

N° 503

# SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2019-2020

---

---

Enregistré à la Présidence du Sénat le 10 juin 2020

## RAPPORT D'INFORMATION

FAIT

*au nom de la commission des finances (1) sur l'enquête de la Cour des comptes  
sur le **pilotage stratégique** par le ministère de l'Europe  
et des affaires étrangères des opérateurs de l'**action extérieure**  
de l'État et sa déclinaison au niveau des **postes diplomatiques**,*

Par MM. Vincent DELAHAYE et Rémi FÉRAUD,

Sénateurs

---

(1) Cette commission est composée de : M. Vincent Éblé, *président* ; M. Albéric de Montgolfier, *rapporteur général* ; MM. Éric Bocquet, Emmanuel Capus, Yvon Collin, Bernard Delcros, Philippe Dominati, Charles Guené, Jean-François Husson, Mme Christine Lavarde, MM. Georges Patient, Claude Raynal, *vice-présidents* ; M. Thierry Carcenac, Mme Nathalie Goulet, MM. Alain Joyandet, Marc Laménie, *secrétaires* ; MM. Philippe Adnot, Julien Bargeton, Jérôme Bascher, Arnaud Bazin, Jean Bizet, Yannick Botrel, Michel Canevet, Vincent Capo-Canellas, Philippe Dallier, Vincent Delahaye, Mme Frédérique Espagnac, MM. Rémi Féraud, Jean-Marc Gabouty, Jacques Genest, Alain Houpert, Éric Jeansannetas, Patrice Joly, Roger Karoutchi, Bernard Lalande, Nuihau Laurey, Antoine Lefèvre, Dominique de Legge, Gérard Longuet, Victorin Lurel, Sébastien Meurant, Claude Nougéin, Didier Rambaud, Jean-François Rapin, Jean-Claude Requier, Pascal Savoldelli, Mmes Sophie Taillé-Polian, Sylvie Vermeillet, M. Jean Pierre Vogel.



## SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
<b>LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DES RAPPORTEURS SPÉCIAUX.....</b>	<b>5</b>
1. <i>Un pilotage stratégique du ministère de l'Europe et des affaires étrangères dont la nature et le niveau varient en fonction des opérateurs .....</i>	<i>5</i>
2. <i>Une administration centrale à renforcer et revaloriser .....</i>	<i>6</i>
3. <i>Un renforcement souhaitable de la coordination entre opérateurs .....</i>	<i>7</i>
4. <i>Une tutelle à réaffirmer sur l'Agence française de développement (AFD).....</i>	<i>7</i>
 <b>TRAVAUX DE LA COMMISSION : AUDITION POUR SUITE À DONNER .....</b>	 <b>9</b>
 <b>ANNEXE : COMMUNICATION DE LA COUR DES COMPTES À LA COMMISSION DES FINANCES .....</b>	 <b>27</b>



## LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DES RAPPORTEURS SPÉCIAUX

### **1. Un pilotage stratégique du ministère de l'Europe et des affaires étrangères dont la nature et le niveau varient en fonction des opérateurs**

L'action extérieure relève d'un grand nombre d'organismes.

Quatre opérateurs sont financés sur le programme budgétaire 185 « Diplomatie culturelle et d'influence », rattaché à la mission « Action extérieure de l'État » : l'Agence pour l'enseignement français à l'étranger (AEFE), Atout France, l'Institut français et Campus France.

Business France, l'Institut de recherche pour le développement (IRD) et le Centre international de recherche agricole pour le développement (CIRAD) sont également des opérateurs qui œuvrent pour l'action extérieure de la France.

Enfin, le MEAE participe étroitement à la gouvernance d'acteurs qui ne sont pas des opérateurs au sens de la loi organique relative aux lois de finances : l'Agence française de développement (AFD), France Médias Monde (FMM), Expertise France et France Volontaires.

**Or la nature et le niveau du pilotage stratégique exercés par le ministère de l'Europe et des affaires étrangères (MEAE) varient considérablement selon le statut et l'histoire de chacun de ces acteurs.**

**Localement, le réseau des opérateurs est coordonné par l'ambassadeur, qui réunit un comité des opérateurs. La Cour des comptes indique que ce comité est considéré globalement comme un instrument utile** mais qu'il ne semble pas s'être imposé. Les rapporteurs spéciaux avaient déjà souligné, dans leur rapport d'information consacré à la masse salariale du ministère de l'Europe et des affaires étrangères<sup>1</sup>, que l'ambassadeur jouait un rôle charnière et que ses responsabilités de gestionnaire devaient être renforcées. **Ils voient dans le constat réalisé par la Cour une confirmation des observations qu'ils avaient formulées.**

**Dans son rapport, la Cour souligne que la coordination est particulièrement délicate en matière culturelle.** Elle indique que le ministère semble favorable à une clarification de l'action de l'Institut français à l'occasion d'une révision des textes législatifs et réglementaires le concernant et à une réforme de l'identification du réseau des instituts français à l'étranger en leur attribuant une appellation fortement symbolique, à l'instar des réseaux Cervantès espagnol, Confucius chinois ou

---

<sup>1</sup> Rapport d'information n°729, « La masse salariale du ministère de l'Europe et des Affaires étrangères », septembre 2019.

Goethe allemand. **Les rapporteurs spéciaux sont convaincus de la nécessité de renforcer le réseau culturel français à l'étranger, qui doit être d'autant plus soutenu qu'il a beaucoup souffert de la crise du Covid-19.**

## **2. Une administration centrale à renforcer et revaloriser**

La direction générale de la mondialisation (DGM) est chargée de la tutelle des 12 opérateurs. Elle s'appuie sur ses directions sectorielles et sur sa délégation des programmes et des opérateurs (DPO), responsable des activités de coordination transversale et de pilotage administratif et financier. Celle-ci assure en principe le secrétariat du comité ministériel des opérateurs, censé réunir l'ensemble des opérateurs et partenaires qui contribuent à l'action extérieure de la France. **Toutefois, il semble que le comité ministériel ne s'est réuni qu'à deux reprises, la dernière fois en octobre 2016.**

Ce constat témoigne de l'insuffisance de moyens de l'administration centrale pour exercer cette tutelle et peser sur les décisions des opérateurs. **L'exercice de la tutelle administrative et stratégique implique en effet le déploiement de ressources humaines cohérentes et suffisantes, plus stables en administration centrale.**

**Les rapporteurs spéciaux ont fait des observations dans leur rapport d'information précité** qu'ils retrouvent dans cette enquête de la Cour des comptes. **Ils avaient notamment souligné la nécessité de revaloriser le travail fait par les agents d'administration centrale** et montré que l'écart de rémunérations entre l'administration centrale et l'étranger s'était creusé durant les dix dernières années et que la France, à l'inverse de l'Allemagne, n'avait pas fait le choix d'augmenter les moyens alloués à son administration centrale. **Or la Cour des comptes souligne bien le sujet de l'attractivité des postes en administration centrale.** Elle indique que le manque d'attractivité, l'instabilité des postes, voire les départs réguliers de contractuels de l'administration centrale vers les opérateurs sous tutelle posent de nombreux problèmes. Elle précise également que la majorité des effectifs de la direction générale de la mondialisation (DGM) est désormais constituée de détenteurs de contrats à durée déterminée (CDD). **Pour répondre à ces difficultés, elle propose que soit menée une réflexion sur la nature des postes pouvant être confiés à des contractuels et sur le renforcement du nombre de titulaires au sein de la DGM pour revaloriser la fonction de tutelle, auquel les rapporteurs spéciaux souscrivent.**

### **3. Un renforcement souhaitable de la coordination entre opérateurs**

**Enfin, la Cour constate que l'exercice de la co-tutelle sur certains opérateurs n'est pas concerté.** Elle souligne que la capacité d'orientation stratégique semble rester largement dans la main du ministère financeur à titre principal, alors même qu'un certain nombre de décisions, sectorielles ou géographiques en particulier, devraient être prises en commun.

Elle souligne qu'au sein même du réseau, il faut parvenir à concilier la logique d'autonomie des ambassadeurs et des chefs de poste avec la nécessité de disposer d'établissements agissant comme des têtes de réseaux. Ce constat fait écho aux observations que les rapporteurs spéciaux avaient faites, dans leur rapport d'information précité, sur la difficulté de concilier les directives ministérielles, l'autonomie des chefs de poste et la logique sectorielle poursuivie par chacun des établissements.

**Enfin, c'est également entre opérateurs qu'il faut rechercher plus d'échanges.** La Cour des comptes souligne le besoin de cohérence accrue, entre départements ministériels (avec la culture, l'éducation nationale, l'enseignement supérieur), mais aussi entre opérateurs, ainsi que la nécessité d'opérer des arbitrages structurants, portant sur la nature et les objectifs stratégiques de l'action menée dans ces différents secteurs. **De nombreux chantiers semblent à ce titre devoir être menés** : la réflexion sur la place de l'Institut français dans le dispositif culturel ; les objectifs de croissance forte et rapide des effectifs scolarisés assignés à l'AEFE, dans le contexte de crise actuelle qui la touche fortement, ainsi que le renforcement de la gouvernance des acteurs de la coopération universitaire. **Les rapporteurs spéciaux reviendront d'ailleurs plus précisément sur ce dernier sujet, et en particulier sur les modalités d'octroi et de suivi des bourses universitaires.**

### **4. Une tutelle à réaffirmer sur l'Agence française de développement (AFD)**

Dans le cadre des orientations fixées par le comité interministériel de la coopération internationale et du développement (CICID), l'Agence française de développement (AFD) tend à devenir l'acteur central de la politique de développement et sa force d'initiative principale. L'élargissement successif de ses sphères de compétence lui confère en effet un rôle majeur de conception dans ce domaine, à la fois comme financeur et comme pilote stratégique.

Face à cet acteur, le rôle d'orientation stratégique des tutelles ministérielles s'affirme désormais plus difficilement.

**Aussi la Cour des comptes estime-t-elle que le ministère de l'Europe et des affaires étrangères doit profiter de la définition des prochaines orientations stratégiques dans le contrat d'objectifs et de moyens 2020-2022 et de la refonte de la convention-cadre entre l'État et l'AFD pour renforcer sa capacité d'orientation stratégique de l'Agence. Les rapporteurs spéciaux partagent cette recommandation.**



## TRAVAUX DE LA COMMISSION : AUDITION POUR SUITE À DONNER

Réunie le mercredi 10 juin 2020, sous la présidence de M. Vincent Éblé, président, la commission a procédé à l'audition pour suite à donner à l'enquête de la Cour des comptes, transmise en application de l'article 58-2° de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF), sur le pilotage stratégique par le ministère de l'Europe et des affaires étrangères des opérateurs de l'action extérieure de l'État et sa déclinaison au niveau des postes diplomatiques.

**M. Vincent Éblé, président.** – Nous allons procéder à une audition pour suite à donner à l'enquête de la Cour des comptes, réalisée à la demande de la commission des finances en application de l'article 58-2° de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF), sur le pilotage stratégique par le ministère de l'Europe et des affaires étrangères (MEAE) des opérateurs de l'action extérieure de l'État. Beau sujet, que nous aurions eu du mal à mener par nos propres forces, quels que soient la qualité et l'investissement des administrateurs de la commission, et pour lequel l'aide de la Cour des comptes a été précieuse.

Nous abordons régulièrement, au sein de cette commission, la situation de ces opérateurs, qu'ils relèvent de l'aide au développement, de la sphère culturelle, audiovisuelle, économique ou encore touristique. Nous abordons plus rarement, en revanche, ce qui les lie : la tutelle ou cotutelle du MEAE. Or la réforme des réseaux de l'État à l'étranger, débutée en 2018, rend d'autant plus nécessaire cette approche commune.

C'est pourquoi notre commission a souhaité demander à la Cour des comptes d'analyser le pilotage, par le MEAE, de l'ensemble des opérateurs extérieurs sur lesquels il a, même partiellement, un rôle de tutelle.

Nous recevons Gilles Andréani, président de la quatrième chambre de la Cour des comptes, qui nous présentera les principales conclusions des travaux menés.

Pour nous éclairer sur le sujet, est également présent aujourd'hui Michel Miraillet, directeur général de la mondialisation, de la culture, de l'enseignement et du développement international au ministère de l'Europe et des affaires étrangères.

Par ailleurs, nous avons invité pour cette audition les rapporteurs pour avis des programmes « Action de la France en Europe et dans le monde », « Français à l'étranger et affaires consulaires » et « Diplomatie culturelle et d'influence » de la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées et le rapporteur pour avis de la mission « Action extérieure de l'État » de la commission de la culture, de l'éducation et de la communication. Il s'agit de nos collègues Ladislav Poniatski,

Bernard Cazeau, Robert Del Picchia, André Vallini, Jean-Pierre Grand, Rachid Temal et Claude Kern.

Après avoir entendu le président Andréani, Vincent Delahaye et Rémi Féraud, rapporteurs spéciaux, présenteront les principaux enseignements qu'ils tirent de cette enquête. Ils poseront également leurs premières questions aux différentes personnes entendues ce matin.

À l'issue de nos débats, je demanderai aux membres de la commission des finances leur accord pour publier l'enquête remise par la Cour des comptes.

Je vous rappelle que notre réunion est ouverte à la presse et retransmise sur le site internet du Sénat et qu'un certain nombre de nos collègues la suivent en téléconférence et pourront intervenir dans le débat qui s'ouvrira.

Je laisse la parole au président Gilles Andréani, pour qu'il nous présente les principales conclusions de l'enquête réalisée par la Cour des comptes.

**M. Gilles Andréani, président de la quatrième chambre de la Cour des comptes.** - C'est un plaisir et un honneur pour moi d'être aujourd'hui devant votre commission pour cette audition, initialement prévue début mars. Sont présents ici avec moi Dominique Antoine, conseiller maître, et Laurence Haguet, vérificatrice. Les deux piliers de l'enquête, Adeline Baldacchino et Claude Lion, conseillers référendaires, suivent la réunion en téléconférence.

Je vous remercie de nous avoir donné ce sujet à traiter, qui nous a permis de faire un inventaire des relations du MEAE avec 12 entités, dont toutes ne sont pas des opérateurs au sens de la LOLF. Nous avons défini ce périmètre à la suite d'échanges avec les rapporteurs spéciaux, et une lettre du Premier président du 29 mars 2019 a précisé le champ de l'enquête.

Je le rappelle, 4 opérateurs relèvent directement du programme 185 « Action extérieure de l'État » : l'Agence pour l'enseignement français à l'étranger (AEFE), l'Institut français, Campus France et Atout France. Le ministère participe, conjointement avec d'autres ministères, à la gouvernance des 8 autres entités : l'Agence française de développement (AFD), en cotutelle avec les finances et les outre-mer, Business France et Expertise France en cotutelle avec les finances, France Volontaires, en association avec l'agriculture et l'éducation nationale, le Centre de coopération internationale en recherche agronomique pour le développement (Cirad) et l'Institut de recherche pour le développement (IRD) en cotutelle avec l'enseignement supérieur, et enfin Canal France International et France Médias Monde en cotutelle avec la culture.

Nous avons étudié le sujet au travers de deux prismes : comment est organisé le ministère pour dialoguer et travailler avec ces « opérateurs » au sens large, y compris ceux qui ne sont pas formellement des opérateurs ? Les fils qui relient ces opérateurs au MEAE convergent vers la direction générale de la mondialisation (DGM), dont le directeur est ici présent. Les trois champs d'intervention sont la culture, le développement et l'action économique extérieure.

Nous avons laissé de côté, en accord avec les rapporteurs spéciaux, les modalités techniques d'exercice de la tutelle, pour nous concentrer sur la fonction d'orientation stratégique du ministère et l'articulation des missions des opérateurs avec l'action extérieure de la France. Nous avons examiné si les priorités de ces derniers étaient bien en adéquation avec les priorités politiques et géographiques du ministère, si les objectifs stratégiques définis par le MEAE étaient convenablement reflétés dans les conventions d'objectifs et de moyens ou de performance des opérateurs et quelle était la qualité du suivi de ces orientations par le ministère. Un volet particulier a été réservé à la coordination locale par les postes au sein des ambassades.

En ce qui concerne la méthodologie, nous avons fort heureusement contrôlé récemment certains de ces opérateurs : l'AEFE, l'AFD, ainsi que la DGM elle-même. Par conséquent, nous avons déjà des informations. Nous avons procédé à des enquêtes sur pièces, mais également sur place, dans deux postes diplomatiques. Nous en avons tiré des constats transversaux et des observations propres à chacun des opérateurs.

Les constats transversaux se déclinent en trois séries d'observations.

D'abord, nous avons dressé un inventaire des différents outils qui servent au pilotage stratégique des opérateurs, sur la base des directives de 2010 et 2015 du Premier ministre. Ils comprennent des conventions d'objectifs et de moyens, des lettres de missions et d'objectifs, des évaluations, etc. On constate une tension entre l'utilisation parfois minutieuse de ces instruments, qui tend à obérer la liberté de gestion des opérateurs, et la capacité d'influence au fond du MEAE, qui n'est pas toujours aussi exacte et articulée avec ses objectifs généraux qu'on pourrait le souhaiter. Aux instruments prévus par les circulaires du Premier ministre s'ajoutent des documents d'orientation, des stratégies sectorielles, des rapports, des discours de politique étrangère – en la matière, le rôle du Président de la République s'exerce parfois par ce biais –, et de simples courriers. Bref, un ensemble de documents qui nous paraissent devoir être rationalisés et faire l'objet d'une formalisation plus synthétique et régulière. Certains des documents les plus formels, comme les conventions d'objectifs et de moyens, tardent à être conclus dans les délais prescrits.

À la suite de l'instruction du Premier ministre en 2015, le ministère a lancé un plan d'action de renforcement de la tutelle comprenant la mise en place d'un comité des opérateurs, qui ne s'est réuni qu'une fois en octobre 2016. Il faut relancer cet effort.

Ensuite, nous avons constaté que les choses se passaient mieux au niveau local, pour ce que nous en avons vu dans les deux postes visités et au travers des nombreux contacts que nous avons eus avec les chefs de poste et l'ensemble des directions des opérateurs. Les ambassadeurs ont des instruments juridiques, des moyens d'action, des documents sur lesquels ils peuvent s'appuyer pour coordonner l'action de leurs opérateurs.

Le ministère doit avoir des instruments propres qui puissent être articulés avec ceux des opérateurs. Dans le champ du développement, nous avons relevé, avec un peu d'alarme, la difficulté - due à la baisse des crédits - à mobiliser les fonds de solidarité pour les projets innovants (FSPI) et les crédits d'intervention des services de coopération et d'action culturelle (SCAC).

Enfin, le troisième constat touche à l'interministérialité. En cas de tutelle conjointe des ministères concernés, les feuilles de route gagneraient à être davantage articulées.

Je veux évoquer les ressources humaines de la DGM : elles ne nous paraissent pas à la hauteur des objectifs qui lui sont assignés, spécialement dans le champ de la tutelle. La majorité des 380 emplois de la DGM sont en CDD, ce qui pose un problème de fuite d'un certain nombre d'agents chargés de la tutelle vers les opérateurs, dont certains offrent des positions beaucoup plus attractives. Parmi nos recommandations générales, nous proposons d'accentuer le professionnalisme des fonctions liées à l'exercice de la tutelle, de veiller aux problèmes de déontologie, de définir des orientations sectorielles dans des documents de politique publique de référence et de revenir au plan d'action de 2015 sur la tutelle des opérateurs.

Nous avons ensuite dressé des constats concernant chacun des opérateurs, lesquels ont été regroupés en trois secteurs correspondant aux strates successives de compétences du ministère.

La première strate est celle de l'action culturelle et de l'enseignement à l'étranger : la deuxième, la coopération depuis la fusion avec le ministère de la coopération en 1998 ; et la troisième résulte de la dévolution en 2012 de responsabilités accrues au ministère dans le champ de l'action économique extérieure.

Je n'énumérerai pas toutes les recommandations relatives à ces 12 opérateurs, mais me permettrai d'attirer l'attention de votre commission sur les organismes pour lesquels la situation est plus sensible.

Dans le champ de l'action culturelle, nous observons que depuis qu'a été interrompue l'expérimentation du rapprochement des instituts français avec l'Institut de Paris, le champ d'activité de ce dernier est en décalage avec les dispositions du décret de 2010 le régissant. Tous les instruments d'orientation ne sont pas utilisés, notamment le comité d'orientation stratégique, qui ne se réunit plus. Une redéfinition du rôle de l'Institut français doit être opérée.

S'agissant de l'AEFE, un objectif très important lui a été assigné par le Président de la République : le doublement des élèves scolarisés d'ici à 2030. Aussi faut-il d'urgence renouveler le contrat d'objectifs et de moyens de l'agence.

En ce qui concerne l'audiovisuel extérieur, le transfert de la tutelle au ministère de la culture laisse ce secteur quelque peu en déshérence du point de vue des orientations stratégiques. L'aspect international a toujours été un volet secondaire de l'action audiovisuelle extérieure suivie par la direction générale des médias et des industries culturelles (DGMIC) du ministère de la culture. Le ministère des affaires étrangères, qui ne contribue plus financièrement à ce secteur, a été remplacé dans ses fonctions par une administration dont la priorité n'est pas l'audiovisuel extérieur. Cela pose des difficultés d'articulation avec les priorités de l'action internationale de la France.

Le deuxième secteur est celui de l'aide au développement. Au-delà des orientations fixées au niveau politique par le Comité interministériel de la coordination internationale et du développement (Cicid), l'AFD tend à devenir non seulement l'acteur central de cette politique, mais aussi sa force d'initiative principale. Le rôle d'orientation stratégique des deux tutelles ministérielles s'affirme plus difficilement. Celles-ci ont essayé soit de revitaliser des instruments anciens, comme le comité d'orientation stratégique, soit d'en créer de nouveaux, comme la réunion régulière entre le directeur général de l'AFD, le directeur du trésor et celui de la mondialisation. Ces outils ne sont aujourd'hui ni articulés entre eux ni suffisamment effectifs. Tout en respectant la qualité et l'autonomie de gestion nécessaire de l'agence, une attention particulière doit être portée sur l'activité « dons », financée sur des crédits budgétaires relevant des deux ministères. Deux documents sont en cours de discussion : le contrat d'objectifs et de moyens 2020-2022 et la refonte de la convention-cadre entre l'État et l'AFD. Ces échéances doivent être l'occasion de renforcer la capacité d'orientation stratégique du ministère. La présence au conseil d'administration ne garantit pas à elle seule la capacité d'orientation du ministère vis-à-vis de l'agence.

Dans le champ économique, le MEAE assure depuis 2012 la cotutelle des opérateurs des secteurs du commerce extérieur - Business France - et du tourisme - Atout France.

S'agissant de Business France, la situation est satisfaisante dans un contexte de repli des moyens et du réseau à l'étranger de cette agence, avec la fermeture de 15 implantations. La refonte de son programme de travail se passe bien et l'exercice conjoint de la tutelle nous a semblé avoir trouvé son équilibre.

Atout France est un groupement d'intérêt économique de moindre importance vis-à-vis duquel, peut-être en raison des compétences multiples de cet organisme, les orientations stratégiques des tutelles apparaissent moins claires. C'est au travers d'un projet de rapprochement des réseaux, surtout dicté par des impératifs budgétaires, que s'exerce aujourd'hui le travail de tutelle stratégique.

À ce sujet, et cette remarque vaut également pour Business France, il faut certainement articuler les décisions de réduction des réseaux prises dans le cadre d'Action publique 2022 et le recentrage de leurs dispositifs auquel devaient procéder ces deux organismes.

En conclusion, le MEAE a des marges de progrès pour opérer un pilotage véritablement stratégique d'une galaxie d'organismes très différents vis-à-vis desquels il n'existe pas de prescription unique. C'est pourquoi 10 de nos 15 recommandations sont particulières à certains organismes et 5 seulement sont de portée générale. Il faut trouver un équilibre entre la nécessaire autonomie de gestion des opérateurs et le pouvoir d'orientation et de contrôle du ministère. Cette difficulté n'est pas propre au MEAE : dans le système public, certains opérateurs s'estiment, peut-être un peu trop vite, émancipés de la tutelle de leur ministère de rattachement, tandis que d'autres continuent à être regardés comme ce qu'ils étaient dans le passé, c'est-à-dire des services extérieurs, voire des démembrements, des ministères.

Le modèle d'agence à la française, qui était l'un des objectifs de la LOLF, n'a pas encore trouvé son point d'équilibre. Avec ce rapport, nous espérons aider le MEAE à y parvenir.

**M. Vincent Delahaye, rapporteur spécial de la mission « Action extérieure de l'État ».** – Je remercie la Cour des comptes pour ce travail qui fait suite à notre demande. Dans le rapport relatif au réseau de l'enseignement français à l'étranger que nous avons fait avec Rémi Féraud, nous avons souligné la complexité du pilotage de l'AEFE par le MEAE.

Vous avez dit en conclusion, monsieur le président Andréani, qu'il y a quelques marges de progrès ; pour ma part, je pense qu'il y en a beaucoup ! Votre premier constat de nature transversale m'interroge : il s'agit de mettre en œuvre le plan d'action de 2015 sur le renforcement du pilotage des opérateurs, mais nous sommes en 2020 ! Les progrès sont d'autant plus nécessaires que des instructions ont été données pour mutualiser des fonctions support et réduire la masse salariale, ce qui nécessite forcément de s'appuyer sur des orientations stratégiques. Nous aurons sans doute

l'occasion de travailler sur le réseau des ambassades et la représentation française à l'étranger, mais, là aussi, nous pensons qu'il faut une orientation claire, stratégique, qui entraîne des conséquences sur les effectifs et l'organisation. Sinon, on reste dans le cadre d'une structure qui tient compte de l'existant et de l'historique.

Avec Rémi Féraud, nous avons noté l'absence de critères objectifs dans l'allocation des financements et subventions de l'AEFE, qui se traduisait par « une hétérogénéité dans l'accomplissement de la mission de service public et une gouvernance de la politique d'influence sans axes stratégiques affirmés de la part du MEAE ». Il nous semblait que c'était « une carence majeure dans le pilotage budgétaire opérationnel de l'agence qui gagnerait à recevoir des orientations politiques mieux définies pour accompagner son développement ».

L'enquête réalisée par la Cour des comptes permet d'étoffer ce constat en étendant cette analyse à l'ensemble des opérateurs de l'action extérieure de l'État. Elle ne se limite pas aux 4 opérateurs de la mission « Action extérieure de l'État », mais porte sur un périmètre plus large. Elle intéressera nombre de nos collègues, rapporteurs spéciaux de missions dont dépendent certains opérateurs comme l'AFD, les opérateurs de l'audiovisuel extérieur, Expertise France ou encore le Cirad et l'IRD.

Nous nous concentrerons sur les constats transversaux faits par la Cour et sur les observations relatives aux quatre opérateurs relevant de la mission « Action extérieure de l'État ».

Premier constat, l'action extérieure relève aujourd'hui d'un grand nombre d'organismes. Les quatre qui sont financés par le programme 185 « Diplomatie culturelle et d'influence » sont l'AEFE, Atout France, l'Institut français et Campus France. Les autres opérateurs sont Business France, l'IRD, le Cirad, l'AFD, France Médias Monde, Expertise France et France Volontaires. Le pilotage stratégique varie considérablement selon les cas. La Cour des comptes indique que le comité local des opérateurs est un instrument utile, mais qui ne s'est pas imposé partout. Elle souligne que la coordination est particulièrement délicate en matière culturelle. Après l'échec de l'expérimentation de 2013 tendant à rassembler tous les instituts français sous l'autorité commune de l'Institut français à Paris, la lisibilité globale du dispositif à l'étranger ne s'est pas améliorée. Le ministère semble favorable à une clarification de l'action de l'Institut français à l'occasion d'une révision des textes législatifs et réglementaires le concernant et à une réforme de l'identification du réseau des instituts français à l'étranger, en leur attribuant une appellation fortement symbolique, à l'instar des réseaux Cervantès espagnol, Confucius chinois ou Goethe allemand.

Monsieur le directeur général, pouvez-vous nous en dire plus sur les réformes que vous envisagez concernant le réseau culturel à l'étranger et l'Institut français ?

**M. Rémi Féraud, rapporteur spécial de la mission « Action extérieure de l'État ».** –Je remercie à mon tour la Cour pour les travaux qu'elle nous a remis, lesquels rejoignent un certain nombre d'observations que nous avons faites avec Vincent Delahaye.

La Cour constate que l'exercice de la cotutelle sur certains opérateurs est imparfait et que l'orientation stratégique reste largement dans la main du ministère financeur à titre principal, alors qu'un certain nombre de décisions devraient être prises en commun.

Elle indique qu'au sein du réseau, il faut parvenir à concilier la logique d'autonomie des ambassadeurs et des chefs de poste avec la nécessité de disposer d'établissements agissant comme des têtes de réseaux.

Enfin, c'est également entre opérateurs qu'il faut rechercher davantage d'échanges. La Cour souligne le besoin de cohérence accrue, entre départements ministériels – avec la culture, l'éducation nationale, l'enseignement supérieur –, mais aussi entre opérateurs, ainsi que la nécessité d'opérer des arbitrages stratégiques. De nombreux chantiers sont devant nous : la place de l'Institut français dans le dispositif culturel ; les objectifs de croissance des effectifs scolarisés assignés à l'AEFE, dans le contexte de crise que nous connaissons actuellement ; le renforcement de la gouvernance des acteurs de la coopération universitaire. Nous travaillerons d'ailleurs à l'avenir sur les modalités d'octroi et de suivi des bourses universitaires.

Deuxième constat, la DGM est chargée de la tutelle des 12 opérateurs, et s'appuie sur ses directions sectorielles et sur sa délégation des programmes et des opérateurs (DPO), responsable des activités de coordination transversale et de pilotage administratif et financier. Celle-ci assure le secrétariat du comité ministériel des opérateurs, censé réunir l'ensemble des opérateurs et partenaires qui contribuent à l'action extérieure de la France. Toutefois, le comité ministériel ne s'est réuni qu'à deux reprises, la dernière fois il y a bientôt quatre ans.

Monsieur le directeur général, pour quelles raisons ce comité s'est-il peu réuni et comment le pilotage des opérateurs par le MEAE a-t-il lieu en dehors de ce comité ? Comment s'assurer que les opérateurs ne mènent pas d'actions incohérentes, moins lisibles ou peu efficaces ? Cet enjeu est important dans un contexte budgétaire qui est encore davantage contraint par la crise que nous connaissons.

Dernier constat, celui que la Cour fait sur les ressources humaines. Nous nous sommes penchés l'année dernière, avec Vincent Delahaye, sur la masse salariale du MEAE. Nous avons souligné la nécessité de revaloriser le travail fait par les agents d'administration centrale. L'écart de rémunérations entre l'administration centrale et l'étranger s'est creusé ces dernières années.



La Cour aborde non pas la question des rémunérations, mais celle de l'attractivité des postes en administration centrale. L'instabilité des postes et les départs réguliers de contractuels de l'administration centrale vers les opérateurs sous tutelle posent problème. Pour répondre à ces difficultés, elle propose que soit menée une réflexion sur la nature des postes pouvant être confiés à des contractuels et sur le renforcement du nombre de titulaires au sein de la DGM.

J'aimerais entendre M. Miraillet sur ce sujet. Comment revaloriser les métiers de tutelle ? Comment renforcer la capacité d'expertise de la DGM en la matière afin que le modèle d'agence à la française puisse trouver son point d'équilibre ?

**M. Michel Miraillet, directeur général de la mondialisation, de la culture, de l'enseignement et du développement international au ministère de l'Europe et des affaires étrangères.** – Je veux d'abord me féliciter de la qualité du rapport de la Cour des comptes. Le sujet est complexe à aborder tant le paysage est éclaté, les structures hétérogènes et les surfaces des différents opérateurs diverses. Vous avez peut-être pu le constater dans les réponses envoyées par le secrétaire général du Quai d'Orsay à la Cour des comptes, nous sommes assez en ligne avec les jugements qui ont été portés sur notre activité.

Je voudrais d'abord aborder les questions relatives aux ressources humaines, qui ne sont pas une petite chose. Ce n'est pas parce que nous avons recruté des contractuels que nous n'avons pas l'expertise, loin de là ! Je vois autour de moi des équipes extrêmement engagées, mais le rapport de la Cour des comptes met le doigt sur ce qui fait mal... Nous demandons à des agents recrutés sur des CDD qui touchent 2 500 euros par mois de travailler 12 heures par jour pour surveiller l'exercice de la tutelle et l'engagement d'un milliard d'euros dans des projets, par exemple d'aide aux systèmes de santé en Afrique. En face, nous avons des opérateurs qui peuvent offrir un salaire deux fois supérieur lorsqu'ils repèrent un agent de grande qualité. On peut me rétorquer que je n'ai qu'à les remplacer par des agents titulaires, mais l'AFD propose un salaire 1,5 fois supérieur et offre la possibilité de démissionner. Le niveau des rémunérations en administration centrale des personnels du MEAE pose vraiment problème.

J'ai été sous-directeur des personnels. La mode aujourd'hui, et je pense que c'est absolument fondamental, est de faire tourner nos diplomates dans des postes de mobilité auprès d'opérateurs ou d'autres structures. Mais ils y découvrent qu'ils y sont infiniment mieux payés qu'à l'intérieur même du ministère ! Aujourd'hui, nous nous trouvons dans des situations de grande difficulté. Ainsi, le chef de la délégation des programmes et des opérations de la DGM, qui gère la moitié des crédits du Quai d'Orsay, n'est même pas sur un poste de sous-directeur budgétaire. C'est à la direction du budget qu'il faut vous adresser, car elle a pour le ministère la condescendance de ceux qui n'ont jamais entendu le gargouillis d'un robinet

qui crie parce qu'il n'y a pas d'eau ou le feulement d'une queue de roquette au Tchad ou à Bagdad. Cette paupérisation nous conduit à faire avec des élastiques, et à le faire remarquablement bien. Les trois mois de crise l'ont montré de façon flagrante.

Je ne demande qu'à recruter des titulaires et à créer une filière de gestion : il faut en effet un investissement dans la matière budgétaire qui n'est pas forcément ce à quoi aspire le jeune énarque ou le jeune recruté au travers du concours d'Orient.

Comment garder nos agents de qualité, alors qu'au bout de quatre ans et demi, cinq ans maximum, nous sommes obligés de nous séparer d'eux, parce que nous ne pouvons pas intégrer ces agents ou leur donner un contrat à durée indéterminée. C'est une véritable question pour la commission des finances, et je souhaite que cette situation soit gardée à l'esprit lors de l'examen du projet de loi de finances pour 2021.

S'agissant de la complexité du pilotage de l'AEFE, vous avez porté un jugement un peu sombre sur la gestion d'un réseau totalement hétérogène de plus de 500 établissements scolaires. Il est toujours possible de faire mieux, mais j'ai la prétention de penser que le réseau tient plutôt bien. On peut peut-être reprocher à l'AEFE une trop grande complexité et un manque de précision des services juridiques, mais il ne faut pas oublier que nous avons là l'un de nos plus beaux instruments d'influence. Les réflexions de la Cour des comptes seront naturellement prises en compte. Le Parlement se penchera probablement sur le retour d'expérience de l'action de l'AEFE en période de crise. Tout n'est pas parfait, mais nous sommes arrivés à maintenir dans beaucoup d'endroits un enseignement minimal de qualité. C'est à mettre au crédit des enseignants, des personnels de direction des établissements et des personnels de l'AEFE.

En ce qui concerne le comité des opérateurs, l'idée d'avoir tous les opérateurs autour d'une table peut paraître intéressante sur le papier. En réalité, la plupart d'entre eux n'ont rien à se dire ou à mettre en commun, qu'il s'agisse des mammouths comme l'AFD, qui ne parle qu'à elle-même, ou l'AEFE ou d'opérateurs comme France Volontaires, dont personne ne connaît l'existence et pour lequel des réformes devront intervenir assez rapidement, avant que M. Andréani ne souhaite s'y intéresser de plus près !

Pendant la crise, nous avons créé un rendez-vous bihebdomadaire pendant les deux premiers mois, par téléconférence, avec tous les directeurs d'agences et d'opérateurs afin de faire le point sur différents sujets : distribution de masques, gestion des agents à l'étranger - la politique du ministre, en accord avec le Président de la République, a été de maintenir sur place les agents français à l'étranger -, modalités de confinement. Ces rendez-vous, conduits par le directeur adjoint de cabinet du ministre avec mon adjoint ou moi-même, ont été très opérationnels. Si on nous recommande de continuer ces réunions, nous le ferons, mais reste à trouver

un fil conducteur suffisamment intéressant pour que les équipes dirigeantes, et non pas à l'échelon n-3, se rendent à ce type d'exercice.

Sur l'Institut français, je sais que beaucoup ont la nostalgie, dans cette enceinte, de l'abandon de l'expérimentation, qui faisait de l'Institut à Paris la cellule de commandement de ce qui n'était autre que les services culturels et de coopération des ambassades. Nous y avons mis fin pour une raison très simple : cela ne fonctionnait pas. Les instituts français sont des établissements dotés d'une autonomie financière, ce qui présente des avantages, notamment pour récupérer le mécénat, mais ils sont quelquefois tellement indépendants qu'ils privent le chef de poste d'un véritable moyen d'action. On donne un chèque en début d'année et à la fin de l'année on ne sait pas vraiment comment les choses ont été faites. Quand les personnes en poste s'entendent bien, les choses vont bien ; mais quand il y a des problèmes d'ego, souvent exacerbés à l'étranger, la situation peut devenir catastrophique.

Je suis le seul ambassadeur qui a dissout son institut français - il n'y en a plus au Brésil. Je l'ai fait parce qu'il était devenu une grosse masse, disposant de beaucoup d'argent et menant très peu d'actions. On y vivait bien, on se baladait, on rendait peu compte... Aujourd'hui, nous sommes revenus à une fonction plus napoléonienne : le conseiller culturel et l'ambassadeur tiennent tout. Si vous voulez qu'un institut marche, il faut trouver la bonne personne et qu'elle ait avec le personnel de l'ambassade un rapport quotidien d'échange et de confiance. L'expérimentation a montré que nous n'y étions pas parvenus.

Il existe peut-être d'autres manières de le faire, je vous le concède, mais l'Institut français est d'abord un institut parisien qui a pour but de développer un certain nombre de produits. Sous la direction de Pierre Buhler, des choses très intéressantes ont été faites, notamment en matière de produits numériques.

Nous sommes en train de redéfinir ce que doit être une politique d'influence en s'appuyant sur notre réseau culturel - l'Institut français de Paris jouera tout son rôle -, mais également sur l'AFD, l'AEFE et Campus France.

On peut trouver que l'Institut français n'a pas forcément le rayonnement qu'il devrait avoir. Je vous suis tout à fait dans la nécessité d'avoir une marque. Mais « Institut français », cela fonctionne très bien quand ce n'est ni plus ni moins que la nouvelle appellation du SCAC de l'ambassade.

**M. Jean-Claude Requier.** - Je vous interroge en tant que rapporteur spécial, avec Yvon Collin, de la mission « Aide publique au développement ». Le pilotage de l'action de l'AFD a fait l'objet de débats animés lors de l'examen du projet de loi de finances pour 2020. Dans la continuité de vos travaux de 2019 sur la gouvernance de l'AFD, votre

enquête fait état d'une large autonomie de l'agence vis-à-vis du MEAE. Mais les difficultés du pilotage tiennent aussi à la multiplication des objectifs stratégiques : le contrat d'objectifs et de moyens compte pas moins de 27 indicateurs, et l'action de l'AFD doit également se conformer aux orientations du Cigid. Ces injonctions multiples ne sont-elles pas contradictoires ? Comment rationaliser le cadre d'action de l'agence ?

**M. Roger Karoutchi.** – Le rapport de la Cour des comptes met en évidence, dans les termes très mesurés dont elle a l'habitude, des situations très différentes. Rapporteur spécial de la mission « Médias, livre et industries culturelles », je suis attentif à la situation de l'audiovisuel extérieur qui, à mon avis, fonctionne plutôt bien avec peu de moyens. France Médias Monde est toujours en difficulté malgré mes tentatives de revalorisation de son budget.

Quant à l'AFD, je reste pour le moins sceptique. Lorsque je représentais la France auprès de l'OCDE, j'étais bien en peine d'expliquer au secrétaire général de l'organisation ce que faisait l'agence. L'AFD ne prenait pas la peine de répondre à mes demandes d'information, à tel point que le ministre des affaires étrangères de l'époque, Bernard Kouchner, a dû intervenir pour obtenir un début de commencement d'explication ! C'était il y a un peu plus de dix ans, et les choses ont bien peu évolué depuis – si ce n'est que l'AFD a beaucoup plus de moyens financiers et qu'elle est devenue un État dans l'État. Certains prêts et dons accordés sont stupéfiants. Ainsi, est-il bien utile d'investir dans une centrale à charbon chinoise en 2017 ? Quel est le sens de cet investissement du point de vue du développement ?

La commission des finances a entendu le directeur général de l'AFD, mais n'en a reçu que des explications assez limitées. L'agence a une culture de quasi-indépendance. Le ministre des affaires étrangères lui-même a reconnu dans notre hémicycle, fin 2019, qu'il avait des rapports conflictuels avec l'AFD et que celle-ci devait suivre les instructions du ministère. Comment est-il possible que l'agence continue à se comporter ainsi ? Le ministre s'était engagé devant nous à renforcer le contrôle et à faire en sorte que l'AFD n'agisse que dans le cadre politique défini par l'État. Est-ce bien le cas ?

**Mme Christine Lavarde.** – Le manque d'attractivité de la DGM se traduit par une perte d'expertise : M. Miraillet nous a répondu de manière très lucide sur ce sujet. C'est une critique qui peut être adressée à toutes les administrations : il est beaucoup plus intéressant pour un fonctionnaire d'exercer sa mission dans un organisme extérieur.

**M. Philippe Dallier.** – Je constate, à l'instar de Roger Karoutchi, que les rapports et les auditions se succèdent sans que rien ne bouge. C'est incroyable ! L'État est représenté au conseil d'administration de l'AFD, mais tous les dossiers sont adoptés à l'unanimité, sans qu'il lui soit possible de se

faire une opinion. Les ambassadeurs en poste se sentent dépourvus d'influence sur ces dossiers.

Je me félicite que l'État ait décidé de porter le budget de l'aide publique au développement à 0,55 % du RNB, mais ces fonds vont à une agence qui n'en fait qu'à sa tête. L'aide publique au développement étant un outil d'influence diplomatique, l'État devrait être en mesure de la piloter au plus près. Ce que vous avez fait avec l'Institut français au Brésil devrait servir d'exemple !

Je ne crois plus à la possibilité de reprendre la main dans la configuration actuelle. Faut-il envisager une refonte ?

**M. Marc Laménie.** – Je remercie MM. Miraillet et Andréani. L'enquête porte sur une mission de l'État que nos concitoyens méconnaissent, alors que la place de la France dans le monde est un enjeu fondamental. À l'heure où les cartes du jeu international sont rebattues par la crise sanitaire, beaucoup de questions se posent. Nos collègues qui représentent les Français de l'étranger nous alertent souvent sur les inquiétudes de ceux-ci en matière d'éducation, de culture, de formation et maintenant de santé. Quelles sont vos recommandations sur les moyens d'améliorer l'efficacité de l'aide publique au développement ?

**M. Jérôme Bascher.** – Une cotutelle, c'est un peu comme papa et maman : les grands enfants que sont les directeurs généraux ou présidents d'opérateurs ont très bien appris à créer du désordre en disant à maman « Papa m'a dit », et vice-versa. Je connais bien les opérateurs à l'étranger, y ayant travaillé dans ma jeunesse. Arrêtons de nous mentir : en général, le directeur de l'organisme en question a un contact direct avec le directeur général de la mondialisation et le ministre, ou au moins son directeur de cabinet. Le conseil d'administration gère les affaires courantes mais pas la véritable politique. L'AFD est dans cette situation : nous avons une fausse tutelle et une administration qui n'administre pas. Il faut s'inspirer de votre action au Brésil, monsieur Miraillet, et faire en sorte que les directeurs des organismes rendent compte au directeur d'administration centrale, et pas directement au ministre.

**M. Thierry Carcenac.** – C'est un rapport très intéressant, en particulier ce qui concerne la diplomatie économique incarnée par Business France et Atout France. Action publique 2022 a fixé un objectif de baisse de 10 % de la masse salariale, or je constate que c'est davantage pour ces deux entités. Vous avez noté, dans votre enquête, que Business France avait supprimé beaucoup de postes, avec des transferts vers le privé et des concessions de service public. Mais il faut aussi développer le tourisme, dans le contexte actuel, et travailler sur les exportations. Est-il possible de faire un *benchmarking* avec d'autres États européens ?

**Mme Sylvie Vermeillet.** – Je vous remercie pour ces exposés très édifiants. Y a-t-il trop d'opérateurs ? Certains, comme l'Institut français, nécessitent une révision des objectifs, d'autres comme l'AFD deviennent des États dans l'État. Monsieur Andréani, vous avez évoqué une galaxie d'organismes.

Monsieur Miraillet, je vous remercie pour votre sincérité. En matière de ressources humaines, vous avez déploré le manque de qualité des contrats ; quelle est l'étendue des dégâts, si l'on nous compare avec nos voisins européens ?

**M. Jean-Claude Requier.** – Je vous fais part de la question que souhaitait poser Yvon Collin. Votre enquête souligne que l'autonomie de l'AFD résulte également du cadre institutionnel dans lequel elle inscrit son action. Les nombreuses instances de décision dévitalisent le conseil d'administration : un dialogue de haut niveau a été mis en place sous la forme d'une réunion trimestrielle entre le directeur général de l'AFD, la directrice générale du Trésor et le secrétaire général du MEAE. Un comité de pilotage a également été instauré au niveau du ministre des affaires étrangères. De plus, l'AFD n'ayant pas de ministre référent, elle peut entretenir des relations avec l'ensemble des services de l'administration centrale. Or si l'aide publique au développement est par nature interministérielle, un équilibre doit être trouvé entre une large autonomie et un attachement trop restrictif à un ministère. Selon vous, la triple tutelle de l'AFD, partagée entre les ministères des affaires étrangères, de l'outre-mer et de l'économie et des finances, est-elle à l'origine de cette particularité institutionnelle ?

**M. Gilles Andréani.** – Le plan de 2015 pour revitaliser la tutelle des opérateurs du Quai d'Orsay prévoit, en application de la circulaire du Premier ministre, un rétablissement de la hiérarchie des documents d'orientation – lettres de mission, lettres d'objectifs, etc. – dont certains font défaut, notamment en ce qui concerne l'AFD. C'est à cela que nous faisons référence, plutôt qu'à la tenue de réunions régulières.

Concernant l'Institut français, la Cour des comptes n'a pas pris position sur l'expérimentation en cours, rappelant simplement que certaines dispositions qui permettraient de mieux articuler l'Institut français et son réseau, notamment le mot à dire du directeur sur les nominations, ne sont pas appliquées. Si elles sont utiles, il conviendrait pourtant de le faire ; mais la Cour des comptes ne remet pas en cause l'expérimentation.

Plusieurs questions très pertinentes ont porté sur les dilemmes de la tutelle. Les 27 indicateurs du contrat d'objectifs et de moyens de l'AFD relèvent-ils d'un excès de minutie ? C'est possible, mais l'AFD représente 10 milliards d'euros d'engagements par an, contre 2,5 milliards au début des années 2000. Ses effectifs ont augmenté de 25 % sur les cinq dernières années. Cela mérite à tout le moins un compte rendu.

Je ne suis donc pas choqué par ces 27 indicateurs ; en revanche, je m'étonne de ce qu'ils portent tous sur les moyens et aucun sur les résultats. Il convient pourtant d'évaluer le retour des investissements ou des prêts ; c'est ce que nous venons de faire auprès du Fonds d'investissement et de soutien aux entreprises en Afrique (Fisea), géré par l'AFD et Proparco.

Le risque d'une tutelle trop minutieuse et insuffisamment stratégique est donc réel. Le conseil d'administration de l'AFD se réunit chaque mois pour approuver une liste d'opérations. En cas de réticence d'une tutelle, le dossier est de nouveau présenté à la réunion suivante... Or le conseil d'administration devrait surtout s'intéresser aux grands arbitrages stratégiques, comme nous le soulignons dans le rapport de contrôle de l'AFD.

Monsieur Karoutchi, nous avons identifié la situation délicate de France Médias Monde.

Madame Lavarde, le manque d'attractivité des administrations centrales par comparaison avec les grands opérateurs est une réalité, au ministère de l'Europe et des affaires étrangères comme à celui de la culture, où, dans l'administration centrale, on rêve de rejoindre les grands établissements et les musées.

L'efficacité, monsieur Laménie, est tout l'enjeu du pilotage stratégique, qui consiste à fixer des objectifs intelligemment choisis pouvant donner lieu à une évaluation vérifiable. Ce n'est pas toujours facile.

Monsieur Bascher, il y a des cotutelles qui fonctionnent, comme celle des ministères de l'économie et des finances et des affaires étrangères sur Business France. Ces deux ministères parviennent à s'entendre sur des sujets conflictuels.

Je réserve mon jugement sur l'objectif de réduction de 10 % du coût des réseaux, qui est une décision politique. Pour Atout France et Business France, des demandes supplémentaires s'y sont ajoutées, puisqu'il a été projeté de resserrer le réseau de ces deux opérateurs ; nous n'avons pu examiner ce point en détail.

Madame Vermeillet, je ne crois pas qu'il y ait trop d'opérateurs. Le réflexe de l'État consiste trop souvent à fusionner. La DGM en est d'ailleurs un exemple... Est-ce toujours une bonne idée ? Ainsi, l'absorption d'Expertise France sous forme de société anonyme par l'AFD est envisagée. En Allemagne coexistent une agence d'expertise et une banque de développement, ce qui se conçoit : ce sont deux métiers différents. Il y a peut-être un ou deux opérateurs sur la pérennisation desquels on peut s'interroger, mais le nombre n'est pas en soi un signe de mauvaise gestion.

La multiplication des instances de pilotage politique et stratégique à l'AFD, relevée par M. Collin, reflète-t-elle une difficulté à exercer ses missions ? La multiplication des instances semble témoigner d'un problème

qui cherche sa solution, si je puis dire, mais je ne crois pas que la triple tutelle en soit responsable.

**M. Patrice Joly.** - Les réorganisations et fusions ne sont pas toujours une garantie d'efficacité : je suis heureux de vous l'entendre dire, monsieur Andréani, et il serait bon d'en tenir compte dans d'autres domaines !

Les problématiques se mondialisent de plus en plus, nous venons de payer pour l'apprendre. Les cartes sont rebattues, et chacun doit, dans ce nouveau contexte, avoir les moyens de diffuser sa conception du monde. L'efficacité de notre diplomatie est un objectif important.

Vous avez mis en évidence dans votre enquête l'hétérogénéité des opérateurs, la difficulté à les coordonner, les enjeux de cohérence de l'action extérieure, de lisibilité des objectifs de la diplomatie française, la question de l'efficacité de notre action d'influence. Tout bouge, et les objectifs assignés aux opérateurs doivent nous permettre d'ajuster leur intervention.

Il y a des freins, des inerties dans les stratégies des organisations. On peut avoir des doutes sur la capacité des opérateurs à s'aligner sur les objectifs de la diplomatie française. La capacité de notre diplomatie à peser à l'avenir n'est pas assurée, et de nombreuses questions de rationalisation et d'articulation se posent. Mais il ne faut pas y renoncer.

**M. Michel Miraillet.** - Je reprends à mon compte la quasi-totalité des remarques de M. Andréani.

Certes, l'AFD est un enfant quelque peu agité, difficile à contrôler, voire hyperactif, mais le père et la mère ne sont pas au même niveau ! En effet, le MEAE ne peut agir que sur ce dont il a la responsabilité : la conduite de projets, qui relève du programme 209 et représente moins de 10 % du bilan de l'établissement bancaire qu'est l'AFD. Le reste, c'est-à-dire l'activité de prêt, relève du ministère de l'économie et des finances, à travers la direction générale du Trésor.

Au cours d'un entretien de deux heures avec Rémy Rioux hier, je lui ai demandé si l'AFD se considérait comme un opérateur : je n'ai pas eu de réponse... L'AFD, par la voix de son directeur général, se considère comme une plateforme à vocation internationale. Sa volonté de présence renforcée, accompagnée d'un développement de ses capacités financières, est à mettre à son crédit.

Mais il faut aussi raison garder : le bilan de l'AFD représente peut-être un vingtième, voire un cinquantième de celui de la *Chinese Development Bank*... Pour le prochain Forum pour la paix qui se tiendra les 12 et 13 novembre prochains, l'AFD a pris l'initiative intéressante d'inviter les 400 agences et banques de développement mondiales à réfléchir sur la crise qui touche notamment l'Afrique au plan économique, avant de la toucher sur le plan médical. Cependant, quel est le but de l'exercice ? Veut-on une



déclaration sur les objectifs du développement durable ? Dans ce cas, quel texte sera négocié ? Comment tirer la Banque chinoise de développement, qui finance des centrales à charbon, vers l'environnement ?

Le directeur général de l'AFD développe une véritable vision du développement dans son dernier ouvrage, à l'opposé de celle de la tutelle – un mot que l'on n'aime pas prononcer dans les couloirs de l'agence... On peut comprendre que le développement relève d'une politique en soi pour l'AFD ; c'est une vision généreuse qui correspond à l'image de notre rayonnement international ; mais je viens des milieux politico-militaires et je vois l'aide au développement comme un instrument d'influence au service de notre diplomatie. Cette vision me semble confirmée par la diplomatie du masque à laquelle nous avons assisté au cours des derniers mois. Quelles conceptions des relations avec la Chine en découlent ? Faut-il lui accorder des prêts au titre du développement ? On voit que la tutelle relève de la pesée d'intérêts au trébuchet.

Les conseils d'administration sont studieux, on y traite beaucoup de dossiers, souvent transmis au dernier moment. C'est la stratégie de ces organisations que de nous pousser dans nos retranchements. L'AFD a bâti, sous l'impulsion de son directeur général, une équipe de communication d'une vingtaine de personnes, avec la volonté de se projeter vers l'extérieur. En a-t-on réellement besoin ?

Certains projets de l'AFD parviennent, en même temps qu'à la tutelle, sur le bureau du directeur du programme 209, de celui du programme 110 à la direction générale du Trésor, au Parlement et sur certains bureaux de la présidence de la République... C'est de la très bonne politique, et je ferais sans doute la même chose à la place du directeur général de l'AFD ! Il faut cependant rappeler que l'agence dépend des crédits alloués par les ministères des affaires étrangères et des finances.

L'enjeu consiste donc à trouver le moyen de réguler cette activité. Voilà trois mois, le MEAE m'a demandé de concevoir une initiative sur l'Afrique. L'AFD a réagi très rapidement et formulé une proposition ambitieuse. Cependant, la mise en œuvre a nécessité un exercice de négociation et de discussion afin de réorienter les crédits déjà engagés – ce que l'AFD ne sait pas bien faire.

Par conséquent, ne croyez pas que dans l'examen des projets, l'administration fasse fonction de guichet à hygiaphone ou de chambre d'enregistrement ! Le portage est nécessairement source de tensions face à une organisation qui a considérablement grossi et conserve un réel dynamisme, notamment grâce à sa filiale Proparco. Cependant, la montée des crédits publics implique un examen ; on ne gère pas le don aux ONG comme la distribution de macarons dans la rue... Cela exige une attention soutenue de nos équipes.

Le directeur général de l'AFD me réclame en permanence un assouplissement des seuils d'autorisation d'engagement. J'ai des difficultés à percevoir le lien entre l'aide à une association de basket-ball et le développement... L'institution se prend à son jeu.

Je partage donc votre jugement : Jean-Yves Le Drian vous l'a dit, il est extrêmement vigilant sur cette question. Ce n'est pas un exercice facile. Pour tout projet d'aide à l'Afrique, on se tourne vers l'AFD et le programme 209, mais ce programme est sous tension extrême !

Pour autant, il n'y a pas de laisser-aller dans le contrôle. J'ai dit à Rémy Rioux que les projets se concentraient trop en fin d'année, ce qui donne des conseils d'administration de huit ou neuf heures. On peut regretter certaines dérives, mais la direction générale du Trésor et la DGM sont très attentives. L'exercice du contrôle est très politique : tous les deux ou trois mois je réunis le Trésor et l'AFD au Quai d'Orsay, pour évoquer les dossiers sur un plan très général, celui des grandes orientations. Reste à déterminer qui fait quoi. Il n'est pas normal que la France soit représentée par la seule direction générale du Trésor à la Banque mondiale, alors que le MEAE est bien le chef de file de l'aide au développement.

Sur toutes ces questions, nous recevons des réponses parfois avec retard, mais nous ne renonçons pas. Faites confiance au Quai d'Orsay pour veiller à l'emploi du moindre sou dépensé. Nous sommes en train d'achever la rédaction du contrat d'objectifs et de moyens de l'AFD. D'aucuns ont jugé qu'avec la crise sanitaire, il n'était plus nécessaire. Nous avons remis les points sur les « i » : il l'est plus que jamais. Le texte sera prêt avant l'été.

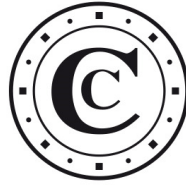
**M. Vincent Éblé, président.** – Je vous remercie pour cet éclairage.

**La commission a autorisé la publication de l'enquête de la Cour des comptes ainsi que du compte rendu de la présente réunion en annexe à un rapport d'information de MM. Vincent Delahaye et Rémi Féraud.**

**ANNEXE :  
COMMUNICATION DE LA COUR DES COMPTES  
À LA COMMISSION DES FINANCES**



Cour des comptes



LE PILOTAGE STRATÉGIQUE  
PAR LE MINISTÈRE DE L'EUROPE  
ET DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES  
DES OPÉRATEURS DE L'ACTION  
EXTÉRIEURE DE L'ÉTAT

Communication à la commission des finances du Sénat

Février 2020



# Sommaire

<b>PROCÉDURES ET MÉTHODES.....</b>	<b>5</b>
<b>SYNTHÈSE .....</b>	<b>7</b>
<b>RÉCAPITULATIF DES RECOMMANDATIONS .....</b>	<b>11</b>
<b>INTRODUCTION.....</b>	<b>13</b>
<b>CHAPITRE I ENTRE GESTION ET STRATÉGIE, UN PILOTAGE HÉTÉROGÈNE.....</b>	<b>15</b>
<b>I - LE PAYSAGE DES OPÉRATEURS DE L’ACTION EXTÉRIEURE FRANÇAISE, RÉSULTAT DE L’HISTOIRE .....</b>	<b>15</b>
A - Une constellation d’acteurs et de statuts .....	15
B - Un réseau coordonné sur place par l’ambassadeur.....	17
C - Des priorités politiques émanant de la DGM et de l’AFD .....	18
<b>II - DES PROBLÉMATIQUES IDENTIFIÉES, DES INSTRUMENTS À PARFAIRE.....</b>	<b>22</b>
A - Un cadrage juridique exigeant .....	22
B - La délégation des programmes et des opérateurs de la DGM, en charge du pilotage administratif.....	24
C - Un pilotage stratégique complexe et diffus .....	25
<b>III - DES EFFORTS DE PROFESSIONNALISATION ET DES SYNERGIES À DÉVELOPPER.....</b>	<b>27</b>
A - Une fonction de l’administration centrale à renforcer .....	27
B - Une revalorisation nécessaire de la filière développement au sein du ministère.....	29
C - Entre autonomie et coopération, un équilibre à préciser .....	31
<b>CHAPITRE II LA DIPLOMATIE CULTURELLE.....</b>	<b>35</b>
<b>I - L’INSTITUT FRANÇAIS : UN POSITIONNEMENT À CLARIFIER .....</b>	<b>36</b>
A - Un pilotage stratégique et budgétaire incertain.....	37
B - Des canaux de pilotage insuffisants .....	39
<b>II - L’AEFE ET CAMPUS FRANCE : DES LEVIERS D’ATTRACTIVITÉ À MIEUX UTILISER .....</b>	<b>41</b>
A - Vis-à-vis de l’AEFE, une capacité d’arbitrage de la DGM à renforcer en dépit de leur proximité .....	41
B - Campus France, au cœur des enjeux de mobilité internationale .....	44
<b>III - LES OPÉRATEURS DE L’AUDIOVISUEL EXTÉRIEUR : UNE PLACE ET UNE SPÉCIFICITÉ À PRÉSERVER DANS UN PAYSAGE EN MUTATION .....</b>	<b>46</b>
A - CFI, un opérateur au rôle bien identifié .....	48
B - France Médias Monde, un contexte budgétaire qui amène à une révision stratégique.....	49
C - La place de FMM au sein de la future organisation de l’audiovisuel public.....	52
<b>CHAPITRE III LA POLITIQUE DE COOPÉRATION ET DE DÉVELOPPEMENT .....</b>	<b>55</b>
<b>I - L’AFD : UNE AGENCE À L’AUTONOMIE AFFIRMÉE .....</b>	<b>55</b>
A - Les limites des outils de pilotage de l’AFD au niveau central .....	56
B - Une relation des directions régionales de l’AFD avec les postes à resserrer .....	66
<b>II - EXPERTISE FRANCE : UNE TUTELLE PEU AFFIRMÉE ET DES PERSPECTIVES INCERTAINES.....</b>	<b>69</b>
A - Une gouvernance complexe et partagée.....	69
B - Une tutelle difficile à exercer .....	71
C - Une intégration non sans risques au sein du groupe AFD.....	75
<b>III - LE CIRAD ET L’IRD : DES ÉTABLISSEMENTS DE RECHERCHE À MIEUX INTÉGRER DANS LA VISION GÉOSTRATÉGIQUE DU MEAE .....</b>	<b>76</b>

---

<b>IV - FRANCE VOLONTAIRES : UN DISPOSITIF À REVOIR.....</b>	<b>79</b>
A - Une forte présence de l'État au sein de la gouvernance de l'association.....	80
B - Une information financière à renforcer.....	81
<b>CHAPITRE IV LA DIPLOMATIE ÉCONOMIQUE .....</b>	<b>87</b>
<b>I - BUSINESS FRANCE : DES ORIENTATIONS STRATÉGIQUES CLAIRES.....</b>	<b>87</b>
A - La mise en place des instruments de pilotage stratégique.....	88
B - Une gouvernance fluide et une bonne déclinaison dans les postes .....	91
C - La délicate articulation du plan stratégique de Business France avec l'exercice « Action publique 2022 » .....	95
<b>II - ATOUT FRANCE : UN OPÉRATEUR EN ATTENTE D'ORIENTATIONS.....</b>	<b>96</b>
A - Une mise en place progressive des instruments de pilotage .....	96
C - Une tutelle à ajuster.....	99
<b>CONCLUSION GÉNÉRALE .....</b>	<b>103</b>
<b>LISTE DES ABRÉVIATIONS .....</b>	<b>105</b>
<b>ANNEXES .....</b>	<b>107</b>



## Procédures et méthodes

Les rapports de la Cour des comptes sont réalisés par l'une des six chambres que comprend la Cour ou par une formation associant plusieurs chambres et/ou plusieurs chambres régionales ou territoriales des comptes.

Trois principes fondamentaux gouvernent l'organisation et l'activité de la Cour, ainsi que des chambres régionales et territoriales des comptes, tant dans l'exécution de leurs contrôles et enquêtes que dans l'élaboration des rapports publics : l'indépendance, la contradiction et la collégialité.

**L'indépendance** institutionnelle des juridictions financières et statutaire de leurs membres garantit que les contrôles effectués et les conclusions tirées le sont en toute liberté d'appréciation.

**La contradiction** implique que toutes les constatations et appréciations ressortant d'un contrôle ou d'une enquête, de même que toutes les observations et recommandations formulées ensuite, sont systématiquement soumises aux responsables des administrations ou organismes concernés ; elles ne peuvent être rendues définitives qu'après prise en compte des réponses reçues et, s'il y a lieu, après audition des responsables concernés.

**La collégialité** intervient pour conclure les principales étapes des procédures de contrôle et de publication.

Tout contrôle ou enquête est confié à un ou plusieurs rapporteurs. Leur rapport d'instruction, comme leurs projets ultérieurs d'observations et de recommandations, provisoires et définitives, sont examinés et délibérés de façon collégiale, par une chambre ou une autre formation comprenant au moins trois magistrats. L'un des magistrats assure le rôle de contre-rapporteur et veille à la qualité des contrôles. Il en va de même pour les projets de rapports publics.

\*\*

En application du 2° de l'article 58 de la loi organique n° 2001-692 du 1<sup>er</sup> août 2001 relative aux lois de finances (LOLF), la Cour des comptes a été saisie par le président de la commission des finances du Sénat d'une demande d'enquête portant sur « le pilotage stratégique par le ministère de l'Europe et des affaires étrangères des opérateurs de l'action extérieure de l'État et sa déclinaison au niveau des postes diplomatiques ».

Une réunion en présence du président de section, des rapporteurs et du contre-rapporteur s'est tenue le 12 mars 2019 avec M. Delahaye et M. Féraud, sénateurs. Par lettre du 29 mars 2019, le Premier président a fait part au président de la commission des finances du Sénat de l'accord de la Cour pour réaliser cette enquête. Le courrier figure en annexe du présent rapport.

Les lettres de notification ont été adressées le 3 avril 2019 à l'ensemble des destinataires : le secrétaire général du ministère de l'Europe et des affaires étrangères, le directeur de l'Agence pour l'enseignement français à l'étranger (AEFE), le président de l'Institut français, le président de Campus France, le président d'Atout France, le directeur général de Business France, le directeur général d'Expertise France, le directeur général de l'Agence française de développement (AFD), le président-directeur général de Canal France International (CFI), la présidente-directrice générale de France Médias Monde (FMM), le président-directeur général du Centre international de recherche agricole pour le développement (CIRAD), le président-directeur général de l'Institut de recherche et de développement (IRD), le président de France Volontaires.

L'entretien de début de contrôle s'est déroulé le 25 avril 2019, avec le secrétaire général du ministère de l'Europe et des affaires étrangères (MEAE).

L'instruction a impliqué des entretiens avec l'ensemble des administrations concernées, en particulier la direction générale de la mondialisation du MEAE, ainsi qu'avec les responsables des douze entités retenues. Quoique l'ensemble de ces acteurs ne relève pas directement de la catégorie des « opérateurs » au sens de la LOLF (seuls sept d'entre eux répondant à cette définition, qui conduit en particulier à leur intégration dans les comptes consolidés de l'État), il a été décidé, conjointement avec la commission des finances, que la Cour procéderait à l'analyse des rapports entretenus par le ministère avec l'ensemble des établissements à la gouvernance desquels il pouvait être amené à participer.

Des déplacements ont été effectués dans deux postes diplomatiques, à Madrid et Addis-Abeba, afin de rencontrer l'ensemble des représentants des différentes entités présentes au niveau local. Enfin, des entretiens ont été menés avec des chefs de poste en fonction dans d'autres capitales, à l'occasion de leur passage à Paris, pour la conférence des ambassadeurs.

Un premier rendez-vous d'étape s'est tenu à mi-parcours, le 10 juillet 2019, au Sénat.

Un entretien de fin de contrôle a eu lieu avec le secrétaire général adjoint du ministère de l'Europe et des affaires étrangères, le 16 octobre 2019.

La quatrième chambre s'est réunie pour son premier délibéré le 24 octobre 2019. Elle a décidé l'envoi d'un relevé d'observations provisoires pour contradiction, dans son intégralité, à la direction générale de la mondialisation, ainsi qu'à la direction générale du Trésor et à la direction du budget. Par ailleurs, des extraits ont été adressés à chacun des autres destinataires de la notification initiale.

Le présent rapport a été délibéré le vendredi 24 janvier 2020 par la quatrième chambre présidée par M. Gilles Andréani, président, et composée de M. Dominique Antoine, conseiller maître, Mme Brigitte Girardin, conseillère maître, MM. Yves Rolland et Jacques Tenier, conseillers maîtres, et de M. Jean-François Cordet, conseiller maître en service extraordinaire. M. Claude Lion, conseiller référendaire, Mme Adeline Baldacchino, conseillère référendaire, Mme Laurence Haguet, vérificatrice étaient rapporteurs et M. Dominique Antoine, conseiller maître, contre-rapporteur.

Il a ensuite été examiné et approuvé le 11 février 2020 par le comité du rapport public et des programmes de la Cour des comptes, composé de Mme Moati, doyenne des présidents de chambre, faisant fonction de Première présidente, M. Morin, Mme Pappalardo, rapporteure générale du comité, MM. Andréani et Terrien, Mme Podeur, M. Charpy, présidents de chambre, M. Barbé, président de section, représentant la troisième chambre, et Mme Hirsch de Kersauson, Procureure générale, entendue en ses avis.

## Synthèse

Le pilotage par le ministère de l'Europe et des affaires étrangères (MEAE) des opérateurs de l'action extérieure de l'État, comme sa déclinaison dans les postes diplomatiques, résultent de la superposition de plusieurs strates historiques. Une constellation d'acteurs, créés au gré de changements de périmètre ministériel et de décisions politiques, contribue désormais à la mise en œuvre de cette action extérieure dans les domaines culturel, éducatif, universitaire, scientifique, audiovisuel, économique, touristique et de l'aide au développement. Cette histoire explique notamment la diversité de statuts et de modalités de gouvernance, dans chacun de ces domaines. Après avoir procédé à des constats généraux, la Cour formule des recommandations sur chacun des axes de l'action publique extérieure.

### **Le pilotage des opérateurs prend des formes extrêmement variables et de qualité inégale**

Le suivi et le contrôle de l'activité des opérateurs porte, d'une part, sur leur gestion revêtant un caractère administratif et financier et, d'autre part, sur leurs choix stratégiques afin de vérifier que ceux-ci prennent bien en compte les orientations politiques de moyen et long terme du ministère.

Au niveau de l'administration centrale, le pilotage de gestion repose sur un ensemble d'instruments d'ordre administratif et juridique, parmi lesquels les conventions d'objectifs et de moyens, les lettres de missions et d'objectifs et les évaluations. Ces outils ne sont pas applicables à l'ensemble des établissements du périmètre et ne sont pas toujours utilisés de façon cohérente. Souvent minutieux et obérant la liberté de gestion des opérateurs, ils ne suffisent pas à garantir le suivi des objectifs politiques définis par le Gouvernement ou par le Président de la République. La présence du MEAE au sein des conseils d'administration, quant à elle, l'implique dans la préparation de certaines décisions et de leur mise en œuvre sans pour autant garantir un exercice satisfaisant de sa mission de pilotage stratégique.

Les orientations stratégiques assignées aux opérateurs sont formulées dans des documents disparates, peu harmonisés et accumulant des injonctions rarement synthétisées, qu'il s'agisse de rapports, de conventions d'objectifs et de moyens, de notes d'orientation, de discours de politique étrangère ou de courriers échangés entre la tutelle et les établissements. Le ministère a tenté de résoudre ce problème en créant un comité interministériel des opérateurs, qui devait servir d'enceinte de coordination et de synthèse. Mais celui-ci ne s'est réuni qu'une fois, en octobre 2016.

### **Au niveau local, les ambassadeurs parviennent à coordonner la stratégie de l'ensemble des acteurs de l'action extérieure française**

Les ambassadeurs assurent sur le plan local la cohérence de la stratégie de l'État. Ils disposent vis-à-vis des opérateurs de prérogatives qu'ils exercent de façon effective. Réunis à la demande de l'ambassadeur, les comités des opérateurs dans les postes constituent, par ailleurs, des lieux de dialogue avec le représentant de l'État et entre les établissements eux-mêmes.

L'efficacité du rôle de coordination des ambassadeurs dépend en premier lieu de leur initiative. L'administration centrale doit les encourager à l'exercer et mettre à leur disposition des instruments dont la qualité peut être améliorée. Les documents mis à leur disposition

devraient être plus régulièrement actualisés, les formations existantes pour leurs équipes devraient être mieux mutualisées de manière à offrir une visibilité complète sur la panoplie des actions que les services de la France à l'étranger sont en mesure de déployer dans les domaines culturels et du développement notamment.

La condition d'un travail efficace des postes, au-delà de leur bonne information sur l'activité des établissements têtes de réseaux, repose aussi sur la capacité de l'ambassadeur à mobiliser des moyens de coopération bilatérale pour des opérations de petite et de moyenne ampleur, en complément des moyens déployés sur les grands projets de développement. Le recours, à cette fin, au guichet des ONG françaises ouvert par l'AFD doit être encouragé, tout comme la mobilisation des fonds de solidarité pour les projets innovants (FSPI) et des crédits d'intervention des services de coopération et d'action culturelle (SCAC). La diminution des moyens affectés à ces différents instruments réduit toutefois les capacités d'action et d'initiative des postes.

### **Une tutelle qui pourrait être exercée avec plus de professionnalisme et en synergie avec les autres ministères**

Le rôle du MEAE à l'égard de ses opérateurs doit être prioritairement de définir les grandes orientations stratégiques, puis de veiller à leur respect. Pour exercer cette mission, une coordination étroite est nécessaire, tant au sein du ministère, entre les différentes directions, qu'avec les autres ministères compétents et avec les opérateurs eux-mêmes, voire entre les opérateurs intervenant dans un même champ de l'action extérieure.

Au niveau interministériel, des feuilles de route pourraient être systématisées pour les établissements relevant de la compétence de plusieurs ministères : avec les ministères économiques et financiers (AFD, Expertise France, Business France, Atout France, France Médias Monde), avec le ministère de la culture (Institut français, France Médias Monde, CFI), avec celui de l'enseignement supérieur (Campus France, CIRAD, IRD), ou avec celui de l'éducation nationale (AEFE). Dans ce cadre, le ministère de l'Europe et des affaires étrangères pourrait apporter son expertise, tout en prenant en compte celle des cotutelles, notamment lorsque des arbitrages géographiques doivent être rendus pour la création de postes, d'antennes, d'établissements (ou de chaînes dans le cas de l'audiovisuel extérieur).

La politique des ressources humaines du ministère doit conduire à revaloriser et professionnaliser les filières du développement et de la culture. Cette revalorisation doit s'accompagner d'un renforcement des règles déontologiques, afin de veiller aux conditions de départ vers les opérateurs des agents chargés de leur tutelle, et de garantir que le suivi des établissements soit assuré à un niveau de compétence suffisant, par des équipes plus stables.

### **Cœur historique de l'action extérieure de la France, la diplomatie culturelle n'a pas achevé sa réorganisation**

La diplomatie culturelle souffre de l'échec de l'expérimentation du rapprochement des instituts français à l'étranger et de l'Institut français à Paris, juridiquement déconnecté du réseau qu'il est pourtant censé animer. À cet égard, la réunion du conseil d'orientation stratégique prévu par les textes et une revue des missions et des statuts de l'Institut s'imposent.

L'AEFE assure un suivi étroit des établissements homologués d'enseignement du français à l'étranger. Cependant, l'objectif stratégique assigné à cet opérateur de doublement des effectifs scolarisés en langue française à l'horizon 2030 impose au ministère de renouveler le contrat d'objectifs et de moyens de l'agence, tout en conservant ses capacités d'arbitrage et en veillant aux normes de qualité des établissements homologués.

Campus France, opérateur du monde universitaire, agit de manière globalement autonome, dans un environnement qui pourrait pourtant bénéficier de collaborations plus étroites, au service de l'objectif parallèle d'extension de l'offre de formation et d'accueil de cohortes plus nombreuses. La question cruciale des bourses, dont la gestion relève conjointement du ministère pour leur attribution et de l'opérateur pour leur versement, devrait faire l'objet d'une attention accrue.

La tutelle de l'audiovisuel extérieur, incarné par France Médias Monde et Canal France International (CFI), sa filiale spécialisée dans le développement des médias, a largement échappé au MEAE au profit du ministère de la culture, pour lequel les problématiques internationales sont pourtant marginales au regard des autres enjeux stratégiques dévolus à l'audiovisuel public. Dans le cadre de la réforme en cours de la gouvernance des entreprises audiovisuelles publiques, le MEAE doit pouvoir affirmer des priorités géographiques et linguistiques cohérentes avec celles de notre diplomatie culturelle et veiller à ce que les objectifs assignés à l'audiovisuel extérieur soient préservés.

### **L'accroissement très important des interventions et du rôle de l'AFD appelle un renforcement de la tutelle des deux ministères compétents**

Dans le cadre des orientations fixées par le comité interministériel de la coopération internationale et du développement (CICID), l'Agence française de développement (AFD) tend à devenir non seulement l'acteur central de cette politique, mais aussi sa force d'initiative principale. L'élargissement successif de ses sphères de compétence lui confère un rôle majeur de conception dans ce domaine, à la fois comme financeur et comme pilote stratégique. Le rôle d'orientation stratégique des tutelles ministérielles s'affirme désormais plus difficilement.

La transformation du paysage de la coopération technique internationale, qui passe par l'intégration prochaine d'Expertise France dans un groupe AFD élargi, renforce les risques de perte de maîtrise du MEAE.

Aussi le MEAE doit-il profiter de la définition des prochaines orientations stratégiques dans le contrat d'objectifs et de moyens 2020-2022 et de la refonte de la convention-cadre entre l'État et l'AFD pour renforcer sa capacité d'orientation stratégique de l'Agence. En particulier, l'activité « dons » financée sur crédits budgétaires devrait être plus étroitement encadrée par le ministère.

Les établissements de recherche contribuant aux questions de développement, CIRAD et IRD, font l'objet de réformes dans le cadre du plan « Action publique 2022 ». Le cadrage de leurs orientations géographiques et des partenariats potentiels avec d'autres opérateurs gagnerait à être renforcé.

S'agissant de la contribution du volontariat international à la politique de développement et de solidarité, le ministère doit veiller à la transparence et au suivi des actions conduites par France Volontaires.

## **Le ministère doit continuer à préciser son rôle vis-à-vis des opérateurs du champ de la diplomatie économique**

Le ministère chargé des affaires étrangères assure depuis 2012 la cotutelle des deux opérateurs des secteurs du commerce extérieur (Business France) et du tourisme (Atout France). La refonte du programme de travail de Business France s'inscrit dans une réforme du dispositif de soutien des entreprises françaises à l'export, qui passe par un resserrement du réseau de l'opérateur à l'étranger et par une externalisation accrue de ses missions. L'accompagnement de cette réforme, tant au niveau de l'administration centrale qu'à celui des missions diplomatiques, constitue un fort enjeu pour le déploiement de la diplomatie économique.

S'agissant d'Atout France, les orientations stratégiques des tutelles apparaissent moins claires, la réflexion sur la place et le rôle du GIE étant peu avancée.

Pour ces deux opérateurs, les décisions prises dans le cadre du plan « Action publique 2022 », visant principalement à réduire la masse salariale de leurs réseaux à l'étranger, sont intervenues en marge des orientations stratégiques en cours ou à venir, et risquent de compliquer leur mise en œuvre.

# **Récapitulatif des recommandations**

## **Cinq recommandations de nature transversale**

1. Mettre en œuvre le plan d'action de 2015 sur le renforcement du pilotage des opérateurs, notamment en ce qui concerne l'actualisation et la rationalisation des outils de pilotage, et y intégrer une démarche de performance, à l'aide d'indicateurs appropriés (SG MEAE).
2. Définir des orientations sectorielles, dans des documents de politique publique de référence (SG MEAE).
3. Renforcer l'attractivité et le professionnalisme des fonctions liées à l'exercice de la tutelle et assurer l'application à tous les agents de droit public, y compris les contractuels, des règles déontologiques en cas de mutation vers un opérateur (SG MEAE).
4. Actualiser les guides relatifs aux outils de la coopération bilatérale et multilatérale et élaborer des modules communs de formation avec les opérateurs, destinés, avant leur départ en poste, aux conseillers de coopération et d'action culturelle et aux chefs d'antennes des opérateurs (SG MEAE).
5. Dans les cas de cotutelle, adresser aux dirigeants des opérateurs des feuilles de route communes et veiller aux synergies entre opérateurs (SG MEAE).

## **Dix recommandations de nature sectorielle**

6. Revoir les missions et le statut de l'Institut français, pour mieux articuler son rôle avec celui du réseau culturel français, notamment en l'associant à la politique prévisionnelle de gestion des ressources humaines et aux plans de formation du ministère (SG MEAE / IF).
7. Renouveler le contrat d'objectifs et de moyens passé avec l'AEFE, en mettant l'accent sur les stratégies géographiques et le développement des partenariats croisés entre opérateurs du ministère (SG MEAE / AEFE).
8. Renforcer le pilotage de Campus France à l'occasion de la négociation de la prochaine convention d'objectifs et de moyens, en énonçant de façon claire les objectifs généraux fixés à l'opérateur par le MEAE ainsi que des objectifs géographiques ; assurer le suivi des derniers rapports d'évaluation sur les bourses (SG MEAE / Campus France).
9. Renforcer, en la formalisant, la participation du ministère aux arbitrages géographiques et linguistiques de FMM (SG MEAE).
10. Adresser une lettre annuelle d'objectifs au directeur général de l'AFD et réunir régulièrement le conseil d'orientation stratégique de l'AFD (DGM / DG Trésor).

11. Veiller à ce que la future convention-cadre État / AFD contienne les dispositions appropriées à l'exercice de la tutelle sur l'AFD, tant au niveau local qu'au niveau central, afin, notamment, de mieux encadrer l'activité de dons financée sur crédits budgétaire. (MEAE / MEF).
12. Veiller à ce que l'intégration d'Expertise France au sein du groupe AFD ne diminue pas la capacité des tutelles à orienter l'action de cet opérateur (SG MEAE).
13. Transmettre au CIRAD et à l'IRD une feuille de route interministérielle et veiller à la cohérence des priorités géographiques fixées dans les contrats d'objectifs et de moyens des deux opérateurs (SG MEAE / CIRAD / IRD).
14. Mettre en place les dispositifs de suivi assurant l'information complète de l'État quant à l'utilisation des ressources publiques allouées à France Volontaires (DGM).
15. Définir des orientations stratégiques à l'égard d'Atout France précisant sa place et son rôle au sein des réseaux de l'État à l'étranger (DGM).



# Introduction

Le pilotage stratégique assuré par le MEAE sur les opérateurs porte non seulement sur ceux qui sont directement rattachés aux missions budgétaires, placés sous la responsabilité directe du ministre de l'Europe et des affaires étrangères et des responsables de programmes correspondant, c'est-à-dire considérés comme tels par la loi organique relative aux lois de finances (LOLF) de 2001, mais aussi sur les établissements à la gouvernance desquels le ministère contribue en participant à leurs conseils d'administration ou en intervenant dans l'élaboration de leurs conventions d'objectifs et de moyens.

La LOLF, qui ne fait pas expressément référence à la notion d'opérateur de l'État, mais évoque les « *organismes bénéficiaires d'une subvention pour charges de service public* », repose sur le constat que certaines personnes morales participent de manière déterminante aux missions de l'État, grâce à son concours financier et sous son contrôle. Ce qualificatif permet de respecter l'autonomie de ces entités, tout en préservant les capacités de tutelle et en intégrant notamment dans les comptes consolidés de l'État ses participations, afin de donner, conformément à l'article 27 de la LOLF, « *une image fidèle de son patrimoine et de sa situation financière* ».

Chaque année, le « *jaune opérateurs* » annexé au projet de loi de finances dresse la liste des organismes qualifiés d'opérateurs au regard d'une série de critères. Au-delà des sept opérateurs, au sens de la LOLF, retenus dans le périmètre de la présente enquête (cf. tableau n° 1 ci-après), la Cour a pris en considération l'ensemble des acteurs de l'action extérieure dont le MEAE assure le suivi des objectifs, prépare l'adéquation des moyens et contrôle la qualité des résultats, soit deux sociétés anonymes (SA) pour l'audiovisuel extérieur, deux établissements publics à caractère industriel et commercial (EPIC) et une association relevant de la loi de 1901.

L'un des EPIC retenus dans le périmètre de cette enquête, l'Agence française de développement, constitue par ailleurs une société de financement au sens du code économique et monétaire et ne saurait être assimilée à un opérateur au sens de la LOLF. Cette institution financière bénéficie, en effet, au regard de ses activités de prêt notamment, d'une autonomie très large et se trouve soumise aux procédures communes d'agrément et de surveillance de l'Autorité de contrôle prudentiel et de résolution.

Après avoir procédé à une série de constats de nature générale portant sur l'ensemble des acteurs de l'action publique extérieure (chapitre I), entendue au sens le plus large, c'est-à-dire incluant aussi l'aide publique au développement, la Cour s'est intéressée de manière différenciée à chacun des secteurs d'activité dans lequel le ministère exerce sa tutelle :

- la *diplomatie culturelle*, entendue au sens le plus large, incluant l'Institut français, mais aussi la diplomatie éducative de l'Agence pour l'enseignement français à l'étranger, la diplomatie universitaire pilotée par Campus France et l'audiovisuel extérieur représenté par France Médias Monde et sa filiale Canal France International<sup>1</sup> (chapitre II) ;

---

<sup>1</sup> TV5 Monde n'entre pas dans le périmètre de cette enquête : chaîne multilatérale francophone associant les radiodiffuseurs publics de la France, de la Belgique, de la Suisse, du Canada et du Québec, elle bénéficie en effet d'une gouvernance internationale très particulière, associant tous les gouvernements partenaires et fondée sur la

- la *politique de coopération et de développement*, qui s'est imposée dans le courant des années 2000, à la suite de la disparition du ministère de la coopération, comme un champ de compétence prioritaire du MEAE, avec l'AFD, Expertise France, mais aussi le Centre international de recherche agricole pour le développement (CIRAD) et l'Institut de recherche et de développement (IRD), établissements de recherche, ainsi que par France volontaires, association pivot en matière de coopération bilatérale (chapitre III) ;
- la *diplomatie économique*, champ d'intervention relativement neuf, partagé avec les ministères financiers, qui assurent la cotutelle de Business France et d'Atout France (chapitre IV).

La Cour a réalisé des contrôles sur la plupart de ces organismes. Depuis 2015, concernant le périmètre ici retenu, ont été publiés des rapports sur les comptes et la gestion d'Ubifrance (2009-2013), sur l'enseignement français à l'étranger, sur France Coopération Internationale (2008-2011) et France Expertise Internationale (2011-2014), sur le groupe AFD, sur la valorisation de l'ingénierie et des marques culturelles et sur la mobilité internationale des étudiants. Leurs principales conclusions et recommandations ont contribué aux observations transversales du présent rapport.

**Tableau n° 1 : les entités retenues dans le périmètre de l'enquête<sup>2</sup>**

<i>Opérateur</i>	<b>Domaine</b>	<b>Opérateur au sens de la loi organique relative aux lois de finances</b>	<b>Statut juridique</b>
<i>Institut Français</i>	<b>Diplomatie culturelle, enseignement et audiovisuel</b>	Oui (programme 185)	EPIC
<i>AEFE</i>		Oui (programme 185)	EPA
<i>Campus France</i>		Oui (programme 185)	EPIC
<i>FMM</i>		<b>Non</b>	SA
<i>CFI</i>		<b>Non</b>	SA filiale de FMM
<i>AFD</i>	<b>Diplomatie du développement</b>	<b>Non</b>	EPIC et société de financement
<i>Expertise France</i>		<b>Non</b>	EPIC
<i>France Volontaires</i>		<b>Non</b>	Association loi 1901
<i>CIRAD</i>		Oui (programme 172)	EPIC
<i>IRD</i>		Oui (programme 172)	EPST
<i>Business France</i>	<b>Diplomatie économique</b>	Oui (programme 134)	EPIC
<i>Atout France</i>		Oui (programme 185)	GIE

Source : Cour des comptes d'après documents budgétaires

Charte TV5 Monde, qui lui confère le rôle de vitrine de l'ensemble de la Francophonie. Le groupement européen d'intérêt économique ARTE, franco-allemand, relève lui aussi d'une gouvernance internationale spécifique qui ne permettait pas de le retenir dans le champ du présent rapport.

<sup>2</sup> Pour une présentation plus détaillée des caractéristiques de chaque entité, se reporter à l'infographie en annexe n° 3.

# Chapitre I

## Entre gestion et stratégie, un pilotage hétérogène

La diversité de statuts et d'organisation des acteurs de l'action extérieure française relevant du MEAE résulte d'une histoire marquée par une suite de réformes qui ont étendu progressivement le domaine de compétence de ce ministère. À son cœur de métier traditionnel, la diplomatie culturelle et d'influence, ont été adjointes l'aide au développement, après la disparition du ministère de la coopération en 1997, puis, plus récemment, la diplomatie économique.

Aujourd'hui, l'action extérieure relève d'un grand nombre d'organismes. Les réformes ont abouti à la constitution de deux réseaux, l'un autour du ministère chargé des affaires étrangères, l'autre autour de l'Agence française de développement. Les opérateurs et agences à la gouvernance desquels le ministère participe, parfois en cotutelle, contribuent eux-mêmes à la définition de stratégies sectorielles, ainsi qu'à leur déclinaison opérationnelle.

Dans les postes à l'étranger, l'ambassadeur constitue la clef de voûte du système d'intervention français et garantit la cohérence des positions. La nécessité de renforcer le pilotage de ces différents acteurs a été bien identifiée, à l'aide d'instruments créés à cet effet ; cependant, des efforts restent à accomplir pour suivre les plans d'action, professionnaliser l'exercice de la tutelle, notamment dans le champ de la politique de développement. Ces efforts s'inscrivent dans un paysage en constante évolution, où la multiplicité des outils disponibles impose une mise à jour régulière des directives et une communication accrue, entre opérateurs comme au niveau interministériel.

### **I - Le paysage des opérateurs de l'action extérieure française, résultat de l'histoire**

#### **A - Une constellation d'acteurs et de statuts**

La configuration actuelle de l'action extérieure, caractérisée notamment par un partage de compétences entre des acteurs nombreux et aux statuts variés, s'explique par des évolutions historiques souvent circonstanciées, qui ont conduit à confier progressivement des pans entiers de l'action publique à des établissements plus ou moins autonomes, vis-à-vis desquels le MEAE conserve dans l'ensemble une capacité de suivi.

Le directeur général de la mondialisation (DGM) du MEAE est responsable du programme budgétaire 185 *Diplomatie culturelle et d'influence*, rattaché à la mission « Action extérieure de l'État ». Quatre opérateurs, au sens de la LOLF, relèvent d'un financement sur ce programme : l'Agence pour l'enseignement français à l'étranger (AEFE), établissement public administratif (EPA) ; Atout France, groupement d'intérêt économique (GIE) ; l'Institut français et Campus France, établissements publics industriels et commerciaux (EPIC).

Le programme 209 *Solidarité à l'égard des pays en développement* forme, avec le programme 110 *Aide économique et financière au développement* mis en œuvre par le ministère de l'économie et des finances, la mission *Aide publique au développement*. Ses trois postes de dépenses les plus importants sont l'aide-projet de l'AFD, les actions du centre de crise et de soutien (CDCS) ministériel et les crédits fléchés vers les organisations des Nations-Unies. Depuis 2016, plus aucun opérateur au sens de la LOLF n'est adossé au programme 209. Néanmoins, différents acteurs peuvent percevoir, ponctuellement ou systématiquement, des crédits d'intervention : Expertise France et France Volontaires sont très majoritairement subventionnés par ce programme, qui constitue aussi l'unique ressource budgétaire de CFI et la moitié des crédits, toutes catégories confondues, reçus par l'AFD<sup>3</sup>.

Business France, EPIC, est aussi un opérateur au sens de la LOLF, relevant du programme 134 *Développement des entreprises*, rattaché à la mission *Économie*. L'Institut de recherche pour le développement (IRD), établissement public à caractère scientifique et technologiques (EPST), d'une part, et le Centre international de recherche agricole pour le développement (CIRAD), établissement public à caractère industriel et commercial (EPIC), d'autre part, constituent des opérateurs relevant du programme 172 *Recherche scientifiques et technologiques pluridisciplinaires* au sein de la mission *Recherche et enseignement supérieur*.

Enfin, le MEAE participe étroitement à la gouvernance de cinq acteurs qui ne sont pas des opérateurs au sens de la LOLF. Ainsi, l'AFD est à la fois un EPIC et une société de financement au sens du code monétaire et financier, agréée par l'Autorité de contrôle prudentiel et de résolution. France Médias Monde (FMM) a le statut de société nationale de programmes. Expertise France, EPIC principalement financé sur le programme 209, a vocation à être intégré au groupe AFD. Enfin, France Volontaires a un statut d'association loi 1901.

La nature et le niveau du pilotage stratégique exercés par le MEAE varient considérablement selon le statut et l'histoire de chacun de ces acteurs.

La tutelle s'exerce conjointement avec le ministère de l'économie pour Business France, Atout France, Expertise France, l'AFD (placée également sous la tutelle du ministère des outre-mer) et FMM (soumis parallèlement à une tutelle du ministère de la culture) ; avec le ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche pour l'IRD, le CIRAD et Campus France ; avec le ministère de la culture pour l'Institut français et France Médias Monde. L'AEFE est le seul opérateur, au sens de la LOLF, qui soit placé sous la tutelle unique du MEAE. D'autres acteurs exerçant un rôle, sinon de cotutelle, du moins de pilotage, peuvent néanmoins intervenir, tel que le ministère de l'éducation nationale pour l'AEFE.

Au sein du ministère, la direction générale de la mondialisation (DGM), organisée de manière transversale, assure la responsabilité du suivi budgétaire, juridique, ainsi que celle des moyens et de la performance, en relation ponctuelle avec les directions géographiques. Le suivi financier est assuré, pour les acteurs financés par les programmes 185 et 209, par la délégation des programmes et des opérateurs (DPO). Le suivi thématique est, quant à lui, réparti entre les directions selon les trois grands domaines de la diplomatie globale :

- les opérateurs de l'action culturelle, éducative, universitaire et audiovisuelle : l'Institut Français, l'Agence pour l'enseignement français à l'étranger (AEFE), Campus France, France Médias Monde (FMM) et Canal France International (CFI) ;

---

<sup>3</sup> Une présentation détaillée de l'évolution des crédits et des indicateurs de performance des programmes 185 et 209 figure en annexe n° 4.

- les opérateurs de l'aide publique au développement : Agence française de développement (AFD), le Centre international de recherche agricole pour le développement (CIRAD), l'Institut de recherche et développement (IRD), Expertise France et France Volontaires.
- les opérateurs de la diplomatie économique : Business France pour l'internationalisation de l'économie française et Atout France pour la promotion du tourisme.

La composition des conseils d'administration des différents organismes (cf. annexe n° 5) est à l'image de la complexité et de la diversité des systèmes de gouvernance mis en place. En leur sein, le poids du MEAE varie lui-même considérablement, en termes de nombre de sièges comme de niveau de représentation, ce qui résulte des négociations de nature administrative et politique qui ont présidé à leur création respective, en l'absence d'une approche transversale.

## **B - Un réseau coordonné sur place par l'ambassadeur**

Le MEAE peut s'appuyer sur le réseau français à l'étranger, tel qu'il est constitué par les ambassades, chancelleries politiques, services de coopération et d'action culturelle (SCAC) et services économiques régionaux (SER).

Un certain nombre de ministères disposent également d'un réseau d'attachés spécialisés (attachés de sécurité intérieure, judiciaires ou militaires, pour ne citer que les principaux), tous placés sous l'autorité de l'ambassadeur. Enfin, des acteurs associatifs semi-privés, tels que les Alliances françaises à l'étranger ou les établissements de la Mission laïque française, concourent directement aux politiques publiques.

La coordination des acteurs culturels, de la coopération, du secteur économique, éducatif ou de la recherche, est effectivement assurée, l'ambassadeur jouant un rôle majeur pour garantir la visibilité et la cohérence de l'action publique. Elle s'appuie notamment sur un « vade-mecum ambassadeurs / opérateurs » (novembre 2016) et un « vade-mecum des opérateurs de la coopération et de l'action culturelle » (mai 2016), qui ne font pas cependant l'objet de réactualisations régulières. La DGM a pour objectif d'achever courant 2020 une mise à jour de ces documents, qui vient d'être engagée.

### **Les comités des opérateurs dans les postes**

Par note diplomatique circulaire du 18 mars 2016, les ambassadeurs ont été invités à réunir un comité local des opérateurs, sous réserve de la présence dans le pays d'au moins trois opérateurs sous tutelle ou cotutelle du ministère. Un rappel a été effectué à l'occasion de la diffusion aux postes d'un vade-mecum, en novembre 2016. Le suivi des réunions de ce comité, effectué par la DGM, a donné lieu à un certain nombre d'observations, de nature statistique comme sur le fond. Mi-2019, 33 postes avaient réuni leurs comités (trois pour la zone Europe Continentale, 13 pour la zone Afrique et Océan indien, quatre pour la zone Afrique du Nord et Moyen-Orient, cinq pour la zone Amériques et Caraïbes et huit pour la zone Asie et Océanie).

Le comité des opérateurs est considéré globalement comme un instrument utile, dans la mesure où il permet de réaffirmer les grandes lignes du plan d'action de l'ambassadeur et d'aborder de grandes thématiques communes relatives à la sécurité, à la communication ou à la politique de parrainage par exemple. Pourtant, il ne semble pas s'être imposé, car il apparaît redondant avec d'autres réunions plus régulières (réunions de services hebdomadaires, en particulier) et s'apparente donc à un exercice formel visant à satisfaire les attentes de la tutelle.

En définitive, plutôt qu'un comité formel, c'est l'existence de procédures efficaces de gestion de la communication au niveau local (portant, par exemple, sur une information systématique sur les visiteurs et missionnaires, des échanges sur les projets développés en temps réel, des outils de suivi partagés des rendez-vous extérieurs) qui garantit la visibilité de l'ambassadeur sur l'activité de l'ensemble des services français et qui renforce sa capacité à assurer la bonne synergie des acteurs de l'action extérieure.

Le réseau culturel à l'étranger se distingue par la multiplicité et l'hétérogénéité des statuts des acteurs qui y participent. Il se compose en 2018 de 131 services de coopération et d'action culturelle ; de 125 établissements à autonomie financière (EAF) dont 98 EAF pluridisciplinaires (dotés de 140 antennes), la majorité sous la marque « Institut français », auxquels s'ajoutent 26 IFRE (Instituts français de recherche à l'étranger) dotés de 15 antennes ; de 834 Alliances françaises locales (structures de droit local, de type associatif), dans 132 pays, dont 47 % sont conventionnées avec le ministère des affaires étrangères. Il compte 2 082 agents sous plafond d'emplois du MEAE, auxquels s'ajoutent près de 3 500 agents de droit local.

Après l'échec de l'expérimentation de 2013 tendant à rassembler tous les instituts français sous l'autorité commune de l'Institut français à Paris, la lisibilité globale du dispositif à l'étranger ne s'est pas améliorée. La coexistence d'établissements portant le même nom ne favorise pas le pilotage : la confusion entre, d'une part, la « marque » Institut français à l'étranger et, d'autre part, l'établissement Institut français à Paris, doté d'un rôle d'animation du réseau sans toutefois détenir les leviers financiers, stratégiques ou de ressources humaines qui la rendraient possible, pourrait constituer une faiblesse de l'action extérieure en matière culturelle.

Le ministère souligne, au demeurant, que l'action de l'Institut français pourrait faire l'objet d'une clarification à l'occasion d'une révision des textes législatifs et réglementaires le concernant. Selon lui, il conviendrait aussi de faciliter l'identification du réseau des instituts français à l'étranger en leur attribuant une appellation fortement symbolique, à l'instar des réseaux Cervantès espagnol, Confucius chinois ou Goethe allemand. Quant à l'assimilation des Alliances à des « opérateurs » de fait de la politique culturelle française, comme par exemple en Éthiopie, où il n'existe aucun Institut français, elle ne fait pas l'objet d'un accord au sein du réseau.

## **C - Des priorités politiques émanant de la DGM et de l'AFD**

**La direction générale de la mondialisation (DGM)** est l'une des trois directions générales du ministère de l'Europe et des affaires étrangères, dont la vocation principale est de mettre en œuvre l'action extérieure de la France dans les domaines économiques, de l'aide au développement, des biens publics mondiaux, et de la diplomatie d'influence.

Un courrier du Premier ministre en date du 9 août 2017 fixe les priorités du ministre de l'Europe et des affaires étrangères. Il définit cinq objectifs majeurs pour son action : résoudre les crises internationales pour assurer la sécurité des Français ; construire une Europe qui protège ; mener une diplomatie économique offensive ; relever les défis globaux et moderniser notre stratégie d'influence.

La DGM concourt directement, par son organisation comme par les missions qu'elle assume, à la mise en œuvre de ces objectifs. En sus des grandes lignes directrices, un certain nombre de cibles quantitatives ont été fixées : il en va ainsi, par exemple, du projet d'atteindre 200 000 entreprises exportatrices à l'horizon 2022, au lieu de 120 000 actuellement ; 2 000 projets d'investissement étrangers nouveaux détectés en France en 2020 ; 100 millions de visiteurs étrangers en 2020 et une dépense touristique de 50 Md€, ou de faire de la France le troisième pays d'accueil des étudiants étrangers dans le monde.

D'autres objectifs ont été assignés au ministre, notamment par le Président de la République dans le cadre de ses déplacements à l'étranger ou de grands discours de politique étrangère, notamment devant la conférence des ambassadeurs, à l'occasion de laquelle a, par exemple, été annoncé l'objectif de doublement des effectifs de l'enseignement français à l'étranger à l'horizon 2030.

D'autres objectifs sont déterminés par le comité interministériel de la coopération internationale et du développement (CICID). Créé par décret du 4 février 1998, celui-ci fixe les orientations relatives aux objectifs et aux modalités de la politique de coopération internationale et d'aide au développement, veille à la cohérence des priorités géographiques et sectorielles et assure une mission permanente de suivi et d'évaluation de la conformité aux objectifs fixés et aux moyens assignés. Présidé par le Premier ministre, il réunit les ministres les plus directement concernés par les questions de développement : Europe et affaires étrangères, économie, budget, intérieur, éducation nationale, armées, transition écologique et solidaire, outre-mer et tous autres ministres intéressés.

Le secrétariat en est assuré conjointement par le ministère de l'Europe et des affaires étrangères (DGM) et celui de l'économie (DG Trésor). Réuni 11 fois depuis sa création, il a pris acte d'un certain nombre de mesures lors de sa dernière réunion, le 8 février 2018. La trajectoire de l'aide publique au développement (APD) doit ainsi atteindre 0,55 % du revenu national brut en 2022, première étape vers l'objectif de 0,7 %. Le CICID fixe aussi un certain nombre d'objectifs chiffrés secondaires (par exemple : le doublement de la facilité d'atténuation des vulnérabilités, destiné à atteindre 200 M€ en 2020 ; 50 % des engagements de l'AFD avec un co-bénéfice climat ; 3 Md€ pour les énergies renouvelables en Afrique ; la moitié de l'effort en subvention de l'État et les deux-tiers des subventions mises en œuvre par l'AFD, hors fonds spécialisés dans la préparation des projets, pour 19 pays prioritaires<sup>4</sup>).

Chargée de mettre en œuvre l'essentiel des orientations du CICID, l'**Agence française de développement (AFD)** occupe une place très particulière dans le dispositif. Sans être un opérateur de l'État au sens de la LOLF, elle exerce selon la loi une mission permanente d'intérêt public. À la fois établissement public à caractère industriel et commercial et société de financement au sens du code monétaire et financier, elle effectue des opérations financières en vue de mettre en œuvre la politique d'aide au développement, et peut aussi conduire d'autres activités liées à cette mission, telle que la mise en œuvre des crédits budgétaires de dons-projets<sup>5</sup> qui lui sont confiés par le ministère.

---

<sup>4</sup> Bénin, Burkina Faso, Burundi, Comores, Djibouti, Éthiopie, Gambie, Guinée, Haïti, Liberia, Madagascar, Mali, Mauritanie, Niger, République centrafricaine, République démocratique du Congo, Sénégal, Tchad, Togo.

<sup>5</sup> Instrument d'aide bilatérale permettant de financer des projets de développement ciblés, sans contrepartie financière à la différence des prêts.

### Des modèles étrangers très différents

L'organisation française se différencie largement des choix opérés par d'autres pays. À titre d'exemple, au Royaume-Uni, le département pour le développement international (DFID) est un service de l'administration britannique, intervenant uniquement par des dons, piloté par le secrétariat d'État pour le développement international, bien distinct du ministère des affaires étrangères (*Foreign Office*) depuis 1997 – même si des réflexions à propos d'un éventuel rapprochement existent et donnent lieu à un débat animé sur les questions de transparence et d'efficacité.

Le modèle allemand, souvent loué par les acteurs de la coopération bilatérale et multilatérale, a fait l'objet d'une attention particulière au cours des dernières années. En Allemagne, le ministère fédéral de la coopération économique et du développement (*Bundesministerium für internationale Zusammenarbeit* ou BMZ), distinct du ministère des affaires étrangères, détermine la stratégie et les priorités de l'aide publique au développement. La banque de développement (*Kreditanstalt für Wiederaufbau* ou KfW), avec laquelle l'AFD a signé un partenariat le 4 avril 2019, décline ces objectifs de manière opérationnelle, à travers une activité de dons et de prêts. La KfW assure un rôle de financement de l'économie nationale, à l'instar de la Caisse des dépôts et consignations, une mission de développement international comme l'AFD (*KfW-Entwicklungsbank*) et un rôle de soutien aux exportations allemandes, que l'on peut rapprocher de Business France. Elle dispose d'une filiale (*Deutsche Investitions- und Entwicklungsgesellschaft* ou DEG) qui, comme PROPARCO en France, soutient les projets du secteur privé des pays en développement, ainsi que d'une autre filiale, la KfW-IPEX Bank, qui offre des financements de soutien aux exportations allemandes.

La KfW finance les projets mais ne les met pas directement en œuvre. Ceux-ci sont confiés à des collectivités, à des ONG ou le plus souvent à la société allemande pour la coopération internationale (*Deutsche Gesellschaft für internationale Zusammenarbeit* ou GIZ). Cette agence de coopération technique, dotée du statut de société à responsabilité limitée et détenue intégralement par l'État fédéral, dispose de près de 20 000 agents et d'un réseau de 80 bureaux dans le monde. Elle réalise un chiffre d'affaires de près de 2 Md€. La GIZ peut répondre directement aux commandes des ministères de la coopération, de l'environnement, des affaires étrangères, de l'économie et de l'éducation, ainsi que des collectivités allemandes pour leur coopération décentralisée. Près de la moitié de ses projets sont menés en partenariat avec la KfW. Un rapport du Sénat de 2016<sup>6</sup> soulignait la capacité de synergie et d'expertise que représentait ce modèle.

Pour la mise en œuvre de l'ensemble des objectifs de l'action extérieure, le ministère et l'AFD sont placés conjointement en position de responsabilité. Cependant, la différence de nature et d'ampleur qui caractérise les moyens qui leur sont alloués conduit leurs trajectoires budgétaires à diverger structurellement. En effet, alors que le MEAE est placé sous forte contrainte budgétaire, les moyens de l'AFD ont été renforcés au cours des dernières années.

Ainsi, la feuille de route ministérielle insiste-t-elle en particulier sur l'effort de réduction du déficit des finances publiques. Elle demande au ministre d'optimiser l'utilisation des ressources, d'adapter le format des ambassades, de régionaliser, mutualiser et rationaliser les réseaux, en particulier ceux du soutien à l'exportation, tout en dématérialisant les procédures. C'est dans ce contexte que s'inscrit la réflexion du ministère sur le chantier « Action publique 2022 », qui a débouché sur les décisions de la réunion interministérielle du 25 janvier 2019.

---

<sup>6</sup> Fabienne Keller, Yvon Collin, *Pour un rapprochement ambitieux de l'Agence française de développement et de la Caisse des dépôts et consignations*, Rapport d'information n° 532 (2015-2016) fait au nom de la commission des finances du Sénat le 6 avril 2016.



Cette réunion avait pour but d'établir un point d'étape quant à l'objectif d'économie de 10 % de la masse salariale d'ici 2022. À la suite de la mission confiée à l'ambassadeur Alain Le Roy, chef de la « *task force* pour la réforme des réseaux de l'État à l'étranger », les mesures suivantes étaient confirmées :

- une réforme des fonctions supports grâce à leur mutualisation (220 suppressions d'ETP prévues entre 2019 et 2022), tout en préservant les fonctions métiers dites prioritaires (filière politique et sécurité, réseau des magistrats de liaison, réseau de la DG Trésor) ;
- la mise à contribution, en plus des fonctions supports, du réseau culturel et de coopération, à hauteur de 10 % de sa masse salariale, avec une modulation suivant les pays (préservation par exemple des pays prioritaires du G5 Sahel) et un recours accru aux agents de droit local ;
- une réforme des réseaux de Business France et d'Atout France, notamment grâce à l'exploitation des synergies entre les deux opérateurs ;
- une réduction de l'ordre de 17 % de la masse salariale du Centre de coopération internationale en recherche agronomique (CIRAD) et de l'Institut de recherche pour le développement (IRD) ;
- un maintien de l'universalité du réseau diplomatique, mais une réduction du nombre d'ambassades dans certaines villes (par fusion de représentations à Genève, Vienne et Washington), une réduction du nombre de guichets consulaires des ambassades et la fermeture de deux consulats généraux, ainsi qu'une réorientation du réseau vers les pays du G20 et d'Asie, au détriment de l'Europe, de l'Afrique et du Maghreb.

Le ministre de l'Europe et des affaires étrangères a finalement retenu un objectif d'économie de masse salariale de 91 M€ (soit 8 % de la masse salariale). En effet, pour atteindre la cible des 10 %, il aurait fallu selon lui « *mettre en cause l'universalité du réseau et fermer une vingtaine d'ambassades* ». Une deuxième vague de réformes est donc à l'étude pour amplifier l'effort sur les fonctions supports, mais aussi pour inclure les établissements à autonomie financière, les écoles et établissements culturels à l'étranger (Écoles françaises d'Athènes, de Rome, d'Extrême-Orient, Institut français d'archéologie orientale du Caire, Casa Velasquez, Villa Médicis), voire l'Agence française de développement dans le champ d'analyse.

S'agissant de l'AFD, il apparaît envisageable, par exemple, d'étudier le niveau de rémunération de ses agents à l'étranger et le rapprochement éventuel avec les services de coopération et d'action culturelle (SCAC), dans les pays où l'AFD n'a pas d'activité de prêts. Fin 2019 cependant, le contrat de transformation prévoyant l'évolution des réseaux de l'État jusqu'en 2022, qui doit être passé entre le ministre de l'Europe et des affaires étrangères et le ministre de l'action et des comptes publics, et qui était initialement prévu pour mars 2019, n'avait pas encore été signé.

Parallèlement à ce resserrement de la contrainte budgétaire sur le ministère, les orientations de 2018 du CICID, axant la politique de développement sur cinq priorités (la stabilité internationale, le climat, l'éducation, l'égalité entre les femmes et les hommes et la santé), confiaient à l'AFD un mandat clair, accompagné de moyens renforcés, tout en prévoyant l'intégration d'Expertise France dans le périmètre du groupe. Surtout, un milliard d'euros supplémentaire d'autorisations d'engagement en dons-projet était dégagé dès 2019 : les dons-projet de l'AFD passaient de 396 M€ en AE et 286 M€ en CP au PLF 2018 à 1,32 Md€ en AE et 280 M€ en CP en PLF 2019. L'AFD voyait donc ses moyens budgétaires augmenter

considérablement. Ses effectifs connaissent la même évolution, puisque plus de 200 recrutements étaient prévus en 2019 (pour passer de 2 193 à 2 396 salariés, hors mises à disposition de la filiale PROPARCO).

Une partie des crédits de l'AFD transite bien par le programme 209 et implique donc un suivi budgétaire du MEAE. Mais l'effet de ciseau que constitue la réfaction des moyens du ministère au moment où ceux de l'AFD croissent, organise la montée en puissance d'un acteur alternatif puissant de l'action extérieure française, auquel ont été progressivement transférées des compétences sectorielles telles que le financement des initiatives ONG, la gouvernance financière ou les industries culturelles et créatives. Cette situation crée en pratique une dualité des têtes de réseau en matière de pilotage puisque l'AFD, dotée de pôles techniques et administratifs de haut niveau, développe ses propres stratégies, y compris dans des domaines relevant pourtant traditionnellement du ministère et touchant directement à des questions de souveraineté. Ainsi, le relevé de conclusions du CICID prévoyait que la France adopte un plan d'action « migrations internationales et développement » élaboré par l'AFD. Enfin, l'annonce de la création d'un conseil du développement implique qu'une nouvelle enceinte de décision au plus haut niveau (présidée par le Président de la République et associant le ministre chargé des affaires étrangères et le ministre chargé du budget) intervienne à l'avenir dans ce champ.

## II - Des problématiques identifiées, des instruments à parfaire

### A - Un cadrage juridique exigeant

Deux circulaires du Premier ministre encadrent la fonction de pilotage des opérateurs et autres organismes publics contrôlés par l'État.

La circulaire du 26 mars 2010 précise la définition d'un « véritable pilotage stratégique », en demandant à ce que soient déterminés « avec précision les objectifs de politique publique assignés » et à ce que les résultats soient régulièrement examinés au regard des indicateurs. Elle définit aussi les instruments de ce pilotage et la nature des « documents préalables, négociés ou établis en concertation avec l'organisme » qui doivent faire l'objet d'une élaboration et d'un suivi. Elle évoque ainsi la nécessité de rendez-vous stratégiques, de l'établissement d'un contrat de performance ou d'objectifs, éventuellement assortis d'un engagement financier de l'État et d'une lettre de mission. Son annexe n° 1 détaille la fonction de tutelle, qui doit inclure : la négociation des objectifs et l'élaboration des indicateurs de mesure de l'activité et de la performance, formalisés par un instrument (contrat, lettre de mission) ; l'analyse annuelle ou infra-annuelle des résultats des indicateurs par rapport aux cibles fixées ; l'allocation pluriannuelle des subventions en fonction de la performance ; l'évaluation des résultats de l'opérateur ; la détermination des modalités et du montant de la rémunération à la performance des dirigeants. Elle spécifie que ce pilotage doit se traduire, en termes d'organisation, par « une fonction de synthèse, de coordination et de diffusion des bonnes pratiques, assurée par une équipe ou un interlocuteur dédié ».

La circulaire du 23 juin 2015 met à jour et renforce ces préconisations, dans un contexte de rationalisation du paysage des opérateurs, de maîtrise accrue des finances publiques et de recherche d'exemplarité en matière de train de vie et de dépenses de fonctionnement. Elle demande l'exercice d'une « tutelle exigeante » et renforcée, qui passe par l'adoption d'un plan d'actions pour professionnaliser l'organisation de la fonction. Ce plan d'action doit clarifier la

répartition des rôles en matière de pilotage, conforter le secrétariat général des ministères, définir les modes de pilotage les mieux adaptés aux enjeux et identifier les actions à mettre en œuvre pour améliorer la performance en matière immobilière et de fonction support. La revue périodique des opérateurs préconisée passe par une révision régulière des contrats d'objectifs et de performance.

La direction générale de la mondialisation (DGM) a produit fin 2015 un plan d'actions portant sur 11 établissements (France Médias Monde n'étant pas inclus dans le périmètre de référence). Il décrivait l'organisation de la DGM, désormais dotée de trois directions sectorielles (direction de la culture, de l'enseignement, de la recherche et du réseau – DCERR ; direction du développement durable – DDD ; direction de la diplomatie économique – DE). Le plan évoquait aussi la nécessité de rechercher davantage de coordination avec les autres ministères de tutelle.

Il prévoyait surtout : de pérenniser le comité interne de suivi transversal des opérateurs placé sous la présidence du secrétaire général adjoint ; de créer un comité ministériel des opérateurs présidé par le ministre ou le secrétaire général, par délégation ; d'élaborer un tableau des référents pour chaque opérateur ainsi qu'un tableau des représentants siégeant aux conseils d'administration ; de généraliser les outils de pilotage (contrats, lettres de mission, lettres d'objectifs, préparation des conseils stratégiques et conseils d'administration) et enfin d'améliorer la concertation interministérielle, au moyen de conventions communes, sur le modèle de celle signée avec le ministère des finances le 15 juillet 2014.

Il était notamment prévu d'encourager les échanges croisés avec les opérateurs et de consolider leur accès à la correspondance diplomatique, de renforcer les mutualisations et de développer les coordinations, au moyen de 18 actions clairement identifiées pour la période 2015-2017, chacune subdivisée en une série de mesures concrètes qui devaient faire l'objet d'indicateurs, à définir avant la fin de l'année 2015.

Un certain nombre d'actions ont donné lieu à des mises en œuvre sans qu'aucun bilan complet ne semble avoir été tiré de ce plan, qui devait pourtant être révisé en 2016, en fonction des résultats obtenus. L'absence d'un suivi précis, action par action, est d'autant plus dommageable que ce plan identifiait des problématiques qui, pour la plupart d'entre elles, sont toujours d'actualité, en administration centrale comme dans les postes. Ainsi, le dernier comité des opérateurs réuni par l'ambassadeur de France en Éthiopie en septembre 2019 identifiait toujours comme demeurant à l'ordre du jour la question de l'accès des opérateurs à la correspondance diplomatique (correspondant à l'action 7) et celle de la mutualisation des politiques d'achat ou d'accès aux fournisseurs (correspondant à l'action 16), sans pour autant que des lignes directrices n'aient été fixées depuis 2015 par la tutelle sur ces points.

Aucun progrès formalisé ne semble non plus avoir été accompli pour insérer les actions dans une démarche interministérielle. Le MEAE ne dispose par exemple pas d'une feuille de route rédigée avec le ministère de la culture ou de l'enseignement supérieur et de la recherche, visant la définition d'une stratégie commune pour l'Institut français et pour Campus France.

Le ministère annonce cependant qu'un bilan approfondi de ce plan d'action est en cours d'élaboration afin d'identifier les chantiers à relancer ou redéfinir et la mise en place d'un répertoire commun à la DGM recensant l'ensemble des ressources nécessaires à l'exercice de la tutelle.

## **B - La délégation des programmes et des opérateurs de la DGM, en charge du pilotage administratif**

La direction générale de la mondialisation (DGM) est chargée de la tutelle des 12 opérateurs, sous l'autorité du ministre et du secrétaire général. Elle s'appuie, d'une part, sur ses directions sectorielles chargées de la tutelle métier ou stratégique et, d'autre part, sur sa délégation des programmes et des opérateurs (DPO), responsable des activités de coordination transversale et de pilotage administratif et financier.

La tutelle administrative et financière est assurée par la DPO, créée en 2016 et directement rattachée au directeur général de la mondialisation. Elle emploie 53 agents permanents et comporte un pôle des opérateurs (DPO/OP) de sept agents, ainsi qu'un pôle budget de huit agents, un pôle évaluation de neuf agents et un pôle emploi, filières et métiers. La DPO assure le secrétariat des programmes 185 *Diplomatie culturelle et d'influence* (625,3 M€ en 2019) et 209 *Solidarité à l'égard des pays en développement* (1 850,6 M€ en 2019), dont le responsable est le DGM.

La délégation assure en principe le secrétariat du comité ministériel des opérateurs, censé réunir l'ensemble des opérateurs et partenaires qui contribuent à l'action extérieure de la France, participe au comité de suivi des opérateurs présidé par le secrétaire général adjoint (SGA), supposé se réunir deux fois par an pour examiner le suivi des recommandations issues du comité ministériel des opérateurs, et suit les travaux des comités des opérateurs placés sous l'autorité des ambassadeurs. Toutefois, le comité ministériel ne s'est réuni qu'à deux reprises, la dernière fois en octobre 2016 ; le comité de suivi interne ne s'est plus réuni depuis avril 2017 ; le comité en ambassade ne se réunit que de manière irrégulière dans les postes (cf. *supra*).

La DPO assure le suivi du cycle de la gestion budgétaire (planification, suivi, et évaluation), met à disposition des fiches de procédure et formalise les processus en lien avec le contrôleur budgétaire et comptable ministériel. Elle pilote le plafond d'emplois, en liaison avec la DRH et selon les besoins exprimés par le réseau en matière de coopération et d'action culturelle. Ce double pilotage des ressources humaines (auquel n'est pas directement associé l'Institut français) constitue une spécificité au sein du ministère.

La délégation exerce le contrôle de gestion, définit les indicateurs et rédige le volet « performance » des documents budgétaires. Elle veille, dans son rôle de tutelle, à la viabilité économique des opérateurs et les accompagne dans la mise en place des processus de la gestion budgétaire et comptable publique (GBCP), y compris en matière de contrôle interne, sous la supervision de la direction des affaires financières du ministère. En concertation avec les directions métiers, elle prépare et suit les conseils d'administration, notamment en se prononçant sur les budgets initiaux et récapitulatifs, ainsi que sur les comptes financiers.

En outre, une vingtaine d'agents répartis dans les directions métiers de la DGM sont chargés du suivi de la tutelle stratégique et préparent la position du ministère au sein de toutes les instances où celui-ci est représenté. Le suivi de chacun des opérateurs est effectué par de multiples services qu'il s'agisse des directions géographiques, le cas échéant, que de celles de la DGM.

Les principaux outils de formalisation du suivi des opérateurs sont, d'une part, les conventions pluriannuelles, de trois ans en moyenne, contrats d'objectifs et de moyens (COM) ou contrats d'objectifs et de performance (COP) et, d'autre part, les lettres de mission et d'objectifs annuels adressées aux dirigeants.

Les COM ou COP fixent des objectifs dans un cadre pluriannuel. Ils sont rédigés par la DGM (DPO et directions métier compétentes), ainsi que par les autres administrations de tutelle, le cas échéant. Le contrat précise les axes stratégiques et les orientations que l'État souhaite donner à ses opérateurs et décline des objectifs en indicateurs et en cibles.

Des lettres de mission et d'objectifs peuvent préciser les orientations stratégiques que les dirigeants devront mettre en œuvre pendant leur mandat (IRD, CIRAD, Expertise France, Institut français, Atout France, AEFÉ, Campus France, Business France). Une lettre d'évaluation annuelle de la performance des dirigeants permet de leur attribuer une part variable de rémunération, dont le montant dépend du taux de réalisation des objectifs annuels formalisés dans la lettre d'objectifs. Cette lettre évalue le respect par les dirigeants des contrats d'objectifs et leurs capacités managériales (réformes, dialogue social, etc.).

Les tableaux de suivi de ces différents documents, s'ils ont pu être reconstitués par la Cour (cf. annexe n° 6), font l'objet d'un suivi partiel qui ne semble pas donner lieu à des mesures correctives systématiques.

## C - Un pilotage stratégique complexe et diffus

La DPO exerce le pilotage administratif des objectifs et des moyens alloués mais n'est toutefois pas à l'origine des politiques publiques et des stratégies que développent conjointement le ministère et les opérateurs et qui relèvent de la responsabilité de trois types d'acteurs.

Tout d'abord, les opérateurs eux-mêmes sont amenés à proposer, puis à faire valider par leurs instances des plans d'action ou d'orientation, voire des stratégies très largement déclinées par domaine d'activité, comme c'est le cas de l'AFD, qui dispose de sa propre direction de la stratégie, des partenariats et de la communication et d'une stratégie pour 2018-2022, présentée le 3 septembre 2018.

C'est ensuite au sein de chacune des trois directions thématiques de la DGM que s'exerce l'activité de tutelle stratégique. Ainsi, la direction du développement durable (DDD) définit, selon l'arrêté du 22 décembre 2015, les stratégies internationales de la France en faveur du développement durable. Tout en participant, pour le compte du ministère, aux négociations internationales sur le développement durable et au suivi de la mise en œuvre des objectifs de développement durable, elle exerce la tutelle de l'AFD, d'Expertise France et du CIRAD et prépare les réunions du CICID, dont elle assure le secrétariat conjoint pour le compte du ministère chargé des affaires étrangères.

Dotée d'une équipe de 115 personnes, elle exerce trois métiers : élaboration des stratégies sectorielles, négociations, partenariats et tutelle. Elle s'organise autour des 17 objectifs de développement durable (ODD) de l'agenda 2030 et de l'Accord de Paris, et de quatre thématiques : stratégie globale du développement et financements (DEV), États et pouvoirs (GOUV), populations (HUMA), planète (CLEN). Au total, sa mission de représentation de l'État la conduit à assurer plus d'une centaine de réunions obligatoires par an.

Les directions thématiques de la DGM peuvent donc être amenées à produire des « *rapports de stratégie* » ou « *documents d'orientation* », disponibles sur le site internet du ministère, soit quatre documents en 2017 : la « *stratégie internationale pour l'égalité entre les femmes et les hommes* » 2018-2022, la stratégie « *prévention, résilience et paix*

*durable* » 2018-2022, la « *stratégie sur les enjeux de population, de droits et de santé sexuels et reproductifs* » 2016-2020 (rapport de redevabilité à mi-parcours), la « *stratégie humanitaire* » 2018-2022. En 2019, une stratégie « *droits humains et développement* » a été élaborée sous mandat interministériel, à la suite d'une décision du CICID du 8 février 2018, afin d'intégrer l'approche fondée sur les droits humains dans les actions de coopération au développement françaises et de « *formaliser la stratégie française d'appui à la promotion, au respect, à la protection et à la mise en œuvre des droits humains via la coopération* ».

Ces documents s'adressent explicitement à l'ensemble des acteurs français du développement, « *au premier rang desquels les opérateurs publics* ». Souvent élaborés dans le cadre de groupes de travail composés d'experts<sup>7</sup>, leur statut comme leur portée demeurent cependant incertains, à l'instar d'autres documents présentés par le MEAE, tel celui portant sur les engagements du ministère en matière de biodiversité ou des notes internes sur la stratégie éducative de la France aux États-Unis. Le ministère, au moment où chacun de ses opérateurs applique, de manière au demeurant légitime, des stratégies très complètes, paraît ainsi manquer d'une stratégie globale propre. Il en va ainsi de l'AFD, qui dispose à la fois de stratégies par pays ou régionales et de stratégies transversales très détaillées (systèmes financiers 2018-2022, éducation, formation et emploi 2016-2020, vulnérabilité aux crises et résilience 2017-2021, climat et développement 2017-2022, pour ne citer que les plus récentes).

Enfin, des comités *ad hoc* peuvent être mobilisés sur des sujets ayant trait à la coordination de l'action extérieure. Ainsi, en plus des CICID précités, des réunions du comité interministériel des réseaux de l'État à l'étranger (CORINTE, réuni pour la dernière fois en décembre 2016), des réunions interministérielles sur l'enseignement français à l'étranger, entre le ministre chargé des affaires étrangères et celui chargé de l'enseignement, du conseil national de l'industrie, du conseil interministériel du tourisme ou de groupes de travail sur l'audiovisuel public.

Par ailleurs, les acteurs de l'action extérieure se réfèrent plus fréquemment aux grands discours du Président de la République en matière de politique étrangère, comme le discours de Ouagadougou ou les discours prononcés devant la conférence des ambassadeurs, qu'aux documents de type stratégique mis à la disposition du grand public ou des dirigeants d'établissement.

Au total, l'accumulation et la superposition potentielles de documents de nature stratégique, doublées d'une hésitation sur leur nature même, entretiennent une forme de confusion quant à la responsabilité inhérente à la définition d'une stratégie pour la France. La distinction n'est pas clairement établie à ce jour entre les grands objectifs de politique publique, d'une part, qui correspondent à des choix fondamentaux et à des caps fixés par l'exécutif, et les stratégies élaborées par chacun des acteurs, d'autre part, pour parvenir à ces objectifs avec des moyens opérationnels adéquats, en fonction d'indicateurs précis.

La fonction de pilotage de la tutelle devrait pourtant permettre à la fois de définir et d'articuler ces grands objectifs au niveau global, en amont, et de procéder, en aval, à un contrôle de cohérence, puis à l'évaluation des différentes stratégies déployées par les opérateurs afin de mettre en œuvre ces objectifs. Conformément au plan d'action de 2015, il aurait pu être envisagé que le comité ministériel des opérateurs, à condition qu'il soit plus régulièrement

---

<sup>7</sup> C'est le cas, par exemple, de la feuille de route « *améliorer la nutrition des populations vulnérables* », rédigée par le MEAE, le ministère de l'agriculture, de l'agroalimentaire et de la forêt, les ministères des affaires sociales et de la santé, l'AFD, les instituts de recherche et les ONG.

réuni, remplit cette fonction de recensement et d'harmonisation des documents de politique publique et de leur déclinaison opérationnelle, de manière à assurer une visibilité globale et partagée entre tous les acteurs.

### **III - Des efforts de professionnalisation et des synergies à développer**

L'exercice de la tutelle administrative et stratégique implique le déploiement de ressources humaines cohérentes et suffisantes, plus stables en administration centrale, mieux préparées à leur prise de poste à l'étranger. Au-delà, la nécessaire conciliation des impératifs contradictoires d'autonomie et de coordination des opérateurs entre eux, à Paris comme en poste, impose de mieux formaliser la nature des relations qui les amènent à coopérer, au service de politiques coordonnées qui sont souvent interministérielles.

#### **A - Une fonction de l'administration centrale à renforcer**

La question des effectifs rejoint celle des choix politiques. En effet, il ne peut être attendu d'une direction centrale, si performante qualitativement soit-elle, de se substituer aux équipes souvent plus étoffées des opérateurs sectoriels, dont le cœur de métier consiste à définir une stratégie d'intervention. En revanche, le manque d'attractivité, l'instabilité des postes, voire les départs réguliers de contractuels vers les opérateurs sous tutelle posent de nombreux problèmes.

La majorité des effectifs de la direction générale de la mondialisation (DGM) est désormais constituée de détenteurs de contrats à durée déterminée : la catégorie LOLF « G3 » (CDD et volontaires) représentait 205,8 emplois à temps plein au 1<sup>er</sup> juillet 2019, sur un total de 388,4, contrairement à la catégorie « G1 » des titulaires et CDI de droit public, constituée de 182,6 agents à temps plein.

Le cas de la direction du développement durable (DDD) illustre ce phénomène : les transferts vers l'AFD et Expertise France y sont fréquents et documentés, ces postes représentant un débouché naturel pour des agents en fin de contrat, souvent des spécialistes n'ayant pas vocation à rejoindre une carrière de diplomate généraliste. Ces mouvements témoignent, certes, de bonnes relations entre les équipes, et peuvent dans une certaine mesure servir le ministère, compte tenu des réflexes méthodologiques et politiques acquis à la DDD. Ils ont même pu être encouragés au plus haut niveau dans le cas des titulaires<sup>8</sup>. Mais ils ne vont pas de soi au regard de la gestion des carrières et des éventuels conflits d'intérêt.

Le différentiel d'attractivité entre l'AFD et le ministère est important. La première propose des embauches en CDI, des perspectives de carrière et un salaire supérieur, à âge et expérience égaux, auquel s'ajoutent des avantages sociaux. Or, les départs peuvent avoir lieu en cours d'année, avec un préavis d'un mois, pour un agent en poste depuis moins de deux ans, à deux mois pour les autres. La temporalité du recrutement ministériel n'étant pas la même, les

---

<sup>8</sup> Note DPO du 6 juillet 2018 au directeur adjoint de cabinet au sujet de la mobilité des agents du MEAE vers les opérateurs, notant que 41 agents dont 13 A sont en poste chez des opérateurs et incitant le ministère à favoriser des échanges.

vacances de poste peuvent être prolongées<sup>9</sup>, mémoire et compétence se perdant alors, dans un contexte où les contractuels sont très largement majoritaires : ils représentent 64 des 73 rédacteurs de catégorie A en septembre 2018. La filière développement souffre en effet, y compris pour les titulaires, d'un défaut d'attractivité. Ce phénomène s'est trouvé amplifié par la trajectoire de recrutement de l'AFD, qui, en 2016 et 2017, a embauché environ 150 personnes par an. Parmi les effectifs de la seule DDD, depuis 2016, 12 rédacteurs et chefs de pôle ont rejoint l'AFD, un Expertise France à un niveau élevé, tandis qu'une directrice adjointe est devenue directrice générale déléguée du CIRAD.

Les effectifs totaux de l'AFD ont augmenté de près d'un quart entre 2013 et 2017, principalement du fait de la croissance des effectifs au siège, où la hausse a été d'un tiers en cinq ans. Cette augmentation des effectifs de l'AFD au cours des cinq dernières années était destinée à accompagner la montée en puissance des activités de l'agence, dont le budget a augmenté de 32 % sur la même période (de 7,8 Md€ en 2013 à 10,3 Md€ en 2017). Au sein de PROPARGO, filiale du groupe AFD, la croissance des effectifs a même atteint 38 % entre 2014 et 2017.

La question se pose par conséquent de la capacité de la tutelle à préserver son attractivité, son impartialité et son positionnement, dans un contexte où la politique de développement, notamment, semble de plus en plus définie par le principal opérateur lui-même, qui dispose de moyens croissants à cet effet, tant sur le plan stratégique qu'opérationnel. Une réflexion sur la nature des postes pouvant être confiés à des contractuels et sur le renforcement du nombre de titulaires au sein de la DGM pourrait conduire à stabiliser et à revaloriser la fonction de tutelle, dans la filière développement en particulier.

Est également posée la question de l'opportunité de confier la tutelle des opérateurs à des agents, même s'ils sont informés de leurs obligations déontologiques, ayant vocation à rejoindre les structures mêmes qu'ils contrôlent. À compter du 1<sup>er</sup> février 2020, l'article 34 de la loi du 6 août 2019 de transformation de la fonction publique confiée à la Haute autorité pour la transparence de la vie publique (HATVP) le soin d'examiner les demandes émises par l'autorité hiérarchique. En outre, la loi du 20 avril 2016 relative à la déontologie et aux droits et obligations du fonctionnaire a introduit par son article 39, dans le chapitre IV de la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983, un article 32 prévoyant que son chapitre IV sur les obligations déontologiques des fonctionnaires est désormais applicable aux agents contractuels (à l'exception de son article 30). Dès lors, il importe que le MEAE mette au point une doctrine encadrant les départs d'agents contractuels vers des opérateurs dont ils assureraient le suivi, en sollicitant le cas échéant des recommandations de son référent-déontologue ou de la HATVP.

À ce titre, le ministère annonce au début de l'année 2020 avoir saisi, à la suite des observations provisoires de la Cour, le référent-déontologue du MEAE pour examiner les pratiques constatées de mobilité d'agents contractuels vers les opérateurs et proposer une charte visant à prévenir les conflits d'intérêts potentiels.

---

<sup>9</sup> Cela a été notamment le cas pour un des postes de chargé de tutelle AFD, resté vacant pendant plus d'un an au moment même où le service devait s'adapter à la montée en puissance des engagements financiers de l'AFD. En moyenne, les postes de rédacteurs restent vacants entre quatre et huit semaines.



## **B - Une revalorisation nécessaire de la filière développement au sein du ministère**

Les ambassadeurs disposent d'un vade-mecum « ambassadeurs / opérateurs », qui n'a pas été actualisé depuis novembre 2016. En revanche, aucun module commun de formation préalable à la prise de poste des chefs de services économiques régionaux (SER) ou de coopération et d'action culturelle (SCAC) n'existe à ce jour, leur permettant notamment de disposer de guides complets des relations établies, au niveau central comme au niveau local, avec les opérateurs.

Or, la revalorisation de la filière développement au sein du ministère, comme la nécessaire articulation des services de chancellerie avec les établissements constituant de véritables relais sur le plan local, impliqueraient une parfaite maîtrise, avant le départ en poste, des moyens d'intervention directs disponibles à partir du programme 209.

En effet, chacun des canaux (bilatéral, multilatéral et européen) de financement de l'aide au développement implique une compétence et une technicité particulière, qui ne peuvent être improvisées, alors même que les profils des agents qui partent n'intègrent pas toujours une dimension d'expertise du développement.

Le programme 209 alimente les canaux d'aide au développement en fonction du type de coopération. Le premier est celui de la coopération bilatérale, mise en œuvre directement par le MEAE (aide humanitaire et de sortie de crise, aide alimentaire, volontaires de solidarité internationale, appui à la société civile et à la coopération décentralisée, etc.), ou déléguée par ce dernier à des opérateurs, dont l'Agence française de développement (AFD), Expertise France, ou encore Canal France International. Le ministère préserve la maîtrise d'un nombre limité d'instruments de financement direct. Il n'est pas remis de guide présentant la palette des outils disponibles, ni les procédures afférentes, aux SCAC partant en poste. La visibilité sur les perspectives d'évolution de cette enveloppe de coopération disponible pour les projets suscités par la chancellerie ou le SCAC reste limitée sur place et liée aux renégociations annuelles.

Or, les outils d'influence sur le plan local tels que les fonds de solidarité pour les projets innovants (FSPI), les sociétés civiles, la francophonie et le développement humain (cf. *infra*) sont les seuls à même de garantir un maillage territorial et l'établissement d'un réseau de liens avec la société civile dans les pays concernés. Leur niveau d'intervention financière est très largement inférieur à celui de l'AFD, qui n'agit que par le truchement d'une maîtrise d'ouvrage public ou *via* un guichet « initiatives ONG » réservé aux organisations de la société civile françaises et aux projets supérieurs à 300 000 € (200 000 € dans des cas exceptionnels). Les crédits des FSPI connaissent pourtant une décroissance importante par rapport à ceux des fonds de solidarité prioritaire pour les projets des années précédentes (24 M€ en AE= CP, contre 34 M€ annuels de 2016 à 2018, 45 à 50 M€ de 2012 à 2015). Dans le même temps, les autres crédits SCAC dévolus aux postes, sur les programmes 185 et 209 hors FSPI, ont décliné entre 2014 et 2019, passant de 99,8 M€ au total à 93,7 M€.

La préservation d'une capacité d'action directe du ministère et de ses ambassades devrait représenter un axe prioritaire des conférences budgétaires annuelles, étant donné l'objectif affiché par l'exécutif, notamment dans le cadre de la conférence des ambassadeurs d'août 2019, d'un renforcement du dialogue avec la société civile locale, que ne peut prendre en charge le guichet ONG de l'AFD, qui est concentré sur les grands projets des associations françaises.

Le risque serait grand, dans le cas contraire, d'alimenter un sentiment croissant d'absence sur le terrain, que la lecture de certains rapports des SCAC permet d'appréhender. Ainsi, au Tchad, le dispositif de coopération a pu être perçu comme de plus en plus faible pour un ensemble de raisons : la complexité des procédures de coopération tendrait à rompre le lien avec la société civile de base, en privilégiant les grandes ONG par rapport aux associations locales, renforçant un sentiment d'éloignement de la France et de la communauté internationale ; la multiplicité des opérateurs brouillerait la lecture du dispositif de coopération, ainsi que le prouveraient les difficultés de signature des accords de siège d'Expertise France, dont les autorités locales ne comprendraient pas le statut ; la baisse des crédits d'intervention des SCAC réduirait leurs interactions avec la société civile et accentuerait l'impression que la France n'intervient qu'en faveur des institutions, qui sont parfois contestées, loin des populations civiles, et pour des raisons sécuritaires (caméras dans les lycées, murs d'enceinte etc., au détriment des achats de livres ou de l'entretien immobilier courant). Quand, au surplus, les professeurs français sont remplacés par des recrutés locaux, que la programmation culturelle ne permet plus d'exporter la culture française et que les coopérations décentralisées restent limitées dans des pays fragiles, l'image de la France s'affaiblit considérablement.

### **Les instruments bilatéraux d'aide-projet (programme 209)**

Sur le volet coopération bilatérale, le programme 209 concentre l'ensemble des moyens d'intervention nationaux : don-projet, soutien aux organisations de la société civile, aide humanitaire, aide-projet (fonds de solidarité prioritaire – FSP, remplacé en 2018 par le fonds de solidarité pour les projets innovants, les sociétés civiles, la francophonie et le développement humain – FSPI).

Sous l'impulsion du CICID de 2018, il a été décidé que l'aide bilatérale représenterait deux tiers de moyens additionnels d'ici à 2022, que les contributions aux ONG doubleraient sur la même période et que le recentrage des activités de l'administration centrale sur la diplomatie du développement se poursuivrait. En sus d'1,3 Md€ de dons-projet en AE désormais confiés à l'AFD, du fonds « Minka » mis en œuvre par l'AFD et financé par la taxe sur les transactions financières (facilité « vulnérabilité et réponse aux crises » dotée de 190 M€ en AE et 47,5 M€ en CP en 2019), du guichet ONG de l'AFD (85 M€ en 2019) et des contrats de désendettement et de développement (C2D) pour les pays pauvres très endettés, le ministère peut aussi agir avec d'autres instruments.

Le FSP était l'instrument de l'aide-projet du ministère issu de la réforme du dispositif de la coopération française engagée en 1998. Il a été créé par décret n° 2000-880 du 11 septembre 2000 et a remplacé le fonds d'aide et de coopération (FAC), créé en 1959 afin d'accompagner les États africains nouvellement indépendants. Le FSP est un instrument de partenariat avec les États et de concertation avec les autres bailleurs de fonds, car il contribue à la rationalisation de l'aide et favorise la mise en œuvre de cofinancements. Il s'agit également d'un instrument de lutte contre la pauvreté et de partenariat avec la société civile.

Dans le prolongement des recommandations du CICID, une refonte de cet instrument a permis de simplifier les procédures. Ainsi, le FSPI s'est mis progressivement en place, jusqu'en 2018, à mesure que les projets FSP en cours se sont éteints : en supprimant la pluri-annualité des crédits, avec l'instauration d'un dispositif annuel ; en abandonnant le caractère interministériel de la procédure, pour instaurer des procédures simplifiées d'approbation des projets ; en concentrant les moyens sur les pays pauvres prioritaires. Ces projets FSPI représentent 24 M€ en 2019.

La qualité d'un dialogue budgétaire permettant de maintenir un niveau suffisant de rayonnement grâce aux initiatives de terrain est cependant conditionnée par la connaissance des autres instruments financiers disponibles au titre de l'action extérieure. Les conseillers de coopération et d'action culturelle gagneraient ainsi à mieux connaître l'activité propre et les

différents canaux de financement, en dons-projet comme en prêts, de l'AFD et d'Expertise France, ainsi que l'ensemble des initiatives et appels à projets formés par les autres opérateurs tels que l'Institut français dans le champ culturel, le vade-mecum des procédures et de la coopération culturelle n'ayant pas été actualisé depuis mai 2016. Des modules courts de formation en immersion au sein de ces institutions pourraient utilement conditionner la prise de poste. Le ministère annonce la constitution d'un groupe de travail susceptible de proposer des formations, à l'élaboration desquelles les opérateurs pourraient être associés.

Au-delà des moyens de la coopération bilatérale, les opportunités de coopération multilatérale, mise en œuvre notamment par les agences et programmes des grandes organisations internationales (ONU, organisations régionales etc.), des fonds multilatéraux thématiques (éducation, santé etc.) et des bailleurs de fonds (FMI, Banque mondiale, banques régionales de développement, etc.), *via* des contributions volontaires, se multiplient. De même, la coopération mise en œuvre par les institutions de l'Union européenne, *via* le 11<sup>ème</sup> Fonds européen de développement (FED) sur la période 2014-2020, joue un rôle majeur dans le déploiement de l'aide au développement.

Le relais de la représentation permanente auprès de l'Union européenne et le dialogue entre les services étant considéré comme suffisant, aucun interlocuteur assigné au sein de l'administration centrale n'a pour fonction explicite le suivi de l'ensemble des appels d'offre des organismes internationaux, qui pourraient être relayés auprès des ambassades ou des opérateurs, par exemple en matière d'assistance technique. Un tel suivi, qu'assurerait un référent unique ou un binôme par organisation, aurait de multiples avantages. Il permettrait aux opérateurs et aux postes de ne pas manquer certaines opportunités en phase avec leurs plans stratégiques. Il garantirait une meilleure cohérence en systématisant la procédure d'information de l'ambassadeur, qui devrait valider un avis de non-objection de nature politique avant que l'État ou l'un de ses opérateurs puisse monter un dossier. Il aurait enfin le mérite d'assurer une certaine coordination entre les opérateurs chefs de file.

Ainsi, en matière d'industries culturelles et créatives, notamment d'appui à la structuration de filières, la responsabilité de mener à bien des chantiers prioritaires pour le CICID semble aujourd'hui répartie entre l'AFD, Expertise France et l'Institut français, voire FMM et CFI, sans que les SCAC soient toujours à même d'identifier clairement une personne susceptible de les orienter vers les instruments utilisables.

## **C - Entre autonomie et coopération, un équilibre à préciser**

S'exerçant sur des acteurs de nature et de statuts variés, le pilotage stratégique du ministère est confronté à des logiques elles-mêmes sectorielles, qui font l'objet de développements détaillés dans les parties suivantes du présent rapport. Toutefois, un certain nombre de points communs aux différentes thématiques peuvent, d'ores et déjà, être mis en évidence.

Lorsque la tutelle est partagée, elle ne fait pas l'objet de relations formalisées, ne donnant pas lieu à des rencontres régulières entre les services qui l'exercent pour définir des orientations de nature politique, sauf cas particuliers précisés dans les contrats d'objectifs et de moyens, qui ne sauraient se substituer à une analyse d'ensemble portant sur le secteur dont la responsabilité se trouve partagée entre plusieurs acteurs. La capacité d'orientation stratégique semble rester largement dans la main du ministère financeur à titre principal, alors même qu'un certain nombre de décisions, sectorielles ou géographiques en particulier, devraient être prises en commun : c'est le cas pour l'Institut français, sur lequel la cotutelle exercée depuis 2016 avec

le ministère de la culture n'a pas conduit à une refonte des orientations stratégiques, mais aussi pour le CIRAD et l'IRD, dont les conventions d'objectifs et de moyens n'incluent pas explicitement de données de nature géographique.

Dans le cas de France Médias Monde, la multiplicité des tutelles (ministères économiques et financiers, ministère de la culture et MEAE) ne garantit pas un pilotage stratégique constant, la société nationale de programmes ayant établi des rapports avec chacun d'entre eux au fil d'injonctions finalement paradoxales, en l'incitant à développer son champ d'intervention, par exemple linguistique, tandis que ses ressources s'amenuisent. Si l'interministérialité pourrait donc, en principe, présenter des avantages pour la coordination, elle doit être accompagnée d'une meilleure prise en compte des attentes de chacun des ministères à l'égard de son opérateur et d'une définition précise de leurs rôles respectifs.

En outre, au sein même du réseau, c'est aussi la logique d'autonomie des ambassadeurs et des chefs de poste qu'il faut parvenir à concilier avec la nécessité de disposer d'établissements agissant comme des têtes de réseaux. À cet égard, et malgré l'existence du vade-mecum des relations entre opérateurs et ambassadeurs de 2016, un certain nombre de situations mériteraient d'être clarifiées. C'est le cas pour les Espaces Études en France (EEF), souvent dénommés espaces Campus France à l'étranger, qui relèvent des postes et sont pris en compte dans leur communication, mais que l'opérateur central utilise par ailleurs, légitimement, comme des vitrines de son action ; c'est le cas aussi pour les chefs de poste de Business France ou de l'AFD, qui ont vocation à informer l'ambassadeur de leurs prises de contact et missions sur place, sans relever pour autant de son autorité hiérarchique ; c'est le cas enfin pour l'Institut français qui, depuis l'échec de l'expérimentation du rattachement du réseau culturel à l'établissement parisien, joue un rôle d'animation complexe, sans disposer d'aucun levier en matière de recrutement, de budget ou de définition des programmes des instituts français locaux, l'utilisation d'un même nom pour des personnalités juridiques et morales au demeurant distinctes étant une source constante de confusion pour les partenaires extérieurs.

Enfin, la coopération entre les opérateurs eux-mêmes gagnerait à être renforcée. Le suivi par la tutelle de ces relations directes transverses entre les établissements semble partiel, aucun tableau de suivi n'étant régulièrement à jour. De nombreuses synergies pourraient pourtant être dégagées, telles que celles reliant les réseaux d'anciens élèves (« *alumni* ») de l'AEFE et de Campus France, ou celles susceptibles de créer des zones d'interaction entre les activités de l'Institut français, de l'AFD et d'Expertise France en matière d'industries culturelles et créatives.

---

## CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

---

*L'action extérieure française engage une grande variété d'acteurs, dont les statuts divers et les positionnements variés constituent une richesse, à condition qu'ils soient pilotés et coordonnés, dans le cadre d'une politique d'ensemble.*

*Au niveau local, l'ambassadeur apparaît bien comme la clef de voûte de cette coordination, assurant la cohérence de la présence française sur un territoire. C'est au niveau central qu'une réflexion doit être engagée pour que le suivi administratif et budgétaire des établissements aille de pair avec une vision transversale et stratégique sur leurs perspectives à moyen terme.*

*Il convient, notamment, de mieux suivre les lignes directrices du plan d'action de renforcement de la tutelle lancé en 2015, conformément à la circulaire du Premier ministre du 23 juin 2015. Le recensement et la mise en cohérence des documents d'orientation politique, des tableaux de bord assurant le suivi opérationnel de leur déclinaison et des procédures, comme la mutualisation accrue des moyens au niveau local, ont été identifiés dans ce cadre comme des priorités, qu'il importe désormais de mettre en œuvre.*

*La professionnalisation et la revalorisation de la filière développement au sein du ministère impliquent de stabiliser les équipes chargées de la tutelle et de mieux former les agents partant en poste, afin que les conseillers de coopération et d'action culturelle, en particulier, soient systématiquement dotés d'une bonne connaissance de l'ensemble des instruments financiers mobilisables par chacun des opérateurs, tant au niveau bilatéral qu'au niveau régional et multilatéral. C'est à cette condition que les moyens propres au ministère et aux postes en matière d'action bilatérale, pour entretenir un maillage territorial en relation directe avec la société civile des pays concernés, pourront être consolidés et réservés aux projets de petite ou moyenne ampleur, plus aisément pilotables sur le plan local et pour lesquels il n'existe pas d'autre source de financement.*

*La recherche du bon équilibre entre l'autonomie nécessaire des opérateurs et des postes, d'une part, et la nécessité d'une coordination au service d'une stratégie globale d'autre part, implique un pilotage fin, de nature politique. L'interministérialité gagnerait à être formalisée et renforcée, le rôle des ambassadeurs consolidé, à l'occasion de la révision du vade-mecum des relations avec les opérateurs, qui n'a pas été réactualisé depuis 2016, et les synergies possibles entre opérateurs mieux identifiées.*

*La Cour formule les recommandations suivantes :*

- 1. mettre en œuvre le plan d'action de 2015 sur le renforcement du pilotage des opérateurs, notamment en ce qui concerne l'actualisation et la rationalisation des outils de pilotage, et y intégrer une démarche de performance, à l'aide d'indicateurs appropriés (SG MEAE) ;*
  - 2. définir des orientations sectorielles, dans des documents de politique publique de référence (SG MEAE) ;*
  - 3. renforcer l'attractivité et le professionnalisme des fonctions liées à l'exercice de la tutelle et assurer l'application à tous les agents de droit public, y compris les contractuels, des règles déontologiques en cas de mutation vers un opérateur (SG MEAE) ;*
  - 4. actualiser les guides relatifs aux outils de la coopération bilatérale et multilatérale et élaborer des modules communs de formation avec les opérateurs, destinés, avant leur départ en poste, aux conseillers de coopération et d'action culturelle et aux chefs d'antennes des opérateurs (SG MEAE) ;*
  - 5. dans les cas de cotutelle, adresser aux dirigeants des opérateurs des feuilles de route communes et veiller aux synergies entre opérateurs (SG MEAE).*
-



# Chapitre II

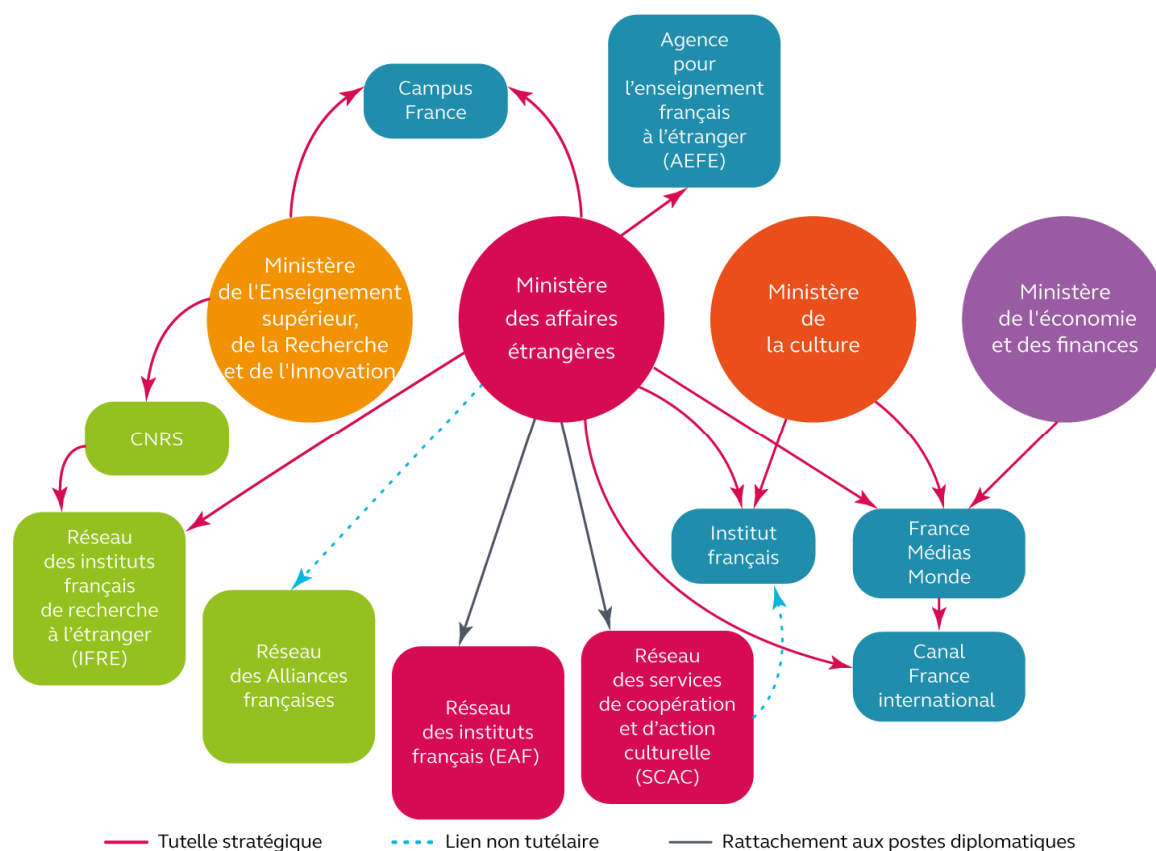
## La diplomatie culturelle

Cœur de métier historique du MEAE, la diplomatie culturelle demeure un outil majeur du rayonnement de la France grâce aux services de coopération et d'action culturelle et à l'Institut français, dont le statut n'a pas été clarifié suite à l'échec de l'expérimentation du rattachement du réseau culturel sous une tête de réseau unique initiée en 2013 mais finalement abandonnée.

Au sens large, la diplomatie d'influence recouvre également les actions éducatives, c'est-à-dire les réseaux pour l'enseignement du français à l'étranger, ainsi que les actions en matière universitaire. L'audiovisuel extérieur, enfin, présente des défis propres qui, malgré le transfert de la tutelle de France Médias Monde au ministère de la culture, requièrent toujours l'expression des priorités stratégiques du MEAE.

Dans tous ces domaines en effet, la concurrence internationale et les changements de paradigmes qui affectent des secteurs de plus en plus soumis à la contrainte économique créent de nouveaux défis, auxquels le MEAE doit s'adapter en développant sa capacité de pilotage politique, qui suppose notamment de procéder à des arbitrages géographiques.

**Schéma n° 1 : panorama simplifié des principaux acteurs de la diplomatie culturelle**



Source : Cour des comptes

## I - L'Institut français : un positionnement à clarifier

À l'heure où l'action culturelle extérieure fait l'objet de nombreux débats portant sur sa nature même (transmission d'une culture patrimoniale, historique et littéraire, émergence des industries créatives, liens entre culture et information, défense de la diversité culturelle), la présence culturelle de la France dans le monde reste la somme de trois réseaux qui ne sont pas unis par une stratégie commune, partagée et explicite : celui des 131 services de coopération et d'action culturelle (SCAC), dirigés par un conseiller (COCAC) placé auprès de l'ambassadeur ; le réseau d'une centaine d'instituts français dotés de l'autonomie financière (EAF) et le réseau des 834 Alliances françaises (dont environ 200 disposent d'un personnel expatrié mis à disposition par le MEAE), auxquels s'ajoutent six centres culturels franco-étrangers et 26 instituts de recherche et d'enseignement (IFRE)<sup>10</sup>.

C'est par une réforme de 2010 que l'Institut français, héritier des missions de Cultures France<sup>11</sup> était créé sous la forme d'un EPIC, en même temps que Campus France, substitué à l'association Égide, jusqu'alors chargée de la mobilité des étudiants, et France Expertise Internationale (devenue Expertise France en 2015, à la suite d'une fusion avec d'autres groupements d'intérêt économique et agences de coopération de l'État). Cette réforme constituait l'aboutissement d'un travail parlementaire d'une dizaine d'années. L'article 11 de la loi du 27 juillet 2010 relative à l'action extérieure de l'État prévoyait une expérimentation du rattachement du réseau culturel public à l'Institut français, pour évaluer une idée récurrente dans les travaux du Parlement, visant la constitution d'un grand opérateur culturel unique ayant la capacité de piloter directement le réseau, y compris en matière de ressources humaines, de levées de fonds ou d'attribution de subventions.

Cette expérimentation a conduit au rattachement à l'Institut de 12 services culturels, renommés « bureaux locaux », à compter de 2012<sup>12</sup>. Toutefois l'expérimentation, interrompue avant les trois ans prévus par le texte de loi, n'aura duré que 18 mois. Au vu de rapports d'évaluation du ministère des affaires étrangères, son abandon définitif a fait l'objet d'un arrêté le 9 décembre 2013. Un rapport d'information du comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques de l'Assemblée nationale<sup>13</sup> estimait que « *les conditions dans lesquelles elle s'[était] déroulée ne permett[ai]ent pas d'en tirer des conclusions positives justifiant sa généralisation* ».

---

<sup>10</sup> En termes d'effectifs, le réseau représente 5 418 agents à travers le monde (hors AEFÉ), répartis au 1<sup>er</sup> octobre 2018 entre 1 964 agents sous plafond d'emplois du MEAE (dont 807 en SCAC, 814 en Établissement à autonomie financière, 271 en Alliance française, 72 experts techniques), auxquels s'ajoutent 3 454 agents de droit local (ADL), hors vacations, sous plafond d'emploi des Instituts français à l'étranger. Les agents sous plafond d'emplois du MEAE ont le statut d'expatriés (154), de contractuels (1 531 dont 489 volontaires internationaux), ou d'agents de droit local (ADL).

<sup>11</sup> Cultures France s'étant depuis 2006 substitué à l'AFAA, association française d'action artistique, fondée en 1922 et à l'association pour la diffusion de la pensée française chargée de la promotion du livre.

<sup>12</sup> Cambodge, Chili, Danemark, Émirats arabes unis, Géorgie, Ghana, Inde, Koweït, Royaume-Uni, Sénégal, Serbie, Singapour.

<sup>13</sup> Rapport d'information de M. François Loncle et Mme Claudine Schmid, députés, sur l'évaluation du réseau culturel de la France à l'étranger, au nom du comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques (n° 1591 du 28 novembre 2013).



Le principal obstacle reposait sur la dissymétrie entre les mandats de l'Institut français et ceux des postes du réseau, plus larges, intégrant coopération scientifique, administrative, universitaire et en matière de développement. Le protocole d'expérimentation conclu, qui prévoyait au surplus une clause de réversibilité, n'a pas permis d'élaborer un nouveau modèle économique pour le réseau, ni de constater d'amélioration notable dans la capacité des établissements à mobiliser des fonds. Au surplus, l'opération présentait des risques liés à la personnalité juridique dont auraient été dotés les instituts sur le plan local, ainsi exposés à une fiscalisation de leurs recettes.

De nombreuses réticences ayant été exprimées par les ambassadeurs, qui pouvaient craindre de se voir privés d'un instrument d'influence essentiel, l'abandon de ce projet a eu pour effet d'invalider l'hypothèse d'un grand établissement culturel à vocation internationale qui aurait pris le British Council, le Goethe Institut ou les Instituts Cervantès pour modèles. Or, la loi et le décret de 2010, qui auraient dû être revus compte tenu de cette nouvelle orientation, ne l'ont pas été. L'actuel Institut français est donc le fruit hybride d'une réflexion inachevée. Au-delà des enjeux d'image, pourtant importants (ainsi de l'illisible « marque » Institut français, que portent à la fois l'EPIC et les EAF), cette situation comporte une série d'inconvénients pour l'action publique.

## **A - Un pilotage stratégique et budgétaire incertain**

### **1 - Une gouvernance lourde pour une stratégie très globale sans ciblage thématique**

Le conseil d'administration de l'Institut français compte 29 membres et un président<sup>14</sup>. Il regroupe cinq ministères, dont trois sont représentés par plusieurs membres (cinq pour les affaires étrangères, quatre pour la culture, deux pour l'éducation nationale), cinq personnalités choisies en raison de leurs compétences ou de leurs fonctions, nommées par arrêté, quatre représentants des collectivités territoriales, trois représentants du personnel de l'établissement, deux députés et deux sénateurs ainsi que le secrétaire du Comité social et économique de l'Institut français, invité en tant qu'observateur depuis les ordonnances dites « Travail » du 22 septembre 2017.

L'Institut est doté d'un contrat d'objectifs et de moyens. Celui qui couvre la période 2017-2019 fixe quatre grands objectifs thématiques : développer l'influence et l'attractivité de la France par sa culture et sa langue, animer le dialogue et favoriser les échanges avec les cultures étrangères en France, en Europe et dans le monde, renforcer la mission d'appui au réseau à l'étranger, consolider les capacités de pilotage. Très général, il prévoit cependant une priorité géographique au profit de l'Afrique francophone et aux Caraïbes, des rives Sud et Est de la Méditerranée, en Europe et « *dans les pays prescripteurs, émergents et néo-émergents* », où le renforcement de l'influence devrait passer par « *l'intermédiation, la constitution de relais et de partenariats durables plus sur la seule programmation culturelle* ». Il comprend une série de sous-objectifs déclinant les principaux axes, une annexe consacrée à la liste des pays prioritaires ainsi qu'une série d'indicateurs-cibles ayant une portée globale (par exemple, consacrer 20 % du budget au développement des industries culturelles et créatives, 20 % à la jeune création, 50 % de participants de chaque sexe aux programmes pour le dialogue des cultures, 75 % d'opérations co-organisées avec le réseau, 25 % de ressources propres, 2 % de dépenses de formation...).

---

<sup>14</sup> Pour une présentation plus détaillée de la composition des organes délibérants, se reporter à l'annexe n° 5.

Compte tenu du caractère indicatif et englobant de cette trajectoire et de la difficulté, au demeurant, d'opérer un pilotage quantitatif sur des questions d'influence culturelle, un pilotage infra-annuel de la stratégie, portant éventuellement de manière beaucoup plus ciblée sur certains secteurs (plutôt que sur l'ensemble de la création contemporaine, de la pensée et des savoirs francophones, de la production intellectuelle, de « *toutes les formes de la créativité* » désignées dans ce COM), pourrait être mis en œuvre. Ainsi, l'article 10 de la loi du 27 juillet 2010 relative à l'action extérieure de l'État prévoit la réunion au moins annuelle d'un comité d'orientation stratégique qui n'a pas été réuni entre le 16 décembre 2016 et le 13 janvier 2020. Le prochain COM 2020-2022 devrait toutefois prévoir l'organisation de réunions stratégiques régulières avec l'opérateur.

Enfin, il est à noter que le rapprochement fonctionnel entre l'Institut Français et la Fondation Alliance Française (FAF), annoncé en août 2017 par le Président de la République, s'est concrétisé par l'élaboration d'une convention tripartite entre MEAE, IF et FAF, qui confie le soutien au français langue étrangère, la diffusion culturelle, la professionnalisation des agents du réseau des Alliances et la mise en œuvre de la démarche qualité à l'IF, la Fondation étant recentrée sur la régulation et l'animation de son réseau.

## 2 - Un budget contraint

Avec un plafond d'emplois de 141 ETP et un budget de 35 M€ en 2018, l'Institut est confronté depuis quelques années à un effet de ciseau, compte tenu de missions nouvelles<sup>15</sup> confiées par l'État dans un contexte d'attrition puis de stabilisation des ressources.

Le rapport d'information du Sénat de février 2017, *Institut français : un contrat d'objectifs sans moyens suffisants*<sup>16</sup>, notait que la diminution totale des crédits de l'Institut depuis sa création en 2011 atteignait 25 % ; elle était de 34 % pour ses crédits d'intervention. À compter de 2018, l'Institut a vu pour la première fois sa subvention croître de 4 %. La recherche de ressources extrabudgétaires, si elle implique une considérable mobilisation d'énergie, n'a pas nécessairement les résultats escomptés : le mécénat, les appels à projet européens, le recours éventuel aux lignes budgétaires de l'AFD, l'aide en matière d'ingénierie culturelle ou la vente de cours de français en ligne ne représentent que des montants limités (4,4 M€ de ressources propres en 2017).

La subvention pour charge de service public (SCSP) relève du ministère des affaires étrangères : le ministère de la culture, cotutelle depuis 2016, n'engage qu'1 à 2 M€ annuels, fléchés sur des projets particuliers (par exemple, l'organisation d'états généraux de l'édition). Le partenariat potentiel avec les collectivités reste lui aussi limité à ce stade. La recherche de nouveaux partenariats, par exemple avec l'AFD (convention signée en 2018 autour de deux axes, les industries culturelles et créatives et la langue française) apparaît d'autant plus centrale, sans être systématiquement encouragée par le ministère.

---

<sup>15</sup> Par exemple : l'opération Francfort en français en 2017, des travaux pour le Plan pour la langue française et le plurilinguisme en 2018 ou de la préparation en 2019 de la Saison Africa 2020, voire des sujets plus éloignés de son cœur de métier tels que la plateforme numérique et le secrétariat exécutif du dialogue de Trianon pour le rapprochement des sociétés civiles russe et française.

<sup>16</sup> Jacques Legendre, Hélène Conway-Mouret, *Institut français : un contrat d'objectifs sans moyens suffisants*, Rapport d'information n° 419 (2016-2017), Commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées, 15 février 2017.

Ainsi, l'Institut peut-il concevoir ses propres programmes, comme celui de la Fabrique Cinéma<sup>17</sup>, pour favoriser l'émergence de la jeune création des pays du Sud sur le marché international, sans être nécessairement relayé par la DGM. S'il connaît la priorité à attacher à la recherche de financements européens, l'Institut ne dispose pas d'interlocuteurs naturels auprès de sa tutelle qui pourraient le guider dans une véritable politique de réponse aux appels d'offre, dans un paysage qu'occupe aussi par ailleurs Expertise France et la mission Expertise du ministère de la culture, sans coordination explicite ni feuille de route interministérielle.

## **B - Des canaux de pilotage insuffisants**

L'Institut joue son rôle de soutien au réseau, en travaillant notamment avec des pays prioritaires et en proposant à tous un ensemble d'outils (catalogue d'interventions et formations pour l'essentiel) mais les modalités de travail avec la DGM ne témoignent pas d'une interaction suffisante.

### **1 - Un risque de confusion des rôles**

Censé nouer des conventions de partenariat avec 39 pays prioritaires, l'Institut français rencontre de nombreuses difficultés dans le circuit de validation des textes. Seules cinq conventions avaient pu être signées à l'été 2019, 34 étant bloquées par des relectures successives. L'intervention d'interlocuteurs sectoriels et géographiques, comme les relectures stratégiques et financières, se superposent. Cette même ambiguïté sur la répartition des rôles affecte la transmission d'information aux postes, y compris pour des lettres d'information ou des appels à projet désormais validés au niveau du secrétariat général du ministère, ce qui peut entraîner des conséquences potentiellement dommageables en termes de délais.

L'articulation entre les missions de l'Institut et celles de la mission Langue française et éducation ou cinéma de la direction de la culture, de l'enseignement, de la recherche et du réseau apparaît, elle aussi, amendable, comme le montre une série d'exemples. L'Institut n'est pas associé de manière systématique au dépôt des projets FSPI langue française par les postes ou à leur évaluation (pour articulation avec son propre fonds pour la coopération éducative est linguistique). Il n'est pas systématiquement associé aux réunions régionales des attachés de coopération éducative et pour le français. Lorsqu'il a proposé de développer une plateforme d'échanges professionnels pour la traduction entre le français et l'arabe, sur une suggestion du ministère de la culture, il lui a été indiqué que des fonds étaient délégués à cette fin au bureau international de l'édition française (BIEF). Des missions correspondant au décret fixant son mandat, tel que le pilotage de l'université de la Fémis, école nationale supérieure des métiers de l'image et du son, pour la formation de jeunes réalisateurs étrangers en France, ne lui ont pas été confiées. De manière générale, une forme de confusion apparaît entre les rôles opérationnels de l'opérateur et ceux de sa direction de tutelle, qui garde la responsabilité d'un certain nombre de programmes, voire d'actions, dans un champ similaire et sans coordination explicite.

---

<sup>17</sup> En partenariat, autour du pavillon des cinémas du monde de Cannes, avec France Médias Monde, la Société des auteurs, compositeurs et éditeurs de musique (Sacem), l'Organisation internationale de la Francophonie et le soutien d'Orange Studio en étroite relation avec le Festival de Cannes et le Marché du Film.

Ainsi, un ensemble de crédits d'intervention est-il listé dans le rapport annuel de performance pour 2018, pour un total de 44,3 M€, mis en œuvre à hauteur de 18,6 M€ par les postes à l'étranger et de 25,7 M€ par l'administration centrale. Des subventions sont ainsi versées, sur les crédits centraux, à Unifrance (0,42 M€), TV France International (TVFI, 0,45 M€), au bureau export de la musique (0,28 M€) et au bureau international de l'édition française (BIEF – 0,07 M€). Des dotations pour opérations permettent aux instituts français, établissements à autonomie financière (EAF) de financer des projets dans le cadre de la promotion du français (4,1 M€), de la culture (10,7 M€), de l'attractivité et de la recherche (4 M€)<sup>18</sup>. L'Institut français peut être informé de ces opérations mais n'en a pas l'initiative et n'y est associé que ponctuellement selon les sollicitations des postes.

Le ministère développe, en outre, sa propre stratégie de promotion des industries culturelles et créatives françaises en apportant un soutien direct à différentes structures qui concourent à l'exportation (cinéma, programmes audiovisuels, musique et livre). Il dispose d'un réseau propre de 32 attachés audiovisuels dans le monde (en juin 2019). Le « comité stratégique de la famille prioritaire à l'export Industries culturelles et créatives » (ICC), qui réunit autour des ministres des affaires étrangères et de la culture une soixantaine de représentants des filières, des organisations professionnelles et des opérateurs culturels chargés de l'exportation, ne prévoit aucune place particulière pour l'Institut français dans le dispositif ; il confie à un comité de liaison la rédaction d'un plan d'action pour l'automne 2019. Le prochain COM de l'IF devrait voir les ICC y occuper une place prépondérante, sans toutefois qu'il soit prévu à ce stade de lui confier le pilotage de cette politique publique.

## 2 - Un pilotage du réseau qui reste extérieur à l'Institut

Un texte important pour l'autonomie de l'Institut français n'est pas appliqué. Il s'agit de l'article 2 du décret n° 2010-1695 du 30 décembre 2010, qui mentionne l'association directe de l'Institut à « *la politique de recrutement, d'affectation et de gestion des carrières* » des personnels ou sa participation « *à la programmation et au suivi de ses activités, à la gestion de ses ressources humaines, financières et immobilières* », ainsi qu'une consultation obligatoire sur les nominations, évaluations, créations et suppressions de postes, sur la fixation du montant des crédits de coopération et d'action culturelle attribués à chaque poste, sur leur répartition et utilisations et sur l'évolution de la carte des implantations et des projets immobiliers.

L'Institut est convié aux commissions de recrutement pour les seuls agents contractuels sur les postes de SCAC et de directeur d'institut, mais il ne reçoit pas d'information sur la carte du réseau ni sur sa gestion prévisionnelle. Le COM ne prévoit aucune modalité de consultation systématique à ce titre, ce qui obère la capacité de l'Institut à animer un réseau à l'évolution duquel il n'est aucunement associé. En 2019, il a d'ailleurs été écarté pour la première fois de la commission de sélection des COCAC contractuels qui s'est tenue le 11 décembre 2019.

---

<sup>18</sup> Par exemple, l'institut français d'Irak (IFI) a bénéficié en 2018 d'une dotation pour opérations d'un montant de 80 000 € pour la mise en œuvre de diverses manifestations (soirée organisée en coopération avec le Théâtre national en mars, événement autour de femmes poètes en mai, Nuit de la poésie en novembre, tournée musicale organisée entre Erbil, Sulaymaniyah et Duhok, fête de la musique 2018) ; l'institut français de Tunisie (IFT) a pu contribuer à la création d'un festival de cinéma ; l'institut français d'Inde a monté une vaste opération avec 327 événements déployés dans 33 villes indiennes, pour un montant total de 4,2 M€.

S'il dispose par exemple de la liste des attachés livre (21 postes, dont quatre volontaires internationaux, deux supprimés à l'été 2019), il ne peut que constater qu'aucun d'entre eux n'est déployé dans les pays de la francophonie (à l'exception de la Tunisie), notamment en Afrique subsaharienne, ce qui peut apparaître paradoxal compte tenu des objectifs fixés en matière de coopération dans le secteur du livre en Afrique. De même, ni le réseau des attachés audiovisuels ni celui des attachés musique ne lui est rattaché et il ne dispose pas d'une capacité d'animation et d'impulsion d'une politique spécifique à leur égard.

Enfin, l'Institut n'est associé que de manière marginale, alors même que l'enjeu de formation est majeur et qu'il dispose dans ses missions d'un mandat à ce titre, au stage des nouveaux partants en poste, ce qui ne permet pas de garantir une bonne connaissance par ceux-ci de la palette d'instruments qu'il offre aux SCAC. Pourtant, le « double métier » de ces derniers, compétents en matière de coopération et d'aide au développement d'une part, de culture d'autre part, justifierait pleinement l'implication forte d'une tête de réseau à même de former et d'animer des équipes qui soient conscientes de la valeur ajoutée de l'établissement public parisien et susceptibles de travailler avec lui, pour que leurs besoins de terrain soient pris en compte.

En définitive, l'Institut français est pris entre deux logiques qui tendent à devenir contradictoires : l'une tend à préserver l'action culturelle dans la sphère d'action directe des ambassadeurs, l'autre suppose que l'établissement dispose des moyens d'une véritable autonomie d'action sur un réseau qu'il piloterait. Ces deux logiques, légitimes l'une et l'autre, devraient pouvoir être conciliées de manière plus claire et plus explicite, à l'occasion d'une revue générale des missions attribuées à l'Institut français, compte tenu de l'échec de l'expérimentation qui avait accompagné sa création.

## **II - L'AEFE et Campus France : des leviers d'attractivité à mieux utiliser**

### **A - Vis-à-vis de l'AEFE, une capacité d'arbitrage de la DGM à renforcer en dépit de leur proximité**

Créée par la loi n° 90-588 du 6 juillet 1990, l'Agence pour l'enseignement français à l'étranger (AEFE) est un établissement public national à caractère administratif, placé sous la tutelle du ministère chargé des affaires étrangères. Elle a pour objet d'assurer les missions de service public relatives à l'éducation en faveur des enfants de nationalité française résidant à l'étranger ; de contribuer au renforcement des relations de coopération entre les systèmes éducatifs français et étrangers, au bénéfice des élèves français et étrangers ; de contribuer au rayonnement de la langue et de la culture françaises, notamment par l'accueil d'élèves étrangers ; enfin, d'aider les familles des élèves français ou étrangers à supporter les frais et d'accorder des bourses aux enfants de nationalité française scolarisés dans les établissements d'enseignement français à l'étranger.

À la rentrée 2018, ce dispositif, présent dans 137 pays, comptait 497 établissements scolaires français homologués. L'AEFE gère directement 74 d'entre eux, dits « établissements en gestion directe » (EGD), et avait passé des conventions avec 156 autres établissements, dits « conventionnés » (dont huit dépendant de la Mission laïque française). Ces 230 établissements

constituent le réseau proprement dit de l'AEFE. Les 267 autres établissements du réseau ont signé des accords de partenariat avec l'AEFE : ils délivrent un programme français homologué par le ministère de l'éducation nationale, mais sont autofinancés. La Mission laïque française, principal partenaire associatif, gère pour sa part 88 établissements homologués, dont 35 en pleine responsabilité<sup>19</sup>.

Au total, les 497 établissements scolarisent près de 350 000 élèves. En 2018, l'AEFE rémunérait 11 011 ETP dans son réseau (dont 1,7 % au siège, 9,7 % d'expatriés, 47,8 % de résidents et 40,8 % de recrutés locaux des établissements en gestion directe, ainsi que quelques volontaires internationaux). En 2017-2018 (rythme nord) et 2018 (rythme sud)<sup>20</sup>, 25 421 élèves français bénéficiaient d'une bourse scolaire. Le MEAE a en outre créé en 2012 un label « FrancEducation », dont la gestion administrative est effectuée par l'AEFE : à la rentrée scolaire 2018-2019, ce réseau comptait 285 filières bilingues implantées dans 53 pays, qui scolarisent près de 110 000 élèves dans l'enseignement primaire et secondaire.

Le budget de l'AEFE représente plus d'1 Md€ annuels, dont la moitié environ financée sur dotation budgétaire. L'agence est l'un des opérateurs sur lesquels s'exerce la tutelle la plus étroite du ministère, son conseil d'administration, composé de 28 membres, étant au demeurant directement présidé par le DGM<sup>21</sup>, et son directeur ayant toujours été un diplomate de carrière, qui participe régulièrement aux réunions des directeurs autour du secrétaire général du ministère. L'AEFE se perçoit nettement comme une agence d'exécution de la politique d'ensemble fixée par le ministère. Malgré des liens organiques avec le ministère de l'éducation nationale de fait très importants, compte tenu de la nature même de ses ressources humaines mais aussi de la tutelle pédagogique qu'il exerce pour l'homologation des établissements, ce ministère n'a jamais exprimé le souhait d'exercer une cotutelle.

L'Agence disposait d'un contrat d'objectifs et de moyens 2016-2018, doté de trois « *objectifs stratégiques* », dont les intitulés constituent des constats plus que des objectifs (« *le réseau de l'enseignement français à l'étranger est un des outils privilégiés de la diplomatie globale de la France* » ; « *le réseau concourt à la promotion du modèle éducatif français et à son excellence* » ; « *le réseau s'inscrit dans une démarche de performance et d'optimisation de la gestion budgétaire* ») et fixant des sous-objectifs très généraux de travail en synergie ou d'innovation, par exemple, sans comporter d'indicateurs cibles ni de mentions de priorités géographiques. Arrivé à échéance fin 2018, et sans avenant, le contrat est en cours de renégociation, dans le contexte de la prise de fonction d'un nouveau directeur. Le plan d'orientation stratégique 2014-2017 n'a pas non plus été reconduit.

---

<sup>19</sup> Par exemple le lycée Guébré Mariam d'Addis-Abeba, où la Cour s'est rendue. Seule l'équipe de direction (proviseur, proviseur adjoint et directeur administratif et financier) a un statut d'expatrié.

<sup>20</sup> Les rythmes scolaires sont inversés selon les hémisphères : une vingtaine de lycées français dans le monde fonctionnent sur des années scolaires de février à novembre au lieu de septembre à juin.

<sup>21</sup> Cette situation contrevient aux recommandations réitérées de la Cour des comptes qui, à l'issue de ses deux derniers contrôles, a estimé que la confusion entre la tutelle et la présidence de l'opérateur n'était pas optimale, que la présidence du conseil d'administration n'était pas assez impliquée dans la gestion opérationnelle de l'agence, qu'il était paradoxal que le responsable budgétaire d'un programme devienne le président d'un organisme placé sous sa tutelle, et qu'il était au surplus contestable que le responsable de la tutelle soit amené à exercer la surveillance d'un établissement qu'il avait précédemment dirigé (comme ce fut le cas pour deux directrices successives de l'agence devenues DGM). La Cour appelait à redéfinir la composition du conseil pour le recentrer sur le cœur de sa mission de gestion de la soutenabilité budgétaire et d'allocation des ressources.

Les défis que rencontre l'agence sont principalement d'ordre opérationnel, puisqu'elle doit se mettre en état de répondre à des commandes politiques tel que le doublement du nombre d'élèves bénéficiant d'un enseignement français à l'étranger (soit 700 000 d'ici 2030). Sa proximité avec le ministère lui permet d'échapper globalement aux effets de ciseaux et aux injonctions contradictoires : ainsi est-ce en cohérence avec cet objectif qu'ont pu être annoncés en août 2019 le déblocage de 25 M€ supplémentaires ainsi que le détachement de 1 000 enseignants titulaires de plus. Néanmoins, cette proximité ne lui avait pas permis d'éviter une coupe budgétaire de 33 M€ sur sa subvention pour charge de service public en 2017, impliquant une forte baisse des effectifs de titulaires, une tendance générale au recul des postes d'expatriés et une hausse de la participation aux frais de scolarité.

Pour rétablir son équilibre budgétaire, l'AEFE a ainsi dû mettre en œuvre d'importantes mesures structurelles : 180 fermetures de postes de résidents et d'expatriés à la rentrée de septembre 2018, suivies de 166 fermetures supplémentaires à la rentrée de septembre 2019 et de 102 fermetures en « avance de phase » sur la rentrée 2020, 64 prévues pour la rentrée 2020, soit un objectif total de 512 postes soit 8 % des effectifs de résidents et d'expatriés supprimés en trois ans dans le réseau. Succédant à des coupes déjà substantielles depuis 2015 (19 postes fermés en 2015, 95 en 2016, 34 en 2017), cette situation a réduit le nombre de titulaires, à la rentrée 2019, à 909 expatriés et 5 128 résidents (en sus de 4 620 agents de droit local). L'agence a connu au total une baisse de 10,9 % de ses effectifs de titulaires en six ans, alors même qu'elle doit préparer un doublement des effectifs scolarisés.

Une annonce présidentielle de l'été 2019 devrait se traduire par un millier de nouveaux détachements directs de l'éducation nationale, une commission interministérielle étant constituée pour assurer leur bonne répartition géographique, sans modification pour autant du plafond d'emploi de l'AEFE, ces titulaires n'étant pas détachés auprès d'elle mais des établissements. Ce tournant stratégique, qui risque au demeurant de limiter sa capacité globale de pilotage des effectifs, pourrait conduire l'agence à remettre en question ses moyens d'action. Elle sera tenue de développer ses moyens de prospection, d'accompagnement des partenaires potentiels, voire de prestations de services de formation.

Dans ce cadre, les risques sont de nature opérationnelle (qualité de l'enseignement, notamment dans le cas des établissements partenaires ne bénéficiant pas d'affectation de personnels titulaires de l'Éducation nationale) et le rôle de la tutelle dans la négociation du prochain contrat d'objectifs et de moyens sera aussi de définir des garde-fous évitant la confusion des labels et des homologations (qui engagent des niveaux d'enseignement du français en réalité très hétérogènes), tout en opérant des arbitrages géographiques, alors qu'aucun objectif clair n'est explicité à ce jour.

Les enjeux et les modèles économiques varient en effet considérablement selon que l'on s'intéresse au réseau africain, accueillant principalement des élèves étrangers et soumis à une forte concurrence, ou au réseau asiatique, dans lequel les expatriés sont plus présents ; et selon que l'on souhaite attirer des classes moyennes et des élites intellectuelles qui n'ont pas toujours les moyens de financer la hausse des frais de scolarité, ou au contraire proposer des établissements haut de gamme tournés vers des élites financières. À défaut de choix stratégiques clairement exprimés par le ministère, l'agence assure une gestion quotidienne au fil des opportunités et sollicitations des ambassades.

En outre, peu de convergences sont actuellement identifiées avec les autres opérateurs de l'État, qu'il s'agisse de l'AFD ou d'Expertise France, susceptibles d'intervenir dans le champ de la coopération éducative. Avec Campus France, les liens se limitent essentiellement à la gestion du programme des boursiers Excellence major (7 M€ annuels pour accompagner

800 étudiants pendant cinq années d'études en France) et à une convention de partenariat de juillet 2017 prévoyant l'organisation ponctuelle d'actions conjointes. Toutefois, il n'existe pas actuellement de réflexion globale sur l'attractivité du système d'enseignement supérieur français associant l'ensemble des acteurs à l'étranger, y compris ceux de la diplomatie économique, dont le point de vue serait pourtant utile, la présence d'un établissement français conditionnant souvent les choix d'implantation et d'internationalisation des entreprises françaises. Tout en marquant son opposition à la définition de priorités régionales, le MEAE reconnaît l'importance de contextualiser les réponses locales et d'approfondir la recherche de synergies avec les autres opérateurs.

## **B - Campus France, au cœur des enjeux de mobilité internationale**

Campus France, EPIC institué par le décret n° 2011-2048 du 30 décembre 2011, en application de la loi n° 2010-873 du 27 juillet 2010, est placé sous la tutelle conjointe du ministère des affaires étrangères et du ministère chargé de l'enseignement supérieur et de la recherche. Son conseil d'administration, composé de 29 membres, associe cinq représentants des affaires étrangères, dont le directeur compétent en matière de politiques de mobilité et d'attractivité, trois représentants de l'enseignement supérieur, un représentant des ministères de l'intérieur, de l'éducation nationale, du budget, de l'agriculture, de la culture, en sus de députés et sénateurs, personnalités qualifiées, représentants des établissements d'enseignement supérieur, des collectivités territoriales, du Centre national des œuvres universitaires et scolaires (CNOUS), et enfin du personnel.

Campus France a pour objet la valorisation et la promotion à l'étranger du système d'enseignement supérieur et de formation professionnelle français, l'accueil des étudiants et chercheurs étrangers et la gestion de bourses, de stages et de programmes de mobilité internationale. Issu de la fusion du groupement d'intérêt public (GIP) EduFrance, de l'association EGIDE et du secteur des affaires internationales du CROUS, il gère l'ensemble des 10 077 bourses, 2 643 missions et 1 620 invitations (de responsables étrangers) du Gouvernement, pour un montant total en 2018 de 44,3 M€ (bourses) et 13,9 M€ (missions et invitations)<sup>22</sup>. La subvention pour charge de service public sur le programme 185 se monte à 3,8 M€ (hors bourses)<sup>23</sup>. Campus France rencontre une difficulté budgétaire particulière qui porte sur l'allocation de l'enveloppe des bourses dont elle assume la gestion, un écart important existant entre les crédits votés en loi de finances<sup>24</sup> et les fonds qu'elle reçoit finalement. Cette question fait actuellement l'objet d'investigations et d'échanges entre le ministère et l'opérateur<sup>25</sup>.

L'établissement n'exerce qu'un rôle de gestion en matière des bourses, la politique globale en revenant au ministère. Or, de manière générale, le processus d'allocation des enveloppes par poste ou pays, puis d'attribution des bourses, de fixation des critères voire de

---

<sup>22</sup> Auxquels il faut ajouter 12,9 M€ (bourses) et 2,7 M€ (missions et invitations) directement mis en œuvre sur des programmes particuliers en administration centrale ou dans les postes.

<sup>23</sup> À laquelle s'ajoute une subvention pour charges de service public du ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche, d'un montant de 1,7 M€.

<sup>24</sup> Les crédits, plafonds d'emploi et la masse salariale de l'opérateur sont retracés à l'annexe n° 5.

<sup>25</sup> Cet écart de l'ordre d'une dizaine de millions d'euros annuels s'explique partiellement par l'application d'un taux de mise en réserve, les dispositifs de bourses ne passant pas par l'opérateur Campus France, la sous-programmation prudentielle et la sous-consommation exceptionnelle de crédits par certains postes.



définition de leur nom demeure très hétérogène. Un rapport d'évaluation stratégique des bourses du Gouvernement français sur la période 2004-2014, confié en 2017 à un bureau d'études, dressait un bilan très complet et parfois sévère du dispositif français<sup>26</sup>, insistant notamment sur les faiblesses des processus d'identification et de sélection. Ses 18 recommandations n'ont pas débouché sur un plan d'action et de suivi visant à une refonte totale du dispositif. Le ministère a toutefois annoncé la mise en œuvre progressive d'une série de mesures, dont il devrait formaliser le déroulé et le calendrier.

Un contrat d'objectifs de moyens 2018-2020 a été signé avec le ministère des affaires étrangères. Les « objectifs stratégiques » qu'il comporte sont en fait particulièrement larges puisqu'ils recourent son mandat : promouvoir et valoriser la recherche et l'enseignement supérieur, positionner Campus France comme un acteur central de la mobilité, améliorer l'efficacité de la gestion. Ses sous-objectifs demeurent eux aussi très généraux et son chapitre « moyens » ne compte qu'une page récapitulant le montant indicatif de la subvention pour charge de service public.

Toutefois, une lettre d'objectifs annuelle adressée à la directrice générale précise certains « indicateurs », de nature très hétérogène, correspondant à des objectifs eux-mêmes partiellement décorrélés de ceux du COM<sup>27</sup> : par exemple, pour l'année 2018 et par lettre du 12 septembre 2018 (selon un calendrier contestable, une bonne gestion supposant que les objectifs de l'année soient fixés au début de celle-ci), la réalisation d'une enquête de satisfaction auprès des boursiers et établissements d'accueil, la présentation d'une stratégie, l'augmentation de 5 % sur un an du nombre de connexions au site Campus France, le nombre (non précisé) de participants aux rencontres universitaires de la Francophonie. Ce qui pourrait apparaître comme un objectif stratégique à tous égards, le « *travail d'élaboration et de concertation du plan d'accueil des étudiants étrangers à réaliser avec les tutelles* », se trouve ainsi relégué au rang d'« indicateur 4.3 » de la lettre d'objectifs. La lettre d'objectifs se réfère en effet à la lettre de mission initiale et non au COM alors même que ces différents documents devraient être articulés entre eux plutôt que de fixer des objectifs potentiellement divergents ou complémentaires.

En réalité, les principales commandes adressées à Campus France sont de nature politique et contribuent à la définition d'objectifs au fil de l'eau. Elles ont notamment conduit l'établissement à mettre en œuvre une partie substantielle de la stratégie d'attractivité « *Bienvenue en France* », annoncée par le Premier ministre lors des rencontres universitaires de la Francophonie de novembre 2018, qui vise à accueillir 500 000 étudiants internationaux d'ici 2027.

L'établissement s'est doté de moyens importants en communication, notamment par le moyen de ses « notes » mensuelles<sup>28</sup>, des guides « *Choisir la France* » ou du document de présentation de ses chiffres-clefs. Campus France gère aussi la plateforme France Alumni qui fédère 265 000 membres dans 120 pays et compte 3 000 partenaires, dont 750 entreprises. Il développe par ailleurs de nombreux programmes *ad hoc*, tels qu'un programme de coopération avec la Commission royale de Al-Ula pour l'accueil sur dix ans de 1 000 boursiers saoudiens formés aux métiers du tourisme, de l'archéologie et du patrimoine, mais aussi la réponse directe

---

<sup>26</sup> Rapport Cota, Évaluation stratégiques des « bourses du Gouvernement français ».

<sup>27</sup> Ils apparaissent dans la lettre au nombre de quatre (veiller à mettre en œuvre le programme de bourses « *Make our planet great again* » – nouvel objectif –, présenter une stratégie de communication à l'ère du numérique – par ailleurs sous-objectif 1.2 du COM –, contribuer à la modernisation de la gestion publique – sans indicateurs, participer à la mise en œuvre du plan Francophonie et plurilinguisme – nouvel objectif).

<sup>28</sup> Par exemple : étude du sondage Campus France Kantar Sofres sur l'image et l'attractivité de la France en janvier 2018, panorama très complet des stratégies nationales d'attractivité dans le monde en octobre 2018.

à des appels à projets européens (par exemple, programme *Study in Europe 2*, pour des salons de promotion de l'enseignement supérieur européen en Afrique), la construction de projets *ad hoc* financés par mécénat d'entreprise (personnalités d'avenir indiennes à la demande de l'ambassade de France en Inde, écoles scientifiques d'été en Chine) ou l'organisation d'événements pour des universités françaises.

Rattachés aux ambassades, 252 « espaces Campus France » participent du réseau culturel du MEAE, dans 120 pays : cette dénomination instaure une certaine confusion à propos de la responsabilité sur la communication institutionnelle, puisque l'établissement public n'en assure pas la gestion directe, qui relève du ministère et des SCAC.

Les relations avec les autres opérateurs du ministère ne font pas l'objet de conventions systématiques. L'AEFE ne fait pas partie du réseau France Alumni, qui aurait pourtant vocation à établir un pont entre lycéens et étudiants ; sur le plan local, les relations, quand elles existent, s'organisent de manière informelle, au fil de réunions organisées par les postes, les proviseurs ou les agents du SCAC. Indépendamment de Campus France, les établissements d'enseignement supérieur et de recherche conduisent leur propre politique de coopération internationale, en s'appuyant sur leurs unités de recherche, des laboratoires mixtes internationaux ou des réseaux de chercheurs. La nature des relations avec l'AFD, qui peut agir dans le champ de la coopération éducative, ne fait pas l'objet d'un travail formalisé auquel la tutelle pourrait participer au moment de définir des objectifs.

Dans son rapport sur la mobilité internationale des étudiants<sup>29</sup>, la Cour des comptes constatait que la gouvernance globale du dispositif était insuffisante, et notamment que l'opérateur Campus France et l'agence Erasmus + (chargée de la gestion et de la promotion des programmes de bourses européens) se partageaient la responsabilité de l'accompagnement et du soutien à la mobilité internationale. Elle préconisait d'étudier leur rapprochement, de mettre en place une stratégie nationale cohérente et commune de mobilité entrante, en développant les programmes d'échange entre établissements d'enseignement supérieur, enfin d'assurer une meilleure cohérence dans l'attribution des bourses du Gouvernement français, en invitant les établissements à formuler des critères académiques propres à une filière ou à une discipline et en demandant aux postes diplomatiques de les respecter.

### **III - Les opérateurs de l'audiovisuel extérieur : une place et une spécificité à préserver dans un paysage en mutation**

L'audiovisuel extérieur de la France s'est construit progressivement, sous la responsabilité du MEAE. La naissance en 1975 de Radio France Internationale (RFI) a précédé la création de TV5 Monde en 1984, de Canal France International (CFI), « l'agence française de développement médias », en 1989, transformée ensuite en chaîne de télévision CFI-TV (entre 1999 et 2003) spécifiquement à destination de l'Afrique francophone, et enfin de France 24 en 2006. Par ailleurs, RMC Moyen-Orient a été lancée en 1972, avant de devenir Monte Carlo Doualiya (MCD), en 2007. Face aux critiques sur le manque de cohérence, l'absence de vision d'ensemble, les choix stratégiques reportés, l'accroissement du coût global, une réforme a été engagée en 2007.

---

<sup>29</sup> Cour des comptes, *La mobilité internationale des étudiants*, rapport public thématique, La Documentation française, septembre 2019, disponible sur [www.ccomptes.fr](http://www.ccomptes.fr).

Elle a abouti en 2008 à la création de l'Audiovisuel extérieur de la France (AEF), société *holding* détenue par l'État, pour superviser et coordonner les activités des radios et télévisions publiques ayant une diffusion internationale, à l'exception de TV5 Monde, dotée d'une gouvernance internationale très spécifique<sup>30</sup>. Cette holding est devenue en 2009<sup>31</sup> une société nationale de programmes, dont la mission est de « *contribuer à la diffusion et à la promotion de la langue française, des cultures française et francophone, ainsi qu'au rayonnement de la France dans le monde, notamment par la programmation d'émissions de télévision et de radio ou de services de communication au public en ligne relatifs à l'actualité française, francophone, européenne et internationale* », en français et en langues étrangères.

En 2010, la tutelle de l'État s'est réorganisée : à l'exception de CFI, les autres opérateurs (RFI, TV5 Monde et France 24) relèvent d'un pilotage partagé avec la direction générale des médias et des industries culturelles du ministère de la culture, qui gère pour le compte du Premier ministre les crédits destinés à l'audiovisuel extérieur de la France. Le ministère des affaires étrangères reste néanmoins représenté au sein du conseil d'administration de l'AEF. La réforme se poursuit par la fusion de la *holding* AEF et de ses filiales France 24 et RFI (et par conséquent MCD), en 2012. La société unique est renommée France Médias Monde. Les équipes des trois chaînes sont regroupées à Issy-les-Moulineaux en 2013, tandis que les rédactions des antennes sont restées distinctes au sein de la société fusionnée. France Médias Monde comprend donc aujourd'hui :

- France 24 : 79,8 millions de téléspectateurs chaque semaine en « linéaire »<sup>32</sup>, ce qui correspond à une augmentation de l'audience de 93 % en cinq ans ; 385 millions de foyers qui reçoivent au moins l'une des quatre versions de France 24 en français, anglais, arabe ou espagnol, ce qui correspond à un nombre de foyers raccordés en hausse de 50 % en cinq ans ; rédaction en espagnol ouverte à Bogota à l'automne 2017 ;
- RFI, qui émet en français ainsi qu'en 13 autres langues (anglais, chinois, espagnol, haoussa, khmer, kiswahili, mandingue, persan, portugais, brésilien, roumain, russe, vietnamien), réunit 40,8 millions d'auditeurs chaque semaine (mesure sur 37 des 150 pays où la radio est diffusée), ce qui correspond à une hausse de l'audience de +18 % en cinq ans. La radio atteint entre 60 et 100 % d'audience hebdomadaire chez les cadres et dirigeants en Afrique francophone ;
- Monte Carlo Doualiya (MCD), radio française en langue arabe diffusée au Proche et Moyen-Orient, qui réunit 9,2 millions de contacts chaque semaine sur la radio et le numérique, soit une audience en hausse de 31 % en cinq ans. C'est la première radio internationale en Arabie Saoudite et elle a multiplié par quatre son nombre d'auditeurs en Jordanie depuis 2014.

---

<sup>30</sup> TV5 Monde est une chaîne multilatérale francophone basée à Paris, associant les radiodiffuseurs publics de la France, de la Belgique, de la Suisse, du Canada et du Québec. Elle diffuse ses programmes par câble et satellite sous la forme de neuf signaux régionaux dans plus de 200 pays dans le monde, représentant plus de 255 millions de foyers. France Télévisions détient 49 % des parts, contre 12,58 % pour FMM, 3,29 % pour Arte et 1,74 % pour l'INA. Les 33,33 % restant se répartissent à égalité entre les partenaires belge, suisse et canadiens (11,11 % pour la RTBF, 11,11 % pour la SSR, 6,67 % pour Radio-Canada et 4,44 % pour Télé Québec). Les crédits alloués à TV5 Monde sont de l'ordre de 80 M€ annuels, en baisse de 1 M€ en 2018 et 1,2 M€ en 2019 (cf. annexe n° 5). Son plan stratégique 2017-2020 est centré sur la mutation numérique et la priorité africaine.

<sup>31</sup> Par la loi du 5 mars 2009 relative à la communication audiovisuelle et au nouveau service public de télévision.

<sup>32</sup> Les services linéaires sont les services de radio-diffusion télévisuelle dont le contenu est acheminé directement vers le téléspectateur situé dans la zone de réception, par différence avec les services de télévision à la demande où le contenu est demandé par l'utilisateur.

Sur les environnements numériques, les trois médias enregistrent 46,3 millions d'utilisateurs hebdomadaires (soit au total pour 2018, 176 millions de contacts hebdomadaires mesurés pour FMM, tous supports linéaires et numériques confondus, en hausse de 26 millions (+17,4 %) par rapport à 2017). Sur les réseaux sociaux, les trois médias comptent 65 millions d'abonnés Facebook et Twitter et 3 millions sur YouTube, soit 900 millions de vidéos et sons consommés (+32 % par rapport à 2017).

## **A - CFI, un opérateur au rôle bien identifié**

Canal France International (CFI) est un opérateur public financé par le ministère chargé des affaires étrangères sur le programme 209 *Solidarité avec les pays en développement*, dont le chiffre d'affaires est de 10 M€ annuels, pour une quarantaine de salariés. Créé en 1989 pour assurer la fourniture gratuite de programmes français aux télévisions étrangères, il est devenu une filiale de FMM en 2017 et se positionne clairement comme l'agence française de développement médias. Travaillant en coopération étroite avec Expertise France et l'AFD, CFI se veut porteur d'une compétence métier fortement légitimée par sa proximité avec FMM.

Dirigée par un diplomate, qui occupe par ailleurs le poste de directeur de la stratégie et du développement de FMM, la filiale apparaît étroitement liée à sa tutelle, ce que traduit la fluidité dans l'établissement d'un contrat d'objectifs élaboré en commun en un trimestre et axé sur les priorités politiques du ministère, la feuille de route portant même comme préambule les orientations de la conférence des ambassadeurs de 2017. CFI affiche ainsi clairement son ancrage géostratégique et accompagne chacun de ses objectifs d'indicateurs précis.

Seul le bilan triennal présenté à la tutelle permettra de s'assurer de la validité du contrat d'objectifs, sa cohérence avec les attentes du ministère paraît établie. Cependant, ce bilan ne contient pas d'éléments relatifs aux moyens ; cette situation singulière, sans mettre en péril l'opérateur, signale l'importance d'une relation de confiance étroite, alors que la renégociation de la subvention pour charge de service public est annuelle.

Le conseil d'administration de CFI, composé de huit membres – quatre représentants de FMM, deux du ministère des affaires étrangères, un représentant de l'AFD et un sénateur – fixe annuellement les objectifs de son président-directeur général pour l'attribution de la rémunération variable. Pour 2019, il s'agissait de veiller à poursuivre l'intégration de CFI, de proposer un projet d'accord d'entreprise et de mettre en place le suivi-qualité.

La gouvernance et le pilotage de cet opérateur, dont la taille au demeurant modeste permet de garantir un suivi rapproché, montrent qu'il est possible pour le ministère des affaires étrangères de construire une stratégie partagée, formalisée et clairement définie, y compris d'un point de vue géographique et financier : le devenir de cette filiale, importante en ce qu'elle constitue un véritable levier d'action pour la mise en œuvre de projets concrets de développement médias, implique une vigilance renforcée dans le cadre de la réforme plus globale de l'audiovisuel public. Il serait en effet dommageable que le ministère perde la maîtrise d'un instrument qu'il connaît, encadre, et utilise au service de ses objectifs stratégiques et dont il assure efficacement la tutelle à ce jour.

## **B - France Médias Monde, un contexte budgétaire qui amène à une révision stratégique**

Le contrat d'objectifs et de moyens 2016-2020 entre FMM et l'État présente une série d'objectifs s'apparentant à un plan d'actions détaillé. Il vise l'adaptation des offres éditoriales à la diversité de publics, le développement de la présence mondiale des médias de FMM et l'optimisation de l'organisation et la maîtrise des équilibres budgétaires. Il prévoyait, par exemple, le lancement de France 24 en espagnol en collaboration avec RFI, réalisé depuis. Huit indicateurs y étaient définis : suivi de la notoriété, lancement de la chaîne espagnole, évolution des auditeurs et spectateurs, audience numérique, pénétration sur les offres TNT en Afrique, calendrier de passage en HD, stabilisation des charges de personnel et parité. Ce COM a fait l'objet d'un avenant pour tenir compte du changement de statut de CFI, mais pas encore d'une évaluation.

En outre, une grille d'évaluation et des indicateurs cibles pour la performance de la présidente-directrice générale (PDG)<sup>33</sup> sont fixés annuellement par un conseil d'administration composé de 15 membres, désignés pour un mandat de cinq ans : cinq membres par le CSA, cinq représentants de l'État dont le secrétaire général du MEAE, deux parlementaires et deux représentants du personnel. Pour 2019, ils incluent la poursuite de la transformation numérique, la mise en œuvre des économies et gains de productivité prévus au budget 2019, l'élaboration d'un projet d'aide public au développement par les médias, en coopération avec l'AFD et CFI, la poursuite des efforts de synergie avec les autres groupes audiovisuels nationaux, le renforcement des procédures de gestion et contrôle, la transmission régulière aux instances et tutelles d'une information de qualité, mais aussi l'évolution des performances en termes d'audience, le respect du résultat budgété et la maîtrise des charges de personnel.

Le ministère des affaires étrangères ne finance plus, ni au titre du programme 185, ni au titre du programme 209 (sauf pour sa filiale CFI), le groupe France Médias Monde : il ne dispose donc plus de levier budgétaire pour agir. La direction du budget souligne toutefois que la tutelle doit continuer à s'exercer par d'autres moyens. Ainsi le MEAE exerce, sur le plan financier, une tutelle légère, consistant essentiellement à suivre l'évolution des comptes présentée en conseil d'administration. Il a pourtant un rôle majeur à jouer, la situation financière déséquilibrée de l'opérateur rendant des arbitrages nécessaires. Le risque serait en effet grand, s'il s'en abstenait, de voir se développer des injonctions paradoxales, nées de l'expression par les tutelles sectorielles de FMM (culture et affaires étrangères), sans coordination, de leurs attentes spécifiques, dans un contexte international de forte concurrence, au moment où la tutelle financière vise la seule stabilisation des moyens alloués et un résultat net à l'équilibre sur longue période.

Il est essentiel à cet égard de s'assurer de l'adéquation entre les engagements pris par l'État en termes de moyens et les objectifs en termes d'activités, ou, à défaut, de revoir à mi-parcours un COM qui perd de sa valeur dès lors qu'il n'est plus respecté. Les crédits attribués à France Médias Monde au PLF 2019 représentent 261,5 M€, issus de la contribution à l'audiovisuel public. Bien que les moyens globaux de FMM aient augmenté, l'essentiel a en réalité été absorbé par le financement de la version hispanophone de la chaîne France 24 et par les glissements automatiques de la charge salariale. Le COM prévoyait explicitement une

---

<sup>33</sup> Marie-Christine Saragosse, PDG de FMM depuis 2012, reconduite dans ses fonctions par le CSA depuis le 18 avril 2018 pour une durée de cinq ans.

augmentation des ressources publiques de 23,1 M€ à horizon 2020 (avec une cible à 265,1 M€, soit une progression de 9,5 % par rapport à 2015) : pourtant, en l'état actuel des annonces quant à l'évolution de la contribution audiovisuelle, et même sans prendre en considération le périmètre d'activité, un écart négatif entre crédits prévus par le COM et crédits perçus apparaît à compter de 2018, atteint potentiellement 10 M€ dès 2020 et s'aggrave à horizon 2022.

Dans sa proposition de plan d'action de mai 2019, relatif aux perspectives budgétaires 2020-2022, la direction de la société note que la baisse programmée de la contribution à l'audiovisuel public à horizon 2022 (-3,5 M€ entre 2018 et 2022), combinée aux évolutions inéluctables de charges (glissement masse salariale, amortissements, passage partiel de la distribution de France 24 en haute définition, indexations contractuelles, etc.) fait apparaître « *une impasse budgétaire de 15,8 M€ à horizon 2022 et à périmètre d'activité constant. Et, dans l'hypothèse où la contribution à l'audiovisuel public devrait rester stable au-delà de 2022, cette impasse ne pourrait que se dégrader davantage (2,5 à 3 M€ supplémentaires par an)* ».

Alors que des projets structurants avaient été lancés sur la période 2011-2017 (notamment le passage à 24h de France 24 en arabe, le lancement de France 24 en espagnol et l'accord d'entreprise), avec des moyens en faible hausse (+3,4 M€, soit +0,2 % en moyenne par an), FMM a engagé un nouveau plan pour 2018 et 2019 qui implique une série de retraits géographiques, pour une économie annuelle de 2,2 M€. La société envisage désormais de nouvelles mesures d'ici 2022 pour parvenir à une baisse supplémentaire des coûts de 8,2 M€ annuels (rationalisation de la distribution et de la diffusion des médias de FMM, plan de départs volontaires, suppression de 34 postes, modération salariale, renégociation des grands contrats type bail immobilier et prestation de production TV, gel des budgets de communication et marketing) et augmenter ses ressources propres. Ces efforts permettraient de préserver les équilibres budgétaires sur la période 2019-2022, malgré la baisse programmée de la contribution à l'audiovisuel public sur la même période, sans pour autant régler la question à plus long terme.

### **Désengagements de FMM en termes de distribution et diffusion**

#### *Télévision*

- Retrait de France 24 de New York et Los Angeles (fin du contrat Time Warner) et de Washington ainsi que de la Scandinavie (arrêt du contrat Telenor) fin 2017 ;
- Décalage du déploiement de la TNT en Afrique ;
- Arrêt de la diffusion de France 24 en numérique terrestre dans les DOM – TOM (avril 2019).

#### *Radio*

- Arrêt de la diffusion de MCD en FM aux Émirats Arabes Unis fin 2018.

Nouvelles mesures envisagées dans le plan d'action 2020-2022 :

- Retrait de France 24 des États-Unis avec l'arrêt de la distribution payante de la chaîne dans ce pays (perte de 4,5 millions de foyers 24h/24 et 38 millions de foyers en diffusion partielle) ;
- Arrêt de la diffusion de France 24 sur la TNT en Île-de-France ;
- Arrêt de la diffusion en ondes moyennes de la radio arabophone MCD à partir de Chypre ;
- Désengagement partiel de France 24 du Royaume Uni et de l'Irlande ;
- Arrêt de certains autres contrats de distribution en Europe et renégociation de contrats.

Sur le plan local, le réseau diplomatique représente un allié majeur et la société travaille en relation étroite avec les postes sur les questions de sécurité des équipes éditoriales, de diffusion, grâce au réseau des 32 attachés audiovisuels et de relais des événements culturels. Des exemples de cette coopération sont fournis pas des partenariats avec l'ambassade de France à Hanoï en décembre 2018, l'investissement en Argentine avec l'ambassade et la chambre de commerce et d'investissement franco-argentine ou pour le salon du livre de Buenos Aires en mai 2019 ou les émissions délocalisées chaque année au Congo, dans le cadre de la Semaine française de Kinshasa.

Sur le plan national, en revanche, les choix géographiques ou stratégiques ont été, jusqu'en 2018 au moins, date à laquelle se réunit un groupe stratégique auprès du secrétaire général du MEAE, accompagnés au fil de l'eau par l'État, sans faire l'objet de grands arbitrages. Ceux-ci étaient rendus plus incertains par le double statut de FMM de média indépendant d'une part, d'instrument d'influence ou de rayonnement de fait d'autre part (sans aucun financement des programmes 185 ou 209), et cela en l'absence d'un comité d'orientation stratégique. Les choix sont globalement orientés par un impératif (éviter de fragiliser les « zones géographiques prioritaires ») mais ils font l'objet d'une approche budgétaire plutôt que stratégique, dans la mesure où ils ne s'inscrivent pas dans le cadre d'une approche diplomatique globale.

En réalité, la réflexion sur une nouvelle répartition de la redevance audiovisuelle ou une éventuelle budgétisation d'une partie de ses activités n'est pas portée par le MEAE. FMM est parfaitement inscrite dans le réseau des opérateurs de l'action extérieure, puisqu'elle a passé des accords directs avec plusieurs d'entre eux et constitue une caisse de résonance pour les actions culturelles, éducatives ou économiques. Son rapport avec ses trois tutelles demeure cependant complexe dès lors qu'il lui faut concilier demandes en termes d'activité et nécessité budgétaire.

La place limitée qu'occupe désormais le MEAE, qui ne détient plus aucun levier budgétaire, dans le système de gouvernance de FMM, crée des difficultés, y compris pour la mise en œuvre de projets spécifiques à haute valeur ajoutée politique. Ainsi, FMM a pu faire une proposition de développement des langues africaines dans le Sahel et les Grands lacs pour renforcer les capacités des médias locaux, dans un contexte de dégradation sécuritaire et climatique, de crise sociale et d'instabilité globale. FMM souhaite développer à compter de 2020 la production de contenus radios en langue kiswahili, mandingue et haoussa et créer une nouvelle rédaction en langue peule / fulfulde pour participer à la diffusion d'informations fiables et vérifiables. Le projet intégrerait une composante « production de contenus » mise en œuvre par FMM et une composante « renforcement de capacités » développée par CFI. Toutefois, les canaux de financement du MEAE ne lui étant pas ouverts, c'est à l'AFD que FMM a présenté une note-projet d'un montant total de 30 M€ sur quatre ans, en avril 2019. Compte tenu des délais d'instruction naturels de l'agence, il est probable que cette mise en œuvre sera décalée, ou au moins phasée en deux temps.

Le MEAE pourrait cependant avoir intérêt à disposer de leviers, y compris budgétaires, plus directs lorsqu'il s'agit de financer dans l'urgence des projets médias ayant un lien direct avec les préoccupations stratégiques de la France, dans le cadre de sa coopération au Sahel.

## C - La place de FMM au sein de la future organisation de l'audiovisuel public

Un groupe de travail lancé en février 2018 et animé par le secrétaire général du MEAE a rendu en janvier 2019 un rapport sur l'inscription de l'audiovisuel extérieur dans le cadre de la réforme de l'audiovisuel public et sur sa place au sein de la diplomatie globale de la France. Réunissant pour la première fois au plus haut niveau les membres des trois tutelles et de l'Agence des participations de l'État, les dirigeants de FMM, TV5 Monde, Arte France et l'Institut français, ainsi que deux parlementaires, il soulignait la nécessité d'adopter « *une approche mieux différenciée, c'est-à-dire fondée sur des priorités géographiques davantage corrélées aux objectifs politiques poursuivis* » et s'est accordé sur une typologie de ces priorités, qui n'a toutefois pas été rendue publique ni inscrite dans un document formalisé de pilotage. Cet état des lieux de janvier 2019 devrait faire l'objet d'actualisations régulières, par exemple dans le cadre du nouveau comité stratégique dont s'est doté FMM début 2019.

Les réflexions ont porté sur la gouvernance de l'audiovisuel extérieur au sein de l'audiovisuel public. Le groupe invitait ainsi à prendre en compte la singularité des missions de l'audiovisuel extérieur comme vecteur de diplomatie globale (stabilisation des zones de tension, promotion de la francophonie, ouverture aux jeunes générations, promotion de la culture face à la montée des modes de pensée radicaux et sectaires, contribution au développement durable et à la coopération internationale, participation à la relance du projet européen). Il notait que le MEAE devait rester le « *moteur de la définition des priorités politiques et géographiques de l'action audiovisuelle extérieure* », pour faire preuve de réactivité face aux orientations définies au plus haut niveau. Des divergences apparaissaient cependant entre la position du MEAE, souhaitant resserrer sa gouvernance en étant, en cas d'intégration de FMM à une *holding*, pleinement associé à la gouvernance à la fois de FMM et des conseils d'administration des autres sociétés nationales de programme, et les ministères financiers et de la culture, qui estiment que cette présence irait à l'encontre de la volonté affichée de réduire le nombre des administrateurs. Le MEAE souhaitait, en outre, voir évoluer les modalités de financement de FMM et TV5 Monde.

Parallèlement, une mission était confiée par le Premier ministre à Olivier Courson, qui explorait différentes pistes de gouvernance et de financement, tout en insistant elle aussi sur l'importance de maintenir une autonomie opérationnelle de FMM et de mieux associer le MEAE à la définition de ses objectifs. Enfin, le ministre de la culture a présenté le 25 septembre 2019 les grandes lignes de la réforme annoncée de l'audiovisuel public, confirmant qu'une société-mère rassemblerait Radio France, France Télévisions, l'INA et France Médias Monde (sans affecter ARTE et TV5 Monde) à l'horizon 2021, qui aurait vocation à définir les orientations stratégiques d'ensemble et la répartition du budget entre ces sociétés, sans s'occuper des questions éditoriales. Les actuels présidents-directeurs généraux deviendraient donc des directeurs généraux, nommés par leur conseil d'administration et non plus par le CSA (qui devra toujours donner un avis conforme).

Nommée France Médias, cette *holding* verra également son président désigné par un conseil d'administration, au sein duquel l'État sera minoritaire, sous réserve d'une validation par le CSA et les commissions parlementaires de la culture, qui pourront exercer un droit de veto aux 3/5<sup>ème</sup> des voix. Le ministre de la culture a confirmé à cette occasion que les 190 M€ d'économies demandées à l'audiovisuel public sur la période 2018-2022 n'étaient pas remis en cause. L'intégration du MEAE à cette gouvernance renouvelée reste à confirmer dans le cadre



des discussions sur le projet de loi relatif à la communication audiovisuelle et à la souveraineté culturelle à l'ère numérique, dont la version déposée le 5 décembre 2019 à l'Assemblée nationale ne prévoit pas explicitement de participation du MEAE aux conseils d'administration de la société-mère ou de la société-fille mais seulement la désignation de « représentants de l'État ». Par ailleurs, la future convention stratégique pluriannuelle du groupe France Médias serait soumise pour avis notamment aux commissions parlementaires chargées des affaires étrangères, son exécution faisant également l'objet d'un rapport annuel.

Quoi qu'il en soit des choix opérés en matière de gouvernance, il importera que le MEAE puisse demeurer étroitement associé, y compris au niveau de ses directions géographiques, aux arbitrages, notamment linguistiques ou concernant les zones de présence et de diffusion, opérés par France Médias Monde.

## **CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS**

*Dans les domaines relevant traditionnellement du rayonnement extérieur de la France, qu'il soit de nature culturelle au sens strict, éducative ou audiovisuelle, le MEAE a construit des stratégies hétérogènes.*

*Le réseau culturel est l'héritier de strates successives de réformes qui ont conduit à multiplier les établissements sans qu'une tête de réseau ne s'impose, après l'échec de la constitution d'un grand opérateur unique sous l'égide de l'Institut français. Il s'appuie aujourd'hui, de manière variable, sur l'action des services de coopération et d'action culturelle, des établissements à autonomie financière et des Alliances françaises, sans qu'une unité d'action n'apparaisse.*

*Le réseau éducatif, fermement piloté par l'AEFE, affronte un défi majeur, une priorité étant donnée au doublement des effectifs scolarisés à l'étranger à l'horizon 2030.*

*Les questions de mobilité dans l'enseignement supérieur doivent rester au cœur de la stratégie française d'attractivité des compétences. Elles pourraient amener à repenser notamment le dispositif des bourses, pour en faire une vitrine cohérente des programmes d'accueil des étudiants étrangers et un levier d'attractivité plus efficace.*

*Enfin, l'audiovisuel extérieur reste éclaté, peu piloté, insuffisamment mobilisé au service d'une vision géographique et géopolitique de la présence française. Inséré bientôt dans une grande société-mère de l'audiovisuel public, il court le risque de se trouver soumis à des logiques plus éloignées encore de celles du MEAE, si celui-ci ne s'associe pas plus étroitement à la définition des orientations stratégiques.*

*Ces constats mettent en évidence un besoin de cohérence accrue, entre départements ministériels (avec la culture, l'éducation nationale, l'enseignement supérieur), mais aussi entre opérateurs, ainsi que la nécessité d'opérer des arbitrages structurants, portant sur la nature et les objectifs stratégiques de l'action menée dans ces différents secteurs, qu'il s'agisse de réévaluer la place de l'Institut français dans le dispositif culturel, de garantir à l'AEFE les moyens d'une croissance forte et rapide des effectifs scolarisés, de renforcer la gouvernance des acteurs de la coopération universitaire, ou de préserver des moyens d'action directs et indirects au sein de CFI et de France Médias Monde.*

---

*La Cour formule les recommandations suivantes :*

- 6. revoir les missions et le statut de l'Institut français, pour mieux articuler son rôle avec celui du réseau culturel français, notamment en l'associant à la politique prévisionnelle de gestion des ressources humaines et aux plans de formation du ministère (SG MEAE / IF) ;*
  - 7. renouveler le contrat d'objectifs et de moyens passé avec l'AEFE, en mettant l'accent sur les stratégies géographiques et le développement des partenariats croisés entre opérateurs du ministère (SG MEAE / AEFE) ;*
  - 8. renforcer le pilotage de Campus France à l'occasion de la négociation de la prochaine convention d'objectifs et de moyens, en énonçant de façon claire les objectifs généraux fixés à l'opérateur par le MEAE ainsi que des objectifs géographiques ; assurer le suivi des derniers rapports d'évaluation sur les bourses (SG MEAE / Campus France) ;*
  - 9. renforcer, en la formalisant, la participation du ministère aux arbitrages géographiques et linguistiques de FMM (SG MEAE).*
-

## Chapitre III

### La politique de coopération et de développement

Dans un rapport de 2012 sur l'État et ses agences<sup>34</sup>, l'inspection générale des finances soulignait que, d'une manière générale, la tutelle de l'État sur ses opérateurs se révélait insuffisamment stratégique et excessivement tatillonne, que les objectifs fixés étaient incomplètement suivis et que les conseils d'administration restaient peu stratégiques. La tutelle stratégique est particulièrement pertinente dans le champ de la politique de coopération et de développement, où le MEAE se trouve confronté à des opérateurs puissants.

#### I - L'AFD : une agence à l'autonomie affirmée

Établissement public de l'État à caractère industriel et commercial, l'Agence française de développement (AFD) est l'opérateur pivot de la mise en œuvre de la politique française de coopération en faveur du développement. Depuis l'intégration du ministère de la coopération au ministère des affaires étrangères, la tutelle de l'Agence est exercée conjointement par ce ministère et par celui chargé de l'économie, ainsi que par le ministère des outre-mer. Elle s'inscrit dans le cadre défini par les circulaires relatives au pilotage des opérateurs de l'État, en particulier celles du 20 mars 2010 relative au pilotage stratégique et celle du 23 juin 2015 précitées.

L'application du plan d'action du ministère (cf. *supra*) n'a pas apporté une réponse définitive à la question de l'exercice de la tutelle sur l'AFD. Dans son rapport public annuel de février 2019<sup>35</sup>, la Cour relevait que, depuis les années 2000, la plus grande partie des crédits budgétaires de l'aide bilatérale avait été confiée à l'AFD, qui était ainsi devenue l'acteur central de l'aide publique au développement bilatérale, et que l'Agence connaissait depuis lors une dynamique constante d'expansion, s'accompagnant d'une diversification de ses secteurs d'intervention et des pays bénéficiaires. Dans ce contexte, la Cour soulignait la nécessité de renforcer le pilotage de l'Agence, de professionnaliser la gouvernance stratégique, de redéfinir le rôle du conseil d'administration, de renforcer les convergences entre les services de l'État à l'étranger et les réseaux du groupe AFD, et de développer l'évaluation des projets financés.

---

<sup>34</sup> Rapport 2011-M-044.01.

<sup>35</sup> Cour des comptes, Le groupe Agence française de développement : mutations et nouvelle ambition, in *Rapport public annuel 2019*, La Documentation française, février 2019, disponible sur [www.ccomptes.fr](http://www.ccomptes.fr).

### Les principales évolutions du portefeuille de l'AFD<sup>36</sup>

#### CICID 2013 :

la lutte contre le réchauffement climatique : 50 % des projets financés par l'AFD comportent des « co-bénéfices climat », dans l'ensemble des secteurs pertinents, y compris l'énergie.

#### CICID 2016 :

- extension du mandat de l'AFD pour élaborer la stratégie et contribuer au financement de l'action extérieure des collectivités territoriales françaises dans les pays en développement ;

- renforcement du partenariat entre l'AFD et Expertise France pour développer des synergies opérationnelles en particulier dans le domaine de la gouvernance (transfert de mandat) ;

- extension de mission de l'AFD pour développer une offre de financement soutenant les industries culturelles et créatives dans les pays en développement, notamment en Afrique.

#### CICID 2018 :

- extension des missions de l'AFD dans le domaine des énergies ;

- extension des missions de l'AFD dans le domaine de l'égalité hommes femmes ;

- AFD, chargée d'un plan d'action « migrations internationales et développement ».

Les outils de pilotage dont dispose le MEAE demeurent insuffisants pour lui permettre d'exercer une véritable tutelle stratégique, au niveau central, sur l'AFD. Néanmoins l'insertion des directions régionales de l'AFD dans les postes, sous l'autorité des ambassadeurs a progressé.

## **A - Les limites des outils de pilotage de l'AFD au niveau central**

### **1 - L'orientation de la politique d'aide publique au développement et sa déclinaison dans un contrat d'objectifs**

Le renforcement des moyens alloués par l'État à l'Agence et l'extension croissante de son champ d'intervention confèrent à l'AFD une place particulière au sein des organismes concourant à l'action extérieure de l'État.

Le cadre de l'aide publique au développement est fixé par la loi d'orientation et de programmation de la politique de développement et de solidarité internationale du 8 juillet 2014. Les orientations de cette politique sont définies lors des réunions du comité interministériel de la coopération internationale et du développement (CICID). Chargée de mettre en œuvre l'essentiel de ces orientations, l'AFD constitue de fait le second pôle de cette action, aux côtés du MEAE. Depuis 2009, le CICID s'est réuni trois fois : en 2013, en 2016 et en 2018. Les objectifs triennaux définis à partir de ses décisions sont appelés à être déclinés dans un contrat d'objectifs et de moyens (COM) signé avec l'AFD, ainsi que le prévoit l'article 1<sup>er</sup> de la loi du 27 juillet 2010 relative à l'action extérieure de l'État. Le COM précise la feuille route de l'agence sur un plan plus opérationnel.

<sup>36</sup> La liste complète figure en annexe n° 7 du présent rapport.

Le contrat 2014-2016 reconnaissait la vocation de l'AFD à intervenir dans l'ensemble des pays en développement éligibles à l'aide publique au développement, au sens de l'OCDE. Il rappelait que l'AFD doit faire face aux défis du XXI<sup>ème</sup> siècle, en cohérence avec les enjeux du développement durable et placer son action dans une logique d'atténuation des déséquilibres de la mondialisation, mettant l'accent, dans les pays les plus vulnérables, sur l'accès aux services essentiels et sur une croissance économique équitable et, dans les pays à revenu intermédiaire, sur une croissance verte et solidaire.

Le même COM demandait à l'AFD de mobiliser en priorité les ressources publiques sur l'Afrique subsaharienne et les rives Sud et Est du bassin méditerranéen. Une cible minimum de 85 % était fixée pour l'effort financier de l'État consacré par l'AFD à cette zone. Par ailleurs, un objectif de 20 Md€ de financement pour le développement de l'Afrique était établi pour la période de 2014-2018<sup>37</sup>. S'agissant des pays pauvres prioritaires, une cible de 67 % au minimum du montant des subventions dans les pays étrangers était arrêtée.

Par ailleurs, une attention particulière devait être apportée aux pays en crise ou en sortie de crise, ainsi qu'aux pays en situation de fragilité, dans la limite d'un plafond de 15 % de l'enveloppe de dons. Aux objectifs précédents s'ajoutait un objectif de contribution à une croissance plus verte et solidaire dans le reste du monde, notamment dans les pays d'Asie, d'Amérique latine et des Caraïbes, en y favorisant des partenariats économiques avec les pays émergents. Enfin, l'AFD devait s'engager dans une démarche partenariale avec des bailleurs de fonds traditionnels et émergents, ainsi qu'avec des acteurs de la société civile.

Au total, ce COM comprenait 18 objectifs et 31 indicateurs associés, auxquels s'ajoutaient 13 indicateurs de suivi *ex post* validés par le CICID du 31 juillet 2013 et 11 indicateurs de suivi issus de cadres d'intervention de l'agence. En termes de zones géographiques, le document prévoyait des interventions dans 96 pays dont 17 pays pauvres prioritaires, 34 pays d'Afrique sub-saharienne, 12 pays du bassin méditerranéen (rives Sud et Est) et 33 pays d'Asie Pacifique, d'Amérique latine et des Caraïbes. Un bilan annuel de la mise en œuvre de ce COM a été présenté par l'AFD au conseil d'administration, sans qu'aucun bilan d'ensemble n'en ait été formellement effectué par les tutelles.

Le COM 2017-2019 présente la particularité d'avoir été conclu le 22 novembre 2018 et de n'avoir de portée effective que pour l'année 2019. Un premier projet avait été élaboré en avril 2017, mais il avait été jugé inopportun de le soumettre aux assemblées peu de temps avant les élections présidentielle et législatives. La signature d'un COM pour une seule année vidait le document de son sens. Celle-ci était d'autant plus paradoxale qu'une feuille de route pour l'aide au développement de la France et pour l'AFD avait été fixée pour une période s'étendant jusqu'à 2022 par le CICID du 8 février 2018. En outre, un plan d'orientations stratégiques, couvrant la période 2018-2022, avait été adopté par l'AFD en septembre 2018.

Le contrat d'objectifs 2017-2019 s'inscrit dans une dynamique de croissance de l'AFD, conformément aux orientations données par le CICID, visant à porter l'APD française à 0,55 % du revenu national brut (RNB) en 2022. Un ratio intermédiaire de 0,44 % est fixé pour 2019. Le COM a également pour cadre le respect des engagements pris par la France en 2015 lors de l'Assemblée générale des Nations-Unies au titre des objectifs de développement durable (ODD – cf. annexe n° 10).

---

<sup>37</sup> Conformément aux engagements pris par la France au Sommet de l'Élysée pour la paix et la sécurité en Afrique, au mois de décembre 2013.

Le montant des engagements de l'AFD devait passer de 11 Md€ d'autorisations d'engagement en 2018 à 14 Md€ en 2019, tandis que les objectifs de développement durable deviennent la référence commune des activités de l'Agence. Celle-ci doit également contribuer à la réduction des inégalités entre femmes et hommes et à « *l'avènement de sociétés pacifiques et inclusives reposant sur des institutions efficaces* ».

Le COM prévoit des interventions différenciées de l'AFD en Afrique, appréhendée dans sa totalité, dans une zone dite des trois océans où les territoires ultramarins sont des ponts entre la France et le monde, ainsi que dans les pays émergents d'Amérique et d'Orient. Il précise que l'État souhaite concentrer l'effort financier dans des zones prioritaires : les pays prioritaires, l'Afrique, le Proche-Orient et le Moyen-Orient, ainsi que les pays les moins avancés. L'AFD doit rester le bailleur bilatéral de référence pour le continent africain. Afin de concentrer les interventions en Afrique et au Proche et Moyen-Orient, une cible de 85 % de l'effort financier de l'État est fixée pour cette zone. Par ailleurs, 67 % des subventions mises en œuvre par l'AFD bénéficieront aux pays identifiés comme prioritaires.

L'AFD poursuivra la mise en œuvre de la facilité d'atténuation des vulnérabilités et de réponse aux crises (FAV) dont le CICID de février 2018 a décidé le doublement. Une partie significative de cette facilité sera consacrée au traitement de la crise au Sahel. L'AFD y intensifiera son action en participant à la mise en place de l'Alliance Sahel, présentée lors du G5 Sahel du 2 juillet 2017 et officialisée en marge du conseil des ministres franco-allemand du 13 juillet 2017. L'agence est appelée à jouer un rôle actif au sein de cette coalition et à contribuer à la mise en œuvre du plan d'actions commun, ainsi qu'à son évaluation.

L'AFD est invitée à favoriser une approche multi-acteurs au service du développement. Elle devra poursuivre le rapprochement engagé avec la Caisse des dépôts et consignations (CDC)<sup>38</sup>.

Conformément aux orientations du CICID, Expertise France devait intégrer le groupe AFD à l'horizon de la mi-2019, dans le respect de la mission de service public de cet opérateur. Un montant de 25 M€ de financement sera confié par l'AFD à Expertise France. L'AFD renforcera sa relation stratégique avec le secteur privé au service de la réalisation des objectifs de développement durable (ODD), ainsi que son appui et son offre de financement à destination des actions des collectivités territoriales françaises pour le développement. Elle continuera à mettre en œuvre la part d'aide transitant par des organisations de la société civile et approfondira son partenariat avec celles-ci.

À la date de rédaction du présent rapport, le futur COM de l'AFD n'était pas encore disponible. Selon la DGM, les COM de l'AFD et d'Expertise France seront intégrés dans un seul document pour 2020-2022, avec un « chapeau commun » et des éléments de différenciation. Les paramètres de cette négociation ont déjà fait l'objet d'un examen interne à la DGM, sur la base de l'expérience acquise du COM précédent.

Les COM prévoient des volumes d'engagements de financements, soit globaux, soit par zones géographiques, soit par critères, soit enfin par secteurs d'intervention. À ces orientations s'ajoutent des engagements pris à l'occasion de sommets internationaux, comme celui visant la mise en place de l'Alliance Sahel. Au total, l'AFD a mission d'intervenir dans plus de 100 pays, en poursuivant des objectifs de développement durable.

---

<sup>38</sup> Après avoir envisagé de donner à ce rapprochement un support législatif, les pouvoirs publics ont retenu le mode conventionnel pour le formaliser.

Les orientations fixées dans les COM sont complétées par différents documents stratégiques internes élaborés avec les services des tutelles. Dans une certaine mesure, elles recourent la vocation universelle de la diplomatie française et s'inscrivent dans une optique générale de rayonnement international. Elles offrent à l'AFD une large capacité d'intervention.

Néanmoins, le COM résulte d'échanges parfois difficiles entre les tutelles et l'opérateur. Ce document étant en grande partie préparé par l'AFD, il n'est pas surprenant d'y retrouver la propre vision de l'établissement et de ses dirigeants quant à son déploiement international. Cette vision est d'ailleurs confortée par l'évolution qu'a connue l'agence depuis une quinzaine d'années. Son espace et son champ d'intervention n'ont cessé de s'accroître, de même que les volumes annuels d'autorisations de financements mobilisés par son intermédiaire, qui sont passés de 2,5 Md€ en 2005 à 14 Md€ en 2019.

L'AFD bénéficie par ailleurs d'importantes délégations de gestion de fonds européens (600 M€). Avec PROPARCO, une filiale dévolue au financement du secteur privé, elle forme un groupe appelé à s'agrandir, à la demande de l'État, grâce à l'intégration d'Expertise France. Cette dynamique de croissance, voulue par les pouvoirs publics, ne peut que favoriser une tendance à l'autonomie, contre laquelle le MEAE éprouve des difficultés à lutter. Le transfert à l'AFD, en 2019, d'un montant supplémentaire de 1 Md€ d'autorisations d'engagement pour des dons-projet, n'a pu en conséquence que renforcer les tensions entre l'opérateur et le ministère.

Un COM doit permettre aux tutelles de suivre les résultats, voire la performance, de l'opérateur. Le COM 2017-2019 comporte 27 indicateurs (31 pour le précédent). Les cibles correspondent soit à des volumes d'autorisations de financements, soit à des indicateurs de redevabilité géographique, thématique ou sectorielle. Ces indicateurs ne permettent pas de mesurer les résultats de l'action de l'AFD. Le COM 2014-2016 mettait l'accent sur la nécessité de l'évaluation qui cependant, n'était ni systématisée ni rattachée à des objectifs déterminés. En tenant compte des stratégies sectorielles élaborées en interne et des différentes annonces politiques, la direction générale du Trésor souligne que l'AFD est soumise à une centaine d'objectifs différents selon le dernier recensement.

L'un des principaux défis du pilotage stratégique de l'Agence demeure la rationalisation et la mise en cohérence des objectifs stratégiques qui lui sont fixés par le COM d'une part, eux-mêmes cohérents avec les priorités du CICID, et d'autre part ces stratégies sectorielles validées par le co-secrétariat du CICID et complétées par des annonces politiques.

Cette multiplication des objectifs et des sous-objectifs d'action, jointe à l'extension des domaines et des zones géographiques d'intervention de l'Agence, rend l'exercice de pilotage stratégique particulièrement complexe.

## **2 - Les lettres de mission et les lettres d'objectifs**

La lettre de mission adressée par les ministres de tutelle aux dirigeants des opérateurs et les lettres annuelles d'objectifs, à partir desquelles l'évaluation des dirigeants peut être réalisée et la part variable de leur rémunération déterminée, constituent également des outils de pilotage dont la mise en œuvre était recommandée par le rapport précité de 2012 de l'inspection générale des finances.

La lettre de mission doit en principe être adressée dans un délai relativement bref après la nomination du dirigeant. Tel n'a cependant pas été le cas en ce qui concerne l'AFD, son directeur général ayant été nommé à compter du 2 juin 2016<sup>39</sup> et la lettre de mission signée le 3 juillet 2018. Plus de deux ans se sont ainsi écoulés avant que cet instrument, pourtant considéré comme essentiel pour l'exercice de la tutelle, soit mis en place. En outre, ce long délai a coïncidé avec une période au cours de laquelle il n'existait plus de contrats d'objectifs en vigueur. Cette double carence dans la mise en place des instruments de pilotage met en évidence les limites de la tutelle du MEAE.

La lettre de mission du 3 juillet 2018 indique que, dans le contexte d'engagements présidentiels pour une aide publique au développement atteignant 0,55 % du revenu national brut d'ici 2022, le mandat du directeur général doit être l'occasion de conforter le groupe AFD comme agence bilatérale de développement de référence, à la pointe des bailleurs en matière d'aide au développement et de lutte contre le changement climatique.

Des objectifs de croissance rapide de l'activité de l'Agence sont fixés, mais il est également prévu de renforcer la maîtrise des charges et des risques, de mettre en place une politique de ressources humaines, en veillant au maintien du dialogue social et en élaborant une stratégie immobilière pluriannuelle. L'AFD doit être mise au service de l'atteinte de l'Agenda 2030, conformément aux orientations du CICID. L'action de l'AFD devra s'inscrire dans le cadre de la diplomatie écologique ambitieuse de la France et l'Agence devra maximiser la contribution de son activité à la lutte contre le changement climatique et en faveur de la préservation des ressources naturelles et de la biodiversité. L'Afrique constituera l'orientation prioritaire de l'aide bilatérale française. La capacité de croissance de l'AFD reposant sur l'expertise et la fonction d'appui-conseil, l'Agence devra veiller à promouvoir l'activité de production de connaissances.

La lettre souligne que la relation de confiance de l'Agence avec ses ministères de tutelle devra être consolidée, à travers un dialogue régulier et toujours le plus en amont possible des dossiers, tant au niveau central qu'au niveau des postes diplomatiques et des services économiques. Le directeur général devra s'assurer que les opérations de l'AFD s'inscrivent en cohérence avec la politique définie par les tutelles, et que toute décision relative à une orientation stratégique majeure fait l'objet d'un échange préalable avec ces dernières. L'intégration d'Expertise France au sein du groupe devra être mise en œuvre. L'alliance stratégique avec la CDC devra être poursuivie.

Cette lettre de mission met en perspective les attentes de l'État à l'égard de l'Agence, notamment en termes de croissance d'activité, de mise en œuvre des ODD et de priorité donnée à l'Afrique. Elle souligne implicitement que l'articulation entre l'AFD et ses ministères de tutelle ne va pas de soi. Le rappel de la nécessité d'un dialogue le plus en amont possible, tant au niveau central qu'au niveau des postes diplomatiques, met en évidence, *a contrario*, les difficultés auxquelles se heurte le MEAE. Bien que tardive, la mise en place de cet instrument de pilotage apparaît bienvenue, même s'il ne faut pas en surestimer la portée.

En revanche, les lettres annuelles d'objectifs, supports de l'évaluation et de la détermination de la part variable de la rémunération, n'ont pas été mises en place à l'AFD. La direction générale du Trésor n'est pas favorable à l'envoi d'une lettre annuelle, en raison du nombre déjà important des divers documents de pilotage. Le MEAE, quant à lui, souhaite introduire ce dispositif à

---

<sup>39</sup> Le directeur général de l'AFD a été reconduit dans ses fonctions pour trois ans le 24 mai 2019.



l'occasion de la révision de la convention-cadre entre l'État et l'AFD. À ce jour, les cotuelles ne produisent donc pas d'évaluation annuelle du directeur général de l'AFD.

La DGM a précisé que les modalités de rémunération de ce dernier, en tant que mandataire social de l'AFD, n'incluent pas d'avantages en nature, de régime de retraite particulier, ou de *stock-options*. Elle a également précisé que le contrôle actuel de l'État sur la rémunération du directeur général de l'AFD se matérialisait par le vote annuel par le conseil d'administration de l'enveloppe globale des rémunérations des dirigeants (une cinquantaine de postes, dont le directeur général) et par une information sur le salaire du directeur général (et de son adjoint et directeur général délégué), dans le rapport de gestion de l'AFD, également soumis au conseil d'administration. Conformément à l'article 3 du décret n° 53-707 du 9 août 1953, la rémunération du directeur général de l'AFD est fixée par décision des ministres chargés de l'économie et du budget.

Au regard de la multiplication des objectifs et sous-objectifs d'action assignés à l'Agence, relevée précédemment, il semblerait utile que les objectifs principaux fixés à son directeur général soient repris dans un courrier annuel.

### 3 - La gouvernance de l'AFD

La gouvernance de l'AFD repose sur différentes instances réunissant l'État et la direction de l'opérateur.

Le CICID fixe les grandes orientations de la politique de développement dont la mise en œuvre est principalement confiée à l'Agence. Le secrétariat de ce comité<sup>40</sup> est assuré conjointement par la DGM et la DG Trésor. La préparation du CICID permet de définir les zones géographiques prioritaires ainsi que les orientations par secteurs et la programmation des moyens, en lieu et place d'une loi de programmation. Le co-secrétariat se traduit par des réunions avec la DG Trésor, d'une part, et avec la DG Trésor et l'AFD, d'autre part, trois fois par an.

L'article R. 515-7 du code monétaire et financier prévoit l'existence d'une instance de coordination, le conseil d'orientation stratégique (COS). Présidée par le ministre chargé de la coopération, ce conseil est composé des représentants de l'État au conseil d'administration de l'AFD. Le président du conseil d'administration et le directeur général de l'agence peuvent être invités à participer aux réunions. Le COS a vocation à coordonner la préparation par l'État du contrat d'objectifs et de moyens liant l'Agence à l'État, à en contrôler l'exécution, et à préparer, avant leur présentation au conseil d'administration, les orientations fixées par l'État à l'Agence, en application des décisions arrêtées par le CICID. Cependant, le COS, qui s'était réuni cinq fois entre 2008 et 2011, n'a pas tenu de réunions entre 2011 et 2017. Alors que le COS représente une enceinte d'échanges de nature politique, cette longue période de mise en sommeil manifeste la faible importance que les tutelles attachaient à ce dispositif. Le COS a cependant été réactivé, tenant une réunion en 2017 et une en 2018.

Un dialogue de haut niveau a récemment été mis en place sous la forme d'une réunion trimestrielle entre le directeur général de l'AFD, la directrice générale du Trésor et le secrétaire général du MEAE. Des sujets d'actualité, tels que la stratégie immobilière, le rapprochement

---

<sup>40</sup> Le CICID réunit sous la présidence du Premier ministre, les ministres des affaires étrangères, de l'économie, des affaires sociales, de l'agriculture, des armées, de l'écologie, de l'éducation, de l'enseignement supérieur et de la recherche, et de la santé.

avec Expertise France ou la gestion des ressources humaines, sont abordés au cours de ces réunions, qui ne donnent pas lieu à des relevés de conclusions.

Le ministère annonce par ailleurs la tenue d'un comité de pilotage restreint au niveau du ministre avec le directeur général de l'AFD tous les deux mois à compter de novembre 2019. Il souhaite aussi la mise en place d'un conseil local du développement présidé par l'ambassadeur, ainsi qu'une expérimentation, touchant une dizaine de postes, dans le cadre de la future loi de programmation sur le développement, pour confier à un agent placé sous la responsabilité de l'ambassadeur un pouvoir d'instruction sur les projets de développement de l'AFD financés par le MEAE.

Le lieu principal où s'exerce la gouvernance de l'Agence reste le conseil d'administration. Outre son président, le conseil d'administration de l'AFD était, jusqu'au 19 juillet 2019, composé de 16 membres dont six représentants de l'État<sup>41</sup>. Depuis le 19 juillet 2019<sup>42</sup>, outre son président, il comprend 17 membres dont cinq représentants de l'État<sup>43</sup> (cf. annexe n° 5). Les représentants des ministères exerçant la tutelle sur l'AFD sont ainsi très minoritaires au sein du conseil d'administration.

Dans son mode actuel de fonctionnement, le conseil d'administration n'est en tout état de cause pas le lieu approprié pour le pilotage stratégique de l'Agence. En dépit d'un récent réaménagement de l'ordre du jour des séances, celles-ci demeurent en grande partie consacrées à l'examen de projets qui font, dans l'écrasante majorité des cas, l'objet d'une approbation quasi-unanime. Les rares dossiers pour lesquels un accord semble délicat à obtenir font l'objet d'un report, suivi d'une approbation ultérieure, des précisions étant apportées ou le projet débattu faisant l'objet d'ajustements. Certains projets donnent néanmoins lieu à des discussions serrées entre les représentants des tutelles et l'AFD ; il arrive que des dossiers fassent l'objet d'une approbation « avec réserves » de la part des représentants du MEAE ou de la DG Trésor. La portée de ces réserves apparaît cependant limitée, dans la mesure où elles n'emportent jamais l'invalidation du projet.

La nature des échanges témoigne également des limites de l'examen des projets par le conseil d'administration. La complexité et le caractère technique de nombreux dossiers notamment devraient imposer une expertise, dont les représentants de l'État ne disposent pas, même lorsqu'ils s'appuient sur des notes de leurs services. Dès lors, il pourrait être attendu que l'appréciation portée sur le projet soit de nature plus politique. Or tel est rarement le cas, la discussion portant plus volontiers sur des thèmes semi-techniques tels que les engagements pris par les bénéficiaires des financements pour respecter les critères relatifs aux ODD, sur les modalités de suivi du projet ou sur les retombées envisageables pour les entreprises françaises. Si, s'agissant de projets bénéficiant à des pays prioritaires, l'approbation politique apparaît implicite, il ne peut être considéré qu'il en va de même pour l'ensemble des projets.

---

<sup>41</sup> Deux représentants nommés par le ministre chargé de l'économie, deux représentants nommés par le ministre chargé de la coopération, un représentant nommé par le ministre chargé de l'outre-mer et un représentant nommé par le ministre chargé de l'immigration.

<sup>42</sup> Décret n° 2019-742 du 16 juillet 2019 modifiant la composition du conseil d'administration de l'Agence française de développement.

<sup>43</sup> Deux représentants nommés par le ministre chargé de l'économie, deux représentants nommés par le ministre chargé de la coopération, un représentant nommé par le ministre chargé de l'outre-mer.

La préparation des conseils d'administration, dont le rythme est mensuel en raison du nombre de dossiers à examiner, se révèle particulièrement lourde et chronophage pour la DGM. Outre la tenue systématique de réunions préparatoires avec l'AFD, chaque séance appelle de nombreuses réunions internes et un important travail de coordination pour préparer les positions qui seront prises au nom du MEAE. Ce travail s'effectue au préjudice du suivi de l'activité de l'AFD et de PROPARCO et de celui des engagements et des grands équilibres du groupe. Il obère également les capacités d'analyse stratégique et prospective de la DGM quant à la politique de développement qu'il appartient à l'AFD de mettre en œuvre.

Plusieurs administrateurs ont demandé de façon réitérée des informations sur l'activité de PROPARCO. De fait, le conseil d'administration de l'AFD apparaît peu informé de l'activité de cette dernière, en dehors de la présentation consolidée des comptes du groupe. La DGM reconnaît, pour sa part, que sur tous les sujets relatifs au secteur privé, pourtant appelés à donner lieu à des engagements croissants, le rôle de l'État est plus limité, voire relativement faible. Ce constat interne au MEAE met en évidence des failles qui demanderaient à être comblées dans le dispositif de suivi du groupe. À cet égard, la Cour avait recommandé, dans une insertion au rapport public annuel 2019, de mieux définir le rôle et la place de la société PROPARCO dans la stratégie du groupe et d'engager le conseil d'administration de l'AFD à définir le lien stratégique entre la maison mère et la filiale. Cette recommandation est réitérée.

#### **4 - La révision de la convention-cadre entre l'État et l'AFD**

Depuis 2007, les relations entre l'État et l'AFD sont régies par une convention, d'une durée indéterminée, portant sur la participation de l'AFD à l'aide française au développement, sur les relations financières de l'AFD avec l'État, sur les opérations gérées pour le compte de l'État et sur les opérations gérées pour le compte de tiers.

Cette convention est en partie obsolète, notamment en ce qui concerne les procédures de programmation pluriannuelle des ressources (subventions et prêts souverains), auxquelles se sont substituées des procédures internes au conseil d'administration, en particulier le vote annuel du plan d'affaires. La refonte de ce document est en cours, en partie pour formaliser des pratiques d'ores et déjà mises en œuvre. Initialement, les travaux de révision devaient être achevés en juin 2018, afin d'être adoptés par le COS en juillet 2018.

L'un des enjeux de la révision porte sur la rémunération de l'AFD sur les dons-projet, dont la formule de calcul en vigueur n'est pas soutenable. Un accord est intervenu sur ce point. La rémunération a été revue à la baisse, au moyen de nouvelles formules de calcul différenciant les types d'instruments et prévoyant une approche dégressive.

Au-delà, le MEAE estime que la nouvelle convention-cadre devrait permettre d'aboutir à un renforcement du pilotage politique et stratégique de l'AFD par l'État. Le nouveau document devrait ainsi répondre au diagnostic établi par le ministère lui-même sur l'importante autonomie stratégique de l'AFD du fait de sa taille, de son expertise et des carences du pilotage, sur le rôle politique de l'AFD qu'il conviendrait de mieux définir et sur l'asymétrie d'information structurelle due à la scission des fonctions de mise en œuvre et de formulation de la politique française de développement.

Le MEAE souhaite pouvoir obtenir des données opérationnelles appropriées, en dehors des informations présentées aux conseils d'administration, et disposer d'une plus grande capacité à réorienter des projets en amont, ainsi que d'un meilleur suivi des projets. Il voudrait

également renforcer les relations entre le réseau de l'AFD et les ambassades, afin de rendre l'action de l'Agence plus cohérente avec les priorités des ambassadeurs.

Le MEAE souligne que le Gouvernement définit les orientations de la politique de développement et de solidarité internationale et que les ministres chargés du développement et de l'économie veillent à leur mise en œuvre. L'AFD peut certes contribuer à la formulation de celle-ci mais le MEAE souhaite que cette contribution soit soumise à ses autorités de tutelle préalablement à toute diffusion à d'autres parties prenantes, y compris au sein du Gouvernement.

Le MEAE entend rappeler que l'AFD doit inscrire les actions qu'elle mène, dans son champ de compétence, en parfaite cohérence avec les autres actions menées par l'État dans le cadre de sa politique en faveur du développement et qu'en particulier, les activités de l'AFD (financements, rencontres de haut niveau, etc.) doivent être coordonnées avec les actions de l'État et être conformes à ses priorités à l'échelle bilatérale, communautaire et multilatérale.

Pour le MEAE, le pilotage politique et stratégique de l'AFD par l'État devrait se matérialiser par l'élaboration, l'approbation et la mise en œuvre de plusieurs documents, prévalant les uns sur les autres selon leur ordre d'exposition afin de mieux encadrer et contrôler l'action de l'opérateur. Une revue stratégique annuelle de l'activité de l'AFD, réalisée par les ministères de tutelle, en lien avec la direction de l'AFD compléterait le dispositif. Les documents internes (cadres d'intervention pays, régionaux, sectoriels et transversaux) déclinaient les orientations, priorités et décisions formulées par les instances de pilotage de la politique française de développement.

Le MEAE souhaiterait également mieux encadrer l'extension des interventions de l'AFD, le CICID ou son co-secrétariat autorisant le principe d'une extension du mandat de l'AFD à un nouveau pays, un nouveau secteur ou la création d'un nouvel instrument sur la base d'un argumentaire justifiant l'opportunité d'une telle intervention. De même, tout sujet relevant d'une importance stratégique particulière, ayant une implication sur la mise en œuvre par l'AFD de la politique française de développement ou impliquant des choix budgétaires ou financiers importants, devrait faire l'objet d'un dialogue exclusif entre l'Agence et les services centraux des administrations de tutelle.

En vue de garantir la parfaite cohérence des positions françaises sur des sujets relevant de la diplomatie du développement dans les instances internationales et auprès d'autorités de pays tiers, le MEAE souhaiterait que l'AFD informe préalablement les services centraux des administrations de tutelle de tout projet d'échange avec ces dernières, qu'elle coordonne les éléments de langage avec les administrations de tutelle et qu'elle transmette un compte rendu de ces échanges ou interventions.

Pour les projets financés partiellement ou entièrement sur des ressources déléguées par des tiers (Union européenne, autres bailleurs multilatéraux ou bilatéraux, ou autres), le MEAE souhaiterait que l'AFD veille à informer les tutelles suffisamment en amont de la décision de délégation, afin d'assurer la cohérence des projets avec les priorités de la politique française de développement.

S'agissant de l'instruction des projets localisés dans les États étrangers, le MEAE souhaiterait que l'AFD consulte formellement la DGM afin que celle-ci exprime un avis d'opportunité unique au cours de l'instruction d'un projet, avant la réunion du comité de crédit ou du comité de subvention.

La refonte de la convention-cadre actuellement en vigueur est nécessaire compte tenu de son obsolescence. Le MEAE en attend bien davantage qu'une simple mise à jour des procédures en vigueur. S'il convient de préserver l'autonomie de gestion de l'AFD, inhérente au modèle de l'agence choisi par les pouvoirs publics, un rééquilibrage des relations entre les tutelles et l'AFD par une meilleure hiérarchisation des documents d'orientation stratégique, par une information réciproque plus systématique et par une coordination le plus en amont possible, paraîtrait de nature à renforcer le pilotage de la politique de coopération et de développement.

## 5 - Des relations asymétriques entre le MEAE et l'AFD

La prise d'autonomie des « agences » a été identifiée de longue date et, dans une certaine mesure, elle justifie le recours à un opérateur. Toutefois, dans le cas de l'AFD, différents facteurs renforcent cette tendance et instaurent une situation d'asymétrie en défaveur du ministère.

Le premier élément qui complique la relation entre l'AFD et le MEAE est la double nature de l'Agence, qui est à la fois un EPIC et une société de financement. Une part prépondérante de ses ressources (85 %) vient des emprunts sur les marchés internationaux, auxquels s'ajoutent des moyens publics, des ressources sous conditions spéciales issues du programme 110 et des subventions pour des dons-projet en provenance du programme 209. Il en découle une forme d'indépendance qui imprègne sa culture institutionnelle.

La relative abondance de ses ressources lui permet d'apparaître comme une « caisse universelle » ayant vocation à intervenir partout et sur tous les sujets, sur la base d'objectifs de développement durable à vocation holistique. L'AFD cherche à être identifiée comme une agence ayant pour mission de favoriser des transitions mondiales, sur tous les champs et sur tous les terrains. Elle ne se présente pas comme un opérateur sous tutelle, mais comme « *une plateforme pour la politique française de développement* »<sup>44</sup>. Elle tend à développer ses propres stratégies internationales, en s'appuyant sur la direction stratégique dont elle s'est dotée, et sa propre communication, mise au service de son déploiement international.

Sur le plan institutionnel, l'Agence entretient des relations avec l'ensemble des autorités publiques. N'ayant pas de ministère référent, elle peut, en permanence, faire des offres de services à l'ensemble des autorités publiques. Des demandes d'instruction d'un projet particulier lui sont faites directement par la présidence de la République, ou par les services du Premier ministre. De plus en plus présente sur les sujets climatiques, l'AFD apparaît comme un interlocuteur incontournable de la diplomatie écologique française. Elle finance également un nombre croissant d'opérateurs de l'État œuvrant à l'international.

L'extension progressive de son périmètre géographique, thématique et sectoriel d'intervention lui permet, en définitive, de couvrir l'ensemble du champ de la coopération et de la solidarité internationale, au point d'apparaître comme l'héritière institutionnelle du ministère qui a été supprimé en 1998. Le MEAE observe d'ailleurs que, même au niveau européen, la vision extensive qui est celle de l'AFD sur le plan opérationnel fait courir le risque d'un empiètement sur ses propres prérogatives. À cet égard, la décision de transférer à l'AFD la gestion du milliard supplémentaire d'autorisations d'engagement destiné à financer un accroissement des dons-

---

<sup>44</sup> Plan d'orientation stratégique 2018-2022

projet, en 2019, traduit une forte capacité d'attraction de l'opérateur. Elle manifeste également la reconnaissance par les pouvoirs publics du savoir-faire, de l'efficacité et de l'agilité de l'Agence. Cette décision peut, en partie, s'expliquer par des contingences de gestion budgétaire et par le souci de limiter la consommation de crédits de paiement du programme 209<sup>45</sup>. Elle s'inscrit également dans une dynamique conduisant à renforcer l'opérateur. C'est en partie pour pallier cette tentation que le ministère a introduit la notion d'enveloppe limitative par instrument pour les fonds budgétaires confiés au titre des dons-projet. Cette amorce d'un encadrement accru des processus, visant aussi à mieux piloter les décaissements prévisionnels, suscite toutefois de fortes réticences au sein de l'AFD, qui estime être la mieux placée pour répartir ses efforts, en dehors de toute contrainte opérationnelle et administrative.

Ainsi, l'asymétrie des relations de l'AFD et du MEAE, en l'absence d'un ministère de la coopération de plein exercice, s'explique par des choix structurels portant sur les institutions elles-mêmes, qui conduisent à affaiblir durablement le MEAE dans l'exercice de la tutelle de l'AFD et à favoriser, au contraire, l'autonomie de celle-ci. À défaut de reconstituer un ministère du développement et de la solidarité internationale, il conviendrait *a minima* de veiller à rééquilibrer les relations entre le MEAE et son opérateur, en renforçant les instruments existants de pilotage et de contrôle du MEAE.

## **B - Une relation des directions régionales de l'AFD avec les postes à resserrer**

La convention-cadre de 2007 entre l'État et AFD prévoit des dispositions relatives à la coordination des agences de l'AFD avec les services de l'État à l'étranger. À ce titre, l'AFD élabore les cadres d'intervention de ses activités, dans chaque pays de sa compétence géographique, qui doivent être soumis pour avis conforme à l'ambassadeur. Ce dernier doit être informé par le directeur local de l'agence des opérations en cours d'instruction ou réalisées, de ses contacts avec les autorités locales, des missions accomplies par les agents du siège, et recevoir copie, à sa demande, des documents transmis par l'AFD aux autorités étrangères. Le directeur de l'agence de l'AFD participe aux réunions de coordination tenues par l'ambassadeur et contribue aux réflexions de l'ambassade sur les questions de coopération et de développement.

Pour les projets ou programmes, à l'exception des prêts non souverains, l'ambassadeur émet un avis sur l'identification des nouveaux projets, sur l'engagement de ces opérations avant leur présentation aux organes de décision de l'AFD et sur l'évaluation qui en est faite *a posteriori*. L'ambassadeur appose sa signature sur la convention de don signée par ailleurs par l'AFD et le bénéficiaire. Pour les prêts non souverains, l'avis de l'ambassadeur porte sur leur opportunité générale.

La convention prévoit également que l'ambassadeur est consulté sur les nominations de directeurs d'agence et qu'il émet un avis conforme sur leurs lettres de mission. L'ambassadeur adresse chaque année au directeur général de l'AFD ses commentaires sur la manière de servir du directeur d'agence au sein du dispositif français à l'étranger, de manière à garantir la réalité de la contribution de l'AFD aux missions de l'ambassade.

---

<sup>45</sup> Sur le programme 209, les crédits sont votés en AE = CP alors qu'à l'AFD le décaissement se fait sur 10 ans.

Les éléments recueillis dans le cadre de la présente enquête suggèrent que ces dispositions sont globalement mises en œuvre.

S'agissant du cycle des projets, l'AFD a souligné que les directeurs d'agence établissaient un plan d'affaires en fonction d'objectifs thématiques qui leur sont assignés par le siège. Dans ce cadre, ils correspondent avec les ambassadeurs pour identifier les projets susceptibles de répondre à ces objectifs. Ces échanges donnent lieu à un premier avis de l'ambassadeur, entre la phase de saisine et la phase d'identification des projets. Après instruction du projet, l'avis formel de l'ambassadeur est annexé au dossier de validation soumis aux instances de décision de l'Agence. L'avis de l'ambassadeur est sollicité pour les prêts bonifiés et pour les dons-projets. Pour les prêts non bonifiés, le processus d'instruction est différent et la portée de l'avis de l'ambassadeur n'est pas la même. Pour les prêts qui se traduisent par un risque de bilan pour l'AFD, l'avis du comité des crédits ne peut pas être remis en cause par celui de l'ambassadeur, en raison des règles de gouvernance bancaire. Si, pour les dons-projet, l'avis de l'ambassadeur est contesté, il n'en va donc pas de même en ce qui concerne les prêts. Concrètement, six à dix-huit mois séparent l'identification du projet de sa validation par le conseil d'administration. Si l'ambassade s'y oppose, le projet ne dépasse pas le stade de la fiche initiale.

Les ambassadeurs de France au Sénégal, en Côte d'Ivoire, en Haïti et en Éthiopie, de même que l'ambassadrice de France en Jordanie, précédemment en poste à Madagascar, ont, dans l'ensemble, confirmé qu'ils pouvaient faire prévaloir leur appréciation dans la phase d'instruction des projets. Les directeurs d'agence sont par ailleurs associés à l'action de l'ambassade et conviés aux réunions de services qui, plus que la seule réunion annuelle du comité des opérateurs, permettent un véritable travail en commun. Outre les réunions de services, des réunions régulières sont organisées avec les directeurs d'agence. Aucun dysfonctionnement dans la relation entre les ambassadeurs et les directeurs régionaux de l'AFD n'a été mis en évidence par les ambassadeurs interrogés.

Cette appréciation globalement positive doit toutefois être nuancée. La capacité de l'ambassadeur à influencer les choix qui lui sont présentés s'avère, dans certaines circonstances, assez limitée. L'AFD se situe dans une logique de financeur. Elle monte des projets associant plusieurs bailleurs et négocie avec ceux-ci. La gestion et les procédures de l'AFD sont centralisées, le responsable local restant dépendant des instructions du siège. En outre, ni l'ambassadeur, ni le COCAC ne sont des experts du développement.

Dans ce contexte, l'influence de l'ambassadeur sur les choix sectoriels ou les zones géographiques d'intervention est relative. S'il est tenu informé de la préparation des projets, leur mise en œuvre, en revanche, lui échappe, qu'il s'agisse des procédures, des études d'impact, de l'enquête publique ou des décaissements. Une attention insuffisante est portée aux résultats et au respect des échéances. Or, les projets sont trop longs à déboucher et les procédures extrêmement lourdes et complexes. Par ailleurs, le portage de projets d'envergure tend à donner à la politique française du développement une dimension globale qui n'est pas toujours en phase avec les besoins locaux, parfois plus modestes, mais souvent essentiels pour les populations. Lorsque l'AFD délègue des sommes à des fonds, il est encore plus difficile de savoir comment ces sommes ont été utilisées. La question du contrôle et de la visibilité de l'action de la France est donc posée, quand bien même les sommes mobilisées seraient augmentées du fait de l'intervention de l'AFD.

Dans le cadre de la révision de la convention-cadre entre l'État et l'Agence, le MEAE, souhaite réaffirmer l'autorité de l'ambassadeur et son rôle quant à la mise en œuvre de la politique de développement au niveau local. Il suggère qu'au-delà des facteurs interpersonnels qui assurent la fluidité des relations entre les postes et les directions régionales de l'AFD, un encadrement juridique renforcé de ces relations contribuerait à en améliorer la qualité.

Le MEAE entend rappeler que l'action des agences et des bureaux de représentation de l'AFD et de leurs personnels s'exerce sous l'autorité des chefs de mission diplomatique, dans le cadre de la mission de coordination et d'animation de ces derniers

Afin de formaliser des pratiques existantes, le MEAE souhaite que la convention prévoie l'organisation d'échanges continus, l'AFD devant participer aux comités des opérateurs organisés régulièrement par l'ambassadeur et aux réunions de coordination des services. Le MEAE souhaiterait également encadrer les missions à l'étranger des agents du siège de l'AFD, y compris celles de la direction générale. L'ensemble des missions des agents du siège de l'AFD ferait l'objet d'un compte rendu transmis à la mission diplomatique. S'agissant des interactions de haut niveau, le MEAE souhaiterait que toute entrevue entre l'AFD et les autorités politiques des pays de résidence soit soumise à l'appréciation du chef de mission diplomatique et que les positions tenues par l'AFD à cette occasion recueillent préalablement l'assentiment du chef de mission diplomatique. Inversement, la mission diplomatique informerait l'AFD de l'ensemble de ses interactions avec le pays bénéficiaire, lorsqu'elles ont trait à la coopération et à l'aide publique au développement.

Le MEAE souhaiterait qu'à la fin de chaque année, l'AFD établisse un plan d'affaires pour l'année suivante, soumis à l'approbation du chef de mission diplomatique avant sa communication au siège. L'AFD serait consultée lors de l'élaboration du volet « coopération » du plan d'action de la mission diplomatique et, en contrepartie, la mission diplomatique serait étroitement associée à l'instruction des projets, afin qu'elle soit en mesure de se prononcer sur leur opportunité, dès la phase d'identification, ainsi que sur leur contenu avant l'octroi.

La déclinaison du pilotage stratégique de l'AFD dans les missions diplomatiques est actuellement très dépendante de la qualité des relations personnelles que les acteurs locaux de la politique de développement ont pu établir. L'ambition du MEAE, telle qu'elle apparaît dans les dispositions qu'il souhaite introduire dans la convention-cadre État / AFD, est de détailler les règles applicables aux relations entre les missions diplomatiques et les agences régionales et les bureaux de l'AFD. Le MEAE insiste notamment sur l'encadrement des démarches des représentants de l'Agence dans le pays concerné et sur la qualité des informations qui devraient être transmises à l'ambassadeur. Il serait donc souhaitable que la future convention permette d'améliorer la déclinaison opérationnelle des actions de coopération et de développement en réaffirmant l'autorité des chefs de mission diplomatique, en formalisant les échanges d'information et en rappelant la nécessité d'associer les postes à l'élaboration et au suivi des projets, sans pour autant remettre en cause la capacité d'action de l'AFD ni mettre en place des procédures trop formalisées, ce qui peut paraître le cas à la lecture du projet proposé par le ministère.



## **II - Expertise France : une tutelle peu affirmée et des perspectives incertaines**

Établissement public à caractère industriel et commercial, Expertise France a été créé par la loi du 7 juillet 2014 d'orientation et de programmation relative à la politique de développement et de solidarité internationale. Sa mission est de contribuer au développement de l'expertise technique internationale et à la maîtrise d'œuvre de projets de coopération sur financements bilatéraux et multilatéraux. Son action s'inscrit dans le cadre de la politique extérieure de coopération au développement, d'influence et de diplomatie économique de la France. Lors de sa réunion du 30 novembre 2016, le CICID avait fixé comme objectif de renforcer la contribution de l'expertise technique internationale française au développement durable. Il avait décidé la poursuite du transfert en cours des experts techniques internationaux du MEAE à l'opérateur, afin de renforcer la cohérence et l'efficacité du réseau français d'expertise internationale. Le rapprochement stratégique et opérationnel de l'AFD et de la CDC, amorcé antérieurement, devait être mis en œuvre et renforcé.

Placé sous la tutelle du ministre chargé des affaires étrangères et de celui chargé de l'économie, cet établissement, qui est issu de regroupement de six opérateurs<sup>46</sup>, a vocation à rassembler l'ensemble des opérateurs spécialisés de coopération technique<sup>47</sup>. Cependant, des organismes de coopération distincts subsistent dans la sphère de la sécurité, ainsi que dans celles de l'agriculture, de l'éducation et des médias. Alors que la loi de 2014 prévoyait une unification du dispositif à l'horizon de 2016, le CICID, lors de sa réunion du 8 février 2018, a retenu une solution différente de celle de l'intégration des opérateurs ministériels restés extérieurs à Expertise France, en ne souhaitant que la signature de conventions.

La gouvernance complexe de cet opérateur a tendu à réduire la capacité des tutelles, et tout particulièrement du MEAE, à orienter et à contrôler l'action de l'agence. Les perspectives d'intégration d'Expertise France au sein d'un groupe élargi sont de nature à modifier la situation, sans nécessairement résoudre toutes les questions de pilotage stratégique.

### **A - Une gouvernance complexe et partagée**

La réforme du dispositif de coopération technique de la France a été portée par le MEAE afin d'en permettre la rationalisation, de mettre fin à l'émiettement entre de nombreux organismes, de renforcer la cohérence, la lisibilité et la visibilité de l'action de la France dans ce domaine, de concentrer les moyens afin de peser davantage au niveau européen et de gagner en agilité et en réactivité pour répondre aux appels d'offres internationaux. La réunion partielle des organismes ministériels de coopération s'est accompagnée de résistances dont témoigne la gouvernance complexe de cet opérateur, telle que prévue par les textes constitutifs. Ces difficultés ont d'ailleurs été soulignées dans un audit réalisé en octobre 2017 par les inspections générales des finances, des affaires sociales et de l'administration.

---

<sup>46</sup> Les GIP « Assistance au développement des échanges en technologies économiques et financières » (ADETEF / Finances), « Ensemble pour une solidarité thérapeutique hospitalière en réseau » (ESTHER / Santé), « International » (INTER / Travail, emploi, formation professionnelle), « Santé protection sociale internationale » (SPSI / Santé, Affaires sociales), et l'association « Agence pour le développement et la coordination des relations internationales » (ADECRI / Sécurité sociale).

<sup>47</sup> La loi du 7 juillet 2014 prévoyait une échéance au 1<sup>er</sup> janvier 2016.

La création d'Expertise France s'inscrit dans une perspective de rassemblement d'organismes ministériels distincts afin d'assurer la cohérence des interventions au titre de l'expertise technique internationale. Les textes prévoient que l'opérateur établit des conventions-cadres avec les ministères et les organismes concernés par la mise à disposition ou le détachement d'experts publics. L'établissement est structuré en six départements thématiques. La loi prévoit que les responsables de chacun de ses départements sont nommés par le directeur général d'Expertise France, sur proposition des ministères concernés. Cette disposition introduit un droit de regard de ces derniers sur l'organisation et le management de l'opérateur, qui est peu compatible, d'une part avec l'autonomie de gestion d'un établissement public mais aussi, d'autre part, avec l'exercice de la tutelle par le MEAE et le MEF.

Outre sa présidente, le conseil d'administration d'Expertise France comprend 18 membres, qui représentent le Parlement (deux députés et deux sénateurs), l'État (7 représentants des ministres de l'Europe et des affaires étrangères, de l'économie, et des finances, de l'action et des comptes publics, de la transition écologique et solidaire, des solidarités et de la santé, du travail), les collectivités territoriales et les organismes de sécurité sociale. Trois personnalités qualifiées et deux représentants du personnel de l'établissement sont également membres à part entière du conseil. Le MEAE dispose de deux représentants et d'un des deux postes de commissaire du Gouvernement.

Cependant, le décret prévoit également qu'un représentant de chacun des ministres de l'intérieur, de la justice et des ministres chargés de l'agriculture, de l'éducation nationale et de la recherche, de la fonction publique, ainsi qu'un représentant de l'AFD puissent assister au conseil d'administration en qualité d'« observateurs ». Ces derniers sont nommés par arrêté du ministre qu'ils représentent. Ces dispositions, qui s'inscrivent, certes, dans la perspective du rassemblement de l'ensemble de l'expertise technique au sein de l'agence, contribuent à rendre pléthorique la composition du conseil d'administration et à limiter la capacité d'orientation stratégique de celui-ci<sup>48</sup>.

Le cadrage de la coopération internationale dans le domaine de l'expertise technique a longtemps été complexe. Ainsi que le relevait la mission d'inspection précitée, « *la comitologie mise en place pour l'élaboration des orientations stratégiques n'a cessé de s'étoffer et a paradoxalement crû au moment où était créée Expertise France* ». Le CICID constituait l'organe d'impulsion et de décision politique sur le plan interministériel pour définir les formes et les priorités de la coopération technique internationale, mais un comité d'orientation relatif au développement de l'expertise technique publique et privée (CODOR), composé de 37 membres, dont 18 représentants de l'État, avait été créé par la loi du 7 juillet 2014.

Ce comité était organisé en sous-comités sectoriels constitués en miroir des six départements thématiques de l'agence. Ceux-ci participaient à la définition de la stratégie pluriannuelle et de la programmation annuelle de chaque département thématique de l'agence, en liaison avec les ministères intéressés. Cette comitologie a cependant été allégée par la suppression du CODOR et de ses sous-comités par la loi du 3 août 2018 visant à garantir la présence des parlementaires dans certains organismes extérieurs au Parlement et à simplifier les modalités de leur nomination.

Ces dispositions ne sont pas sans conséquence sur le contenu du contrat d'objectifs et de moyens prévu par l'article 3 du décret instituant Expertise France. L'article 16 du même décret

---

<sup>48</sup> Un arbitrage du cabinet du Premier ministre en date du 18 juin 2019 prévoit d'ailleurs la suppression de ces observateurs au sein du conseil d'administration de la future filiale de l'AFD.

prévoit que l'agence peut conclure avec chaque ministère intéressé une convention pluriannuelle portant sur la mise en œuvre des orientations générales figurant dans le contrat triennal d'objectifs et de moyens et sur les moyens nécessaires. Cette convention pluriannuelle comprend les orientations de l'établissement dans le domaine considéré, les conditions de mise à disposition d'experts publics et, le cas échéant, les moyens humains et budgétaires affectés à l'agence, notamment par les ministères, pour la mise en œuvre d'actions bilatérales d'expertise technique.

L'agence adresse annuellement à chaque ministère avec lequel elle a contracté une convention un bilan de son exécution. L'agence considère que le maintien de liens étroits avec les ministères donneurs d'ordre et pourvoyeurs d'expertise est l'une de ses raisons d'être. Ces dispositions organisent néanmoins une fragmentation de la définition des orientations du COM et du suivi de sa réalisation au niveau de chaque ministère, affaiblissant d'autant l'exercice de la tutelle par le MEAE et le MEF.

Le premier COM conclu avec l'État poursuit essentiellement un objectif de consolidation de l'établissement nouvellement créé. Cinq orientations générales ont une vocation interne. Par ailleurs, le document définit une trajectoire financière visant l'équilibre à l'horizon 2020. Dans cette perspective, les financements multilatéraux doivent doubler et la commande publique doit progresser, notamment grâce à des financements de l'AFD (25 M€ par an à compter de 2017). Des efforts de productivité doivent être réalisés, les marges opérationnelles accrues et les charges de structure optimisées.

Les orientations stratégiques apparaissent très générales. Expertise France est appelé ainsi à œuvrer au renforcement de la gouvernance des États partenaires (appui à la gouvernance démocratique, soutien à la politique migratoire, soutien à la gouvernance démocratique et financière). Ses interventions doivent contribuer à la stabilisation des pays fragiles, à la lutte contre les dérèglements climatiques et au renforcement des systèmes de santé. De nouvelles thématiques doivent être développées (l'éducation de base, le développement agricole, les politiques culturelles). Ces objectifs généraux ne sont pas assortis d'indicateurs. S'agissant des domaines et des géographies prioritaires, seuls deux indicateurs ont été retenus. En premier lieu, Expertise France devra réaliser l'essentiel (plus de 50 %) de son chiffre d'affaires en Afrique subsaharienne et maintenir une activité substantielle dans le voisinage européen (plus de 20 % de son chiffre d'affaires).

Par ailleurs, Expertise France est incitée à développer les partenariats avec les acteurs français de la coopération technique, ainsi qu'avec le secteur privé, et à consolider ses liens avec les principaux bailleurs de fonds. L'agence devra assurer la promotion de l'expertise publique française et assurer la gestion et l'animation des experts techniques internationaux. Elle devra également participer au rapprochement avec les autres opérateurs publics, dans le cadre d'une coordination stratégique et opérationnelle et par la construction de rapprochements logistiques.

## **B - Une tutelle difficile à exercer**

Dans le contexte qui vient d'être rappelé, l'exercice de la tutelle par le MEAE s'avère compliqué. Le COM ne constitue pas un instrument qui permettrait au ministère d'orienter et de contrôler l'action de l'opérateur. En réalité le premier COM visait essentiellement à permettre à l'agence de parachever la fusion, de consolider son positionnement dans le paysage de l'expertise technique et de s'inscrire dans une trajectoire visant un équilibre financier en 2020. Il ne permettait pas d'anticiper l'achèvement du processus d'intégration des diverses composantes ministérielles de la coopération technique, ni d'en orienter l'action.

En dépit de la mise en place des instruments classiques de pilotage des opérateurs (contrats d'objectifs, lettres de mission, lettres d'objectifs), l'exercice de la tutelle se heurte à des obstacles qui résultent de l'inachèvement de la rationalisation du dispositif français d'expertise technique internationale, du modèle économique qui a été retenu pour l'opérateur et des perspectives d'intégration au sein du groupe AFD.

La création d'Expertise France visait à mettre fin à l'émission d'un dispositif hétérogène, dans lequel les ministères disposaient de leurs propres opérateurs, de taille très variable et de statuts divers. De l'autofinancement au fonctionnement quasi-exclusif sur subventions publiques, les modèles économiques divergeaient également. Ces divers opérateurs ne disposaient pas de la masse critique nécessaire pour remporter les appels d'offres multilatéraux et répondre aux demandes exigeantes des pays émergents, alors que les restrictions budgétaires risquaient d'affaiblir les différentes structures publiques existantes. Sous cet angle, l'objectif a en partie été atteint, Expertise France étant devenu l'opérateur français de référence auprès de l'Union européenne. Sa montée en puissance dans les secteurs de la gestion déléguée et des jumelages doit être soulignée. Par ailleurs, l'opérateur a développé de nouveaux savoir-faire dans le domaine des projets transversaux complexes et des offres intégrées. Les Nations-Unies ont reconnu sa capacité à mobiliser des expertises sur les terrains en crise.

Cependant, la consolidation de son organisation ne s'est pas faite aisément. La gouvernance de l'opérateur a laissé une place importante aux ministères dont dépendaient les opérateurs intégrés à Expertise France pour fixer les orientations des différents départements thématiques, affaiblissant d'autant la tutelle. Par ailleurs, les enjeux de gestion interne ont focalisé l'attention des tutelles, au détriment de la réflexion stratégique sur la contribution de l'expertise technique française à la politique de développement et à la diplomatie d'influence de la France. La conduite, de front, de la croissance de l'activité et d'importants chantiers internes liés à la fusion s'est avérée difficile.

Les tutelles ont ainsi porté une attention particulière à l'évolution du chiffre d'affaires au regard de la trajectoire fixée par le COM, à la dégradation du climat social dans un contexte d'harmonisation difficile des salaires et de recherche d'une maîtrise des coûts de structure, et au retard dans la création d'un système d'information approprié. Elles ont dû également prendre en compte la défiance qui s'était installée entre Expertise France et certaines administrations.

Pour approfondir sa réflexion sur la poursuite de la réforme de l'assistance technique et sur le rassemblement des opérateurs spécialisés, le MEAE restait, en 2017, dans l'attente d'un document d'orientation que le CICID, lors de sa réunion de novembre 2016, avait demandé au délégué interministériel à la coopération technique internationale (DICTI), alors président du conseil d'administration d'Expertise France<sup>49</sup>. Celui-ci envisageait la construction, pour la mi-2018, d'une marque « Groupe Expertise France », comme premier pas vers une démarche formelle de groupe, l'adhésion se faisant ensuite par voie de conventions. La formule partenariale et conventionnelle était suggérée, excluant toute structure juridique intermédiaire.

Cette démarche conventionnelle fut validée par le CICID en février 2018, pour la poursuite de la rationalisation de l'expertise technique internationale. Des conventions avec les ministères disposant d'opérateurs non intégrés à Expertise France doivent encore être signées,

---

<sup>49</sup> La mention de la qualité de DICTI pour le président du conseil d'administration d'Expertise France a été supprimée par l'article 74 de la loi n° 2018-699 du 3 août 2018 visant à garantir la présence des parlementaires dans certains organismes extérieurs au Parlement et à simplifier les modalités de leur nomination. La fonction a ainsi été supprimée.

en vue de permettre à ce dernier une mobilisation directe de l'expertise publique *via* les ministères concernés, dans le cadre d'actions agréées à l'avance avec eux. La mise en œuvre de ces conventions donnera lieu à une évaluation annuelle conjointe par les ministères et Expertise France. La démarche confère à Expertise France un rôle d'ensemblier pour les projets multisectoriels. Pour les projets correspondant à une thématique unique, les conventions devront organiser une répartition des rôles entre Expertise France et les opérateurs des ministères concernés.

Constituant un recul par rapport à la perspective d'intégration, à terme, de l'ensemble des opérateurs ministériels d'expertise technique internationale, pourtant inscrite dans la loi du 7 juillet 2014, le choix opéré par le CICID témoigne du maintien d'une forte implication des ministères dans la définition des actions de coopération technique internationale. Toutefois, le comité interministériel pour la transformation publique a récemment décidé d'intégrer fin 2020 l'opérateur de coopération internationale du ministère de la justice à Expertise France.

Par ailleurs, les opérateurs du ministère de l'agriculture (France Vétérinaire International et l'agence pour le développement de la coopération internationale dans les domaines de l'agriculture, de l'alimentation et des espaces ruraux) ont été rattachés à d'autres structures et n'existeront plus sous leur forme actuelle. Enfin, les compétences respectives d'Expertise France et de CIVI.POL ont été clarifiées dans la convention conclue avec le ministère de l'intérieur, ce qui a permis un accroissement notable de la coopération entre les deux agences. Expertise France estime que ces évolutions permettent de conclure la « seconde vague » d'intégration des opérateurs et le conforte dans son rôle d'agence interministérielle au service de la coopération technique internationale, au sein d'un paysage institutionnel clarifié.

La création d'Expertise France a réduit, sans la supprimer, la dispersion des opérateurs de la coopération technique sans s'être immédiatement traduite par une amélioration de l'information des missions diplomatiques par les équipes de l'opérateur ou mandatées par lui sur le terrain. Les postes sont inégalement informés des projets, de l'arrivée des équipes et de la mise en œuvre des actions. Une convention signée le 27 juillet 2016, fixant le cadre général du partenariat entre le ministère et son opérateur, prévoyait pourtant une analyse croisée des thématiques d'intervention et des besoins des pays dans lesquels l'offre française pourrait être mobilisée.

Cette convention prévoyait également des échanges réguliers entre les postes du réseau diplomatique, consulaire et culturel et Expertise France sur les stratégies d'intervention et de développement par pays. Expertise France doit informer les postes de l'avancement des projets. La mission d'inspection d'octobre 2017 précitée relevait cependant que les ambassades n'étaient pas systématiquement informées des missions des agents d'Expertise France sur place ni de l'exécution des projets. Elle signalait également quelques tensions, en raison de la composition et de l'inexpérience de certaines équipes. Elle recommandait de donner systématiquement instruction aux équipes de prendre l'attache des postes diplomatiques.

À l'occasion de missions récentes, effectuées dans le cadre d'un contrôle effectué sur les opérations en matière de coopération de sécurité et de défense, la Cour a pu observer que ces constats restaient d'actualité.

Expertise France indique que la situation se serait améliorée depuis plusieurs mois. L'opérateur souligne que la décision prise de confier par anticipation aux directeurs d'agence de l'AFD un rôle de représentation d'Expertise France sur le terrain depuis le 1<sup>er</sup> septembre

2019, auprès notamment des postes diplomatiques, devrait contribuer à améliorer sensiblement le niveau de coordination.

La mission d'inspection précitée soulignait la nécessité de sécuriser juridiquement les activités conduites par Expertise France, au moyen d'accords d'établissement. Ce chantier, qui constitue une priorité pour l'opérateur, se poursuit depuis 2018, en lien étroit avec le MEAE, comme en témoigne la conclusion d'accords d'établissements en Tunisie, au Tchad ou aux Comores. Cette normalisation juridique est désormais conduite conjointement avec l'AFD, dans la perspective de son intégration au groupe.

La capacité du MEAE à orienter l'action de l'opérateur trouve par ailleurs des limites dans le modèle économique de celui-ci. La création d'Expertise France visait à accroître la part de la France sur le marché de l'expertise internationale, dans un contexte de contrainte budgétaire. Au-delà d'une période transitoire, au cours de laquelle l'opérateur devait recevoir une subvention de transformation de 9 M€ sur la période 2015-2019, Expertise France devait atteindre l'équilibre financier en 2020 et s'autofinancer. Outre la commande publique qui continuerait à être perçue (à l'exclusion de toute subvention de fonctionnement), l'équilibre devait provenir de la croissance du chiffre d'affaires auprès des organisations internationales. Cette croissance devait s'accompagner de la réduction des coûts, afin d'accroître la marge opérationnelle et d'assurer la rentabilité de l'activité.

La multiplication des actions financées sur fonds multilatéraux est susceptible d'éloigner l'action de l'opérateur des attentes des administrations concernées et, tout particulièrement, des tutelles. Certes, ces démarches contribuent au développement de l'influence française ; elles sont d'ailleurs encouragées par l'État. Il n'en demeure pas moins que le MEAE est placé dans la situation paradoxale d'exercer la tutelle sur un opérateur qui doit continuer de répondre aux préoccupations des ministères actifs dans la coopération technique et de se plier aux priorités d'intervention des bailleurs multilatéraux. Ces priorités ne sont pas nécessairement incompatibles avec celles de la diplomatie française. La course au financement dans laquelle l'opérateur se trouve engagé crée, cependant, un risque de perte de cohérence de son action et de choix potentiellement contraires aux priorités de la France.

La recherche d'une maximisation du taux de marge opérationnelle est susceptible d'orienter l'action d'expertise France vers des domaines plus rentables que ceux résultant des priorités françaises. Expertise France fait néanmoins valoir que, quelle que soit la source de financement des projets menés par l'agence, Expertise France intervient systématiquement dans un cadre strictement défini par l'État, à travers notamment son contrat d'objectifs et de moyens, et répondant à ses priorités stratégiques, géographiques et sectorielles, en cohérence avec le mandat qui lui est donné. De fait, les actions financées sur fonds multilatéraux, au premier rang desquels ceux de l'Union européenne, permettent de créer un effet levier de 24 € de chiffre d'affaires pour 1 € investi par l'État, participant ainsi au mandat d'influence de l'agence, tout en restant dans le cadre arrêté par le CICID. L'opérateur a indiqué à la Cour que les questions posées sur le modèle économique et les marges insuffisantes, tant sur la commande publique que sur les projets internationaux, sont en cours de résolution dans le cadre de la négociation du nouveau contrat d'objectifs et de moyens 2020-2022 qui sera conclu avec l'État.

Le risque de divergence de priorités a notamment été mis en évidence à l'occasion du transfert de la gestion des experts techniques internationaux à Expertise France. Ainsi que le notait la DGM dans une note du 12 juillet 2018, le dispositif des experts techniques internationaux sous contrat avec l'opérateur a vocation à s'inscrire en cohérence avec le périmètre thématique et géographique de l'opérateur. Dès lors, le ministère envisageait de

reconstituer un outil d'expertise technique en son sein pour pouvoir agir dans les domaines d'influence ne relevant pas de ce périmètre.

## C - Une intégration non sans risques au sein du groupe AFD

La création d'Expertise France a répondu à un objectif de rationalisation de l'offre française d'expertise technique internationale. Aux termes de l'article 12 de la loi du 27 juillet 2010, tels que résultant des dispositions de la loi du 7 juillet 2014, l'agence inscrit son action dans le cadre de la politique extérieure de coopération au développement, d'influence et de diplomatie économique de la France.

Dans cette perspective, l'opérateur doit notamment mobiliser l'expertise française et participer à des missions d'intérêt public au service de la politique de coopération au développement et de rayonnement économique de la France. Il est appelé à apporter son concours à tout maître d'ouvrage, français ou étranger, désireux de conduire un projet international reposant en tout ou partie sur un apport d'expertise technique, à conduire ou coordonner des actions de formation d'experts techniques internationaux, et à agir avec les opérateurs publics européens.

Ainsi définies, les missions d'Expertise France s'inscrivent dans un champ thématique et sectoriel très large. Elles incluent, sans s'y limiter, le domaine de la coopération au développement. Le renforcement de la contribution de l'expertise technique internationale française au développement durable constituait une des priorités définies par le CICID en novembre 2016. À ce titre, le partenariat entre l'AFD et Expertise France devait être renforcé. Il était demandé aux deux établissements de préparer un document stratégique conjoint sur le recours à l'expertise technique pour atteindre les objectifs de développement durable et les objectifs de l'Accord de Paris. Afin de contribuer à l'équilibre financier d'Expertise France, un montant annuel de 25 M€ de commande publique lui serait adressé par l'AFD. Ces éléments furent repris par le COM 2016-2018.

Le rapprochement alors envisagé était d'ordre opérationnel et financier. Il s'est ensuite orienté vers une intégration d'Expertise France au sein de l'AFD, sur une initiative de cette dernière. Une note de la DGM du 25 septembre 2017 relève ainsi qu'à la suite des décisions du CICID, « *l'AFD a développé une approche offensive visant à proposer à terme une intégration d'Expertise France au groupe AFD (10 propositions sur le développement, adressées au Président de la République en juin 2017)* ». Cette offensive fut couronnée de succès et le CICID décida cette intégration lors de sa réunion du 8 février 2018. Les deux directeurs généraux furent invités à bâtir un projet commun en lien avec leurs tutelles. Le COM 2016-2018 d'Expertise France fut prolongé d'un an afin de faire coïncider son renouvellement avec celui de l'AFD.

Dans la perspective de cette intégration, la présidente du conseil d'administration de l'AFD fut également nommée en septembre 2018 présidente du conseil d'administration d'Expertise France. En novembre 2018, un nouveau directeur général, précédemment directeur général délégué de l'AFD, fut nommé à la direction d'Expertise France.

Le MEAE s'est rallié à cette orientation, l'intégration permettant à la France de disposer d'une offre complète et multisectorielle en appui à sa politique de développement. Il fait toutefois valoir qu'un certain nombre de « lignes rouges » ont été fixées lors de la réunion du CICID : les missions de service public d'Expertise France devront être préservées, de même que ses modalités d'intervention sectorielle et géographique, ses capacités de mobilisation de

financement auprès des bailleurs internationaux, et sa relation privilégiée avec les administrations mobilisatrices d'expertise publique. L'État devra conserver un rôle fort dans la gouvernance d'Expertise France.

Le MEAE privilégiait une approche allant du bas vers le haut, reposant dans un premier temps sur l'intensification des échanges opérationnels entre les deux agences puis, dans un second temps, sur la construction d'un projet institutionnel devant faire l'objet d'une validation politique. Le ministère intervenait pour que les modalités juridiques du rapprochement soient expertisées sur la base d'un menu d'options. Il souhaitait que le conseil d'administration soit régulièrement tenu informé de l'avancée des travaux liés au rapprochement.

Les lignes rouges mentionnées par le MEAE tiennent au fait que les deux agences ne font pas le même métier, que le champ sectoriel et géographique d'Expertise France ne se limite pas à celui du développement, que l'organisation de la coopération technique repose encore sur la mobilisation de compétences des administrations.

Sur le plan institutionnel, les pouvoirs publics ont décidé de transformer Expertise France en une société par actions simplifiée, filiale de l'AFD. Afin de répondre aux souhaits du MEAE, les principes de gouvernance retenus assurent la parité au conseil d'administration de la filiale des représentants de l'État et de l'AFD, la nomination de la présidence du conseil d'administration par l'État, la nomination de la direction générale d'Expertise France par le conseil d'administration, sur proposition du directeur général de l'AFD, avec un droit de veto des tutelles, l'adoption des statuts d'Expertise France par l'assemblée générale et le conseil d'administration de l'opérateur, l'absence de statut d'observateur au conseil d'administration et l'impossibilité pour les membres de ce conseil de désigner un suppléant.

Au total, le conseil d'administration d'Expertise France comprendra 14 membres et un président, dont quatre représentants de l'État (deux MEAE et deux MEF), quatre représentants de l'AFD, deux représentants du personnel, un député et un sénateur, deux personnalités qualifiées nommées respectivement par le MEAE et le MEF. Deux commissaires du Gouvernement, l'un nommé par le MEAE et l'autre par le MEF, dotés chacun d'un droit de veto sur toutes les décisions prises au conseil d'administration, y siégeront également.

Ces dispositions sont trop récentes pour qu'il soit possible de se prononcer sur leur adéquation aux attentes du MEAE. Il convient, en tout état de cause, de continuer à veiller à ce que la mise en place de la nouvelle gouvernance préserve la capacité des tutelles à orienter l'action de l'opérateur, notamment s'agissant de la mise en œuvre de ses missions de service public et de ses modalités d'interventions sectorielles et géographiques.

### **III - Le CIRAD et l'IRD : des établissements de recherche à mieux intégrer dans la vision géostratégique du MEAE**

La mission *Recherche et enseignement supérieur* (MIREs) concentre la quasi-totalité des dépenses de recherche civile de l'État et l'essentiel de ses dépenses d'enseignement supérieur, à hauteur de 28 Md€ (PLF 2019) en AE et en CP. Composée de neuf programmes, elle présente une forte dimension interministérielle, en réunissant autour du ministère de l'enseignement supérieur, de la recherche et de l'innovation (MESRI) cinq autres ministères : le ministère de la transition écologique et solidaire, le ministère de l'économie et des finances, le ministère des armées, le ministère de la culture et le ministère de l'agriculture et de l'alimentation. En outre,



par l'intermédiaire des cotutelles d'organismes de recherche, elle associe également les ministères chargés de la santé, du travail et des affaires étrangères.

Avec plus de 6 Md€ en PLF 2019, le programme 172 concentre les moyens alloués au pilotage du système français de recherche et d'innovation, en visant deux objectifs : maintenir l'excellence scientifique de la recherche française, dans un contexte international de plus en plus concurrentiel ; accroître la valorisation et le transfert des résultats de la recherche des laboratoires publics vers les acteurs économiques et favoriser l'innovation au sein des entreprises. Le premier de ces objectifs concourt directement au rayonnement de l'action extérieure française. Les opérateurs œuvrant dans le domaine de l'enseignement supérieur et de la recherche sont essentiellement des établissements publics à caractère scientifique, culturel et professionnel d'enseignement supérieur (67 universités, 34 écoles publiques d'ingénieur, écoles normales supérieures, grands établissements) et des établissements publics à caractère scientifique et technologique, qui se consacrent exclusivement à la recherche tel que le centre national de la recherche scientifique CNRS<sup>50</sup>.

Deux opérateurs particuliers se trouvent placés sous la cotutelle du MESRI et du MEAE. L'Institut de recherche pour le développement (IRD) mène des recherches scientifiques qui ont pour objectif de contribuer au développement économique, social et culturel des pays du Sud. Il a développé un réseau de partenaires dans les pays du Sud, en France et en outre-mer tropical français, en participant à des projets mixtes associant des chercheurs de l'Institut, des équipes locales, des institutions de recherche internationales et des établissements d'enseignement supérieur. Établissement public à caractère scientifique et technologique (EPST), il compte 2 050 ETP agents, dont 852 chercheurs, 66 unités de recherche, des représentants dans une quarantaine de pays et un budget de 240 M€ en 2019.

Le Centre de coopération internationale en recherche agronomique pour le développement (CIRAD), de son côté, est un EPIC qui compte 1 609 agents (hors allocataires de recherche et volontaire), dont 800 chercheurs, 33 unités de recherche, 13 directions régionales dans le monde et un budget de 198,5 M€ en 2019. Il a pour mission de contribuer au développement rural des régions tropicales par des recherches et des réalisations expérimentales dans les secteurs agricoles, forestiers et agroalimentaires. Très présent en Afrique et en Amérique latine, il est au cœur des défis portant sur la protection de l'environnement ou la sécurité alimentaire. Il participe à la formation à la recherche de Français et d'étrangers et assure la diffusion de l'information scientifique et technique au profit du développement, associant de nombreux partenaires, par exemple à travers les 23 dispositifs de recherche et d'enseignement en partenariat initiés par le CIRAD.

Les deux établissements participent pleinement à la communauté française de la recherche, y compris par leurs coopérations avec d'autres instituts et groupements de recherche, tel que l'Institut national de recherche agronomique (INRA) pour le CIRAD (tous deux disposent d'une direction des relations internationales commune). En ce qui concerne l'IRD, la totalité de ses laboratoires sont en cotutelle avec des universités métropolitaines ou ultramarines, et participent activement aux politiques des sites académiques où elles sont implantées, et près de la moitié le sont également avec le CNRS.

---

<sup>50</sup> Des établissements particuliers ont des liens organiques avec le réseau des affaires étrangères et contribuent directement à son action – il s'agit notamment des instituts français de recherche à l'étranger (IFRE), dont la spécificité conduit à leur consacrer une annexe à part entière (annexe n° 11).

La tutelle formelle du CIRAD et de l'IRD, y compris la définition de leurs contrats d'objectifs (déclinant des ambitions très globales, des objectifs de nature plus stratégique et des objectifs et indicateurs opérationnels), est assurée à titre principal par le MESRI. La lettre de mission de chacun des deux directeurs généraux est co-signée par les deux ministères de tutelle. La mutualisation de l'action extérieure des deux opérateurs s'est accélérée ces dernières années avec des représentants uniques dans plusieurs pays, des locaux communs dans la totalité des pays d'intervention partagés et une coordination étroite de leurs dispositifs d'appui aux établissements supérieurs de recherche (ESR) des pays partenaires.

Le président-directeur général du CIRAD reçoit chaque année une lettre d'objectifs qui lui est adressée par le directeur général de la recherche et de l'innovation (DGRI) du MESRI. Sur cette base, les résultats obtenus font l'objet d'un rapport annuel de la part du président-directeur général, qui sert de base à l'entretien d'évaluation avec le DGRI permettant de fixer le montant de sa prime de résultat. En ce qui concerne l'IRD, une lettre d'objectifs est proposée chaque année par le président-directeur général aux tutelles qui, le cas échéant, la modifient. Comme dans le cas du CIRAD, la réalisation des objectifs fait l'objet d'une évaluation annuelle de l'action du dirigeant, qui conditionne l'allocation de ses primes de performance.

Au sein du MEAE, le suivi des deux opérateurs est partagé entre la sous-direction de l'enseignement supérieur et de la recherche (DCERR/ESR) pour l'IRD et la sous-direction du développement humain (DDD/HUMA) pour le CIRAD. Dans le contexte d'un rapprochement accru de leurs réseaux et de leurs moyens, un suivi commun devrait être envisagé.

En 2018, une réflexion était en effet lancée à la demande du Premier ministre, dans le cadre d'« Action publique 2022 », sur les éléments de mutualisation et de convergence de ces opérateurs, l'optimisation de leurs moyens et la cohérence de leurs implantations. Une mission conduite par quatre corps d'inspection générale débouchait au printemps 2019, par lettres du 13 mars et du 1<sup>er</sup> avril 2019, sur de nouvelles feuilles de route visant à poursuivre l'effort de rapprochement, au moyen de représentations communes par exemple, sans toutefois envisager de fusion compte tenu de la différence des champs scientifiques. Par ailleurs, un effort sur la masse salariale à l'étranger était demandé, passant notamment par la révision des conditions d'indemnités de l'expatriation et la mise en place de missions de longue durée et représentant une économie de 8 M€ entre 2017 et 2022 pour l'IRD et de 2 M€ sur la même période pour le CIRAD.

La coordination entre les tutelles et les autres ministères concernés par l'action du CIRAD, notamment l'agriculture, apparaît nécessaire pour la fixation d'objectifs précis et quantifiables. À cet égard, une rationalisation de l'action des outils de recherche agronomique et d'aide au développement, notamment dans les départements d'outre-mer, y compris dans les rapports de l'établissement avec l'INRA, l'IRD et le CNRS est indispensable de même qu'une clarification de son positionnement et de ses missions prioritaires, dans un contexte financier dégradé. Le nouveau contrat d'objectifs et de performance, adopté en décembre 2019 par le conseil d'administration de l'établissement, fixe pour les quatre prochaines années des objectifs précis, dont certains sont quantifiés.

En matière de recherche et d'activité scientifique, les deux opérateurs sont parfaitement autonomes. Ils peuvent aussi être sollicités par d'autres opérateurs, telle l'AFD, ou par les ambassades, pour apporter leur expertise en matière de développement, afin de seconder, par exemple, l'attention portée à d'éventuelles installations au Nigeria ou en Éthiopie. De même, ils peuvent être associés aux visites présidentielles et chargés à cette occasion de porter des projets comme celui du campus franco-sénégalais de Diannadio, qui propose 17 formations à compter la rentrée 2019.

Une ambiguïté demeure quant à leur participation à l'effort de l'État pour la réduction de ses réseaux français à l'étranger. En effet, les ambassadeurs, au niveau local, souhaitent parfois faire porter une partie de la réduction de la masse salariale sur les effectifs de bureaux qui relèvent en réalité d'une autorité hiérarchique centralisée, les affectations étant liées à des arbitrages de la direction de l'opérateur. À cet égard, les tutelles ont demandé au CIRAD de moderniser son régime de mobilité géographique afin de réaliser une économie brute de 2 M€ sur le coût du régime actuel, ce montant pouvant être redéployé en vue de nouvelles actions.

La rédaction des contrats d'objectifs devrait là aussi permettre de clarifier la nature et les responsabilités de chacun dans le pilotage du réseau, tout en inscrivant clairement des priorités d'ordre géographique et géopolitique dans la stratégie d'ensemble des établissements. Ces contrats d'objectifs devraient également préciser le rôle spécifique de ces deux opérateurs vis-à-vis des organismes et universités « généralistes » conduits à intervenir dans les mêmes pays du Sud au titre de leur action internationale.

#### **IV - France Volontaires : un dispositif à revoir**

France Volontaires est une association créée fin 2009 par transformation de l'Association française des volontaires du progrès. Elle a pour objet de promouvoir et de développer les différentes formes d'engagement relevant des volontariats internationaux d'échange et de solidarité (VIES) et de contribuer à leur mise en œuvre.

France Volontaires apporte son concours aux administrations chargées des relations internationales, aux collectivités territoriales et aux associations impliquées dans des activités de coopération permettant la mise en œuvre de missions de volontariats à l'international. Plus généralement, elle peut développer des partenariats avec tout organisme français, de l'Union européenne ou relevant des institutions internationales reconnues par la France, dès lors que ceux-ci contribuent à la réalisation de sa mission. Dans le cadre des accords existants entre la France et d'autres États, l'association examine, avec les autorités des États dans lesquels sont mises en œuvre des missions de volontariats internationaux d'échange et de solidarité, les conditions de son intervention. Elle passe des conventions avec ces autorités.

L'association est composée de membres de droit, de membres fondateurs, de membres adhérents et de personnalités qualifiées. Est membre de droit tout ministère ou organisme public ayant manifesté son intérêt à l'égard des activités menées par l'Association. Les adhésions sont ratifiées par l'assemblée générale, sur proposition du comité directeur. Les représentants des membres sont nommément désignés, ainsi que leurs suppléants, par les ministères ou organismes qu'ils représentent. Les associations ayant participé à la constitution de France Volontaires en sont membres fondateurs.

Peuvent être membres adhérents des personnes morales (associations et fondations), adhérent aux objectifs et aux statuts de l'association, et répondant aux conditions d'adhésion telles que précisées dans le règlement intérieur. Il en va de même pour les collectivités territoriales et leurs organisations représentatives adhérent aux objectifs et aux statuts de l'association. Les adhésions sont ratifiées par l'assemblée générale, sur présentation du comité directeur.

Les personnalités qualifiées sont présentées par le comité directeur à l'agrément de l'assemblée générale, en raison de leur contribution à la promotion du volontariat et de la coopération internationale. Ces personnalités sont désignées pour une durée de deux ans renouvelable. Elles sont dispensées de cotisation.

Outre son siège, l'association dispose de trois bureaux régionaux en métropole, de deux antennes à la Réunion et en Nouvelle-Calédonie, ainsi que d'« espaces volontariats » dans 24 pays<sup>51</sup>.

## **A - Une forte présence de l'État au sein de la gouvernance de l'association**

La gouvernance de France Volontaires repose sur l'assemblée générale de ses membres, un comité directeur et un bureau. Sans y être majoritaire, l'État y occupe une place prépondérante.

L'assemblée générale est organisée en quatre collèges. Le collège des ministères et organismes publics dispose de 120 mandats, celui des associations et fondations de 90 mandats, celui des collectivités territoriales et de leurs organisations de 30 mandats et celui des personnalités qualifiées de 10 mandats. Pour le collège des associations et fondations, les membres fondateurs disposent par ailleurs de 60 mandats, les membres adhérents de 30 mandats.

L'association est administrée par un comité directeur composé de 31 membres et disposant d'un total de 40 voix, au sein duquel les représentants de l'État, au nombre de neuf, disposent chacun de deux voix (soit 18 sur un total de 40). Pour sa part, le ministère chargé des affaires étrangères dispose de 5 sièges (10 voix), dont l'un peut être attribué à l'Agence française de développement. Le comité directeur est compétent pour décider de toutes les opérations nécessaires à l'administration de l'association et à la réalisation de ses objectifs. Il élit parmi ses membres un bureau de huit membres au minimum, dont un président élu parmi les personnalités qualifiées désignées par le ministre chargé des affaires étrangères, un vice-président élu parmi les membres de droit représentant l'État, un vice-président élu parmi les associations ou fondations, un trésorier élu parmi les associations et fondations, un secrétaire élu parmi les collectivités territoriales.

Le délégué général est nommé par le comité directeur, sur proposition du président, pour une période de quatre ans. Son mandat est renouvelable par période de deux ans. Il dirige les services de l'association et assure, par délégation du comité directeur, la responsabilité d'employeur. Sous le contrôle du bureau, il met en œuvre les orientations définies par le comité directeur et fait exécuter les décisions prises par cette instance ou par le bureau lui-même.

Le poids de l'État au sein des organes de gouvernance se trouve renforcé par l'importance des ressources publiques. Le budget de France Volontaires (15,4 M€ en 2019) repose en effet principalement sur un financement du MEAE, qui a représenté 63 % de ses ressources en 2019 et 74 % en 2018.

Financé majoritairement par le MEAE, dont les subventions représentent près des deux-tiers des ressources de l'association, France Volontaires dispose d'un modèle économique fragile. Souhaitant diversifier ses ressources en recherchant des partenariats et en répondant à des appels à projets auprès de bailleurs tels que l'AFD ou l'Union européenne, elle a présenté,

---

<sup>51</sup> Dans la plupart des cas, ces espaces sont loués dans la capitale. Dans quelques pays, peu nombreux, l'association sous-loue un espace à l'Institut français ou à l'Alliance française.

dans le cadre du budget initial 2019, une démarche volontariste de recherche de ressources propres. Cependant, l'aléa pesant sur l'obtention de ces fonds, à la hauteur espérée, serait de nature à mettre en cause la viabilité de son modèle économique. En l'état, sa situation reste dépendante du soutien financier du ministère, ce qui obère son autonomie de gestion.

Le statut associatif de cet opérateur, qui ne paraît pas approprié aux missions qui lui sont confiées et à son mode de financement, devrait être réexaminé par le MEAE. Celui-ci indique qu'il a diligenté une mission d'audit de l'IGAE, qui portera notamment sur le statut de l'organisme.

## **B - Une information financière à renforcer**

L'association assure l'accompagnement et la mise en réseau des acteurs (volontaires, structures d'envoi et d'accueil) et fournit un appui à l'information et à l'orientation des personnes souhaitant effectuer un volontariat de solidarité internationale (VSI)<sup>52</sup>. Elle développe une expertise dans ce domaine, constitue un observatoire de ce volontariat, assure une mission de prospective et remplit également une fonction de promotion.

Le volontariat constitue pour la France une composante essentielle de sa politique de mise en œuvre de l'Agenda 2030, qui reconnaît formellement, depuis 2015, les organisations de volontariat comme des parties prenantes de la mise en œuvre des objectifs de développement durable (ODD). Le CICID, lors de sa réunion de février 2018, a réaffirmé que l'engagement citoyen est un levier transversal d'action de la politique de développement et de solidarité. Il prévoit qu'en matière de mobilisation citoyenne, la France augmentera son effort de développement de l'engagement citoyen, notamment au travers des dispositifs de volontariats internationaux.

France Volontaires agit dès lors comme organisme pivot de la politique de coopération bilatérale en matière de volontariat. Outre ses missions de plateforme, qui permet la mise en relation d'acteurs et la mutualisation de services, elle met en œuvre un large pan de la coopération bilatérale française en matière de volontariat et de mobilisation citoyenne.

La plateforme organise le dialogue entre les acteurs du volontariat et participe ainsi à la définition et à la mise en œuvre de politiques publiques et d'initiatives multi-acteurs sur les questions d'engagement citoyen à l'international. Les espaces volontariats sont des leviers d'action, d'appui et de mise en réseau pour l'ensemble des acteurs du volontariat dans les pays où ils sont implantés. Enfin, France Volontaires a pour mission de mobiliser des volontaires sur des projets relevant de priorités thématiques et géographiques de la politique française de développement et de solidarité internationale.

Compte tenu de la nature juridique de France Volontaires, les dirigeants de l'association ne sont pas destinataires de lettres de mission ou de lettres annuelles d'objectifs. Toutefois, le ministère oriente l'action de cet opérateur au moyen de contrats d'objectifs et de performance. Par ailleurs, les relations entre l'État et l'association sont régies par une convention-cadre. Les contrats d'objectifs et de performance (COP) définissent les attentes de l'État à l'égard de l'association, en contrepartie des ressources budgétaires versées.

---

<sup>52</sup> Cf. annexe n° 9 sur les différents types de volontariat.

Un premier contrat portant sur la période 2010-2013 avait permis la mise en place de la plateforme française des volontariats internationaux d'échange et de solidarité sur le socle de l'Association française des volontaires du progrès. Le COP 2014-2016, prorogé d'un an par avenant, était structuré autour de cinq objectifs : renforcer la production et le partage de connaissance ; contribuer à l'amélioration de la reconnaissance des engagements volontaires et solidaires à l'international ; accompagner l'évolution des modèles économiques des acteurs du volontariat ; renforcer la coopération entre acteurs pour le développement des engagements volontaires et solidaires à l'international ; améliorer l'efficacité, la redevabilité et la transparence de la plateforme.

L'évaluation finale du COP 2014-2017 par le MEAE souligne une production importante de supports sur le volontariat, susceptibles de gagner en visibilité. Le ministère relève que l'accessibilité des études pourrait être améliorée. L'impact des actions sur la reconnaissance du volontariat ne peut cependant être évalué. Le troisième objectif n'a pas été atteint, la réflexion sur l'évolution des modèles économiques des acteurs du volontariat n'ayant pu aboutir. En revanche, la plateforme de France Volontaires est pleinement reconnue par les acteurs du volontariat.

Au terme de cette évaluation, qui met en évidence les limites de l'action de son opérateur, le ministère relevait la nécessité d'impliquer davantage les membres de l'association dans la définition et la mise en œuvre de l'ensemble des actions entreprises, de renforcer la mission en faveur de la reconnaissance et de la valorisation du volontariat, de renforcer le dispositif de France Volontaires en région et à l'étranger, enfin de poursuivre les efforts d'adaptation du fonctionnement de la plateforme.

En ce qui concerne la gestion, le MEAE avait constaté que les ressources destinées à financer l'envoi de volontaires de solidarité internationale par la commande publique étaient susceptibles de financer le fonctionnement de la plateforme, dont les coûts étaient supérieurs au montant de la subvention versée par le ministère. Le ministère souhaitait donc que le prochain COP réserve la commande publique aux seuls coûts directs de la mission d'envoi<sup>53</sup>. Il souhaitait également que les objectifs de cette mission ne soient plus uniquement définis de façon quantitative, mais prennent en compte la dimension stratégique de la fonction d'envoi. Il était attendu que l'opérateur renforce ses efforts pour diversifier et accroître ses ressources propres.

N'étant pas un opérateur de l'État au sens de la loi organique relative aux lois de finances, France Volontaires n'est pas soumis aux mêmes exigences de redevabilité et de transparence que les organismes qui appartiennent à cette catégorie. Le MEAE relevait cependant, en 2017, que la redevabilité de l'opérateur à l'égard de sa tutelle était insuffisante.

Le COP 2018-2020 doit être l'occasion d'améliorer la transparence et la traçabilité de l'utilisation des crédits publics versés. Son préambule rappelle que la plateforme relève de la tutelle du MEAE, les ministères chargés de la jeunesse, des outre-mer, de l'agriculture et de l'éducation nationale participant également à la gouvernance de l'opérateur. La plateforme a pour missions d'organiser le dialogue entre les acteurs du volontariat, de faire connaître au plus grand nombre les dispositifs français européens de volontariat à l'international, de valoriser toutes les formes d'engagement citoyen à l'international, de mettre en œuvre une démarche d'expérimentation pour la mise en place de dispositifs nationaux de volontariat et des

---

<sup>53</sup> France Volontaires indique que le montage financier, les montants et le contenu de la commande publique mentionnée avaient été déterminés lors de la création de France Volontaires par l'administration, et qu'ultérieurement, le MEAE a souhaité faire évoluer ce montage.

programmes de réciprocité, de proposer une expertise et des formations au service de ses membres et de ses partenaires en France et à l'international.

Le nouveau contrat vise à pérenniser les missions de France Volontaires et à améliorer l'efficacité de son action. Il s'inscrit dans les réflexions développées par l'opérateur dans un document d'orientation stratégique pour 2018-2024. Il s'agira d'associer l'ensemble des parties prenantes de la plateforme (associations, ministères, organismes publics, collectivités territoriales) à la définition et à la mise en œuvre des actions entreprises. L'association devra développer l'engagement citoyen à l'international, tant qualitativement que quantitativement, en améliorant l'offre de formation et d'appui proposée aux membres, en renforçant en France et à travers le monde les missions d'accueil et d'information des volontaires et en développant des programmes d'expérimentation. Elle devra également renforcer les missions de plaidoyer, de valorisation et de reconnaissance des différentes formes de volontariat.

Déclinés en huit sous-objectifs, les trois premiers objectifs du COP correspondent aux orientations exprimées dans le préambule du document. Un quatrième objectif porte sur le renforcement du pilotage et de la redevabilité.

L'opérateur devra d'abord diversifier ses ressources, en développant le portefeuille des financements institutionnels et en optimisant les cofinancements liés à la mission de volontariat et ceux relevant du secteur privé. France Volontaires devra notamment se donner les moyens d'accéder aux financements de l'AFD. France Volontaires est ensuite invité à renforcer la gestion des ressources humaines, en introduisant une démarche de gestion prévisionnelle des emplois et des compétences, à mener à terme la réforme du cadre social de l'association engagée en 2014, à poursuivre la maîtrise des coûts de masse salariale, à fournir un outil de lecture des dépenses de masse salariale de l'association en commission des finances. Elle devra également mettre en œuvre une stratégie immobilière et une politique de responsabilité sociétale. France Volontaires devra enfin améliorer la transparence et la redevabilité. La traçabilité budgétaire sera améliorée, dans un souci de sincérité de l'utilisation des deniers publics. D'une manière générale, l'utilisation des dotations publiques versées par le MEAE sera justifiée et fera l'objet d'un compte rendu. Une comptabilité analytique devra être mise en place.

Un certain nombre d'indicateurs assortis de cibles sont annexés au COP. S'agissant de la diversification des ressources, la cible de 2020 est de limiter la part des financements du MEAE à 65 %. Des indicateurs portent sur la réduction de la part de la masse salariale globale dans le budget de l'association (40 % en 2020) et de la masse salariale du siège dans la masse salariale totale (55 % en 2020).

Ce COP confirme les attentes du MEAE à l'égard de son opérateur et conforte celui-ci dans son positionnement au sein du paysage du volontariat international. Il traduit les orientations fixées par le CICID en 2018 dans le prolongement de celles fixées en 2016. Il s'efforce d'accroître la redevabilité de l'association vis-à-vis de son financeur principal.

À cet égard, la convention-cadre 2018-2020 signée le 1<sup>er</sup> mars 2018 fixe les conditions dans lesquelles l'administration appuie France Volontaires dans ses missions de promotion du volontariat et d'envoi de volontaires de solidarité internationale. Elle détermine les modalités selon lesquelles sont versées la subvention pour mission d'intérêt général, destinée à financer la réalisation des missions de l'association, conformément aux dispositions du COP, et la subvention d'intervention, destinée à financer l'envoi de volontaires internationaux. Elle précise les dépenses que cette dernière intervention peut financer, à l'exclusion des dépenses de fonctionnement. L'une et l'autre doivent faire l'objet de justifications d'utilisation, selon des modalités prévues par la convention.

## CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

*L'orientation et le suivi de l'action des opérateurs de l'État constituent des enjeux essentiels pour la conduite par le MEAE de la politique de coopération et de développement. À cet égard, la relation entre ce ministère et l'AFD se révèle complexe. Bien que placée sous la double tutelle du MEAE et du MEF, l'AFD dispose d'un champ considérable d'intervention sur les plans géographique, thématique et sectoriel, ainsi que de ressources en expansion, qui en font l'acteur central de cette politique. L'AFD, qui ne se perçoit pas comme un opérateur, tend à développer sa propre vision de son déploiement, à définir sa propre stratégie et à agir avec une autonomie croissante. Dans ces conditions, le MEAE peine à en orienter et à en contrôler l'action.*

*Les relations entre le MEAE et l'AFD présentent un caractère asymétrique en raison de la double nature de l'agence, des relations de nature institutionnelle que celle-ci entretient avec l'ensemble des autorités publiques et de la relative abondance des ressources dont elle dispose. Dès lors, les instruments de pilotage dont dispose le MEAE présentent des limites qui entravent l'exercice de la tutelle. La mise en cohérence des multiples objectifs fixés à l'AFD par l'intermédiaire du CICID, des COM, des stratégies sectorielles et des annonces politiques qui les complètent s'avère complexe. La gouvernance de l'agence demeure insuffisamment stratégique car trop centrée sur la revue analytique des projets d'intervention. La convention-cadre régissant les relations entre l'État et l'AFD est obsolète. À cet égard, il serait souhaitable que la révision de cette convention-cadre réduise significativement cette asymétrie.*

*La perspective de l'intégration d'Expertise France au sein d'un groupe AFD élargi portait en elle-même le risque d'une perte de maîtrise du MEAE sur la politique de coopération technique internationale. Il est trop tôt pour répondre à la question de savoir si les dernières décisions prises par les pouvoirs publics, destinées à préserver le lien entre l'État et la nouvelle filiale, permettront aux tutelles d'exercer pleinement la fonction d'orientation qui leur revient.*

*La coopération scientifique, indépendante dans ses thèmes de recherche, pourrait être davantage mise au service d'une vision et d'une analyse de l'aide au développement, pour tirer profit des convergences possibles entre les travaux des instituts de recherche et les besoins des opérateurs au stade de l'élaboration de projets. Des priorités géographiques pourraient être insérées dans les contrats d'objectifs en cours de renouvellement.*

*Alors que le volontariat international constitue désormais un axe important de la politique de développement et de solidarité de la France, le dispositif mis en place avec France Volontaires présente des faiblesses, notamment au regard des exigences de transparence et de redevabilité. Cette situation appelle des corrections.*



*La Cour formule les recommandations suivantes :*

- 10. adresser une lettre annuelle d'objectifs au directeur général de l'AFD et réunir régulièrement le conseil d'orientation stratégique de l'AFD (DGM / DG Trésor) ;*
  - 11. veiller à ce que la future convention-cadre État / AFD contienne les dispositions appropriées à l'exercice de la tutelle sur l'AFD, tant au niveau local qu'au niveau central afin, notamment, de mieux encadrer l'activité de dons financée sur crédits budgétaires (MEAE / MEF) ;*
  - 12. veiller à ce que l'intégration d'Expertise France au sein du groupe AFD ne diminue pas la capacité des tutelles à orienter l'action de cet opérateur (SG MEAE) ;*
  - 13. transmettre au CIRAD et à l'IRD une feuille de route interministérielle et veiller à la cohérence des priorités géographiques fixées dans les contrats d'objectifs et de moyens des deux opérateurs (SG MEAE / CIRAD / IRD) ;*
  - 14. mettre en place les dispositifs de suivi assurant l'information complète de l'État quant à l'utilisation des ressources publiques allouées à France Volontaires (DGM).*
-



## Chapitre IV

# La diplomatie économique

En 2012, le ministère chargé des affaires étrangères a pris en charge les compétences relatives au commerce extérieur et au tourisme. Il assure depuis lors la cotutelle de Business France et d'Atout France, bien que le second soit financé par le seul programme 185<sup>54</sup>. Le pilotage de ces deux opérateurs, dont l'activité n'appartient pas au cœur de métier de la diplomatie française, semble avoir trouvé une forme d'équilibre entre le MEAE et le ministère de l'économie et des finances.

### I - Business France : des orientations stratégiques claires

Établissement public industriel et commercial, Business France est le produit d'une histoire qui, depuis une quinzaine d'années, a rassemblé des organismes divers. Chargé du commerce extérieur et de la promotion des investissements étrangers, il a pour origine Ubifrance, créée en 2008, sous la tutelle du ministère chargé du commerce extérieur, exercée par la direction des relations économiques extérieures (DREE) et la direction générale du Trésor (DG Trésor). En parallèle, l'Agence française pour les investissements internationaux (AFII), chargée des investissements étrangers en France, était placée sous la double tutelle du ministère de l'économie et du commissariat général à l'égalité des territoires (CGET, devenu Agence nationale de la cohésion des territoires au 1<sup>er</sup> janvier 2020). En 2008, Ubifrance s'était dotée d'un réseau à l'étranger, issu de la DREE.

En 2012, le ministre chargé des affaires étrangères a donné son accord à la fusion des deux organismes et à la création de Business France, à la condition que la tutelle de ce nouvel opérateur soit partagée entre le ministère des affaires étrangères et celui des finances. Un contrat d'objectifs et de performance, assorti de quatre objectifs stratégiques (le développement international des entreprises, le développement du volontariat international en entreprise, le développement des projets d'investissement étrangers en France et la promotion de l'image de la France et de ses territoires à l'international), avait été signé pour la période 2015-2017.

Depuis lors, le MEAE contribue à la politique de développement international des entreprises et au soutien du commerce extérieur au titre de sa fonction de pilotage global de la politique extérieure de la France, de défense et de promotion de son image et de son attractivité, et de son rôle de coordination interministérielle de l'action extérieure de l'État. Pour le soutien au commerce extérieur, le MEAE s'appuie sur la direction de la diplomatie économique de la direction générale de la mondialisation.

---

<sup>54</sup> Business France est financée par une dotation du programme 134 (97 M€) et par une dotation du programme 112 du Commissariat général à l'égalité des territoires (6 M€). L'agence reçoit également depuis 2016 une subvention du ministère de l'agriculture et de l'alimentation, issue du programme 149, au titre de la reprise des activités « BtoB » de la Sopexa, d'un montant annuel de 3,2 M€, en application de la convention-cadre du 3 mars 2016.

Le dispositif de soutien des entreprises françaises à l'exportation a fait l'objet d'une réforme annoncée en février 2018 par le Premier ministre et mettant en œuvre le rapport rendu en novembre 2017 par le directeur général de Business France, M. Christophe Lecourtier, ainsi que sur les préconisations du « binôme Yung / Kayser »<sup>55</sup>, à l'issue des consultations menées à l'automne 2017 sur le volet « conquête à l'international » du plan d'action de croissance et de transformation des entreprises (PACTE). Cette réforme, qui vise à transformer l'écosystème du commerce extérieur au bénéfice des PME françaises, s'est traduite par la mise en place de la « *Team France Invest / Export* » sur le terrain (cf. annexe n° 8).

Alors que de nouvelles tensions étaient apparues entre le MEAE et le MEF à l'occasion de l'exercice « Action publique 2022 » de réduction de la masse salariale des réseaux de l'État à l'étranger, les tutelles semblent s'être réunies autour de ce projet grâce, en particulier, à une relation très étroite de Business France avec chacune d'entre elles. La stratégie résultant de cette réforme a été détaillée dès le COM 2018-2022.

## **A - La mise en place des instruments de pilotage stratégique**

Le contrat d'objectifs et de performance 2015-2017 étant arrivé à son terme le 31 décembre 2017, sa durée de validité fut prolongée d'un an, dans l'attente de la déclinaison stratégique du « rapport Lecourtier ». Le COM 2018-2022 fut signé le 27 décembre 2018.

### **1 - Des directives adressées dès la nomination du directeur général**

Aucune lettre de mission n'avait été adressée à la précédente directrice générale de Business France après sa nomination, le 30 mai 2014. Son successeur fut destinataire d'une lettre de mission en date du 6 octobre 2017, soit très peu de temps après sa nomination par décret du 14 septembre 2017. Ce courrier fixe les grandes orientations devant guider son action. Le nouveau directeur général devait s'attacher au pilotage et à la gestion interne de l'établissement et préparer un projet d'établissement porteur de réformes ambitieuses et d'un modèle économique repensé.

Le dispositif d'accompagnement individuel des entreprises, en France comme à l'étranger, devait être rationalisé sur la base de la mise en place d'un guichet unique. À l'étranger, dans les zones géographiques où ceci paraissait possible, une organisation faisant apparaître un unique responsable de la mission dans chaque pays (Business France, la CCI ou d'autres acteurs privés avec lesquels une contractualisation interviendrait) serait mise en place. Sur le territoire national, les ajustements qu'impliquerait pour Business France le principe d'une identification et d'un accompagnement des entreprises susceptibles d'exporter, reposant essentiellement sur les acteurs régionaux, seraient précisés. Des propositions visant le renforcement des liens avec Bpifrance étaient également souhaitées. Des suggestions de réformes étaient attendues, par ailleurs, afin d'accroître fortement l'impact de l'activité de Business France sur l'attractivité du territoire. L'externalisation de la promotion de l'image économique de la France, enfin, était envisagée.

---

<sup>55</sup> Ce « binôme » est composé du sénateur Richard Yung et du chef d'entreprise Éric Kayser.

Le MEAE et la DG Trésor soulignent que cette lettre de mission comportait beaucoup d'éléments de nature stratégique, qui avaient été introduits sur la base des réflexions en cours, s'agissant tant de la mission de service public de Business France que de la nécessité de prendre en compte les conséquences de la loi du 7 août 2015 dite loi NOTRe.

Les recommandations du nouveau directeur général, qui étaient attendues pour le 1<sup>er</sup> novembre 2017, ont donné lieu au rapport précité, décliné ensuite dans le COM 2018-2022. Ce rapport, dont l'objet était de chercher à tirer un meilleur parti d'un budget de 100 M€, dans le domaine des exportations comme dans celui des investissements étrangers, a repris la ligne directrice de la lettre de mission. Le contenu de la lettre de mission, ainsi que la chronologie de sa signature par rapport aux dates de la nomination et de la remise du rapport, témoignent d'un exercice de pilotage bien conduit.

## **2 - Des orientations stratégiques définies dans le COM 2018-2022**

Le COM 2018-2022 rappelle que l'agence est placée sous la tutelle conjointe du ministère de l'Europe et des affaires étrangères, du ministère de la cohésion des territoires et des relations avec les collectivités territoriales et du ministère de l'économie et des finances. Il fixe les objectifs et indicateurs de performance assignés à l'agence, nécessaires à la mise en œuvre de ses missions de service public, ainsi que le cadre financier de son action.

Ce COM s'inscrit de façon opérationnelle dans les objectifs stratégiques poursuivis par le Gouvernement, à savoir accroître le nombre d'exportateurs et le volume d'exportations, d'une part, et développer les investissements étrangers sur le territoire, tout en accélérant leur réalisation, d'autre part, notamment dans les territoires prioritaires. Il prend également en compte la contrainte budgétaire et la nécessité d'optimiser les moyens alloués à l'action publique en faveur de l'internationalisation des entreprises françaises et de renforcer la maîtrise des risques financiers. Il intègre la nouvelle organisation territoriale de la République résultant de la loi NOTRe, qui a donné compétence aux régions pour piloter la stratégie d'internationalisation des entreprises de leur territoire, tant pour l'exportation que pour l'attractivité. En matière d'exportation, l'agence poursuivra son action dans la logique de clarification et de simplification des dispositifs d'accompagnement des PME-ETI, portée par le plan d'action du Gouvernement relatif à la croissance et la transformation des entreprises.

Le COM officialise la réorganisation du dispositif français d'appui à l'exportation. Des interlocuteurs uniques, en France et à l'étranger, seront désignés pour mieux servir les entreprises. Au niveau national, des guichets uniques seront mis à disposition de chaque région, réunissant Business France, les chambres de commerce et d'industrie et Bpifrance. À l'étranger, la mission de service public d'accompagnement à l'exportation des entreprises sera assurée dans chaque pays par un correspondant unique, qui sera soit Business France, soit un acteur privé désigné à l'issue d'une mise en concurrence publique.

Parallèlement à cette réorganisation, une réforme sera conduite pour mieux structurer la prospection et l'accueil des investissements étrangers en France. Une convention du 17 juillet 2018 signée par Business France d'une part, le ministère de l'économie et des finances, le ministère de l'Europe et des affaires étrangères et le ministère de la cohésion des territoires et des relations avec les collectivités territoriales d'autre part, vise à renforcer les synergies en matière de prospection des projets d'investissements à l'étranger.

Les deux volets de cette réforme s'appuient sur le déploiement de nouveaux outils numériques, qui permettent de créer un dispositif public innovant, reposant sur une association de l'ensemble des acteurs compétents en matière d'accompagnement à l'exportation et d'attractivité.

Cinq objectifs stratégiques sont assignés à l'agence : mettre en place la « *Team France Invest / Export* » ; mettre en place les outils numériques de la « *Team France Invest / Export* » ; développer l'activité de Business France et de la « *Team France Invest / Export* » ; renforcer l'internationalisation de l'économie française ; améliorer l'efficacité de la dépense publique en contribuant aux efforts de rationalisation de l'État et de ses opérateurs à l'étranger. Pour chacun de ces objectifs stratégiques, des indicateurs assortis de cibles, accompagnés le cas échéant de sous-indicateurs, sont fixés à l'agence, pour la période 2018-2022. La mise en place du projet « *Team France Invest / Export* » en régions et à l'étranger fait l'objet d'indicateurs de suivi quantitatifs.

La dépense publique devra être rendue plus efficace. Dans cette perspective, la présence à l'étranger de l'opérateur sera optimisée, tandis que les effectifs devront être maîtrisés. L'équilibre financier de l'agence sera recherché, afin d'assurer la pérennité de son modèle. Dans le cadre de la rationalisation d'ensemble du réseau de l'État à l'étranger, un objectif de masse salariale sera fixé. Dans cette perspective, le document mentionne la réduction de la dotation budgétaire du programme 134, en baisse de 95 M€ à 85 M€ sur la période de validité du contrat.

Le COM prévoit un calendrier de suivi et d'évaluation. L'agence communiquera mensuellement aux tutelles un tableau de bord synthétisant l'atteinte des objectifs qui lui sont fixés. Chaque année, avant le 10 mars, un tableau annuel synthétisant l'ensemble des résultats de l'année écoulée sera transmis. Des annexes précisent les éléments attendus pour les différents indicateurs. Un bilan de l'application du contrat à mi-parcours sera établi. L'exécution du contrat sera suivie par le conseil d'administration et par le comité de coordination des directeurs des ministères de tutelle, qui réunira au moins deux fois par an le directeur des relations internationales de la DG Trésor au ministère chargé de l'économie, le directeur général chargé de la mondialisation au ministère chargé des affaires étrangères, le commissaire général à l'égalité des territoires et le directeur général de l'agence.

À la différence du contrat d'objectifs et de performance qui l'avait précédé, le COM 2018-2022 repose sur une feuille de route claire et une véritable stratégie, définie par le Gouvernement sur la base du « rapport Lecourtier ». Ce progrès résulte du renforcement de la tutelle stratégique par le MEAE, la direction générale du Trésor et la direction du budget, le premier ayant montré sa capacité à accompagner la mise en œuvre, notamment dans la dimension externe de la réforme.

### **3 - Des lettres annuelles d'objectifs pour suivre la réalisation des objectifs**

Dès avant la signature du nouveau COM, une lettre annuelle d'objectifs a été adressée par les tutelles au directeur général de Business France, le 30 août 2018. Celle-ci comportait deux objectifs, respectivement pondérés à 45 % et 55 %. Le premier portait sur le maintien de l'activité de l'agence dans le contexte d'une réforme visant une amélioration de l'efficacité de la dépense publique. Le second portait sur la mise en œuvre de la réforme et sur la gestion de l'agence. Il comportait cinq sous-objectifs : la soutenabilité économique de l'agence, la mise en place de la « Team France », l'amélioration de la gouvernance des marques France, le développement des outils numériques et le respect du plafond d'emploi.

Par courrier du 13 mai 2019, les tutelles ont adressé au directeur général de Business France le bilan qu'elles tiraient de son action à la tête de l'établissement. Les objectifs généraux étaient considérés comme atteints à 100 %. Il en allait de même de l'appréciation qualitative de son action. En conséquence, la part variable de la rémunération a été fixée au maximum du montant prévu par décision des ministres de l'économie et des finances et de l'action et des comptes publics<sup>56</sup>. La pratique des lettres d'objectifs et de l'évaluation annuelle de la réalisation de ceux-ci était déjà mise en œuvre précédemment par les tutelles de Business France.

## **B - Une gouvernance fluide et une bonne déclinaison dans les postes**

### **1 - Une tutelle du MEAE qui a trouvé sa place au niveau central**

Le décret du 21 août 2019 portant modification du décret du 22 décembre 2014 relatif à l'agence Business France a modifié la composition du conseil d'administration (cf. annexe n° 5) marquant un certain recul de l'influence du MEAE, qui a perdu un représentant, ainsi que les fonctions de commissaire du Gouvernement, au sein du conseil d'administration de l'opérateur.

L'exercice de la cotutelle a pu s'accompagner de tensions lorsque celle-ci a été mise en place mais l'application de la réforme décidée par le Gouvernement apporte en revanche une amélioration. Tant les services de la direction de la diplomatie économique de la DGM que ceux de la DG Trésor indiquent que la réforme de Business France a donné lieu à un travail commun très satisfaisant, les deux directions intervenant de façon complémentaire. Une relation harmonieuse a également été constatée avec le ministère de la cohésion des territoires et des relations avec les collectivités territoriales.

Les cotutelles se concertent systématiquement avant les comités de direction et les réunions du conseil d'administration. Ces réunions ne donnent lieu à aucun désaccord de fond. L'un des aspects les plus délicats de la réforme portait sur le retrait de Business France de certains pays et sur le transfert de ses activités aux chambres de commerce et d'industrie, ou à des prestataires désignés dans le cadre de marchés de prestations de services. Sur cette question, les tutelles ont recherché la sécurisation juridique des dispositifs associés au déploiement de la « *Team France Export* ».

### **2 - De bonnes relations entre les services de l'opérateur et les ambassades**

Aux termes de l'article 3 du décret n° 2014-1571 du 22 décembre 2014 relatif à Business France, l'agence dispose de bureaux à l'étranger pour l'exercice de ses missions. Ces bureaux font partie des missions diplomatiques. Leur action s'exerce dans le cadre de la mission de coordination et d'animation assurée, en application du décret du 1<sup>er</sup> juin 1979, par l'ambassadeur, chef de mission diplomatique. Ce dernier s'appuie sur le chef de service économique pour la coordination des acteurs économiques locaux.

L'ambassadeur est consulté sur les affectations et les mutations du responsable du bureau Business France de son pays de résidence, instruit les demandes d'accréditation des personnels affectés au bureau Business France de son pays de résidence, et adresse chaque année au directeur général de Business France une appréciation générale relative à la manière de servir

---

<sup>56</sup> Décision en date du 21 juin 2018.

du responsable du bureau dans son pays de résidence. Lorsque les circonstances l'exigent, l'ambassadeur peut demander au directeur général de Business France le rappel de tout agent affecté au bureau de son pays de résidence et, en cas d'urgence, donner l'ordre à celui-ci de partir immédiatement. Les textes en vigueur confèrent ainsi au chef de la mission diplomatique une autorité certaine sur les responsables des bureaux de Business France à l'étranger. Cependant, ils ne prévoient pas que l'ambassadeur participe à l'évaluation de ces derniers, à la différence de ce qui existe pour les autres opérateurs.

Une convention en date du 19 février 2016 établit par ailleurs les principes de coopération entre les bureaux à l'étranger de Business France et les réseaux à l'étranger de ses ministères de tutelle. Cette convention précise notamment que l'ambassadeur s'appuie sur le chef de service économique pour l'animation des activités économiques, financières et commerciales de l'ambassade, ainsi que pour la coordination des acteurs économiques locaux. À ce titre, le chef de service économique s'assure notamment de la bonne intégration des missions exercées par le bureau de Business France dans le plan d'action de l'ambassade, et de la participation du directeur de Business France aux travaux du conseil économique présidé par l'ambassadeur. À la demande de ce dernier, le directeur de Business France participe aux réunions de services de l'ambassade ainsi qu'au comité des opérateurs mis en place dans chaque poste. Afin de renforcer la coordination, des outils communs (tableaux de bord ou outils partagés, par exemple) pourraient toutefois être mis en place entre le SER et les services de Business France.

La convention précise par ailleurs que les propositions de Business France formulées dans le cadre du volet économique du plan d'action de l'ambassade s'inscrivent en cohérence avec le programme d'activité du pays ou de la zone concernée, tel qu'il résulte de la déclinaison du COP adopté par son conseil d'administration, puis de la concertation avec l'ambassadeur et le chef service concerné. L'ambassadeur est consulté préalablement à l'établissement de la programmation annuelle du bureau de l'agence. Le texte prévoit également que le chef de service économique et le responsable local de Business France se concertent mutuellement pour établir leur programmation respective. L'ambassadeur est tenu régulièrement informé de la mise en œuvre de la programmation du bureau de Business France. Dans la mesure de ses moyens et de ses missions, l'agence est invitée à soutenir les initiatives de diplomatie économique proposées par l'ambassadeur.

La convention prévoit le partage d'informations sur les contacts noués avec des entreprises du pays de résidence et susceptibles d'investir en France entre l'ambassadeur et le chef de service économique, d'une part, et le directeur de Business France, d'autre part. En matière de communication, elle organise l'appui des services de presse des missions diplomatiques et consulaires pour relayer l'action du bureau de Business France et, réciproquement, l'alimentation par ce dernier des pages consacrées aux entreprises françaises, à l'attractivité de la France et à la promotion de la France sur le site internet de l'ambassade et sur les comptes des réseaux sociaux.

La convention organise également la coopération en matière d'accompagnement à l'international des entreprises françaises. Le service économique informe les entreprises implantées en France du contexte macroéconomique général du pays de résidence, soutient les grands contrats français et mobilise, en tant que de besoin, les instruments financiers appropriés au soutien de ces contrats. Pour sa part, le bureau de Business France prend directement en charge les demandes de PME ou d'ETI. La gestion des volontaires internationaux en entreprises relève de Business France, qui bénéficie pour cette tâche de l'appui des services de l'ambassade.



La convention expose le mode opératoire spécifique dont Business France et la DG Trésor sont convenus afin d'assurer la complémentarité des deux réseaux en matière d'attractivité et de promotion de l'image de la France. Dans les pays dans lesquels Business France dispose d'une équipe propre spécialisée dans l'attractivité, à l'exception des pays à fort enjeu pour l'opérateur, un lien opérationnel est institué entre le chef de service économique et cette équipe, afin d'optimiser la complémentarité des missions, tout en maintenant le lien hiérarchique direct entre le directeur pays de Business France et ses collaborateurs.

Dans les pays où Business France dispose d'un bureau sans équipe attractivité, le chef de service économique est désigné « conseiller attractivité ». Un lien opérationnel est institué entre le chef de service économique, le directeur pays Business France, ou le responsable Business France désigné, afin d'assurer l'association du chef de service économique à la définition et à la programmation des actions en matière d'attractivité. Dans les pays où Business France ne dispose pas de bureau, le chef de service économique est désigné « directeur attractivité » pour le compte de Business France. Il est alors chargé de la politique de promotion locale de l'attractivité, sous l'autorité de l'ambassadeur. Par ailleurs, l'agence peut être sollicitée pour participer aux initiatives locales prises en ce domaine.

La convention prévoit également une coopération en matière de fonctionnement et de gestion. Elle rappelle notamment que le bureau de Business France a vocation à être logé dans l'enceinte de l'ambassade ou du consulat et à proximité du service économique.

Les dispositions qui viennent d'être rappelées étant antérieures à la réforme du dispositif d'internationalisation de l'économie française, une nouvelle convention, en date du 17 juillet 2018, a pris en compte la réorganisation engagée par le Gouvernement pour le domaine de l'attractivité.

La nouvelle convention rappelle que le chef du service économique est compétent pour l'ensemble des questions régaliennes susceptibles de présenter un intérêt pour l'attractivité de la France<sup>57</sup> et que le SER et le bureau local ou régional de Business France assurent conjointement une mission générale de promotion de l'image économique de la France. Les activités de prospection relèvent très majoritairement du ressort du bureau local ou régional de Business France. Le SER et les services locaux de Business France se répartissent les entretiens avec les grands comptes de manière consensuelle, chacun proposant à l'autre de s'y associer. Pour les grands investisseurs, le suivi des prospects est assuré conjointement par les deux partenaires. L'investisseur se verra proposer un interlocuteur référent qui sera, en règle générale, un agent de Business France.

La convention prévoit également une répartition des rôles pour le conseil et l'information des autorités publiques nationales. Les services de Business France prennent en charge les missions des collectivités locales à l'étranger.

Le SER et les bureaux de Business France échangent entre eux sur la stratégie à conduire en année N+1 et s'accordent sur la répartition des actions et de leurs portefeuilles. La stratégie formalisée est présentée à l'ambassadeur, qui est par ailleurs destinataire de comptes rendus réguliers sur sa mise en œuvre. La convention organise des échanges d'informations. Elle prévoit les modalités d'élaboration d'argumentaires pour promouvoir l'attractivité de la France et l'organisation de manifestations en France et à l'étranger.

---

<sup>57</sup> Régime sur les investissements stratégiques, privatisations, politique de concurrence européenne, par exemple.

Les missions diplomatiques disposent ainsi d'instruments destinés à la bonne coordination des acteurs locaux de l'internationalisation de l'économie française. Les échanges que la Cour a pu avoir dans les postes visités ou avec des interlocuteurs ayant été en poste à l'étranger suggèrent que l'articulation de l'action des uns et des autres, sous l'autorité de l'ambassadeur, s'effectue de façon satisfaisante.

Les responsables de Business France participent aux réunions de services présidés par les ambassadeurs. Les bureaux de l'opérateur, souvent hébergés dans les locaux de l'ambassade, sont très intégrés à l'activité de celle-ci. Le chef de mission diplomatique apporte un soutien aux manifestations organisées par les équipes de Business France. La coopération entre celles-ci et le SER apparaît conforme à ce que prévoient les circulaires précitées. Ces constats ne permettent pas de préjuger des résultats des activités *Export* et *Invest* de l'opérateur sur le plan local, ni du succès de la réforme engagée. Ils en constituent, à ce stade, des facteurs de réussite.

### **3 - Un accompagnement de la réforme conduite par Business France à l'étranger**

Le MEAE et les ambassades ont accompagné la réorganisation des activités de l'opérateur à l'étranger. Cette réorganisation, qui porte sur le dispositif de soutien à l'exportation et non sur l'activité *Invest* ni sur l'attractivité, s'est traduite par la fermeture de quinze implantations de Business France.

À titre expérimental, l'activité *Export* de Business France a été transférée à des acteurs privés, dans le cadre de concession de service public, dans six pays (Maroc, Belgique, Hongrie, Singapour, Philippines, Norvège). Trois bureaux ont été fermés dans des pays où Business France reste présent (Vancouver, Atlanta, Osaka). Les implantations de Business France en Russie, à Cuba, en Iran et en Lituanie ont été fermées en 2018, celles du Liban et du Kazakhstan le seront en 2019 et celle de Grèce en 2020. La mise en place de marchés de prestations de services sera expérimentée dans trois pays (Russie, Hong Kong et Japon). À Hong Kong et au Japon, les équipes de Business France ont été réduites.

L'avis des ambassadeurs a été pris en compte pour le recours éventuel au dispositif de la concession de service public ou du marché de prestations de services. Tel a notamment été le cas en Espagne, où le recours à la concession a finalement été abandonné, et en Russie et au Japon, où le marché de prestations de services a été privilégié.

De même, s'agissant de la mise en place du dispositif de référencement, la mission de l'ambassadeur, avec l'appui des chefs de SER, sera de veiller au suivi et d'exercer, le cas échéant, un rôle d'alerte. Les ambassades examineront les candidatures des différents postulants et apprécieront leurs compétences. Cette formule serait appliquée dans une soixantaine de pays à l'horizon 2020. Dans le cadre de ce projet, Business France a la charge de la cartographie économique et la DGM celle de la prospective, tandis que la DG Trésor réfléchit à son propre réseau. Pour chaque pays concerné, les postes seront consultés, sur la base d'un scénario qui résultera de la superposition de ces trois analyses. L'expérimentation a été lancée en Lituanie début avril 2019, pour une mise en place du référencement en mai 2019.

## C - La délicate articulation du plan stratégique de Business France avec l'exercice « Action publique 2022 »

Indépendamment de la réflexion stratégique sur la réforme du dispositif d'internationalisation de l'économie française, le Gouvernement a lancé en avril 2018 l'exercice « Action publique 2022 » sur les réseaux de l'État à l'étranger. S'il vise à rendre ces réseaux plus cohérents et à les adapter aux priorités stratégiques de l'État, cet exercice a fixé également un objectif d'économie de 10 % de la masse salariale d'ici 2022, soit 114 M€. Il s'applique à toutes les administrations de l'État ainsi qu'aux opérateurs sous plafond d'emplois, dont Business France.

Initialement, le montant des économies attendues des opérateurs s'élevait à 14,5 M€ au total, dont 5,7 M€ pour Business France et 1,2 M€ pour Atout France. Au cours d'une réunion interministérielle du 29 janvier 2019, il a été décidé que l'effort demandé aux opérateurs serait porté à 25 M€, dont 15 M€ pour Business France et Atout France. Aux économies inscrites dans le COM de Business France (7,9 M€) s'ajoutent un effort de réduction de 4 M€ de la masse salariale d'Atout France et des économies supplémentaires de 3,1 M€ dans le périmètre des deux opérateurs, grâce aux synergies possibles entre Business France et Atout France.

Pour Business France, cette décision de janvier 2019 remet en cause, en l'accroissant, la cible d'économies figurant dans le COM 2018-2022 signé le 31 décembre 2018. Elle lui impose, en outre, un rapprochement avec Atout France qui n'était nullement prévu dans la stratégie élaborée selon les directives des tutelles et validées dans le COM.

Le rapprochement entre les réseaux d'Atout France et de Business France avait fait l'objet d'une mission conjointe IGF / IGAE, dont les conclusions avaient été rendues le 8 janvier 2019. Cette mission avait conclu à la grande proximité des deux opérateurs en termes de métiers et de modèles économiques. Elle estimait que, si les secteurs économiques d'intervention de chacun d'entre eux étaient partiellement distincts, les missions « *Export* », « *Invest* » et de promotion de l'image de la France de Business France recoupaient celle de la promotion du tourisme d'Atout France. La mission relevait cependant que les cadres dans lesquels s'exerçait leur activité respective étaient différents. À la différence de Business France, Atout France n'avait pas formulé de véritable stratégie opérationnelle. Outre l'identification de leviers d'économies propres à Atout France (cf. *infra*), la mission recommandait d'amorcer le rapprochement des réseaux, de mettre en place une coordination locale plus étroite des opérateurs par les ambassades et d'engager le resserrement des réseaux. Elle suggérait d'expérimenter, dans un ou deux pays de taille suffisante, la reprise totale ou partielle des activités d'Atout France par Business France.

À la suite de l'arbitrage rendu en janvier 2019, la directrice générale d'Atout France et le directeur général de Business France furent destinataires d'un courrier cosigné par le directeur général de la mondialisation, le directeur général des entreprises, la directrice générale du Trésor et le commissaire général à l'égalité des territoires. Ce courrier indiquait que le lancement de l'expérimentation, dans deux implantations, d'un rapprochement des réseaux internationaux des deux opérateurs avait été décidé.

Il est paradoxal de demander un rapprochement des réseaux des opérateurs et l'expérimentation de la reprise totale ou partielle des activités d'Atout France par Business France au moment où ce dernier s'engage dans une réforme ambitieuse, dont aucune des orientations ne prévoit la reprise d'activités d'Atout France. Par ailleurs, la demande ainsi

adressée aux deux opérateurs fait l'impasse sur la nécessaire réflexion stratégique sur la promotion du tourisme en France. Une La recherche impromptue improvisée d'économies n'apparaît pas de bonne méthode en termes de pilotage stratégique. Au demeurant, la proximité des métiers d'Atout France et de Business France n'est pas flagrante.

## **II - Atout France : un opérateur en attente d'orientations**

Atout France, qui est un groupement d'intérêt économique créé par la loi n° 2009-888 du 22 juillet 2009, poursuit un triple objectif de promotion du tourisme en France, de réalisation d'opérations d'ingénierie touristique et de mise en œuvre d'une politique de compétitivité et de qualité des entreprises du secteur. Il concourt à la mise en œuvre des politiques en faveur du tourisme.

Depuis 2014, la tutelle d'Atout France, opérateur chargé de la promotion de la France et des destinations françaises à l'international, est exercée conjointement par le ministre chargé des affaires étrangères et par celui de l'industrie, le premier exerçant la tutelle principale. Antérieurement, celle-ci était assurée par le ministère chargé de l'industrie, qui continue d'exercer des responsabilités relatives au développement de la filière touristique, à la réglementation et à l'observation du secteur. La subvention du MEAE, imputée sur le programme 185 (32 M€ nets de réserve en 2019), représente 45 % du budget du groupement.

En 2020, l'agence compte 32 bureaux dans 29 pays, à la suite de la fermeture de celui de la Pologne. Sa zone d'intervention est étendue à plus de 70 marchés notamment grâce aux actions menées en collaboration avec les services des ambassades de France. Elle est concernée par l'exercice d'économies sur la masse salariale des réseaux de l'État à l'étranger dans le cadre d'« Action publique 2022 ». Il lui est demandé de réduire d'un tiers sa masse salariale à l'étranger et de chercher des économies supplémentaires dans le cadre d'un rapprochement de son réseau avec celui de Business France (cf. *supra*).

La gouvernance du GIE repose en premier lieu sur l'assemblée des membres, qui a compétence pour l'approbation du règlement intérieur, la nomination des contrôleurs de gestion et des comptes, l'approbation des comptes annuels et des rapports de gestion, l'approbation de la politique générale, la transformation du contrat constitutif, la prorogation du groupement, la dissolution anticipée de celui-ci, l'acceptation de nouveaux membres ou l'éviction de membres existants, l'aliénation de biens immobiliers, et la transformation du groupement. L'État dispose de la majorité des voix au sein de cette assemblée.

Le GIE compte trois autres organes de gouvernance : une commission des adhésions, un comité d'audit et une commission stratégie, peu active depuis la mise au point de la « Stratégie destination France 2010-2020 ».

### **A - Une mise en place progressive des instruments de pilotage**

Représentant deux millions d'emplois, le tourisme est un secteur économique important qui, sur le plan politique, donne lieu, depuis 2017, deux fois par an, à des réunions du conseil interministériel du tourisme que préside le Premier ministre. Par ailleurs, chargés de conduire la politique touristique, le ministre de l'Europe et des affaires étrangères et le secrétaire d'État réunissent deux fois par an le conseil de pilotage du tourisme, qui associe l'ensemble des acteurs du secteur.

Outre ce cadrage politique, l'État a mis progressivement en place les instruments destinés à orienter et à suivre l'action de son opérateur.

### **1 - La signature de contrats d'objectifs**

Les relations entre l'État et Atout France sont actuellement régies par le contrat d'objectifs et de performance portant sur la période 2016-2018. Dans l'attente du futur COP 2020-2022, un avenant a été signé pour proroger la durée du contrat en cours.

Alors que les axes stratégiques du COP 2013-2016 correspondaient pour l'essentiel aux missions du GIE et que les objectifs et les indicateurs étaient davantage axés sur la réalisation des activités que sur la mesure de leur efficacité, le COP 2016-2018 a traduit la volonté d'exercer une tutelle renforcée sur l'opérateur.

Élaboré sur la base d'une mission conjointe de l'IGF et de l'IGAE en 2015, le document relève en préambule que le modèle économique du GIE n'est pas sécurisé et que ses modes de décisions doivent être revus, afin de permettre à l'État d'exercer un contrôle plus étroit, de mieux concentrer l'activité de l'opérateur sur ses missions publiques, notamment la promotion, et de mieux définir et adapter la place des entreprises, publiques et privées, dans la structure. Le COP se décline en quatre axes stratégiques : assurer les bases d'une gestion performante, tant en matière de gestion des ressources humaines, de politique des achats que de gestion budgétaire et comptable ; contribuer à la définition de la stratégie de promotion de l'État à l'égard des touristes étrangers et mettre en œuvre les actions de promotion de la « destination France » et des marques qui la composent ; mener les missions de conseil, d'études et d'assistance à la maîtrise d'ouvrage que l'État juge utile de lui confier pour adapter l'offre française aux demandes de la clientèle étrangère et participer à l'amélioration de l'accueil des touristes étrangers en France ; enfin, rassembler, consolider et analyser les données portant sur la demande touristique étrangère.

Un indicateur global de performance est défini : l'évolution de la fréquentation touristique des clientèles étrangères et des recettes, en tenant compte du contexte national et international. Un plan d'action de mise en œuvre du COP pour 2016 devait être présenté aux tutelles.

Atout France doit notamment définir et mettre en œuvre une stratégie globale et un plan de « marketing » consolidé prenant en compte les spécificités des marchés prioritaires. L'agence doit également élaborer et mettre en place une stratégie et un nouveau modèle économique pour assurer la promotion digitale de la « destination France » et de ses marques mondiales. La présence de l'opérateur dans les salons doit être rationalisée, en tenant compte des orientations stratégiques données à Atout France.

Atout France doit favoriser la répartition des flux touristiques dans l'ensemble des territoires et assurer la lisibilité de l'offre touristique et la cohérence des politiques touristiques territoriales avec la stratégie nationale. Le GIE doit également repenser et renforcer les « clusters » regroupant les adhérents, dans le cadre d'une approche collective portant sur les destinations, des filières de produits ou une cible de clientèle, à travers la mise en place de plans d'actions. Il doit œuvrer en faveur de l'amélioration de la qualité des prestations touristiques pour répondre aux nouvelles attentes des touristes par des missions d'expertise et d'ingénierie.

## 2 - Les lettres de mission et les lettres annuelles d'objectifs

Une lettre de mission avait été adressée au directeur général de l'époque, le 21 décembre 2009. Aucune lettre ne lui a été adressée lorsque son mandat a été renouvelé.

La nouvelle directrice générale, nommée le 3 juin 2019, a été destinataire d'une lettre de mission en date du 10 septembre 2019. Celle-ci rappelle que la politique du Gouvernement est centrée sur trois objectifs : renforcer l'attractivité touristique internationale de la France sans négliger les destinations prisées des Français, créer davantage d'emplois et de richesses en France dans le secteur du tourisme en aidant les territoires à mieux se structurer touristiquement, et mieux répartir les flux touristiques dans les territoires.

Il lui est demandé de renforcer la capacité d'analyse d'Atout France sur les tendances du tourisme mondial et les attentes des clientèles étrangères, afin d'ajuster la stratégie de promotion de l'opérateur et de conseiller les acteurs des destinations françaises dans l'adaptation de leur offre. Dans cette perspective, des outils innovants de connaissance des flux touristiques en France devront être développés. En conservant comme référence les marques mondiales existantes, et en poursuivant le modèle partenarial État-collectivités-entreprises (*via* les contrats de destination), il est demandé à la directrice générale de proposer une stratégie et des outils pour augmenter et rendre plus efficace l'effort global de promotion au niveau national et international. Des outils de mesures des retombées des interventions de l'organisme à l'étranger devront être mis au point. La mise en place d'une comptabilité analytique devra être poursuivie. De même, la démarche de suivi du tourisme par filière devra continuer. Les compétences de l'opérateur en matière d'innovation et d'ingénierie touristique au service de l'investissement et de l'innovation touristiques dans les territoires devront être renforcées.

Le courrier rappelle que l'opérateur doit participer aux efforts de rationalisation des réseaux de l'État à l'étranger engagés dans le cadre d'« Action publique 2022 ». Un plan devra être mis en œuvre d'ici fin 2020 afin de dégager 4 M€ d'économies en année pleine. L'expérimentation d'un rapprochement du réseau d'Atout France avec celui de Business France devra être engagée d'ici le 1<sup>er</sup> janvier 2020. En termes d'objectifs stratégiques, cette lettre de mission s'inscrit dans la continuité des orientations antérieures, tant s'agissant de la promotion que de l'activité d'étude, de conseil et d'ingénierie, ou du renforcement des capacités d'analyse des données relatives aux flux touristiques. Elle confirme également l'attention portée aux paramètres de gestion au vu de l'objectif d'économie fixé pour le réseau à l'étranger.

Si aucune lettre de mission n'a été adressée à la direction générale d'Atout France entre 2009 et 2019, des lettres précisaient les objectifs et les indicateurs retenus pour la détermination de la part variable de la rémunération, en 2012, 2013 et 2014, ainsi qu'en 2016, 2017 et 2018. Des lettres d'évaluation ont été adressées, quoique de façon moins régulière (en 2016 et 2017).

## C - Une tutelle à ajuster

### 1 - Un positionnement stratégique à préciser

En dépit de la mise en place des instruments habituels du pilotage des opérateurs par les tutelles, le positionnement d'Atout France au sein de la gouvernance d'ensemble du tourisme demeure ambigu. L'opérateur apparaît tantôt comme contribuant à la définition de la stratégie nationale en faveur du tourisme, tantôt comme un exécutant chargé de mettre en œuvre des mesures arrêtées sur le plan interministériel. La place qu'il doit occuper dans cette gouvernance n'a pas véritablement été définie.

Cette ambiguïté, ou cette hésitation, quant à la place et au rôle d'Atout France, est suggérée par certaines des formulations du COP 2016-2018. Ainsi, le premier objectif de l'axe 2 invite l'opérateur à définir et mettre en œuvre une stratégie globale pour la promotion de la « destination France », alors que le texte qui explicite cet objectif indique que l'opérateur doit mettre en œuvre la stratégie globale définie par l'État. Par l'objectif 3 du même axe, l'opérateur est invité à rationaliser sa présence dans les salons en tenant compte des orientations stratégiques qui lui sont données. S'agissant de l'amélioration de la structuration et de la qualité de l'offre touristique (axe 3), l'opérateur doit, « *dans la mesure du possible* », participer au suivi des contrats de destination. Sur le même axe, les missions d'expertise et d'ingénierie destinées à contribuer à l'amélioration de l'offre touristique française relèvent plus particulièrement d'une fonction d'appui opérationnelle que d'une démarche stratégique préalable.

Les tutelles, et tout particulièrement le MEAE depuis 2014, peinent à sortir de l'exposé des missions de l'opérateur et à définir les axes stratégiques et les objectifs qui lui sont assignés. À l'exception des objectifs de gestion, les orientations stratégiques se limitent encore à l'énoncé des trois missions principales de l'opérateur : la promotion de la destination France, la fonction de conseil, d'étude et d'assistance, la mission de suivi statistique.

La question du statut juridique de l'opérateur ne semble pas avoir fait l'objet d'une réflexion, alors même que le COP 2016-2018 relève que le modèle économique du GIE n'est pas juridiquement sécurisé. Le choix entre un opérateur fournissant des prestations de services et un opérateur occupant une place centrale dans la mise en œuvre d'une politique publique n'a pas été effectué. L'articulation entre les missions de service public (la promotion) et les interventions dans le domaine concurrentiel n'a pas été établie. S'agissant même de la seule mission de promotion de la « destination France », la réflexion sur les objectifs à atteindre n'a pas encore été achevée. Alors qu'Atout France se consacre quasi-exclusivement à la clientèle internationale, la place de l'opérateur dans l'amélioration de la structuration et de la qualité de l'offre touristique n'a pas été définie. Il serait souhaitable que le futur COP 2020-2022 précise la place d'Atout France dans le dispositif de gouvernance du tourisme.

### 2 - Des modalités d'exercice de la tutelle à ajuster

Les modalités d'exercice de la tutelle mettent en évidence les limites du pilotage opéré par le MEAE. Cet exercice s'éloigne du cadrage des orientations stratégiques et intervient dans l'activité opérationnelle, voire dans la gestion de l'opérateur. Ces interventions sont révélatrices du souhait de la tutelle de contrôler la gestion d'Atout France et d'éviter que des risques juridiques ou financiers soient encourus. L'introduction dans le COP 2016-2018, à la suite

d'une mission d'inspection, d'un axe visant une gestion performante témoigne d'un tel souci. Il ne saurait être fait grief à la tutelle de veiller à la bonne utilisation des ressources publiques, à la rationalisation des dépenses de fonctionnement, à la maîtrise de la masse salariale et au suivi de l'activité des bureaux à l'étranger.

Certaines décisions de l'État relèvent davantage d'une problématique budgétaire ou de gestion que d'une réflexion sur l'adéquation de l'organisation de l'opérateur à ses missions, ainsi que l'illustre le plan d'économies demandé dans le cadre d'« Action publique 2022 ». Il est certes légitime que le MEAE s'intéresse au réseau d'Atout France à l'étranger, réseau qui, au demeurant, n'est pas aussi intégré à la vie des ambassades que celui de Business France. Le COP 2016-2018 contient à cet égard un objectif invitant l'opérateur à renforcer et à adapter son réseau à l'étranger, notamment en renforçant ses actions et ses effectifs dans les pays définis comme stratégiques, en partenariat avec les cotutelles. Il n'est donc pas illogique qu'Atout France soit associée à l'exercice global de rationalisation des réseaux de l'État à l'étranger.

Toutefois, les constats établis sur la période 2017-2018 mettent à jour la prévalence des considérations d'économies sur la réflexion de nature stratégique. Le premier arbitrage interministériel fixait pour Atout France un objectif de réduction de dépense de 1,2 M€, sur 12,5 M€ de masse salariale à l'étranger, l'objectif semblant correspondre alors à un effort de gestion. Mais le second arbitrage, intervenu en janvier 2019, a porté cette réduction à 4,4 M€ d'économies sur les coûts de fonctionnement de l'opérateur, au siège comme dans son réseau, grâce à la baisse des coûts immobiliers, des dépenses de fonctionnement et de masse salariale. Une telle évolution est probablement nécessaire et envisageable, mais il aurait été plus cohérent de fixer l'objectif au terme d'une réflexion d'ensemble sur les missions externes et internes de l'opérateur, ainsi que sur le modèle économique induit. Il n'est d'ailleurs pas exclu que ce surcroît d'effort résulte des difficultés du MEAE à atteindre l'objectif assigné au réseau diplomatique *stricto sensu*. L'opérateur a indiqué que la réalisation des objectifs d'économie passera par la définition d'une nouvelle stratégie globale et des efforts de gestion importants, en lien avec les tutelles, le comité social et économique et le conseil d'administration.

Il en va de même pour le surcroît d'économies (3,1 M€) devant résulter du rapprochement des réseaux de Business France et d'Atout France, qui doit, certes, être réparti entre Business France et Atout France, mais dont Atout France a affirmé n'avoir pas reçu notification.

Au total, c'est une mutation complète du réseau d'Atout France et, par-delà, de l'opérateur dans son ensemble, qui se profile. Il est regrettable que les mesures d'économies projetées aient précédé la réflexion stratégique.

D'une manière générale, Atout France se félicite cependant de la qualité des échanges avec les services du MEAE. L'attribution d'une partie des recettes des visas par ce dernier le conforte pour exercer les missions qui sont les siennes. L'opérateur souligne que l'État a également marqué sa confiance dans son expertise et sa capacité stratégique en lui déléguant le pilotage des nouveaux contrats de destination, l'animation des trois programmes de France Tourisme Ingénierie et la gestion des activités réglementaires du classement et de l'immatriculation. Il souhaite que les négociations du prochain contrat d'objectifs 2020-2022, permettent de prendre en compte les préconisations de la Cour sur une meilleure qualité analytique et stratégique des indicateurs.



---

## CONCLUSION ET RECOMMANDATION

---

*La diplomatie économique constitue un domaine de compétence récent pour le MEAE, qui le partage avec le ministère de l'économie. Depuis 2015, le MEAE exerce une cotutelle sur Business France et sur Atout France.*

*La validation et la mise en œuvre de la réforme du dispositif de soutien des entreprises françaises à l'exportation ont permis de réunir les tutelles de Business France autour d'un projet ambitieux. Les tutelles ont pu surmonter les tensions que l'affirmation du rôle du MEAE dans ce domaine avait fait naître. Il en est résulté un mode de gouvernance fluide de l'opérateur et une déclinaison satisfaisante de l'exercice de la tutelle dans les postes diplomatiques.*

*L'exercice de la tutelle sur Atout France apparaît moins affirmé. La réflexion sur la place et le rôle de cet opérateur est moins aboutie, ainsi qu'en témoigne, notamment, la demande d'économies importantes sur la masse salariale, indépendante de toute réflexion stratégique. Il en va de même de l'engagement de la démarche de rapprochement entre le réseau d'Atout France à l'étranger et celui de Business France.*

*La Cour formule la recommandation suivante :*

- 15. définir des orientations stratégiques à l'égard d'Atout France précisant sa place et son rôle au sein des réseaux de l'État à l'étranger (DGM).*
-



## Conclusion générale

Le pilotage de ses opérateurs par le ministère de l'Europe et des affaires étrangères relève d'une double dimension administrative et stratégique, la première n'apparaissant pas toujours suffisamment au service de la seconde. De nombreux outils et acteurs du pilotage administratif peuvent certes être identifiés, notamment au sein de la direction générale de la mondialisation. Mais, c'est une rationalisation, une actualisation et une harmonisation de ce processus au service d'une vision plus stratégique, par secteurs, et mieux coordonnée de manière interministérielle dans les cas de cotutelle, qui devrait être engagée. En effet l'accumulation des documents de travail fixant des objectifs et des indicateurs, comme la présence régulière aux conseils d'administration et aux structures de gouvernance des organismes à l'activité desquels le ministère participe ne peuvent suffire à garantir la fixation d'un cap politique et la qualité des résultats. Ceux-ci devraient relever d'une politique d'évaluation plus systématique, menée à l'occasion du renouvellement des contrats d'objectifs et de moyens notamment.

Au niveau local, la capacité de coordination des ambassadeurs doit être maintenue et leur autorité confortée de manière à préserver leur maîtrise et leur visibilité sur tous les enjeux locaux dont ils sont les seuls à pouvoir mesurer les impacts politiques ou économiques. Ceci implique notamment un maintien de leurs moyens d'action propres, indépendamment de ceux déployés par chacun des opérateurs, tout particulièrement s'agissant de l'Agence française de développement. Pour tout ce qui concerne les dons financés par le ministère, et même lorsque leur gestion est confiée à une agence, c'est bien au ministère qu'il appartient de préserver des marges d'action, tant en termes de décision que de suivi concret des projets : en ce sens, le rôle d'orientation stratégique, en ce qu'il articule différents niveaux de préoccupation de nature à la fois diplomatique, politique et économique, devrait être renforcé. Au demeurant, une synergie accrue au niveau interministériel est indispensable dans les cas de cotutelle, avec des rendez-vous au plus haut niveau permettant de définir des modalités de coordination aussi bien que des priorités de contenu ou des arbitrages géographiques.

La diplomatie culturelle, cœur historique de l'action du ministère, souffre aujourd'hui des conséquences de l'échec du rapprochement initialement souhaité entre l'Institut français et les acteurs du réseau culturel à l'étranger. Désormais privé de leviers d'action sur un réseau qu'il ne maîtrise ni budgétairement ni en termes de ressources humaines ou de déploiement géographique, l'établissement public se retrouve relativement coupé de la réalité de l'action des postes. Les services de coopération et d'action culturelles, sur le terrain, comme les alliances françaises, ne peuvent s'appuyer sur une tête de réseau cohérente. Ils disposent de moyens réduits qui ne leur permettent que de mener des actions locales à petite échelle alors que des efforts de mutualisation et la définition de grands programmes à vocation internationale devraient être envisagés.

La visibilité de l'ensemble du réseau culturel pâtit à l'étranger de la confusion des « marques » du fait de la coexistence de l'Institut français à Paris et des instituts français, juridiquement et financièrement indépendants de celui-ci, à l'étranger. Dans les domaines scolaire et universitaire, la forte autonomie des opérateurs leur confère en revanche une véritable capacité d'action, que le ministère doit continuer de renforcer. L'audiovisuel extérieur connaît de profonds bouleversements dans le cadre de la réforme plus globale de l'audiovisuel. L'enjeu pour la diplomatie française sera de pouvoir préserver une logique d'action cohérente avec les priorités stratégiques de la France au moment où France Médias Monde sera intégrée dans une *holding* à la gouvernance complexe.

L'aide publique au développement constitue une priorité toujours réaffirmée de l'action extérieure de la France, dont le principal acteur aux côtés du ministère est l'Agence française de développement. Celle-ci est à la fois établissement public et société de financement, au statut très particulier qui lui impose de différencier ses missions en tant que banque, soumise aux prescriptions du code économique, monétaire et financier, et en tant qu'actrice de la mise en œuvre des orientations politiques et stratégiques fixées par le comité interministériel de la coopération internationale et du développement.

La relation entre un ministère, dont les moyens sont contraints, et une agence, dont les ressources sont en expansion, apparaît asymétrique, les instruments classiques (COM, lettres de mission, lettres d'objectifs) étant insuffisants pour offrir au MEAE une capacité d'orientation stratégique suffisante. En dépit des priorités et des orientations d'ensemble fixées par les pouvoirs publics par l'intermédiaire du CICID, l'action de l'AFD se déploie dans de nombreux pays au travers de champs d'intervention de plus en plus larges qui donnent lieu à l'établissement de multiples stratégies géographiques ou sectorielles dont le MEAE peine à apprécier la cohérence d'ensemble et à en évaluer la pertinence.

Face à cette situation, le ministère cherche, parfois excessivement, à compenser sa perte de maîtrise par une revue pointilliste des projets peu compatible avec l'autonomie de l'AFD. L'enjeu de l'élaboration du prochain COM de l'agence et de la refonte de la convention-cadre régissant les rapports entre l'État et l'AFD est ainsi de rééquilibrer une relation actuellement défavorable au MEAE sans pour autant remettre en cause la capacité d'action de l'AFD. L'amélioration des échanges d'information, tant au plan central qu'à celui des missions diplomatiques, et le développement d'une évaluation permettant des retours d'expérience, contribueraient fortement à un tel rééquilibrage, ne serait-ce que par la formalisation de certaines bonnes pratiques d'ores et déjà mises en œuvre dans des postes diplomatiques.

Le champ de la diplomatie économique, toujours partagé avec les ministères économiques et financiers, s'articule principalement autour de Business France et d'Atout France. Le premier dispose d'une feuille de route claire, partagée par les tutelles. En revanche, la refonte du programme de travail du second n'est pas encore achevée et appelle des choix de nature structurelle qui gagneraient à être clarifiés au plus vite.

Ainsi, les constats opérés dans le cadre de cette enquête mettent en évidence des marges de progrès pour que le MEAE puisse opérer un pilotage véritablement stratégique des organismes publics qui concourent à l'action extérieure de l'État. L'équilibre, entre l'autonomie de gestion des opérateurs et le pouvoir d'orientation et de contrôle du ministère en charge de la tutelle ou de la cotutelle de ceux-ci, n'est pas toujours atteint, les services centraux intervenant encore trop souvent sur des questions relevant de la gestion interne des opérateurs. Le pilotage stratégique nécessite, en amont, une réflexion sur ce qui est attendu des organismes auxquels des missions ont été confiées. Les orientations stratégiques ne sauraient se réduire à la reprise de ces missions dans les COM et les lettres de mission, ce qui est encore souvent le cas.

Ces observations rejoignent celles que la Cour et d'autres organismes de contrôle ont pu faire dans d'autres ministères et dans d'autres secteurs s'agissant des relations entre l'État et ses opérateurs. D'une manière générale, le premier considère encore trop les seconds comme des « services extérieurs », tandis que les opérateurs s'estiment trop vite émancipés de la tutelle des ministères auxquels ils se rattachent. Pris dans les flux de gestion, les uns et les autres cherchent sans doute à conforter leur pouvoir au détriment de l'optimisation de l'action publique. Le modèle de l'agence à la française n'a pas encore trouvé son point d'équilibre. Le présent rapport invite notamment le MEAE à le rechercher s'agissant du pilotage des opérateurs de l'action extérieure de l'État.

## Liste des abréviations

AEFE : .....	Agence pour l'enseignement français à l'étranger
AFD : .....	Agence française de développement
ANCT : .....	Agence nationale pour la cohésion des territoires
APD : .....	Aide publique au développement
BF : .....	Business France
CCI : .....	Chambre de commerce et d'industrie
CDC : .....	Caisse des dépôts et consignations
CDCS : .....	Centre de crise et de soutien ministériel
CFI : .....	Canal France International
CICID : .....	Comité interministériel de la coopération internationale et du développement
CIRAD : .....	Centre international de recherche agricole pour le développement
CNRS : .....	Centre national de la recherche scientifique
CO : .....	Contrat d'objectifs
COCAC : .....	Conseiller de coopération et d'action culturelle
COM : .....	Contrat d'objectifs et de moyens
COP : .....	Contrat d'objectifs et de performance
COS : .....	Conseil d'orientation stratégique
CSA : .....	Conseil supérieur de l'audiovisuel
DATAR : .....	Délégation interministérielle à l'aménagement du territoire et à l'attractivité régionale
DCERR : .....	Direction de la culture, de l'enseignement, de la recherche et du réseau de la DGM
DDD : .....	Direction du développement durable de la DGM
DE : .....	Direction de la diplomatie économique de la DGM
DR : .....	Direction régionale
DREE : .....	Direction des relations économiques extérieures
DEFAS : .....	Direction des finances, des achats et des services des ministères dits sociaux
DG : .....	Directeur général, directrice générale ou direction générale (en fonction du contexte)
DGM : .....	Direction générale de la mondialisation, de la culture, de l'enseignement et du développement international
DGMIC : .....	Direction générale des médias et des industries culturelles (MC)
DGRI : .....	Direction de la recherche et de l'innovation du MESR
DG Trésor : .....	Direction générale du Trésor
DIRECCTE : .....	Direction régionale des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi
DPO : .....	Délégation aux programmes et aux opérateurs de la DGM
EAF : .....	Établissement à autonomie financière
EGD : .....	Établissement en gestion directe
EPA : .....	Établissement public administratif
EPIC : .....	Établissement public industriel et commercial
EPST : .....	Établissement public à caractère scientifique et technologique
ETI : .....	Entreprise de taille intermédiaire
FMM : .....	France Médias Monde
FSD : .....	Fonds de solidarité pour le développement
FSP : .....	Fonds de solidarité prioritaire

FSPI : ..... Fonds de solidarité pour les projets innovants  
GIE : ..... Groupement d'intérêt économique  
IGF : ..... Inspection générale des finances  
IGAE : ..... Inspection générale des affaires étrangères  
IF : ..... Institut français  
IFRE : ..... Institut français de recherche à l'étranger  
INA : ..... Institut national de l'audiovisuel  
INRA : ..... Institut national de la recherche agronomique  
IRD : ..... Institut de recherche pour le développement  
MAA : ..... Ministère de l'agriculture et de l'alimentation  
MAEDI : ..... Ministère des affaires étrangères et du développement international  
MC : ..... Ministère de la culture  
MEAE : ..... Ministère de l'Europe et des affaires étrangères  
MEF : ..... Ministère de l'économie et des finances  
MEN : ..... Ministère de l'éducation nationale  
MESRI : ..... Ministère de l'enseignement supérieur, de la recherche et de l'innovation  
MINT : ..... Ministère de l'intérieur  
MOM : ..... Ministère des outre-mer  
MLF : ..... Mission laïque française  
MSS : ..... Ministère des solidarités et de la santé  
MT : ..... Ministère du travail  
MTES : ..... Ministère de la transition écologique et solidaire  
ODD : ..... Objectifs de développement durable  
ONG : ..... Organisation non gouvernementale  
PACTE : ..... Plan d'action de croissance et de transformation des entreprises  
PAP : ..... Projet annuel de performance  
PIA : ..... Programme d'investissement d'avenir  
PLF : ..... Projet de loi de finances  
PLR : ..... Projet de loi de règlement  
PME : ..... Petites et moyennes entreprises  
PTOM : ..... Pays et territoires d'outre-mer  
RA : ..... Rapport annuel d'activités  
RAP : ..... Rapport annuel de performance  
RP : ..... Représentation permanente à Bruxelles  
RPROG : ..... Responsable de programme  
SA : ..... Société anonyme  
SAS : ..... Société à actions simplifiées  
SCAC : ..... Service de coopération et d'action culturelle  
SCSP : ..... Subvention pour charges de service public  
SER : ..... Services économiques régionaux  
SG : ..... Secrétaire(e) général(e) ou secrétariat général en fonction du contexte  
SGAE : ..... Secrétariat général pour les affaires européennes  
SGG : ..... Secrétaire général du Gouvernement  
SPM : ..... Services du Premier ministre  
VSI : ..... Volontariat de solidarité internationale

## Annexes

Annexe n° 1 : échange de courriers entre le Premier président et le président de la commission des finances du Sénat .....	108
Annexe n° 2 : organisation de la tutelle de la direction générale de la mondialisation sur les opérateurs .....	111
Annexe n° 3 : infographie des opérateurs au 1 <sup>er</sup> septembre 2019 .....	112
Annexe n° 4 : synthèse budgétaire au 1 <sup>er</sup> septembre 2019 .....	114
Annexe n° 5 : organes délibérants des opérateurs au 1 <sup>er</sup> septembre 2019 .....	136
Annexe n° 6 : outils de pilotage stratégiques au 1 <sup>er</sup> septembre 2019 .....	139
Annexe n° 7 : élargissement progressif des compétences de l'AFD 2013-2019.....	141
Annexe n° 8 : le déploiement de la Team France Export (TFE) .....	143
Annexe n° 9 : la diversité des dispositifs de volontariat .....	144
Annexe n° 10 : les objectifs de développement durable (ODD) .....	146
Annexe n° 11 : les IFRE, instruments historiques de coopération culturelle .....	147

## Annexe n° 1 : échange de courriers entre le Premier président et le président de la commission des finances du Sénat

R É P U B L I Q U E F R A N Ç A I S E



Monsieur Didier MIGAUD  
Premier président de la Cour des Comptes  
13 rue Cambon  
75100 PARIS Cedex 01

Paris, le 11 décembre 2018  
*Réf. : CF\_2018\_PDT\_0624*

Monsieur le Premier président,

VINCENT ÉBLÉ

PRÉSIDENT  
DE LA COMMISSION  
DES FINANCES

J'ai l'honneur de vous demander, au nom de la commission des finances du Sénat, la réalisation par la Cour des comptes, en application de l'article 58-2 de la loi organique du 1<sup>er</sup> août 2001 relative aux lois de finances, de cinq enquêtes portant respectivement sur :

- l'Agence nationale pour la Rénovation Urbaine (ANRU) et le Nouveau Programme National de Renouvellement Urbain (PNRU),
- l'arrêt et le démantèlement des installations nucléaires civiles,
- l'enseignement supérieur artistique,
- le pilotage par l'État des grands projets informatiques,
- le pilotage stratégique par le ministère de l'Europe et des affaires étrangères des opérateurs de l'action extérieure de l'État et sa déclinaison au niveau des postes diplomatiques.

Ces enquêtes pourraient être remises de manière échelonnée entre janvier et juin 2020.

Comme à l'accoutumée, le choix de ces sujets a fait l'objet d'échanges préalables entre le secrétariat de la commission des finances et le Rapporteur général de la Cour des comptes.

Le champ, les modalités et la date de remise de ces enquêtes pourront, comme les années précédentes, être précisés lors d'échanges entre les rapporteurs spéciaux et les présidents de chambre et magistrats concernés.

Je vous prie de croire, Monsieur le Premier président, à l'assurance de mes meilleures salutations.

Vincent ÉBLÉ



Cour des comptes



29 MARS 2019

Le Premier président

**Monsieur Vincent EBLE**Président de la Commission des finances  
Sénat  
15 rue de Vaugirard  
75291 PARIS Cedex 06

Monsieur le Président,

J'ai le plaisir de vous confirmer que la Cour des comptes, à la demande de la commission des finances du Sénat, mènera en 2019 une enquête sur *le pilotage stratégique par le ministère de l'Europe et des affaires étrangères des opérateurs de l'action extérieure de l'Etat et sa déclinaison au niveau des postes diplomatiques* au titre du 2° de l'article 58 de la loi organique du 1<sup>er</sup> août 2001 relative aux lois de finances.

Cette enquête, réalisée par la quatrième chambre de la Cour, a été confiée à Mme Adeline Baldacchino et à M. Claude Lion, conseillers référendaires, assistés de Mme Laurence Haguët, vérificatrice. M. Dominique Antoine, conseiller maître, en sera le contre-rapporteur.

Le 12 mars, les rapporteurs ont rencontré les sénateurs, membres de la commission des finances, à l'origine de cette demande, M. Vincent Delahaye, sénateur de l'Essonne et M. Rémi Féraud, sénateur de Paris. À l'issue de cette réunion, il a été convenu que le rapport porterait sur la capacité du ministère de l'Europe et des affaires étrangères (MEAE) à exercer la tutelle ou la cotutelle sur les opérateurs de l'État à l'étranger.

Le périmètre de l'enquête inclurait les quatre opérateurs directement liés au programme 185 de la mission *Action extérieure de l'État* (l'Agence pour l'enseignement français à l'étranger, l'Institut français, Campus France et Atout France). Il comprendrait également France Volontaires, plateforme du volontariat international solidaire, dont le MEAE assure seul la tutelle au titre de l'aide publique au développement, ainsi que les sept opérateurs à la gouvernance desquels le MEAE participe :

- l'Agence française de développement, en cotutelle avec les ministères financiers et le ministère des Outre-mer ;
- Business France et Expertise France, en cotutelle avec les ministères financiers et le ministère de la cohésion des territoires (pour Business France) ;
- le Centre international de recherche agricole pour le développement et l'Institut de recherche et de développement, en cotutelle avec le ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche ;
- Canal France International, opérateur de coopération audiovisuelle et France médias Monde, en cotutelle avec le ministère de la culture.

Compte tenu de l'ampleur de ce périmètre et de son champ de nature interministérielle, les investigations porteront à titre principal sur l'exercice de la tutelle par le ministère de l'Europe et des Affaires étrangères. Elles s'appuieront à ce titre sur les documents stratégiques partagés : conventions d'objectifs et de moyens (COM) ou de performances (COP), documents budgétaires, lettres de missions adressées aux dirigeants, instructions, ordres du

jour et procès-verbaux de conseils d'administration, tableaux de bord de suivi par exemple. Ces travaux seront complétés par une série d'entretiens, sans que soient pour autant réalisés des contrôles organiques de chacun des opérateurs. De la même manière, la question de la déclinaison opérationnelle dans les postes sera examinée à travers le prisme de l'action du ministère, sans qu'une approche exhaustive des réalisations et projets au niveau local soit envisageable.

Le rapport, dont les développements seront proportionnés à l'importance des missions confiées à ces opérateurs, examinerait notamment :

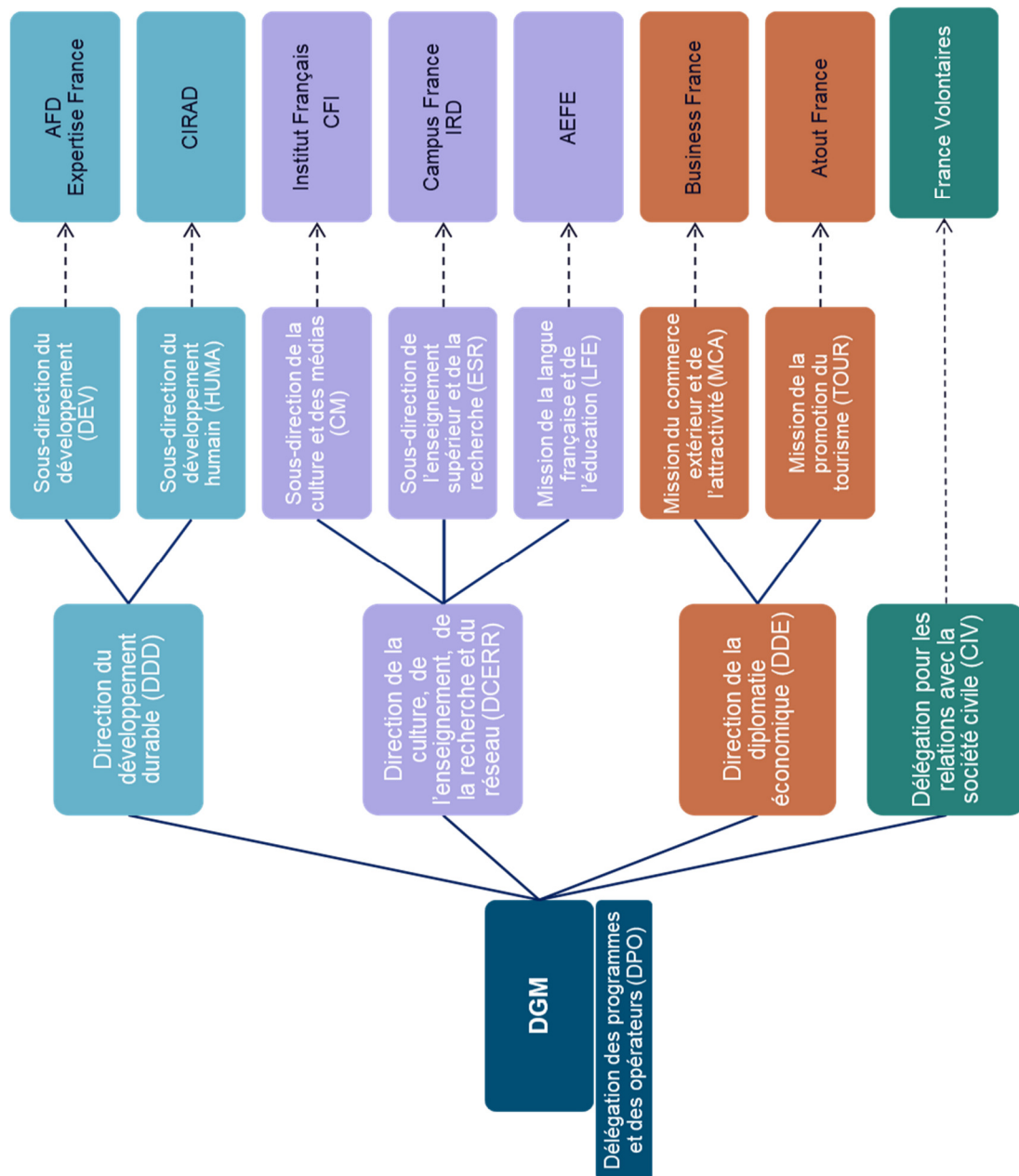
- Les modalités d'exercice de la tutelle des opérateurs au sein du MEAE, notamment pour apprécier dans quelles conditions les priorités politiques, géographiques et sectorielles s'articulent entre elles ;
- La coordination interministérielle de l'action de l'État à l'étranger, notamment dans les cas de cotutelle (culture et enseignement supérieur / champ économique) ;
- L'intégration des préoccupations de nature stratégique définies en amont par la tutelle (priorités politiques, géographiques et économiques) dans les conventions d'objectifs et de moyens (COM) ou de performances (COP) des opérateurs ;
- L'effectivité du suivi de la mise en œuvre de ces documents par le MEAE ;
- Les modalités de déclinaison au niveau local des orientations fixées à Paris.

Les sénateurs rencontrés ont souhaité qu'un point d'étape puisse être organisé avec les rapporteurs dans le courant du mois de juillet 2019, la date de remise du rapport étant prévue pour le mois de février 2020.

Je vous prie d'agréer, Monsieur le Président, l'expression de ma haute considération *et de  
mes sentiments les meilleurs.*

  
Didier Migaud

## Annexe n° 2 : organisation de la tutelle de la direction générale de la mondialisation sur les opérateurs



Source : synthèse Cour des comptes

Annexe n° 3 : infographie des opérateurs au 1<sup>er</sup> septembre 2019

Nom	Statut	Organisation	Opérateur LOF?	Tutelle(s) juridique(s)	Tutelle(s) stratégique(s)	Implantations ultramarines et à l'étranger	Budget exécuté 2018 (k€)	Budget initial 2019 (k€)	Effectifs au 31/12/2019
<b>Agence pour l'enseignement français à l'étranger (AEFE)</b>	EPA créé par la loi n°90-588 du 6 juillet 1990 abrogée par ordonnances du 15 juin 2000	Articles D452-1 à D452-21 du code de l'éducation (issus du décret n° 2003-1288 du 23 décembre 2003 relatif à l'organisation administrative, budgétaire et comptable de l'AEFE)	Oui	Ministre des affaires étrangères (article L.452-1 et suivants du code de l'éducation)	MEAE (DGM / DCERR)	Réseau de <b>496 établissements</b> , dont 72 en gestion directe (services déconcentrés), 155 conventions (gérés par des associations, notamment la Mission laïque française) et 269 en partenariat (homologués), implantés dans 137 pays.	1 221 326	1 067 600	11 000
<b>Campus France (CF)</b>	EPIC créé par l'article 6 de la loi du 27 juillet 2010 relative à l'AAE	Décret n° 2011-2048 du 30 décembre 2011 relatif à Campus France modifié	Oui	Ministre chargé de l'enseignement supérieur (article 6 de la loi n° 2010-873 du 27 juillet 2010 relative à l'AAE)	MEAE (DGM / DCERR) MESR	Pas d'implantation à l'étranger mais <b>255 Espaces et Antennes Campus France</b> implantés dans 124 pays et rattachés aux SCAC, même lorsqu'ils bénéficient de structures d'accueil distinctes (Instituts Français, Alliance Française ou institution locale).	27 179	26 200	218
<b>Business France (BF)</b>	EPIC créé par l'ordonnance n° 2014-1555 du 22 décembre 2014 portant fusion de l'Agence française pour les investissements internationaux et d'UBIFRANCE, Agence française pour le développement international des entreprises	Décret n° 2014-1571 du 22 décembre 2014 relatif à l'Agence Business France	Oui	Ministre des affaires étrangères, ministre chargé de l'économie et ministre chargé de l'aménagement du territoire (article 2 de l'ordonnance n° 2014-1555 du 22 décembre 2014)	MEAE (DGM / DDE) MEF (DGE) CGET	Réseau de <b>87 bureaux</b> répartis dans 64 pays.	478 731	489 000	1 464
<b>Expertise France (EF)</b>	EPIC créé par la loi du 7 juillet 2014 relative à la politique de développement et de solidarité internationale	Décret n° 2014-1656 du 29 décembre 2014 relatif à l'Agence française d'expertise technique internationale	Non	Ministre des affaires étrangères, ministre de l'économie, de l'industrie et du numérique (décret n° 2014-1656 du 29 décembre 2014)	MEAE (DGM / DDD) / MEF (DGT)	Une <b>cinquantaine de "bureaux projets"</b> composés d'experts internationaux, longs termes et de personnels recrutés localement, et 4 représentations basées à Bruxelles, Abidjan, Tunis et Hanoi.	190 972	227 800	371
<b>Agence française de développement (AFD)</b>	Créée par l'ordonnance du 2 décembre 1941, l'AFD est à la fois un EPIC (loi n° 2016-873 du 27 juillet 2010 relative à l'AAE et à la loi n° 2014-773 du 7 juillet 2014 d'orientation et de programmation relative à la politique de développement et de solidarité internationale) et une société de financement (article L515-13 code monétaire et financier modifié par décret n° 2017-582 du 20 avril 2017)	Article L.515-13 code monétaire et financier (issus du décret n° 2000-878 du 11 septembre 2000 relatif à l'Agence française de développement)	Non	Ministre chargé de la coopération, ministre de l'économie et des finances et ministre des outre-mers (articles R.516-3 et suivants du code monétaire et financier)	MEAE (DGM / DDD) MEF (DGT) MINOM	Réseau de <b>85 agences et bureaux</b> intervenant dans 108 pays en développement (Afrique subsaharienne, Méditerranée et Moyen-Orient, Amérique latine et Caraïbes, et Asie) et dans les Outre-mer. PROPARGO dispose d'un réseau de 11 bureaux à l'étranger (6 en Afrique, 2 en Amérique latine, 2 en Asie, 1 en Turquie).	14 427 100	17 728 000	2 068
<b>Institut de recherche pour le développement (IRD)</b>	EPST créé par le décret n° 84-430 du 5 juin 1984, modifié par un décret publié le 3 décembre 2014 pour mettre l'organisme en conformité avec les dispositions de la loi du 22 juillet 2013	Décret n° 84-430 du 5 juin 1984 modifié portant organisation et fonctionnement de l'IRD	Oui	Ministre chargé de la recherche et ministre de l'économie et du développement (article 1 du Décret n° 84-430 du 5 juin 1984)	MEAE (DGM / DCERR) MESRI	72 unités de recherche (dont 66 sous tutelle complète) réparties sur <b>38 sites</b> dans le monde dont 18 dans les pays en développement et 5 en Outre-Mer.	226 947	240 429	2 050

Nom	Statut	Organisation	Opérateur LOIF?	Tutelle(s) juridique(s)	Tutelle(s) stratégique(s)	Implantations ultramarines et à l'étranger	Budget exécuté 2018 (k€)	Budget initial 2019 (k€)	Effectifs au 31/12/2011
Institut français (IF)	EPIC créé par l'article 9 de la loi relative à l'action extérieure de l'Etat du 27 juillet 2010, modifié par la loi n° 2016-925 du 7 juillet 2016 relative à la liberté de création, à l'architecture et au patrimoine	Décret n° 2010-1695 du 30 décembre 2010 relatif à l'institut français	Oui	Ministre des affaires étrangères (article 6 de la loi n° 2010-873 du 27 juillet 2010) et Ministère de la culture et de la Communication (loi n° 2016-925 du 7 juillet 2016 relative à la liberté de la création, à l'architecture et au patrimoine)	MEAE (DGM / DCERR) MC	<b>Pas de réseau propre</b> : les 29 instituts français et les 13 établissements de recherche étant des établissements à autonomie financière dépendant directement du ministère.	36 092	39 900	143
Atout France (ATF)	GE créé par l'article 9 de la loi de développement et de modernisation des services touristiques du 22 juillet 2009, complétée et modifiée par la loi du 22 mars 2012	Contrat constitutif du GE actualisé au 27/06/2018 et établi selon les dispositions de l'article L. 141.2 du code du tourisme	Oui	Ministre chargé du tourisme (article L.141-2 du code de tourisme)	MEAE (DGM / DDE) MEF (DGE)	<b>32 bureaux</b> à l'international (Los Angeles, Canada, New York, Mexique, Colombie, Brésil, Afrique du sud, Australie, Indonésie, Singapour, Japon, Corée du sud, Pékin, Shanghai, Taïwan, Inde, Emirats arabes unis, Israël, Russie, Europe).	76 385	71 000	334
France Médias Monde (FMM)	SA créée par la loi n° 86-1067 du 30 septembre 1986 relative à la liberté de communication modifiée par la loi n° 2009-258 du 5 mars 2009 relative à la communication audiovisuelle et au nouveau service public de la télévision	Décret n° 2010-417 du 27 avril 2010 portant approbation des statuts de la société nationale de programme en charge de l'audiovisuel extérieur de la France	Non	Ministre chargé de l'économie et ministre chargé de la culture et de la communication (article 3 du décret n° 2010-417 du 27 avril 2010)	MEAE (DGM / DCERR) MC MEF	REI Roumanie, une filiale à Dakar pour le pôle langues africaines (peul et mandingue), une rédaction pour le khmer à Phnom Penh, une rédaction pour le haoussa à Lagos et une rédaction pour le swahili à Dar Es-Salaam. <b>France 24</b> Les trois médias de FMM disposent en outre d'un réseau de plus de 500 correspondants dans le monde.	268 440	267 000	1 776
Canal France International (CFI)	Créée en 1989 sous fondement de la loi n° 86-1067 du 30 septembre 1986 relative à la liberté de communication, elle est SA depuis 2004, et filiale de FMM depuis le 27 juin 2017	Statuts de la SA approuvés par décision du CA en juin 2017	Non	Ministre des affaires étrangères	MEAE (DGM / DCERR)	<b>Aucune implantation permanente à l'étranger. CFI détache des experts</b> pour des missions de plus ou moins longue durée (Afrique essentiellement, Yémen, Irak, Syrie, Jordanie, Liban, Turquie, Ukraine, Biélorussie, Birmanie, Thaïlande, Nam, Malaisie, Indonésie, Philippines, Madagascar, Nouvelle-Guinée, Haïti).	10 482	14 212	48
Centre international de recherche agricole pour le développement (CIRAD)	EPIC créé par le décret n° 84-429 du 5 juin 1984 portant création et organisation du CIRAD	Décret n° 84-429 du 5 juin 1984 portant création et organisation du CIRAD	Oui	Ministre chargé de la recherche et développement (décret n° 84-429 du 5 juin 1984) Ministre chargé de la coopération et du développement (décret n° 84-429 du 5 juin 1984)	MEAE (DGM / DCERR) MESR	<b>33 unités de recherche</b> (chercheurs permanents sur place) réparties dans <b>10 directions régionales ultramarines</b> (Réunion- Mayotte et Antilles-Guyane) et <b>8 DR à l'étranger</b> (Brésil, Afrique de l'Ouest côtière, Afrique de l'Ouest continentale, Afrique centrale, Afrique orientale et australe, Madagascar, Asie du Sud-Est).	193 143	198 500	1 650
France Volontaires (FV)	Association loi 1901 créée le 1er octobre 2009	Statuts adoptés par l'AG du 9 décembre 2009	Non	Ministre chargé de la coopération (loi n° 2005-159 du 23 février 2005 relative au contrat de volontariat de solidarité internationale)	MEAE (DGM / CIV)	Réseau de <b>23 espaces volontariats</b> déployés en Afrique Subsaharienne, en Afrique du Nord, au Moyen-Orient, en Amérique latine/Caribbe et en Asie. FV dispose en outre de <b>deux antennes pour ses programmes ultra-marins à la Réunion et en Nouvelle-Calédonie, ainsi que d'un bureau au Vanuatu.</b>	14 913	15 400	104

Source : synthèse Cour des comptes (les effectifs de l'AFD excluent les effectifs mis à disposition de PROPACO et les VIA/VSC)

## Annexe n° 4 : synthèse budgétaire au 1<sup>er</sup> septembre 2019

Parmi les 12 opérateurs sous revue, cinq ne sont pas considérés comme des opérateurs au sens de la LOLF : l'AFD, Expertise France, FMM, CFI et France Volontaires. En conséquence, ces cinq opérateurs ne sont pas recensés dans le « Jaune opérateurs » et n'ont officiellement aucun programme désigné comme « tête de file » puisqu'ils ne sont pas censés percevoir de subvention pour charges de service public (SCSP). Pour autant, FMM et CFI sont financés chacun par un unique programme relevant respectivement de la responsabilité du MEF et du MEAE. De même France Volontaires est quasi-exclusivement financé (à 99,95 %) sur des crédits MEAE. La situation d'Expertise France et de l'AFD est plus complexe compte tenu de la diversité des sources de financement pour le premier et de l'équilibre entre les deux principaux programmes contributeurs pour le second. Sur ces 12 opérateurs, seuls cinq disposent d'un comptable public.

Sur les sept « opérateurs lolfiens », quatre ont le programme 185 comme chef de file tandis que les trois autres émergent sur un programme dépendant d'un autre département ministériel (programme 134 du MEF pour Business France et programme 172 du MESRI pour le CIRAD et l'IRD). Le MEAE ne verse pas (Business France, FMM) ou peu (IRD, CIRAD) de crédits à certains opérateurs dont il assure la tutelle.

La consolidation sur la période 2015-2019 des crédits budgétaires<sup>58</sup> alloués aux 12 opérateurs a porté sur 27 programmes gérés par 12 départements ministériels différents : MEAE, MEF, MEN, MESRI, MTES, MAA, MOM, MINT, MC, MSS, MT et SPM. Cet éclatement est susceptible de fragiliser la coordination ministérielle et affaiblir l'exercice de tutelle.

### Programme 185 : évolution des crédits et indicateurs de performance

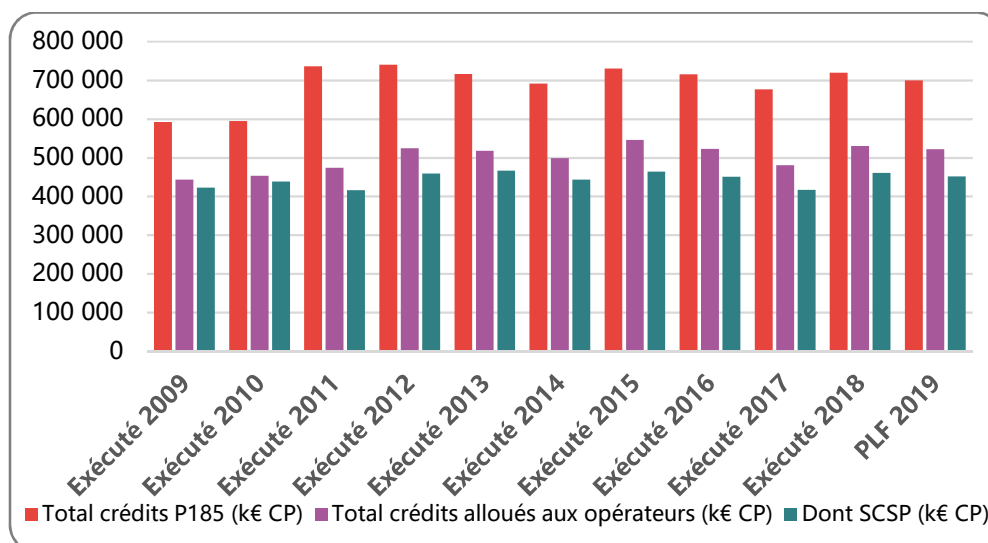
#### *Les crédits*

Le programme 185 est le programme chef de file des quatre opérateurs de l'action extérieure de l'État (AEFE, Campus France, IF) dont le DGM est responsable. À titre principal, il finance des crédits de fonctionnement (SCSP) mais également des crédits d'intervention (de transfert). 75 % des crédits de ce programme sont destinés aux opérateurs en PLF 2019, dont plus de la moitié est fléchée vers l'AEFE. Le reste correspond pour l'essentiel aux « dépenses de personnel » du ministère (hors opérateurs).

---

<sup>58</sup> Sont considérés tous les crédits budgétaires directement fléchés vers les opérateurs, quelle que soit leur nature : fonctionnement (SCSP), intervention (transfert) ou investissement (dotations en fonds propres).

Graphique n° 1 : évolution des crédits du P185



Source : synthèse Cour des comptes, à partir des documents budgétaires

Entre 2009 et 2019, les crédits du programme 185 alloués aux quatre opérateurs ont augmenté de manière strictement identique que les crédits totaux de ce même programme (18 %). Pendant cette période, la SCSP agrégée n'a augmenté que de 7 %, du fait que les effectifs des opérateurs rémunérés par ce programme ont constamment diminué. D'ailleurs, le programme 185 ne finance plus aucun ETP opérateur en titre 2 depuis 2016.

### *Les indicateurs de performance*

Le programme 185 comporte trois grands objectifs mesurés par sept indicateurs déclinés en 16 sous-indicateurs :

#### **Objectif 1 : renforcer l'influence culturelle et linguistique de la France**

##### 1.1 Présence de la culture et des idées françaises à l'étranger

1.1.1 Nombre de projets et de programmes culturels avec cofinancements extérieurs / Nombre total de projets et de programmes culturels accompagnés par le réseau

1.1.2 Taux de croissance du nombre d'abonnés aux réseaux sociaux gérés par le réseau culturel et de coopération

##### 1.2 Diffusion de la langue française

1.2.1 Taux de croissance du nombre d'élèves étrangers inscrits dans les établissements du réseau AEFÉ (opérateur AEFÉ)

1.2.2 Nombre d'élèves inscrits dans une section ou un établissement scolaire labellisé France éducation (opérateur AEFÉ)

1.2.3 Nombre d'élèves inscrits aux cours de langue des établissements du réseau culturel et de coopération et du réseau des Alliances françaises

1.2.4 Nombre de candidats aux certifications en langue française

## **Objectif 2 : développer l'attractivité de la France**

### 2.1 Attractivité de l'enseignement supérieur et de la recherche

2.1.1 Taux de bacheliers étrangers issus de l'enseignement français à l'étranger poursuivant leurs études en France (opérateur AEFÉ)

2.1.2 Nombre d'étudiants étrangers en mobilité inscrits dans un établissement d'enseignement supérieur en France (opérateur Campus France)

2.1.3 Nombre de projets de recherche mis en œuvre dans le réseau culturel et de coopération dans le cadre d'un partenariat Hubert Curien (opérateur Campus France)

### 2.2 attractivité touristique de la France

2.2.1 Nombre de touristes étrangers en France (opérateur Atout France)

2.2.2 Nombre de visites d'investisseurs auxquelles les ambassades et Business France ont contribué / nombre d'investisseurs rencontrés (opérateur Business France)

## **Objectif 3 : Accroître la performance du dispositif d'aide à l'export**

### 3.1 Accompagnement des acteurs économiques

3.1.1 Nombre de résultats obtenus / nombre d'entreprises reçues par les postes

3.1.2 Nombre de changements favorables aux intérêts français obtenus suite à une démarche de l'ambassade

## **Objectif 4 : dynamiser les ressources externes**

### 4.1 Autofinancement et partenariats

4.1.1 Taux des ressources propres des établissements d'enseignement français à l'étranger (opérateur AEFÉ)

4.1.2 Taux d'autofinancement des établissements à autonomie financière pluridisciplinaires hors personnel MEAE

4.1.3 Montant des participations externes mobilisées par le réseau culturel et de coopération

4.1.4 Part des cofinancements d'Atout France (opérateur Atout France)



## Programme 209 : évolution des crédits et indicateurs de performance

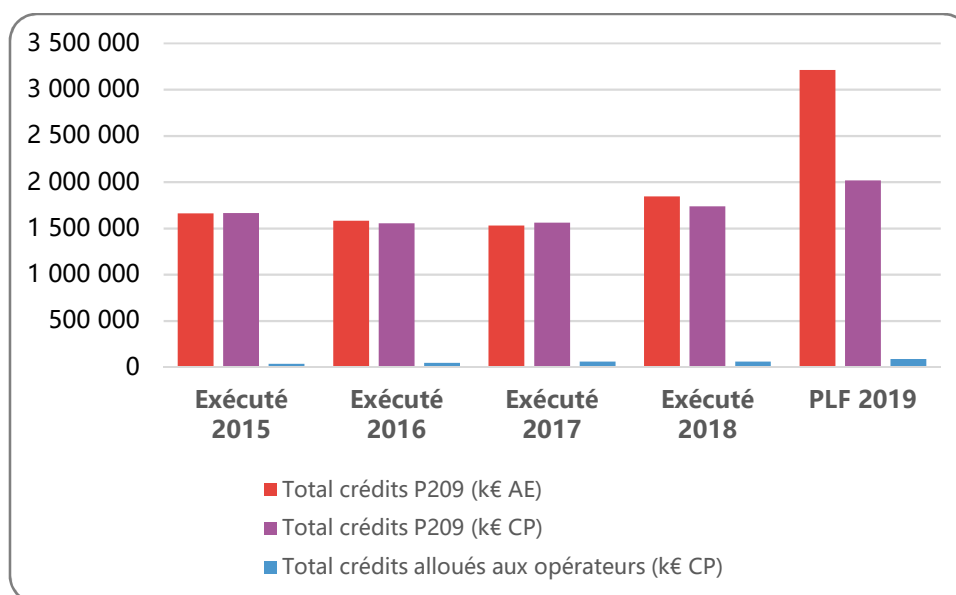
### Les crédits

Le programme 209 forme, avec le programme 110 mis en œuvre par le MEF, la mission *Aide publique au développement*. Ses trois postes de dépense les plus importants sont :

- l'aide-projet de l'AFD ;
- les actions du centre de crise et de soutien (CDCS) ministériel ;
- les crédits fléchés vers les organisations des Nations-Unies.

Depuis 2016<sup>59</sup>, plus aucun « opérateur lollien » n'est adossé au programme 209. Néanmoins les 12 opérateurs étudiés peuvent percevoir, ponctuellement ou systématiquement, des crédits d'intervention sur ce programme : Expertise France et France Volontaires sont très majoritairement subventionnés par ce programme qui constitue l'unique ressource budgétaire de CFI et la moitié des crédits<sup>60</sup> reçus par l'AFD.

Graphique n° 2 : évolution des crédits du P209



Source : synthèse Cour des comptes, à partir des documents budgétaires

Après avoir légèrement diminué en 2016, les crédits du P209 augmentent significativement jusqu'en 2019 (+30 % en CP et +103 % en AE). Les seuls crédits alloués aux opérateurs par ce programme connaissent une progression supérieure (57 % en CP).

<sup>59</sup> Le GIP ESTHER, préfigurateur d'Expertise France, était un « opérateur lollien » qui percevait une SCSP et qui était soumis au plafond d'emploi.

<sup>60</sup> Toutes catégories confondues (intervention, investissement, rémunération...).

### *Les indicateurs de performance*

Le programme 209 comporte quatre grands objectifs mesurés par 10 indicateurs déclinés en 129 sous-indicateurs :

#### **Objectif 1 : contribuer à la mise en œuvre des ODD, en renforçant la composante bilatérale et en concentrant l'aide sur les pays prioritaires**

1.1 Part des crédits bilatéraux du programme et des taxes dédiés aux priorités du CICID

1.1.1 Part des crédits bilatéraux pour la stabilité internationale et réponse aux fragilités (sortie de crise, action d'urgence, FAV)

1.1.2 Part des crédits bilatéraux pour le sujet climat, adaptation et atténuation (marqueurs de Rio) (opérateur AFD)

1.1.3 Part des crédits bilatéraux pour l'éducation (opérateur AFD)

1.1.4 Part des crédits bilatéraux pour l'égalité femmes/hommes (opérateur AFD)

1.1.5 Part des crédits bilatéraux pour la santé

1.2 Part des crédits multilatéraux du programme et des taxes dédiés aux priorités sectorielles du CICID

1.2.1 Part des crédits multilatéraux pour la stabilité internationale et réponse aux fragilités (sortie de crise, action d'urgence, FAV)

1.2.2 Part des crédits multilatéraux pour l'éducation

1.2.3 Part des crédits multilatéraux pour la santé

1.3 Part des crédits du programme et des taxes destinés à des pays prioritaires

1.3.1 Part des crédits du programme et des taxes destinées à des pays prioritaires (opérateur AFD)

#### **Objectif 2 : renforcer les partenariats**

2.1 Part de l'APD bilatérale française transitant par la société civile dans l'APD bilatérale française totale

2.1.1 Part de l'APD bilatérale française transitant par la société civile dans l'APD bilatérale française totale (opérateur France Volontaires)

2.2 Évolution de l'APD support transitant par les collectivités territoriales françaises

2.2.1 Évolution de l'APD support transitant par les collectivités territoriales françaises<sup>61</sup>

2.3 Volume de l'activité des opérateurs AFD et Expertise France en gestion e par l'Union européenne

---

<sup>61</sup> Ne comptabilise pas l'APD transitant par les collectivités territoriales *via* la facilité de financement des collectivités territoriales françaises (Ficol) qui est gérée par l'AFD sur du FSD et non sur le programme 209 (soit 4,8 M€ en 2018).

2.3.1 Volume de l'activité des opérateurs AFD et Expertise France en gestion déléguée par l'Union européenne (opérateurs AFD et Expertise France)

**Objectif 3 : faire valoir les priorités stratégiques françaises dans l'aide publique acheminée par les canaux européens**

3.1 Part des engagements du FED sur les priorités stratégiques françaises

3.1.1 Part des engagements du FED dans les pays prioritaires de la France

3.1.2 Part des engagements du FED sur l'adaptation et l'atténuation face au changement climatique (marqueurs de Rio)

3.1.3 Part des engagements du FED pour le sujet égalité hommes/femmes

**Objectif 4 : contrôler l'amélioration de l'efficacité et l'efficience de l'aide**

4.1 Coût moyen de l'instruction d'un projet de l'AFD

4.1.1 Coût moyen de l'instruction d'un projet de l'AFD (opérateur AFD)

4.2 Part de la rémunération sur les projets gérés par l'AFD

4.2.1 Part de la rémunération sur les projets gérés par l'AFD (opérateur AFD)

4.3 Frais de gestion

4.3.1 Frais de gestion sur le canal multilatéral

4.3.2 Frais de gestion du FED

**Les crédits, plafonds d'emploi et masse salariale par opérateur**

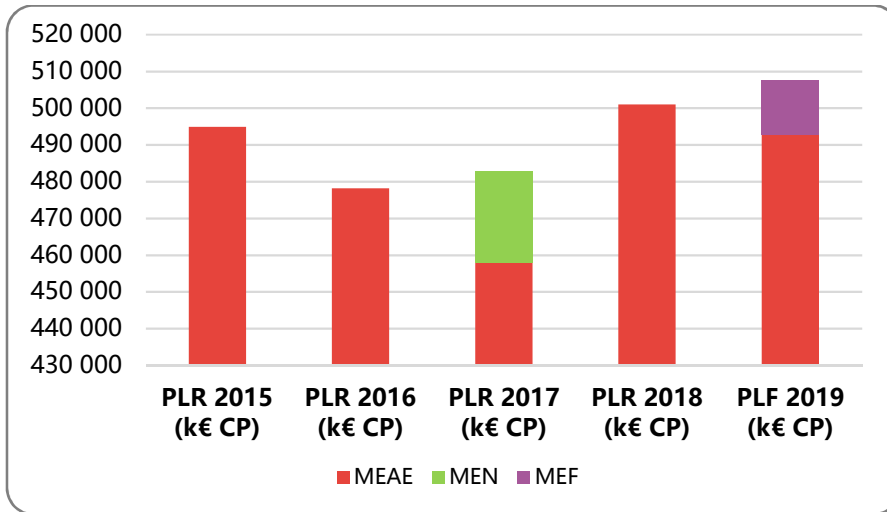
**Méthodologie**

Le ministère indiqué en légende des graphiques correspond au ministère auquel est rattaché en gestion le programme budgétaire financeur.

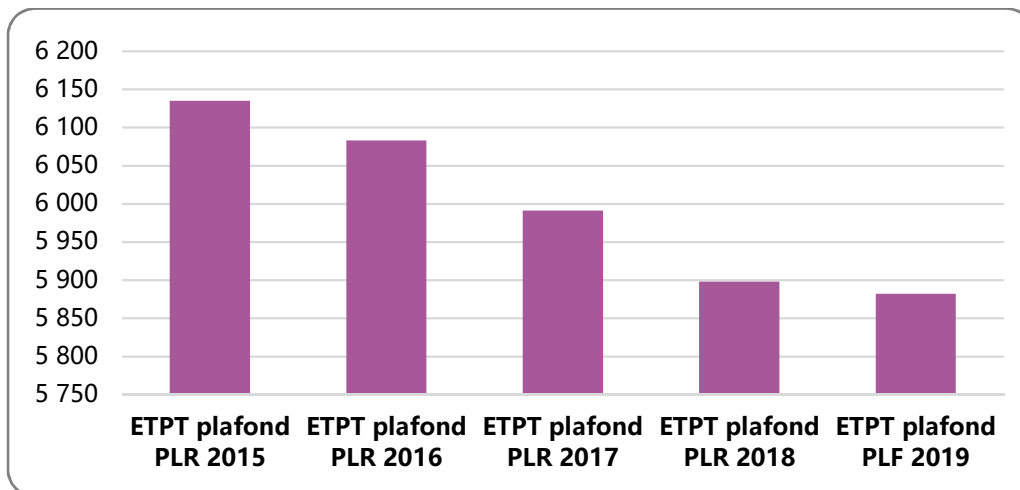
Les données ont été reconstituées en agréant l'ensemble des crédits budgétaires versés par l'État (SCSP + transferts + dotations en fonds propres) et les taxes affectées.

La masse salariale s'entend charges de pensions civiles et d'action sociale incluses, mais hors impôts et taxes et hors charges à payer sur éventuels litiges et départs négociés. Les ressources propres sont celles figurant au compte financier de l'établissement.

Des incohérences ont été relevées entre les jaunes, les PAP et RAP des programmes, auquel cas les RAP ont prévalu. Pour les « opérateurs non lolfiens », les comptes financiers ont été examinés.

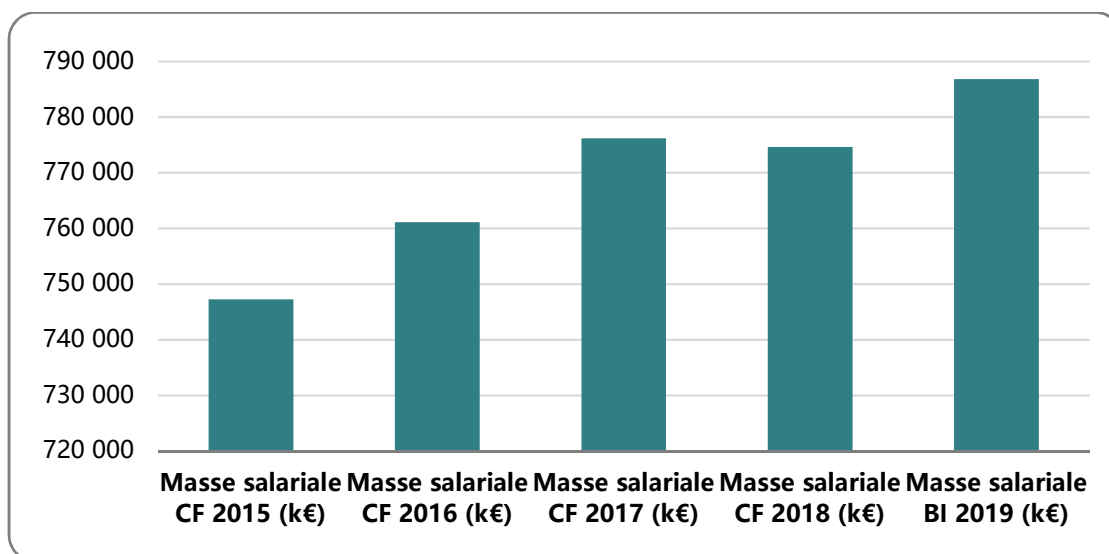
**Graphique n° 3 : crédits perçus par l'AEFE entre 2015 et 2018**

Source : synthèse Cour des comptes à partir des documents budgétaires et états financiers opérateur

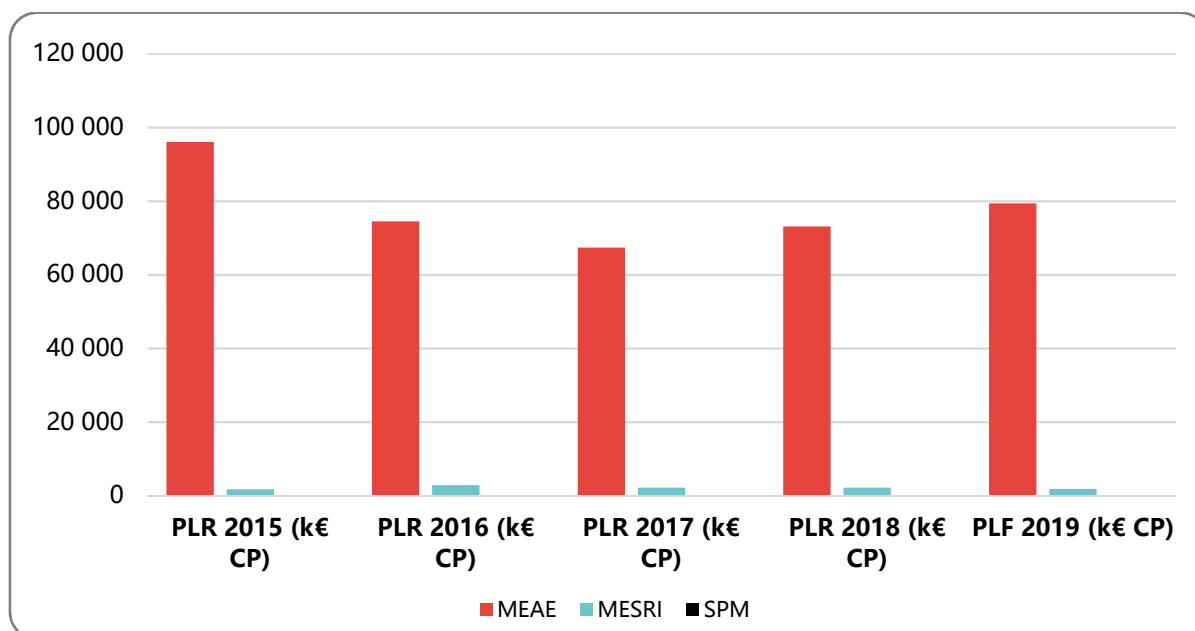
**Graphique n° 4 : plafond d'emploi de l'AEFE 2015-2019**

Source : synthèse Cour des comptes à partir des documents budgétaires

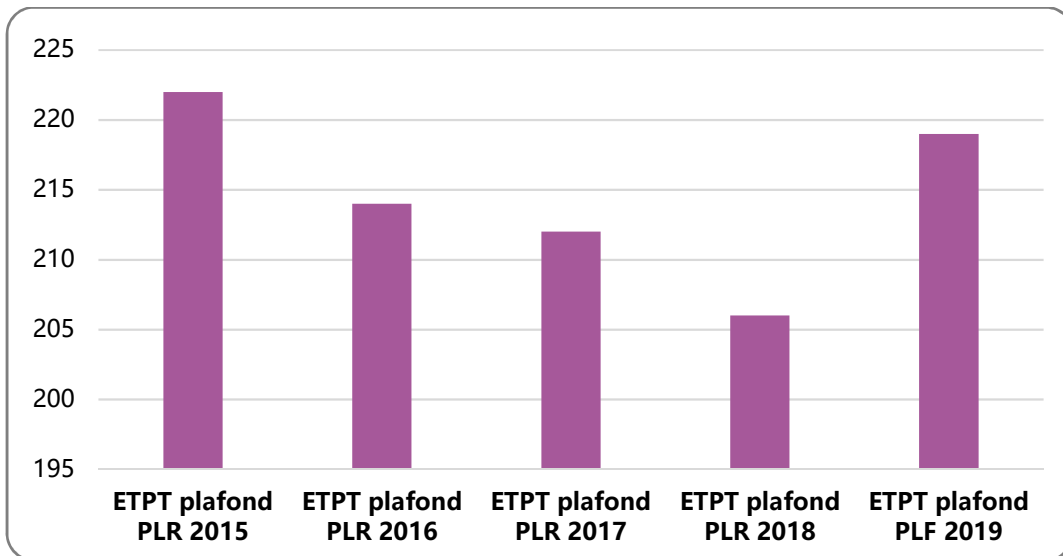
Les 106 ETP supprimés sur le périmètre des opérateurs du MEAE en PLF 2020 relèvent tous de l'AEFE.

**Graphique n° 5 : masse salariale de l'AEFE 2015-2018**

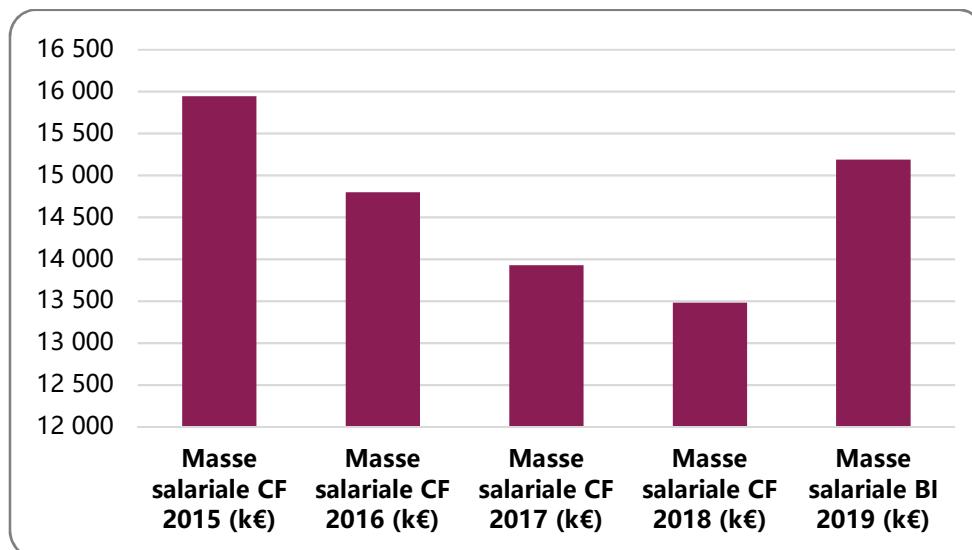
Source : synthèse Cour des comptes à partir des documents budgétaires

**Graphique n° 6 : crédits perçus par Campus France entre 2015 et 2018**

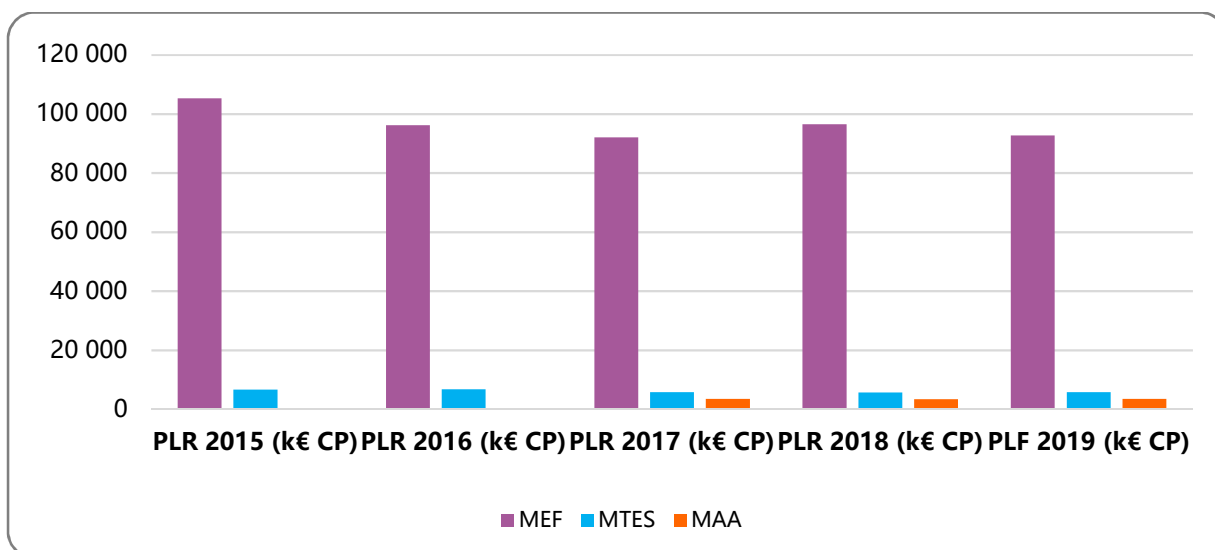
Source : synthèse Cour des comptes à partir des documents budgétaires (attention : pour 2019 il s'agit de projections initiales en PLF)

**Graphique n° 7 : plafond d'emploi de Campus France 2015-2019**

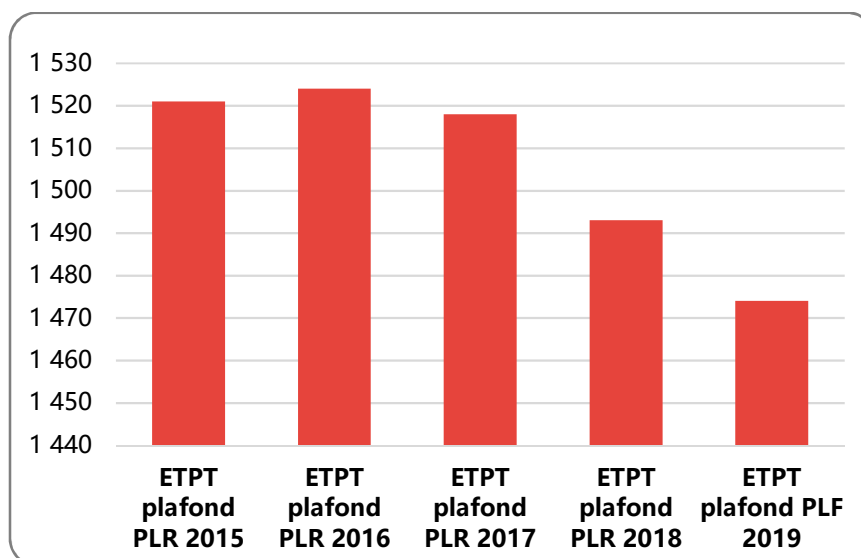
Source : synthèse Cour des comptes à partir des documents budgétaires

**Graphique n° 8 : masse salariale de Campus France 2015-2018**

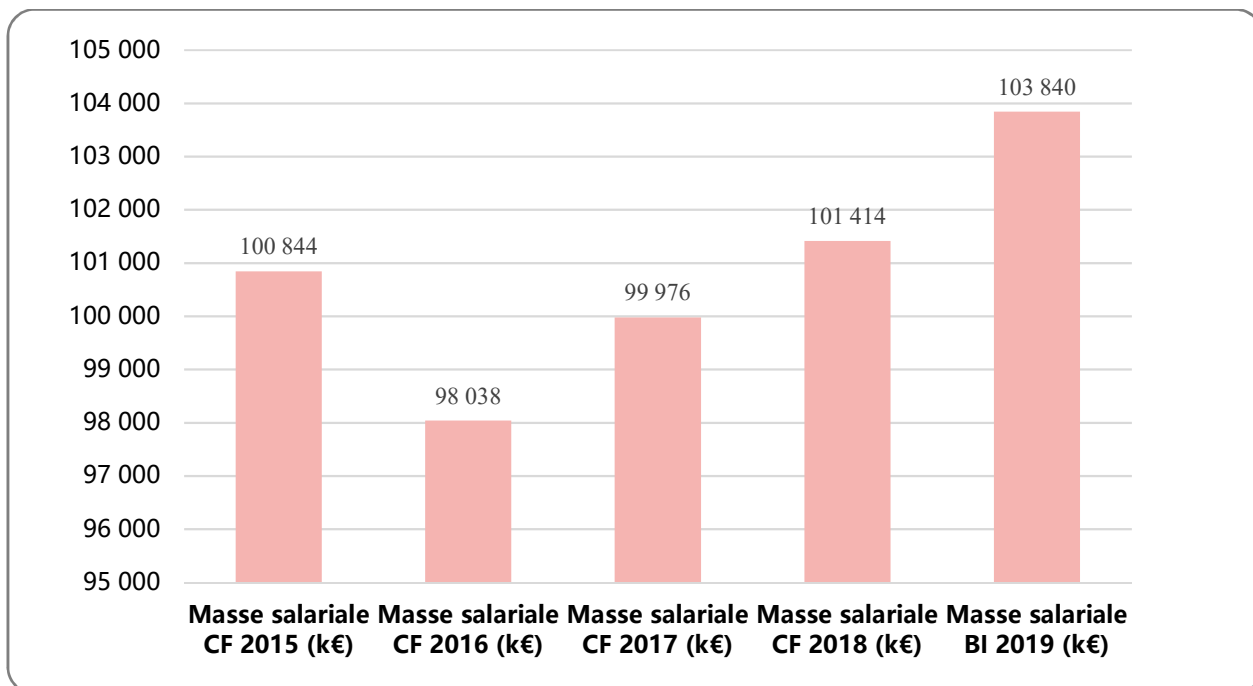
Source : synthèse Cour des comptes à partir des documents budgétaires

**Graphique n° 9 : crédits perçus par Business France entre 2015 et 2018**

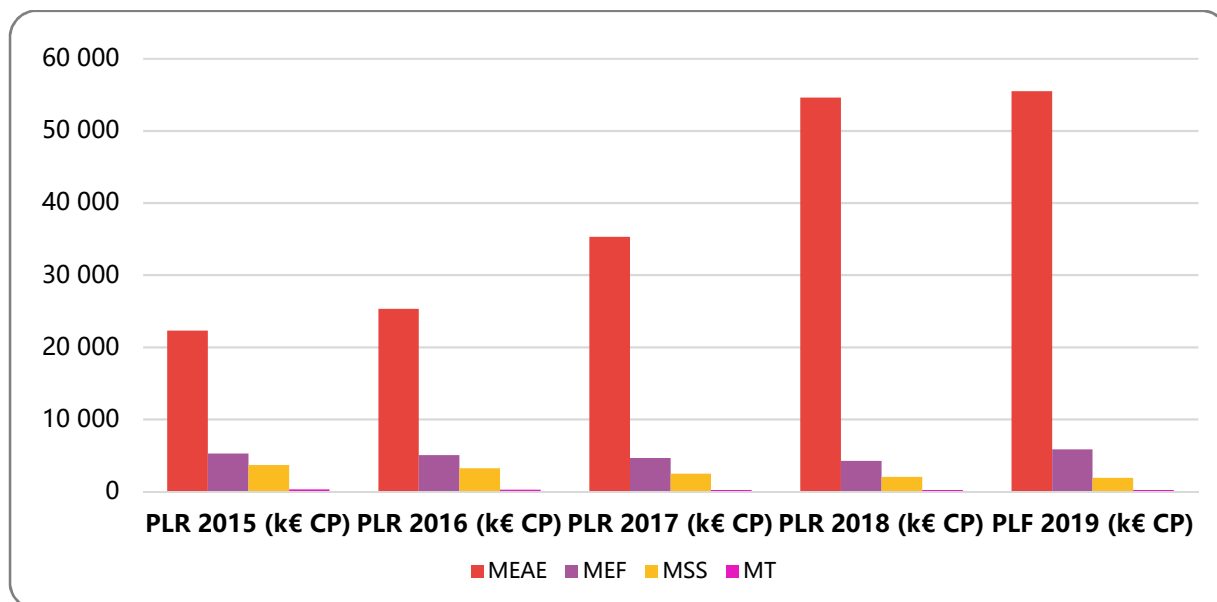
Source : synthèse Cour des comptes à partir des documents budgétaires et états financiers opérateur

**Graphique n° 10 : plafond d'emploi de Business France 2015-2019**

Source : synthèse Cour des comptes à partir des documents budgétaires et états financiers opérateur

**Graphique n° 11 : masse salariale de Business France 2015-2018**

Source : synthèse Cour des comptes à partir des documents budgétaires et états financiers opérateur

**Graphique n° 12 : crédits perçus par Expertise France entre 2015 et 2018**

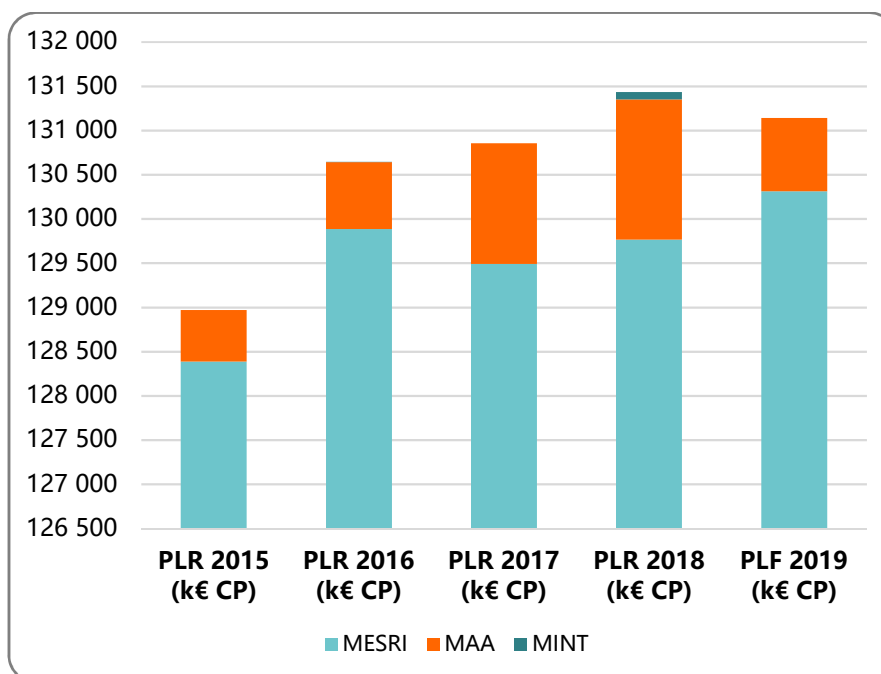
Source : synthèse Cour des comptes à partir des documents budgétaires et des données opérateurs

Absence de plafond d'emploi pour Expertise France qui n'est pas un « opérateur lollien ».

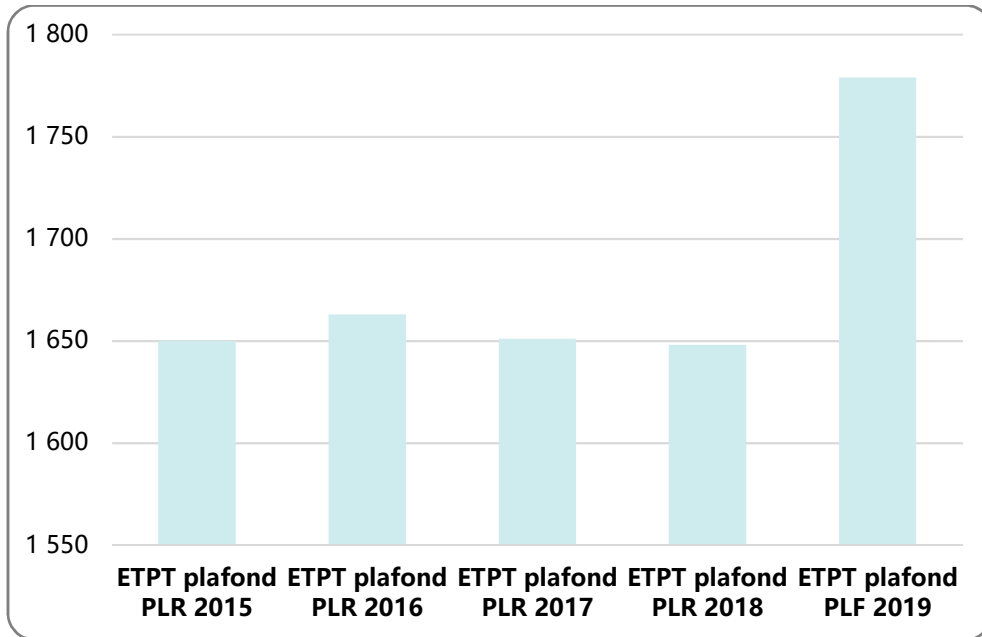


**Graphique n° 13 : masse salariale d'Expertise France 2015-2018**

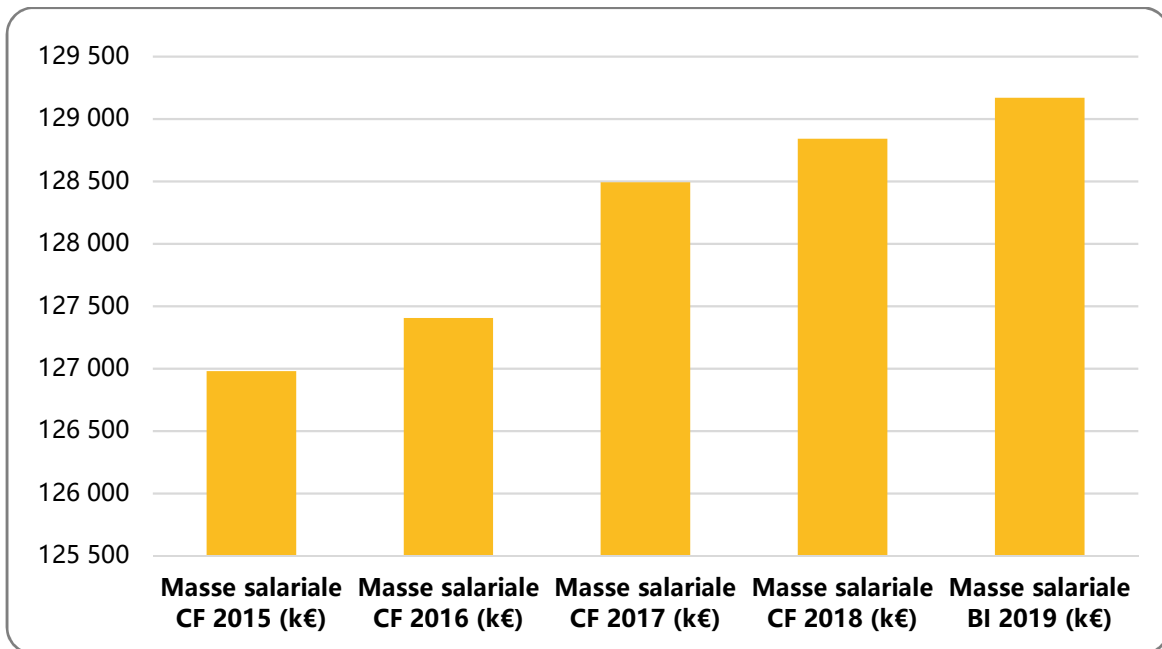
Source : synthèse Cour des comptes à partir des documents budgétaires et états financiers opérateur

**Graphique n° 14 : crédits perçus par le CIRAD entre 2015 et 2018**

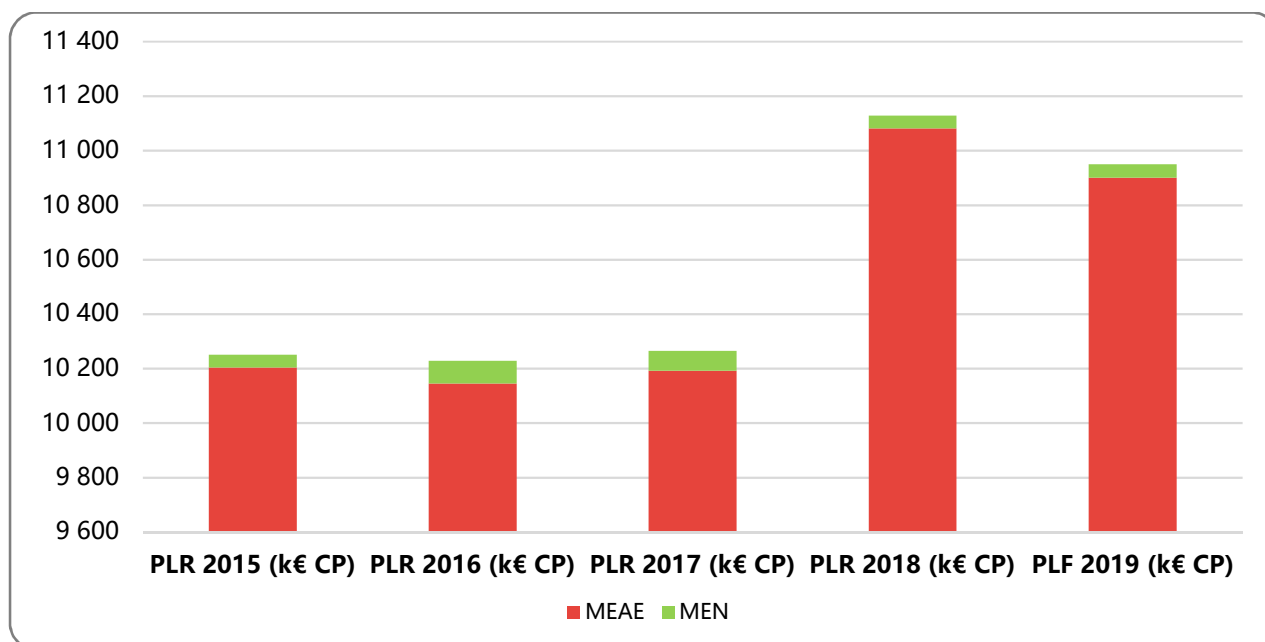
Source : synthèse Cour des comptes à partir des documents budgétaires

**Graphique n° 15 : plafond d'emploi du CIRAD 2015-2019**

Source : synthèse Cour des comptes à partir des documents budgétaires

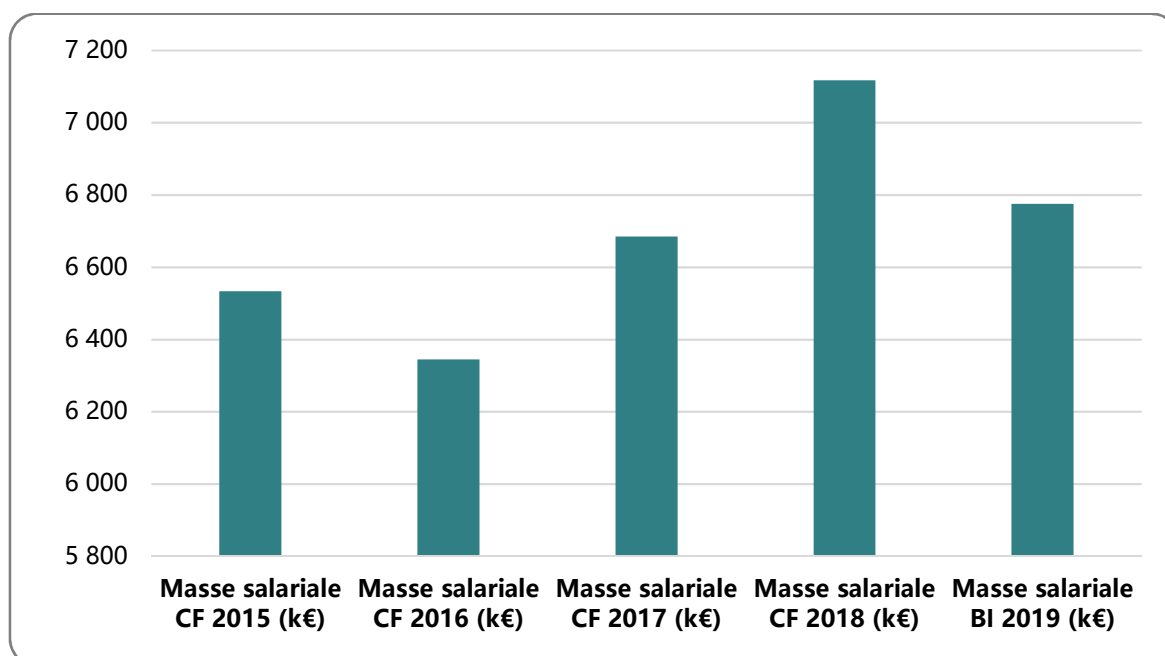
**Graphique n° 16 : masse salariale du CIRAD 2015-2018**

Source : synthèse Cour des comptes à partir des documents budgétaires

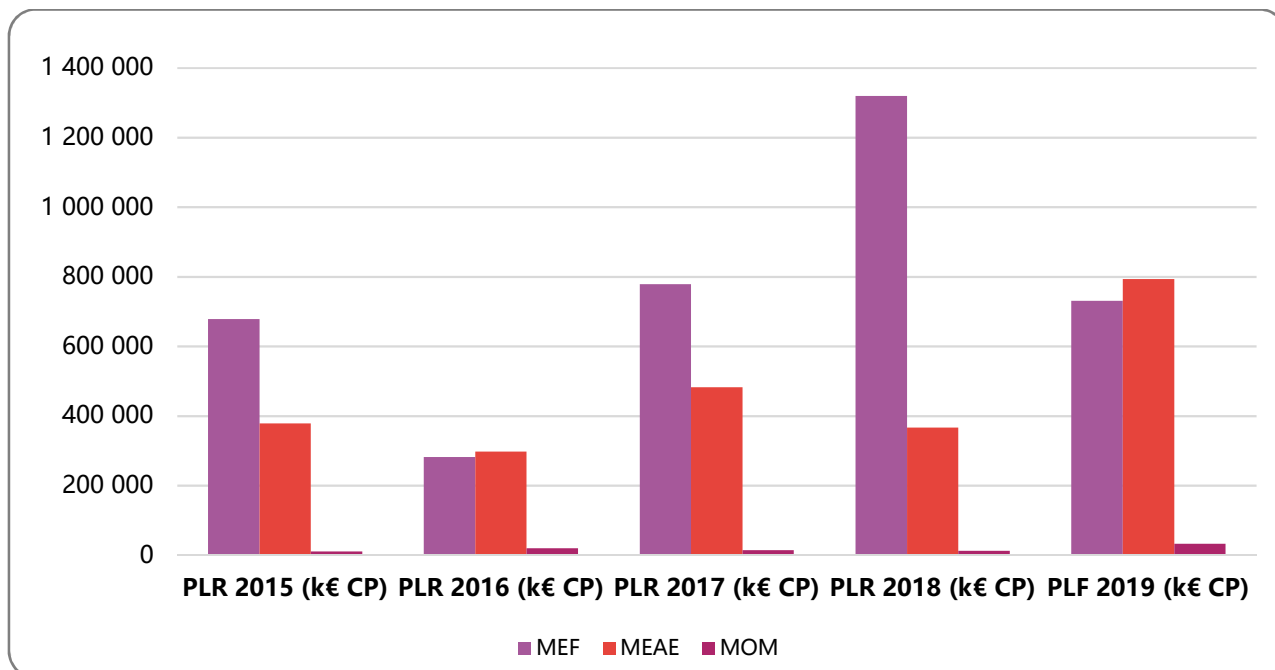
**Graphique n° 17 : crédits perçus par France Volontaires entre 2015 et 2018**

Source : synthèse Cour des comptes à partir des documents budgétaires et données DGM / DPO

Absence de plafond d'emploi pour France Volontaires qui n'est pas un « opérateur lolfien ».

**Graphique n° 18 : masse salariale de France Volontaires 2015-2018**

Source : synthèse Cour des comptes à partir des documents budgétaires et états financiers opérateur

**Graphique n° 19 : crédits perçus par l'AFD entre 2015 et 2018**

Source : synthèse Cour des comptes à partir des documents budgétaires et états financiers opérateur

L'AFD a également bénéficié de deux sources de financement extrabudgétaires : le fonds de solidarité pour le développement (FSD) et la taxe sur les transactions financières (TTF)<sup>62</sup> qui lui est affectée :

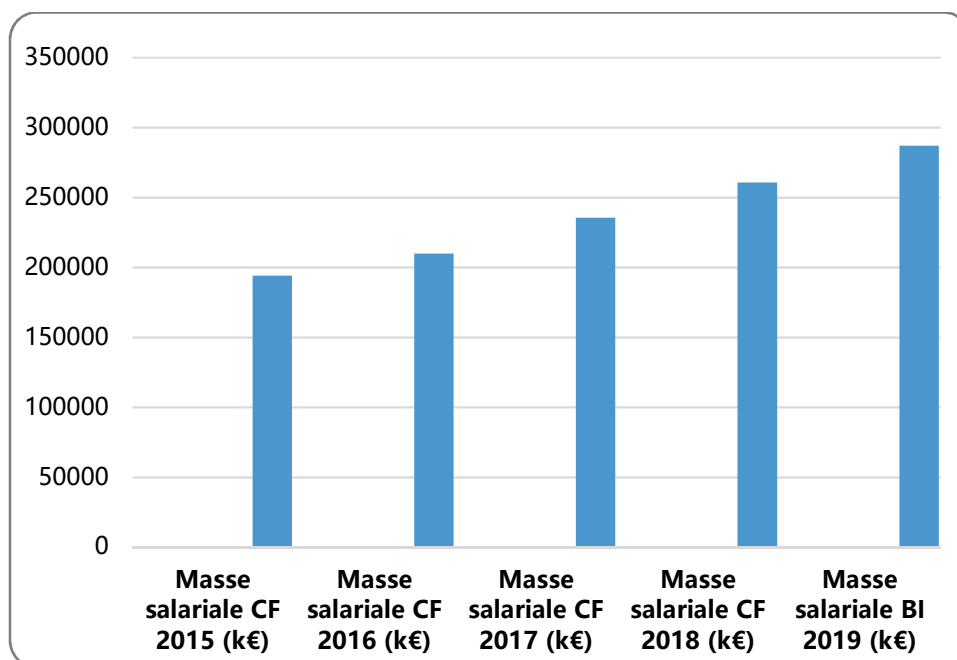
**Tableau n° 2 : financements extrabudgétaires AFD (k€ CP)**

	PLR 2015	PLR 2016	PLR 2017	PLR 2018	PLF 2019
<b>FSD</b>	0	104 220	5 000	0	0
<b>TTF</b>	0	0	270 000	60 000	0

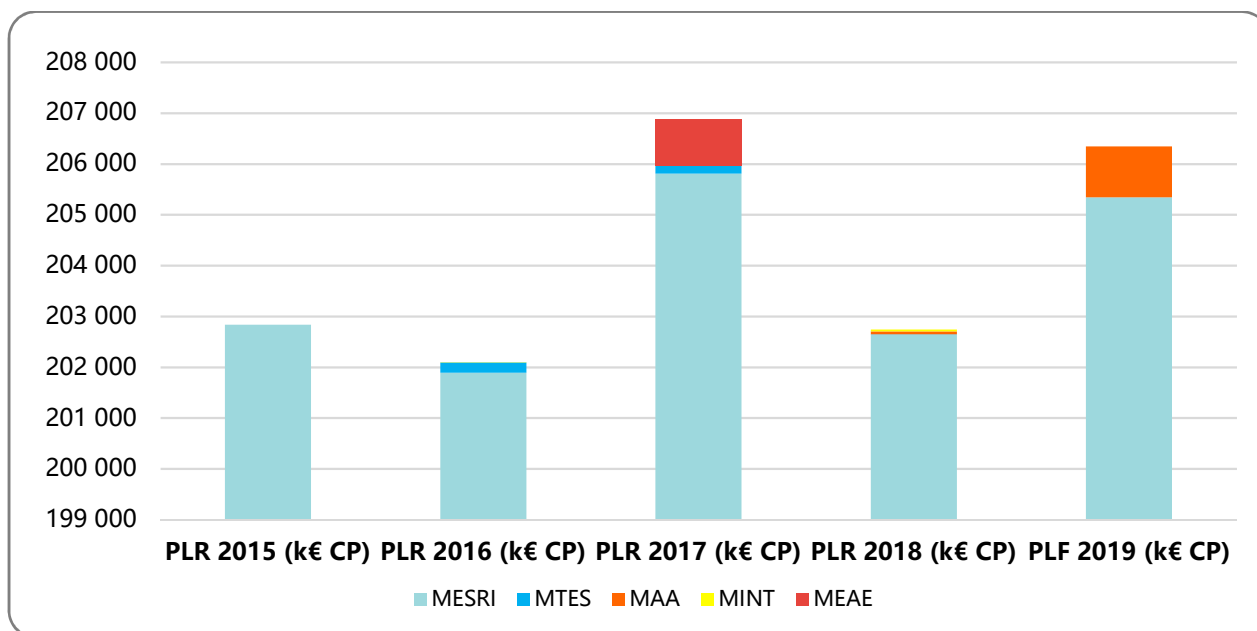
Source : Cour des comptes d'après les documents budgétaires

Absence de plafond d'emploi pour l'AFD qui n'est pas un « opérateur lolfien ».

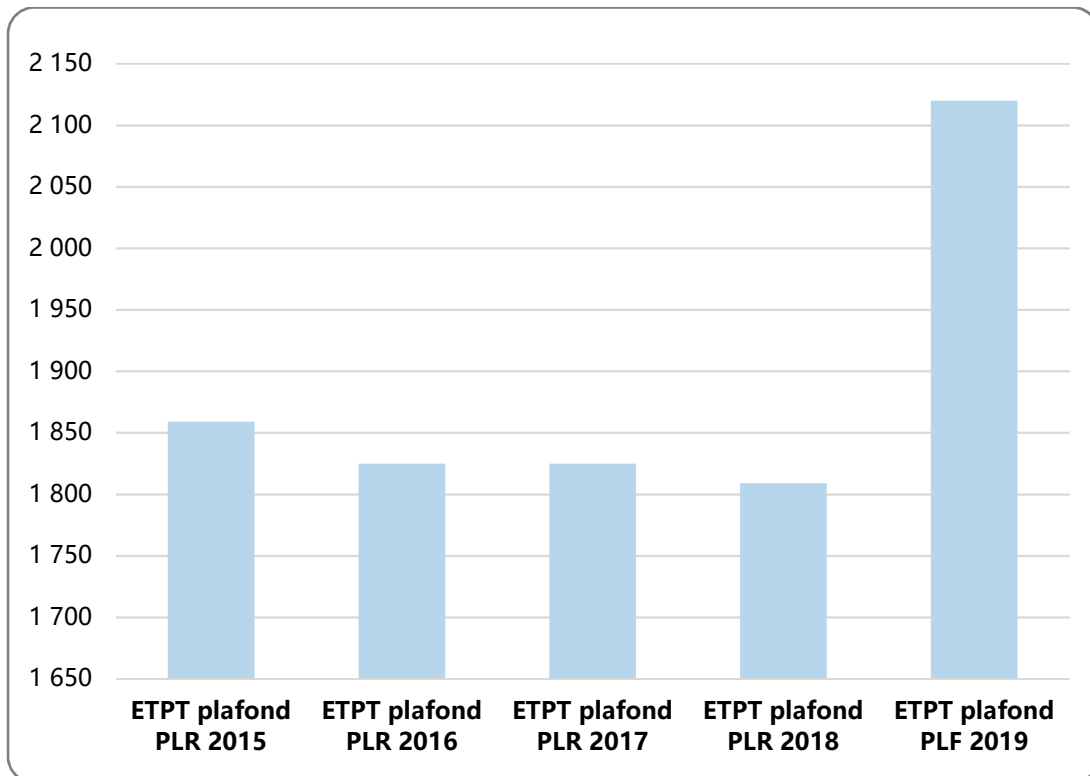
<sup>62</sup> En 2018 les moyens de l'APD sont répartis entre quatre canaux de financement : deux programmes budgétaires (programmes 110 et 209), le FSD, et un quart de la TTF (source : NEB 2018 mission APD).

**Graphique n° 20 : masse salariale de l'AFD 2015-2018**

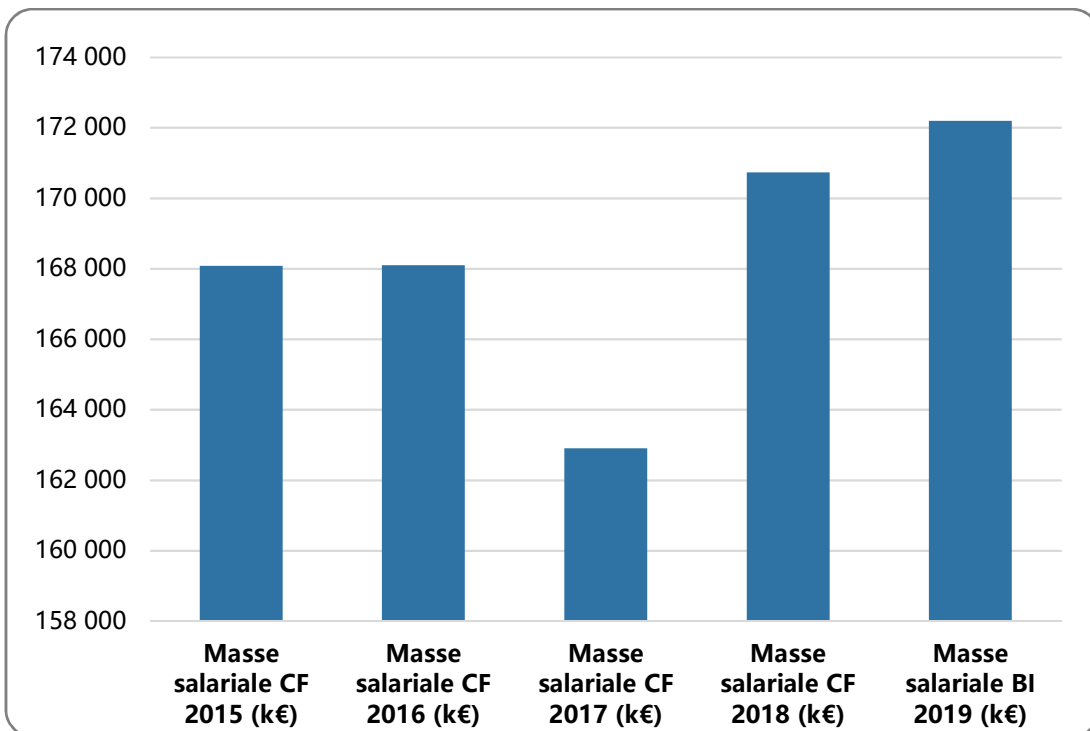
Source : synthèse Cour des comptes à partir des documents budgétaires et états financiers opérateur

**Graphique n° 21 : crédits perçus par l'IRD entre 2015 et 2018**

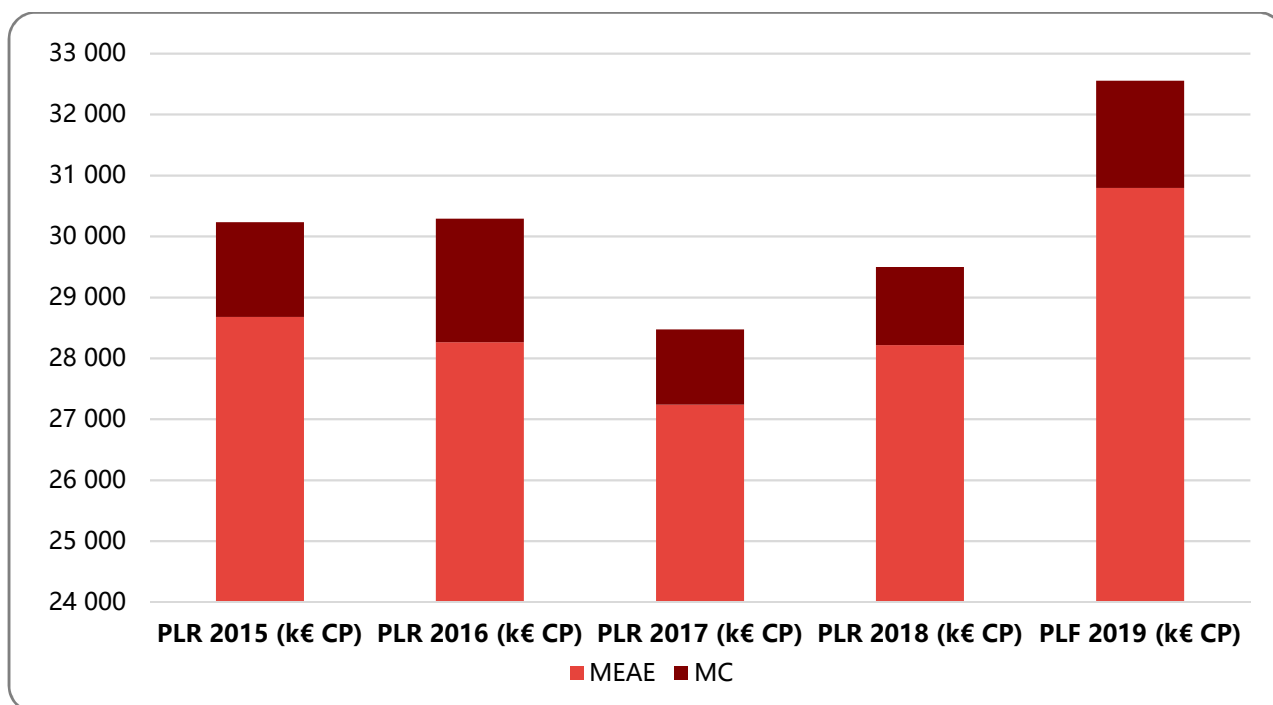
Source : synthèse Cour des comptes à partir des documents budgétaires

**Graphique n° 22 : plafond d'emploi de l'IRD 2015-2019**

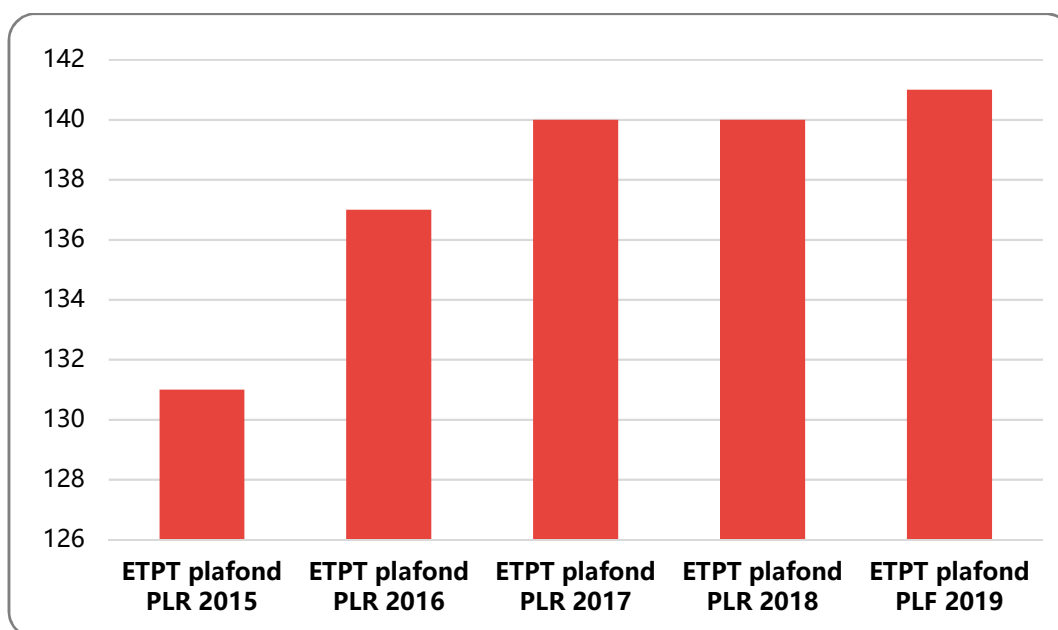
Source : synthèse Cour des comptes à partir des documents budgétaires

**Graphique n° 23 : masse salariale de l'IRD 2015-2018**

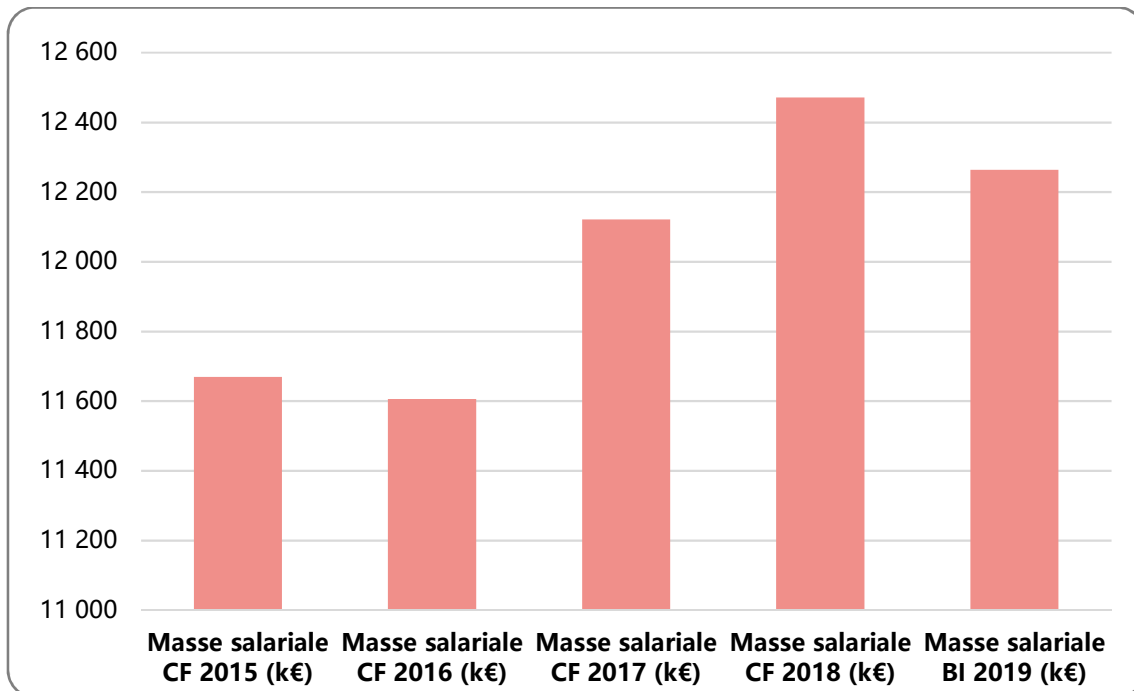
Source : synthèse Cour des comptes à partir des documents budgétaires

**Graphique n° 24 : crédits perçus par l'Institut français entre 2015 et 2018**

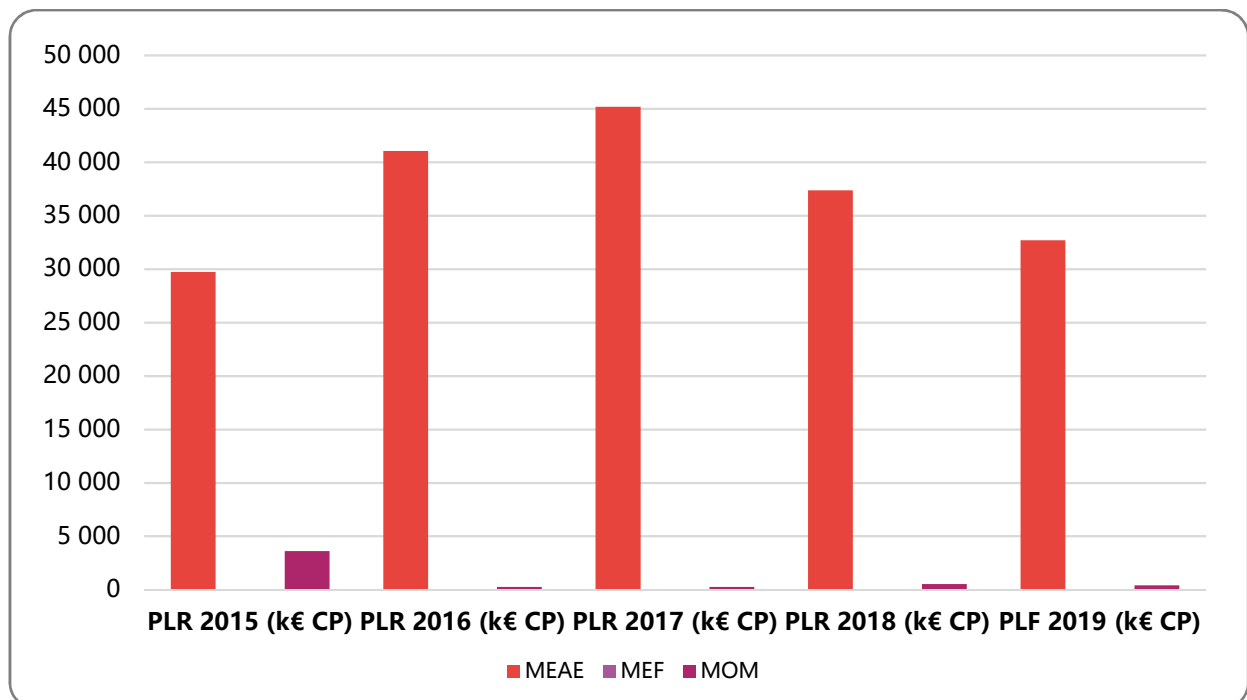
Source : synthèse Cour des comptes à partir des documents budgétaires

**Graphique n° 25 : plafond d'emploi de l'Institut français 2015-2019**

Source : synthèse Cour des comptes à partir des documents budgétaires

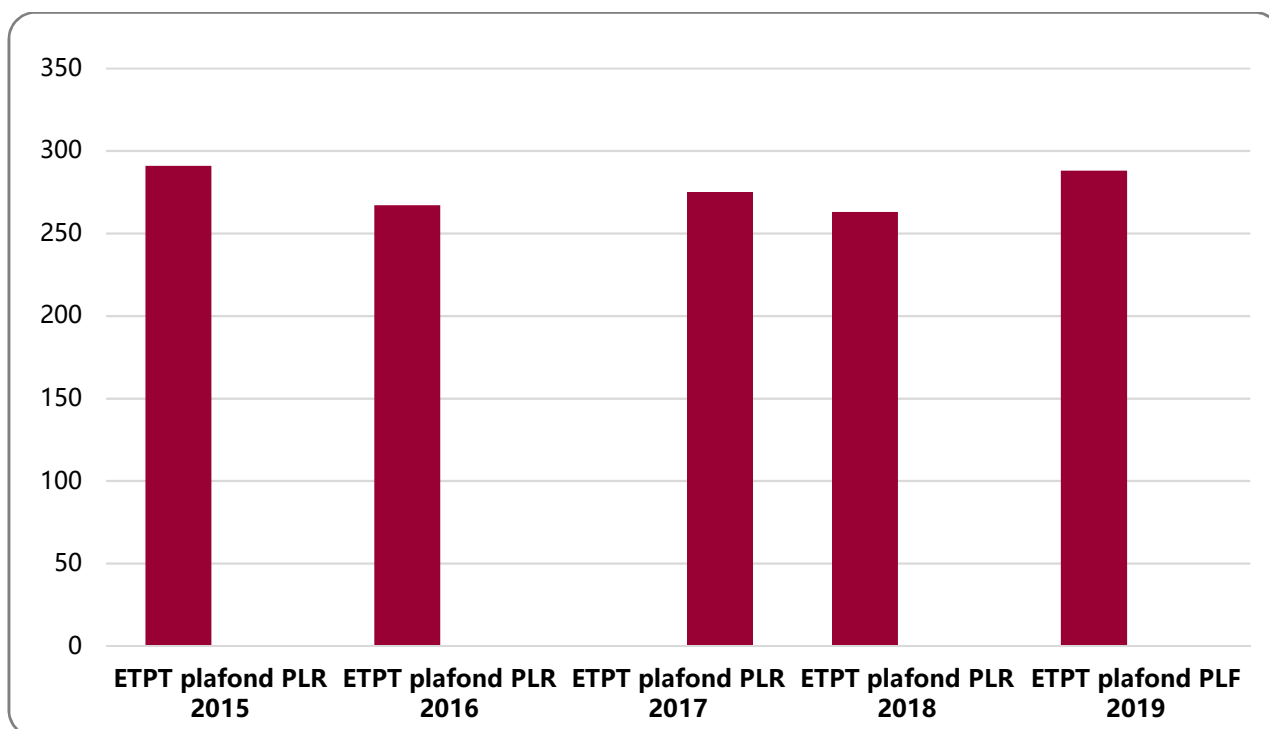
**Graphique n° 26 : masse salariale de l'Institut français 2015-2018**

Source : synthèse Cour des comptes à partir des documents budgétaires

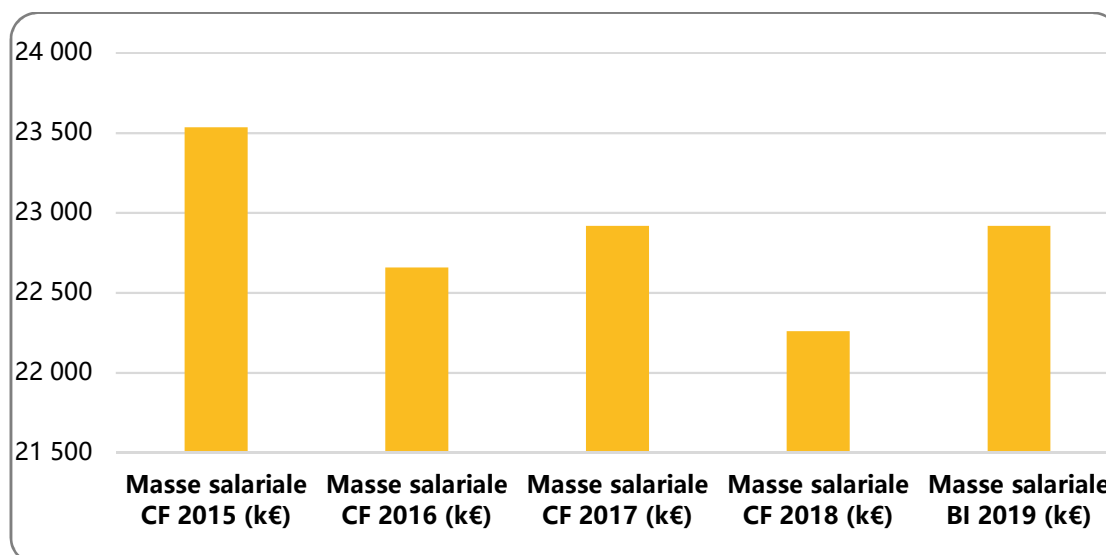
**Graphique n° 27 : crédits perçus par Atout France entre 2015 et 2018**

Source : synthèse Cour des comptes à partir des documents budgétaires



**Graphique n° 28 : plafond d'emploi d'Atout France 2015-2019**

Source : synthèse Cour des comptes à partir des documents budgétaires

**Graphique n° 29 : masse salariale d'Atout France 2015-2018**

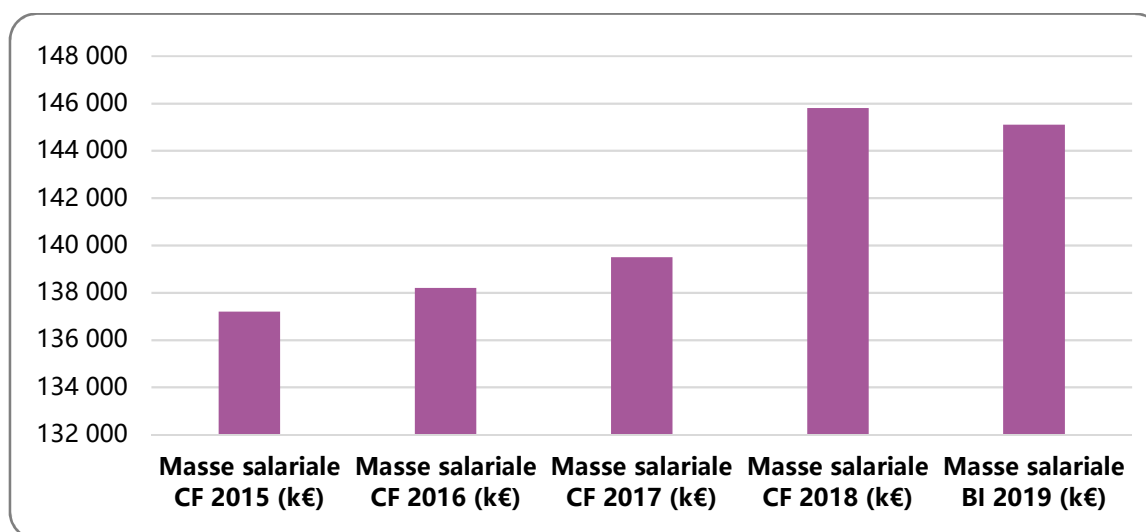
Source : synthèse Cour des comptes à partir des documents budgétaires

**Tableau n° 3 : crédits perçus par FMM entre 2015 et 2018**

<b>Programme 844</b>	<b>PLR 2015</b>	<b>PLR 2016</b>	<b>PLR 2017</b>	<b>PLR 2018</b>	<b>PLF 2019</b>
<i>En k€ CP</i>	247 082	249 124	256 812	257 800	261 529

Source : synthèse Cour des comptes à partir des documents budgétaires

Absence de plafond d'emploi pour FMM qui n'est pas un « opérateur lolfien ».

**Graphique n° 30 : masses salariales de FMM 2015-2018**

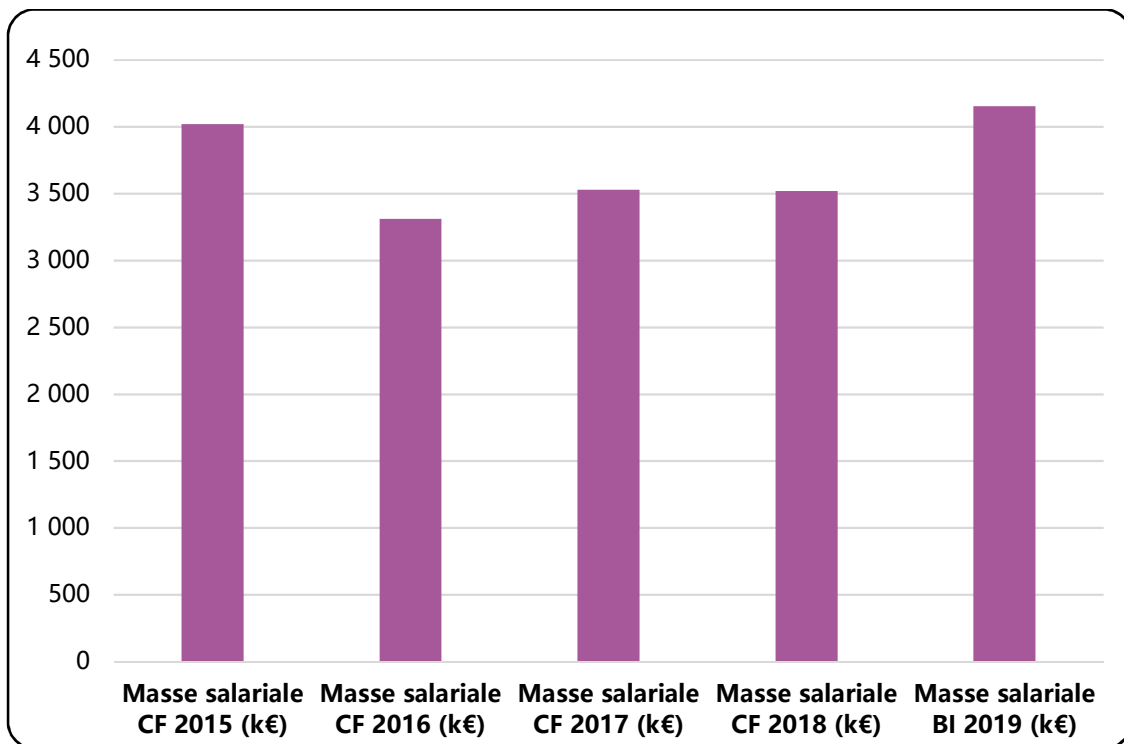
Source : synthèse Cour des comptes à partir des documents budgétaires et états financiers opérateur

**Tableau n° 4 : crédits perçus par CFI entre 2015 et 2018**

<b>Programme 209</b>	<b>PLR 2015</b>	<b>PLR 2016</b>	<b>PLR 2017</b>	<b>PLR 2018</b>	<b>PLF 2019</b>
<i>En k€ CP</i>	10 283	8 755	8 153	7 228	8 201

Source : synthèse Cour des comptes à partir des documents budgétaires

Absence de plafond d'emploi pour CFI qui n'est pas un « opérateur lolfien ».

**Graphique n° 31 : masse salariale de CFI 2015-2018**

Source : synthèse Cour des comptes à partir des documents budgétaires et états financiers opérateur

## Annexe n° 5 : organes délibérants des opérateurs au 1<sup>er</sup> septembre 2019

Opérateur	Organe délibérant	Composition (membres titulaires seuls)	Représentativité Etat* (dont MEAE) en %	Président/e	Fréquence moyenne
Agence pour l'enseignement français à l'étranger (AEFE)	CA	28 membres : - 1 président nommé par décret ; - 4 parlementaires désignés par l'Assemblée nationale et le Sénat ; - 7 représentants du ministre des affaires étrangères ; - 3 représentants du ministre chargé de l'éducation nationale ; - 1 représentant du ministre chargé du budget ; - 1 représentant du ministre chargé de la fonction publique ; - 1 représentant du ministre chargé du commerce extérieur ; - 1 membre de l'Assemblée des Français de l'étranger ; - 2 représentants d'organismes gestionnaires d'établissements conventionnés ; - 2 représentants des fédérations d'associations de parents d'élèves de l'enseignement français à l'étranger ; - 5 représentants du personnel	46 (25)	Laurent Bili, DGM, nommé président du CA par décret PDR du 26/10/2017	3 fois / an
Campus France (CF)	CA	29 membres : - 1 président nommé par décret ; - 2 députés et 2 sénateurs ; - 5 représentants du ministre des affaires étrangères dont le directeur compétent en matière de politiques de mobilité et d'attractivité ; - 3 représentants du ministre chargé de l'enseignement supérieur ; - 1 représentant du ministre de l'intérieur ; - 1 représentant du ministre chargé de l'éducation nationale ; - 1 représentant du ministre chargé du budget ; - 1 représentant du ministre chargé de l'agriculture ; - 1 représentant du ministre chargé de la culture ; - 3 personnalités choisies en raison de leurs compétences ou de leurs fonctions, nommées par arrêté conjoint du ministre des affaires étrangères et du ministre chargé de l'enseignement supérieur ; - 3 représentants des établissements d'enseignement supérieur, désignés respectivement sur proposition de la conférence des présidents d'université, sur proposition de la conférence des directeurs des écoles françaises d'ingénieurs et sur proposition de la conférence des grandes écoles ; - 2 représentants des collectivités territoriales désignés respectivement par l'Association des maires de France et l'Association des régions de France ; - 1 représentant du Centre national des œuvres universitaires et scolaires désigné par son président ; - 3 représentants du personnel	48 (17)	Bertrand Monthubert nommé président du CA par décret PDR du 16/04/2018	3 fois / an
Business France (BF)	CA	22 membres : 1° 6 représentants de l'Etat : a) 2 représentants du ministère des affaires étrangères ; b) 1 représentant du ministère chargé de l'économie ; c) 1 représentant du ministère chargé de l'aménagement du territoire ; d) 1 représentant du ministère chargé du budget ; e) 1 représentant du ministère chargé de l'agriculture ; 2° 2 représentants du Parlement et deux représentants des régions : a) 1 député et un sénateur désignés par leur assemblée respective ; b) 2 présidents de conseil régional ou leurs représentants ; 3° 4 représentants des organisations professionnelles et des réseaux consulaires et deux personnalités qualifiées à raison de leur compétence en matière de commerce et d'investissement internationaux, exerçant des responsabilités au sein d'une entreprise : a) 1 représentant du Mouvement des entreprises de France ; b) 1 représentant de la Confédération générale des PME ; c) 2 représentants des réseaux consulaires ; d) 1 représentant des conseillers du commerce extérieur de la France ; e) 1 représentant d'une entreprise étrangère implantée en France ; 4° 6 représentants du personnel. Le président est choisi, sur proposition du conseil d'administration, parmi les personnalités qualifiées.	27 (9)	Pascal Cagni, nommé président du CA par décret du 14/09/2017	4 fois / an
Expertise France (EF)	CA	19 membres : 1° Le délégué interministériel à la coopération technique internationale, président du conseil d'administration ; 2° 2 députés et deux sénateurs ; 3° 7 représentants de l'Etat dont : a) 2 représentants du ministre des affaires étrangères ; b) 1 représentant du ministre chargé de l'économie ; c) 1 représentant du ministre chargé du budget ; d) 1 représentant du ministre chargé du développement durable ; e) 1 représentant du ministre chargé de la santé ; f) 1 représentant du ministre chargé du travail ; 4° 1 représentant des organismes de sécurité sociale ; 5° 1 représentant des collectivités territoriales ; 6° 3 personnalités qualifiées dans le domaine d'activité de l'établissement ; 7° 2 représentants du personnel de l'établissement élus	37 (11)	Un premier décret PDR du 16/04/2018 nomme la déléguée interministérielle à la coopération technique internationale pour exercer les fonctions de présidente du CA. Un second décret PDR du 18/09/2018 met fin à ses fonctions et désigne Laurence Tubiana aux fonctions de présidente du CA.	3 fois / an

Opérateur	Organe délibérant	Composition (membres titulaires seuls)	Représentativité Etat* (dont MEAE) en %	Président/e	Fréquence moyenne
Agence française de développement (AFD)	CA	18 membres désignés pour un mandat de 3 ans (Art. R516-13 du code monétaire et financier) : - Un président; 1° Cinq membres représentant l'Etat, dont : a) Deux membres nommés par décret pris sur le rapport du ministre chargé de l'économie ; b) Deux membres nommés par décret pris sur le rapport du ministre chargé de la coopération ; c) Un membre nommé par décret pris sur le rapport du ministre chargé de l'outre-mer ; 2° Quatre membres désignés en raison de leur connaissance des questions économiques et financières, nommés par décret pris sur le rapport du ministre chargé de l'économie, du ministre chargé de la coopération et du ministre chargé de l'outre-mer ; 3° Un membre désigné en raison de sa connaissance de l'écologie et du développement durable, nommé par décret pris sur le rapport du ministre chargé de l'écologie et du développement durable ; 4° Un membre désigné en raison de sa connaissance des questions migratoires, nommé par décret pris sur le rapport du ministre chargé de l'immigration ; 5° Les deux députés et les deux sénateurs prévus à l'article L. 515-13 ; 6° Deux membres représentant le personnel et élus dans les conditions fixées par un règlement pris par le directeur général.	29 (10)	Laurence Tubiana, présidente du CA de l'AFD en fonction depuis juin 2013, a été renouvelée dans ses fonctions par décret PDR du 06/07/2016	11 fois / an
Institut de recherche pour le développement (IRD)	CA	21 membres : - le président de l'IRD - 6 membres nommément désignés pour quatre ans, représentant respectivement : les ministres chargés de la recherche, de la coopération, des affaires étrangères, du budget, de l'enseignement supérieur, de l'outre-mer ; - 8 personnalités qualifiées extérieures à l'institut, nommées pour quatre ans par arrêté conjoint des ministres exerçant la tutelle de l'institut, dont quatre représentant les organismes publics de recherche. - 6 représentants élus par les personnels de l'institut pour une durée de quatre ans, suivant des modalités fixées par arrêté du ministre chargé de la recherche et du ministre chargé de la coopération et du développement, trois d'entre eux devant être choisis parmi les chercheurs et les trois autres parmi les ingénieurs, techniciens et administratifs de l'institut.	29 (10)	Jean-Paul Moatti, nommé président du CA par décret PDR du 11/03/2015, est également DG de l'IRD (décret n° 2010-594 du 3 juin 2010 portant organisation et fonctionnement de l'IRD)	4 fois / an
Institut français (IF)	CA	29 membres (art. 6 décret n° 2010-1695 du 30 décembre 2010 relatif à l'Institut français modifié) + le président : - 2 députés et 2 sénateurs ; - 5 représentants du ministre des affaires étrangères : — le secrétaire général ou son représentant ; — le directeur général chargé de l'administration ou son représentant ; — le directeur général chargé des questions de mondialisation, de développement et de partenariats ou son représentant ; — le directeur chargé de la politique culturelle ou son représentant ; — le directeur chargé de la politique d'attractivité ou son représentant ; - 4 représentants du ministre chargé de la culture : — le secrétaire général ou son représentant ; — le directeur général chargé des patrimoines ou son représentant ; — le directeur général chargé de la création artistique ou son représentant ; — le directeur général chargé de la culture : — le directeur général chargé des médias et industries culturelles ou son représentant ; - 2 représentants du ministre chargé de l'éducation nationale : — le directeur en charge des enseignements scolaires ou son représentant ; — le directeur chargé des relations internationales ou son représentant ; - Le directeur chargé de l'enseignement supérieur du ministère chargé de l'enseignement supérieur ou son représentant. - Le directeur chargé du budget du ministère chargé du budget ou son représentant. - 5 personnalités choisies en raison de leurs compétences ou de leurs fonctions, nommées par arrêté, (dont 2 par le ministre des affaires étrangères, 2 par le ministre chargé de la culture et 1 conjointement) ; - 4 représentants des collectivités territoriales ; - 3 représentants du personnel de l'établissement.	41 (17)	Pierre Buhler, nommé président du CA et ambassadeur, chargé de mission pour l'action culturelle extérieure de la France, par décret PDR du 10/08/2017	4 fois / an

Opérateur	Organe délibérant	Composition (membres titulaires seuls)	Représentativité Etat* (dont MEAE) en %	Président/e	Fréquence moyen
<b>Atout France (ATF)</b>	CA	35 membres (art. 12 du contrat constitutif du GIE), dont le Président élu par le CA sur proposition du ministre chargé du tourisme, parmi les personnalité qualifiées : - 1 représentant du Ministre chargé du Tourisme, - 1 représentant du Ministre de l'Intérieur, - 1 représentant du Ministre chargé de la Culture, - 1 représentant du Ministre chargé de l'Outre mer, - 1 représentant du Ministre chargé de l'Agriculture, - 1 représentant du Ministre chargé de l'Ecologie, de l'Energie, du Développement durable et de l'Aménagement du territoire, - 1 représentant du Ministre chargé des Sports. - 12 personnalités qualifiées, personnes physiques ou dirigeants de personnes morales, nommées par le Ministre chargé du Tourisme. - 4 représentants des Présidents des Conseils régionaux, - le Président de Destination Régions, Fédération Française des Organismes Régionaux de Tourisme - le Président de Tourisme & Territoires - le Président de Offices de Tourisme de France - le Président de l'Union Nationale des Associations de Tourisme et de plein air - le Président de Les Entreprises du Voyage. - le Président de l'Union des Métiers et des Industries de l'Hôtellerie. - le Président de l'Association Nationale des Elus des Territoires Touristiques. - Le Président de l'Association Nationale des Maires des Stations de Montagne. - 4 représentants des adhérents, élus par chacun des quatre collèges de l'Assemblée Générale.	20 (3)	<b>Christian Mantei</b> , désigné président du CA par le CA le 18/04/2019. Il était DG d'ATF depuis 2009.	2 fois / an (4 en 2018)
<b>France Médias Monde (FMM)</b>	CA	15 membres désignés pour un mandat de 5 ans, dont le PDG : - 5 membres désignés par le CSA - 5 représentants de l'Etat : - MCC, - MEAE (le Secrétaire général), - APE, - Direction du Budget - 1 représentant AN - 1 représentant Sénat - 2 représentants du personnel FMM	33 (7)	<b>Marie-Christine Saragosse</b> , PDG du groupe FMM depuis 2012, et reconduite dans ses fonctions par le CSA depuis le 18/04/2018 pour une durée de 5 ans, assure également la présidence du CA	4 fois / an
<b>Canal France International (CFI)</b>	CA	Art. 14 des statuts de CFI : La Société est administrée par un Conseil d'Administration composé de trois membres au moins et de dix-huit membres au plus, sous réserve de la dérogation prévue par la loi en cas de fusion. Dans les faits, CA composé de 8 membres: - 4 représentants de FMM - 2 représentants du ministre en charge de la coopération internationale - 1 représentant de l'AFD - 1 sénateur	25 (25)	<b>Marc Fonbaustier</b> , désigné président du CA par le CA le 11/09/2018, est également DG de la société.	4 fois / an
<b>Centre international de recherche agricole pour le développement (CIRAD)</b>	CA	Outre le PDG, 18 membres : 1° 1 représentant nominativement désigné de chacun des ministres respectivement chargés de la recherche, de la coopération et du développement, du budget, de l'agriculture et de l'outre-mer ; 2° Le président de l'Institut national de la recherche agronomique et 6 personnalités extérieures au centre, choisies en raison de leur compétence dans le domaine de la recherche et de la coopération pour le développement, nommées par décret sur proposition du ministre chargé de la recherche et du ministre chargé de la coopération et du développement ; 3° 6 membres élus par les personnels du centre.	28 (6)	<b>Michel Eddi</b> , nommé PDG en Conseil des ministres du 20/03/2013, assure la présidence du CA	4 fois / an
<b>France Volontaires (FV)</b>	Comité directeur	31 membres disposant d'un total de 40 voix : - 9 membres représentant les ministères et organismes publics, chacun disposant de 2 voix, soient 18 voix: - le Ministère chargé des Affaires étrangères et européennes qui dispose de 5 sièges (10 voix) dont l'un peut être attribué à l'Agence Française de développement (c'est le cas); - les autres ministères et organismes publics qui disposent de 4 sièges (8 voix) dont la répartition est fixée au Règlement intérieur.	26 (10)	<b>Jacques Godfrain</b> , nommé personnalité qualifiée au comité directeur de FV par arrêté du ministre en charge des affaires extérieures du 12/01/2012, est reconduit dans ses fonctions de président du comité directeur par l'AG du 25/06/2019	4 fois / an

\* Sont exclus de la représentation (Etat et MEAE) les représentants d'agences relevant de l'Etat

Source : synthèse Cour des comptes

Annexe n° 6 : outils de pilotage stratégiques au 1<sup>er</sup> septembre 2019

Opérateur	Dirigeant	Lettre de mission ministère(s) tutelle(s) au dirigeant	Derniers CO / COM / COP	Avenants / évaluations de mior CO	Lettre(s) d'objectifs de la tutelle au dirigeant	Cré évaluation dirigeant	Orientations stratégiques	Rapport annuel d'activité	Conseils ou comités interministériels intéressant l'opérateur
Agence pour l'enseignement français à l'étranger (AEFE)	Olivier Brochet nommé directeur par décret PDR du 25/07/2019, à compter du 04/03/2019	Lettre de mission du 23/06/2016	COM 2016-2018 Année 2019 non couverte	Non	Lettre objectifs 2016 du 01/12/2016 Lettre objectifs 2017 du 04/09/2017 Lettre objectifs 2018 du 12/07/2019	Lettre évaluation 2016 du 04/07/2017 Lettre évaluation 2017 du 31/08/2018	POS 2014-2017 approuvé par le CA 12/06/2014 Années 2018 et 2019 non couvertes Plans enseignement par pays	RA 2017-2018 (année scolaire)	Réunions interministérielles sur l'enseignement français à l'étranger entre les ministres des affaires étrangères et de l'enseignement (à compter du 20/11/2014, la suivante à l'automne 2016).
Campus France (CF)	Beatrice Khaiat, nommée directrice générale par décret PDR du 16/07/2015 et renouvelée dans ses fonctions par décret PDR du 7 mars 2019.	Lettre de mission du 07/09/2015	COM 2013-2015 COM 2017-2020	Pas d'avenant Bilan COM 2013-2015 (CA du 16/03/2016)	Lettre objectifs 2016 du 13/09/2016 Lettre objectifs 2017 du 06/07/2017 Lettre objectifs 2018 du 12/09/2018	Lettre évaluation 2016 du 23/05/2017 Lettre évaluation 2017 du 12/09/2018	Conseil d'orientation du 14/12/2017 et du 10/12/2018	RA 2017 RA 2018	Non concerné
Business France (BF)	Christophe Lecourtier nommé directeur général par décret PDR du 14/09/2017	Lettre de mission du 06/10/2017	COP 2015-2017 COM 2018-2022	Non	Lettre objectifs 2016 du 01/06/2016 Lettre objectifs 2017 du 06/10/2017 Lettre objectifs 2018 du 30/08/2018	Lettre évaluation 2016 du 04/07/2017 Lettre évaluation 2017 du 03/10/2017 Lettre évaluation 2018 du 13/05/2019	Plan stratégique en matière de commerce extérieur (lancé en février 2018)	RA 2017 RA 2018	Conseil national de l'Industrie (CNI) créé en 2010 et ses 16 conseils stratégiques de filières (CSF), relancés en 2017.
Expertise France (EF)	Jérémie Pellet nommé directeur général par décret PDR du 28/11/2018	Lettre de mission du 18/02/2019	COM 2016-2018	Avenant du 25 mars 2019 prolongeant le COM jusqu'à fin 2019 Pas d'évaluation	Lettre objectifs 2016 Lettre objectifs 2017 du 11/07/2017	Lettre évaluation 2016 Lettre évaluation 2017 Lettre évaluation 2018 (base objectifs 2017)	Les POS et IV n'ont jamais été approuvés par le CA de l'AFD. Les POS III et IV couvrent respectivement les périodes 2012-2016 et 2017-2019 Plan d'actions 2018-2019 du 24/07/2018	Bilan & perspectives 2017-2018	Comité interministériel pour la coopération internationale et le développement (CICID) dont le secrétariat est assuré par la DGT et la DGM. Conseil national du développement et de la solidarité internationale (CNSI). Comité d'orientation relatif au développement de l'expertise technique publique et privée (CODOR).
Agence française de développement (AFD)	Rémy Rioux, nommé directeur général à compter du 02/06/2016 par décret PDR du 25/05/2016, et reconduit pour 3 ans en Conseil des ministres le 24/05/2019	Lettre de mission du 03/07/2018	COM 2014-2016 (pour le groupe) COM 2017-2019 (pour le groupe)	Non	Non	Non	POS 3 (2012-2016) et POS 4 (2018-2022), année 2017 non couverte [Plans stratégique 2014-2019 et 2017-2020 de Proparco].	Panorama 2018	Comité interministériel pour la coopération internationale et le développement (CICID) dont le secrétariat est assuré par la DGT et la DGM. Conseil national du développement et de la solidarité internationale (CNSI).
Institut de recherche pour le développement (IRD)	Jean-Paul Moatti, nommé président par décret PDR du 11/03/2015, assure également la direction générale de l'établissement (décret n° 2010-594 du 3 juin 2010)	Lettre de mission du 21/02/2017 (commune avec CIRAD)	COP 2016-2020	Pas d'avenant Point d'étape 2017	Oui? (non communiquée)	Oui (non communiqué)	POS 2016-2030	RA 2017 RA 2018	Non concerné
Institut français (IF)	Pierre Buhler nommé président du CA et ambassadeur, chargé de mission pour l'action culturelle extérieure de la France, par décret PDR du 10/08/2017	Lettre de mission du 16/01/2018	COM 2017-2019	Pas d'avenant Evaluation COM 2017-2019	Lettre objectifs 2016 du 17/10/2016 Lettre objectifs 2017 du 27/09/2017 Lettre objectifs 2018	Lettre évaluation 2016 du 12/05/2017 Lettre évaluation 2017 du 30/04/2018	Plan d'action du 20 mars 2018 pour la francophonie	RA 2015 RA 2016 RA 2017 RA 2018	Non concerné

Opérateur	Dirigeant	Lettres de mission ministre(s) tutelle(s) au dirigeant	Derniers CO / COM / COP	Avenants / évaluations dernier CO	Lettres d'objectifs de la tutelle au dirigeant	Cré évaluation dirigeant	Orientations stratégiques	Rapport annuel d'activité	Conseils ou comités interministériels intéressant l'opérateur
<b>Abot France (ATF)</b>	<b>Caroline Leboucher</b> , nommée directrice générale par arrêté du ministre de l'Europe et des affaires étrangères et du ministre de l'économie et des finances du 03/04/2019	Dernière lettre de mission du 21/12/2009 (M. Mantel) Absence de lettre de mission 2019 Mme Leboucher au 05/09/2019	COP 2016-2018 Année 2019 non couverte	Non	Lettre objectifs 2016 du 08/06/2016 Lettre objectifs 2017 du 11/05/2017 Lettre objectifs 2018 du 24/10/2018	Lettre évaluation 2016 du 11/05/2017 Lettre évaluation 2017 du 24/04/2018	Plan stratégique « destination France 2010-2020 » décliné en plan d'actions commerciaux annuels Plan stratégique 2017 à 2022 (article L.141-2 du code du tourisme)	RA 2017 RA 2018	Conseil interministériel du tourisme (CIT) qui réunit depuis juillet 2017, sous l'autorité du Premier ministre, les ministres concernés, les élus et les professionnels du secteur. Deux ont eu lieu en 2018. Conseil interministériel du pilotage du tourisme placé sous la responsabilité du M.E.A.E. (Abot France)
<b>France Médias Monde (FMM)</b>	<b>Marie-Christine Saragose</b> , PDG du groupe FMM depuis 2012, est reconduite dans ses fonctions par le CSA depuis le 18/04/2018 pour une durée de 5 ans	Sans objet	COM 2013-2015 COM 2016-2020	Avenant COM 2016-2020 en nov. 2017 pour acter le rapprochement avec CFI Pas d'évaluation	Non mais FMM est soumise au cahier des charges établi par le CSA (article 48 de la loi du 30 septembre 1986 modifiée) qui fixe des objectifs	Non mais part variable de rémunération à la performance fixée par le CA Rapport d'exécution annuel du cahier des charges (CSA)	FMM 2017-2022	RA 2013-2014 Rapports sur la Responsabilité Sociétale de l'Entreprise 2015, 2016 et 2017 Déclaration de Performance Extra Financière 2018	Non concerné
<b>Canal France International (CFI)</b>	Conformément aux dispositions de l'art. L. 225-51-1 du code de commerce, le CA a choisi le 27/06/2017 que la direction de CFI soit assumée par le président du CA. Directeur général adjoint de CFI depuis août 2017, <b>Marc Fombauster</b> est nommé PDG le 11/09/2018. Il est également est Directeur de la stratégie et du développement de FMM.	Sans objet	CO 2018-2020	Non	Objetifs pour les années 2018 puis 2019 proposées par la tutelle au vote du CA	Non mais part variable de rémunération à la performance fixée par le CA	Ambitions 2017-2022	RA 2017 RA 2018	Comité interministériel pour la coopération internationale et le développement (CICD) dont le secrétariat est assuré par la DGT et la DGM. Conseil national du développement et de la solidarité internationale (CNSDI).
<b>Centre international de recherche agricole pour le développement (CIRAD)</b>	<b>Michel Eddi</b> nommé PDG en Conseil des ministres du 20/03/2013	Lettre de mission du 21/02/2017 (commune avec IRD)	CO 2008-2011 CO 2014-2018 Année 2019 non couverte	Non	Oui? (non communiquée)	Oui (non communiqué)	Stratégie 2019-2023 (OSSP2) Vision stratégique 2018-2028	RA 2017 RA 2018	Non concerné
<b>France Volontaires (FV)</b>	<b>Jacques Godfrain</b> désigné président de l'association par le Comité directeur lors de l'AG du 09/12/2009 qui entérine la transformation de l'AFVP en FV (M. Godfrain était déjà Président de l'ARVP depuis le 18/12/2007)	Sans objet	COM 2010-2013 COP 2014-2016 COP 2018-2020	Avenant de prolongation COP 2014-2016 jusqu'à fin 2017 Pas d'évaluation	Non. Les objectifs du COP font foi	Non mais évaluation fondée sur les indicateurs du COP	Document d'orientation stratégique 2018-2024 adopté en CA du 04/10/2017	RA 2017 RA 2018	Comité interministériel pour la coopération internationale et le développement (CICD) dont le secrétariat est assuré par la DGT et la DGM. Conseil national du développement et de la solidarité internationale (CNSDI). Commission nationale de la coopération décentralisée (CNCD) dont FV est membre permanent. Comité permanent de la mobilité européenne et internationale des jeunes (CPMEI).

Source : synthèse Cour des comptes



## **Annexe n° 7 : élargissement progressif des compétences de l'AFD 2013-2019**

Au fil des réunions du CICID, le portefeuille de l'AFD s'est étendu au-delà du périmètre de la coopération et du développement :

### **CICID 2013 avec déclinaison dans le COM 2014-2016 :**

- Décision n° 3. Extension du périmètre géographique de l'AFD à l'ensemble des pays en développement (éligibles à l'aide au sens du CAD).
- Décision n° 6. Le soutien aux agriculteurs dans les pays du Sud : extension de mission de l'AFD dans le domaine de l'agriculture familiale (appui aux organisations paysannes, recherche de l'accès équitable à l'eau, sécurisation du foncier et la lutte contre la dégradation des terres...).
- Décision n° 9. La responsabilité sociale et environnementale : validation du plan d'action présenté par l'AFD pour la période 2014-2016, incluant un volet interne à l'Agence et un volet externe (prise en compte des critères sociaux et environnementaux dans ses interventions et appel d'offres).
- Décision n° 16. La lutte contre le réchauffement climatique : à travers son « cadre d'intervention transversal climat », l'AFD vise à ce que 50 % des projets qu'elle finance comportent des co-bénéfices climat, dans l'ensemble des secteurs pertinents, y compris l'énergie.

### **CICID 2016 :**

- Décision n° 3. Lutter contre les dérèglements climatiques : l'AFD fera évoluer ses modes d'intervention en maximisant la contribution de ses financements à l'accompagnement des trajectoires de développement sobres en carbone et résilientes aux effets du changement climatique des pays en développement.
- Décision n° 3. Renforcer la cohérence géographique de l'aide française : le Gouvernement autorise l'AFD à lancer une prospection dans les Balkans occidentaux et en Ukraine en vue d'évaluer la pertinence et les conditions d'une activité dans ces pays.
- Décision n° 5. Réaffirmer les engagements de la France pour faire face aux enjeux migratoires : extension du mandat de l'AFD à la mise en œuvre du plan d'action « migrations internationales et développement », afin de soutenir les apports positifs des migrations pour le développement, d'agir sur les facteurs structurels des migrations contraintes et de coordonner les réponses d'urgence et les actions de long terme.
- Décision n° 8. Accompagner les collectivités territoriales françaises et étrangères dans leurs actions de développement : extension du mandat de l'AFD pour contribuer au financement de l'action extérieure des collectivités territoriales françaises dans les pays en développement, en complément de l'action de la DAECT. Dans ce cadre, l'AFD élaborera une stratégie « action extérieure des collectivités », incluant une offre de financement.

- Décision n° 9. Renforcer la contribution de l'expertise technique internationale française au développement durable : renforcement du partenariat entre l'AFD et Expertise France pour développer des synergies opérationnelles en particulier dans le domaine de la gouvernance (transfert de mandat) et dans les secteurs du développement durable, dont le climat, et de la sécurité dans les États en situation de fragilité.
- Décision n° 12. Renforcer la relation stratégique et partenariale entre l'AFD et le secteur privé : l'AFD complètera sa gamme de produits destinés au secteur privé des pays bénéficiaires, notamment pour contribuer à la réorientation des investissements privés vers l'économie résiliente et basse émission.
- Décision n° 13. Promouvoir en France comme à l'étranger la connaissance par les citoyens des objectifs de développement durable ainsi que l'éducation au développement et à la solidarité internationale : extension de la mission de l'AFD à la sensibilisation aux enjeux du développement durable et de solidarité internationale auprès du plus grand nombre, en France comme à l'étranger.
- Décision n° 17. Faire de la culture un vecteur de la réalisation des ODD : extension de mission de l'AFD pour développer une offre de financement soutenant les industries culturelles et créatives dans les pays en développement, notamment en Afrique.

#### **CICID 2018 :**

- Décision n° 4. Promouvoir des activités activité « 100 % compatibles avec l'Accord de Paris » : extension de mission de l'AFD dans le domaine des énergies (sélectivité des projets, énergies renouvelables en Afrique, mise en œuvre de l'initiative adaptation-biodiversité pour le Pacifique annoncée à l'issue du Sommet *One Planet*).
- Décision n° 6. Promouvoir l'égalité entre les femmes et les hommes : extension de mission de l'AFD qui interviendra à travers le fonds Muskoka.
- Décision n° 9. Favoriser l'emploi et l'insertion professionnelle pour réduire les incitations aux départs des réseaux de passeurs et, ce faisant, l'immigration irrégulière : la France adopte le plan d'action « migrations internationales et développement » élaboré par l'AFD, laquelle assurera également le suivi de ce plan.
- Décision n° 14. Insérer des territoires ultra-marins dans leur bassin régional au moyen de projets de coopération partagés avec les États voisins : l'AFD est chargée de définir une stratégie par « bassin » (Caraïbe, océan indien, océan Pacifique).

## **Annexe n° 8 : le déploiement de la Team France Export (TFE)**

Pour mieux s'adapter aux réalités économiques des territoires, le Gouvernement a souhaité la mise en place d'une « Team France Export » dans chaque région : ces guichets uniques rassemblent, sous l'égide des régions, Business France, les chambres de commerce et d'industrie (CCI) et Bpifrance. Des équipes conjointes de 235 conseillers internationaux issus de Business France et des CCI sont déjà déployées. 11 régions ont formalisé leur engagement.

À l'étranger, le nouveau dispositif de soutien aux entreprises s'appuie sur des partenariats entre acteurs publics et privés : des concessions de service public et des marchés publics de services sont déjà mis en œuvre dans huit pays et des acteurs privés sont en cours de labellisation « partenaire Team France Export ». L'objectif est de permettre à la Team France Export d'assurer un service de qualité dans plus de 100 pays étrangers avant 2022.

Trois modes d'attribution des activités de Business France à un opérateur privé à l'étranger ont été retenus :

- La concession de service public est un contrat chargeant un opérateur privé d'assurer à ses frais un service public, en se rémunérant directement auprès des usagers. La durée du contrat est de trois ans renouvelables une fois pour une période de deux ans. Le concessionnaire est le correspondant unique pour la Team France. Dans ce modèle, le risque économique est transféré du pouvoir adjudicateur vers le concessionnaire. La concession porte sur l'ensemble de l'offre de service export de Business France, hors VIE. Business France s'engage à apporter des clients au concessionnaire (70 % des entreprises bénéficiaires de prestations annuellement doivent provenir de Business France). Sauf cas particulier, Business France conserve la responsabilité de l'organisation des pavillons France sur salons mais fera appel aux concessionnaires pour une aide logistique et un apport de valeur ajoutée.
- Le marché public de services est un accord-cadre à marché subséquent au terme duquel Business France reste le correspondant unique de la TFE mais sous traite de façon exclusive à un opérateur privé une partie des prestations contribuant à la mission de service public de l'export. La durée du contrat est de deux ans renouvelable par périodes d'un an et pour un maximum de deux ans. Dans ce schéma, il n'y a pas de transfert de risque : Business France reste responsable de la prestation rendue et conserve le lien avec le client.
- Le référencement d'opérateurs privés est une procédure locale de mise en concurrence, transparente et flexible permettant de « labelliser » jusqu'à trois opérateurs privés locaux capables de délivrer des prestations de qualité aux PME-ETI françaises. Une fois référencés, l'ambassade et ses services pourront les recommander – sans ordre de priorité – aux PME et ETI françaises.

## Annexe n° 9 : la diversité des dispositifs de volontariat

- Le volontariat international (VI)

Le VI est régi par la loi du 14 mars 2000 relative aux volontariats civils institués par l'article L. 111-2 du code du service national et à diverses mesures relatives à la réforme du Service national. Le volontaire doit être âgé de 18 à 28 ans. Il a un statut public et est placé sous l'autorité de l'ambassade de France à l'étranger. Il doit rechercher sa mission (de 6 à 24 mois) pour laquelle il perçoit mensuellement une indemnité forfaitaire, variable suivant le pays d'affectation, mais indépendante du niveau de qualification. Il existe deux types de volontariat international : en entreprise (VIE) ou en administration (VIA). Au 30 décembre 2018, 10 574 VIE étaient en poste pour le compte de 1 965 entreprises. L'organisme gestionnaire des VIE est Business France qui instruit la demande d'affectation et assure la gestion du parcours. Les VIA sont placés sous la tutelle et gérés, soit par le ministère de l'Europe et des affaires étrangères (environ un millier de volontaires chaque année dans les services des ambassades, des réseaux et des opérateurs ministériels), soit par le ministère de l'économie (plus de 200 VIA affectés dans les missions économiques et les chambres de commerce françaises à l'étranger).

- Le volontariat de solidarité internationale (VSI) français

Le VSI est régi par la loi n° 2005-159 du 23 février 2005 relative au contrat de volontariat de solidarité internationale (article L. 120-1 du code du service national). Il permet de s'engager auprès d'associations agréées par le MEAE et ayant pour objet des actions de solidarité internationale (enseignement, développement urbain et rural, santé, actions d'urgence, etc.) hors de l'Espace économique européen (EEE) et sans condition de nationalité ni limite d'âge. Un contrat est signé avec l'association pour au moins un an, renouvelable sur une période totale de six ans. Pour trouver des missions, le postulant entre directement en contact avec les associations ou consulte la plateforme France Volontaires d'information sur les volontariats internationaux d'échange et de solidarité. Le VSI est indemnisé par l'association (y compris par France Volontaires qui gère ses propres VSI) pour les missions qu'il effectue et peut en fin de mission percevoir certaines aides.

En France, le VSI est composé de trois familles : le volontariat de coopération, d'appui au développement et d'action humanitaire (Volontariat de solidarité internationale, géré par le Fonjep, les associations agréées au VSI se réunissent au sein du CLONG Volontariat.) ; le Volontariat d'initiation et d'échange (VIEch) avec quatre dispositifs (SC : l'engagement de Service civique, élargi à l'international ; JSI, Jeunesse Solidarité Internationale, géré par le Fonjep ; VVV-SI, Ville Vie Vacances-Solidarité internationale, géré par le Fonjep ; les chantiers, hors dispositifs JSI / VVV-SI, portés par exemple par Cotravaux), enfin le Volontariat d'échange et de compétence (VEC) qui inclut le dispositif CSI (Congé de Solidarité Internationale), le Congé Solidaire, marque déposée par Planète Urgence et uniquement utilisée par elle, le Congé de Solidarité, porté par France Volontaires et d'autres organisations, les missions pour les seniors.

- Le volontariat de solidarité européen ou international

Les volontaires français peuvent bénéficier par ailleurs de dispositifs européens ou internationaux, pour réaliser une mission de solidarité internationale, parmi lesquels le Service volontaire européen dans le cadre d'Erasmus+, le Volontariat des Nations-Unies, le Volontariat international de la Francophonie, le dispositif VSO (*Volunteer Service Overseas*) qui gère le programme « Service Citoyen International (ICS) », *EU Aid Volunteers*, initiative portée par l'Union européenne.

- Le volontariat (de solidarité) de réciprocité

Historiquement le phénomène de volontariat s'effectue des pays du Nord vers ceux du Sud. La volonté de favoriser les échanges Sud-Nord s'est traduite par la loi n° 2010-241 du 10 mars 2010 relative au service civique qui permet à tous les pays qui accueillent des volontaires français d'envoyer en France des jeunes pour effectuer un engagement de service civique.

## Annexe n° 10 : les objectifs de développement durable (ODD)

La politique de développement de la France s'inscrit dans le cadre fixé par la communauté internationale, en particulier l'agenda 2030, l'Accord de Paris sur le climat et le programme d'action d'Addis-Abeba sur le financement du développement. Elle intègre également le consensus européen pour le développement adopté en 2017.

L'agenda 2030, adopté par l'ONU en septembre 2015, définit 17 objectifs établis par les 193 États membres des Nations-Unies, dénommés objectifs de développement durable (ODD) (*sustainable development goals (SDGs)* en anglais), qui courent jusqu'en 2030. Ils succèdent aux objectifs du Millénaire qui avaient été adoptés en 2000 par les seuls pays en développement, tout en renforçant considérablement leur périmètre et leur ambition.

Les 17 ODD sont les suivants :

1. L'éradication de la pauvreté
2. La lutte contre la faim
3. La santé et le bien-être des populations et des travailleurs
4. L'accès à une éducation de qualité
5. L'égalité entre les sexes
6. L'accès à l'eau salubre et l'assainissement
7. L'accès à une énergie propre et d'un coût abordable
8. Le travail décent et la croissance économique
9. La promotion de l'innovation et des infrastructures durables
10. La réduction des inégalités
11. La création de villes et de communautés durables
12. La production et la consommation responsable
13. La lutte contre le changement climatique
14. La protection de la faune et de la flore aquatiques
15. La protection de la faune et de la flore terrestres
16. La paix, la justice et des institutions efficaces
17. Le renforcement des partenariats pour les objectifs mondiaux

Les ODD se déclinent en 169 cibles (ou sous-objectifs) adossés à 244 indicateurs permettant d'en assurer le suivi selon un processus de revue internationale, par lequel les États sont invités, sur une base volontaire, à rendre compte annuellement (au niveau des ministres) et tous les quatre ans (au niveau des chefs d'État ou de gouvernement) de leurs progrès lors du Forum politique de haut niveau (FPHN) pour le développement durable qui se tient en juillet à l'ONU. En pratique, ces indicateurs n'étant pas contraignants, chaque État définit à la fois son propre jeu d'indicateurs et sa feuille de route en fonction des objectifs qu'il estime prioritaires et des actions à mener pour assurer leur réussite.

## **Annexe n° 11 : les IFRE, instruments historiques de coopération culturelle**

Les instituts français de recherche à l'étranger (IFRE) sont placés sous la double tutelle des affaires étrangères et du CNRS et représentent l'un des instruments les plus emblématiques du co-pilotage entre MEAE et MESRI. On compte 27 établissements et huit antennes dans une trentaine de pays. Les instituts les plus anciens ont été créés dans le cadre de grandes missions archéologiques orientales comme la Délégation archéologique française en Afghanistan (DAFA) créée en 1923, ou par la volonté d'un ambassadeur, comme ce fut le cas avec Paul Claudel et la Maison franco-japonaise, créée en 1922. L'institut français de Pondichéry (IFP) ou la section française des Antiquités du Soudan sont créés dans les années 1960, comme nombre d'autres centres de recherche en Afrique et en Asie suite à la décolonisation. Dans les années 1990 et 2000, se créent encore le centre Marc Bloch (CMB) à Berlin (en 1992, après la chute du Mur) ou l'institut de recherches sur l'Asie du sud-est contemporain (IRASEC), à Bangkok.

11 IFRE dédient une partie de leurs travaux à l'archéologie, et deux s'y consacrent exclusivement (en Afghanistan et au Soudan). Certains instituts se consacrent même aux sciences dures : ainsi de la Maison française d'Oxford (MFO) qui s'intéresse aussi aux sciences physiques. Des dotations de fonctionnement leur ont été versées pour un montant total de 4,4 M€ en 2018, variant de 30 000 € (Institut français d'études sur l'Asie centrale) à 900 000 € (Institut français du Proche-Orient). Le fonctionnement du réseau des IFRE est assuré pour 57 % par des ressources propres, hors personnel pris en charge par le ministère. Ils bénéficient en sus de dotations pour opérations *via* les EAF.

### **La coopération franco-éthiopienne sur le patrimoine, un cas d'école de convergence des politiques culturelles et de développement piloté par l'ambassade.**

Le cas du centre français des études éthiopiennes (CFEE) d'Addis-Abeba, héritier de la mission française d'archéologie en Éthiopie fondée en 1952, est emblématique. Un accord-cadre de partenariat entre France et Éthiopie prévoit qu'il appuie la recherche et l'activité des jeunes chercheurs dans les domaines relevant du patrimoine (histoire, archéologie, paléontologie, anthropologie) tout en élargissant son activité de recherche à l'Éthiopie contemporaine et à l'ensemble de la Corne de l'Afrique. Doté de deux personnels MEAE (directrice et secrétaire scientifique) et d'une dizaine d'agents de droit local, il accueille en permanence un à deux chercheurs CNRS et des volontaires.

En 2018, il recevait 91 500 € de dotation de fonctionnement du MEAE, 21 900 € d'opérations en dotation et 20 800 € en dotations exceptionnelles. Il reçoit parallèlement du CNRS 25 000 € de moyens et 15 400 € de dépenses pour charges immobilières. Il bénéficie enfin de cofinancements (gestion de programmes de recherche, subventions ponctuelles) et de ressources propres (15 800 € pour la location de chambres, véhicules et la vente de livres.) Ses dépenses totales représentaient 257 800 € en 2018. Elles lui permettent de prendre en charge une dizaine de grandes missions annuelles pour des enquêtes de terrain dans ses domaines de recherche, des participations à différents colloques et conférence et le soutien aux doctorants. Les publications scientifiques de ses chercheurs associés ont représenté 26 ouvrages ou chapitres d'ouvrage en 2018 et 19 articles dans des revues à comité de lecture.

Au-delà de l'activité scientifique proprement dite, les travaux du CFEE illustrent les fortes convergences possibles avec la politique de développement française. En effet, dans le cadre d'une déclaration conjointe signée en mars 2019 entre les gouvernements français et éthiopiens sur le soutien technique et financier au programme Patrimoine de l'Éthiopie, il a été décidé que la France contribuerait à la conservation du site de Lalibela (cité monastique orthodoxe du nord de l'Éthiopie), à l'ouverture au public du Palais National (dit du Jubilé), à l'appui aux archives impériales et à l'aménagement du Musée National d'Addis-Abeba. L'AFD doit intervenir à trois niveaux : financement de la coordination d'ensemble du programme, projet de sauvegarde d'églises de Lalibela et restauration et ouverture au public du Palais National, tandis que le SCAC intervient sur les études préliminaires du projet Lalibela, la mise en œuvre des projets archives et Musée national et sur la participation au suivi global du programme.

Les projets de conservation du site de Lalibela, d'appui aux archives impériales et d'aménagement du Musée National sont placés sous l'autorité du ministère de la Culture éthiopien. La coordination en est assurée par une cellule d'appui technique composée d'un expert français et d'un expert éthiopien. L'AFD finance en 2019 l'organisation de cette cellule et la rémunération de l'expert français qui doit coordonner les discussions des comités mis en place, faciliter le dialogue entre les parties et garantir la mise en œuvre conformément aux procédures AFD. Parallèlement, les premières études techniques et actions d'ingénierie sociale sont engagées par le SCAC sur financement FSPI avec l'appui d'un comité scientifique et du CFEE. L'AFD participe, en tant qu'observateur actif, à tous les échanges durant cette première phase, et est membre du comité scientifique et du comité de pilotage. L'instruction du financement de l'AFD devrait donc intervenir à l'issue de cette première phase d'études et d'ingénierie sociale destinées à définir le dimensionnement technique et financier du projet et son acceptabilité sociale et politique. Elle pourra donner lieu à des études de faisabilité complémentaires en vue d'octroyer le financement de tout ou partie du projet de conservation du site de Lalibela.

Concernant l'ouverture au public du Palais National, le projet est intégralement suivi par l'AFD mais le SCAC apporte son appui technique, en participant notamment aux comités de pilotage et en alimentant les discussions sur la muséographie. L'AFD finance une étude de faisabilité qui doit produire tous les diagnostics et études préalables nécessaires à la définition d'un projet de restauration du Palais et de ses Jardins, de création d'un musée dans l'enceinte du Palais (collection d'objets impériaux) et d'ouverture au public progressive (en trois phases) de l'ensemble du complexe impérial. L'étude de faisabilité accordera également une attention particulière au mode de gestion du site et aux options permettant sa viabilité et durabilité économique. Elle constituera une synthèse de l'ensemble des diagnostics pour chacune de ces trois phases : structurel/technique, sanitaire, normatif/sécuritaire, économique, historique/scientifique/culturel. Elle inclura également une composante dédiée aux inventaires (éléments décoratifs, mobilier, collection d'objets personnels, etc.). Enfin, elle identifiera les besoins en renforcement de capacités des acteurs éthiopiens pour la gestion, conservation et valorisation durables de ce site. Elle constitue là encore le préalable à l'instruction d'un futur projet de financement, qui pourrait déboucher après validation par les autorités éthiopiennes et françaises sur des études d'avant-projet architectural, muséographique et paysager pendant l'année 2020 et des passations de marchés de travaux sur appels d'offre, pour un démarrage effectif des travaux avant la fin de l'année 2020 ou début 2021, sur financement total ou partiel de l'AFD.

Fortement associé à l'ensemble de cette réflexion en 2018, le CFEE contribue particulièrement aux activités sur la muséographie, les archives et Lalibela, site sur lequel il détient une forte expertise à travers la mission d'archéologie historique Lalibela et les travaux de recherches en sciences sociales de la directrice du CFEE elle-même.



Par ailleurs, le réseau des cinq écoles françaises à l'étranger (École française d'Athènes, École française de Rome, Institut français d'archéologie orientale du Caire, École française d'Extrême-Orient et Casa de Velázquez à Madrid) a pour mission, sous la tutelle de l'enseignement supérieur et l'autorité scientifique des académies de l'Institut de France, de développer la recherche sur le terrain et les liens entre chercheurs français et étrangers.

Au-delà de ses instituts de recherche à l'étranger, la France peut s'appuyer directement sur les réseaux du CNRS ou des agences de recherche française. Le CNRS dispose ainsi de 36 unités mixtes internationales de recherche et 182 laboratoires internationaux associés, répartis dans une cinquantaine de pays. Le ministère soutient le réseau international de l'Institut Pasteur, au sein duquel 26 experts techniques internationaux financés par le MEAE étaient présents en 2018. Divers instruments juridiques et financiers facilitent enfin la mobilité vers la France (plus de 60 Partenariats Hubert Curien pour soutenir la mobilité des chercheurs dans le cadre de projets de recherche conjoints, cofinancés avec les partenaires locaux ; le programme de bourses Eiffel pour attirer les meilleurs étudiants étrangers ; les bourses de séjour scientifique de haut niveau dans le cadre de programmes de recherches et d'échanges).

D'autres projets spécifiques existent en matière scientifique, ainsi du Centre franco-indien pour la recherche avancée (CEFIPRA), cofinancé par le MEAE et l'Inde, qui a permis depuis presque 30 ans de soutenir près de 450 projets conjoints de recherche. Le visa « passeport talent » mis en place en février 2016 s'adresse notamment aux scientifiques qui souhaitent s'installer en France (4 307 bénéficiaires au titre d'une activité scientifique en 2017) et leur permet un accès facilité au marché du travail français à l'issue de leurs études. La loi du 26 janvier 2016 de modernisation de notre système de santé a introduit, en son article 121, la possibilité pour des internes en médecine à titre étranger et médecins spécialistes étrangers de se voir délivrer une autorisation d'exercice de la médecine afin d'effectuer une formation spécialisée en France. Enfin l'initiative « *Make our planet great again* », lancée le 8 juin 2017 par le Président de la République pour attirer en France des chercheurs, enseignants, étudiants, entrepreneurs et ONG (154 lauréats en 2018) permet aux scientifiques de venir y développer des projets en lien avec la lutte contre le réchauffement climatique.

Les instruments sont donc nombreux en matière scientifique, sans pour autant qu'existe une feuille de route interministérielle ni de point de rendez-vous associant systématiquement ministère de la culture et ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche pour garantir les convergences stratégiques et mettre en lumière d'éventuels partenariats à même d'associer l'AFD, Expertise France ou Business France lors d'appels d'offres, notamment en matière de renforcement de capacité, de muséographie ou d'assistance à la valorisation de sites patrimoniaux.