pas dans le cadre du FSP. Les procédures du FSP, qui veulent que le comité des projets attende, pour ouvrir une nouvelle enveloppe de crédits, que soient identifiés et sélectionnés l'ensemble des projets à financer sur cette enveloppe, se sont en effet révélées trop lentes.

¹¹ Communication de la Cour des comptes à la commission des Finances sur les fonds octroyés aux organisations non gouvernementales (ONG) par le ministère des affaires étrangères », annexe au rapport d'information fait au nom de la commission des finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la Nation sur le rapport de la Cour des Comptes relatif aux fonds octroyés aux organisations non gouvernementales (ONG) françaises par le ministère des Affaires étrangères, par M. Michel CHARASSE, Sénateur, 25 octobre 2005.

Il est suggéré que cette position fasse l'objet d'une nouvelle réflexion. En effet, la nouvelle procédure nationale d'appel à projets pourrait gagner à s'inscrire dans le cadre du FSP ; une réflexion sur ce point serait utile. Le FSP présente en effet le double avantage :

- de procédures structurées et collégiales garantissant la mémoire administrative d'opérations complexes, souvent pluriannuelles et pouvant impliquer de ce fait deux voire plusieurs générations de gestionnaires à la DGCID,
- d'une gestion effective en AE et CP, la plupart des autres crédits de titre 6 des programmes 185 et 209 étant dotés en AE=CP et de ce fait impropre à une gestion rigoureuse d'opérations pluriannuelles.

Encore faudrait-il, pour qu'une gestion sur FSP des co-financements de coopération décentralisée ait la souplesse nécessaire, que le comité des projets du FSP n'attende pas, pour ouvrir une nouvelle enveloppe de crédits, que soient identifiés et sélectionnés l'ensemble des projets à financer sur cette enveloppe. Au contraire, une nouvelle enveloppe pourrait être ouverte « en blanc » et son affectation déléguée sur la base :

- de procédures d'identification et de sélection précises,
- d'un compte-rendu de l'utilisation de l'enveloppe précédente,
- d'une présentation des grandes priorités proposées pour l'affectation de la nouvelle enveloppe.

Recommandation : envisager d'inscrire la nouvelle procédure d'appel national à projets de coopération décentralisée dans le cadre du FSP, le principe de l'affectation préalable des enveloppes ouvertes par le comité des projets étant remplacé par celui du compte-rendu d'utilisation ex post.

2. L'accent nouveau mis par la DGCID sur sa coopération avec les entreprises doit être amplifié

Un poste de chargé de mission pour les relations avec les entreprises a été créé en 2005, directement rattaché au DGCID. Il a été notamment chargé, par une lettre de mission du directeur général en date du 8 septembre 2005 :

- d'une réflexion sur de nouveaux modes de financement pour la coopération internationale dans les domaines culturels, universitaires et scientifiques ;
 - du suivi, pour le compte de la DGCID, des séminaires organisés par le ministre avec le monde des entreprises afin de renforcer les partenariats publics-privés de la direction générale ;
-
- de proposer deux ou trois projets d'envergure et de participer à leur lancement. A cet égard, le chargé de mission a notamment œuvré à la mise en place d'un fonds franco-saoudien destiné à financer des projets dans les domaines de la formation professionnelle, universitaire, et de la recherche. Doté initialement de 0,5 M€ par an, le fonds est co-financé par l'Arabie Saoudite, des entreprises françaises, le ministère de

l'éducation nationale et le ministère des affaires étrangères. Dans les Emirats Arabes Unis, le chargé de mission a participé aux négociations pour le projet « Louvre » et coordonne le projet de création d'une filière de formation au sein de la future université technologique et scientifique, en coopération avec le lycée Louis Le Grand, l'Ecole Centrale et l'Ecole Normale Supérieure. En Algérie, le montage de partenariats entre écoles d'ingénieurs algériennes et françaises, à la demande de la partie algérienne, pourrait nécessiter la mise en place d'un fonds. Des bourses d'entreprises ont été créées en Inde, en Chine et en Bulgarie. Enfin, des réunions avec les entreprises françaises présentes au Mexique devraient permettre une meilleure coordination des actions de la DGCID avec les objectifs économiques des sociétés et conduire à l'examen de possibilités de partenariats financiers. Ces activités ont mis en lumière l'importance de l'association des partenaires à la conception du projet.

L'activité du chargé de mission a toutefois permis de mettre en lumière les difficultés suivantes :

- le chargé de mission s'est orienté vers le montage direct de quelques projets innovants et expérimentaux de partenariat avec les entreprises, sans véritable implication de la direction sectorielle en principe compétente (SUR), et au risque, de ce fait, que le transfert de savoir-faire vers SUR se fasse mal. En sens inverse, au sein de la DGCID, les agents sollicitant les entreprises n'en tiennent pas informés le chargé de mission pour les relations avec les entreprises ;
- la DGCID et la direction des affaires juridiques manquent d'une expertise sur les aspects juridiques de ces montages innovants ;
- les relations entre le chargé de mission pour les relations avec les entreprises et la mission « Entreprises » de la direction des affaires économiques et financières (DAEF) doivent être organisées et clarifiées. La mission « Entreprises » est en effet chargée en principe de suivre l'ensemble des relations du ministère avec les entreprises. Elle n'est cependant pas en mesure d'intervenir en matière de coopération et de mécénat, en raison de la modestie de ses moyens humains (2 agents A et un agent C) et de son positionnement extérieur à la DGCID. En sens inverse, le chargé de mission pour les relations avec les entreprises n'a pas été associé à la Journée Entreprises organisée par le ministère début 2006 ni au Club des ambassadeurs, alors même que la Journée Entreprises pourrait constituer l'occasion d'échanges sur le mécénat et l'intégration des préoccupations des entreprises aux projets de coopération.

Le rôle de la mission « Entreprises »

« Le ministère des Affaires étrangères entretient des relations constantes avec les entreprises, tant à l'administration centrale que dans les postes diplomatiques et consulaires. La volonté de développer et de systématiser ces relations, dans une perspective de diplomatie économique, a justifié la création en 1998 d'une structure plus particulièrement axée sur le dialogue avec les entreprises, afin d'offrir à celles-ci un interlocuteur clairement identifié et de faciliter les contacts sur des sujets d'intérêt commun. A cet égard, l'activité de la mission Entreprises comporte quatre grands volets.

Elle effectue un travail d'analyse des stratégies internationales des groupes français de l'industrie et des services (alliances, fusions-acquisitions, investissements stratégiques, intérêt régionaux, mutations liées à la « nouvelle économie »...).

Elle contribue à la réflexion sur des thèmes transversaux, tels que la gouvernance et les nouvelles normes éthiques, sociales et environnementales qui s'imposent aux entreprises.

Elle mène une action d'information à destination des entreprises, en réponse à des demandes diverses et ponctuelles. Elle entretient, sur une base systématique, des relations avec un réseau de décideurs et d'opérateurs économiques.

Ces relations s'appuient notamment sur la diffusion auprès de ces interlocuteurs d'analyses « risques pays » qui concernent une quarantaine de pays émergents. La création d'une rubrique destinée spécifiquement aux entreprises sur le site du ministère des Affaires étrangères a été mise à l'étude.

Enfin, elle est chargée d'organiser des rencontres de travail entre le ministre et des chefs d'entreprises, portant soit sur des thèmes d'actualité transversaux, soit sur l'activité et les préoccupations des grands groupes français dans le domaine international ».

La Journée « Entreprises »

La Journée « Entreprises » (26 avril 2006) a réuni 400 entreprises, des experts et des diplomates autour de tables rondes portant sur la politique d'influence, le risque-pays et la gestion de crise, la défense de nos intérêts auprès des instances européennes ; des ateliers géographiques et thématiques se sont également tenus.

Le Club des ambassadeurs

Créé en juillet 2006, il permet de réunir des entreprises, des parlementaires, des chercheurs, des journalistes autour d'un ambassadeur pour des débats sur un thème ou un pays.

- le chargé de mission et la DGCID n'ont que des relations assez distantes avec la Mission mécénat du ministère de la culture, chargée notamment de favoriser le mécénat étranger en France. L'expertise et les contacts des deux structures ne sont pas suffisamment mutualisées ;
- les contacts devraient également être développés entre le chargé de mission et la cellule mécénat de CulturesFrance. Celle-ci a pour mission de structurer, coordonner et accompagner, au sein de CulturesFrance et dans les relations avec les postes, la recherche de partenaires privés et de fondations. Elle dispose de relations suivies et opérationnelles avec un vivier d'entreprises mécènes. Elle a tenu en novembre 2006 une réunion sur la coopération et le mécénat culturels avec les directeurs de la communication de quelque 25 grandes entreprises françaises, à laquelle le chargé de mission n'était pas associé.

Dans ce contexte, les auditeurs recommandent que le poste de chargé de mission pour les relations avec les entreprises soit transformé en poste de chef d'une cellule des partenariats et du mécénat, rattachée au DGCID. La prospection du mécénat d'entreprise et la promotion de partenariats avec celles-ci justifient un service spécialisé, ainsi qu'il en va pour la promotion de la coopération décentralisée et non gouvernementale. A la différence de DAECL et de la MAAIONG, ce service, de petite taille, ne devrait toutefois pas gérer d'opérations en propre. Son rôle serait d'incitation et d'appui aux postes et aux directions sectorielles de la DGCID.

L'organisation administrative allemande

Au ministère des affaires étrangères allemand, trois structures interviennent dans la mobilisation de co-financements :

- une unité de travail « sponsoring culturel et fondations privées », chargée de conseiller les représentations à l'étranger dans la recherche de financements tiers (émanant d'entreprises et de fondations, essentiellement dans le domaine culturel), et de coordonner la recherche de financements. Elle encourage les échanges entre partenaires publics et privés, y compris par l'organisation de débats et de groupes de travail ;
- une unité de travail est chargée de la collaboration avec des fondations dans le domaine universitaire ;
- le bureau du budget compte un chargé du sponsoring, qui traite des questions juridiques liées aux financements tiers.

La cellule des partenariats et du mécénat serait chargée :

- d'assister les directions sectorielles de la DGCID et les postes dans le développement de formes innovantes de coopération avec les entreprises françaises et étrangères ;
- d'identifier, par pays et région, les domaines dans lesquels la coopération française pourrait rencontrer les besoins d'entreprises françaises, d'entretenir un contact permanent avec les grandes entreprises françaises et étrangères et d'organiser en tant que de besoin des réunions, notamment régionales, avec elles, destinées à permettre la conception de projets adaptés ;

- d'assister sur le plan juridique les directions sectorielles de la DGCID et les postes, notamment dans le montage de structures de droit local susceptibles de faciliter la mobilisation du mécénat et/ou la gouvernance et la gestion de la coopération française ;
- d'identifier et diffuser les bonnes pratiques ;
- d'identifier les besoins de formation des agents aux techniques de levée de fonds, au droit du mécénat et des fonds et fondations ;
- de veiller à la complémentarité des activités de la DGCID avec celles de la mission « entreprises » de la DAEF, des missions « mécénat » de CulturesFrance et du ministère de la culture et de la communication, l'AFII (agence française pour les investissements internationaux) ; la cellule serait notamment associée à la Journée entreprises du ministère et au Club des ambassadeurs ;
- de mener une réflexion sur l'établissement une base de données des principaux programmes, projets et opérations de coopération culturelle, scientifique, universitaire et technique de la DGCID bénéficiant ou susceptibles de bénéficier de co-financements d'entreprises françaises.

Cette cellule comprendrait également un agent de catégorie A chargé des aspects juridiques et techniques ainsi que de la liaison avec les postes et les directions sectorielles de la DGCID (le chef de la cellule étant davantage tourné vers le contact avec les entreprises).

Recommandations :

- transformer le poste de chargé de mission entreprises en poste de chef d'une cellule des partenariats et du mécénat, rattachée au DGCID ;
- recruter ou former un juriste à même de conseiller les postes et les services sur les montages juridiques nécessaires à la mobilisation de co-financements.

III. UNE DEMARCHE PLUS SYSTEMATIQUE RESTE NECESSAIRE

Les comparaisons internationales montrent que nos partenaires ne sont pas dotés, pour l’heure, d’une stratégie et d’une organisation administrative prenant spécifiquement en compte la mobilisation de co-financements : le Royaume-Uni et l’Allemagne ont aujourd’hui une approche très déconcentrée et projet par projet de la recherche de co-financements.

Néanmoins, la nécessité de mettre en place une démarche plus systématique en matière de co-financements se fait jour de façon croissante, comme en témoignent les débats sur l’harmonisation de l’aide au développement, problématique qui recoupe partiellement celle des co-financements. Une évaluation de la politique de co-financement du développement menée par les Pays-Bas avec la Banque Mondiale¹² constatait l’absence d’une telle stratégie et réclamait sa mise en place ; l’office de la programmation du FCO projette de centraliser, en 2007, les informations relatives aux co-financements.

La logique d’objectifs sous-tendant la LOLF a accéléré la réflexion sur les co-financements au sein de la DGCID, par le biais de l’évaluation de l’efficience du réseau, ce qui comprend la mesure des co-financements.

Néanmoins, le pilotage des co-financements ne renvoie pas à la seule logique de l’efficience. Compte tenu de la diversité des objectifs servis par les co-financements, qui dépasse la mobilisation de fonds additionnels, une démarche plus générale doit être mise en oeuvre.

Il importe en particulier de développer systématiquement les outils nécessaires à la recherche de co-financements mais aussi de toujours s’assurer de la pertinence des co-financements recherchés avec la politique française de coopération.

A. Développer les outils nécessaires à la recherche de co-financements

1. Adapter la politique de ressources humaines

a) Elargir l'accès aux formations envisagées dans le plan de formation 2007

Le ministère des affaires étrangères n’offre pas de formation spécifique aux agents en matière de levée de fonds et de mécénat. La priorité donnée à la recherche de co-financements dans une situation largement concurrentielle doit se traduire par une politique de formation visant à donner aux agents concernés, à tous les niveaux, le professionnalisme requis.

Le plan de formation 2007 de la DGCID prévoit :

- un module d'une demi-journée sur le mécénat et la levée de fonds dans le cadre du séminaire de formation des nouveaux conseillers de coopération et d'action culturelle (COCAC), début 2007 ;
- une formation équivalente en cours d'année pour les nouveaux directeurs d'instituts et centres culturels.

Les formations envisagées ne concernent donc pas, pour l’heure, les chefs de poste, les consuls, les agents amenés à instruire les dossiers dans le réseau et en administration centrale.

¹² Policy and Operations Evaluation Department, Dutch Ministry of Foreign Affairs, « Cofinancing between the Netherlands and the World Bank, 1975-1996 ”.

Le module prévu pour les nouveaux COCAC, en cours d'élaboration avec la Mission mécénat de CulturesFrance comprendrait :

- une présentation de la législation française (loi du 1^{er} août 2003¹³) et des modalités selon lesquelles une opération menée à l'étranger est susceptible de bénéficier des avantages fiscaux prévus par la loi française ;
- des échanges avec un directeur de fondation, un directeur de la communication et un directeur du mécénat d'une entreprise, destinés à former les agents à la connaissance des politiques de partenariat des entreprises et à la conception d'une politique de mécénat ;
- les modalités de l'instruction d'un dossier de mécénat ;
- la présentation de la « Plateforme CulturesFrance entreprises » en ligne (cf. *supra*).

Recommandations :

- tenir une séance d'information et d'échange de bonnes pratiques dans le cadre de la « conférence des ambassadeurs » et des « journées du réseau » en 2007 ;
- élargir progressivement la formation aux agents de la DGCID et du réseau les plus concernés.

b) Envisager le recrutement d'agents locaux qualifiés

Les organisations désireuses de lever des fonds, dans les pays où la philanthropie pèse d'un poids important, peuvent avoir recours à des formules variées : spécialisation d'un des membres du personnel dans la levée de fonds, emploi de volontaires, emploi de consultants, externalisation de l'activité par le recours à une société spécialisée dans le « fundraising ».

L'efficacité qui s'attache à la présence d'un agent local, la nécessité d'élargir l'éventail des partenaires auxquels le poste s'adresse, le caractère progressif de la mise en place des formations, l'importance de la stabilité des contacts avec les partenaires militent, dans certains postes, pour le recrutement d'agents locaux qualifiés.

Recommandation :

- Envisager, sur la base des objectifs quantifiés de levées de fonds, l'opportunité du recrutement local d'agents spécialisés dans la levée de fonds dans des postes identifiés par la cellule des partenariats et du mécénat.

2. Adapter les structures administratives en administration centrale et dans les postes

La mission a proposé la création d'une cellule des partenariats et du mécénat (cf. II. B), au sein de la DGCID, qui comprendrait notamment un juriste.

Dans les postes, les entretiens de la mission et les résultats de l'enquête menée auprès de postes ont montré qu'une approche régionale pouvait être souhaitable, ce qui conduit la mission à proposer la désignation de chargés de mission régionaux (cf. II.A).

Le rôle de la mission économique a été mentionné par plusieurs interlocuteurs de la mission d'audit. Une bonne coordination entre cette dernière et le SCAC et la mutualisation des informations utiles détenues par la mission économique est apparue comme un des facteurs de succès.

Recommandation :

¹³ La loi du 1^{er} août 2003 vise à promouvoir le mécénat des entreprises et particuliers pour tous les projets d'intérêt national sur le territoire français, ainsi que les pour les projets à l'étranger dans le domaine de la solidarité d'une part, et d'autre part pour les événements culturels à l'étranger organisés par les organismes français dont c'est la vocation.

- Veiller à associer les conseillers économiques à l'action de prospection de mécènes et de partenaires conduite par les chefs de postes, conseillers de coopération et d'action culturelle et directeurs d'Instituts et centres culturels.

Enfin, la structure juridique du réseau pourrait être adaptée dans certains pays.

Certes, pour plusieurs postes, les structures juridiques et comptables du réseau ne paraissent pas soulever de difficultés particulières. Le sous-directeur de la coopération culturelle et artistique a également indiqué que si des projets appelaient occasionnellement des réponses ad hoc, aucun co-financement n'avait été décliné à sa connaissance pour des raisons juridiques ou comptables.

Des difficultés ponctuelles ont néanmoins été signalées, tenant à l'autonomie financière des postes :

- l'ambassade en Italie a indiqué que « *le statut juridique des établissements à autonomie financière impose certains contraintes : signature d'une convention, exclusion du bénéfice de la déduction fiscale prévue par la loi en faveur des associations* ». La signature de conventions dissuaderait occasionnellement des partenaires potentiels.
- Pour le poste à Washington, « *la vraie difficulté en matière de co-financement tient évidemment à l'absence d'autonomie financière des postes, ce qui nous oblige à passer par des structures autres, de droit local. Cette situation présente des avantages (structure parfaitement connue de nos interlocuteurs) mais aussi des inconvénients (contrôle exercé sur ces structures, retenue de 6% sur les sommes perçues pour frais de gestion)* ».

Des entités de droit local ont ainsi été créées dans quatre postes sur les douze ayant répondu au questionnaire (Etats-Unis, Hong-Kong, Italie, Royaume-Uni), pour des raisons qui ne tiennent pas seulement aux aspects juridiques et comptables :

- pallier un manque de personnel (Royaume-Uni) ;
- résoudre le problème posé par l'absence d'établissements à autonomie financière susceptibles de recueillir les fonds (Etats-Unis) ;
- assurer l'utilisation et le contrôle des fonds dans de bonnes conditions de transparence, associant des partenaires locaux à la gouvernance (Hong-Kong, Etats-Unis) ;
- donner accès aux avantages fiscaux de droit local (Etats-Unis, Hong-Kong, Royaume-Uni) ;
- structurer les relations avec les mécènes (Italie).

De manière générale, l'adaptation des dispositifs des postes par le biais de la création de structures de droit local s'est fait dans les pays dans lesquels existe une tradition de philanthropie et où le poids de la générosité privée est important.

A Londres et à Hong-Kong, ces structures ont été créées dans la perspective de manifestations périodiques (« French May » de Hong-Kong) ou ponctuelles (« Paris Calling » à Londres).

- à Londres, la « charity » récolte et gère les fonds recueillis auprès des sponsors. Elle a été créée en raison de l'absence de personnel disponibles à l'Institut culturel pour gérer entièrement l'opération « Paris Calling ».
- à Hong-Kong, une « charity » est chargée de gérer les fonds destinés au « French May », festival créé en 1993. Elle permet de s'assurer de la transparence de la gestion des fonds et de leur contrôle, de faire intervenir un directoire composé en majorité de personnalités locales et depuis 2006, de faire bénéficier les donateurs d'une déduction des revenus imposables à hauteur de 15% des sommes versées.

En revanche, en Italie et aux Etats-Unis, les structures créées ont vocation à conduire de façon pérenne des opérations variées :

- en Italie, la fondation Nuovi Mecenati a été créée en 2005 et contribue à structurer un réseau de mécènes francophiles. Sa gouvernance franco-italienne la conduit à financer des manifestations culturelles qui ne sont pas toutes du ressort des services culturels français.
- aux Etats-Unis, la création de structures de droit local concerne à la fois le secteur universitaire et le domaine culturel et éducatif.

Les fondations et la coopération française aux Etats-Unis

Trois types d'entités co-existent :

- à l'échelon fédéral, la fondation FACE (« French-American Cultural Exchange »). FACE est une fondation de droit américain, destinée à promouvoir le développement des échanges entre la France et les Etats-Unis dans les domaines culturel, éducatif et universitaire. Les dons à la fondation FACE bénéficient d'avantages fiscaux américains. La fondation est liée au ministère des affaires étrangères par une convention de partenariat signée en janvier 2004. Son budget en 2006 est de 1 761 802 \$, dont 802 802 \$ de fonds publics français (387 168 \$ émanant du ministère des affaires étrangères, 415 634 \$ émanant notamment de l'AFAA, de la SACEM, du CNC, de collectivités locales françaises). Les programmes soutenus par FACE doivent eux-même être co-financés : FACE ne peut verser de sommes supérieures au tiers du budget total d'une opération. L'ambassade de France aux Etats-Unis apporte un savoir-faire (une dizaine d'agents, pour un coût estimé à 125 000 \$ /an), met à disposition des bureaux et verse une subvention de fonctionnement.
- à l'échelon fédéré, des fondations ont été mises en place à Houston (« Texan-French Alliance For the Arts »), Miami (« France Florida Foundation for the Arts ») et Washington (« French American Cultural Foundation »). Deux autres fondations sont en cours de constitution à Los Angeles et San Francisco. La création d'une fondation à Atlanta est à l'étude ;
- des fondations universitaires, dont le budget annuel est assuré par les intérêts du capital, complétés par des fonds supplémentaires issus le plus souvent des universités elles-mêmes, ont été constituées dans les universités de Berkeley, Stanford, Chicago et au Massachussets Institute of Technology. La création d'une telle fondation exige un apport en capital important, correspondant aux crédits de plusieurs exercices.

La création de structures de droit local est susceptible de répondre aux besoins d'autres postes du réseau. Il appartiendrait à la cellule chargée des partenariats et du mécénat dont la création est recommandée par la mission de faire connaître ces initiatives, d'évaluer des besoins éventuels et d'épauler d'autres postes dans la création de structures similaires.

Recommandation :

Evaluer les besoins éventuels des postes en matière de création de structures de droit local et appuyer les postes concernés dans la mise en place de telles structures.

3. Sécuriser juridiquement les montages de projets avec les entreprises

Dans le domaine de la coopération universitaire, scientifique et de la formation professionnelle, des projets innovants sont en cours de lancement par le chargé de mission auprès des entreprises. Compte tenu des possibles implications juridiques de tels montages en matière d'aides d'Etat (art. 87 TCE), la mission recommande que la cellule des partenariats et du mécénat se rapproche de la direction des affaires juridiques du ministère des affaires étrangères et du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie afin de s'assurer de la compatibilité des dispositifs envisagés avec les règles encadrant l'attribution d'aides d'Etat.

En outre, les aspects éthiques des relations avec les entreprises doivent faire l'objet d'une attention soutenue, ce qui pourrait passer par une consultation du comité d'éthique du ministère des affaires étrangères, installé le 20 novembre 2006.

Recommandations :

- Prendre l'attache des services juridiques du ministère des affaires étrangères et du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie afin d'apprécier la compatibilité des dispositifs innovants envisagés avec les règles encadrant l'octroi d'aides d'Etat ;
- Consulter le comité d'éthique du ministère des affaires étrangères concernant les principes généraux auxquels doivent se conformer les projets.

4. Réserver une enveloppe aux besoins d'amorçage en cours d'exercice

Plusieurs cas ont été portés à la connaissance de la mission, dans lesquels des partenariats ont été acceptés ou proposés par des bailleurs, à la condition d'un engagement financier équivalent de la partie française (« matching »). Aux Etats-Unis, le fonds Louisiane (créé à la suite de l'ouragan Katrina) ou le fonds universitaire, qui sont des programmes relevant de la fondation FACE, ont ainsi été créés en réponse à des demandes de « matching funds » ; un potentiel a également été signalé dans le domaine scientifique par le poste à Hong Kong ; une demande de « matching funds » d'un montant d'un million de dollars a été présentée en 2006 à la DGCID.

Ces projets, dont l'occurrence est exceptionnelle, ne sont pas prévus dans la programmation de la DGCID mais peuvent présenter un fort intérêt.

Une ligne budgétaire pourrait être créée aux fins d'isoler une ressource dédiée au financement de ces projets exceptionnels. Elle devrait s'inscrire dans une action existante des programmes 185 et 209. Si le fonds d'amorçage n'était pas (ou partiellement) mobilisé en cours de gestion, la DGCID aurait, selon les conditions du droit commun, la possibilité de réorienter ces crédits sur d'autres dispositifs.

La relation partenariale avec les bailleurs s'inscrirait le plus souvent, selon les interlocuteurs de la mission, dans une perspective pluriannuelle. Le fonds devrait ainsi pouvoir bénéficier d'autorisations d'engagement pluriannuelles.

Le caractère sommaire des informations portées à la connaissance de la mission en matière de fonds d'amorçage ne permet pas à cette dernière de livrer des préconisations sur le montant de l'enveloppe financière qu'il faudrait lui consacrer.

Recommandation :

Créer une ligne budgétaire destinée à isoler une ressource dédiée au financement de projets exigeant un « matching » de la partie française.

5. S'assurer de la visibilité du co-financement français

L'intervention de la coopération française sur des opérations cofinancées appelle un effort particulier de communication, pour garantir sa visibilité auprès des partenaires locaux comme du grand public.

Des règles particulières existent en ce qui concerne le FSP et les co-financements accordés à des ONG par la MAAIONG :

- La procédure FSP est détaillée, en matière de communication : le plan type des rapports de présentation des projets prévoit un développement sur les actions de communication à entreprendre à destination des partenaires et bénéficiaires et du public en général pour assurer à la fois l'information sur la réalisation du projet et la visibilité de la coopération française. Cette partie est toujours renseignée, avec plus ou moins de précision. La communication est souvent coordonnée par l'assistant technique chef de projet ; elle dispose si nécessaire d'un budget dans le cadre du financement du FSP ; elle est relayée par le service de presse de l'ambassade ; elle s'appuie en général sur les événements propres au déroulement du projet (signature de la convention, mise en place du comité de pilotage, inaugurations, opérations de formation, ateliers et séminaires) ; logo et site internet peuvent y contribuer.

- En ce qui concerne les co-financements accordés à des ONG par la MAAIONG, la Cour des comptes avait relevé que le co-financement était insuffisamment affiché : « *il est souvent difficile de savoir quelles sont les actions financées par la France. D'une façon générale en effet, peu de publicité est donnée aux projets, et le logo du ministère des affaires étrangères ne figure pas toujours sur les projets cofinancés* ». Les conventions passées au titre de 2006, 2007, 2008 et 2009 entre le ministère des affaires étrangères et les associations prévoient des dispositions au titre de la communication et de la publicité du soutien financier apporté par le ministère. Pour autant, l'effectivité de la mise en œuvre de ces dispositions ne fait pas systématiquement l'objet de compte-rendus des postes, d'après les interlocuteurs de la MAAIONG.

ARTICLE 6 – Communication et publicité -

Sauf demande contraire du ministère des Affaires étrangères, toute action de communication effectuée dans le cadre du projet doit mentionner que celui-ci a fait l'objet d'un soutien financier de la part du MAE.

Le bénéficiaire prend les mesures nécessaires pour assurer la visibilité du co-financement du MAE.

A cette fin, le bénéficiaire fera apparaître le MAE, comme bailleur de fonds sur tout support d'information et de communication réalisé concernant le projet. Il est également demandé que, sur place, dans les pays, soit indiqué l'appui financier du MAE.

Les supports de communication sont :

- . des documents écrits : plaquette, dossier de presse, affiche, tract, panneau d'affichage, rapport interne et annuel ;
- . sur l'Internet ;
- . des documents audio : interview, émissions radio
audiovisuels : reportages vidéo, films, clips...

Pour ce faire, le MAE tient à votre disposition son logo sous format word et/ou sous forme papier, ainsi que la charte graphique.

Recommandation :

- Donner instruction aux postes de veiller au respect des règles de communication et de publicité concernant les projets des ONG cofinancés par le ministère des affaires étrangères.

B. Veiller à la pertinence des politiques de co-financements

1. Incrire les co-financements dans des stratégies-pays

La connaissance des montants de co-financement associés aux projets de la DGCID et de leur effet de levier est indispensable, malgré l'obstacle que représente l'absence actuelle de connaissance des budgets globaux de certaines opérations. Elle permettra de juger de l'efficacité des postes et de comparer ceux-ci entre eux au sein d'une même zone géographique ou catégorie DNO.

La fixation de cibles au regard des meilleures performances de la zone et d'une appréciation du potentiel de chaque pays doit constituer une incitation à l'amélioration des résultats et permettre la mise en œuvre d'actions correctrices particulières pour les pays dans lesquels l'effet multiplicateur des co-financements obtenus à l'initiative du poste est le moins fort.

Toutefois, compte tenu de la définition des indicateurs actuels, trois écueils doivent être évités :

- la dérive des projets par rapport aux priorités de la DGCID, suivant la pente du plus fort effet de levier ;
- le rejet de projets intéressants les priorités de la DGCID, mais non réalisés à l'initiative du poste et n'entrant donc pas dans le calcul des indicateurs ;
- la mise en place de co-financements dans des domaines où l'initiative privée n'appelle pas d'appui de la coopération française.

C'est pourquoi la recherche d'une augmentation des co-financements doit s'inscrire dans une stratégie globale et par pays forte, permettant de corriger les données émanant des indicateurs de co-financement sur les seuls effets de levier par une appréciation d'ensemble de la politique du poste en la matière. Cette nécessité est d'autant plus aiguë que les postes ne sont pas dans une situation homogène, au regard des éléments exogènes pesant sur la levée de co-financements que l'enquête a mis en lumière (influence de la culture française, présence d'entreprises françaises, tradition de philanthropie, impératifs de l'harmonisation et de l'appropriation de l'aide) : l'effort de mobilisation de fonds additionnels n'est pas toujours, en particulier dans les pays du programme 209, mené à l'initiative du poste, où les co-financements répondent fréquemment, selon l'enquête, à des nécessités de coordination entre bailleurs et d'appropriation de l'aide par les bénéficiaires.

Jumelages et appels d'offres

Des objectifs particuliers seraient à ajouter pour les pays ayant récemment adhéré à l'Union Européenne ainsi que les pays candidats et les pays associés, quant à la capacité française à bénéficier des fonds considérables consacrés aux jumelages et appels d'offres visant à l'amélioration de la gouvernance dans ces pays.

L'indicateur 3.3. du programme 185 concerne la part des jumelages institutionnels de la Commission européenne remportés par les opérateurs français. Pour les seuls programmes PHARE et TACIS, les opérateurs français avaient remportés en 2005 12,5% des jumelages remportés par les opérateurs européens.

Un effort particulier s'impose en matière de jumelages. Par rapport à nos principaux partenaires, en particulier l'Allemagne et le Royaume-Uni, plusieurs facteurs pénalisent notre position : dispersion des opérateurs entre de nombreux ministères et établissements publics, inadaptation des politiques RH des ministères pour mobiliser l'expertise nécessaire, faible capacité à dégager les crédits bilatéraux -pourtant modestes- qui permettent de pré-positionner de façon favorable les candidatures françaises.

L'absence d'un document stratégique synthétique par pays, pour ce qui concerne le programme 185, ne permet pas, à l'heure actuelle, de juger de la pertinence au regard des priorités de la DGCID des projets cofinancés. Les documents de programmation conçus annuellement par les postes et validés par la DGCID ne jouent qu'imparfaitement ce rôle (cf. *infra*).

Bien que cette question dépasse le champ de l'audit, la mission est favorable à un effort de formalisation des stratégies par pays (programme 185) dans lequel s'inscrirait la politique du poste en matière de co-financement. Ces stratégies pourraient être définies sur une base triennale, ce qui faciliterait une approche partenariale, associant les bailleurs tiers à la conception des projets.

Recommandation :

Mettre en place des documents de stratégie dans chaque pays du programme 185, sur une base triennale, comprenant un volet sur la stratégie de co-financements.

2. Prendre progressivement en compte les co-financements dans la programmation des crédits

- Les propositions des postes relatives aux projets cofinancés sont insuffisamment détaillées lors de la programmation

L'exercice annuel de programmation mené par la DGCID pour 2007 prévoyait le recueil d'éléments sur les co-financements mis en œuvre dans les postes. Chaque poste a reçu pour instruction d'adresser à la DGCID des fiches de synthèse par sous-action, indiquant le bilan 2006, la politique des partenaires locaux dans le cadre de cette sous-action, la stratégie 2007, les projets envisagés en 2007 et les demandes relatives au personnel d'assistance technique et personnels expatriés dans les Alliances françaises. La partie de ces fiches consacrée aux projets envisagés en 2007 devait préciser les partenaires et les co-financements concernés.

La mission a examiné les fiches de synthèse relatives aux pays de la zone Afrique du Nord Moyen-Orient reçues par la DGCID au 31 octobre 2006.

Certaines font apparaître des informations, notamment sur les types d'action sur lesquels se concentrent les co-financements, sur les partenaires les plus courants, sur l'existence ou nom d'une stratégie inspirant ces partenariats, dont le degré de précision est inégal selon les postes. Dans la plupart des cas, les fiches ne sont pas ou très incomplètement renseignées :

- elles ne permettent pas de savoir si le silence fait sur la question des co-financements est du à l'absence de ces derniers ou à la façon dont la fiche a été renseignée ;
- lorsque des co-financements sont recherchée, aucune donnée quantifiée sur les montants à lever ne figurait dans les fiches¹⁴ ;
- les partenaires concernés sont parfois décrits d'une manière tellement générale qu'aucun enseignement ne peut être tiré de ces mentions (« mécénat privé », « personnalités locales et régionales », « réseau associatif ») ;
- certaines mentions traduisent des co-financements émanant de bailleurs publics français (« collectivités locales françaises », « ministère de la culture français », voire « établissements culturels français »), sans que la part de ces derniers au regard de bailleurs tiers ne soit évaluée ;
- la présentation des projets ne fait pas toujours apparaître une hiérarchisation de l'offre du poste. De manière générale, le morcellement de la programmation, présentée pour chaque pays par sous-action, ne permet pas une vision d'ensemble de l'activité du poste en matière de recherche de co-financements.

En conséquence :

- la programmation ne permet pas, pour l'heure, d'apprécier dans sa globalité la dimension financière des projets cofinancés initiés par le poste ;
- les réunions de programmation destinées à examiner et arrêter la programmation des postes permettent rarement de prendre en considération la politique du poste en matière de co-financements, afin d'adresser des instructions aux postes à cet égard et de réorienter, le cas échéant, l'utilisation des enveloppes.

Recommandation :

- Renforcer la précision de la programmation des postes en ce qui concerne les co-financements envisagés (montants, partenaires) pour l'exercice à venir.

- La connaissance des co-financements doit contribuer à la remise à plat des enveloppes de crédits des postes

La programmation est proposée par les postes sur le fondement d'enveloppes-cibles dont la détermination a été effectuée par reconduction des crédits de l'exercice précédent.

Les remontées d'information relatives au montant des co-financements et à l'effet de levier de ces derniers peuvent constituer une aide à la décision dans le cadre de l'exercice de définition des enveloppes cibles.

La question de l'incidence sur les crédits d'intervention de la performance en matière d'effet de levier appelle une réponse nuancée. Trois éléments doivent être pris en compte :

- une bonne performance en matière de co-financement ne doit pas entraîner une réduction des crédits du poste, sous peine d'avoir un effet désincitatif et d'adresser un message négatif aux bailleurs tiers ;

¹⁴ A l'exception des sous-actions 41 « appui aux politiques de lutte contre la pauvreté et mise en œuvre des stratégies sectorielles » et 42 « contribuer à la gouvernance démocratique et à la consolidation de l'Etat de droit », au Maroc.

- certains postes opèrent dans un contexte dans lequel le potentiel, en matière de co-financement, est faible – pour autant, leur action ne doit pas être pénalisée car elle répond à d'autres objectifs de la politique de la DGCID ;
- les réponses des postes à l'enquête ont souligné l'importance d'une masse critique de crédits –qui n'est pas toujours réunie- permettant de témoigner de l'engagement de la partie française.

Dans ces conditions, la conjugaison de crédits de faible montant sur un secteur de la coopération et de leur absence d'effet de levier peut constituer un indicateur utile dans le cadre de la définition des enveloppes cibles, pour entraîner :

- soit l'abandon de certains domaines d'activité,
- soit le renforcement des crédits sur l'action concernée lorsqu'un potentiel de co-financement existe.

Les données relatives aux co-financements sont donc susceptibles, non d'être liées mécaniquement à l'enveloppe de crédits des postes et aux orientations de la programmation, mais de constituer une aide à la décision à la fois en terme de montant global des crédits et de choix programmatique.

Recommandation :

- utiliser les données relatives aux co-financements des postes comme aide à la décision en ce qui concerne la définition de l'enveloppe de crédits des postes et celle des priorités de la programmation.

3. *Evaluer l'activité des agents et des postes ainsi que les projets cofinancés*

a) L'évaluation des agents et des postes

Si la recherche de co-financements figure parmi les objectifs des postes, les conséquences doivent en être tirées dans l'évaluation de leurs résultats.

Le classement des postes par zone géographique et par catégorie DNO selon l'importance de l'effet de levier lié à leurs initiatives constitue le premier instrument de cette évaluation. Toutefois, l'évaluation des stratégies locales en matière de co-financement doit également faire l'objet d'une appréciation qualitative. Cette dernière serait fondée :

- d'une part sur un compte-rendu annuel de l'activité du poste en matière de co-financements, à l'occasion du bilan de l'année écoulée adressée à l'administration centrale à l'occasion de la programmation ;
- d'autre part, sur des rapports spécifiques dans le cadre du programme de travail mis au point par le bureau de l'évaluation, au sein du service des moyens et du réseau.

Une telle évaluation conduirait notamment à concentrer la mise en place d'actions correctrices sur les postes dont les résultats seraient les moins satisfaisants.

L'évaluation des chefs de postes, conseillers culturels, chefs d'établissement devrait également intégrer une appréciation quant à leur activité en faveur de la mobilisation de co-financements.

Recommandations :

- intégrer l'évaluation de la politique de co-financement des postes au programme du Bureau de l'évaluation ;
- prendre en compte l'activité en faveur du co-financement dans l'évaluation des chefs de poste et des conseillers de coopération et d'action culturelle.

b) Evaluer la satisfaction des partenaires

La satisfaction des bailleurs (mécènes, partenaires) et des producteurs, pour ce qui concerne la coopération culturelle et artistique, devrait faire l'objet d'une évaluation au terme de chaque projet. La mise en œuvre d'une telle mesure relève des postes et des services concernés de l'administration centrale. Sur le plan méthodologique, le bureau de l'évaluation pourrait concourir à la mise en œuvre d'une telle mesure en élaborant avec les postes des grilles et des questionnaires d'évaluation.

Recommandation :

- procéder au terme de chaque projet à une évaluation de la satisfaction des bailleurs et des producteurs quant aux modalités de l'opération.

CONCLUSION

La priorité que la DGCID souhaite voir accorder à la recherche de co-financements est désormais bien intégrée tant par les services centraux que par les postes à l'étranger.

Pour autant, cette priorité ne se traduit pas encore par une stratégie véritablement opérationnelle. Elle conduit plutôt à une addition, si ce n'est à une superposition, de nombreuses initiatives, dont un certain nombre sont d'ailleurs intéressantes et mériteraient d'être étendues. Pour remédier à cette dispersion et obtenir un bénéfice maximal des co-financements, dans le cadre de la stratégie d'ensemble du ministère des affaires étrangères, la mission propose les principales démarches suivantes :

- Un système d'information plus exhaustif et rigoureux doit être bâti : typologie claire des différentes formules de co-financement, remontée et agrégation systématique des données, élaboration et suivi d'indicateurs globaux et détaillés par poste. Il est d'ailleurs à noter, que faute d'avoir pu obtenir elle-même toutes les informations dont elle avait besoin pour mener son audit, la mission n'a pu répondre que de façon imparfaite à la commande qui lui était faite.
- Les postes ont un rôle essentiel dans la recherche des co-financements, qui doit être prise en compte dans la programmation. Celle-ci, encore très axée sur la décomposition analytique des moyens, doit évoluer, conformément à l'esprit de la LOLF, vers la fixation d'objectifs assortis d'indicateurs pertinents. Il appartient par ailleurs aux postes, lorsque leurs perspectives et objectifs le justifient, de se doter des moyens en ressources humaines et en expertise adaptés aux environnements locaux.
- L'administration centrale doit essentiellement définir la stratégie d'ensemble, la décliner par région et par pays afin d'en tirer des objectifs opérationnels pour les postes. Elle doit aussi proposer aux postes un support opérationnel en termes d'outils de formation, expertise juridique et financière, modes opératoires des différents types de co-financements. Elle doit enfin se doter des outils d'évaluation des postes, qui ne passent que partiellement par les indicateurs chiffrés.

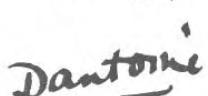
Paris, le 22 janvier 2007

L'inspecteur général
des finances,



Yvon OLLIVIER

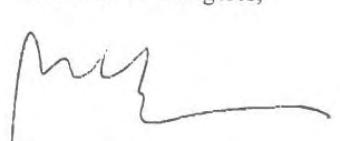
L'inspecteur
des finances,



Dantoiné

Hélène DANTOINE

L'inspecteur
des affaires étrangères,



Philippe AUTIE

OBSERVATIONS DU MINISTÈRE DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES



MINISTÈRE DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES

DIRECTION GENERALE DE LA COOPERATION
INTERNATIONALE ET DU DEVELOPPEMENT

Paris, le 14 février 2007

Le Directeur général

N° /DGCID

NOTE

A la Mission d'audit de modernisation

OBJET : Réponse au rapport sur le financement de la coopération et de l'aide publique au développement

La Direction générale de la Coopération internationale et du développement a pris connaissance du rapport présenté par la mission d'audit de modernisation sur le financement de la coopération et de l'aide publique au développement. Elle souscrit très largement aux recommandations faites par les rapporteurs et souhaite, à ce stade, faire les premières observations suivantes :

1. système d'information et contrôle de gestion

La mission de modernisation souligne dans son rapport la difficulté de comptabiliser les cofinancements mobilisés par le ministère des affaires étrangères et en conséquence de construire des indicateurs se rapportant à cette activité.

Le ministère des affaires étrangères souscrit à la définition du cofinancement retenue par les auditeurs et prendra en compte dès cette année la proposition de substituer à la notion d'initiative celle, plus large, de chef de file des bailleurs de fonds comme critère de prise en compte des projets cofinancés. La cellule de contrôle de gestion de la DGCID améliorera également le mode de valorisation des apports en nature.

Le ministère des affaires étrangères prend note des recommandations du rapport d'audit pour enrichir et fiabiliser les indicateurs de performance figurant dans les projets annuels de performance de la DGCID.

Il appelle l'attention de la mission de modernisation sur le calendrier de mise en œuvre de ces recommandations. En effet, compte tenu du calendrier de préparation du PLF, les nouveaux indicateurs ne pourront être mis en production qu'au 1^{er} janvier 2008 et les premiers résultats ne pourront être pris en compte que pour la préparation du PLF 2010 et ne pourront figurer en réalisation que dans le PAP correspondant.

2. L'organisation de la mobilisation des cofinancements

Le rapport souligne le défaut d'organisation et de préparation des postes à l'étranger et des services à l'administration centrale à la levée de fonds. Le ministère des affaires étrangères tient à rappeler que, s'il prend acte des observations de la mission, des mesures ont déjà été prises en ce sens. Le besoin d'information et de formation en matière de levée de fonds et de mécénat est notamment pris en compte lors des séminaires des nouveaux conseillers de coopération et d'action culturelle. Cette thématique sera également abordée cet été lors des journées du réseau et, probablement, à l'occasion de la conférence des Ambassadeurs.

Comme la mission de modernisation, le ministère des affaires étrangères est conscient de la nécessité de renforcer son expertise juridique sur les questions touchant à la mobilisation des cofinancements et signale à cette occasion qu'un poste de chargé de mission sur les questions juridiques vient d'être créé à la DGCID.

Le ministère des affaires étrangères prend acte des autres recommandations du rapport relatives à l'organisation des postes à l'étranger et des services à Paris, mais tient à rappeler que le recrutement d'agents spécialisés, même lorsqu'il s'agit de recrutés locaux, s'inscrit dans un contexte budgétaire très contraint.

3. Le développement d'outils de pilotage budgétaires

Le rapport fait valoir que la mobilisation de cofinancements doit être prise en compte par les outils de pilotage mis en place par la DGCID : programmation, documents-cadre stratégiques dont la mission suggère qu'ils pourraient être étendus à l'ensemble des pays.

Le ministère des affaires étrangères va totalement dans le sens des recommandations de la mission de modernisation. Les éléments relatifs aux cofinancements ont déjà été très largement pris en compte dans l'examen des programmations-pays pour 2007, en s'appuyant sur les données fournies par les postes. Ils ont été un facteur, parmi d'autres, d'aide à la prise de décision concernant la délimitation des enveloppes des postes et des arbitrages entre les diverses priorités. Les données communiquées par les ambassades sur les cofinancements de leurs actions de coopération culturelle scientifique et technique devront faire l'objet d'un travail de méthodologie plus approfondi dans la perspective de la programmation pour 2008. Les fiches correspondantes aux sous- actions des programmes devront notamment distinguer les cofinancements qui relèvent du secteur public, ceux qui relèvent du secteur privé et du mécénat, et pour les deux catégories s'il s'agit d'actions bilatérales ou de recours à des fonds multilatéraux. Ce travail de méthodologie sera intégré à la réflexion qui est menée sur les instruments et les méthodes de programmation des crédits de coopération culturelle scientifique et technique du MAE.

4. La prise en compte des cofinancements dans la politique de communication et d'évaluation de la DGCID

La mission de modernisation rappelle que l'information des entreprises sur le cofinancement de projets doit être relayée sur les sites internet des ambassades et qu'en parallèle, l'intervention de la coopération française sur des opérations cofinancées appelle un effort particulier de communication pour garantir sa visibilité.

La Direction de la communication et de l'information (DCI) est précisément en charge de la coordination de la politique de mise en ligne de l'information produite par tous les services du ministère. Il lui revient en particulier de proposer à chaque ambassade un modèle de fiche (élément d'une base de données dédiée) faisant apparaître les éléments clés des projets (descriptif, moyens financiers dont cofinancements, partenaires, contacts).

Par ailleurs, dans le cadre de la mise en œuvre des décisions du Comité interministériel de la coopération internationale et du développement (CICID) du 19 juin 2006 concernant la stratégie de sensibilisation de l'opinion publique aux enjeux du développement, la Ministre déléguée à la Coopération, au Développement et à la Francophonie a présenté le 17 novembre 2006 le logo « France Coopération ». Logo fédérateur pour toutes les actions de coopération menées par la France dans les pays en développement, il doit devenir le symbole de la présence de notre pays – qu'il s'agisse des actions menées par les pouvoirs publics, les organismes de recherche, les organisations non gouvernementales, les collectivités locales et les opérateurs privés – en matière d'aide française au développement.

Dans le cadre de la charte d'utilisation du logo en cours de validation, il sera systématiquement demandé aux acteurs non étatiques d'apposer le logo sur les supports de communication des actions et projets qu'ils mettent en œuvre sur financement des acteurs publics étatiques.

Enfin, comme le recommande le rapport, les aspects liés au cofinancement sont déjà en compte lors de l'évaluation de la coopération par pays dont une partie est consacrée à la coordination avec les autres bailleurs de fonds et les cofinancements mobilisés. Une telle approche incluant également la satisfaction des partenaires, pourrait être systématisée pour l'évaluation des projets.

Philippe ETIENNE

Communiqué : CAB, SG, DGA, DAF, SMR, CCF, CCG, CRH

RÉPONSE DE LA MISSION

**La réponse du ministère des affaires étrangères n'appelle pas de nouvelles observations
de la mission**

ANNEXES

SOMMAIRE DES ANNEXES

ANNEXE 1 : FICHE DE MISSION

ANNEXE 2 : LISTE DES ENTRETIENS ACCORDÉS A LA MISSION

ANNEXE 3 : LES DISPOSITIFS BRITANNIQUE ET ALLEMAND EN MATIERE DE COFINANCEMENTS

ANNEXE 4 : LISTE DES SIGLES UTILISÉS

ANNEXE 1

FICHE DE MISSION

LE FINANCEMENT DE LA COOPÉRATION ET DE L'AIDE PUBLIQUE AU DÉVELOPPEMENT

Ministère concerné	Affaires étrangères
Programmes concernés	Solidarité envers les pays en développement Rayonnement culturel et scientifique
Contexte de l'audit	<p>La volonté de construire ses actions dans un cadre partenarial pour renforcer leur efficacité et les contraintes financières conduisent à développer le recours au cofinancement qui est à la fois :</p> <ul style="list-style-type: none">- Un levier favorable à l'appropriation des projets par nos partenaires ;- Un critère de pertinence et une garantie de bonne fin des projets ;- une condition <i>sine qua non</i> de la capacité de la France à peser dans les enceintes internationales et multilatérales ;- un instrument de prévisibilité budgétaire.
Objectifs de l'audit	<p>Le périmètre de l'audit concerne :</p> <ul style="list-style-type: none">- la coopération universitaire, scientifique et culturelle des deux programmes ;- l'aide-projet bilatérale (Fonds de solidarité prioritaire, FSP) et les opérations menées en partenariat avec les organisations de solidarité internationale. <p>L'objectif de l'audit est de mettre au point les méthodologies pour améliorer :</p> <ul style="list-style-type: none">- la capacité à utiliser les crédits bilatéraux comme levier de mobilisation de fonds additionnels ;- le pilotage des dépenses et renforcer la visibilité politique des projets financés ;- pour faciliter la prise en compte préalable des cofinancements lors de l'élaboration des lois de finances et des exercices de programmation. <p>Il conviendra pour cela notamment :</p> <ul style="list-style-type: none">- d'établir une typologie des cofinancements selon les partenaires (bilatéraux, multilatéraux ou internationaux, publics ou privés, collectivités locales), actions (au sens de la LOLF) et régions (pays développés, émergents et en développement) concernés ;- d'examiner en particulier le lien entre crédits

bilatéraux et crédits multilatéraux.

Les bénéfices attendus sont :

- l'optimisation des crédits d'aide bilatérale ;
- un pilotage budgétaire orienté vers la performance en matière de cofinancement ;
- une efficacité accrue de la coopération française, notamment à travers l'addition de ressources provenant de nos grands partenaires ;
- une visibilité accrue de l'aide publique bilatérale française et une meilleure complémentarité de cette aide avec les efforts de la communauté internationale.

Composition de l'équipe d'audit ➤ Inspection générale des affaires étrangères
➤ Inspection générale des finances

ANNEXE 2

LISTE DES ENTRETIENS ACCORDÉS A LA MISSION

Ministère des affaires étrangères

Direction générale de la coopération internationale et du développement

- M. Philippe ETIENNE, directeur général de la coopération internationale et du développement, responsable des programmes 185, 209 et 115
- M. Jérôme PASQUIER, directeur général adjoint de la coopération internationale et du développement
- M. Jean-René GEHAN, chargé de mission auprès du directeur général
- M. Max BRUNER, responsable de la cellule contrôle de gestion
- Mme Estelle MAIONE, cellule contrôle de gestion

- Service des moyens et du réseau

- M. Jean-François FITOU, chef du service des moyens et du réseau
- M. Bertrand de HARTINGH, adjoint au chef du service des moyens et du réseau, secrétaire des programmes 115, 185 et 209
- M. Jean-Marc TRANSON, chargé de mission
- Mme Marie-Christine BUTEL, sous-directrice de la programmation et des affaires financières
- M. Claude PECASTAING, adjoint à la sous-directrice de la programmation et des affaires financières

- Direction des politiques du développement

- M. Hervé MAGRO, sous-directeur de la gouvernance démocratique
- Mme Eliette GERME, adjointe au sous-directeur de la gouvernance démocratique
- Mme Laurence PAIS, chef du bureau de l'état de droit et des libertés publiques, sous-direction de la gouvernance démocratique
- M. Jean DUFRICHE, adjoint à la sous-directrice des politiques sectorielles et des objectifs de développement du millénaire
- M. Christian BELLEVENU, chargé de mission, bureau des politiques éducatives, de la formation professionnelle et de l'insertion, sous-direction des politiques sectorielles et des objectifs de développement du millénaire
- Mlle Estelle GODART, chargée de mission (lutte contre la désertification, hydraulique agricole et agriculture de conservation), bureau des politiques environnementales et de la prévention des risques, sous-direction des politiques sectorielles et des objectifs de développement du millénaire
- Mme Marie-Cécile THIRION, chargée de mission (sécurité alimentaire, vulnérabilité), bureau de l'insertion des économies du Sud, mondialisation et développement agricole, sous-direction des politiques sectorielles et des objectifs de développement du millénaire
- M. Jean-Paul GUIHAUME, sous-directeur de la stratégie, des questions européennes et multilatérales

- Direction de la coopération culturelle et du français

- M. Laurent BURIN DES ROZIERS, sous directeur de la coopération culturelle et artistique
- Mme Corinne MENAGE, chef du bureau de la politique artistique et des établissements culturels « rayonnement », sous-direction de la coopération culturelle et artistique
- Mme Sophie LOVY, sous-directrice du français

- Direction de la coopération scientifique et universitaire

- M. Antoine GRASSIN, directeur

- *Mission d'appui à l'action internationale des organisations non gouvernementales*
 - M.Fethi BEN BRAHIM, chef de la mission
 - M. Jean-Pierre FARJON, adjoint au chef de la mission
 - Mme Valérie HUGUENIN, chef du bureau d'appui aux organisations de solidarité internationale et des entreprises
- *Délégation pour l'action extérieure des collectivités locales*
 - M. Antoine JOLY, délégué

Direction générale de l'administration

- M. Jean-François DESMAZIERES, directeur des affaires financières
- M. Emmanuel MILLARD, chef de la mission ministérielle contrôle de gestion

Direction des affaires économiques et financières

- M. Jean-Baptiste MAIN DE BOISSIERE, chef de la mission « entreprises »

Ministère délégué à la coopération, au développement et à la francophonie

- M. Jérôme WALTER, conseiller, cabinet du ministre.

Ministère de l'économie, des finances et de l'industrie

- M. Gilles MENTRE, conseiller diplomatique, cabinet du ministre

Direction générale du trésor et de la politique économique

- M. Ambroise FAYOLLE, chef du service des affaires multilatérales et du développement
- M. Vincent PERRIN, chef du bureau aide au développement et institutions multilatérales de développement, sous-direction affaires financières internationales et développement
- M. Emmanuel AUBERT, adjoint au chef de bureau aide au développement et institutions multilatérales de développement
- Mme Cécile ARCADE, adjointe au chef du bureau coopération monétaire et développement avec les pays ACP

Ministère délégué au budget et à la réforme de l'Etat

- M. Edward ARKWRIGHT, conseiller, cabinet du ministre
- M. Julien SAMSON, conseiller technique, cabinet du ministre

Ministère de la culture et de la communication

- M. Benoît PAUMIER, délégué au développement et aux affaires internationales
- M. Robert FOHR, chef de la mission du mécénat du ministère

Agence française de développement

- M. Jean-Michel DEBRAT, directeur général adjoint

CulturesFrance

- M. Aldo HERLAUT, secrétaire général
- M. Jean-François GUEGANNO, chargé de mission auprès du directeur, chargé du mécénat

Agence française pour les investissements français à l'étranger

- M. Laurent TRUPIN, directeur général

ADMICAL, carrefour du mécénat d'entreprise

- Mme Nathalie SAUVANET, adjointe à la déléguée générale (formations, international, questions juridiques et fiscales)

ANNEXE 3

LES DISPOSITIFS BRITANNIQUE ET ALLEMAND EN MATIÈRE DE COFINANCEMENT

1. Une organisation déconcentrée

Au Royaume-Uni (Department for International Development –DFID- et Foreign and Commonwealth Office -FCO) et en Allemagne (ministère fédéral de la coopération économique et du développement et ministère des affaires étrangères), la recherche de co-financements est à la charge de l'unité de travail responsable du projet, en centrale comme dans le réseau. De ce fait, le nombre d'agents amenés à lever des fonds n'est pas connu.

2. Des services spécialisés en Allemagne

Au niveau central, trois structures relevant du ministère des affaires étrangères allemand interviennent :

- une unité de travail « sponsoring culturel et fondations privées », chargée de conseiller les représentations à l'étranger dans la recherche de financements tiers (émanant d'entreprises et de fondations, essentiellement dans le domaine culturel) et de coordonner la recherche de financements. Elle encourage les échanges entre partenaires publics et privés, y compris par l'organisation de débats et de groupes de travail ;
- une unité de travail chargée de la collaboration avec des fondations dans le domaine universitaire ;
- le bureau du budget compte un chargé du sponsoring, qui traite des questions juridiques liées aux financements tiers.

En revanche, au Royaume-Uni, les équipes du DFID amenées à rechercher des co-financements ne reçoivent pas de soutien administratif spécifique.

3. Une absence de formation spécifique du personnel

En Allemagne, l'unité « sponsoring culturel et fondations privées » compte deux agents, dont un expert venu du privé. Elle ambitionne de procéder à des échanges de personnel avec le secteur privé.

Au Royaume-Uni, le personnel de DFID et du FCO ne reçoit pas de formation spécifique sur les co-financements.

4. Les montants levés ne sont pas connus mais un recensement est prévu

Au Royaume-Uni, le DFID a connaissance des fonds versés par des collectivités locales à des projets à l'étranger et des co-financements d'ONG. Le FCO ne centralise pas d'informations sur les co-financements mais cette question est l'un des chantiers de l'office de la programmation pour 2007.

En Allemagne, le ministère de la coopération économique et du développement a indiqué ne pas avoir les moyens de dénombrer les innombrables projets de co-financement au développement. Toutefois, le rapport sur l'APD allemande publié par le CAD de l'ODCE en 2005 fournit des éléments chiffrés sur les partenariats publics-privés et les co-financements apportés par la Banque du Bund, la KFW. Le ministère des affaires étrangères ne dispose pas non plus de données. Seuls sont disponibles les montants des concours d'entreprises ou de particuliers au ministère (sponsoring), soit 3 M€ pour des manifestations à l'étranger (1,5 M€ pour le jour de l'unité allemande et 0,6 M€ pour des manifestations culturelles). Néanmoins, un recensement systématique de l'importance des co-financements obtenus de tiers est en projet.

5. Des principes généraux en matière de mobilisation de cofinancements

Au Royaume-Uni, la contribution des principaux partenaires aux initiatives britanniques en matière de développement est un indicateur du programme pluriannuel de performance (indicateur « augmentation progressive de l'aide au développement de la part des pays du CAD de l'OCDE »). Au FCO, toutes les demandes de financement sur fonds dédiés doivent indiquer les co-financements disponibles, sans que cela ne constitue la condition de l'obtention du financement.

En Allemagne, il n'existe pas d'objectifs à atteindre en matière de co-financements. Toutefois :

- le choix des projets pour lesquels des financements extérieurs sont recherchés prend en compte leur attractivité pour d'éventuels partenaires ;
- ils doivent s'inscrire dans la stratégie générale de la politique culturelle fédérale à l'étranger et exclure toute influence politique sur l'activité des services ;
- le développement des partenariats public-privé est encouragé, en particulier avec les « fondations de l'économie allemande », dont la 5eme a été créée à Ankara en 2005, afin d'assurer, dans la durée, la coopération entre l'ambassade, le Goethe Institut et les entreprises allemandes présentes sur place ;
- de nombreux projets sont également soutenus par des entreprises et des fondations d'entreprises (Thyssen, Hertie, Henkel, Bosch etc.).

La transparence des opérations de sponsoring en Allemagne

Un règlement du 7 juillet 2003 a défini le cadre des opérations de sponsoring dans lesquelles un particulier ou une entreprise soutient une activité administrative par des prestations monétaires, matérielles ou de services, dans le but d'en retirer des contreparties publicitaires ou de notoriété.

Il rappelle que les missions publiques ne peuvent être financées que par l'impôt ; le sponsoring joue un rôle de complément, apprécié de façon restrictive, exclu dans les prérogatives de puissance publique. Toute influence ou apparente influence sur l'administration est exclue.

Les concours reçus sont publiés dans un rapport biennal, dont le premier a été diffusé le 28 décembre 2005 par le ministère fédéral de l'intérieur.

ANNEXE 4

LISTE DES SIGLES UTILISÉS

AE	: Autorisation d'engagement
AFAA	: Association française d'action artistique
AFD	: Agence française du développement
AFII	: Agence française pour les investissements français à l'étranger
CAD	: Comité d'aide au développement
CD/FSP	: Crédits déconcentrés du fonds social de développement financés sur les crédits FSP
CIAP	: Comité interministériel d'audit des programmes
CP	: Crédit de paiement
DAECL	: Délégation pour l'action extérieure des collectivités locales
DAEF	: Direction des affaires économiques et financières
DFID	: Department for International Development
DNO	: Directive nationale d'orientation
DGCID	: Direction générale de la coopération internationale et du développement
EAF	: Établissement à autonomie financière
ETP	: Équivalent temps plein
FCO	: Foreign and Commonwealth Office
FSP	: Fonds de solidarité prioritaire
GAVI	: Global Alliance For Vaccines and Immunization
IFRE	: Institut français de recherche à l'étranger
LOLF	: Loi organique relative aux lois de finances
MAAIONG	: Mission d'appui à l'action internationale des organisations non gouvernementales
OCDE	: Organisation de coopération et de développement économiques
ONG	: Organisation non gouvernementale
PAP	: Projet annuel de performance
PLF	: Projet de loi de finances
SCAC	: Service de coopération et d'action culturelle