

N° 131

# SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2012-2013

---

---

Enregistré à la Présidence du Sénat le 14 novembre 2012

## RAPPORT D'INFORMATION

FAIT

*au nom de la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées (1) sur l'avis rendu sur le **contrat d'objectifs et de performance de France expertise internationale pour la période 2012-2014**,*

Par M. Jacques BERTHOU,

Sénateur.

---

*Cette commission est composée de : M. Jean-Louis Carrère, président ; MM. Christian Cambon, Jean-Pierre Chevènement, Robert del Picchia, Mme Josette Durrieu, MM. Jacques Gautier, Robert Hue, Jean-Claude Peyronnet, Xavier Pintat, Yves Pozzo di Borgo, Daniel Reiner, vice-présidents ; Mmes Leïla Aïchi, Joëlle Garriaud-Maylam, MM. Gilbert Roger, André Trillard, secrétaires ; M. Pierre André, Mme Kalliopi Ango Ela, MM. Bertrand Auban, Jean-Michel Baylet, René Beaumont, Pierre Bernard-Reymond, Jacques Berthou, Jean Besson, Michel Billout, Jean-Marie Bockel, Michel Boutant, Jean-Pierre Cantegrit, Pierre Charon, Marcel-Pierre Cléach, Raymond Couderc, Jean-Pierre Demerliat, Mme Michelle Demessine, MM. André Dulait, Hubert Falco, Jean-Paul Fournier, Pierre Frogier, Jacques Gillot, Mme Nathalie Goulet, MM. Alain Gournac, Jean-Noël Guérini, Joël Guerriau, Gérard Larcher, Robert Laufoaulu, Jeanny Lorgeoux, Rachel Mazuir, Christian Namy, Alain Néri, Jean-Marc Pastor, Philippe Paul, Bernard Piras, Christian Poncelet, Roland Povinelli, Jean-Pierre Raffarin, Jean-Claude Requier, Richard Tuheiava, André Vallini.*



## SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
<b>CONCLUSIONS DE LA COMMISSION DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES, DE LA DÉFENSE ET DES FORCES ARMÉES DU SÉNAT SUR LE PROJET DE CONTRAT D'OBJECTIFS ET DE PERFORMANCES DE FEI .....</b>	5
<b>INTRODUCTION.....</b>	9
<b>I. LA COOPÉRATION INTERNATIONALE EN MATIÈRE D'EXPERTISE CONSTITUE UN ENJEU IMPORTANT POUR LE RENFORCEMENT DES CAPACITÉS DE NOS PARTENAIRES ET L'INFLUENCE DE LA FRANCE.....</b>	11
<b>A. L'EXPERTISE PUBLIQUE INTERNATIONALE REPRÉSENTE POUR LA FRANCE UN ENJEU ÉCONOMIQUE ET POLITIQUE CROISSANT.....</b>	11
<b>B. LA TRANSFORMATION DE LA COOPÉRATION INTERNATIONALE EN MATIÈRE D'EXPERTISE S'EST TRADUITE PAR UNE DIMINUTION IMPORTANTE DES ASSISTANTS TECHNIQUES PERMANENTS ET LA MISE EN PLACE D'UNE POLITIQUE DE PROMOTION DE L'EXPERTISE FRANÇAISE À L'INTERNATIONAL.....</b>	13
1. <i>L'assistance technique résidente qui a longtemps été considérée comme une force de la politique de coopération française a aujourd'hui considérablement diminué.....</i>	13
2. <i>La coopération en matière d'expertise technique passe aujourd'hui par la promotion des opérateurs français publics et privés sur les marchés internationaux financés par l'aide multilatérale à laquelle la France contribue largement.....</i>	16
<b>II. FEI EST L'OPÉRATEUR GÉNÉRALISTE DU MINISTÈRE DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES EN MATIÈRE DE PROMOTION DE L'EXPERTISE FRANÇAISE À L'INTERNATIONAL DANS UN PAYSAGE CONSTITUÉ DE NOMBREUX AUTRES OPÉRATEURS PUBLICS.....</b>	20
<b>A. NÉE DE LA RÉFORME DU DISPOSITIF INSTITUTIONNEL DE LA COOPÉRATION AU DÉVELOPPEMENT, FCI DEVENUE FEI BÉNÉFICIE D'UN ADOSSEMENT AU MINISTÈRE DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES DONT LES MODALITÉS ONT ÉVOLUÉ DANS LE TEMPS.....</b>	20
1. <i>Opérateur subventionné, FCI s'est vue confier la gestion des assistants techniques résidentiels issus de la fonction publique .....</i>	20
2. <i>Si FEI ne bénéficie plus de subvention du ministère des affaires étrangères, ce dernier lui a délégué la gestion et la mise en œuvre de l'Initiative 5 %.....</i>	23
<b>B. DEPUIS LA RÉFORME DE 2010, FEI MONTRE DES SIGNES ENCOURAGEANTS DE CONSOLIDATION .....</b>	26
1. <i>Si la gestion de l'assistance technique résidentielle a été un vecteur de la consolidation du GIP FCI... ..</i>	26
2. <i>... L'activité du nouvel établissement public FEI est aujourd'hui soutenue par une croissance des parts de marché sur les appels d'offres européens et internationaux et l'accroissement des projets mis en œuvre sur financement du ministère des affaires étrangères via l'initiative 5 %.....</i>	28
<b>C. FEI RESTE UN DES OPÉRATEURS PUBLICS DANS UN PAYSAGE INSTITUTIONNEL MARQUÉ PAR LA PRÉSENCE DE NOMBREUX OPÉRATEURS SPÉCIALISÉS .....</b>	33

<b>III. LE PROJET DE CONTRAT D’OBJECTIFS ET DE PERFORMANCES CONFORTE FEI DANS UNE STRATÉGIE COHÉRENTE SANS LEVER TOUTES LES INCERTITUDES SUR LES CONDITIONS D’EXERCICE DE SES MISSIONS .....</b>	<b>37</b>
A. DES OBJECTIFS QUI MÉRITERAIENT D’ÊTRE PRÉCISÉS, MAIS QUI SONT COHÉRENTS AVEC L’ÉVOLUTION DE FEI ET LA POLITIQUE DE PROMOTION DE L’EXPERTISE FRANÇAISE À L’INTERNATIONAL .....	37
B. LES INCERTITUDES SUR LE CHAMP DE COMPÉTENCES ET LE MODÈLE ÉCONOMIQUE DE FEI NE SONT CEPENDANT PAS LEVÉES .....	41
1. <i>Des incertitudes quant à la nature et au périmètre des interventions .....</i>	41
2. <i>Des incertitudes quant à la nature publique ou privée du modèle économique de l’établissement .....</i>	42
3. <i>Des incertitudes quant à la viabilité de son modèle économique à moyen terme.....</i>	43
<b>IV. LA MISE EN ŒUVRE DE CE CONTRAT DÉPENDRA LARGEMENT DE LA CAPACITÉ DES POUVOIRS PUBLICS À MENER UNE RÉFORME AUJOURD’HUI URGENTE DE LA STRUCTURATION DES DIFFÉRENTS ACTEURS PUBLICS INTERVENANT DANS CE DOMAINE .....</b>	<b>45</b>
A. LA FRAGMENTATION DE L’ACTION PUBLIQUE DANS CE DOMAINE N’OFFRE PAS À FEI UN CADRE OPÉRATIONNEL COHÉRENT ET FRAGILISE LA PLACE DE LA FRANCE SUR LES MARCHÉS INTERNATIONAUX DE L’EXPERTISE. ....	45
B. L’ETAT DOIT AUJOURD’HUI PRENDRE SES RESPONSABILITÉS ET PROCÉDER À UNE RÉFORME DE CE SECTEUR DANS L’INTÉRÊT GÉNÉRAL .....	47
1. <i>Une première étape serait d’assurer le maximum de transparence sur les moyens publics mobilisés et de recenser les résultats obtenus par chaque opérateur.....</i>	48
2. <i>Le prochain CICID doit ensuite mettre en place une stratégie d’ensemble portant réforme du dispositif de promotion de l’expertise française.....</i>	50
<b>EXAMEN EN COMMISSION.....</b>	<b>54</b>
<b>ANNEXE I – LE CONTRAT D’OBJECTIFS ET DE PERFORMANCES DE FEI .....</b>	<b>56</b>
<b>ANNEXE II – LE RAPPORT SUR LE RENFORCEMENT DE LA COHÉRENCE DU DISPOSITIF PUBLIC DE L’EXPERTISE TECHNIQUE INTERNATIONALE DE MME MAUGÜÉ .....</b>	<b>70</b>

## **CONCLUSIONS DE LA COMMISSION DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES, DE LA DÉFENSE ET DES FORCES ARMÉES DU SÉNAT SUR LE PROJET DE CONTRAT D'OBJECTIFS ET DE PERFORMANCES DE FEI**

La commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées :

Se félicite de l'établissement d'un premier contrat (2012-2014) définissant les objectifs assignés à FEI ;

Souhaite que le prochain contrat soit accompagné d'une évaluation de son activité et d'un bilan de l'exécution du présent contrat ;

### **1) En ce qui concerne le rôle de FEI dans la promotion de l'expertise technique française à l'international, la commission :**

Estime que cette politique publique constitue un enjeu important pour le renforcement des capacités de nos partenaires et l'influence et le rayonnement de la France ;

Observe que la transformation de la coopération en matière d'expertise s'est traduite par une diminution importante des assistants techniques résidents et la mise en place d'une politique de promotion de l'expertise française à l'international dont les opérateurs publics à l'instar de FEI sont les acteurs ;

Constate que la politique de promotion de l'expertise technique passe aujourd'hui par la promotion de ces opérateurs publics et privés sur des marchés internationaux d'expertise financés notamment par une aide multilatérale à laquelle la France contribue largement ;

Estime que cette stratégie de conquête des marchés internationaux d'expertise gagnerait à être portée au niveau interministériel afin de fédérer l'ensemble des opérateurs autour d'objectifs communs ;

Juge qu'en tant qu'opérateur du ministère des affaires étrangères, FEI a un rôle important à jouer dans cette stratégie ;

Constate que depuis la réforme de 2010, l'activité de FEI s'est consolidée grâce à l'obtention d'un nombre croissant de contrats auprès de bailleurs de fonds étrangers ou multilatéraux ;

Observe une croissance de son chiffre d'affaires et une stabilisation à un niveau raisonnable de ses frais de structure alors même que l'établissement ne bénéficie plus d'aucune subvention publique depuis 2008.

Se félicite de la constitution du conseil d'orientation stratégique de FEI rassemblant l'ensemble des opérateurs publics et privés afin d'échanger sur la stratégie et les priorités de la politique de coopération française en matière d'expertise.

**2) En ce qui concerne les objectifs et les indicateurs de performances du contrat, la commission :**

Se félicite de la continuité des objectifs fixés à FEI depuis la réforme de 2010 et de leur cohérence avec les objectifs du ministère des affaires étrangères en matière d'expertise technique ;

Approuve la confirmation de la stratégie de diversification de FEI auprès des bailleurs de fonds communautaires et multilatéraux ;

Estime que les indicateurs de performances retenus pourraient être affinés et complétés ;

Observe que **ce contrat ne lève les incertitudes ni sur la nature et le périmètre des interventions de FEI par rapport aux autres opérateurs publics, ni sur la nature du modèle économique de l'établissement et sa viabilité économique à moyen terme ;**

Juge que l'Etat doit en contrepartie des objectifs fixés assurer un environnement administratif cohérent à FEI comme aux autres opérateurs publics.

**3) En ce qui concerne les conditions de mise en œuvre de ce contrat et la responsabilité de l'Etat dans la rationalisation de l'expertise publique française, la commission :**

Estime que la mise en œuvre de ce contrat dépendra largement de la capacité des pouvoirs publics à mener, au-delà de la nécessaire harmonisation des conditions d'exercice des opérateurs publics, une réforme urgente de la structuration d'un secteur où ces acteurs publics sont aujourd'hui dans une situation de concurrence structurellement conflictuelle ;

**Constata qu'il manque la structure ou les modalités de coordination qui permettraient à l'offre française d'expertise publique de trouver sa place dans le « marché » international de l'expertise ;**

Juge que si une réforme ambitieuse du dispositif n'est pas engagée à court terme, permettant aux acteurs du champ d'atteindre la masse critique nécessaire pour remporter les appels d'offres multilatéraux et répondre aux demandes exigeantes des pays émergents, les restrictions budgétaires à venir provoqueront un affaiblissement des différentes structures publiques françaises, qui les éloigneront davantage du seuil de pertinence dans un environnement international de plus en plus concurrentiel ;

Souligne que l'Etat n'a pas de vision d'ensemble des moyens publics engagés dans cette politique, ni de connaissances précises sur la viabilité des modèles économiques des différents opérateurs ;

Demande aux différents ministères concernés d'assurer le maximum de transparence sur les moyens publics de toutes natures mobilisés par chaque opérateur et de recenser les résultats obtenus par ces derniers ;

**Demande à ce que l'Etat mette en œuvre les préconisations du rapport Maugüé sur le renforcement de la cohérence du dispositif public de l'expertise technique internationale et procède notamment aux audits demandés ;**

**Souhaite que le prochain comité interministériel de la coopération internationale et du développement (CICID) mette en place, sur la base des informations collectées, une stratégie d'ensemble portant réforme du dispositif de promotion de l'expertise française ;**

Estime que le principal objectif de cette réforme doit être la mutualisation des actions communes aux différents opérateurs et notamment :

- le travail de veille sur appels d'offres internationaux, et d'aide à la structuration de consortiums d'acteurs pour y répondre ;

- l'entretien du lien avec le réseau des ambassades, des bureaux de l'AFD et des organisations multilatérales ou européennes ;

- l'intermédiation financière entre les financements en provenance des bailleurs de fonds et les structures mettant à disposition l'expertise ;

- le travail de communication sur l'équipe France tout en préservant l'identité des opérateurs qui ont objectivement acquis une visibilité et une crédibilité au gré de leurs interventions passées et de leurs perspectives avérées de développement ;

Demande à ce que l'Etat lance une consultation interministérielle pour étudier les scénarios de rapprochement et de mutualisation nécessaires.





*« Nous devons être capables de faire mieux,  
en dépensant moins »*

François Hollande Président de la République,  
conférence de presse  
le 14 novembre 2012

*« Nous avons besoin d'une diplomatie  
économique forte, active, réactive, efficace, à  
l'écoute de tous les acteurs économiques de  
«l'équipe de France» »*

Laurent Fabius, ministre des affaires étrangères  
Conférence des ambassadeurs,  
le 29 septembre 2012

Mesdames, Messieurs,

Le Parlement a adopté, en juillet 2010, la loi sur l'action extérieure de l'Etat qui a créé plusieurs établissements publics dont France Expertise Internationale (FEI), opérateur du ministère des affaires étrangères en matière de promotion de l'expertise française à l'international.

La loi prévoit que FEI et le ministère des affaires étrangères sont liés par un contrat d'objectifs et de performances, ce contrat devant faire l'objet d'un avis des commissions compétentes du Parlement.

C'est la raison d'être de ce rapport.

La commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées du Sénat croit cette procédure utile. En effet, comme l'a souligné le Conseil d'Etat dans son étude annuelle de 2012 sur « Les agences : une nouvelle gestion publique ? », les pouvoirs publics ont, ces dernières années, externalisé certaines missions au profit d'opérateurs leur offrant notamment plus de souplesse et de réactivité.

Si le Parlement veut exercer son rôle de contrôle et d'évaluation, il lui faut suivre et évaluer ces opérateurs. Cette procédure d'avis lui en donne l'occasion. Elle permet d'évaluer non seulement l'action de ces opérateurs, mais aussi la qualité du pilotage exercé par l'Etat.

FEI, établissement public industriel et commercial, sélectionne, recrute des experts internationaux du secteur public et du secteur privé pour répondre à des marchés d'expertise aux quatre coins du monde dans des secteurs très variés, qui vont de la gouvernance à des domaines techniques comme les barrages hydrauliques ou la santé, en passant par la construction de systèmes juridiques modernes, la mise en place de réformes agraires, et tous domaines qui ont trait aux problématiques de développement et de mondialisation.

Cet avis est l'occasion de poursuivre la réflexion, au-delà des considérations générales sur les enjeux de la promotion de l'expertise technique, d'évaluer l'activité concrète de cet établissement à un moment clef de son évolution.

Cette évaluation devrait permettre d'apprécier la cohérence entre les objectifs et les moyens assignés par l'Etat à cet établissement.

Il s'agit également, dans l'esprit de votre commission, d'évaluer la politique de l'Etat dans un secteur, à bien des égards, stratégique.

A un moment où le déficit de notre commerce extérieur montre que nous avons besoin d'une diplomatie économique forte, active, réactive, efficace, à l'écoute de tous les acteurs économiques de «l'équipe France», il convenait d'apprécier la cohérence de la politique de promotion de l'expertise française à l'international.

## **I. LA COOPÉRATION INTERNATIONALE EN MATIÈRE D'EXPERTISE CONSTITUE UN ENJEU IMPORTANT POUR LE RENFORCEMENT DES CAPACITÉS DE NOS PARTENAIRES ET L'INFLUENCE DE LA FRANCE**

Le développement des économies des pays du sud et la mise en place de politiques publiques appellent le recours croissant à de l'expertise technique dont une partie provient des pays occidentaux dans le cadre des politiques de coopération au développement.

Les transferts de compétences liées à cette expertise technique sont essentiels au renforcement des capacités de nos pays partenaires à mettre en œuvre des politiques publiques complexes aussi bien dans le domaine des infrastructures, que de l'éducation ou de la santé. Cette coopération en matière d'expertise est également d'influence pour les pays occidentaux qui, à travers ces transferts de compétences diffusent des modèles d'organisation conforme à leurs valeurs et à leurs intérêts.

La coopération internationale en matière d'expertise est ainsi à la croisée des chemins entre la solidarité et l'influence.

Sur le plan juridique, cette expertise publique internationale correspond à des prestations de services immatériels assurées par des opérateurs publics au profit d'acteurs étrangers qui sont en général publics. Leur mode de financement est varié : financement sur fonds publics bilatéraux, au titre de l'aide publique au développement ; financement auprès de bailleurs tiers tel que l'Union européenne, la Banque mondiale, les banques régionales de développement, les programmes des Nations unies ou des financements par le pays bénéficiaire lui-même.

La loi n°2010-873 du 27 juillet 2010 sur l'action extérieure de l'Etat a semblé marquer un pas important en ce domaine, le législateur ayant montré pour la première fois l'importance que revêt la projection à l'étranger de l'expertise publique internationale française.

Neuf des vingt-trois articles de la loi sont consacrés à ce thème : deux articles à un nouvel établissement public compétent dans le domaine de l'expertise, FEI, qui fait l'objet du présent rapport et sept à la rénovation du cadre de l'ex-coopération technique pour les différentes fonctions publiques.

### ***A. L'EXPERTISE PUBLIQUE INTERNATIONALE REPRÉSENTE POUR LA FRANCE UN ENJEU ÉCONOMIQUE ET POLITIQUE CROISSANT***

Comme le souligne Nicolas Tenzer entendu par votre rapporteur et auteur d'un rapport en mai 2008, « L'expertise internationale au cœur de la diplomatie et de la coopération du XXIème siècle – Instruments pour une stratégie française de puissance et d'influence », le renforcement de la présence de la France sur le marché de l'expertise internationale constitue un enjeu à plusieurs titres :

- un enjeu économique et d'emploi, qui tient au volume des marchés en jeu, évalués à 400 milliards d'euros sur les cinq prochaines années.

La demande internationale d'expertise constitue un marché fortement concurrentiel qui porte sur des secteurs aussi divers que la santé et la sécurité sociale, la gouvernance, la culture, l'environnement, les infrastructures, l'enseignement supérieur ou l'éducation.

Ce marché s'exprime le plus souvent sous la forme d'appels d'offres lancés par les États, les bailleurs de fonds multilatéraux, les collectivités territoriales, les agences de coopération et les fondations philanthropiques.

Au-delà de l'enjeu financier, le développement de cadres normatifs et de régulation similaires aux nôtres au sein des organisations internationales et administrations partenaires favorise les échanges économiques des entreprises françaises.

Les enjeux pour notre commerce extérieur sont d'autant plus importants que ces expertises ont des effets induits tout à fait importants. Mettre en place les normes ferroviaires en Chine en s'appuyant sur des normes françaises ou allemandes maximise les chances des entreprises françaises ou allemandes, participer à la refonte du droit civil malgache, selon que cette refonte s'inspire du système juridique français ou sur la « Common Law » britannique, favorise les cabinets d'avocats anglo-saxons ou francophones.

Les estimations des effets induits de ces marchés sont évidemment à prendre avec précaution. Les experts rencontrés, notamment M. Nicolas Tenzer, évoquent plusieurs milliers de milliards de dollars.

A l'heure où notre déficit commercial s'élève à 70 milliards d'euros, le marché de l'expertise doit être regardé avec intérêt.

- un enjeu d'influence qui se joue ensuite dans l'élaboration des normes techniques, dont les Français sont largement absents, des normes juridiques et des « bonnes pratiques ». Les cadres politiques, normatifs, économiques et administratifs futurs de nos partenaires dépendent, dans une large mesure, de l'expertise apportée pour les concevoir. Les prestations d'expertise et de conseil auprès des gouvernements étrangers et des organisations internationales constituent ainsi un vecteur essentiel pour la diffusion des normes et standards français, tant sociaux que juridiques, sanitaires ou environnementaux. L'expertise internationale française permet aussi le rayonnement de notre modèle d'organisation de la société et de nos valeurs.

- un enjeu de présence sur les questions globales et la politique de développement, par l'élaboration de règles et de recommandations. L'expertise technique internationale est au cœur des problématiques du développement, qu'il s'agisse des Objectifs du millénaire pour le développement, de l'appui à la gouvernance et à l'élaboration d'un modèle social, ou du développement humain et durable. Cette politique participe notamment de la promotion d'une vision sociale de la mondialisation et de

valeurs portées par notre diplomatie multilatérale (« socle de protection sociale », égalité dans l'accès à la santé, un droit du travail protecteur...).

L'expertise française dans ces domaines constitue potentiellement un puissant relais d'influence pour la France à l'heure où la santé, l'emploi et les inégalités sociales deviennent des facteurs de déséquilibre géopolitique importants (chômage des jeunes, égalité hommes/femmes, lutte contre le sida et les maladies infectieuses, développement des socles de protection sociale). Il s'agit là d'une composante essentielle de la politique de solidarité de la France.

Cette solidarité s'exprime également dans le contexte de pays en crise ou en sortie de crise quand il s'agit d'apporter à nos partenaires l'expertise opérationnelle pour le rétablissement des fonctions premières de l'État et des institutions de la société civile.

***B. LA TRANSFORMATION DE LA COOPÉRATION INTERNATIONALE EN MATIÈRE D'EXPERTISE S'EST TRADUITE PAR UNE DIMINUTION IMPORTANTE DES ASSISTANTS TECHNIQUES PERMANENTS ET LA MISE EN PLACE D'UNE POLITIQUE DE PROMOTION DE L'EXPERTISE FRANÇAISE À L'INTERNATIONAL***

En tant que politique publique composante de la politique de coopération au développement, le recours à l'expertise technique a pris des formes variées avec cependant deux grandes catégories :

- l'assistance technique à moyen-long terme, aussi connue comme « résidentielle » qui peut se définir comme la mise à disposition d'agents d'Etat ou de contractuels par l'Etat français pour de l'appui et de l'animation des équipes sur place. Il s'agit le plus souvent d'appui aux administrations et de renforcement des capacités locales, de conseil pour la définition des politiques, et l'appui à des projets de développement spécifiques.

- l'expertise technique de courte durée mise en œuvre par une multiplicité d'opérateurs privés ou publics sur des marchés ouverts à la concurrence.

**1. L'assistance technique résidente qui a longtemps été considérée comme une force de la politique de coopération française a aujourd'hui considérablement diminué**

L'assistance technique, développée par la France dans les années 1960 dans les anciennes colonies qui venaient d'accéder à l'indépendance, consistait dans la mise à disposition d'experts techniques, le temps de la mission de coopération, au service de l'Etat récipiendaire de l'aide.

En pratique, l'assistance technique a permis à la France de conserver une influence importante dans les pays de la zone prioritaire. Si les premiers décrets qui fixent le cadre de la coopération par le biais de l'assistance

technique datent de 1961, la nature de la mission de coopération, la durée maximale et la rémunération sont définies par trois décrets de 1992.

Dès le début des années 1990 et, de manière plus marquée encore, après la réforme de 1998, on observe une réduction importante du nombre d'assistants techniques.

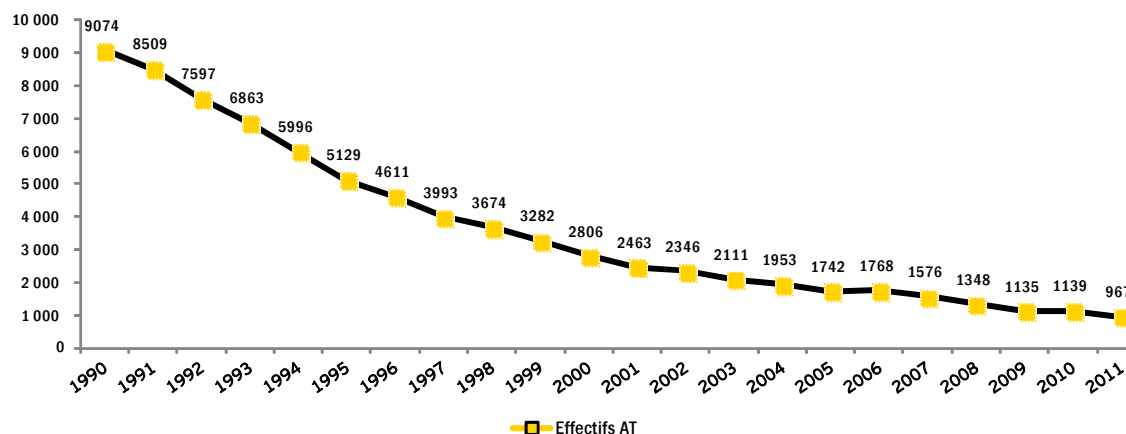
### Évolution des effectifs des assistants techniques de 1990 à 2000

1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
9 074	8 509	7 597	6 863	5 996	5 129	4 611	3 993	3 675	3 282	2 806

Source : MAE

En 1979, les effectifs des assistants techniques s'élevaient à environ 10 976 pour n'atteindre plus que 2 806 en 2000, soit une diminution de 75 % des effectifs.

### Évolution des effectifs d'Assistance technique de 1990 à 2011



Source : MAE

Entre 2001 et 2011, la diminution s'est poursuivie ; on constate une baisse des effectifs de l'assistance technique de près des deux tiers.

Sur l'ensemble de la période de 1990 à nos jours, la diminution des effectifs s'explique principalement par l'abandon progressif de la coopération de substitution mise en place dans les années 60 à travers la mise à disposition permanente d'experts techniques, dont une grande partie d'enseignants, auprès de gouvernements ou d'institutions étrangères dans le monde.

**Cette évolution correspond à la fois à la volonté politique de mettre fin à un système d'assistance permanente trente ans après les indépendances et à la prise en compte de contraintes budgétaires.**

Il s'agit de rompre avec un système hérité de la période coloniale et de réduire le coût lié au financement d'un personnel permanent, installé auprès des autorités de pays partenaires qui ont eu le temps de se constituer des élites administratives.

Une fois les gros bataillons d'experts techniques supprimés, les suppressions ont eu pour cause la contribution aux contraintes imposées par la Révision générale des politiques publiques (RGPP) ainsi qu'à l'abandon de projets dont les financements n'étaient plus assurés.

Parallèlement, la responsabilité d'une partie des assistants techniques qui relevaient du ministère des affaires étrangères, dans les secteurs de l'éducation et de la santé notamment, a été transférée à l'Agence Française de Développement à laquelle il a été demandé de passer par FCI puis FEI pour la gestion des experts relevant de la fonction publique. Le ministère a, quant à lui, conservé la gestion des assistants liés à la gouvernance.

Le recours à l'expertise technique est cependant désormais majoritairement conçu comme des missions temporaires d'experts à haute valeur ajoutée, placés en position de conseillers auprès de décideurs locaux ou affectés à des fonctions d'animation dans le cadre de projets de développement.

Votre commission a pu constater, notamment à travers les travaux sur le terrain de ses rapporteurs budgétaires de la mission « aide au développement », MM. Jean-Claude Peyronnet et Christian Cambon, que cette réduction a été tellement drastique que les moyens d'interventions bilatéraux de la France pour aider à la modernisation des Etats africains ou à la transition démocratique dans les pays du Maghreb sont aujourd'hui extrêmement limités.

**La présence d'assistants techniques sur le terrain demeure un atout précieux pour la coopération au développement aussi bien en matière d'efficacité que d'influence.**

La récente évaluation de la Cour des comptes sur l'aide au développement<sup>1</sup> cite de nombreux témoignages allant dans ce sens. L'ambassade au Sénégal estime ainsi que « *le dispositif d'assistance technique géré par le Département est très apprécié tant par les administrations sénégalaises que par les partenaires techniques et financiers, en particulier multilatéraux* ».

Leur présence se révèle même de nature à renforcer les actions multilatérales, comme au Togo, où, selon l'ambassade, « *de nombreux projets européens seraient incapables d'atteindre les objectifs fixés s'ils n'étaient pas appuyés, voire directement mis en œuvre par l'assistance technique française* ».

---

<sup>1</sup> La politique française d'aide au développement, rapport de la Cour des comptes rendu public mardi 26 juin 2012 : [http://www.ccomptes.fr/content/download/44455/770878/version/1/file/rapport\\_public\\_politique\\_francaise\\_aide\\_publicque\\_au\\_developpement.pdf](http://www.ccomptes.fr/content/download/44455/770878/version/1/file/rapport_public_politique_francaise_aide_publicque_au_developpement.pdf)

De même, l'Inspection générale des affaires étrangères pouvait-elle constater, en mai 2009, dans un des pays pauvres prioritaires du Sahel : « *la baisse continue des crédits de coopération conjuguée à la fermeture des postes d'assistance technique qui sont comptabilisés dans les équivalents temps plein (ETP) sous plafond dont il convient de réduire le nombre, alors même que leur présence dans ce pays est une action de coopération en soi, finira par rendre notre pays inaudible dans ce pays* »<sup>1</sup>.

Avec moins de 400 assistants techniques en Afrique subsaharienne, la France y dispose aujourd'hui de moins d'assistants que l'Allemagne où l'opérateur technique GIZ déploie 1 350 experts expatriés et 11 240 experts nationaux.

C'est pourquoi votre commission considère, depuis plusieurs années, que la France a été trop loin et a sacrifié un instrument de coopération précieux dont l'influence et l'intérêt économique sont pourtant reconnus<sup>2</sup>.

**Cette transformation des modalités de la coopération en matière d'expertise est cependant un mouvement général au sein des pays de l'OCDE auquel la France s'est adaptée en créant, à l'image de FEI, des opérateurs de promotion de son expertise publique à l'internationale.**

## **2. La coopération en matière d'expertise technique passe aujourd'hui par la promotion des opérateurs français publics et privés sur les marchés internationaux financés par l'aide multilatérale à laquelle la France contribue largement**

Car si la mise à disposition d'assistants techniques permanents est devenue plus rare, le marché de l'expertise de courte durée, lui, connaît un développement important.

La présence croissante des bailleurs de fonds multilatéraux sur les « marchés » de l'expertise entraîne une demande fondée sur des appels d'offres internationaux, notamment de la Banque mondiale et des fonds communautaires.

Dans ce contexte, la politique des pouvoirs publics consiste à promouvoir l'expertise française sur les marchés et enceintes internationales, à recueillir et partager l'information, à renforcer la qualité et les performances de ces opérateurs, à améliorer leur coordination pour assurer la visibilité et la pertinence des réponses françaises aux appels d'offres et à dynamiser la gestion des ressources humaines des ministères et des opérateurs français afin d'assurer l'attractivité des missions à l'international pour accroître le vivier des experts disponibles.

---

<sup>1</sup> *La politique française d'aide au développement, rapport de la Cour des comptes rendu public mardi 26 juin 2012 (précité)*

<sup>2</sup> *Voir l'avis n° 108 (2011-2012) - tome 4 (Aide publique au développement) sur le projet de loi de finances de MM. Jean-Claude PEYRONNET et Christian CAMBON, fait au nom de la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées*



Ces opérateurs sont nombreux. Chaque ministère ou presque a, en effet, mis en place un opérateur « métier », pour promouvoir à l'international ses expertises propres, auquel s'ajoute, selon les secteurs, des opérateurs privés.

**La défense de cette expertise française à l'international fait l'objet d'un cadre stratégique sur la promotion de l'expertise française à l'international, publié en avril 2011 par le ministère des affaires étrangères.**

Dans ce document le ministère des affaires étrangères se définit comme l'« *entité légitime de coordination du dialogue interministériel de l'expertise internationale française* » chargé de valoriser, au service des intérêts de la France, le vivier de savoir-faire français (mobilisation des agents publics et privés, avec une certaine attention à « la difficile mobilisation de l'expertise publique »).

Ce document souligne que « *la tradition française de l'assistance technique résidentielle (...) a permis à notre pays de développer une expertise dont la qualité est internationalement reconnue, notamment dans les domaines des politiques de renforcement institutionnel et de gouvernance et concernés par les Objectifs du Millénaire pour le Développement* ».

Cette stratégie doit être mise en œuvre au premier chef par l'opérateur France Expertise Internationale du ministère et s'articuler autant que faire se peut avec la stratégie de chacun des opérateurs publics qui relèvent d'autres ministères, dont certains, ADETEF pour le ministère des finances et CIVIPOL pour le ministère de l'intérieur, ont des moyens et une légitimité qui leur permettent de mener un développement très autonome.

**Votre commission estime que cette stratégie gagnerait à être portée au niveau interministériel par le CICID afin de fédérer l'ensemble des opérateurs autour d'objectifs communs. Une stratégie interministérielle pouvant ensuite être déclinée dans le contrat d'objectifs de chacun des opérateurs.**

Cette politique de promotion de l'expertise publique s'appuie sur le réseau diplomatique qui doit soutenir et accompagner l'ensemble des acteurs français à l'international.

Avec 160 ambassades bilatérales, 88 consulats généraux et 8 consulats, 17 représentations permanentes auprès d'organisations internationales, 132 établissements culturels et un partenariat fort avec le réseau des 1 016 Alliances françaises, la France dispose d'un outil qui doit jouer un rôle de premier plan dans l'analyse et la transmission de la demande d'expertise comme dans le soutien politique aux actions des opérateurs français publics et privés et des missions des experts dans l'ensemble des aires géographiques où les marchés de l'expertise sont en expansion.

Il s'agit notamment :

- des pays émergents (Brésil, Russie, Inde, Chine, etc.) et du golfe arabo-persique qui sont des financeurs croissants d'expertise dans plusieurs domaines clés : santé et protection sociale, aménagement urbain, environnement et énergie, modernisation de l'État, gouvernance territoriale, application de la règle de droit, enseignement supérieur et recherche, culture ;

- du bassin méditerranéen et les pays de l'Europe centrale et orientale qui bénéficient de financements spécifiques de la Commission européenne dans le cadre de l'Instrument de préadhésion (IPA) et de la politique de voisinage (IEVP) ;

- de l'Afrique subsaharienne et la Francophonie : le Gouvernement français a fortement réaffirmé et concrétisé la solidarité de la France envers ces pays qui constituent une priorité pour le MAE, les ministères techniques et les organismes publics ;

- des pays en crise et en sortie de crise où l'urgence de la reconstruction est un enjeu pour tous, les bailleurs de fonds multilatéraux (Banque mondiale, Commission européenne, Nations unies, etc.) et les grandes fondations philanthropiques sont les principaux financeurs de prestations d'expertise.

La France bénéficie sur ces marchés de nombreux atouts : une expertise reconnue dans de nombreux secteurs comme l'agriculture, la santé, le développement durable ou la sécurité, mais aussi la présence dans de nombreux pays d'un large déploiement d'experts (assistants techniques) ainsi que de nombreux chercheurs placés auprès d'institutions locales ou des organismes de recherche français (Institut de recherche pour le développement (IRD), Centre de coopération internationale en recherche agronomique pour le développement (CIRAD), Centre national de la recherche scientifique (CNRS), établissements de l'Institut Pasteur...) qui représentent des ressources précieuses pour la connaissance du milieu local et les besoins particuliers de nos partenaires.

L'ensemble de ces moyens doit permettre d'aider les opérateurs français à remporter des marchés et, d'une certaine façon, de bénéficier de l'investissement important que la France consent dans les opérateurs multilatéraux.

**L'évolution des modalités de l'expertise technique est concomitante d'un investissement croissant de la coopération française dans l'aide multilatérale.**

La part de l'aide au développement française, qui transite par les instances multilatérales et européennes, est en effet passée de moins de 26 %

en 2006 à plus de 40 % en 2010 et plus de 50 % si on ne compte que l'aide programmable<sup>1</sup>.

Dans le projet de loi de finances pour 2013, les contributions multilatérales s'élèvent ainsi à 4,7 milliards.

**Principales contributions nettes de la France  
aux organisations multilatérales, comptabilisées en APD**

en millions d'euros		2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
							(LFI)	PLF
Union européenne	FED	698	777	837	909	686	576	694
	Budget communautaire	877	975	1 245	1 100	1 056	978	968
	Total	1 575	1 753	2 083	2 009	1 742	1 554	1 662
Banque mondiale (BM)		395	379	454	658	493	462	468
Banque Africaine de Développement (BAfD)		126	137	129	132	141	141	141
Banque Asiatique de Développement (BAfD)		30	30	24	24	36	24	23
Banque interaméricaine de développement						8	7	7
Fonds Monétaire International (FMI)		-23	28	587	247	-5	196	198
Organisations des Nations unies (ONU)		172	190	188	192	153	163	169
Fond Mondial pour la Lutte contre le Sida, la Tuberculose, et le Paludisme (FMLSTP)		286	300	300	300	360	360	360
Facilité Internationale pour le Financement de la vaccination (IFFIm)		20	41	43	45	48	51	54
Fonds pour l'Environnement Mondial (FEM)		34	34	35	34	64	64	34

**Sources:**

Versements déclarés au titre de l'APD brute au CAD de l'OCDE pour les années 2006-2011 (versements nets pour le FMI).

Montants inscrits en loi de finances pour 2012 et en prévision de PLF 2013.

**La promotion des opérateurs français sur les marchés internationaux constitue une manière de chercher un retour sur investissement de la part des organisations multilatérales financées par la France.**

<sup>1</sup> Flux d'aide sur laquelle les 3 ministères co-secrétaires du CICID disposent d'une capacité d'orientation significative à court ou moyen termes

## **II. FEI EST L'OPÉRATEUR GÉNÉRALISTE DU MINISTÈRE DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES EN MATIÈRE DE PROMOTION DE L'EXPERTISE FRANÇAISE À L'INTERNATIONAL DANS UN PAYSAGE CONSTITUÉ DE NOMBREUX AUTRES OPÉRATEURS PUBLICS**

### ***A. NÉE DE LA RÉFORME DU DISPOSITIF INSTITUTIONNEL DE LA COOPÉRATION AU DÉVELOPPEMENT, FCI DEVENUE FEI BÉNÉFICIE D'UN ADOSSEMENT AU MINISTÈRE DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES DONT LES MODALITÉS ONT ÉVOLUÉ DANS LE TEMPS***

Pour faire face à cette évolution des modalités de la coopération en matière d'expertise, le Groupement d'intérêt public (GIP) France Coopération Internationale (FCI), ancêtre de FEI, a été mis en place en 2002-2003, d'abord pour l'expertise courte durée.

Il s'agissait, à l'origine, d'assurer une « veille » des appels d'offres internationaux, fournir un appui technique aux opérateurs (identification et sélection d'experts pour la mise en œuvre du projet), et intervenir comme opérateur pour la mise en œuvre opérationnelle directe dans les situations de crise (afin de pallier l'absence d'opérateur français adapté).

Pour ces missions FCI bénéficiait à l'origine d'une subvention du ministère des affaires étrangères. Cette subvention était complétée par la détention d'un monopole sur la gestion des assistants techniques résidents de la fonction publique relevant de l'AFD, étant précisé que FCI/FEI est contraint pour sa part de présenter plusieurs candidats<sup>1</sup>.

#### **1. Opérateur subventionné, FCI s'est vue confier la gestion des assistants techniques résidentiels issus de la fonction publique**

Le CICID du 20 juillet 2004, qui a marqué une étape importante de la réforme du dispositif institutionnel de la coopération au développement, a décidé du transfert d'une partie de l'assistance technique résidentielle du MAEE vers l'AFD. Cette réforme, effective avec le CICID de 2005, a débouché sur une nouvelle répartition entre l'AFD et le MAEE en matière d'assistance technique résidentielle, actuellement en vigueur en 2012.

Dans les secteurs gérés par l'AFD (santé, éducation, agriculture, infrastructure, environnement), l'assistance à la réalisation de projets et programmes a également été transférée à l'Agence, qui a repris la gestion des composantes d'assistance technique résidentielle. Il a été toutefois demandé à l'AFD de passer par FEI pour la gestion des assistants techniques relevant de la fonction publique.

---

<sup>1</sup> Et que 1) la maîtrise d'ouvrage peut refuser et 2) que c'est l'AFD qui décide, seule, du recours ou non à de l'expertise publique.

La réforme de l'assistance technique a ainsi également eu pour objectif de renforcer le rôle du GIP France Coopération Internationale (FCI) pour l'ensemble de l'assistance technique française.

Le CICID du 10 mai 2005 prévoit en effet que « *FCI agit comme conseil en recrutement et assume les missions de formation, animation, suivi de celle-ci. Il a vocation à mobiliser l'expertise française en réponse aux appels d'offres internationaux, quelle que soit leur source de financement et le cas échéant en s'associant à des bureaux d'études.*

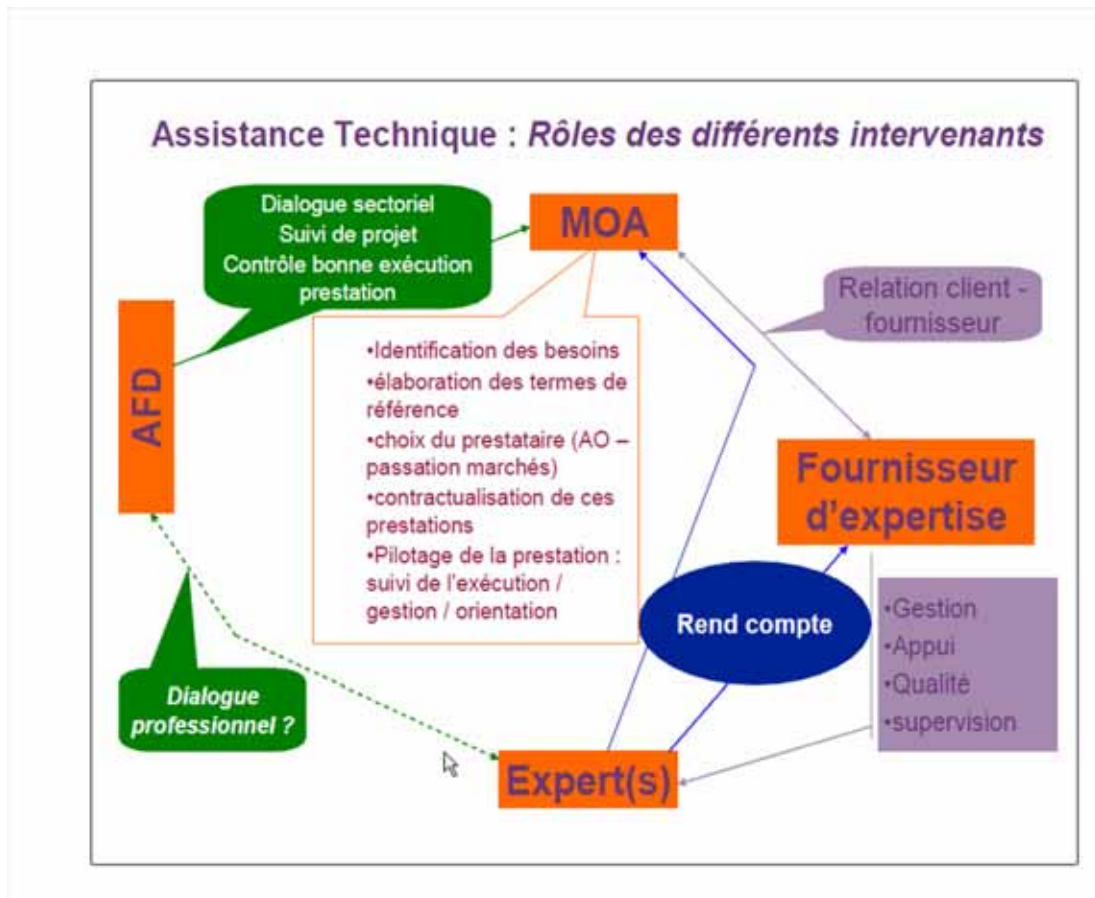
*- Pour l'assistance technique financée par l'AFD sur crédits délégués par le MAE, FCI recrute et gère les assistants techniques fonctionnaires français en position de détachement. »*

Le CICID a ainsi créé une exception pour les assistants techniques fonctionnaires.

En effet, d'une manière générale, le financement des experts par l'AFD passe par des contrats de prestation de services conclus entre une maîtrise d'ouvrage et un (ou des) « fournisseur(s) d'experts ».

Ces contrats peuvent être établis avec tout prestataire de service, la passation de marché se faisant à travers un appel d'offres émis dans le respect de la réglementation locale.

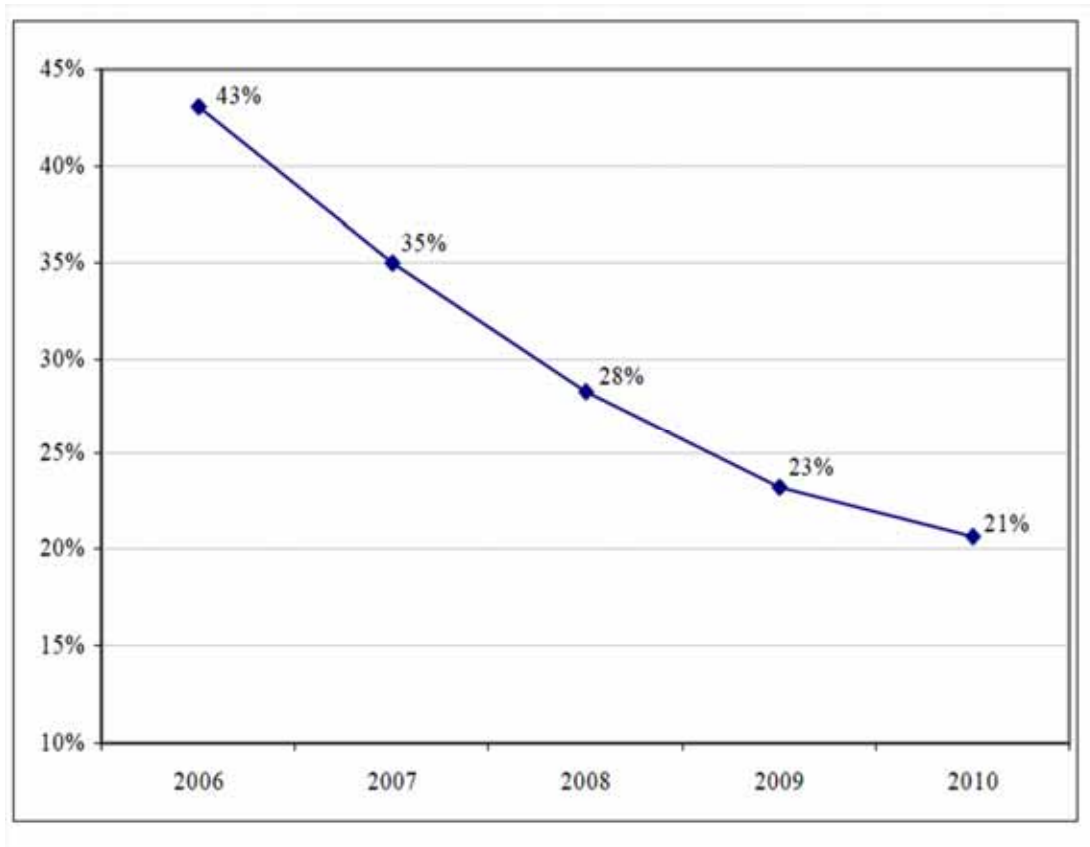
Lorsqu'il s'agit de mobiliser de l'expertise publique française, en application du CICID, les contrats de prestation de services sont conclus en gré à gré entre la maîtrise d'ouvrage et FCI qui recrute et gère les assistants techniques fonctionnaires en position de détachement.



Ainsi, à l'origine, un peu moins de la moitié des assistants techniques relevant de l'AFD étaient gérés par FCI qui assurait ainsi plus de la moitié de son chiffre d'affaires hors concurrence.

La proportion d'assistants techniques employés par FCI par rapport au nombre total d'experts financés par l'AFD a cependant rapidement diminué. Cette tendance peut être reliée à l'évolution de la part expert fonctionnaire dans les financements, mais aussi à des choix différents des maîtrises d'ouvrage, tentées d'aller chercher ailleurs l'expertise dont elles ont besoin. De surcroît, les opérationnels de l'AFD n'ont utilisé cette procédure d'emploi d'agents publics qu'avec mesure, préférant fréquemment recourir à des appels d'offres auprès des bureaux d'étude privés.

**Évolution entre 2006 et 2010 de la part de FCI dans l'ensemble des experts financée par l'AFD**



La gestion des autres domaines liés à la gouvernance est restée du ressort du MAE, qui a également conservé tous les assistants techniques, quel que soit le secteur considéré, placés dans une position de conseil aux gouvernements étrangers (notamment, les assistants techniques placés directement auprès de membres de gouvernements) ainsi que ceux qui sont placés auprès des organisations multilatérales.

Ainsi, paradoxalement, le ministère des affaires étrangères ne passe pas par son opérateur pour la gestion de ses propres experts, mais impose le recours à celui-ci pour les assistants transférés à l'AFD.

**2. Si FEI ne bénéficie plus de subvention du ministère des affaires étrangères, ce dernier lui a délégué la gestion et la mise en œuvre de l'Initiative 5 %**

Avec la réforme de 2010, FCI a été remplacé par l'établissement public à caractère industriel et commercial placé sous la tutelle du ministère des affaires étrangères : France Expertise Internationale (FEI).

Le ministère des affaires étrangères avait progressivement, avant la réforme, diminué sa subvention puis l'avait interrompue en 2008, demandant à FCI puis à FEI d'accroître ses parts de marchés sur les financements internationaux et notamment communautaires pour assurer son fonctionnement.

Ainsi, aujourd'hui, FEI intervient aux conditions du marché pour renforcer la capacité de la France à répondre à la forte demande d'expertise émanant des sociétés en développement et des pays émergents et aide les experts français à répondre aux appels d'offres des organisations internationales et des institutions européennes. L'EPIC fonctionne selon un principe d'autofinancement intégral, à savoir que les marges dégagées sur ses activités doivent couvrir a minima ses coûts de structure.

Parallèlement, le ministère des affaires étrangères, qui ne s'interdit pas par ailleurs de recourir à d'autres opérateurs publics comme ADETEF ou CIVIPOL, a confié à FEI un nouveau monopole dans la gestion de l'initiative 5 % pour trois ans.

La France a institué l'Initiative 5 % pour répondre aux demandes d'expertise technique de la part de pays, en priorité francophones, qui éprouvent des difficultés pour accéder aux ressources, pour mettre en œuvre ou évaluer les programmes financés par le Fonds mondial de lutte contre le sida, la tuberculose et le paludisme.

Cette procédure correspond à une volonté de valoriser la contribution française au Fonds mondial et l'expertise française et francophone dans le secteur (ONG, instituts de recherche, organisations privées et publiques ou experts individuels).

L'Initiative 5 % a donc pour objet de répondre aux demandes émanant des pays francophones en expertise technique de haut niveau pour les aider à la conception, la mise en œuvre, le suivi-évaluation et la mesure de l'impact des subventions allouées par le Fonds mondial, et de consolider ainsi l'impact sanitaire de ces subventions, par la mobilisation de l'expertise française et francophone.

5 % de la contribution totale annuelle française au Fonds mondial pendant la période 2011-2013 peut être mobilisée à cet effet, ce qui représente, en fonction des projets éligibles, un maximum de 18 millions d'euros par an.

La montée en charge du dispositif se poursuivra jusqu'en 2016 et devrait prendre progressivement une part très significative dans le chiffre d'affaires de FEI.

En termes de décaissements -donc de chiffre d'affaires en cours de constitution pour l'établissement-, la montée en charge est, en revanche, plus lente que les engagements. Ainsi, les prévisions de décaissements sur les montants engagés au titre du canal 1 ne dépassent guère les 3 millions d'euros en 2012 tandis que le rythme de mise en place des projets financés sur le canal 2 rend peu probable l'hypothèse de décaissements significatifs avant



l'exercice 2013. Aussi le chiffre d'affaires associé à l'initiative 5 % comptabilisé au titre de l'exercice 2012 devrait-il être in fine compris entre 3 et 4 millions d'euros, frais de gestion inclus.

#### **L'Initiative 5%**

L'Initiative 5 % est gérée sur le plan technique et financier par l'établissement public France Expertise Internationale (FEI), sous la supervision d'un Comité de pilotage présidé par le MAE et auquel participent l'ambassadeur chargé de la lutte contre le sida et les maladies transmissibles ainsi que des représentants du ministère de la santé, de l'agence française de développement et de la société civile (la Croix Rouge française possède un siège, et quatre ONG se partagent deux sièges : Solthis, Sidaction, AIDES et Solidarité Sida).

La cible principale de l'Initiative 5 % sont les pays prioritaires pour l'aide française au développement : Bénin, Burkina Faso, Burundi, Comores, Djibouti, Ghana, Guinée Conakry, Madagascar, Mali, Mauritanie, Niger, République Démocratique du Congo, République Centrafricaine, Rwanda, Sénégal, Tchad, Togo ainsi que l'Afghanistan, Haïti, les Territoires palestiniens et le Myanmar. Sont également éligibles les pays membres de l'Organisation internationale de la Francophonie (OIF), ainsi que les pays observateurs à l'OIF et bénéficiaires de l'aide publique au développement (APD).

L'Initiative a démarré en décembre 2011. Elle a fait l'objet d'une lettre d'intention signée entre le MAE et le Fonds mondial. France Expertise Internationale, fort de son expérience dans le domaine des objectifs du millénaire pour le développement (OMD), a mis en place une équipe et des procédures spécifiques pour gérer ce projet.

L'Initiative 5 % se décline selon deux modalités complémentaires :

- Canal 1 - missions d'expertise : mobilisation d'expertise court terme pour répondre à des besoins ponctuels exprimés par les pays.

L'ensemble des parties prenantes des programmes financés par le Fonds mondial dans les pays éligibles peut faire appel au Canal 1 de l'Initiative 5 % (instances de coordination nationale, récipiendaires principaux, sous-récepteurs, acteurs nationaux des plans de lutte contre les trois pandémies : gouvernement et institutions publiques, organisations de la société civile ou du secteur privé). Les demandes peuvent concerner un appui en matière de gouvernance des subventions, de gestion d'approvisionnement et de stocks de médicaments, de gestion financière ou programmatique, ou encore de renforcement de capacités techniques.

Les conseillers régionaux de coopération en santé analysent ces demandes et le Comité de pilotage décide de leur approbation. Les missions d'expertise sont ensuite mises en œuvre par FEI qui s'appuie pour ce faire sur un réseau de partenaires associatifs, privés, publics, de la recherche, et d'experts individuels.

Fondé sur la demande des pays, le Canal 1 a rencontré un fort succès dans les pays cibles, grâce à la mobilisation des postes diplomatiques, des conseillers régionaux de coopération en santé, des ONG et autres acteurs de terrain. Depuis décembre 2011, 42 missions d'expertise court terme ont été approuvées, dans 21 pays différents, pour plus de 4 000 jours d'expertise. Le Canal 1 étant un dispositif axé sur des réponses rapides, plus de la moitié de ces missions ont été réalisées ou sont en cours.

- Canal 2 - financement de projets : financement de projets d'une durée de 2 à 3 ans.

La deuxième modalité de l'Initiative 5 % vise à financer des projets de renforcement de capacités de plus longue durée. Un atelier de concertation réunissant les principaux acteurs français et des représentants de plus de 20 pays a été organisé en février 2012 pour définir les priorités de financement du Canal 2. Quatre thématiques ont été définies : la gouvernance, le renforcement des systèmes de santé, la recherche opérationnelle et la gestion des approvisionnements et des stocks de médicaments.

Les financements sont octroyés via un processus d'appel à projets. Les deux premiers appels à projets, portant sur la recherche opérationnelle et le renforcement des systèmes de santé (suivi-évaluation, et capacités des personnels de santé aux niveaux décentralisé, déconcentré et communautaire) sont clôturés. Ils ont fortement mobilisé les pays prioritaires, les ONG et les autres acteurs de lutte contre les 3 pandémies : 88 projets sont en cours d'évaluation.

Suite à un processus d'évaluation externe et au sein de FEI, un Comité de sélection devrait attribuer environ 12 millions d'euros de financement.

Les 18 millions d'euros annuels de l'Initiative 5 % seront engagés d'ici la fin de l'année.

## ***B. DEPUIS LA RÉFORME DE 2010, FEI MONTRE DES SIGNES ENCOURAGEANTS DE CONSOLIDATION***

### **1. Si la gestion de l'assistance technique résidentielle a été un vecteur de la consolidation du GIP FCI...**

Quand le GIP se voit confier la gestion d'une part des postes transférés d'assistants techniques, fin 2005, 3 ans après sa création par le ministère des affaires étrangères en 2002, son chiffre d'affaires est de l'ordre de 3,5 millions d'euros.

Il reçoit une subvention d'exploitation de 0,5 million d'euros qui s'achèvera en 2008 et bénéficie d'un certain nombre de mises à disposition de personnel.

Il accuse alors un déficit d'exploitation d'un peu plus de 500 000 euros.

Dès 2006, son chiffre d'affaires est multiplié par plus de 3 (9,2 millions d'euros). Il va ensuite constamment progresser et atteindre près de 25 millions d'euros en 2008, son chiffre maximum sur la période en dépit de l'arrêt de la subvention par le ministère, année où le nombre d'assistants techniques mobilisés via l'AFD atteignait lui aussi son chiffre maximum.

#### **L'évolution du personnel du GIP FCI puis de FEI**

	CDI	CDD	MAD	Effectif total (hors DG et stages*)
Au 31/12/2008	36	0	7	43
Au 31/12/2009	37	6	4	47
Au 31/12/2010	36	7	2	45
Au 31/12/2011	36	13	1	50
Au 31/10/2012	38	17	1	56

**\* Passage FCI \_ FEI au 1er avril 2011**

Source : FEI

Sa structure d'emploi a aussi considérablement évolué. FCI accueillait 7 mis à disposition pour 13 ETP (principalement en fonction support) en 2005. Il a progressivement renforcé ses postes d'encadrement sur son budget interne ; il emploie 39 ETP et accueille 2 mis à disposition en 2010.

En même temps que sa structure d'emploi, FCI a également fait évoluer son organigramme pour progressivement adapter son organisation interne à ses missions et pour en assurer le suivi non seulement gestionnaire et fonctionnel mais aussi thématique et opérationnel.

Dans le contexte du projet de fusion, finalement avorté entre FCI, Campus France et Egide, FEI a réformé son organisation pour se concentrer sur son « cœur de métier », allouant l'essentiel de ses ressources humaines aux fonctions opérationnelles et de développement.

A côté d'un positionnement accru sur les marchés multilatéraux et, dans une moindre mesure, bilatéraux de la coopération internationale, la gestion de l'assistance technique résidentielle, en particulier de celle mobilisée via l'AFD, a été un vecteur clé de cette consolidation.

La gestion des assistants techniques relevant de l'AFD a en effet, pendant un temps, représenté une part majoritaire de son chiffre d'affaires.

**Part de la gestion des ETI dans le chiffre d'affaires de FCI - Evolution 2007-2010**

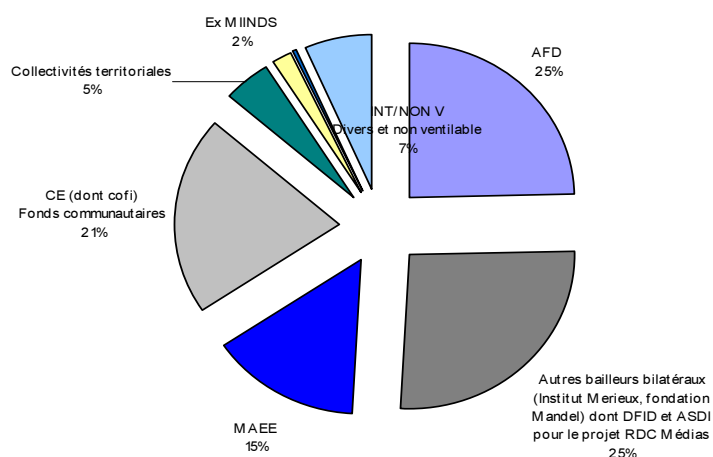
	<b>2007</b>	<b>2008</b>	<b>2009</b>	<b>2010</b>
Budget total (M€)	17,6	24,8	22,5	21,6
Part ETI (M€)	13,4	14,7	12,3	10,8
Part ETI/Budget total	76%	59%	55%	50%

Source : FEI

Ces quelques chiffres témoignent que la gestion de l'assistance technique résidentielle AFD par le GIP a sans conteste contribué à renforcer la structure, son assise financière et son organisation.

En 2011, les assistants techniques sous la responsabilité de l'AFD représentent cependant plus que 25 % du chiffre d'affaires de FEI comme l'illustre le graphique suivant :

Portefeuille 2011 par bailleur



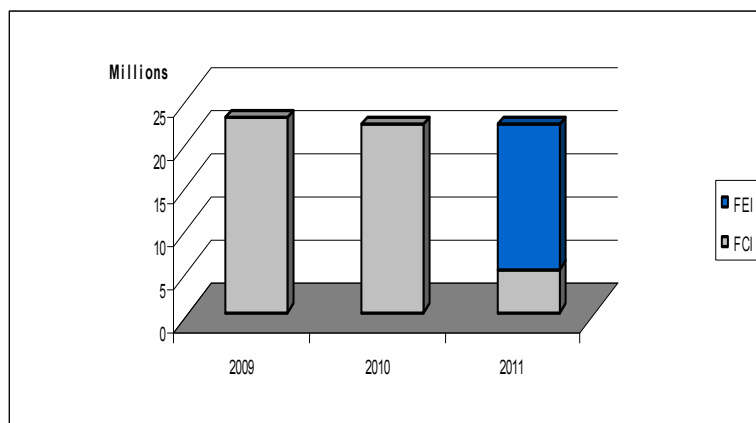
On assiste donc à une moindre dépendance de FEI à l'égard du monopole institué par le CICID sur la gestion des assistants techniques publics.

**2. ... l'activité du nouvel établissement public FEI est aujourd'hui soutenue par une croissance des parts de marché sur les appels d'offres européens et internationaux et l'accroissement des projets mis en œuvre sur financement du ministère des affaires étrangères via l'initiative 5 %**

Si le nombre d'experts techniques internationaux a diminué, la baisse des projets d'assistance technique résidentielle sur financement de l'Agence Française de Développement est toutefois contrebalancée par une montée en puissance des marchés obtenus sur financements d'autres bailleurs bilatéraux ou sur fonds communautaires et par la mise en œuvre, à partir de 2012, de projets sur financement du ministère des affaires étrangères via l'initiative 5 %.

De ce fait, la diminution de la part de l'AFD n'a pas conduit à une diminution de chiffre d'affaires qui s'est stabilisé autour de 20 millions d'euros de 2009 à 2011.

### Une stabilisation du chiffre d'affaires



Source : FEI

\* Passage FCI \_ FEI au 1er avril 2011

L'augmentation des marchés obtenus après mise en concurrence a également été de pair avec une amélioration de ses procédures de gestion et de suivi des experts.

Le rapport d'évaluation du GRET sur l'assistance technique bilatérale souligne que des évolutions substantielles ont été enregistrées de ce point de vue<sup>1</sup>.

*« Le GIP FCI n'était pas préparé au moment du transfert pour jouer le rôle qui était attendu de lui en matière de portage et d'encadrement des assistants techniques.*

*A la faveur de la mise en œuvre de la réforme, l'opérateur a consolidé sa structure financière et considérablement amélioré ses procédures et son organisation.*

*Il fournit aujourd'hui des prestations qui pour certains AT sont comparables voire meilleures que celles de certains bureaux d'étude. »*

L'établissement s'est, en effet, engagé dans une démarche de renforcement de la qualité et de la transparence, y compris par le recours à un commissaire aux comptes, en renforçant ses procédures de gestion, de pilotage et de contrôle interne.

Une nouvelle organisation, articulée autour du cycle du projet, s'est traduite par la création d'une direction opérationnelle rassemblant les tâches de prospection et de gestion des projets et par la constitution d'une entité à compétence administrative et financière regroupant les fonctions transverses (RH, budget-comptabilité, moyens généraux) pour faciliter et soutenir cette activité opérationnelle.

<sup>1</sup> Évaluation de l'assistance technique bilatérale financée par l'AFD, GRET, novembre 2011

Par ailleurs, un pôle de contrôle de gestion a été mis en place en septembre 2011.

Pour l'année 2011, FEI a généré un chiffre d'affaires de 22 millions d'euros pour 56 salariés et des frais de structure de 3,4 millions d'euros. L'établissement anticipe un chiffre d'affaires de 26 millions d'euros en 2012 et de 31 millions d'euros en 2013.

Par comparaison, ADETEF qui est l'opérateur du ministère de l'économie et des finances dégage un chiffre d'affaires de 25 millions d'euros pour 102 collaborateurs, une subvention directe d'environ 4 millions, et des concours indirects (mises à disposition de personnels et locaux) pour près de 4 millions également. A ces ressources directes, s'ajoute l'apport en ressources humaines des diverses missions de coopération internationale des administrations financières en charge des questions relatives à l'assistance technique internationale. A titre d'illustration, la mission de coopération internationale de la direction générale des finances publiques comprend 27 collaborateurs.

L'établissement a adopté une logique de développement autour de deux axes complémentaires : l'approfondissement de « filières métiers » adossées à la politique de coopération de la France (gouvernance, sécurité-sureté, lutte contre les pandémies, etc.) et, d'autre part, la systématisation de « l'approche client » (Commission européenne, Etat, collectivités territoriales, bailleurs de pays tiers).

Cette politique a commencé à porter ses fruits : sur un portefeuille de 148 projets en cours mi 2012, un tiers a été remporté en 2011.

Ces projets s'inscrivent dans quatre champs d'intervention : développement humain et développement durable, stabilité/sécurité/sureté, gouvernance/Droits de l'Homme, post crise.

FEI commence à tirer pleinement parti du nouvel instrument que constitue l'accréditation à la gestion centralisée indirecte accordée par la Commission européenne.

Par cette procédure, la Commission européenne confie à une agence publique nationale, soit directement, soit par le truchement des délégations de l'UE, la mise en œuvre de projets au titre de différents instruments qu'elle gère, et délègue à cette agence les fonds dédiés à cette action. FEI a obtenu cette délégation de gestion qui lui a permis de gagner des références et ainsi mieux se positionner sur les appels d'offres communautaires.

A titre d'exemple, les projets suivants illustrent la variété des actions organisées par FEI :

### **Le projet Médias pour la démocratie et la transparence en RDC**

Médias pour la démocratie et la transparence en RDC est un programme d'appui aux médias financé par les coopérations britannique (DFID), suédoise (ASDI) et française, et mis en œuvre par France Expertise Internationale (FEI). Lancé en septembre 2007 pour 4 ans, sa période de mise en œuvre a été étendue jusqu'à fin 2013. Le programme est aujourd'hui doté d'un budget de 22 millions d'euros. L'objectif est d'appuyer le développement d'un secteur médiatique indépendant, réglementé et professionnel en République Démocratique du Congo, dans le but de faciliter l'accès de la population congolaise à une information pluraliste, de lui donner une voix et lui permettre de demander des comptes aux élus, aux gouvernement et aux autres acteurs de la société (associations, entreprises) afin d'améliorer la transparence et la gouvernance. Le but du programme est donc aussi de soutenir la demande citoyenne de redevabilité.

### **Bluemassmed de surveillance maritime**

Gestionnaire du projet BLUEMASSMED pour le compte du Secrétariat général de la Mer, FEI est au cœur d'un projet visant au développement d'une communauté des acteurs européens de la surveillance maritime. Depuis janvier 2010, FEI coordonne les activités de 39 administrations civiles et militaires françaises, espagnoles, italiennes, grecques, maltaises et portugaises œuvrant pour instaurer un échange de données de surveillance maritime de la Méditerranée et de ses approches. Plus de 250 experts issus des administrations partenaires se sont réunis pour élaborer un cadre d'échanges des données et rendre ainsi plus efficace l'assistance aux bateaux en perdition, la lutte contre les trafics, la pollution maritime ou la lutte contre l'immigration illégale.

### **Le projet RECOR sur la réforme des finances publiques en guinée**

Dans le cadre de la réforme des finances publiques, appuyée par les plus hautes autorités de l'Etat guinéen, le projet de renforcement des corps de contrôle (RECOR), confié à France Expertise Internationale, vise à rationaliser et renforcer le contrôle a posteriori afin de favoriser la confiance des citoyens, des investisseurs et des partenaires de la Guinée. L'Union européenne et la Coopération française, particulièrement impliquées sur les activités relatives au contrôle des finances publiques, cofinancent ce projet d'1,2 million d'euros. Bien que d'une durée relativement courte - 15 mois, jusqu'en décembre 2012 - ce projet a pour vocation de poser des bases pour un approfondissement ultérieur. Les institutions ciblées sont l'Inspection Générale d'Etat (IGE), l'Inspection Générale des Finances (IGF), et la Chambre des comptes de la Cour Suprême.

### **Le projet EuroTrafGuID sur les méthodes et les procédures d'identification des victimes de la traite**

Financé par la Commission européenne et par les cofinancements de cinq Etats membres, le projet EuroTrafGuID vise à renforcer et à harmoniser les méthodes et les procédures d'identification des victimes de la traite au sein des Etats membres participants, au travers du développement de principes directeurs communs. France Expertise Internationale a été mandaté par le Ministère français des Affaires étrangères pour gérer et mettre en œuvre ce projet.

### **Le projet OPP-ERA vise à améliorer l'accès aux tests de charge virale VIH**

Financé par UNITAID, le projet OPP-ERA vise à améliorer l'accès aux tests de charge virale VIH et au diagnostic précoce de l'infection à VIH chez les nourrissons. OPP-ERA est mis en œuvre par un consortium de partenaires français : France Expertise Internationale (FEI), Ensemble pour une Solidarité Thérapeutique Hospitalière En Réseau (ESTHER), l'Agence Nationale de Recherche sur le Sida et les hépatites virales (ANRS), Solidarité thérapeutique et initiatives contre le sida (SOLTHIS) et Sidaction.

La variété des secteurs illustre le caractère polyvalent de FEI qui intervient aussi bien dans le domaine de la santé que de la sécurité ou de la gouvernance financière.

Elle témoigne également de l'intervention de l'opérateur du ministère des affaires étrangères dans des domaines dans lesquels sont susceptibles d'intervenir d'autres opérateurs publics CIVIPOL pour la sécurité, ADETEF pour les finances publiques, et les nombreux opérateurs dans le domaine sanitaire et social.

La diversité des financements témoigne de la diversification des sources de revenus de FEI qui se poursuit en 2012.

Le chiffre d'affaires prévisionnel pour 2012 se décompose, en effet, de la façon suivante :

Bailleur	Nbre de contrats	CA estimé (part 2012) en K€
UE dt Eunida	19	7.079
AfD	39	4.837
MAEE	32	2.426
Autres	33	9.802
<b>Total</b>	<b>123</b>	<b>24.144</b>

A noter que les projets communautaires sont dominés par les trois projets principaux que sont BlueMassMed (2 200 000 euros), dont la clôture intervient cette année, MARSIC – sécurisation des routes maritimes dans l'Océan indien et le Golfe d'Aden (1 200 000 euros), et RECOR – Renforcement des corps de contrôle en Guinée Conakry (1 000 000 euros environ). Le solde se répartit au principal entre diverses requêtes remportées sur l'instrument de stabilité (IFS), le projet Eurosocial II et le projet ISEC de lutte contre la traite des êtres humains.

S'agissant de l'AFD, les contrats en cours correspondent classiquement à des prestations d'assistance technique long terme. Les commandes du MAE visent également la fourniture d'assistance technique et se répartissent entre conseillers financés par le programme 105 en Europe orientale, assistants techniques sur demande de la cellule AfPak, experts nationaux détachés auprès de la Commission européenne, ainsi que quelques conseillers techniques de hautes autorités dans des pays en situation de sortie de crise.

Pour ce qui concerne les autres bailleurs (essentiellement collectivités territoriales, administrations ou établissement divers, bailleurs bilatéraux tiers), le chiffre d'affaires estimé repose à près de 75 % sur le programme RDC Média (6 600 000 euros estimés en 2012) sur financement conjoint DFID/SIDA.



***C. FEI RESTE UN DES OPÉRATEURS PUBLICS DANS UN PAYSAGE INSTITUTIONNEL MARQUÉ PAR LA PRÉSENCE DE NOMBREUX OPÉRATEURS SPÉCIALISÉS***

Contrairement à ses principaux partenaires, notamment européens, la France ne s'est pas dotée d'un opérateur public dominant susceptible de fédérer son offre en matière d'expertise internationale. Un tel choix n'a notamment pas été fait lors de la réforme de la coopération en 1998, qui a vu la fusion des ministères des affaires étrangères et de la coopération.

Chez les principaux partenaires et concurrents de la France, ce rôle est assuré par un département ministériel ou une agence chargés de la coopération internationale qui, dans ce cadre, assurent la promotion de l'expertise. Celle-ci bénéficie ainsi de son adossement à l'aide bilatérale au développement et des fortes synergies qui existent entre ces deux types d'actions.

Il en est résulté un paysage organisé, en France, en fonction du périmètre de compétence des pouvoirs de tutelle. C'est «l'expertise métier» qui structure l'offre française, l'opérateur FEI, qui se veut «ensemblier» et polyvalent, constituant à cet égard une exception.

La situation qui en dérive ne répond pas à un choix explicite de l'autorité politique, mais est le résultat des décisions prises séparément par des administrations qui ont souhaité se positionner dans ce secteur important pour l'influence et le rayonnement de notre pays. Créés au coup par coup, parfois pour assurer le prolongement d'une coopération administrative, les opérateurs publics français sont très divers ; ils fonctionnent sous des statuts juridiques différents et selon des modèles économiques hétérogènes.

Il existe une trentaine d'opérateurs dont une douzaine a une présence significative sur les marchés internationaux et trois ont un chiffre d'affaires nettement supérieur aux autres FEI, ADETEF et CIVIPOL.

**ADETEF** est l'opérateur de coopération technique internationale des ministères français de l'économie, du budget, et, plus récemment, de l'écologie et de la réforme de l'Etat.

Créée en 1981 et transformée en GIP en 2002, l'agence travaille en lien étroit avec les directions de ces ministères, elle mobilise leur expertise et celle des organismes sous tutelle.

ADETEF a opéré 120 jumelages depuis 1998 et exécute plus de cinquante contrats chaque année pour des activités menées dans une soixantaine de pays.

**CIVIPOL** est la société de conseil et de service du ministère de l'Intérieur français. Créée en 2001 à la demande du Gouvernement français, elle assure la promotion des compétences et des savoir-faire du ministère, notamment dans les domaines de l'administration territoriale, de la protection civile, de la sécurité et des affaires intérieures. Elle intervient aussi dans les

champs des migrations et de l'état civil. Elle peut être maître d'œuvre de projets d'équipement dans les champs de la sécurité. CIVIPOL a géré 56 jumelages depuis sa création et conduit en moyenne 80 projets chaque année.

A côté de ces trois opérateurs, on peut d'autres exemples.

**Le GIP ADECIA** intervient dans les secteurs de l'agriculture, l'alimentation, la pêche et la forêt. Créée en juillet 2007, l'Agence de Développement de la Coopération Internationale dans les domaines de l'Agriculture, de l'Alimentation et des Espaces Ruraux (ADECIA) regroupe les directions centrales du ministère de l'agriculture, de l'alimentation, de la pêche, de la ruralité et de l'aménagement du territoire (MAAPRAT), le réseau des Chambres d'agriculture françaises (APCA), l'Agence de services et de paiement (ASP) et FranceAgriMer. Elle peut également mobiliser les experts des dix-sept membres associés du groupement. Depuis sa création, ADECIA a opéré neuf jumelages (soit 1 400 jours d'expertise court terme) et gère en moyenne 100 actions par an.

**Le GIP France Vétérinaire International** assure la coordination et la promotion de l'expertise vétérinaire française à l'international : production, santé et protection animales, hygiène alimentaire, laboratoires et formations vétérinaires. FVI regroupe 17 institutions publiques (ministères chargés de l'agriculture et des affaires étrangères, écoles vétérinaires, CIRAD, ANSES) et privées (Agronomes et vétérinaires sans frontières, Groupement de vétérinaires libéraux, association de cadres de laboratoires vétérinaires publics, syndicat du médicament vétérinaire, Institut de l'élevage). FVI conduit ou participe à une cinquantaine d'opérations par an (jumelages, évaluations, séminaires, soit 650 jours d'expertise) et assure la formation de 65 cadres supérieurs pour le milieu vétérinaire tropical.

**L'ADECRI** qui est l'opérateur de coopération technique réunissant l'ensemble des organismes nationaux de sécurité sociale français. Créée en 1995, l'ADECRI met à la disposition de pays partenaires l'expérience et l'expertise du système de protection sociale français afin de les assister dans le développement ou la réforme de leur propre système. Elle est membre du GIP SPSI dont la vocation est de promouvoir l'offre française de coopération internationale dans le champ sanitaire et social. L'Agence propose les compétences d'un véritable bureau d'études. Elle a réalisé à travers le monde depuis sa création près d'une centaine de projets (assistance technique, jumelages institutionnels, études et enquêtes au niveau national et international, voyages d'études, séminaires...).

**Le GIP international travail, emploi, formation professionnelle** développe l'assistance technique internationale dans les domaines du travail, de l'emploi, de la formation professionnelle, des migrations et du co-développement. Depuis 1992, GIP International regroupe les ministères chargés du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle ainsi que des affaires étrangères et européennes. Il compte Pôle emploi, l'Association pour

la Formation Professionnelle (AFPA) et l'Institut national du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle (INTEFP) dans son conseil d'administration. Le GIP Inter est l'opérateur de dizaines de programmes chaque année. En 2010, il est intervenu dans 17 pays : les Balkans, les pays d'Europe de l'Est, la Russie, le Maghreb et l'Afrique subsaharienne.

Comme l'a souligné le Cabinet Ernst and Young dans une récente évaluation de la coopération française au développement depuis 10 ans, c'est dans le domaine sanitaire et social où intervient FEI au titre des OMD que l'on trouve le plus grand degré de fragmentation des acteurs : *« la coopération française dans le secteur sanitaire reste très dispersée, mise en œuvre sur un large spectre thématique, et par une profusion d'acteurs hétérogènes. La mise en cohérence d'approches différentes, voire divergentes ou concurrentes, n'est pas assurée actuellement, et ne pourra l'être que sur la base d'une connaissance et d'un suivi beaucoup plus consistant des actions. Les acteurs sont multiples et en aval des principales institutions impliquées (MAE, Ministère de la santé, AFD, MINEFI...) »*<sup>1</sup>.

Il est vrai que, dans ce domaine, on retrouve en matière de coopération technique non seulement les opérateurs précités, France Expertise Internationale, le réseau d'expertise GIP ESTHER, l'ADECRI en matière de protection sociale, le GIP SPSI (santé, protection et action sociales) mais aussi :

- les hôpitaux qui, depuis la loi du 31 juillet 1991, sont autorisés à signer des conventions et à entreprendre des partenariats sur le plan international. Cette activité de coopération internationale des hôpitaux est très diverse : actions de solidarité, actions au service des missions de l'hôpital, activités de formation, d'expertise, de recherche, accueil de stagiaires étrangers... et relève le plus souvent d'initiatives isolées et propres à chaque hôpital. Un effort de rationalisation est à noter, avec l'Appel à Projets de Coopération Hospitalière Internationale (APCHI) qui a permis de recenser un grand nombre d'actions hospitalières et de financer en 2011 près de 40 projets ;

- les universités, qui, depuis les lois de 1991 et 2007, peuvent assumer des missions de coopération internationale ;

- les institutions académiques ou de recherche, INSERM, IRD, ANRS, CNRS ;

- des fondations privées, l'Institut Pasteur, la Fondation de France, les fondations des entreprises (Total, Veolia, Sanofi-Aventis), etc... ;

- les ONG (AMI, AMP, CIDR, CRF, DSF, Un Cœur pour la Paix, IECD, Santé Sud, AOI, ATD Quart Monde, La Chaîne de l'Espoir, HI, ID, INTER AIDE, MDM, MRCA, PCS, REMED, SAMU social international, SDM,...) ;

---

<sup>1</sup> Bilan évaluatif de la politique française de coopération au développement entre 1998 et 2010  
Ernst & Young

- les intervenants de la coopération décentralisée, conseils régionaux, grandes municipalités ;

- les cabinets et entreprises privées (CREDES, Conseil santé, France accréditation, IRIS Conseil,...).

Cette hétérogénéité, parfois décrite comme une richesse par la variété des capacités mises en œuvre et des partenaires de coopération, est surtout pointée comme un des principaux points faibles en termes de pilotage et de cohérence.

Dans son rapport de 2008 sur l'organisation et le financement des activités de coopération internationale des hôpitaux, Patrick Mordelet insiste par exemple sur l'hétérogénéité des actions internationales des hôpitaux, présentant 12 exemples d'activités dont « *le seul point commun réside dans leur positionnement ou localisation international* ». « *Il n'y a rien de commun entre l'initiative individuelle de quelques médecins hospitaliers portant sur le don de matériel médical à un hôpital d'un pays en développement, un grand programme de recherche médicale financé à concurrence de plusieurs millions d'euros par le septième programme cadre européen, l'accueil pour quelques semaines dans un hôpital français de médecins marocains ou vietnamiens en stage, et un appel d'offres international sur la réalisation du plan cancer et la construction d'un Institut National du Cancer pour un pays du Moyen-Orient* »<sup>1</sup>.

Le CES, dans son avis de 2006 sur la coopération dans le domaine sanitaire, soulignait déjà le caractère préoccupant de la situation : « *Notre coopération en matière de santé est sans objectif précis, sans cohérence, souvent en concurrence franco-française ou entre coopérations française et internationale. La multiplicité des intervenants français, qui ont tous une spécificité ou, à l'inverse, leur absence dans des secteurs où les besoins sont pourtant réels, est à l'origine de carences ou de dérives* ».<sup>2</sup>

Selon Stéphane Manton (2011), ces différents acteurs ont chacun une vision de la coopération et des modes d'intervention privilégiée, favorisant la coexistence de cultures différentes. Ils ne communiquent pas et n'échangent pas entre eux, aboutissant à une méconnaissance des acteurs et de leur activité, à un manque de concertation et à une concurrence croissante dans le secteur. Cette absence de relations et de partage d'informations, associée à une autonomie certaine, mène à une offre déstructurée, désorganisée et anarchique, avec peu de visibilité, ne permettant pas de retour d'information et de suivi des différentes actions entreprises et freinant ainsi un système de coopération efficace.

Malgré une forte demande en la matière, et malgré les recommandations de ces nombreux rapports, la France ne dispose donc pas

---

<sup>1</sup> Patrick Mordelet - « *l'organisation et le financement des activités de coopération internationale des hôpitaux dans le cadre de la tarification à l'activité* », 2008

<sup>2</sup> Avis de Marc Gentilini au CES « *la coopération sanitaire française dans les pays en développement* », 2006

d'un opérateur d'assistance technique en santé qui serait compétent pour la coopération hospitalière, la santé publique, l'épidémiologie...

La gouvernance de ces différentes structures est elle-même particulièrement éclatée. Pour résumer :

- le pilotage du GIP Inter dans le champ travail relève du ministère du travail ;

- le pilotage de l'ADECRI et du GIP SPSI relève des partenaires sociaux ;

- le pilotage du GIP Esther relève conjointement du ministère de la santé et du ministère des affaires étrangères ;

- pour le reste de la coopération sanitaire et hospitalière, aucune structure de coopération ou de pilotage n'existe véritablement aujourd'hui au sein du ministère de la santé.

FEI apparaît donc comme un acteur important mais dans un environnement particulièrement fragmenté avec de nombreux acteurs qui peuvent, selon les appels d'offres, être des concurrents ou des partenaires.

### **III. LE PROJET DE CONTRAT D'OBJECTIFS ET DE PERFORMANCES CONFORTE FEI DANS UNE STRATÉGIE COHÉRENTE SANS LEVER TOUTES LES INCERTITUDES SUR LES CONDITIONS D'EXERCICE DE SES MISSIONS**

#### ***A. DES OBJECTIFS QUI MÉRITERAIENT D'ÊTRE PRÉCISÉS, MAIS QUI SONT COHÉRENTS AVEC L'ÉVOLUTION DE FEI ET LA POLITIQUE DE PROMOTION DE L'EXPERTISE FRANÇAISE À L'INTERNATIONAL***

Ce contrat définit à l'opérateur FEI des objectifs généraux et des indicateurs de performances.

#### **Objectif 1 : Contribuer à l'influence de la France en Europe et dans le monde.**

1.1. Promouvoir, diffuser et valoriser l'expertise et le savoir-faire français dans le monde afin d'accroître notre part de marché dans le domaine de l'expertise et de la conduite de projets.

1.2 Conseiller le MAEE et les autres administrations concernées sur toute question relative à la politique française en matière d'expertise et de conduite de projet de coopération à l'international.

1.3 Conduire ses activités et sa stratégie de développement en concertation avec le MAEE.

#### **Objectif 2 : Contribuer à l'amélioration qualitative de la projection de l'expertise française et à l'association des acteurs locaux aux projets d'expertise**

2.1. Promouvoir, diffuser, et valoriser l'expertise et le savoir-faire français en matière d'assistance technique et d'ingénierie de projets.

2.2. Assurer la gestion financière des fonds et la mise en œuvre opérationnelle du dispositif d'accompagnement des programmes du Fonds mondial de lutte contre le sida, la tuberculose et le paludisme (Initiative 5 %).

2.3 Soutenir les liens entre la France et les pays partenaires en associant les acteurs locaux aux missions d'expertise et de conduite de projets menés par FEI.

**Objectif 3 : Contribuer à renforcer la cohérence de l'offre française d'expertise internationale.**

3.1 Développer la concertation et les partenariats avec les opérateurs publics et privés français afin d'améliorer la cohérence et la visibilité de l'offre française.

3.2 Capitaliser le nouvel instrument que constitue l'accréditation à la gestion centralisée indirecte accordée par la Commission européenne.

3.3 Agir en concertation avec les opérateurs européens.

**Objectif 4 : Développer une mission de service public au service de la promotion de l'expertise française.**

4.1 Renforcer la démarche qualité.

4.2 Proposer et assurer des formations

4.3 Partager sa connaissance des problématiques de l'expertise internationale avec le « Conseil d'orientation relatif au développement de l'expertise publique et privée ».

**Le premier objectif est très général puisqu'il s'agit de contribuer à l'influence de la France en Europe et dans le monde.**

Cet objectif est décliné dans un certain nombre de sous-objectifs annexés au présent rapport qui s'appuient sur la stratégie du ministère de promotion de l'expertise technique à l'internationale.

L'indicateur de performance associé à cet objectif impose à FEI une progression de son chiffre d'affaires.

**Indicateur 1**

**Requêtes, sollicitations, manifestations d'intérêt, réponses à appel d'offre et à appels à projets**

	Nombre de requêtes, de manifestations d'intérêt, d'appel d'offres ou d'appel à projets auxquels FEI a participé	Nombre de projets remportés	Montant agrégé des projets remportés dans l'année	Chiffre d'affaires annuel de l'EPIC
Total 2012	85	45	8	25,1
Total 2013	90	48	8,2	25,6
Total 2014	95	53	8,4	26,1

Il est difficile pour votre rapporteur d'apprécier le niveau des ambitions fixées étant donné le peu de recul dont on dispose pour apprécier la trajectoire de FEI.

Le montant agrégé des projets remportés dans l'année doit s'élever, pour 2012, à 8 millions d'euros, pour un chiffre d'affaires de 25,1 millions, soit un peu plus de 30 %. Autrement dit, les nouveaux projets doivent constituer en 2012, 31 % du chiffre d'affaires et 32 % en 2014. Il convient, en effet, d'assurer un renouvellement des projets, mais aussi de stabiliser l'essentiel de l'activité sur des projets pluriannuels afin d'obtenir un courant d'affaires stables et prévisibles.

En revanche, l'indicateur relatif aux projets remportés indique que FEI remporterait près de 50 % des appels à projets auxquels il participe, ce qui paraît particulièrement élevé. Dans la pratique, cet agrégat rassemble des situations hétérogènes où FEI est en situation de pleine concurrence avec des contrats de gré à gré qui lui sont acquis en passant par des situations de concurrence restreinte.

**Cette hétérogénéité fait perdre à cet indicateur sa pertinence.**

Sans doute aurait-il été plus significatif de distinguer les situations.

**Le deuxième objectif est de contribuer à l'amélioration qualitative de la projection de l'expertise française.**

Il s'agit d'une série d'objectifs qui vise à promouvoir l'expertise française dans les appels d'offres internationaux et à favoriser la qualité des prestations offertes pour répondre aux besoins des Etats partenaires.

**Indicateur 3**  
**Répartition du nombre d'hommes-jours experts**

	Nombre de mois-hommes <sup>1</sup>	Nombre d'experts
Total 2012	970	400
Nombre total 2013	1 015	410
Nombre total 2014	1 065	430

Le contrat fixe également à FEI pour objectif d'assurer la gestion de l'initiative 5 % issue du Fonds mondial de lutte contre le Sida, le paludisme et la tuberculose.

Le troisième objectif, lui aussi décliné en sous-objectifs, est de contribuer à renforcer la cohérence de l'offre française d'expertise internationale.

---

<sup>1</sup> Un mois-homme correspond à une durée de 20 jours d'expertise prestation.

Le contrat demande à FEI de développer des partenariats avec les autres opérateurs d'expertise technique français précités.

**Indicateur 5**  
**Relations partenariales**

	Total 2012	Total 2013	Total 2014
Lettres d'engagement	25	27	30
Partenariats opérationnels	15	17	19
Partenariats institutionnels	15	17	20

Il était important de fixer cet objectif à l'opérateur même si l'indicateur retenu est assez superficiel, le contenu des lettres et partenariats pouvant revêtir des réalités assez hétérogènes. FEI s'est rapproché des autres opérateurs publics dans le cadre de réunions informelles, et a noué des partenariats plus approfondis sous forme d'accord-cadre avec certains d'entre eux comme le CIEP ou le GIP Esther.

**Sans doute un objectif de part de chiffre d'affaires assuré en partenariat aurait été plus incitatif.**

Comme nous le verrons plus avant, cet objectif devrait avoir comme contrepartie, de la part de l'Etat, le renforcement de la cohérence du dispositif public de l'expertise technique.

Le quatrième objectif fixé à l'opérateur est de développer une mission de service public au service de la promotion de l'expertise française en assurant une démarche de qualité dans la réalisation de ses activités, des actions de formation et l'animation du conseil d'orientation de l'expertise publique et privée qui rassemble l'ensemble de la profession.

L'ensemble de ces objectifs apparaît cohérent avec les objectifs de la politique de coopération au développement de la France et avec les enjeux politiques et économiques.

**Les indicateurs de performances utilisés en termes de projets remportés sur appels d'offres ou de gestion de fonds communautaires semblent, autant qu'on puisse en juger, à la fois raisonnables et cohérents avec l'activité passée, même si l'absence de recul pour un premier contrat ne permet pas d'avoir une vision très éclairée du niveau des indicateurs et de leur pertinence.**

S'agissant de la promotion de l'expertise française sur les marchés internationaux, il aurait été peut-être intéressant de fixer un objectif de part dans le chiffre d'affaires.



Aujourd'hui un tiers du chiffre d'affaires est lié au ministère ou à l'AFD, le reste étant réparti entre différents bailleurs de fonds.

Sans enfermer FEI dans un corset d'indicateurs, on aurait pu imaginer des objectifs en termes de part du chiffre d'affaires issu de contrats communautaires ou de part du chiffre d'affaires issu de financements multilatéraux autre qu'européens.

La question est moins la faisabilité technique de l'indicateur que de savoir si la tutelle a, pour FEI et pour ses financements multilatéraux, une stratégie et des objectifs clairement définis.

De nombreuses évaluations soulignent l'absence de stratégie globale sur les financements multilatéraux. **Il n'est pas illégitime d'estimer qu'il serait de bonne politique d'essayer de capter en contrepartie de nos financements multilatéraux une part des marchés d'expertise et de fixer à l'opérateur FEI des objectifs dans ce domaine.**

#### ***B. LES INCERTITUDES SUR LE CHAMP DE COMPÉTENCES ET LE MODÈLE ÉCONOMIQUE DE FEI NE SONT CEPENDANT PAS LEVÉES***

Ce contrat ne lève pas certaines incertitudes dans lesquelles est laissé l'opérateur.

##### **1. Des incertitudes quant à la nature et au périmètre des interventions**

D'un côté, le ministère des affaires étrangères ne renonce pas à l'idée d'un opérateur généraliste ayant vocation à fédérer les autres opérateurs avec une vocation d'ensemblier.

Le contrat d'objectifs et de performances indique que « *FEI, par ses missions adossées à la politique étrangère de la France et la composition de son conseil d'administration, a vocation à travailler avec tous les ministères* ». Il doit renforcer à cet égard ses compétences dans l'ingénierie et la gestion de projet et développer « *son rôle d'ensemblier pour les projets multisectoriels ou transversaux* » et l'invite à s'associer, en tant que de besoin, aux opérateurs et bureaux d'études privés afin de remporter et d'exécuter tout contrat confié par un maître d'ouvrage, français ou étranger, désireux de conduire un projet international.

De l'autre côté, le contrat définit un champ sectoriel en demandant à FEI de développer l'ingénierie de projets dans les domaines qui relèvent des « *objectifs du millénaire pour le développement* », de « *la gestion des biens publics mondiaux et, en particulier, dans le domaine de la santé, de l'économie de la connaissance, de la gouvernance, des situations d'après crise ou encore de la sécurité et de la stabilité internationales* ».

Il s'agit d'autant de domaines où d'autres opérateurs relevant d'autres ministères en matière de santé ou de sécurité intérieure s'estiment également légitimes et contestent la présence de FEI comme opérateur « métier ». Mais le ministère, en fixant comme objectif à FEI d'accroître ses parts de marché dans ces secteurs et de financer son développement en faisant des marges sur ses interventions, l'invite à se placer en situation de concurrence avec ses homologues des autres ministères.

En l'absence d'une rationalisation du champ de la promotion de l'expertise technique à l'international, FEI semble être condamné à être contesté par les autres opérateurs aussi bien dans un rôle de fédérateur et d'ensemblier que d'intervenant métier sans que le ministère des affaires étrangères n'ait la volonté ou les moyens de clarifier la situation.

## **2. Des incertitudes quant à la nature publique ou privée du modèle économique de l'établissement**

FEI est un établissement public participant à l'action extérieure de l'Etat au sens de la loi du 27 juillet 2010. C'est un opérateur public adossé au ministère des affaires étrangères auquel il est fixé des objectifs de politique publique, mais auquel on n'attribue aucune subvention et auquel on donne des objectifs de captation de part de marché dans un secteur hautement concurrentiel.

FEI apparaît à la fois comme un démembrement de l'Etat, répondant à des objectifs de politiques publiques, s'appuyant sur le réseau diplomatique, bénéficiant de procédures dérogatoires pour les assistants techniques publics de l'AFD ou pour l'initiative 5 % et, en même temps, comme un bureau d'étude public placé en situation concurrentielle, remboursant son loyer et ses frais informatiques au MAE et contraint de financer ses frais de fonctionnement sur une marge bénéficiaire de projets remportés sur d'autres modes de financements dont les appels d'offres internationaux.

En outre, loin de se cantonner à être un organisme de gestion de fonctionnaires en mission d'expertise, FEI gère majoritairement des experts privés. Il ne se limite pas à gérer des experts, mais offre des prestations intellectuelles complètes et d'ingénierie de projet, y compris avec un volet éventuel de marchés de matériels ou fournitures, rentrant ainsi potentiellement en concurrence avec les bureaux d'étude privés.

Chargé d'une mission publique de prospection et de rayonnement de l'expertise publique française, FEI pourrait légitimement bénéficier d'une subvention pour des actions au profit de la communauté des opérateurs publics et privés.

Dans la situation actuelle, il y a d'un côté des opérateurs publics au même titre que FEI dont les charges de service public ne sont pas clairement identifiées et les subventions correspondantes non corrélées à la partie des activités non rentables, de l'autre un opérateur (FEI) théoriquement chargé de

missions de service public mais sans subvention correspondante et dès lors amené à faire preuve d'une sélectivité sur ses projets sur la base de critères économiques prépondérants.

Au-delà de quelques transferts ponctuels sur une base ad hoc (14 ETI actuellement), le ministère des affaires étrangères n'a pas souhaité lui confier de façon plus systématique la gestion de ses experts techniques résidents en effectifs pourtant plus nombreux que ceux transférés à l'AFD.

FEI n'est donc pas à proprement parler un opérateur chargé d'une mission de service public, il n'est d'ailleurs pas un opérateur de l'Etat au sens de la LOLF, puisqu'il ne bénéficie pas de subvention de fonctionnement. Mais, ce n'est pas non plus un opérateur privé tant il bénéficie, comme d'autres opérateurs publics, d'un statut dérogatoire pour certaines commandes passées de gré à gré.

### **3. Des incertitudes quant à la viabilité de son modèle économique à moyen terme**

Les résultats de FEI sur moyenne période montrent une activité juste à l'équilibre. En 2011, FEI est contraint de reprendre des charges exceptionnelles datant du GIP FCI dont des provisions et créances anciennes créant un déficit de plus d'un million d'euros. En 2012 avec un chiffre d'affaires qui pourrait s'élever à 26 millions d'euros, les prévisions de résultats sont de l'ordre de 350 000 euros.

#### **Évolution du résultat de FCI puis FEI depuis 2002**

	2002	2003	2004	2005	2006
CA	750 000	1 177 290	1 619 495	2 918 489	9 226 979
Résultat	697 099	57 352	-76 458	-539 059	591 118

	2007	2008	2009	2010	2011 *	BP 2012
CA	17 604 631	24 837 442	21 750 626	21 626 517	22 853 220	33 407 584
Résultat	1 140 232	1 015 869	93 208	369 958	-1 050 813	349 653

\* Passage FCI \_ FEI au 1<sup>er</sup> avril 2011

En moyenne, le chiffre d'affaires se situe ces 7 dernières années à 20 millions d'euros pour un résultat en moyenne de 350 000 euros soit 2 % du chiffre d'affaires.

Autrement dit, malgré l'adossement au ministère des affaires étrangères qui assure directement ou via l'AFD plus d'un tiers du chiffre d'affaires, l'activité de FEI sur les marchés concurrentiels a une rentabilité limitée.

Si FEI a consolidé son modèle financier sur des procédures relativement protégées, celles-ci ne concernent aujourd'hui que 36 % de son chiffre d'affaires liés à l'AFD ou au ministère des affaires étrangères.

Sur ces 36 %, la concurrence est limitée mais existe, au sens où nul n'est, au final, obligé de recourir aux services de l'établissement, y compris le ministère qui peut très bien recourir à d'autres opérateurs ou l'AFD qui peut très bien ne pas recourir à une prestation assurée par un expert public.

Pour plus de 60 % de son chiffre d'affaires, FEI doit remporter des marchés dans un secteur hautement concurrentiel. La capacité de l'établissement sur la durée à gagner des marchés tout en assurant un excédent d'exploitation n'est pas acquise.

Elle suppose de la part de l'ensemble des équipes de FEI un effort de prospection et une vigilance constante sur la maîtrise des coûts de structure. Le contrat ne dit pas si l'objectif à poursuivre est l'obtention d'un résultat net positif ou le maintien du juste équilibre entre les charges et les revenus.

#### Évolution des charges de structures de FCI puis de FEI

	2007	2008	2009	2010	2011
Total Produits	17 604 631,00	24 837 442,00	22 450 626,00	21 626 517,00	21 672 642,00
Charges de structure	1 817 000,00	3 121 166,00	3 837 542,00	3 454 397,00	3 679 546,00
%	10%	13%	17%	16%	17%

Jusqu'à présent FEI a stabilisé les charges de structure à 17 % de son chiffre d'affaires.

Pour les années 2012-2016, l'initiative 5 % assurera une part croissante du chiffre d'affaires, les effets des 18 millions d'euros d'engagements annuels ne se faisant sentir que progressivement. Ainsi, les prévisions de décaissements sur les montants engagés au titre du canal 1 ne dépassent guère les 3 millions d'euros tandis que le rythme de mise en place des projets financés sur le canal 2 rend peu probable l'hypothèse de décaissements significatifs avant l'exercice 2013. Cependant avec 7,5 % de rémunération pour la gestion de cette initiative, il n'est pas certain que cette opération soit rentable pour FEI.

#### **IV. LA MISE EN ŒUVRE DE CE CONTRAT DÉPENDRA LARGEMENT DE LA CAPACITÉ DES POUVOIRS PUBLICS À MENER UNE RÉFORME AUJOURD'HUI URGENTE DE LA STRUCTURATION DES DIFFÉRENTS ACTEURS PUBLICS INTERVENANT DANS CE DOMAINE**

Nombre des incertitudes relevées tiennent au contexte dans lequel s'inscrit l'activité de FEI, qui intervient dans un paysage administratif investi par une trentaine d'opérateurs publics d'expertise à l'international

##### ***A. LA FRAGMENTATION DE L'ACTION PUBLIQUE DANS CE DOMAINE N'OFFRE PAS À FEI UN CADRE OPÉRATIONNEL COHÉRENT ET FRAGILISE LA PLACE DE LA FRANCE SUR LES MARCHÉS INTERNATIONAUX DE L'EXPERTISE.***

Le choix politique au moment de la réforme de 1998 a été de ne pas se doter d'un opérateur public dominant qui aurait pu permettre de développer les synergies entre aide bilatérale et expertise technique internationale.

Le résultat quelques années plus tard est un dispositif atomisé où les chevauchements de compétences sont nombreux et dans lequel la viabilité économique des opérateurs est une question latente.

Le rapport « Maugué » sur « le renforcement de la cohérence du dispositif public d'expertise technique internationale », demandé par votre commission lors de la discussion de la loi sur l'action extérieure de l'État de juillet 2010, le souligne à nouveau. Il indique que cette dispersion s'accompagne d'une diversité de situations en matière de statuts et modèles économiques et que cohabitent des associations, des GIP, des EPIC, des EPA, des SA détenues majoritairement par l'État avec des ressources qui peuvent provenir de subventions d'exploitations, de cotisations, de crédits pour opérations ou de contrats remportés.

Le volume d'activité cumulé annuel s'élève à environ 80 millions d'euros dont 60 millions d'euros proviennent des 3 plus grosses structures (FEI, ADETEF et CIVIPOL). Ces 80 millions d'euros se décomposeraient en 50 millions d'euros de financements européens, 22 millions d'euros de financements bilatéraux français et le solde de marchés remportés auprès de pays tiers ou de bailleurs multilatéraux.

En face, la GIZ allemande avoisine les 300 millions d'euros, son équivalent anglais 100 millions de livres anglaise.

Autrement dit, les opérateurs français n'ont pas la taille critique pour être compétitifs sur les marchés internationaux. Cette fragmentation ne leur permet pas de bénéficier d'économie d'échelle, de partager en commun des services de veille, des services juridiques de rédaction des contrats, etc. Les

gros opérateurs européens (GIZ, FIIAPP) savent profiter de cette fragmentation lorsqu'ils recherchent des forces d'appoint pour leurs projets (expertise spécialisée et/ou francophone).

Cette situation ne permet pas de porter à l'étranger une offre française lisible. Non seulement ces opérateurs se font parfois concurrence, c'est-à-dire répondent aux mêmes appels d'offres en ordre dispersé, mais ils se font concurrence avec des modèles économiques assez différents, certains opérateurs bénéficiant de subventions publiques, ce qui fausse la concurrence non seulement avec les opérateurs publics mais également avec les opérateurs privés.

Elle conduit à une forte dispersion de l'effort public.

Dans le domaine de la santé, FEI a mis en place une équipe « santé », principalement pour piloter l'initiative 5 %. FEI a ainsi contribué à structurer l'expertise métier dans le domaine de la lutte contre les pandémies, en mettant en place un vaste réseau « 5 % Fonds mondial » constitué de partenaires publics, de professionnels de santé et d'ONG spécialisées.

De son côté, le ministère de la santé cherche à structurer une expertise métier qui provient en grande partie des administrations et établissements qui relèvent de sa tutelle.

Enfin, la division « santé » de l'Agence française de développement, à qui a été confiée la mise en œuvre d'une partie des « engagements de Muskoka » de la France en faveur de la santé maternelle et infantile met en œuvre des projets pour lesquels elle s'appuie sur des experts techniques pour suivre et piloter ses financements sur le terrain.

**Cette fragmentation des acteurs et cette dispersion des moyens publics ne manquent pas de susciter des tensions entre les structures bénéficiant chacun d'une fraction de ceux-ci.**

Partant du même constat d'insuffisance du dispositif actuel, et en l'absence de réforme portée par les ministères concernés, chaque acteur de coopération fait de son mieux pour occuper une partie du champ laissé vacant – au risque d'accroître davantage la fragmentation.

Ainsi l'AFD travaille-t-elle à la mise en place d'un fonds d'assistance technique dont elle assurerait la gestion – ce qui reviendrait à la création d'un opérateur d'assistance technique supplémentaire. Le GIP Inter, à l'occasion du renouvellement de sa convention constitutive, a souhaité élargir son mandat aux questions de protection sociale et de santé. Le GIP Esther manifeste quant à lui le souhait d'élargir ses compétences à l'ensemble du champ santé par la mise en œuvre de jumelages hospitaliers, alors même que la direction générale de l'offre de soins gère les appels d'offres dédiés aux jumelages hospitaliers.

La situation est, de ce fait, hautement conflictuelle. Les divergences sur le périmètre attisent les conflits. Les différences entre les modèles

économiques des opérateurs freinent, en outre, considérablement les tentatives de coordination.

Votre rapporteur a eu l'impression, selon l'expression d'une personne auditionnée, qu'il n'y a « **pas de politique, pas de gendarme, pas de pilotage** ».

Chez les principaux partenaires et concurrents de la France, l'expertise technique est portée par un département ministériel ou une agence chargée de la coopération internationale qui, dans ce cadre, assure la promotion de l'expertise. Celle-ci bénéficie ainsi de son adossement à l'aide bilatérale au développement et des fortes synergies qui existent entre ces deux types d'actions.

A l'inverse ce secteur est organisé, en France, en fonction du périmètre de compétence des pouvoirs de tutelle.

De ce fait « l'expertise métier » structure l'offre française, l'opérateur FEI, qui se veut « ensemblier » et polyvalent, constituant à cet égard une exception.

Cette situation entraîne de véritables difficultés à se positionner sur les appels d'offres internationaux en l'absence de taille critique qui permette une maîtrise des procédures et une capacité de veille suffisante.

A cela s'ajoutent des difficultés à mobiliser le potentiel humain : malgré la proximité affichée des « viviers d'expertise », les opérateurs publics dans leur majorité sont confrontés à la réticence accrue des administrations à mettre à disposition leurs experts du fait des restrictions en personnel, à des viviers au périmètre restreint à la fonction publique d'Etat et à l'absence d'une valorisation de l'expérience internationale dans le déroulé de carrière des experts.

***B. L'ETAT DOIT AUJOURD'HUI PRENDRE SES RESPONSABILITÉS ET PROCÉDER À UNE RÉFORME DE CE SECTEUR DANS L'INTÉRÊT GÉNÉRAL***

Notre commission avait demandé à travers l'adoption d'un amendement à la loi sur l'action extérieure de l'Etat à ce que le Gouvernement établisse un rapport sur les moyens de renforcer la cohérence du dispositif public de l'expertise internationale.

Le rapport de Mme Maugué sur le renforcement de la cohérence du dispositif public de l'expertise technique internationale que votre commission a annexé au présent avis dresse un constat sans surprise : Les conflits de périmètre sont structurels. Les modèles économiques divergents conduisent plus que jamais à une concurrence nuisible à l'intérêt collectif. La situation génère un problème de visibilité et de lisibilité du dispositif français d'expertise à l'international.

Il comporte un certain nombre de préconisations :

1) un cadrage stratégique : définition de priorités géographiques et sectorielles et validation politique afin que les opérateurs se mobilisent sur des objectifs communs ; déclinaisons par opérateur à travers des contrats d'objectifs.

2) des espaces de dialogue et de coordination : renforcement des mécanismes de concertation entre la DGM et les opérateurs ; confirmation du rôle du Conseil d'orientation prévu par la loi de juillet 2010 (lieu d'analyse et de débat).

3) une recomposition du secteur : à initier à l'issue d'un état des lieux à opérer dans chaque secteur, en s'appuyant notamment sur les audits conduits par le CGEFI en ce qui concerne la viabilité économique des opérateurs (bien qu'incluses dans la lettre de cadrage de la mission, ces analyses n'ont pu être conduites) ; en fonction des cas, différents types de décisions devront être prises : suppression ou regroupement d'opérateurs.

4) un développement d'outils pour rationaliser l'activité et la gestion des opérateurs.

La principale d'entre elles consistait à établir un audit financier de l'ensemble des opérateurs pour apprécier leur viabilité économique et préconiser sur la base de cette évaluation des rapprochements.

Aujourd'hui, l'Etat n'a pas, en effet :

- de vision d'ensemble des moyens publics engagés dans la politique de promotion de l'expertise technique tellement le secteur est divisé entre opérateurs.

- de connaissance précise sur la viabilité des modèles économiques des différents opérateurs.

**1. Une première étape serait d'assurer le maximum de transparence sur les moyens publics mobilisés et de recenser les résultats obtenus par chaque opérateur**

L'évolution du chiffre d'affaires de l'ensemble des opérateurs français donnerait une idée de l'évolution de la part de marché de la France.

Une deuxième étape consisterait à comparer l'efficacité de chacune des structures en rassemblant notamment les données disponibles sur :

- les contrats liant l'Etat à chacun des opérateurs, les objectifs et les moyens associés ;

- l'évolution du chiffre d'affaires de chacun des opérateurs ;

- la part relative des frais de structure de chacun ;



- la part relative des subventions et financements publics ou assimilés ;

- un ratio de production financière par ETP.

**Ces informations sont à la portée des pouvoirs publics sans audit, en collectant les données disponibles. Elles donneraient une première vision de la situation de chaque opérateur.**

Votre rapporteur estime nécessaire de procéder ensuite à l'audit évoqué par le rapport Maugué sans tarder pour avoir une vision plus fine des aspects financiers.

Votre commission souhaite que dans une troisième étape l'Etat fasse évoluer le dispositif dans le cadre d'une stratégie interministérielle.

On ne peut que s'étonner que, deux ans après la réforme de 2010, la situation n'ait pas évoluée. Les ministères, soucieux de conserver, chacun dans leur coin, leur opérateur, ont refusé de procéder à ces audits et semblent assez loin de l'idée d'une coordination, voire d'un regroupement des opérateurs.

On ne saurait se contenter du maintien de logiques purement verticales et sectorielles au détriment d'un jeu collectif « à somme positive » pour la France, avec pour résultat une utilisation non optimale des fonds publics et une présence limitée de la France sur les marchés internationaux.

Les conclusions du rapport Maugué, comme celles de ses prédécesseurs ne doivent pas rester lettre morte.

La responsabilité de l'Etat ne se limite pas à la nomination de correspondant expertise dans les ambassades et de la constitution d'un conseil d'orientation de FEI rassemblant tous les acteurs du secteur.

L'une des seules évolutions significatives depuis le rapport Maugué va en apparence à l'encontre des conclusions du rapport en créant un nouvel opérateur avec le fonds d'expertise technique de l'AFD qui devrait voir le jour en 2013.

Si on peut comprendre le souhait de l'AFD de participer au rayonnement de l'expertise française et de renforcer les capacités de nos pays partenaires, il convient de veiller à ce que ce fonds ne conduise pas à créer une nouvelle concurrence dans un paysage déjà marqué par une fragmentation excessive des intervenants.

La constitution d'un tel fonds avec l'AFD assurant un rôle de maîtrise d'ouvrage ne doit pas conduire à créer un nouvel opérateur pour en assurer la maîtrise d'œuvre, au risque de complexifier encore un paysage déjà éclaté et de rendre le dispositif français illisible.

Il appartient à l'AFD, quand cela est possible, de passer par les opérateurs existants dans le cadre d'un dispositif transparent et concerté en interministériel. Le directeur général de l'AFD, auditionné par la commission, n'a cependant pas exclu qu'il participe à ce qu'il a appelé « une saine

émulation » et ce qui peut apparaître aux termes de ce rapport comme une division des forces.

La plupart des acteurs rencontrés par votre rapporteur soulignent la nécessité d'agir, les lacunes du pilotage stratégique, l'absence de priorités clairement définies pour orienter les ressources d'expertise à l'international, et le faible portage politique de ces sujets.

Si une réforme ambitieuse du dispositif n'est pas engagée à court terme, permettant aux acteurs du champ d'atteindre la masse critique nécessaire pour remporter les appels d'offres multilatéraux et répondre aux demandes exigeantes des grands pays émergents, les restrictions budgétaires à venir provoqueront inmanquablement un affaiblissement des différentes structures publiques, qui les éloigneront davantage du seuil de pertinence dans un environnement international de plus en plus concurrentiel.

Cet abandon serait d'autant plus paradoxal que, dans un contexte de fortes contraintes sur la ressource publique, le premier frein n'est pas celui des ressources financières. Comme le souligne le rapport Tenzer, la demande d'expertise est forte et largement « solvable ».

## **2. Le prochain CICID doit ensuite mettre en place une stratégie d'ensemble portant réforme du dispositif de promotion de l'expertise française**

La principale difficulté se situe au niveau de l'interface entre l'offre et la demande ; il manque aujourd'hui la structure ou les modalités de coordination qui permettraient à l'offre française d'expertise publique, foisonnante mais dispersée, de trouver sa place dans le « marché » international de l'expertise.

Comme le ministre du développement, devant votre commission, l'a concédé, il y a là un chantier à ouvrir : *« Je crois qu'il nous faut aujourd'hui essayer de trouver des moyens de coordonner l'action des différents opérateurs ainsi que celle de l'AFD qui va bientôt bénéficier d'un fonds dédié à l'expertise. »*<sup>1</sup>

Il faut se saisir de l'opportunité de la création du fonds d'expertise de l'AFD, du rapport Maugüé et, à vrai dire, des nombreux rapports qui se sont succédé sur ce sujet depuis 10 ans pour inviter les pouvoirs publics à faire en sorte que, dans ce secteur porteur, l'équipe France parte unie à la conquête des marchés internationaux.

Pour cela, il faudra faire preuve d'imagination et de volonté politique.

---

<sup>1</sup> *Audition de M. Pascal Canfin, ministre délégué chargé du développement, sur le projet de loi de finances pour 2013 (mission « Aide publique au développement »), mardi 6 novembre, <http://www.senat.fr/compte-rendu-commissions/20121105/etr.html#toc2>.*

Il s'agit de dépasser les clivages entre les ministères et une tentation de « cartellisation » de l'expertise ou de « protectionnisme administratif » pour faire émerger un intérêt collectif.

Votre rapporteur, en l'état de ses travaux, a quelques réticences à proposer des solutions sachant qu'elles doivent s'appuyer sur un dialogue entre le ministère des affaires étrangères qui gèrent l'essentiel des crédits consacrés à la coopération et les autres ministères concernés.

Quelques réflexions cependant sur la méthode et les objectifs à poursuivre.

Sans doute, comme le souligne le rapport Maugué n'a-t-on pas les moyens de créer *ex nihilo* un organisme de la taille de ceux des Britanniques ou des Allemands.

**Le principal objectif est de mutualiser entre un maximum d'opérateurs un certain nombre de tâches communes :**

- le travail de veille sur appels d'offres internationaux, y compris en amont pour influencer sur la programmation des crédits européens et multilatéraux, et d'aide à la structuration de consortiums d'acteurs pour y répondre ;

- l'entretien du lien avec le réseau des ambassades, des bureaux de l'AFD et des organisations multilatérales ou européennes ;

- certaines fonctions administratives pourraient également faire l'objet de rapprochements ou mutualisations ;

- l'intermédiation financière entre les financements en provenance des bailleurs et les structures mettant à disposition l'expertise ;

- le travail de communication sur l'équipe France tout en préservant en tant que de besoin l'identité de ceux des opérateurs existants qui ont acquis une visibilité et une crédibilité avérées au gré de leurs interventions passées et de leurs perspectives de développement.

Cette mutualisation peut s'effectuer selon différents scénarios qu'il convient d'étudier dans les prochains mois avec les acteurs concernés.

Plusieurs hypothèses peuvent être envisagées.

Ce rôle transversal pourrait être assumé par FEI dont cela était initialement la vocation. Il pourrait également être confié à l'AFD, avec la création d'un EPIC, opérateur transversal, filiale de l'Agence, voire dans le cadre d'un FEI membre du groupe AFD, et dont il constituerait le bras armé sur le métier de l'assistance technique et de la réponse à appels d'offres.

Dans ce scénario, cette filiale pourrait être l'opérateur d'assistance technique des ministères dans le cadre de rôles précisés avec les opérateurs spécialisés dont la pérennité serait confirmée compte tenu de leur viabilité économique.

Une telle disposition prolongerait la réforme de l'aide bilatérale française menée dans les années 1990 et 2000, en confiant à cet EPIC le travail d'animation du vivier d'experts français et sa mobilisation en accompagnement de projets d'aide au développement. En plus de ses projets en prêts ou en dons, l'AFD serait donc à travers sa filiale gestionnaire d'une plateforme d'assistance technique dans ses domaines de compétence en lien avec les ministères concernés.

L'avantage de cette solution est d'adosser la promotion de l'expertise technique à un opérateur disposant à la fois de la masse critique exigée par l'environnement international et d'un réseau d'agences placées au plus près des appels d'offres.

Une solution moins ambitieuse consisterait à commencer la rationalisation de ce secteur et la mutualisation de ces tâches par des regroupements par pôle d'activité, notamment dans le secteur social où la dispersion est maximale.

La création d'un opérateur dans le secteur social donnerait à la coopération technique française une cohérence accrue, avec la coexistence de 3 grands opérateurs thématiques : ADETEF en matière de coopération économique et financière, CIVIPOL en matière de sécurité intérieure, de protection civile et de gouvernance territoriale, et un opérateur « social » compétent en matière de travail, de protection sociale et d'emploi. Cette répartition en trois acteurs laisserait cependant entière la question de FEI. Cet établissement pourrait dans ce cadre se voir conforter dans le secteur des OMD/développement durable, de la gouvernance/Droits de l'Homme, du post crise et des questions de stabilité-sécurité relevant directement du ministère des affaires étrangères.

En rester à cette solution aurait aussi pour inconvénient de ne pas répondre à une grande partie de la demande des bailleurs, qui repose précisément sur des demandes transversales associant plusieurs types de métiers, compétences et experts comme dans les projets relatifs à la gouvernance, ou des programmes liant sécurité/développement et pour lesquels un opérateur à large spectre est précisément plus approprié que des opérateurs trop spécialisés.

Quel que soit le scénario retenu : le principal enjeu est de mettre fin aux conflits de compétence, de favoriser les alliances positives et d'atteindre une taille critique par la mutualisation de fonctions communes à l'ensemble des prestataires de coopération, telles que les fonctions de support, la veille et la prospection, ou l'appui juridique à la réponse aux appels d'offres, au montage administratif des projets, au développement de partenariats.

Une stratégie commune et une harmonisation des conditions d'exercice des opérateurs seraient, en effet, déjà une amélioration notable.

Le prochain CICID devrait pouvoir avaliser une stratégie commune de promotion de l'expertise à l'internationale qui pourrait être déclinée dans le contrat de chaque opérateur.

Une chose est sûre, le *statu quo* n'est pas souhaitable, la situation actuelle ne sert pas l'intérêt collectif de la France.

## EXAMEN EN COMMISSION

Réunie le 14 novembre 2012 sous la présidence de M. Jean-Louis Carrère, président de la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées du Sénat, les membres de la commission ont entendu l'exposé du rapporteur. A l'issue de sa présentation, un débat s'est engagé :

M. Jean-Louis Carrère, président : Je vous propose donc de nous saisir de l'occasion de ce contrat pour dire dans le prolongement du rapport de la commission sur la loi relative à l'action extérieure de l'Etat, que nous sommes fermement attachés à ce que ce dossier soit pris en main. Je pense que le ministre des affaires étrangères actuel a l'autorité et la légitimité pour saisir ses homologues de cette question.

M. Christian Cambon. – Je partage entièrement les propos du rapporteur qui corroborent le constat que nous avons fait par le passé avec mon collègue Jean-Claude Peyronnet. Les marchés d'expertise dans le domaine de la coopération sont très importants parce que c'est à travers eux que nous transmettons aux pays du Sud des compétences et des capacités pour mettre en place les politiques publiques modernes. Plus que les dons ou les prêts, cette expertise contribue au renforcement de capacités de nos partenaires. C'est évidemment l'occasion de faire passer notre vision du monde et notamment notre vision d'un développement plus respectueux de la planète. La dispersion des acteurs publics dans ce domaine est regrettable. Cette situation dure depuis trop longtemps. Il faut demander aux différents ministères dans des termes très forts de procéder à une réforme de façon à ce que l'équipe France puisse aborder ces questions de façon coordonnée. C'est pourquoi je considère le rappel à l'ordre du rapporteur particulièrement bien vu.

M. Jeanny Lorgeoux. – Le rapporteur peut-il nous préciser s'il souhaite une coordination de l'ensemble des acteurs ou seulement des acteurs publics ? Il sera difficile de demander aux acteurs privés de s'unir.

M. Jacques Berthou, rapporteur. – Il s'agit de demander aux opérateurs publics de s'unir de façon à limiter le gâchis d'argent public et à mettre en place un acteur ou une coalition d'acteurs qui ait une taille critique suffisante pour faire face dans les appels d'offres internationaux à la concurrence de nos partenaires européens.

M. Jean Besson. – Quand on voit ce que font les Britanniques ou les Allemands, il est évident que nous n'avons pas la taille suffisante. J'aimerais savoir comment se coordonne les acteurs locaux avec FEI ? Dans ma région de Rhône-Alpes, nous menons depuis longtemps des actions de coopération en matière de politique locale, d'urbanisme. Comment s'articule l'action des différents opérateurs ?

M. Jacques Berthou, rapporteur. – FEI n'a pas vocation à fédérer tout le monde, mais certaines collectivités éprouvent le besoin de passer par FEI qui sert d'intermédiaire entre la demande des pays partenaires du Sud mais aussi des agences multilatérales et les viviers d'experts que sont en l'occurrence les collectivités territoriales.

M. André Trillard. –Merci pour cet excellent rapport. On voit bien dans ce domaine comme dans d'autres, que la voix de la France à l'étranger est dispersée. Cette attitude corporatiste des administrations ministérielles est regrettable surtout quand elle contribue à affaiblir l'influence de notre pays à l'étranger. On connaît ça dans d'autres domaines, boulevard saint germain vous trouvez à quelques mètres l'un de l'autre la maison du Poumon, la maison des maladies pulmonaires et la maison de la lutte contre la tuberculose. Cette dispersion des acteurs publics est une maladie très française.

M. Jacques Gautier. – Je remercie le rapporteur pour la qualité de cette communication. Je pense qu'il ne faut pas tout mélanger quand on évoque les associations, les bureaux d'études privés et les opérateurs publics. Je comprends que le propos du rapport est de demander à ce que les opérateurs qui dépendent directement des administrations se coordonnent et mutualisent certaines fonctions, notamment de support. Pour le reste j'estime que ces opérateurs doivent s'autofinancer. Il existe de nombreux bureaux d'études qui gagnent très bien leur vie sur les appels d'offres internationaux et communautaires en matière d'expertise. Il n'y a pas de raison que les opérateurs publics n'en fassent pas de même.

M. Jean-Louis Carrère, président. – Mes chers collègues, je vous propose de prendre connaissance des conclusions que nous présente notre collègue et qui vous ont été distribuées et de m'indiquer si vous avez des observations. Dans le cas contraire, je vais procéder au vote.

**Les conclusions et le rapport sont adoptés à l'unanimité.**

## ANNEXE I – LE CONTRAT D’OBJECTIFS ET DE PERFORMANCES DE FEI

France Expertise Internationale CONTRAT D’OBJECTIFS
--

### Sommaire

#### **Préambule**

#### **Objectif 1 : Contribuer à l’influence de la France en Europe et dans le monde.**

1.1. Promouvoir, diffuser et valoriser l’expertise et le savoir-faire français dans le monde afin d’accroître notre part de marché dans le domaine de l’expertise et de la conduite de projets.

1.2 Conseiller le MAEE et les autres administrations concernées sur toute question relative à la politique française en matière d’expertise et de conduite de projet de coopération à l’international.

1.3 Conduire ses activités et sa stratégie de développement en concertation avec le MAEE.

#### **Objectif 2 : Contribuer à l’amélioration qualitative de la projection de l’expertise française et à l’association des acteurs locaux aux projets d’expertise**

2.1. Promouvoir, diffuser, et valoriser l’expertise et le savoir-faire français en matière d’assistance technique et d’ingénierie de projets.

2.2. Assurer la gestion financière des fonds et la mise en œuvre opérationnelle du dispositif d’accompagnement des programmes du Fonds mondial de lutte contre le sida, la tuberculose et le paludisme (Initiative 5%).

2.3 Soutenir les liens entre la France et les pays partenaires en associant les acteurs locaux aux missions d’expertise et de conduite de projets menés par FEI.

#### **Objectif 3 : Contribuer à renforcer la cohérence de l’offre française d’expertise internationale.**

3.1 Développer la concertation et les partenariats avec les opérateurs publics et privés français afin d’améliorer la cohérence et la visibilité de l’offre française.

3.2 Capitaliser le nouvel instrument que constitue l’ accréditation à la gestion centralisée indirecte accordée par la Commission européenne.

3.3 Agir en concertation avec les opérateurs européens.



**Objectif 4 : Développer une mission de service public au service de la promotion de l'expertise française.**

4.1 Renforcer la démarche qualité.

4.2 Proposer et assurer des formations

4.3 Partager sa connaissance des problématiques de l'expertise internationale avec le « Conseil d'orientation relatif au développement de l'expertise publique et privée ».

Modalités d'application du contrat

Annexe I : Indicateurs de performance

Annexe II : Indicateurs d'activité

## **Préambule**

L'expertise internationale, à la croisée de la solidarité et de l'influence, revêt, pour notre pays, une importance stratégique. Au-delà des intérêts économiques et financiers que représentent les marchés de l'expertise, l'expertise internationale constitue avant tout un instrument privilégié et croissant de l'influence française, composante essentielle de sa politique étrangère. Il s'agit aujourd'hui de nous situer dans une logique non plus de substitution, mais de prestation de services au bénéfice d'Etats partenaires, de collectivités territoriales, de grands bailleurs multilatéraux, ou de tout autre maître d'ouvrage. Il s'agit de répondre au plus près à la demande, de plus en plus diverse et complexe, d'expertise, que celle-ci prenne la forme d'appels d'offres, d'appels à propositions ou d'accords de gré à gré. Une meilleure diffusion et valorisation de l'expertise française sur ces « marchés » doit permettre à la France de promouvoir ses approches, ses méthodes, ses dispositifs normatifs et sa langue auprès de ses partenaires.

Forte du deuxième réseau diplomatique au monde, la France dispose d'un outil qui doit jouer un rôle de premier plan dans l'analyse et la transmission de la demande d'expertise comme dans le soutien politique aux actions des opérateurs français publics et privés et aux missions des experts.

France Expertise Internationale (FEI) est l'opérateur français d'expertise internationale à vocation interministérielle créé par la loi du 27 juillet 2010 relative à l'action extérieure de l'Etat et son décret d'application du 25 février 2011. Placé sous la tutelle du ministre des Affaires étrangères et européennes (MAEE), l'établissement public à caractère industriel et commercial FEI succède au groupement d'intérêt public France Coopération Internationale. FEI est chargé, dans le cadre de la politique et des orientations arrêtées par l'Etat, de porter une ambition renouvelée pour notre diplomatie d'influence et de contribuer au rayonnement de la France dans le monde.

Pour ce faire, la mission de l'établissement est, conformément aux termes de la loi et du décret précités, de « concourir à la promotion de l'assistance technique et de l'expertise internationale française à l'étranger ». Il a vocation à renforcer la capacité de la France à répondre à la forte demande d'expertise émanant des sociétés en développement et des pays émergents ; d'améliorer, quantitativement et qualitativement, la projection des experts français à l'international ; de faire bénéficier l'économie française du marché international de l'expertise tout en contribuant à la diffusion de nos normes et de nos bonnes pratiques ; de contribuer au développement de nos partenaires étrangers par le renforcement de leurs capacités locales ; de favoriser les synergies.

La promotion de l'expertise française doit être la promotion de l'ensemble des acteurs français : FEI intervient en concertation avec tous les opérateurs, publics et privés. L'établissement travaille en étroite relation avec le réseau diplomatique et de coopération à l'étranger et veille à répondre aux besoins exprimés par les postes diplomatiques.

FEI exerce ses missions selon les orientations générales, fonctionnelles et géographiques, données par le MAEE. L'établissement coopère avec les organismes français, qui sont concernés par la mise en oeuvre de ses actions.

Dans ce cadre, il est conclu un contrat d'objectifs et de performances, détaillé ci-après, pour une durée de 3 ans, couvrant la période du XX XX 2012 au XX XX 2014. L'objet du présent contrat est de définir les objectifs assignés à FEI et de tracer les grandes lignes de ses missions. Ces objectifs constituent la déclinaison des priorités exposées dans les projets annuels de performances du programme 185 « diplomatie culturelle et d'influence » du MAEE. Ce contrat est assorti d'indicateurs de performance et d'activité (récapitulés aux annexes I et II).

**Objectif 1 : Contribuer à l'influence de la France en Europe et dans le monde.**

**1.1. Promouvoir, diffuser et valoriser l'expertise et le savoir-faire français dans le monde afin d'accroître notre part de marché dans le domaine de l'expertise et de la conduite de projets.**

- Renforcer la place de l'économie française sur les marchés internationaux en contribuant à la diffusion de nos normes et de nos bonnes pratiques.

- Apporter son concours technique et logistique à tout maître d'ouvrage, français ou étranger, désireux de conduire un projet international.

- Veiller à répondre, dans le respect des contraintes économiques de FEI, aux besoins exprimés par le réseau diplomatique à l'étranger.

- Accroître la part de marché de FEI dans l'ingénierie de projets et l'expertise internationale au bénéfice de tout maître d'ouvrage.

**1.2 Conseiller le MAEE et les autres administrations concernées sur toute question relative à la politique française en matière d'expertise et de conduite de projet de coopération à l'international.**

- Apporter l'expérience de FEI pour répondre à toute question du MAEE et du réseau diplomatique relative à la politique française en matière d'expertise internationale et d'ingénierie de projet.

**1.3 Conduire ses activités et sa stratégie de développement en concertation avec le MAEE.**

- Mettre en œuvre les conventions avec le MAEE relatives aux modalités de réalisation des prestations financées sur les programmes 105, 185 et 209.

- Se conformer, dans ses opérations, aux orientations générales, fonctionnelles ou géographiques, de la politique étrangère française, en particulier pour les projets revêtant un caractère sensible, notamment du point de vue de l'intérêt national.

- Informer le MAEE des activités que FEI conduit, qu'il s'agisse de l'administration centrale ou des postes diplomatiques et consulaires, et communiquer tous les trois mois au MAEE un agenda de ses activités (manifestations et réunions signalées, projets suivis par l'établissement, missions en France et à l'étranger, publications,...).

- Faire état dans sa politique de communication des liens existants entre le MAEE et FEI, FEI agissant en tant qu'opérateur du MAEE. Par ailleurs, FEI proposera régulièrement au MAEE des éléments à même de valoriser son action.

Dans le cadre de ses missions, FEI bénéficiera d'un accès facilité au réseau diplomatique, notamment aux « correspondants expertise ».

**Objectif 2 : Contribuer à l'amélioration qualitative de la projection de l'expertise française et à l'association des acteurs locaux aux projets d'expertise**

**2.1. Promouvoir, diffuser et valoriser l'expertise et le savoir-faire français en matière d'assistance technique et d'ingénierie de projets.**

- Améliorer, quantitativement et qualitativement, la projection de l'expertise française à l'international, en :

\* développant une politique dynamique de gestion des experts techniques internationaux (ETI), notamment grâce à une politique de ressources humaines et d'accompagnement répondant aux besoins des clients, et l'animation d'un réseau d'experts ;

\* conduisant ou coordonnant, à la demande de tout maître d'ouvrage, des actions de formation des ETI ;

\* diversifiant les organismes pour lesquels FEI gère les ETI ;

\* assurant en tant que de besoin, un retour d'expérience, le cas échéant par une diffusion des travaux des ETI ;

\* contribuant à la politique de placement et de suivi des consultants dans les organisations internationales dans le cadre des orientations définies par le MAEE ;

\* valorisant l'expérience acquise par les agents contractuels (attachés de coopération, ETI...) du réseau du MAEE, à l'issue d'une mission dans le réseau dans les domaines de l'expertise et de la conduite de projet, en les intégrant notamment dans son fichier d'experts.

- Développer, selon les modalités décrites au point 3.1, l'ingénierie de projets dans tous les domaines qui relèvent des grands enjeux de la mondialisation et du développement, qu'il s'agisse des « objectifs du millénaire pour le développement », de la gestion des biens publics mondiaux et en particulier dans le domaine de la santé, de l'économie de la connaissance, de la gouvernance, des situations d'après-crise ou encore de la sécurité et de la stabilité internationales.

**2.2. Assurer la gestion financière des fonds et la mise en œuvre opérationnelle de l'Initiative 5%.**

La France a annoncé la mise en œuvre de l'Initiative 5%, qui vise à répondre aux demandes d'expertise technique de la part de pays, en priorité francophones, qui éprouvent des difficultés pour accéder aux ressources, pour mettre en œuvre ou évaluer les programmes financés par le Fonds mondial de lutte contre le sida, la tuberculose et le paludisme. 5% de la contribution totale annuelle française au Fonds mondial pendant la période 2011 - 2013 peut être mobilisée à cet effet, ce qui représente, en fonction des projets éligibles, un maximum de 18 M€ par an.

- Assurer la mise en œuvre opérationnelle de ce dispositif, sous la direction du MAEE, en faisant appel à l'ensemble de l'expertise, publique ou

privée, compétente dans ce domaine, en France mais aussi dans les pays francophones.

### **2.3. Soutenir les liens entre la France et les pays partenaires en associant les acteurs locaux aux missions d'expertise et de conduite de projets menés par FEI.**

- Développer les partenariats avec les opérateurs locaux d'expertise, dans l'objectif de démultiplier le « transfert de capacité ».

- Encourager la participation d'experts locaux, notamment francophones, dans la mise en œuvre des projets d'expertise de FEI.

## **Objectif 3 : Contribuer à renforcer la cohérence de l'offre française d'expertise internationale**

### **3.1 Développer la concertation et les partenariats avec les opérateurs publics et privés français afin d'améliorer la cohérence et la visibilité de l'offre française.**

- Dans le cadre d'un effort partagé avec les opérateurs d'expertise français publics et privés, intervenir en concertation avec eux, et tenir compte des suites réservées aux recommandations du rapport du Gouvernement au Parlement, relatif au renforcement de la cohérence du dispositif public de l'expertise technique internationale (article 13 de la loi du 27 juillet 2010).

- Rechercher la meilleure valorisation des complémentarités avec les opérateurs publics, y compris l'Institut français et l'EPIC Campus France. FEI, par ses missions adossées à la politique étrangère de la France et la composition de son conseil d'administration, a vocation à travailler avec tous les Ministères. Il renforce à cet égard ses compétences dans l'ingénierie et la gestion de projet. Il développe son rôle d'ensemblier pour les projets multisectoriels ou transversaux et, dans la mesure où cela n'est pas incompatible avec les impératifs du bailleur, propose aux autres opérateurs publics de mobiliser l'expertise à laquelle ils ont accès dans des entreprises conjointes répondant aux objectifs assignés par la loi du 27 juillet 2010 et le décret du 25 février 2011, et dans des conditions qui permettent à ces opérateurs d'accéder aux références qui y sont associées.

- S'associer, en tant que de besoin, aux opérateurs et bureaux d'études privés afin de remporter et d'exécuter tout contrat confié par un maître d'ouvrage, français ou étranger, désireux de conduire un projet international.

### **3.2 Tirer pleinement parti du nouvel instrument que constitue l'accréditation à la gestion centralisée indirecte accordée par la Commission européenne.**

Par cette procédure, la Commission européenne confie à une agence publique nationale, soit directement, soit par le truchement des délégations de l'UE, la mise en œuvre de projets au titre de différents instruments qu'elle gère et délègue à cette agence les fonds dédiés à cette action.

- Tirer pleinement profit de cette délégation de gestion pour gagner des références et ainsi mieux se positionner sur les appels d'offres communautaires.

### **3.3 Agir en concertation avec les opérateurs européens.**

- Approfondir ses relations avec les opérateurs européens d'expertise internationale, notamment sur le mode du consortium, afin de promouvoir l'expertise française.

- En tant que représentant français au Groupement européen d'Intérêt Economique (GEIE) européen EUNIDA (European Network of Implementing Development Agencies), participer aux activités de cet organisme et au renforcement de sa gouvernance et de sa stratégie.

## **Objectif 4 : Développer une mission de service public au service de la promotion de l'expertise française.**

### **4.1 Renforcer la démarche qualité.**

- Se doter des outils et des procédures nécessaires tant au niveau de son organisation interne que de la réalisation de ses activités : bonnes pratiques en matière de recrutement et de gestion de la ressource humaine ; fiabilisation d'un vivier opérationnel d'experts ; évaluation des missions d'experts ; surveillance des risques et de la qualité ; contrôle de gestion ; comité d'audit...

### **4.2 Proposer et assurer des actions de formation.**

- Proposer et assurer, pour le compte ou à la demande de tout maître d'ouvrage, sur financements dédiés, des formations pour les experts aux enjeux de l'international, au formatage des curriculum vitae en fonction des bailleurs de fonds, aux réalités culturelles, politiques et économiques du pays d'intervention...

### **4.3 Partager sa connaissance des problématiques de l'expertise internationale avec le « Conseil d'orientation relatif au développement de l'expertise publique et privée ».**

Le Conseil d'orientation relatif au développement de l'expertise technique publique et privée, mentionné au IV de l'article 12 de la loi sur l'action extérieure de l'Etat du 27 juillet 2010, émet des avis sur les priorités géographiques et thématiques de l'offre française d'expertise internationale. Il évalue l'adéquation de cette offre à la demande internationale et formule, le cas échéant, des propositions d'amélioration. Il se prononce sur toute question qui lui est soumise par le président du conseil d'administration ou le directeur général. Le Conseil d'orientation se réunit au moins une fois par an sur convocation de son président. Son secrétariat est assuré par le MAEE.

- Participer aux travaux de cette instance et des commissions de travail qu'elle pourrait être amenée à créer.

## **Modalités d'application du contrat**

### **Article 1 : Engagements des signataires**

Au travers d'échanges réguliers, les parties s'informent dans les meilleurs délais des éventuels risques financiers et échangent de manière générale les informations ayant une incidence financière ou budgétaire, selon des modalités précisées dans une convention cadre établie entre FEI et le MAEE.

Le MAEE:

- informe FEI de projets du MAEE relatifs à une prestation d'expertise, d'ingénierie de projets, d'assistance technique ou de renforcement de capacités administratives et relevant de son champ de compétences

- sollicite FEI pour la mise en place de tout fonds à vocation internationale qui serait placé sous la responsabilité budgétaire ou opérationnelle du MAEE.

FEI :

- met en œuvre les orientations stratégiques de la politique étrangère de la France pour la conduite de la politique d'expertise de la France à l'étranger.

- rend compte de son action au moyen d'instruments d'évaluation, les indicateurs de performance et d'activité, définis dans le présent contrat aux annexes 1 et 2.

### **Article 2 : Dispositif d'ajustement**

Ce contrat peut faire l'objet d'avenants.

### **Article 3 : Suivi du contrat**

Le contrat fait l'objet d'un suivi régulier à l'occasion :

- de réunions de suivi entre le ministère de tutelle et FEI.

Fait à Paris, le ??? 2012

L'État, représenté par  
le Ministre d'Etat, ministre des  
affaires étrangères et européennes

Le Président du Conseil  
d'Administration  
de France Expertise Internationale



## ANNEXE 1 : INDICATEURS DE PERFORMANCE ET CIBLES 2012, 2013, 2014

**Objectif 1 : Contribuer à l'influence de la France en Europe et dans le monde.**

1.1. Promouvoir, diffuser et valoriser l'expertise et le savoir-faire français dans le monde afin d'accroître notre part de marché dans le domaine de l'expertise et de la conduite de projets.

**Indicateur 1 : Requêtes, sollicitations, manifestations d'intérêt, réponses à appel d'offre et à appels à projets**

	Nombre de requêtes, de manifestations d'intérêt, d'appel d'offres ou d'appel à projets auxquels FEI a participé	Nombre de projets remportés	Montant agrégé des projets remportés dans l'année	Chiffre d'affaires annuel de l'EPIC
<b>TOTAL 2012</b>	85	45	8	25,1
<b>TOTAL 2013</b>	90	48	8,2	25,6
<b>TOTAL 2014</b>	95	53	8,4	26,1

1.2 Conseiller le MAEE et les autres administrations concernées sur toute question relative à la politique française en matière d'expertise et de conduite de projet de coopération internationale.

**Indicateur 2 : Taux de satisfaction des postes par rapport à l'action de l'opérateur**

<b>2012</b>	<b>70 %</b>
<b>2013</b>	<b>75%</b>
<b>2014</b>	<b>80%</b>

1.3 Conduire ses activités et sa stratégie de développement en concertation avec le MAEE

**Objectif 2 : Contribuer à l'amélioration qualitative de la projection de l'expertise française et à l'association des acteurs locaux aux projets d'expertise**

2.1. Promouvoir, diffuser, et valoriser l'expertise et le savoir-faire français dans le monde en matière d'assistance technique et d'ingénierie de projet.

**Indicateur 3 (LOLF): Répartition du nombre d’hommes-jours experts**

Répartition par bailleur, secteur, pays, dont le nombre de mois-hommes experts placés sur financements internationaux.

	<b>nombre de mois-hommes*</b>	Nombre d’experts
Nombre total 2012	970	400
Nombre total 2013	1015	410
Nombre total 2014	1065	430

\* Un mois-homme correspond à une durée de 20 jours d’expertise prestés.

2.2. Assurer la gestion financière des fonds et la mise en oeuvre opérationnelle de l’Initiative 5%.

**Indicateur 4 : « Initiative 5% » - Canal 1**

Indicateur	Cibles		
	2012	2013	2014
Taux des demandes pour lesquelles un délai de 2 semaines est respecté entre leur acceptation par le comité de pilotage et la notification de l’acceptation au bénéficiaire	80 %	85 %	<i>Sans objet</i>
Taux des demandes pour lesquelles un délai de 12 semaines est respecté entre leur acceptation par le comité de pilotage et la signature du contrat entre FEI et le demandeur	80 %	85 %	

2.3. Soutenir les liens entre la France et les pays partenaires en associant les acteurs locaux aux missions d’expertise et conduite de projets menés par FEI.

**Objectif 3 : Contribuer à renforcer la cohérence de l’offre française d’expertise internationale.**

3.1 Développer la concertation et les partenariats avec les opérateurs publics et privés français afin d’améliorer la cohérence et la visibilité de l’offre française. Et 3.3 Agir en concertation avec les opérateurs européens.

**Indicateur 5 : Relations partenariales**

	Total 2012	Total 2013	Total 2014
Lettres d'engagement	25	27	30
Partenariats opérationnels	15	17	19
Partenariats institutionnels	15	17	20

3.2 Capitaliser le nouvel instrument que constitue l'accréditation à la gestion centralisée indirecte accordée par la Commission européenne

**Indicateur 6 : Gestion centralisée indirecte des fonds communautaires**

	2012	2013	2014
Nombre de projets sur lesquels FEI s'est positionné	5	7	10
Montant agrégé des crédits délégués en gestion.	1 Meuro	1,5	2

**Objectif 4 : Développer une mission de service public au service des opérateurs.**

4.1 Renforcer la démarche qualité.

4.2 Proposer et assurer des formations pour les experts internationaux.

4.3 Partager sa connaissance des problématiques de l'expertise internationale avec le « Conseil d'orientation relatif au développement de l'expertise publique et privée ».

**France Expertise Internationale assurera l'analyse de chaque indicateur.**

## ANNEXE 2 : INDICATEURS D'ACTIVITE

### **Objectif 1 : Contribuer à l'influence de la France en Europe et dans le monde.**

1.1. Promouvoir, diffuser et valoriser l'expertise et le savoir-faire français dans le monde afin d'accroître notre part de marché dans le domaine de l'expertise et de la conduite de projets.

#### **Indicateur 1 : Base de données CV**

Nombre de CV enregistrés dans la base de données des CV d'experts FEI.
--

1.2 Conseiller le MAEE et les autres administrations concernées sur toute question relative à la politique française en matière d'expertise et de conduite de projet de coopération à l'international.

1.3 Conduire ses activités et sa stratégie de développement en concertation avec le MAEE.

### **Objectif 2 : Contribuer à l'amélioration qualitative de la projection de l'expertise française et à l'association des acteurs locaux aux projets d'expertise**

2.1. Promouvoir, diffuser, et valoriser l'expertise et le savoir-faire français en matière d'assistance technique et d'ingénierie de projets.

#### **Indicateur 2 : Actions de promotion de l'expertise française initiées par FEI ou associant FEI**

Nombre de réunions internationales/e salons professionnels
--

Nombre d'actions de promotion / de développement
--

#### **Indicateur 3 : Actions de communication :**

Nombre de destinataires de la Lettre de FEI (newsletters)
---

Nombre de visites du site internet FEI (moyenne annuelle)
---

Nombre de pages visitées (moyenne annuelle)
---

2.2. Assurer la gestion financière des fonds et la mise en oeuvre opérationnelle du dispositif d'accompagnement des programmes du Fonds mondial de lutte contre le sida, la tuberculose et le paludisme (Initiative 5%).

2.3 Soutenir les liens entre la France et les pays partenaires en associant les acteurs locaux aux missions d'expertise et de conduite de projets menés par FEI.

#### **Indicateur 4 : Transferts financiers / transferts de capacité**

Transferts financiers vers les pays éligibles à l'APD
---

**Objectif 3 : Contribuer à renforcer la cohérence de l'offre française d'expertise internationale.**

3.1 Développer la concertation et les partenariats avec les opérateurs publics et privés français afin d'améliorer la cohérence et la visibilité de l'offre française.

3.2 Capitaliser le nouvel instrument que constitue l'accréditation à la gestion centralisée indirecte accordée par la Commission européenne.

3.3 Agir en concertation avec les opérateurs européens.

**Objectif 4 : Développer une mission de service public au service de la promotion de l'expertise française.**

4.1 Renforcer la démarche qualité.

4.2 Proposer et assurer des formations pour les experts internationaux.

**Indicateur 5 : Formation**

Nombre de jours de formation demandés et financés par les maîtrises d'ouvrage/bailleurs
---

Nombre de jours de formation réalisés.
--

4.3 Partager sa connaissance des problématiques de l'expertise internationale avec le « Conseil d'orientation relatif au développement de l'expertise publique et privée ».

**France Expertise Internationale assurera l'analyse de chaque indicateur.**



**ANNEXE II –  
LE RAPPORT SUR LE RENFORCEMENT DE LA COHÉRENCE DU  
DISPOSITIF PUBLIC DE L'EXPERTISE TECHNIQUE INTERNATIONALE DE  
MME MAUGÜÉ**





# **Rapport sur le renforcement de la cohérence du dispositif public de l'expertise technique internationale**

**Version au 12.07.2011**

## Table des matières

### Introduction

#### **1<sup>ère</sup> partie - Une situation actuelle qui n'est pas satisfaisante**

##### **1.1 Un paysage constitué d'opérateurs publics nombreux avec des statuts et des modèles économiques différents**

**L'absence d'un opérateur dominant**

**La diversité des statuts juridiques**

**La diversité des modèles économiques**

**Une offre inégale selon les secteurs**

##### **1.2 Des opérateurs dans l'ensemble sous-dimensionnés dont la part de marché est insuffisante**

**Des volumes d'activité modestes**

**Une taille faible, qui constitue un handicap plus ou moins grave selon les types de financements internationaux et de marchés**

**Une part de marché insuffisante**

##### **1.3 Une difficulté à mobiliser le potentiel humain**

**Une expertise à la qualité reconnue...**

**...dont les opérateurs ne tirent pas tout le parti possible**

#### **2<sup>ème</sup> partie - La solution d'un opérateur unique n'est pas sérieusement envisageable**

##### **2.1 Une solution qui peut se recommander d'exemples étrangers ...**

**Un opérateur public dominant pour mobiliser l'expertise à l'international, en Allemagne et au Royaume-Uni**

**Des différences marquées par rapport au contexte français**

**2.2 ... Mais qui présente le risque de casser ce qui marche et dont le succès n'est pas certain**

**Un dispositif qui compense partiellement ses handicaps par des atouts**

**La transposition du schéma d'un opérateur unique en France : une solution peu réaliste**

### **3<sup>ème</sup> partie - Les voies réalistes d'un renforcement de la cohérence du dispositif d'expertise publique**

**3.1 La nécessité de définir une stratégie et de la faire approuver par l'autorité politique**

**La nécessité d'un cadre stratégique**

**La nécessité d'une déclinaison opérationnelle de ces orientations**

**3.2 Une évolution du paysage des opérateurs**

**La responsabilité des administrations de tutelle**

**Une analyse de la situation des opérateurs**

**Les solutions possibles en cas d'insuffisante viabilité des opérateurs**

**3.3 La mise en place d'un cadre d'action et d'outils plus performants pour les opérateurs**

**Inciter les opérateurs à se doter d'outils de gestion professionnels**

**Diversifier les sources et mieux valoriser l'expertise disponible**

**Renforcer et développer le rôle de pilotage du Secrétariat général aux affaires européennes (SGAE)**

**Mettre davantage à profit la présence française sur le terrain**

**Conclusion**

**Annexes**

## **Introduction**

L'expertise publique internationale représente pour la France un enjeu majeur et croissant d'influence, même s'il n'est de prime abord pas immédiatement perceptible. Le temps de l'expertise est en effet un temps long, l'influence qu'exerce un pays par ce canal se mesurant à travers l'organisation des institutions, la conception des normes techniques ou des systèmes de référence, l'adoption de pratiques.

L'expertise publique internationale correspond à des prestations de services immatériels assurées par des opérateurs publics français, ou sous le contrôle de personnes publiques de droit français, au profit d'acteurs étrangers qui sont en général publics. Leur mode de financement est varié: financement sur fonds publics bilatéraux, au titre de l'aide publique au développement ; financement auprès de bailleurs tiers (Union européenne, Banque mondiale, banques régionales de développement, programmes des Nations-Unies) ; financement par le pays bénéficiaire lui-même.

La France a pris conscience du caractère stratégique de l'expertise publique internationale dans un contexte de limitation des moyens consacrés à la coopération bilatérale. La loi n°2010-873 du 27 juillet 2010 sur l'action extérieure de l'Etat a semblé marquer un pas décisif en ce domaine, le législateur ayant montré pour la première fois l'importance que revêt la projection à l'étranger de l'expertise publique internationale française. Neuf des vingt-trois articles de la loi sont consacrés à ce thème : deux à un nouvel établissement public compétent dans le domaine de l'expertise et sept à la rénovation du cadre de l'ex-coopération technique pour les différentes fonctions publiques.

Mais les états des lieux qui ont été dressés du dispositif français d'expertise internationale sont critiques, voire alarmistes. Le rapport de Nicolas Tenzer en mai 2008, « L'expertise internationale au cœur de la diplomatie et de la coopération du XXIème siècle – Instruments pour une stratégie française de puissance et d'influence », en marque le point d'orgue. Il appelle à une réaction rapide et importante des pouvoirs publics.

Force est de constater que la loi du 27 juillet 2010 ne s'est pas prononcée sur l'architecture et l'organisation du dispositif d'expertise publique français, et ne répond pas, dès lors, aux critiques adressées à ce dispositif. Elle procède à la transformation en un établissement public industriel et commercial, France expertise internationale, sous tutelle du ministère des affaires étrangères et européennes, d'un groupement d'intérêt public, France coopération internationale, chargé par l'article 12 de la loi de « concourir à la promotion de l'assistance technique et l'expertise internationale françaises à l'étranger ». Le même article précise que l'établissement public « contribue notamment au développement de l'expertise technique internationale et à la maîtrise d'œuvre de projets sur financements bilatéraux et multilatéraux dans le cadre des orientations stratégiques définies par l'Etat ». Mais cet établissement public à vocation généraliste coexiste avec d'autres opérateurs, publics et privés, sans que l'articulation de son rôle avec celui de ces opérateurs soit clarifiée. La loi s'est bornée à demander au Gouvernement de proposer les voies possibles d'un renforcement de la cohérence du dispositif public de l'expertise technique internationale.

Force est également de constater que l'expertise reste un sujet qui n'est porté que par des administrations, et non par le pouvoir politique. Le législateur s'est saisi du sujet de façon latérale, à l'occasion d'un projet de loi composite et centré, dans ses aspects institutionnels, sur la réorganisation des opérateurs de l'action extérieure de la France, en particulier en matière culturelle. Le rapport du Ministère des affaires étrangères, « Cadre stratégique pour la promotion de l'expertise française à l'international », élaboré parallèlement à l'adoption de la loi sur l'action extérieure de l'Etat - et finalisé juste après - pour donner des suites opérationnelles aux travaux de réflexion sur l'expertise, n'a lui-même pas été approuvé par l'autorité politique.

La présente mission s'est vue confier la tâche de réaliser le rapport prévu par l'article 13 de la loi du 27 juillet 2010 et destiné à être remis par le Gouvernement aux commissions permanentes de l'Assemblée nationale et du Sénat. Elle s'est attachée, conformément à la lettre de mission du Ministre des affaires étrangères et européennes, à examiner les voies possibles d'un renforcement de la cohérence du dispositif public de l'expertise technique internationale.

La mission était composée, outre de sa présidente, conseiller d'Etat, d'un membre de l'inspection générale des finances, de deux membres de l'inspection générale du Quai d'Orsay et d'un administrateur civil de la direction générale de la fonction publique. La mission a procédé à l'audition des principaux opérateurs publics et de leur ministère de tutelle, ainsi que de personnalités, à partir d'une grille d'entretien prédéfinie.

La mission a renoncé, compte tenu des délais impartis, à traiter de questions qui, bien que se rattachant à l'expertise, ne sont pas au centre de la réflexion demandée par le législateur (questions statutaires, au demeurant largement évoquées au cours de ces dernières années). La mission n'a pas non plus, toujours compte tenu des délais impartis, pu procéder à une évaluation précise de la performance des différents opérateurs, qui suppose de procéder à un audit approfondi de chacun d'entre eux. Il pourra être utilement procédé à cet audit dans le cadre des préconisations faites par la mission.

## **1<sup>ère</sup> partie - Une situation actuelle qui n'est pas satisfaisante**

### **1.1 Un paysage constitué d'opérateurs publics nombreux avec des statuts et des modèles économiques différents**

#### **L'absence d'un opérateur dominant.**

La France a longtemps projeté ses savoir-faire hors de ses frontières grâce à un important réseau d'assistance technique résidentielle de substitution. Cette forme de coopération s'était mise en place dans les années soixante au lendemain des indépendances. Au début des années quatre-vingts, lorsque les effectifs avaient atteint leur niveau le plus élevé, on dénombrait près de 23.000 assistants techniques; à titre d'exemple, ils étaient environ 4500 en Côte d'Ivoire. Mais ce mode opératoire a été rendu largement obsolète par la convergence de plusieurs facteurs : l'évolution des besoins exprimés par les bénéficiaires de l'expertise, la forte diminution des crédits d'intervention bilatéraux et l'augmentation des financements proposés par les grands bailleurs de fonds

multilatéraux. En 2004, le nombre des assistants techniques était tombé à 1916 (dont 369 volontaires internationaux), il n'est plus en 2011 que de 967 dont 209 volontaires internationaux.

Profondément imprégnée par le modèle de l'assistance technique résidentielle de substitution, la coopération technique française a éprouvé des difficultés à s'en extraire et à suivre les évolutions qui se sont produites sur les marchés de l'expertise internationale. Or, outre le fait qu'ils ne couvrent pas un champ identique à celui de l'assistance technique traditionnelle, les marchés internationaux de l'expertise exigent une organisation et des méthodes spécifiques. Ce tournant a été pris lentement et avec de nombreux tâtonnements.

Contrairement à ses principaux partenaires, notamment européens, la France ne s'est pas dotée d'un opérateur public dominant susceptible de fédérer son offre en matière d'expertise internationale. Un tel choix n'a notamment pas été fait lors de la réforme de la coopération en 1998, qui a vu la fusion des Ministères des Affaires étrangères et de la Coopération. Chez les principaux partenaires et concurrents de la France, ce rôle est assuré par un département ministériel ou une agence chargés de la coopération internationale qui, dans ce cadre, assurent la promotion de l'expertise (pour plus de précisions voir 2.1); celle-ci bénéficie ainsi de son adossement à l'aide bilatérale au développement et des fortes synergies qui existent entre ces deux types d'actions.

Il en est résulté un paysage organisé, en France, en fonction du périmètre de compétence des pouvoirs de tutelle. C'est «l'expertise métier» qui structure l'offre française, l'opérateur FEI, qui se veut «ensemblier» et polyvalent, constituant à cet égard une exception. La situation qui en dérive ne répond pas à un choix explicite de l'autorité politique, mais est le résultat des décisions prises séparément par des administrations qui ont souhaité se positionner dans ce secteur important pour l'influence et le rayonnement de notre pays. Créés au coup par coup, parfois pour assurer le prolongement d'une coopération administrative, les opérateurs publics français sont très divers; ils fonctionnent sous des statuts juridiques différents et selon des modèles économiques hétérogènes.

### **La diversité des statuts juridiques.**

Les opérateurs publics ou sous contrôle public sont pourvus de statuts juridiques différents: association loi 1901 émanant d'une administration (i.e. ACOJURIS) ; groupement d'intérêt public (i.e. GIP International, ADECIA, ADETEF, ESTHER) ; établissement public industriel et commercial (i.e. FEI) ; établissement public administratif (i.e. CIEP) ; société anonyme détenue majoritairement par l'Etat (i.e. CiviPol, DCI). Cette situation n'est pas figée, les opérateurs se dotant progressivement de statuts juridiques qui renforcent leur capacité d'action. Issu d'une association créée en 1981, ADETEF s'est ainsi transformée en GIP en 2002. L'EPIC FEI a succédé en juillet 2010 au GIP FCI. L'association ACOJURIS souhaite se transformer en GIP.

Si les administrations centrales agissent comme autorités de tutelle des opérateurs, elles peuvent également, à travers leurs services chargés de la coopération internationale, conduire directement des actions. C'est le cas du Service des Affaires européennes et internationales du Ministère de la Justice et, bien entendu, de la Direction Générale de la Mondialisation du MAEE. De

grandes écoles (Ecole nationale d'administration, Ecole nationale de la magistrature...) et des cours de justice (Conseil d'Etat) œuvrent également dans le domaine de l'expertise internationale.

### **La diversité des modèles économiques.**

Ces entités se distinguent aussi par leur modèle économique. Les opérateurs tirent leurs financements de sources de plusieurs types :

- les subventions de fonctionnement et les avantages en nature que leur consentent leurs autorités de tutelle;
- les cotisations de leurs membres ;
- les crédits pour opérations provenant des moyens de la coopération bilatérale (par exemple les programmes 185, 209, 110...);
- les contrats qu'ils remportent dans un cadre plus ou moins concurrentiel.

Dans le modus operandi traditionnel, les subventions de fonctionnement, les avantages en nature et les subventions pour opérations constituent l'essentiel des ressources des opérateurs. La baisse des moyens publics dévolus à la coopération et le développement d'importants marchés internationaux doivent inciter les opérateurs français à évoluer vers un modèle où leurs revenus provenant des contrats remportés prendraient une part croissante, en créant ainsi l'« effet de levier » le plus fort possible. Le maintien d'une expertise sur financements bilatéraux n'en apparaît pas moins utile, voire indispensable dans certains cas.

Selon les données réunies par la mission, seuls CiviPol et FEI ne recevraient pas de subvention de fonctionnement ou d'avantages en nature comme la mise à disposition non remboursée d'agents ou de locaux. Ce n'est pas le cas le plus courant. En 2010, ACOJURIS a reçu du Ministère de la Justice et des Libertés une subvention de 91.000€ à laquelle se sont ajoutés la mise à disposition d'un magistrat et une contribution des associations professionnelles de quelque 175.000€. GIP International bénéficie d'appuis publics pour un montant de 555.000€. ADETEF perçoit des avantages en nature (mises à disposition, locaux) qu'elle valorise à 4,5M€. Le CNFPT est financé par une cotisation obligatoire versée par les collectivités territoriales. Le financement public des opérateurs relève de stratégies ministérielles ou institutionnelles séparées; l'attribution de ces ressources ne fait l'objet ni d'une réflexion globale ni d'une concertation et n'est pas porteuse d'une politique d'ensemble.

Tous les opérateurs ne distinguent pas nettement ce qui relève de la coopération bilatérale conduite à titre gracieux et ce qui relève d'une logique marchande et concurrentielle. La comptabilité et la gestion de ces entités présentent des degrés de professionnalisation variables. Leur politique de prix et leur facturation mêlent l'action administrative non-rémunérée et l'action conduite à titre onéreux en des proportions qu'elles ont parfois des difficultés à définir.

A mesure que les opérateurs publics se positionnent sur les marchés concurrentiels, ce mode opératoire devient moins adéquat. En effet, il pourrait les exposer à des recours en justice d'opérateurs privés ou de concurrents malheureux qui argueraient d'une distorsion de la concurrence. Il entraîne également une certaine difficulté à coopérer entre acteurs qui ne pratiquent

pas la même «vérité des prix». En effet, le fonctionnement d'entités dont l'activité est largement subventionnée s'articule malaisément avec celui des opérateurs qui, dépourvus de subsides publics, sont contraints d'assurer leur équilibre par leurs seules ressources.

### **Une offre inégale selon les secteurs.**

Les institutions publiques qui portent les opérateurs se montrent plus ou moins intéressées par l'expertise internationale, elles lui consacrent une attention et des moyens variables et lui imposent une cohérence plus ou moins forte. L'offre française présente ainsi un caractère contrasté avec des points forts et des points faibles, faiblesses qui peuvent prendre plusieurs formes selon que le secteur concerné n'est pas couvert par un opérateur, que l'opérateur concerné est trop faible ou bien encore qu'il existe une pluralité d'intervenants mais de taille trop modeste. Il ne s'agit pas dans le cadre de ce rapport de se livrer à une analyse exhaustive mais plutôt de mentionner les principaux secteurs dans lesquels, de l'avis de cette mission, un renforcement du dispositif paraît souhaitable.

En matière de santé, la présence sur le marché de l'expertise internationale paraît insuffisante par rapport à l'importance de ce secteur dans notre pays, des moyens qu'il lui consacre au plan de la coopération multilatérale et des besoins à l'échelle mondiale. En fait, ce sont surtout les organismes de sécurité sociale qui, à travers leurs opérateurs SPSI<sup>1</sup> et ADECRI, ont investi ce champ mais sous l'angle particulier de la protection sociale. Conformément à sa mission, le GIP ESTHER reste principalement orienté vers les questions relatives au SIDA.

Le volume d'activité du CIEP sur financements internationaux peut paraître insatisfaisant eu égard aux moyens considérables disponibles en faveur des Objectifs du Millénaire pour le développement en matière d'éducation. Le CIEP entend d'ailleurs se renforcer et envisage à ce titre d'ouvrir une antenne à Bruxelles pour mieux suivre les projets européens.

Dans le secteur de l'agriculture, ADECIA est une structure assez modeste qui ne compte que cinq personnes; elle s'est donc rapprochée d'entités plus importantes, comme l'ADETEF et FEI. France Vétérinaire International qui existait avant la création d'ADECIA a souhaité préserver sa spécificité et ne s'est pas joint au nouvel opérateur. Enfin, l'expertise dans le domaine agricole est largement portée par des instituts de recherche (INRA, CIRAD).

Le Ministère de l'environnement faisant le constat des difficultés récurrentes de son opérateur, l'ISTED, en a tiré la conclusion en mettant un terme à ses activités, les opérations en cours étant reprises par l'ADETEF.

En matière de culture, les grandes institutions françaises (notamment, le Louvre, le CNC et l'INA) agissent davantage pour promouvoir leur image et leur prestige international que dans le but de placer à titre commercial l'expertise française. L'Institut français créé par la loi du 27 juillet 2010 est principalement tourné à ce stade vers la formation des personnels des instituts culturels français et ne considère pas l'expertise internationale comme l'une de ses priorités.

---

<sup>1</sup> La signification des acronymes figure dans l'annexe n° 8 du rapport.



Dans le secteur du droit et de la justice, l'offre française est particulièrement éclatée. L'ENM, ACOJURIS, le Service des Affaires européennes et internationales du ministère de la Justice et des Libertés, le Conseil d'Etat...y sont présents, à des titres divers, mais aucun d'eux n'atteint une taille suffisante.

En revanche, dans les domaines de l'économie et des finances (couvert par l'ADETEF), de la sécurité intérieure et de la sécurité civile (CiviPol), l'offre est plus structurée.

Les opérateurs ont développé des accords et des liens de coopération. Les entités les moins préparées à répondre aux exigences de l'ingénierie de projet s'associant souvent à des structures plus expérimentées. Par exemple, le Conseil d'Etat confie de cette manière la gestion de ses projets à ACOJURIS. De même des passerelles existent entre opérateurs publics et privés.

## **1.2 Des opérateurs dans l'ensemble sous-dimensionnés dont la part de marché est insuffisante**

### **Des volumes d'activité modestes**

Globalement, les opérateurs publics français apparaissent sous-dimensionnés. Afin de donner un ordre de grandeur, on rappellera que la GIZ allemande réalise 1,1 milliard d'euros d'activité sur crédits bilatéraux allemands et 300M€ annuels sur appels d'offres internationaux.

A cette aune, d'après les chiffres communiqués à la mission, les trois plus grands opérateurs français (ADETEF, CIVIPOL et FEI), avec un volume d'activité de l'ordre de 20M€ chacun par an, paraissent bien modestes, totalisant à eux trois environ 60M€ par an, dont environ 20M€ financés sur crédits bilatéraux français, 35 M€ sur fonds européens (jumelages, appels d'offres et gré à gré) et 5M€ sur financements multilatéraux (ONU, banques multilatérales ou régionales...) ou de tiers (autres coopérations bilatérales, fondations, ONG, Etats bénéficiaires eux-mêmes...).

On relève ensuite des acteurs qui, à l'échelle française, peuvent être considérés comme « moyens », tels que l'ENA ou le CIEP (environ 5M€ par an chacun), et des acteurs encore plus modestes tels que ACOJURIS (3,5M€ environ), le GIP International (environ 1,5M€), ADECIA (idem), qui font figure de « petits » opérateurs.

Compte tenu de leur petite taille, si l'on ajoute les volumes d'activité de ces opérateurs qualifiés de « petits » ou « moyens » à l'échelle française (mais extrêmement modestes à l'échelle mondiale) à ceux des trois plus « gros » opérateurs publics déjà cités, et sans prétendre à l'exhaustivité parfaite, on atteint environ 75 à 80M€ d'activité par an au total, dont environ 22M€ sur financements bilatéraux français, un peu moins d'une cinquantaine de millions d'euros de financements européens (jumelages pour plus d'un tiers, appels d'offres pour environ 60%, et accords de gré à gré pour le solde), et environ 6M€ sur des bailleurs multilatéraux ou de pays tiers.

Ce tableau ne tient pas compte des activités sur appel d'offres, jumelages ou autres financements de tiers internationaux, d'organismes tels que le CIRAD, l'INRA, France Vétérinaire International, ou les coopérations bilatérales d'institutions tels que le Musée du Louvre, le CNC, les juridictions administratives ou judiciaires, etc... . Il n'est donc pas parfaitement exhaustif, mais il suffit

à mesurer la relative modestie du positionnement de l'expertise publique française au plan global, et sa faiblesse sur les financements internationaux, d'autant plus marquée que l'on s'éloigne des financements européens.

**Une taille faible, qui constitue un handicap plus ou moins grave selon les types de financements internationaux et de marchés**

Les opérateurs les mieux structurés ont franchi le seuil - en termes de chiffre d'affaires, de capacités opérationnelles et de références - leur permettant de répondre aux jumelages européens et de manière plus générale de capter des financements de la Commission y compris sur appels d'offres, mais la plupart ne disposent pas des moyens suffisants pour aborder les marchés en expansion que constituent les appels d'offres ou à proposition des grandes organisations internationales de la sphère ONU, des grands fonds dédiés, de la Banque mondiale ou des banques régionales de développement.

Pour se placer sur ces marchés, qui s'opèrent sur appels d'offres avec des procédures plus décentralisées que celles de l'Union européenne – et pour lesquelles il n'existe pas l'équivalent du rôle tenu par le SGAE pour les jumelages -, il faut non seulement répondre à des critères d'éligibilité stricts (taille de bilan, cautions bancaires, référencements...), mais aussi disposer d'une compréhension des procédures propres à chaque grand bailleur, ainsi que de la capacité de veille et d'influence qui permettent seules d'intervenir en amont de la définition des termes de référence et de déployer une prospection efficace.

*Ainsi, si les trois « grands » opérateurs publics français obtiennent des résultats honorables sur fonds européens, leur présence sur les autres financements internationaux est encore très modeste : FEI, ADETEF et CIVIPOL obtiennent en moyenne à eux trois environ 35 à 40M€ de fonds européens (jumelages, appels d'offres et gré à gré) et seulement 4 à 5M€ sur financements des organisations internationales (ONU, banques multilatérales ou régionales) ou autres financements en provenance de tiers (autres coopérations bilatérales, fondations, ONG, financement par les Etats bénéficiaires eux-mêmes, etc...).*

Pour ADETEF, en 2010 les fonds européens représentent 7,7M€, les banques multilatérales et autres financeurs 1,6M€. Pour FEI, 6.5M€ ont été obtenus sur fonds européens, moins de 300 000 euros sur les autres multilatéraux, et près de 3M€ d'autres financeurs bilatéraux (hors crédits bilatéraux français directs ou via l'AFD). Sur un volume d'activité annuel d'un peu plus de 19M€, CIVIPOL en réalise un peu moins de 0,5M€ sur fonds bilatéraux français, près de 18M€ en moyenne par an sur fonds européens (dont l'essentiel sur appels d'offres) mais moins de 500 000 euros par an en moyenne obtenus auprès d'organismes multilatéraux ou de bailleurs tiers (autres coopérations bilatérale...).

*Mais la plupart des opérateurs publics français sont encore moins présents sur ces marchés : les exigences opérationnelles requises par les grands bailleurs multilatéraux posent problème aux opérateurs publics français les plus modestes, notamment en matière de références, de capacité à prospecter dans les pays et à maîtriser les processus d'appel d'offres.*

Les données chiffrées illustrent ces limites : l'ENA, à travers sa coopération, a emporté en moyenne un peu plus de 5M€ par an de financements européens ces dernières années dont l'essentiel (85%) sur appel d'offres, mais moins de 200 000 euros en moyenne par an sur d'autres types de financements multilatéraux. Le CIEP a obtenu un peu plus de 2M€ par an sur fonds européens (essentiellement sur appels d'offres) et seulement un peu plus d'1M€ de financements multilatéraux ou autres. ADECIA réalise la moitié de son activité (environ 1,5M€) en bilatéral et l'autre sur financements européens, mais rien avec les banques multilatérales ou autres financements de tiers. Le GIP Inter réalise environ les 2/3 de son activité sur financements européens et n'a pas obtenu d'autre type de financement multilatéral ces dernières années. Le CNFPT, pour sa part, n'a aucun financement européen ou multilatéral.

Pour surmonter ces difficultés, les opérateurs ont parfois recours à la réponse aux appels d'offres sous forme de consortium, qui leur permet de mettre leurs forces en commun et de remplir ainsi les conditions qui leur sont fixées. Cependant, constitués selon une logique « métier », parvenant à survivre grâce à un peu de coopération bilatérale et un accès limité aux jumelages européens, les petits opérateurs publics se montrent souvent soucieux d'éviter les « empiètements » de leurs homologues français. Ils semblent plus enclins, pour se préserver dans leur forme actuelle et conserver leur relative autonomie, à s'accommoder des limitations qui en découlent.

### **Une part de marché insuffisante**

Même s'il est difficile de raisonner en parts de marché avec des pourcentages précis, il est certain que le marché international de l'expertise sur financement des grands bailleurs de fonds (Europe, ONU, banques régionales et multilatérales), des nouveaux acteurs tels que les fondations (Gates, etc...) ou les grands fonds multilatéraux « verticaux » dédiés (Fonds mondial sida, GAVI, ...), et des pays eux-mêmes (pays du Golfe, mais aussi pays émergents ou en voie d'émergence prêts à payer eux-mêmes l'expertise dont ils estiment avoir besoin), se mesure en milliards d'euros annuels et qu'il est en croissance. La modestie des sommes mises en œuvre par les opérateurs publics français, en moyenne, sur financements internationaux, parle donc d'elle-même.

Par ailleurs les estimations pour les opérateurs publics français peuvent être comparées, comme déjà évoqué, aux 1,4 Mds€ d'activité annuel de la GTZ (chiffres 2009) dont 1,1 Mds€ sur fonds bilatéraux allemands et 300M€ sur financements internationaux (jumelages ou appels d'offres européens, multilatéraux ou des Etats).

La comparaison avec les Britanniques est elle aussi éclairante. S'il l'on ne peut établir une comparaison directe avec les chiffres britanniques, car il est difficile de savoir quelle est la part des 4Mds£ (environ 4,5Mds€) de coopération bilatérale du DFID qui correspond stricto sensu à du financement d'expertise (cf. infra), on peut néanmoins citer à titre d'illustration l'opérateur d'expertise (aujourd'hui privé) Crown Agents, qui réalise à lui seul un volume d'activité de l'ordre de 130M€ par an dont 20% obtenus auprès du DFID et 80%, soit plus de 100M€, sur appels d'offres internationaux (Europe, autres bailleurs bi ou multilatéraux...). Soit plus que l'ensemble des opérateurs publics français réunis.

*Au total*, il ressort clairement que les opérateurs publics français d'expertise internationale, de taille modeste, restent encore largement cantonnés dans les financements européens, initialement à travers les jumelages, dont l'accès était au départ relativement aisé, mais où la concurrence s'exacerbe en raison de l'élargissement (cf constat du SGAE sur les difficultés des opérateurs français à se positionner dans les Balkans par exemple). Qui plus est, l'évolution vers les appels d'offres européens reste inégale selon les opérateurs. Quant à la présence sur les financements multilatéraux ou sur les fonds des pays tiers (pays émergents finançant eux-mêmes leur besoin d'expertise, ou par le biais de fonds provenant d'autres bailleurs), elle est soit inexistante (cas le plus fréquent) soit encore extrêmement modeste, même pour FEI, l'ADETEF et CIVIPOL.

### **1.3 Une difficulté à mobiliser le potentiel humain**

La capacité à développer une offre compétitive sur le marché de l'expertise internationale dépend tout autant de la disponibilité d'une expertise de qualité que de l'existence d'opérateurs crédibles et professionnels. L'effort de mise en cohérence des opérateurs doit donc, sous peine de rester stérile, s'accompagner d'une réflexion sur la valorisation et le développement de la ressource d'expertise.

Si la qualité de l'expertise française tant publique que privée est généralement reconnue au plan international, les opérateurs publics ne parviennent pas à tirer tout le parti possible des compétences potentiellement disponibles.

#### **Une expertise à la qualité reconnue...**

Il existe dans les administrations françaises des professionnels maîtrisant la plupart des savoir-faire qui font l'objet de la demande d'expertise internationale, et qui bénéficient souvent d'une réputation de grande compétence, voire d'excellence, qui s'appuie sur des politiques publiques performantes.

Les experts publics français apparaissent en effet très recherchés sur le marché, et la demande dont ils font l'objet provient non seulement des opérateurs publics, mais également des opérateurs privés français, et des opérateurs étrangers. Cette situation s'explique également par le fait que l'utilisation d'experts français par les opérateurs étrangers concerne souvent des projets en pays francophones, où ces experts disposent d'un avantage compétitif particulier.

#### **...dont les opérateurs ne tirent pas tout le parti possible**

On constate que les opérateurs sont pratiquement unanimes à souligner la difficulté à trouver des experts en nombre suffisant, ce qui constituerait même l'un des principaux facteurs limitant le développement de leur activité. Cette difficulté n'est pas propre à la France mais elle ne se pose pas dans les mêmes termes, ni avec la même acuité, dans les pays voisins comparables. Dans le cas de l'Allemagne les experts opérant dans la sphère publique sont en fait recrutés et employés par la GIZ dans une situation contractuelle ; la dimension de cet opérateur leur permet généralement,

s'ils le souhaitent, de pouvoir faire carrière dans ce cadre. Le Royaume-Uni, au contraire, n'utilise pratiquement pas d'experts publics, mais passe des contrats de prestation de services avec des cabinets de conseil privés, dont certains ont néanmoins recours à d'anciens fonctionnaires, et notamment de jeunes retraités.

En France, les experts potentiels se trouvent majoritairement en situation d'activité dans les administrations. Les difficultés rencontrées s'expliquent de plusieurs manières.

1/ La tension sur les ressources humaines au sein des administrations de l'Etat, dans le contexte de la RGPP et de l'application prolongée de la règle du non remplacement d'un départ sur deux, constitue actuellement le principal facteur de difficulté. Dans un tel contexte, les administrations ont en effet une tendance compréhensible à privilégier leur cœur de métier, en évitant de distraire des ETP dans des activités considérées comme non prioritaires.

2/ Les opérateurs publics limitent trop souvent leurs recherches à la fonction publique de l'Etat, voire uniquement aux administrations centrales des ministères. Les gisements de compétence existant au sein de la fonction publique territoriale, dans les établissements hospitaliers publics ainsi que ceux dans l'enseignement supérieur et la recherche sont aujourd'hui très insuffisamment exploités.

3/ Dans certains secteurs d'activité, notamment les domaines émergents, ou ceux qui présentent un rythme d'évolution technologique rapide, l'expertise ne se situe pas principalement dans le secteur public parce que ces domaines se sont développés en dehors de l'administration, ou ont été externalisés. On peut penser aux technologies de l'information et de la communication (TIC), ou aux économies d'énergie, domaines où le savoir faire réside de plus en plus chez les contractants de l'administration. Pour répondre aux besoins importants d'expertise qui se manifestent dans ces secteurs, il importe de développer de nouveaux modes de partenariat avec le secteur privé, et ce d'autant plus que les projets conçus par les bailleurs deviennent plus complexes et transversaux (50% des projets récents de la Banque mondiale, par exemple, comportent un volet TIC).

4/ Quand ils existent, les experts publics ne sont pas nécessairement connus des opérateurs ou identifiés pour leur compétences particulières. Dans la configuration actuelle, les opérateurs ont pour la plupart du mal à exercer cette fonction autrement que de manière artisanale, peu d'entre eux ayant la taille suffisante pour mettre en place et surtout tenir à jour les outils informatique appropriés pour la gestion des CV. Par ailleurs, le cloisonnement sur des métiers souvent définis de façon étroite constitue un handicap certain, alors que les projets deviennent de plus en plus transversaux.

5/ La maîtrise d'un savoir faire professionnel à partir d'une expérience purement française ne suffit pas à faire un expert directement utilisable et compétitif à l'international : le marché des projets dont la langue de travail est le français étant limité au Maghreb et à l'Afrique francophone, il faut y ajouter la capacité à travailler en espagnol, pour l'Amérique latine, où les opérateurs français sont actuellement très peu présents, en portugais au Brésil, et bien évidemment en anglais pour le reste du monde.

6/ Enfin, les bailleurs de fonds et les autorités bénéficiaires des projets ont tendance, à compétence technique égale, à privilégier les candidats disposant déjà d'une expérience internationale. Il est plus facile à un gros opérateur disposant d'un certain volume de marchés de construire la carrière à l'international de ses experts.

## **2<sup>ème</sup> partie - La solution d'un opérateur unique n'est pas sérieusement envisageable**

### **2.1 Une solution qui peut se recommander d'exemples étrangers ...**

#### **Un opérateur public dominant pour mobiliser l'expertise à l'international, en Allemagne et au Royaume-Uni**

Nos principaux homologues européens disposent d'un opérateur public dominant pour mobiliser l'expertise à l'international.

**En Allemagne**, le BMZ, ministère de la coopération (indépendant du ministère des affaires étrangères), a sous sa tutelle deux organismes importants, la KfW d'une part (banque de développement) et la GTZ devenue GIZ au 1<sup>er</sup> janvier 2011. La GIZ est l'opérateur du BMZ pour la mise en œuvre de la coopération technique bilatérale financée sur budget allemand. L'expertise privée n'intervient qu'en aval sur ces financements, à travers la sous-traitance par la GIZ d'une partie de l'exécution des projets via appel d'offres. Ayant fusionné avec deux organismes plus petits au 1<sup>er</sup> janvier dernier (DED, centré sur une forme de volontariat de professionnels expérimentés et InWent, centré sur la formation de haut niveau pour jeunes professionnels étrangers du public et du privé), la GIZ intervient dans le monde entier. L'ex GTZ comptait, en 2009, 15 760 salariés (dont 11 900 recrutés locaux), l'ex DED 2843 personnes et l'ex InWent 852, soit un total aujourd'hui de plus de 20 000 personnes, dont plus de la moitié sont recrutées localement.

La GIZ a le monopole du financement public de la coopération technique bilatérale, et elle en assure l'essentiel de la mise en œuvre directement, même si environ un tiers des actions sont déléguées pour exécution à des tiers : bureaux d'études, ONG...

Par ailleurs, elle concourt pour obtenir des financements sur appels d'offres européens ou multilatéraux, sous l'étiquette de la GIZ-IS. La GIZ-IS n'est pas juridiquement séparée de la GIZ, et s'appuie sur le même vivier d'experts, réseau international de représentations et organes centraux, mais fait l'objet d'une comptabilité analytique distincte. C'est à ce titre que la GTZ a obtenu 305M€ sur financements internationaux en 2009, pour un chiffre d'affaires total de 1 447M€ (auxquels il convient dorénavant d'ajouter les chiffres d'affaires de DED : 144M€ et InWent : 142M€). La moitié des clients de la GIZ-IS sont des Etats qui paient eux-mêmes la prestation de service, sur fonds propres ou fonds empruntés ou obtenus auprès de bailleurs tiers. La GTZ-IS est également un des premiers bénéficiaires des appels d'offres de la Commission européenne.

Qu'il s'agisse des activités bilatérales ou sur appel d'offres, les experts de la GIZ sont soit des spécialistes du développement, soit des professionnels « classiques » du marché du travail allemand

ayant une expertise spécifique et embauchés en général pour des contrats de 5 ans. En revanche il ne s'agit que très rarement de fonctionnaires, même pour le secteur de la gouvernance. Les agents recrutés localement sont très nombreux et affectés principalement aux tâches administratives ou d'appui (les experts locaux sont encore peu nombreux, même si en croissance).

Le modèle allemand est très regroupé, puisqu'outre la coopération technique bilatérale, les réponses à des appels d'offres internationaux en matière d'expertise, et les activités récemment fusionnées du DED et de InWent, la GIZ a aussi la responsabilité d'un programme de positionnement d'experts individuels sur les marchés internationaux, le CIM, qui assure en 2009 le placement d'environ 750 experts allemands (ou européens) ainsi que 325 experts au titre d'un programme de co-développement (experts d'origine étrangère souhaitant retourner travailler dans leur pays d'origine). Le CIM assure le recrutement pour le compte d'employeurs étrangers et le cas échéant un complément de salaire et de protection sociale, pour des contrats de 2 à 6 ans. Le développement économique et les liens avec le tissu économique allemand sont au cœur de ce programme, dont les chambres de commerce et d'industrie et l'agence pour l'emploi sont partenaires.

**Au Royaume-Uni**, l'organisation est également plus regroupée qu'en France, avec le DFID qui constitue un ministère à part entière et centralise la gestion de l'ensemble de la coopération, technique et non technique, bilatérale et multilatérale, du Royaume Uni. Le DFID agit comme un bailleur de fonds et ne distingue pas, au sein des près de 4 milliards de livres de financements qu'il met en œuvre chaque année à titre bilatéral, entre coopération technique et coopération financière. L'expertise technique fait partie, à des degrés variables selon le cas d'espèce, des projets et programmes qu'il finance.

Le DFID, comme la plupart des bailleurs de fonds du développement, n'exécute pas directement les projets, qui relèvent des maîtres d'ouvrages locaux dans les pays partenaires. Ces derniers sont appuyés par des opérateurs en général privés (bureaux d'études, cabinets de consultants) et/ou des ONG.

Parmi les différents opérateurs d'expertise britannique, le « Crown Agents » mérite d'être cité ici, puisque le présent rapport est centré sur l'expertise « publique » française. En effet le Crown Agents fut au départ un organisme public (intervenant dans les anciennes colonies britanniques), même si ses membres n'ont jamais eu le statut de fonctionnaires. Aujourd'hui une société privée, elle a gardé des liens de proximité assez forts avec le DFID et opère principalement dans les champs de compétence de la gestion publique et du renforcement de capacité. Son chiffre d'affaires de 115 M£ en 2009 a été réalisé pour 20% sur marchés passés avec le DFID et 80% sur ressources de tiers.

### **Des différences marquées à relever par rapport au contexte français**

En premier lieu, ces organismes de statut public (DFID, KfW, GTZ) ou privé (Crown Agents) ne mobilisent pas des experts publics au sens français du terme : les experts financés (DFID, KfW, GTZ) ou mobilisés (GTZ, Crown Agents, autres opérateurs...) ne sont pas, dans leur immense majorité, des fonctionnaires ou agents publics, ils n'ont pas d'expérience de service dans l'administration de leur pays d'origine.

En second lieu, l'Allemagne et le Royaume-Uni adossent leur système à des financements bilatéraux de coopération en dons très importants : 60% des 7,8Mds£<sup>2</sup> (2010) de financements britanniques au développement sont formés de dons bilatéraux pour financer projets, programmes et expertise technique (le solde étant constitué de contributions multilatérales). Quant à la GTZ, mettre en œuvre la coopération technique bilatérale allemande constitue sa première mission, puisqu'elle réalise 78% de son activité (1,1 Mds d'euros) sur dons provenant du budget de l'Etat allemand, et 300M€ sur ressources concurrentielles de tiers (financements européens ou multilatéraux).

C'est la taille de ces financements bilatéraux britanniques, alliée à la politique efficace de mobilisation de toute la gamme d'expertise privée (depuis les milieux académiques jusqu'aux grands bureaux d'études privés, en passant par le Crown Agents et les ONG, et sans exclure l'expertise non britannique lorsque c'est utile), qui fait la force, la visibilité et la surface humaine et financière de la coopération britannique d'une part, et des différents acteurs de l'expertise britannique d'autre part, qui vivent tous en milieu concurrentiel et dont aucun n'est un organisme public. Quant à l'Allemagne, le milliard d'euros de coopération technique financée sur le budget bilatéral permet d'asseoir la taille, la force et la visibilité de la GTZ, qui dispose à travers cette activité bilatérale d'un réseau de représentations à l'étranger, d'une connaissance des problématiques et des acteurs des pays, et d'un large vivier d'experts (de statut privé), lorsqu'il s'agit de répondre à des appels d'offres internationaux, sous l'étiquette de la « GTZ-IS » (devenue GIZ-IS).

*Dans les deux pays, malgré des choix d'organisation différents, on relève donc l'absence d'une multitude de petits opérateurs publics « métiers », contrairement à la France, mais aussi une relation étroite entre importance de la coopération sur fonds bilatéraux et succès de l'expertise sur financements internationaux et concurrentiels.* Les écarts, dans les ordres de grandeur, entre les fonds disponibles en subvention pour la coopération bilatérale dans le système français (cf. chiffres au paragraphe 2.2 infra) et l'effort bilatéral britannique ou allemand, sont manifestes et doivent être pris en compte dans la réflexion sur le modèle institutionnel et économique et la capacité de projection des opérateurs français.

## **2.2 ... Mais qui présente le risque de casser ce qui marche et dont le succès n'est pas certain**

### **Un dispositif qui compense partiellement ses handicaps par des atouts**

Les critiques faites au dispositif français d'expertise publique internationale ne doivent pas occulter le fait que certains opérateurs arrivent à compenser pour partie les déficiences générales du modèle par une bonne image de marque et par une proximité de leur expertise métier. Le dispositif français articulé autour d'opérateurs de métier forts et ayant une bonne visibilité présente incontestablement certains atouts.

Certaines institutions ont ainsi une très bonne image de marque à l'international (Ecole nationale de l'administration, Ecole nationale de la magistrature, ...). Le prestige et la renommée de

---

<sup>2</sup> En juillet 2011, 1 livre sterling = 1,116 euros



ces opérateurs contribuent à leur succès dans les appels d'offres qu'ils remportent, au niveau européen comme au niveau international. Il est sans doute envisageable de conserver, même dans l'hypothèse du regroupement des opérateurs publics en un opérateur unique, la visibilité de certaines dénominations. Mais il ne s'agit pas de la solution la plus naturelle.

Les relativement bons résultats d'autres opérateurs sont imputables au fait qu'ils sont proches du vivier des experts avec lesquels ils travaillent. Il n'est pas certain que le regroupement des différents opérateurs de l'expertise en un seul opérateur leur permettrait de conserver la même proximité avec les experts « métiers », garantie de ces succès.

### **Le caractère peu réaliste de la transposition du schéma d'un opérateur unique en France**

Il peut être tentant, face à l'éparpillement et aux difficultés des opérateurs publics français à atteindre une taille critique et à se positionner stratégiquement sur les financements d'avenir (appels d'offres européens et multilatéraux...), de vouloir les regrouper pour constituer un opérateur public unique. Cependant la solution d'un opérateur unique est peu réaliste en France, pour trois raisons principales.

*En premier lieu, il faut se souvenir des caractéristiques qui ont fait le succès des modèles moins dispersés britannique et allemand.* Le regroupement de l'expertise sur un opérateur unique est un schéma qui fonctionne d'autant mieux que l'opérateur dominant dispose de moyens en termes de coopération technique qui lui permettent de s'imposer comme le leader naturel et d'agréger l'expertise autour de lui. Ainsi qu'on l'a vu, l'exemple de la GIZ est éloquent : l'opérateur allemand, qui a obtenu, en 2009, 305 M€ sur financements internationaux, gère la même année 1100 M€ de crédits de coopération bilatérale.

*Or l'Etat français ne peut aujourd'hui adosser l'opérateur unique sur une puissante coopération bilatérale.* Les moyens budgétaires disponibles en dons sont en effet limités. Malgré le fait que l'aide au développement au sens du Comité d'aide au développement (CAD) de l'OCDE déclarée par la France en 2010 ait été de l'ordre de 10Mds d'euros, l'essentiel de ces sommes correspondent à des contributions aux instruments européens de coopération, aux institutions internationales (contributions obligatoires et volontaires aux organisations des Nations-Unies, fonds dédiés tels que le Fonds mondial de lutte contre le sida, la tuberculose et le paludisme, UNITAID, Fonds mondial pour l'environnement, etc...) et aux banques multilatérales et régionales.

Quant à la part bilatérale de l'aide, elle inclut des annulations de dette qui représentent de 10 à 30% du total de l'APD française selon les années, des prêts d'aide au développement (comptabilisés en flux nets) octroyés par l'AFD ou le ministère de l'Economie et des Finances via la Réserve Pays Emergents, mais aussi de nombreuses dépenses dites « non programmables » telles que les frais d'écolage (comptabilisation du coût des étudiants étrangers originaires des pays en développement en France) ou le coût de l'accueil des réfugiés en France. Les dépenses liées à l'écolage, aux réfugiés et pour Mayotte, comptabilisées dans l'APD, en représentent environ 18%. Au total, en 2009 l'aide hors écolages, réfugiés, Mayotte, prêts et annulations de dette, représente environ 57% de l'APD déclarée.

Cette structure de l'aide française conduit au fait que malgré une APD totale importante, les crédits en dons pour l'aide bilatérale programmable sont de l'ordre de 305M€ par an. Et ces crédits ne sont pas destinés seulement à l'expertise mais aux divers besoins de l'action bilatérale (aide budgétaire en dons, financement de projets et programmes ...).

Ceci explique la modestie des sommes en dons mises à disposition des opérateurs publics d'expertise français, estimées (cf. supra) à environ une vingtaine de millions d'euros par an, provenant soit du programme 209 du MAEE, soit du budget des différents ministères (par exemple crédits du programme 110 du ministère de l'Economie et des Finances pour l'ADETEF, crédits des programmes 159 et 142 du ministère de l'agriculture pour ADECIA...). A cet effort, il faut ajouter environ 98M€ de crédits budgétaires qui couvrent la masse salariale des quelques 750 assistants techniques et 200 volontaires internationaux financés par le MAEE.

Ceci explique également la modestie de l'enveloppe de dons déléguée par le MAEE à l'opérateur pivot de l'aide bilatérale au développement, l'AFD : un peu plus de 200M€ en 2010, pour financer non pas seulement de la coopération d'expertise, mais bien plutôt l'ensemble des projets et programmes de coopération – qui peuvent inclure de l'expertise en proportion variable -, dans l'ensemble des secteurs d'intervention de l'agence (tous secteurs sauf gouvernance : infrastructures, agriculture, santé, éducation, environnement...). L'essentiel de cette enveloppe de dons est utilisée dans les 14 pays pauvres prioritaires définis par le CICID de juin 2009, et dans les pays en crise ou post-crise désignés par l'Etat. Une petite partie est utilisée pour financer de l'expertise en accompagnement des prêts d'aide au développement dans les autres pays où l'AFD intervient en prêt (Maroc, Tunisie, Vietnam, etc...) mais cet usage est limité aux pays historiquement membres de la « zone de solidarité prioritaire » et n'est pas autorisé dans les nouveaux pays où l'AFD intervient plus récemment (tels l'Egypte, la Turquie, l'Inde, les Philippines, la Chine ou le Brésil), où le seul instrument d'intervention est le prêt (peu ou pas concessionnel selon les pays).

Nous sommes donc loin du système allemand, où la GIZ dispose de plus d'un milliard de crédits publics en dons en bilatéral pour la seule expertise, y compris dans les pays émergents, en complément de l'action menée à travers les prêts de la KfW, ou du système britannique dont la totalité de l'aide est formée de dons, dont 60% de crédits bilatéraux. La modestie des sommes réellement disponibles en dons en bilatéral, le contexte budgétaire actuel et la difficulté à redéployer les fonds au sein de la composition actuelle de l'APD française font qu'il est peu réaliste d'imaginer qu'en regroupant purement et simplement les opérateurs publics existants, l'on créerait une puissance et une force de frappe comparable à la GIZ...

*En deuxième lieu, compte tenu de la structuration de l'expertise publique française autour d'opérateurs de métiers, il n'y a pas de leader naturel qui s'impose. Aucun des trois opérateurs publics dominants, qu'il s'agisse de FEI, d'Adetef ou de Civipol, n'a un volume d'activité nettement supérieur à celui des deux autres. La solution de la fusion des nombreux opérateurs publics - ou sous contrôle public - dans un opérateur unique pourrait dès lors difficilement résulter de leur fusion dans un organisme existant, et la création d'un nouvel opérateur devrait être envisagée.*

Outre les inconvénients propres tenant à la création d'une nouvelle structure dans un paysage institutionnel marqué par une forte évolutivité sur les dix dernières années, ce choix supposerait de résoudre la question du statut de l'opérateur unique. Comme on l'a vu, le statut juridique et les modèles économiques des opérateurs publics ou sous contrôle public sont très divers. Déterminer lequel, de ces statuts et modèles, retenir pour l'opérateur unique n'est pas un choix qui s'impose avec la force de l'évidence. La solution d'un établissement public pourrait sans doute sembler naturelle, dans le cadre de la catégorie des établissements publics contribuant à l'action extérieure de la France créée par la loi du 27 juillet 2010. Mais encore faudrait-il choisir, si ce choix était fait, entre établissement public administratif et établissement public industriel et commercial. Et la solution d'une société anonyme sous le contrôle de l'Etat ou d'un groupement d'intérêt public a par ailleurs suffisamment montré son efficacité pour ne pouvoir être écartée d'un revers de main.

*En troisième lieu, tout changement induit des coûts importants.* Le coût et l'énergie que représenterait la disparition des nombreux opérateurs publics seraient considérables, ne serait-ce qu'en raison de la variété des statuts, des personnels et de la culture d'entreprise des différents opérateurs. Or, de façon symétrique, il n'y a pas de plus value majeure qui puisse à l'évidence être retirée d'une modification radicale de l'architecture du dispositif d'expertise publique. Les risques d'effets négatifs sont en revanche connus, en termes de perte de visibilité et de perte de la proximité avec les métiers.

Etant donné les moyens que la France consacre à sa coopération bilatérale, la mission préconise la solution de la consolidation du paysage français.

### **3<sup>ème</sup> partie - Les voies réalistes d'un renforcement de la cohérence du dispositif d'expertise publique**

#### **3.1 La nécessité de définir une stratégie et de la faire approuver par l'autorité politique**

Nombreux ont été les opérateurs qui ont regretté auprès de la mission l'absence d'un cadre politique clair pour l'expertise française à l'international. Cette question se pose à deux niveaux : la définition de grandes orientations stratégiques et la déclinaison opérationnelle de ces orientations.

##### **La nécessité d'un cadre stratégique**

En ce qui concerne l'opportunité de définir un cadre stratégique, deux logiques sont à l'œuvre, qu'il s'agit de concilier. Une approche seulement commerciale pousserait les opérateurs, dans le but de croître, à se présenter sur tous les marchés qui leur sont accessibles sans faire de tri. Cette attitude est justifiée à bien des égards. Le fait pour un opérateur d'avoir obtenu des contrats lui permet d'étoffer ses références, ce qui est une condition d'entrée notamment sur les grands marchés multilatéraux. Mais s'agissant d'expertise publique, on ne saurait s'en tenir aux seules motivations commerciales; il paraît au contraire nécessaire de tenir compte des intérêts de la politique étrangère de la France

Ces intérêts doivent conduire à définir des priorités géographiques et sectorielles. Il ne s'agit pas d'imposer aux opérateurs français un carcan qui viendrait contraindre leur action mais plutôt de les mobiliser sur des objectifs communs, ce qui présenterait plusieurs avantages. D'abord la puissance publique est fondée à mobiliser les opérateurs sur des sujets ou des régions du monde où elle a des intérêts importants. En second lieu, les opérateurs français, conscients sans doute de leurs limites, ont parfois tendance à se replier sur les procédures qu'ils connaissent et qu'ils maîtrisent. Le risque est donc qu'ils ne se contentent de cet acquis et ne mesurent leurs ambitions qu'à l'aune de leurs moyens de structures isolées, prises une à une.

Une stratégie d'ensemble pourrait donc inciter les opérateurs français à se positionner sur les zones du monde et les modes de financement, notamment les appels d'offres ou à projets des banques de développement, qui paraissent les plus porteurs ou qui répondent aux priorités de la France. Elle stimulerait les opérateurs à intensifier leur coopération et, en cas d'insuffisance patente, à se réorganiser en fonction d'un objectif commun.

Le Ministère des affaires étrangères et européennes s'est récemment livré sur ce sujet à un exercice de réflexion et a mis au point, en étroite concertation avec les principaux acteurs concernés, tant publics que privés, un « Cadre stratégique pour la promotion de l'expertise française à l'international » (avril 2011). Cependant, pour bénéficier de toute l'autorité nécessaire au plan interministériel, la mission estime que les documents de ce type devraient être adoptés à un niveau politique.

Le Comité interministériel de la coopération internationale et du développement (CICID) semble tout indiqué, par sa composition et son autorité politique, pour jouer ce rôle. Créé en 1998, le CICID est présidé par le Premier ministre et composé des 12 ministres les plus directement concernés par les questions de développement, un représentant du Président de la République prenant part à ses travaux. Le CICID a pour mission de définir les axes prioritaires de la politique française d'aide au développement et, d'une manière plus générale, de fixer la doctrine française en matière de coopération. Le CICID apparaît donc comme l'instance la mieux appropriée pour adopter les grandes orientations de la stratégie française en matière d'expertise publique.

**Recommandation n°1** : faire adopter les grandes orientations de la stratégie française en matière d'expertise internationale publique par le CICID.

Le CICID ne couvre pas, il est vrai, les Etats de l'OCDE mais il est compétent pour les pays qui sont les principaux bénéficiaires de l'expertise internationale dont il couvre ainsi très largement le champ. Le recours à cette instance aurait l'avantage d'éviter la création de nouvelles structures dans un domaine qui est déjà marqué par la multiplicité des acteurs et leur éparpillement. Il convient en effet de tirer parti des outils existants plutôt que d'ajouter, à un paysage déjà complexe, une nouvelle strate administrative. Le rapport Tenzer préconise la création d'un conseil interministériel et d'un poste de Haut représentant pour l'expertise internationale placé auprès du Premier ministre ; mais cette nouvelle entité administrative aurait d'autant plus de difficulté à s'inscrire dans le paysage existant qu'elle ne pourrait asseoir son action sur des ressources nouvelles. Dans ces conditions, son

influence sur les opérateurs adossée à une proximité revendiquée avec l'autorité politique risquerait de s'user assez rapidement.

### **La nécessité d'une déclinaison opérationnelle de ces orientations**

Le cadre stratégique évoqué plus haut ne pourra, sous peine de paralyser l'action des opérateurs, descendre à un trop grand degré de précision. Les grandes lignes d'action ainsi tracées doivent donc être déclinées de façon opérationnelle. Ce besoin ne reçoit aujourd'hui qu'une réponse partielle ; il pourrait être traité de manière plus systématique.

Un cadrage politique ad hoc sur les opérations envisagées ou en cours est actuellement assuré grâce aux relations entre les opérateurs et le Ministère des Affaires étrangères et européennes. En effet, les opérateurs obtiennent des orientations quant à l'opportunité d'intervenir à un moment donné, dans un pays donné, en consultant non seulement les Ambassades mais aussi, sur une base parfois régulière et formalisée, les Directions géographiques du Quai d'Orsay et, pour les questions relatives à la gouvernance et à l'Etat de droit, la Mission de la gouvernance démocratique, au sein de la Direction Générale de la Mondialisation. Les opérateurs s'assurent de cette manière qu'une possible intervention ne viendrait pas perturber ou faire obstacle à l'action de la France. Ils s'informent plus complètement de la situation dans le pays et la région concernés et, de manière générale, du contexte dans lequel s'inscrirait l'action envisagée. Ces consultations, qui sont pratique courante, sont indispensables et doivent être poursuivies, sur une base plus formalisée quand cela est nécessaire.

**Recommandation n°2 :** maintenir et renforcer en tant que de besoin les mécanismes de consultation entre le MAEE et les opérateurs.

Il n'en reste pas moins que ces consultations ne peuvent répondre au besoin éprouvé par les opérateurs d'une analyse et d'une concertation portant sur leurs activités et leurs modalités, notamment dans leurs caractères plus techniques.

En la matière, le cadre approprié pourrait être fourni par le Conseil d'orientation créé auprès de FEI par la loi du 27 juillet 2010 (Chapitre IV, article 12 - IV). Cette nouvelle instance est chargée, par le décret n°2011-212 du 25 février 2011, d'émettre des avis sur les priorités géographiques et thématiques de l'offre française d'expertise internationale, d'évaluer son adéquation à la demande internationale et de formuler, le cas échéant, des propositions d'amélioration (article 12 du décret). Ce Conseil est doté d'une composition très large: parlementaires, représentants de l'Etat, des entreprises privées, des collectivités territoriales, des opérateurs. A ce jour, il ne s'est pas encore réuni, son Président n'ayant pas été nommé. Le nombre élevé de ses membres permettra sans doute de conduire dans ce cadre de larges consultations dans ce qui deviendrait alors, en quelque sorte, le « Parlement de l'expertise technique internationale française ».

**Recommandation n°3** : faire du Conseil d'orientation placé auprès de FEI le lieu d'analyse et de débat permettant de décliner de manière opérationnelle les options stratégiques qui auront été validées par le CICID.

Au sein de ce Conseil d'orientation, des formats plus restreints permettraient de réunir les acteurs directement concernés par un sujet donné. A l'invitation de la DGM, des commissions sectorielles ad hoc pourraient ainsi être consacrées à des sujets thématiques ou géographiques. Ces groupes de travail pourraient aborder des questions très concrètes, par exemple : comment mieux associer les collectivités territoriales à l'offre française d'expertise internationale? Comment aborder les appels d'offres ou à proposition des banques de développement ? Comment intervenir dans une zone géographique où des difficultés ou des insuffisances seraient apparues? ... etc.

**Recommandation n°4** : créer au sein du Conseil d'orientation placé auprès de FEI des commissions sectorielles ad hoc, réunissant les acteurs directement concernés, pour traiter de la réponse de l'expertise française à des questions de terrain.

Le Conseil d'orientation ayant été placé auprès d'un opérateur particulier, qui est appelé à se trouver parfois en situation de concurrence avec les autres, il conviendrait que son secrétariat soit assuré par le MAEE (et en son sein par la DGM) plutôt que par FEI. A cet égard, il convient de tirer les enseignements des difficultés rencontrées par les anciens Comités de liaison des opérateurs (CLOP) ; ceux-ci se réunissaient à l'appel de leurs présidents selon des formats et des sujets différents pour traiter des sujets d'intérêt commun à plusieurs acteurs de l'expertise internationale française, FCI assurant la logistique et le secrétariat de ces groupes.

Ce motif conduit à recommander que l'animation et le secrétariat des commissions sectorielles soient assurés par la DGM plutôt que par FEI pour lequel, d'ailleurs, cette responsabilité créerait une charge de service public non compensée.

**Recommandation n°5** : confier à la DGM le secrétariat du Conseil d'orientation placé auprès de FEI ainsi que celui des commissions sectorielles.

### **3.2 Une évolution du paysage des opérateurs**

#### **La responsabilité des administrations de tutelle**

Il revient aux administrations de tutelle de prendre les décisions nécessaires pour que leurs opérateurs se mettent en ordre de marche et réalisent les orientations stratégiques et opérationnelles ainsi définies. Les administrations de tutelle doivent ainsi avoir pour objectifs :

- de veiller à ce qu'il n'y ait pas de trou béant dans l'expertise relevant de leur secteur et à ce que celle-ci soit en mesure d'être positionnée sur les financements européens et internationaux et de répondre aux appels d'offres ;

- de s'assurer, à travers l'exercice opérationnel de leur pouvoir de tutelle, que le ou les opérateurs actifs dans leur(s) secteur(s) sont mobilisés et en ordre de marche pour mettre en œuvre ces orientations.

Pour cela, l'ensemble des mécanismes incitatifs doivent être mobilisés par les administrations vis-à-vis de leurs opérateurs : l'évolution attendue du positionnement stratégique vers davantage de financements européens (sur appels d'offres tant que sur jumelages), multilatéraux ou de tiers, l'accroissement de la part du volume d'activité réalisé sur financements internationaux ou sur fonds des pays eux-mêmes, doivent figurer de manière précise et explicite dans les lettres de mission des dirigeants des opérateurs.

Des objectifs et des indicateurs précis (et quantifiés) relatifs à ces évolutions attendues, avec leur horizon de temps, etc..., doivent être inscrits dans les documents d'orientation stratégique et dans les contrats d'objectifs de chaque opérateur, et doivent se traduire concrètement dans les plans d'affaires annuels approuvés en CA, où la tutelle doit jouer pleinement son rôle.

**Recommandation n° 6:** définir de nouveaux objectifs stratégiques incitant les opérateurs à se déployer sur les financements internationaux, européens et multilatéraux, et les inscrire, avec leur déclinaison opérationnelle concrète (objectifs, indicateurs), dans les lettres de mission des dirigeants d'opérateurs, les contrats d'objectifs et de moyens, et les plans d'affaires annuels.

### **L'analyse de la situation des opérateurs**

Dans ce cadre, les tutelles, avec leur(s) opérateur(s), doivent s'interroger préalablement sur la notion de taille critique en deçà de laquelle les objectifs stratégiques évoqués ci-dessus ne peuvent être atteints, et où il n'y a donc pas de sens à conserver un opérateur distinct.

Cette notion de taille critique peut-être approchée de plusieurs manières : à partir de critères objectifs (taille de bilan, sécurité financière, chiffre d'affaires, nombre de référencements, ...) ou à partir de critères d'aptitude : aptitude à accéder, comme le font FEI, ADETEF et CIVIPOL, à des financements européens et multilatéraux sur appels d'offres ; aptitude à faire croître de manière significative ces financements (pour ceux qui le font déjà et pour les plus petits qui seront jugés aptes à développer ce type d'activités) ; aptitude à tenir une comptabilité analytique convaincante des différentes natures d'activité, bilatérales et multilatérales.

Il n'a pas été possible à la mission, dans les délais qui lui ont été impartis, de définir des critères de manière précise. Il est suggéré que la mission qu'il est envisagé de confier au CGEFI sur les opérateurs d'expertise internationale puisse examiner plus avant cette question, en lien avec l'examen du modèle économique, de la comptabilité analytique et de la viabilité financière de chaque opérateur, afin d'affiner ces critères et de contribuer à cette identification.

Il est en effet nécessaire de procéder à une **analyse de la viabilité économique de chaque opérateur, et de sa capacité à se conformer aux nouvelles attentes stratégiques**. A cette fin, un audit de chaque opérateur devrait être conduit, accompagné de la mise en place d'une comptabilité

analytique robuste. Cet audit pourra conclure que certains opérateurs ne sont pas viables ni pertinents à l'échelle des financements européens et internationaux.

**Recommandation n°7** : réaliser, dans chaque secteur, un état des lieux comportant (i) un diagnostic de la viabilité économique des opérateurs existants et de leur capacité à se conformer aux nouvelles attentes stratégiques d'ici fin 2011 (en s'appuyant notamment sur l'audit des opérateurs prévu par le CGEFI), et/ou (ii) un constat de leur absence de couverture de secteurs importants. Cette action relève de la responsabilité de chaque ministère sectoriel.

### **Les solutions possibles en cas d'insuffisante viabilité des opérateurs**

Dans l'hypothèse d'un constat d'absence de taille critique et de viabilité par rapport aux nouvelles attentes stratégiques, plusieurs solutions sont possibles pour l'administration de tutelle par rapport à son ou ses opérateurs.

*Première option, procéder à une fusion pure et simple de plusieurs petits opérateurs du même secteur ou proches en termes d'expertise métiers (secteurs sociaux...).*

*Deuxième option, adosser les petits opérateurs n'ayant pas la taille critique à de plus gros afin de permettre aux petits, tout en conservant leur image de marque et leur proximité avec leur vivier d'experts métiers, de se positionner sur des financements internationaux et de contribuer à développer la présence de l'expertise publique française sur la scène internationale dans leur domaine. Cet adossement à un plus gros opérateur leur permettrait de développer de manière volontariste et systématique une offre en consortium avec un opérateur disposant, pour sa part, de la taille critique, en lui déléguant le rôle de chef de file, les fonctions de prospection et celles d'ingénierie de projet non directement liées à l'expertise métier (maîtrise des procédures d'appels d'offres, de constitution de dossiers de candidature, de référencements et de cautions bancaires, etc...).*

Ce rôle pourra être délégué notamment à FEI, qui se positionne davantage comme un opérateur généraliste que comme un opérateur métier, et qui pourrait développer un rôle pour agréger les coopérations techniques des ministères trop petits pour développer des activités sur financements internationaux de manière autonome. Mais ce rôle pourra aussi être confié, en fonction de l'analyse stratégique et opérationnelle conduite par le ministère de tutelle et son opérateur, à un autre opérateur métier disposant de la taille critique et du savoir-faire nécessaire, si des affinités ou proximités de logiques métier s'y prêtent davantage (par exemple à CIVIPOL ou l'ADETEF dans différents segments liés à la sécurité, à la gouvernance économique et financière ou au développement durable).

Dans tous les cas, un tel adossement supposera une comptabilité analytique stricte et une transparence des procédures du gros opérateur vis-à-vis du plus petit qui lui confiera un tel rôle. Cet adossement gagnera à être encadré et précisé dans une convention, et devra faire l'objet de revues régulières entre les opérateurs concernés mais aussi au niveau des instances de gouvernance (conseil d'administration) et des tutelles de chaque opérateur concerné.



*Troisième option, la tutelle pourra décider, en cas de constat d'insuffisance de taille critique, de procéder à la disparition pure et simple de l'opérateur et déléguer, en lieu et place, la gestion de l'expertise publique de son secteur à un autre opérateur : c'est ainsi que le Ministère de l'environnement et du développement durable a procédé, en 2010, à la suppression de l'ISTED, jugé non viable, et a confié depuis la gestion des conventions en cours à l'ADETEF, qui développe ses activités dans ces domaines en s'appuyant au départ sur l'expertise métier dans l'énergie (secteur qui relevait auparavant de Bercy) et en élargissant progressivement son intervention aux autres dimensions du développement durable.*

Enfin, dans l'hypothèse d'une absence d'opérateur métier couvrant tout ou partie d'un secteur jugé stratégiquement important, parce qu'il y existe une demande et des financements internationaux élevés, et un savoir faire public français sous valorisé, FEI devrait être encouragé à s'y investir et à chercher à développer ces créneaux, en conduisant un dialogue avec les administrations centrales et déconcentrées concernées ainsi que les établissements publics du secteur. Ceci est particulièrement vrai pour la santé, où les financements multilatéraux sont très élevés, auxquels la France contribue beaucoup, alors que son expertise publique y est très peu présente (l'offre d'expertise française est surtout le fait de cabinets conseil privés ; le GIP ESTHER est quant à lui centré sur la lutte contre le SIDA, et les autres petits opérateurs existants dans le social sont centrés sur la protection sociale plus que sur la santé).

Quelle que soit l'option retenue, elle exclut l'hypothèse de ne rien faire et de poursuivre une coopération technique modeste, incapable de se projeter sur les financements concurrentiels européens et internationaux ni de répondre aux enjeux de la présence d'influence normative, technique et économique de la France dans le monde.

Il est donc recommandé que les administrations de tutelle procèdent (ou fassent procéder, en s'appuyant notamment sur l'audit du CGEFI s'il est confirmé) à un état des lieux, audit et diagnostic de la viabilité de leur(s) opérateur(s) par rapport aux nouvelles attentes stratégiques d'ici la fin 2011, - ou à un constat de leur absence de couverture sur certains segments importants -, et qu'elles aient adopté un plan d'action conformément aux lignes décrites ci-dessus avant le printemps 2012, dont la mise en œuvre pourra être réalisée d'ici fin 2012 et dont des bilans d'étapes seront présentés régulièrement au Conseil d'Orientation placé auprès de FEI.

**Recommandation n°8 :** adopter, dans chaque secteur, un plan d'action avant le printemps 2012, prévoyant (i) en cas de constat d'absence de taille critique, soit une fusion de petits opérateurs proches en terme d'expertise métier, soit un adossement de petits opérateurs auprès de plus gros, organisé à travers une convention, soit la suppression pure et simple de petits opérateurs en confiant les opérations du secteur à un opérateur plus gros existant ; (ii) en cas d'absence d'opérateur dans un secteur jugé stratégique, encourager FEI à s'y mobiliser, en lien avec les ministères concernés.

Mettre en œuvre ces plans d'actions avant la fin de l'année 2012 et en présenter des bilans d'étape périodiquement au Conseil d'Orientation placé auprès de FEI.

### **3.3 La mise en place d'un cadre d'action et d'outils plus performants pour les opérateurs**

Au-delà de l'effet de taille et de la restructuration nécessaire du paysage des opérateurs, il existe un certain nombre de moyens d'appui et d'outils susceptibles de faciliter l'accès des opérateurs à un niveau de performance supérieur. La mise en œuvre de ces outils relève des couples opérateurs-ministères de tutelle, mais également de partenaires extérieurs.

Quatre pistes principales se présentent.

#### **Inciter les opérateurs à se doter d'outils de gestion professionnels**

A l'issue de la mise en œuvre des plans d'action décrits ci-dessus, il est nécessaire que les opérateurs principaux constituant le noyau des opérations de regroupement et d'adossement soient dotés de tels outils, particulièrement dans les trois domaines suivants.

Outils de gouvernance. Ces opérateurs devraient être dotés d'un ensemble d'instruments et de procédures de gouvernance de nature à faciliter leur pilotage, limiter les risques encourus et sécuriser leurs partenaires, en particulier les bailleurs de fonds multilatéraux. Il s'agit essentiellement des instruments suivants : un plan stratégique à moyen terme et / ou des plans d'affaires annuels complets et compatibles avec le contrat d'objectifs, un comité d'audit permettant d'informer le conseil d'administration des difficultés et de lui proposer, en tant que de besoin, l'amélioration des procédures et, enfin, une politique formalisée d'évaluation et de gestion du risque.

Outils comptables. Au-delà des différences de statuts juridiques, qui entraînent des modes de comptabilité différents, il est indispensable que ces opérateurs disposent de procédures de comptabilité générale suffisamment robustes pour prendre en charge la complexité inhérente à leur activité (travail sur avances, implication dans des consortiums, variété de situation des experts, règles de facturation strictes mises en place par les bailleurs).

Il est également indispensable qu'ils disposent d'une comptabilité analytique performante, délivrant une connaissance suffisamment fine des coûts pour remplir les fonctions suivantes:

- Clarifier et distinguer, au niveau des ressources comme des emplois, la part d'activité qui relève de la coopération bilatérale, réalisée pour le compte de la puissance publique, des activités « de marché » relevant d'autres sources de financement ;
- Définir une vérité des coûts pouvant servir de base objective aux accords d'adossement et de mutualisation de certaines fonctions entre opérateurs ;
- Améliorer la politique commerciale, en permettant d'évaluer a priori de façon précise la rentabilité attendue d'une opération, ainsi que le contrôle de la gestion des projets en cours d'exécution.

Outils de capitalisation des connaissances. La préparation de propositions techniques en réponse aux appels d'offres constitue une fonction clé du métier d'opérateur, dont l'efficacité peut être très grandement améliorée par l'utilisation d'outils maintenant très répandus tels que les logiciels de gestion des CV d'experts (il s'agit de bases de données relationnelles permettant des interrogations sur divers critères et mots clés), ainsi que les systèmes d'archivage électronique,

permettant de capitaliser les travaux réalisés et de pouvoir les retrouver facilement. La constitution d'une telle mémoire de l'entreprise constitue un avantage compétitif important pour la production des réponses aux appels d'offres, mais également pour l'exécution des projets, en permettant de se référer à des méthodologies développées antérieurement ailleurs.

**Recommandation n°9 :** sur la base du diagnostic et dans le cadre des plans d'actions prévus aux recommandations précédentes, préciser ou définir les instruments et les outils nécessaires pour permettre aux opérateurs de fonctionner dans des conditions suffisantes de sécurité juridique et financière et d'efficacité, notamment en matière de gouvernance, de management, de procédures comptables et d'organisation interne .

**Recommandation n°10 :** dans le cadre des plans d'action prévus par la recommandation n° 8, programmer et mettre en œuvre les mesures de mise à niveau appropriées en matière d'outils de gestion.

### **Diversifier les sources et mieux valoriser l'expertise disponible**

Une politique plus volontariste en matière d'expertise pourrait s'articuler autour de trois axes:

- Développer de nouveaux modes de coopération avec le secteur privé : la coopération des opérateurs publics avec le secteur privé s'effectue surtout pour le moment avec les entreprises spécialisées dans le conseil et le développement, et a d'ailleurs donné de bons résultats, en permettant aux opérateurs publics, à travers la participation à des consortiums menés par les partenaires privés, d'acquérir à la fois du savoir faire et des références. Il est souhaitable à la fois de continuer dans cette voie et d'aller plus loin, en prospectant des entreprises dont le métier principal n'est pas nécessairement l'expertise à l'international (SSCI, PME spécialisées dans les nouvelles technologies, les énergies renouvelables, les économies d'énergie, ...) mais qui disposent de compétences recherchées par le marché et difficiles à trouver dans le secteur public .
- Elargir la recherche d'experts aux fonctions publiques territoriales et hospitalières, ainsi qu'aux universités et grandes écoles.
- Approfondir la coopération entre les opérateurs, qui pourraient, par exemple, travailler à la mise en place de formations adaptées aux besoins de l'expertise internationale (langues étrangères, méthodologies, familiarisation avec les différences culturelles, ...) et réfléchir à la manière de construire des parcours de carrière intégrant des passages par l'international.

**Recommandation n°11 :** constituer au sein du Conseil d'Orientation placé auprès de FEI des commissions « ressources humaines » chargées d'élaborer des modalités concrètes d'action pour élargir la ressource et améliorer la qualité de l'expertise, par la mise en place de suivi de carrière et de formations adaptées, ainsi qu' à travers la coopération avec le secteur privé et les trois versants de la Fonction Publique .

### **Renforcer et développer le rôle de pilotage du Secrétariat général aux affaires européennes (SGAE)**

Le domaine de compétence du SGAE est évidemment loin de couvrir la totalité du champ potentiel de l'expertise française, puisqu'il se limite strictement aux jumelages entre administrations financés par l'Union Européenne. Il s'agit donc d'une modalité d'intervention spécifique à un seul bailleur de fonds, et applicable à un ensemble de pays bien définis : les jumelages ne peuvent en effet concerner que les pays candidats à l'accession et les pays concernés par la Politique Européenne de Voisinage (PEV), soit l'Europe orientale, le Caucase, les Balkans occidentaux et les pays de la zone MEDA.

Toutefois, cette procédure de jumelage initiée par la Commission européenne a joué un rôle important dans l'activité internationale des administrations françaises, dans la mesure où elle constituait un marché protégé, parce que réservé aux administrations publiques, et dont le coût d'accès était relativement faible, au regard de la probabilité de succès. Aujourd'hui encore, ce segment constitue un marché important pour les opérateurs publics français.

Afin d'organiser la consultation des Etats Membres sur les projets de jumelages, la Commission Européenne a demandé aux Etats Membres d'identifier dans leur administration un fonctionnaire chargé de jouer le rôle de « point de contact national » (PCN). En France le PCN est placé au sein du SGAE, ce qui confère déjà à ce Secrétariat Général un rôle central dans le dispositif de mise en œuvre de l'offre française.

En effet, le PCN est le destinataire pour la France de toute l'information diffusée par la Commission en matière de jumelages, qu'il s'agisse des appels à propositions, des résultats des procédures de sélection des offres ou des modifications apportées périodiquement aux règles de procédure. D'autre part, la Commission n'admet pour un projet de jumelage qu'une seule proposition par Etat Membre, et ces propositions doivent être transmises par l'intermédiaire du PCN, ce qui lui confère un rôle d'arbitrage au cas où plusieurs opérateurs français souhaitent répondre à un même projet de jumelage, situation assez fréquente, du fait du nombre des opérateurs et des recouvrements de compétence qui existent entre certains d'entre eux. Enfin, en tant que structure placée auprès du Premier Ministre, le SGAE bénéficie d'une autorité interministérielle, qui se traduit notamment par la faculté de convoquer des réunions interministérielles et de demander aux différents ministères de rendre compte de la façon dont ils mettent en œuvre les politiques arrêtées au niveau gouvernemental.

Cette position privilégiée pourrait être davantage utilisée au service du renforcement de l'offre française dans le secteur des jumelages, et même d'autres modalités de la coopération européenne. Au-delà de son rôle actuel, le SGAE pourrait en effet développer son action avec notamment les objectifs suivants :

- Identifier les difficultés rencontrées par les opérateurs français sur tel ou tel marché définis de façon géographique ou thématique et engager une réflexion avec les

intéressés sur la manière de les surmonter, à l'image de ce qui a été réalisé récemment pour la région des Balkans occidentaux ;

- Renforcer la sensibilisation de nos partenaires à l'offre française d'expertise, en organisant périodiquement des missions interministérielles à haut niveau auprès des institutions bruxelloises et des Etats bénéficiaires ;
- Rendre les ministères et les opérateurs attentifs à leurs performances, en publiant régulièrement l'analyse des résultats des compétitions européennes ;
- Favoriser les rapprochements entre opérateurs, en se montrant, au cas par cas, plus directif dans la constitution des groupements constitués pour répondre aux appels à proposition.

**Recommandation n°12** : renforcer le rôle du SGAE en matière de coordination interministérielle, d'élaboration et de promotion de l'offre française adressée aux projets européens.

### **Mettre davantage à profit la présence française sur le terrain**

Les opérateurs ont intérêt à connaître le mieux possible la stratégie des bailleurs de fonds, l'état de leur dialogue avec les pays bénéficiaires, leurs programmes de travail et leurs projets aux différents stades d'identification et de préparation. Cette fonction d'information peut s'analyser à trois niveaux :

Le lobbying : en matière d'expertise, il s'agit de maintenir avec les autorités des pays bénéficiaires et les bailleurs un dialogue permanent, afin d'être informé de leur stratégie en matière de réformes, de leurs projets d'investissements, et, en retour, de leur présenter l'offre potentielle d'expertise française, quant celle-ci est pertinente.

Cette activité peut s'exercer à la fois sur le plan technique et sur le plan politique. Le premier niveau relève essentiellement des opérateurs, qui ont tout intérêt à rencontrer régulièrement les bailleurs, à un niveau élevé et de façon non liée à des projets particuliers. En effet, tant la Banque Mondiale que la Commission Européenne ou les banques régionales de développement sont généralement prêtes à échanger avec des opérateurs nationaux, si ceux-ci sont en mesure de contribuer à alimenter leur propre réflexion. Au niveau politique, les relations bilatérales et des visites ministérielles peuvent fournir l'occasion de faire passer des messages, sous réserve que l'importance du sujet le justifie.

L'efficacité dépend, là encore, de la taille critique des opérateurs, qui doivent avoir les moyens de prendre en charge une action de lobbying telle que décrite ci-dessus. Une bonne circulation de l'information entre l'opérateur et les responsables de l'action internationale du ministère est également importante pour assurer la coordination, s'il y a lieu, avec des interventions au niveau politique.

La veille passive : il s'agit de collationner les informations qui sont publiées par les organisations multilatérales elles-mêmes (programmes d'activité à moyen terme, avis d'appel d'offres, appels à manifestations d'intérêt, ...), complétées par diverses informations pertinentes provenant d'autres sources.

Cette fonction doit être assurée par les opérateurs, soit chacun pour son propre compte, soit de façon mutualisée, un opérateur important l'exerçant pour le compte d'un ou plusieurs autres, dans le cadre des accords d'adossés évoqués ci-dessus, soit directement, soit en ayant recours à l'un des services commerciaux de veille existants sur le marché.

**Recommandation n°13.** dans le cadre des plans d'action sectoriels, veiller à ce que les fonctions de veille et de lobbying soient assurées de façon satisfaisante.

La veille prospective : c'est en étant informé le plus en amont possible des divers projets en préparation dans leur domaine que les opérateurs sont susceptibles d'acquérir un avantage compétitif, en ayant de l'avance pour réfléchir à la méthodologie à mettre en œuvre, aux meilleurs partenaires à contacter et aux experts à mobiliser. L'essentiel se joue donc sur une « veille active » qui repose sur l'établissement de relations régulières et confiantes, non seulement avec les états-majors des bailleurs, mais également avec leurs représentations locales, ainsi qu'avec les différents responsables politiques et administratifs des pays bénéficiaires.

L'identification des projets, la préparation des termes de référence et le lancement des appels d'offres sont décentralisés au niveau des pays bénéficiaires par les bailleurs de fonds, qu'il s'agisse de la Banque mondiale, des banques régionales de développement (de façon systématique) ou de la Commission européenne, de façon croissante pour ses appels d'offres. Une présence permanente sur le terrain constitue donc un avantage très significatif pour exercer correctement cette fonction de veille active permettant de s'informer en amont, voire dans certains cas d'influencer le contenu des futurs projets.

L'un des avantages compétitifs reconnus de manière pratiquement unanime au modèle de l'opérateur unique cumulant la mise en œuvre de la coopération bilatérale sur fonds nationaux et la compétition pour les financements multilatéraux est précisément le fait qu'il permet de développer un quadrillage très dense sur le terrain, comme le montre l'exemple allemand. A défaut de pouvoir recourir à cette solution, la France doit impérativement tirer le maximum de bénéfice de ses atouts propres, en valorisant au service du développement de son expertise les divers réseaux dont elle dispose à l'étranger, qu'il s'agisse des postes diplomatiques, y compris les SCAC et les missions économiques, des représentations de l'Agence Française de développement, voire d'autres réseaux (réseaux des chambres de commerce, par exemple).

Il convient de noter d'emblée que le travail de veille peut s'effectuer, pour une très grande part, à travers les contacts que les diplomates et les autres agents en poste à l'étranger entretiennent normalement dans le cadre de leur activité principale. Davantage que de charger ces personnels d'une tâche supplémentaire dans un contexte de réduction générale de leurs moyens, il s'agit plutôt de mieux sensibiliser l'ensemble de ces réseaux à la dimension « expertise et

coopération multilatérale » des relations internationales, de façon à ce qu'ils la prennent en compte dans leurs activités et sachent comment exploiter et faire remonter les informations utiles.

Un bon point de départ pourrait consister à **désigner dans les pays représentant les enjeux les plus importants un correspondant responsable des problèmes d'expertise et du suivi des activités des bailleurs multilatéraux**. La liste de ces pays « stratégiques » dont le nombre pourrait avoisiner une vingtaine pourrait être établie par le MAEE après consultation du Conseil d'orientation institué auprès de FEI.

L'un des bénéfices induits par cette mesure serait d'installer clairement au nombre des objectifs assignés aux postes diplomatiques le suivi des appels d'offres des bailleurs multilatéraux et la promotion des opérateurs français de coopération.

Selon la taille et les ressources de l'Ambassade, les caractéristiques du pays et les principales thématiques faisant l'objet de projets multilatéraux, ce correspondant serait choisi au sein du poste diplomatique parmi les diplomates, les personnels de coopération ou ceux des services économiques et financiers. Il est clair en effet que des situations très différentes se présentent selon les pays, et que le dispositif mis en place devra nécessairement varier pour tenir compte de ces spécificités, l'essentiel étant de trouver la configuration optimale de l'« équipe France » adaptée à chaque situation particulière. Par ailleurs, le correspondant expertise devra pouvoir s'appuyer, si nécessaire, sur la représentation de l'AFD dans le pays, chaque fois qu'il en existe une.

Il est important d'installer clairement au nombre des objectifs assignés aux postes le suivi des appels d'offres des bailleurs multilatéraux et la promotion des opérateurs français de coopération.

Les principales missions dévolues aux correspondants « expertise » pourraient être les suivantes :

- réaliser un état des lieux des activités financées sur fonds multilatéraux dans le pays, à la fois du côté des bailleurs et des autorités du pays : thématiques prioritaires, stratégie, procédures de décision et décideurs clé ;
- identifier les interlocuteurs utiles dans les différentes organisations ;
- coopérer avec les autres membres de l'ambassade, l'AFD et s'il y a lieu d'autres institutions françaises représentées dans le pays, afin de couvrir l'ensemble du champ concerné par les activités des bailleurs multilatéraux ;
- se doter d'une bonne connaissance de l'organisation de la coopération technique française et des interlocuteurs utiles à Paris pour faire remonter utilement l'information.

Il est important de souligner à nouveau que, dans la plupart des cas, les différentes tâches décrites ci-dessus s'inscrivent déjà dans le cadre de l'activité des différents personnels en poste à l'étranger ; il s'agit essentiellement, par le dispositif proposé, de décroiser, d'organiser et de mettre en synergie ces efforts, de façon à en maximiser le bénéfice.

**Recommandation n°14 :** désigner dans une vingtaine de postes diplomatiques stratégiques des « correspondants expertise » chargés d'assurer une fonction de veille et d'information sur les projets des bailleurs multilatéraux.

**Conclusion :**

Les préconisations faites par la mission reposent sur une approche qui, pour être pragmatique et réaliste, n'en est pas moins ambitieuse. Ne cherchant pas à calquer une organisation que la France n'a pas les moyens de mettre en œuvre et qui induirait, au demeurant, des coûts de changement considérables, tirant parti des atouts du dispositif actuel de l'expertise publique française, organisée autour d'une expertise « métier » dotée d'une forte visibilité, elles cherchent à la fois à rendre plus forts et plus performants les opérateurs publics ou sous contrôle public et à mieux articuler leurs interventions, dans le cadre d'orientations stratégiques arrêtées par l'autorité politique qui, seule, a la légitimité pour faire un certain nombre de choix fondamentaux.

La mise en place d'un suivi des préconisations de la mission serait particulièrement utile. Un tel suivi pourrait opportunément être assuré à un double niveau : gouvernemental, d'abord, à travers le CICID et le Conseil d'orientation placé auprès de FEI ; mais aussi parlementaire, l'Assemblée nationale et le Sénat, destinataires du rapport remis par le Gouvernement en application de l'article 13 de la loi du 27 juillet 2010, étant régulièrement tenus informés de l'avancement de la mise en œuvre de ces préconisations.



## **Annexes**

N°1 : Récapitulatif des recommandations

N°2 : Lettre de mission

N°3 : Composition de la mission

N°4 : Loi n°2010-873 du 27 juillet 2010, articles 12 et 13

N°5 : Liste des principaux opérateurs publics français d'expertise

N°6 : Liste des personnes auditionnées

N°7 : Documents de référence

N°8 : Liste des acronymes

### Annexe 1 : Récapitulatif des recommandations

**Recommandation n°1** : faire adopter les grandes orientations de la stratégie française en matière d'expertise internationale publique par le CICID.

**Recommandation n°2** : maintenir et renforcer en tant que de besoin les mécanismes de consultation entre le MAEE et les opérateurs.

**Recommandation n°3** : faire du Conseil d'orientation placé auprès de FEI le lieu d'analyse et de débat permettant de décliner de manière opérationnelle les options stratégiques qui auront été validées par le CICID.

**Recommandation n°4** : créer au sein du Conseil d'orientation placé auprès de FEI des commissions sectorielles ad hoc, réunissant les acteurs directement concernés, pour traiter de la réponse de l'expertise française à des questions de terrain.

**Recommandation n°5** : confier le secrétariat du Conseil d'orientation placé auprès de FEI ainsi que celui des commissions sectorielles à la DGM.

**Recommandation n°6** : définir de nouveaux objectifs stratégiques incitant les opérateurs à se déployer sur les financements internationaux, européens et multilatéraux, et les inscrire, avec leur déclinaison opérationnelle concrète (objectifs, indicateurs), dans les lettres de mission des dirigeants d'opérateurs, les contrats d'objectifs et de moyens, et les plans d'affaires annuels.

**Recommandation n°7** : réaliser, dans chaque secteur, un état des lieux comportant (i) un diagnostic de la viabilité économique des opérateurs existants et de leur capacité à se conformer aux nouvelles attentes stratégiques d'ici fin 2011 (en s'appuyant notamment sur l'audit des opérateurs prévu par le CGEFI), et/ou (ii) un constat de leur absence de couverture de secteurs importants. Cette action relève de la responsabilité de chaque ministère sectoriel.

**Recommandation n°8 :** adopter, dans chaque secteur, un plan d'action avant le printemps 2012, prévoyant (i) en cas de constat d'absence de taille critique, soit une fusion de petits opérateurs proches en terme d'expertise métier, soit un adossement de petits opérateurs auprès de plus gros, organisé à travers une convention, soit la suppression pure et simple de petits opérateurs en confiant les opérations du secteur à un opérateur plus gros existant ; (ii) en cas d'absence d'opérateur dans un secteur jugé stratégique, encourager FEI à s'y mobiliser, en lien avec les ministères concernés.

Mettre en œuvre ces plans d'actions avant la fin de l'année 2012 et en présenter des bilans d'étape périodiquement au Conseil d'Orientation placé auprès de FEI.

**Recommandation n°9 :** sur la base du diagnostic et dans le cadre des plans d'actions prévus aux recommandations précédentes, préciser ou définir les instruments et les outils nécessaires pour permettre aux opérateurs de fonctionner dans des conditions suffisantes de sécurité juridique et financière et d'efficacité, notamment en matière de gouvernance, de management, de procédures comptables et d'organisation interne .

**Recommandation n°10 :** dans le cadre des plans d'action prévus par la recommandation n° 8, programmer et mettre en œuvre les mesures de mise à niveau appropriées en matière d'outils de gestion.

**Recommandation n°11 :** constituer au sein du Conseil d'Orientation placé auprès de FEI des commissions « ressources humaines » chargées d'élaborer des modalités concrètes d'action pour élargir la ressource et améliorer la qualité de l'expertise, par la mise en place de suivi de carrière et de formations adaptées, ainsi qu' à travers la coopération avec le secteur privé et les trois versants de la Fonction Publique.

**Recommandation n°12 :** renforcer le rôle du SGAE en matière de coordination interministérielle, d'élaboration et de promotion de l'offre française adressée aux projets européens

**Recommandation n°13 :** dans le cadre des plans d'action sectoriels, veiller à ce que les fonctions de veille et de lobbying soient assurées de façon satisfaisante.

**Recommandation n°14 :** désigner dans une vingtaine de postes diplomatiques stratégiques des « correspondants expertise » chargés d'assurer une fonction de veille et d'information sur les projets des bailleurs multilatéraux.

Annexe 2 : lettre de mission

MINISTÈRE  
DES  
AFFAIRES ÉTRANGÈRES  
ET  
EUROPÉENNES

—  
Le Ministre d'Etat  
—

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

PARIS, LE 20.04.11 003387 CM

Madame le Président,

Le Parlement a adopté, le 12 juillet dernier la loi sur l'action extérieure de l'Etat.

Cette loi prévoit, à son article 13, l'élaboration par le Gouvernement d'un rapport proposant le renforcement de la cohérence du dispositif public de l'expertise technique internationale. Ce rapport devra être remis aux commissions permanentes compétentes de l'Assemblée nationale et du Sénat le 27 juillet 2011 au plus tard.

En effet, la France compte près d'une trentaine d'opérateurs publics d'expertise, souvent de taille modeste et en concurrence. Cet éparpillement et l'absence de masse critique qui en découle ne permettent pas aux opérateurs de répondre dans les meilleures conditions à des projets qui demandent un investissement en capital et en ressource humaine particulièrement élevé. Par ailleurs, faute de moyens humains et financiers suffisants, les opérateurs publics français d'expertise ne peuvent, sauf exception, disposer de bureaux à l'étranger et sont ainsi privés de l'avantage qu'offre la proximité avec les maîtres d'ouvrage. Enfin, la multiplicité des opérateurs d'expertise française peut nuire à la visibilité de l'offre française et à son aptitude à répondre à une demande d'expertise complexe.

C'est dans ce cadre que je souhaite vous confier la direction de la mission d'élaboration de ce rapport. Votre mission aura deux objectifs principaux visant à la définition du dispositif public de l'expertise technique internationale :

1- Etablir un état des lieux des opérateurs publics français de l'expertise technique internationale et des coopérations qu'ils peuvent entretenir entre eux.

Vous analyserez dans cette perspective les champs de compétence de chaque opérateur public français d'expertise existant et évalueriez les secteurs d'expertise non couverts par ces derniers.

.../...

Madame Christine MAUGUE  
Président de la 6e sous-section du contentieux  
Conseil d'Etat  
1 place du Palais Royal  
75100 Paris Cedex 01

Pour ce faire, vous recueillerez l'avis des ministères de tutelle respectifs de ces opérateurs. Il conviendra en particulier de solliciter auprès de ces institutions des recommandations visant l'objectif de cohérence recherchée. L'impact financier et budgétaire de chacune de ces recommandations devra être évalué précisément.

2- Proposer une architecture de l'expertise publique française propre à imprimer une plus grande cohérence à ce dispositif dans sa projection à l'international.

Je vous invite en particulier à évaluer la performance de cette configuration pour la réponse aux appels d'offres bilatéraux comme internationaux, en vous appuyant sur une comparaison avec les dispositifs mis en place par d'autres pays (Allemagne, Canada, Royaume-Uni notamment).

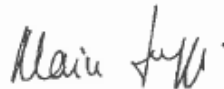
Conformément aux conclusions de la réunion interministérielle du 9 septembre 2010, vous dirigerez, pour mener à bien vos travaux, une mission d'experts composée de représentants de l'Inspection générale des finances, de l'Inspection générale des affaires étrangères et de la Direction générale de l'administration et de la fonction publique.

Vous pourrez, lors de la première réunion de travail avec ces experts, compléter et préciser les modalités de votre mission.

Pour l'ensemble de votre travail, vous bénéficierez de l'expertise et de l'appui administratif et technique de mes services à Paris et à l'étranger.

Je vous serais reconnaissant de m'adresser les conclusions de votre mission d'ici le 30 juin 2011.

Je vous prie d'agréer, Madame le Président, l'expression de mes respectueux hommages.



Alain JUPPÉ

Annexe 3 : Composition de la mission

**Présidente** : Mme Christine Maugüé, Conseiller d'Etat, Président de la 6<sup>e</sup> sous-section du contentieux

**Inspection générale des affaires étrangères** (Ministère des affaires étrangères et européennes) :

- Mme Sylvaine Carta le Vert, Inspecteur des affaires étrangères

- M. José Gomez, Inspecteur des affaires étrangères

**Inspection générale des finances** (Ministère de l'Economie, des finances et de l'industrie) :

Mme Anne Paugam, Inspecteur général des finances

**Direction générale de l'Administration et de la fonction publique** (Ministère du budget, des comptes publics, de la fonction publique et de la réforme de l'Etat)

M. Eric Roty, chef du bureau prospective et affaires internationales

**Appui logistique et opérationnel**

Mlle Léa Futschik, Rédactrice au Ministère des Affaires étrangères et européennes, Direction générale de la mondialisation, du développement et des partenariats

**Annexe 4 : Loi n° 2010-873 du 27 juillet 2010 relative à l'action extérieure de l'Etat**

Titre Ier : Dispositions relatives aux établissements publics contribuant à l'action extérieure de l'Etat

**CHAPITRE IV : FRANCE EXPERTISE INTERNATIONALE****Article 12**

I. — Il est créé un établissement public à caractère industriel et commercial, dénommé « France expertise internationale », placé sous la tutelle du ministre des affaires étrangères et soumis aux dispositions du chapitre Ier.

II. — L'établissement public France expertise internationale concourt à la promotion de l'assistance technique et de l'expertise internationale françaises à l'étranger. Il contribue notamment au développement de l'expertise technique internationale et a la maîtrise d'œuvre de projets sur financements bilatéraux et multilatéraux dans le cadre des orientations stratégiques définies par l'Etat.

L'établissement public France expertise internationale opère sans préjudice des missions des organismes privés compétents en matière d'expertise et de mobilité internationales. Il intervient en concertation étroite avec tous les opérateurs, qu'ils soient publics ou privés. Il veille à répondre aux besoins exprimés par le réseau diplomatique à l'étranger.

III. — L'établissement public France expertise internationale se substitue, à la date d'effet de sa dissolution, au groupement d'intérêt public France coopération internationale dans tous les contrats et conventions passés pour l'accomplissement de ses missions. A la date d'effet de la dissolution du groupement d'intérêt public France coopération internationale, ses biens, droits et obligations sont transférés de plein droit et en pleine propriété à l'établissement public, sans perception d'impôts, de droits ou de taxes.

IV. — Est créé auprès de l'établissement public France expertise internationale un conseil d'orientation relatif au développement de l'expertise technique publique et privée, comprenant notamment des représentants des entreprises qualifiées dans le domaine de l'expertise technique internationale. Ce conseil comprend également des représentants des collectivités territoriales. Sa composition et ses règles d'organisation et de fonctionnement sont fixées par décret.

**Article 13**

Le Gouvernement remet aux commissions permanentes compétentes de l'Assemblée nationale et du Sénat, au plus tard un an après la promulgation de la présente loi, un rapport proposant un renforcement de la cohérence du dispositif public de l'expertise technique internationale.



**Annexe 5 : Liste des principaux opérateurs publics français d'expertise**

Cette liste d'opérateurs et de leurs domaines d'activité n'est pas exhaustive

<u>Nom</u>	<u>Ministère de tutelle</u>	<u>Date de création</u>	<u>Statut juridique</u>	<u>Domaines d'activité</u>
<b>Acojuris</b> Agence de coopération juridique internationale	Ministère de la Justice et des libertés	1998	Association loi 1901	- Coopération juridique et judiciaire - renforcement de l'Etat de droit
<b>ADECIA</b> Agence pour le développement de la coopération internationale dans les domaines de l'agriculture, de l'alimentation et des espaces ruraux	Ministère de l'agriculture, de l'alimentation, de la pêche, de la ruralité et de l'aménagement du territoire	2007	Groupement d'intérêt public	- Agriculture - alimentation - espaces ruraux
<b>ADECRI</b> Agence pour le développement et la coordination des relations internationales		1995	Association loi 1901	Ensemble du champ de la protection sociale
<b>ADETEF</b> Assistance au développement des échanges en technologies économiques et financières	Ministère de l'Economie, des finances et de l'industrie	2002	Groupement d'intérêt public  (issu d'une association créée en 1981)	Historiquement : - fiscalité - gestion publique - douane - statistique - concurrence et consommation  plus récemment :  - politiques de développement des entreprises

<u>Nom</u>	<u>Ministère de tutelle</u>	<u>Date de création</u>	<u>Statut juridique</u>	<u>Domaines d'activité</u>
				<ul style="list-style-type: none"> <li>- cadre réglementaire des PPP</li> <li>- politiques énergétiques et d'environnement</li> <li>- politiques de formation des cadres financiers publics</li> <li>- développement de l'économie numérique et de l'e-gouvernement</li> <li>- politiques de marchés publics</li> <li>- politiques commerciales</li> </ul>
<b>CIEP</b> Centre international d'études pédagogiques	Ministère de l'Education nationale, de la jeunesse et de la vie associative	1945	Etablissement public à caractère administratif	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Education</li> <li>- reconnaissance des diplômes</li> <li>- certifications de « français langue étrangère »</li> </ul>
<b>Civipol</b>	Ministère de l'Intérieur, de l'outre mer, des collectivités territoriales et de l'immigration	2001	Société anonyme	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Sécurité intérieure (métiers de la police et de la gendarmerie en particulier),</li> <li>- sécurité civile,</li> <li>- administration publique, du territoire et des collectivités territoriales,</li> <li>- état-civil,</li> <li>- phénomènes migratoires</li> </ul>
<b>CNFPT</b> Centre national de la fonction publique territoriale		1987	Etablissement public à caractère industriel et commercial	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Ingénierie de formation des institutions et gouvernements locaux dans des processus de déconcentration et décentralisation,</li> <li>- renforcement des capacités de gestion,</li> <li>- ressources humaines,</li> <li>- statuts des agents publics</li> <li>- développement territorial</li> </ul>
<b>DCI</b> Défense conseil international	Ministère de la Défense et des anciens combattants	1972	Société anonyme	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Défense</li> <li>- sécurité nationale</li> </ul>

<u>Nom</u>	<u>Ministère de tutelle</u>	<u>Date de création</u>	<u>Statut juridique</u>	<u>Domaines d'activité</u>
<b>Ecole nationale d'administration</b>	Premier ministre	1945	Etablissement public à caractère administratif	- Formation initiale et continue des fonctionnaires étrangers - administration publique
<b>Ecole nationale de la magistrature</b>	Ministère de la Justice et des libertés	1958	Etablissement public à caractère administratif	- Formation initiale et continue des magistrats étrangers - formation aux techniques de programmation, de pédagogie et d'administration et de gestion d'établissements de formation judiciaire
<b>France Expertise Internationale</b>  Se substitue au GIP France coopération internationale créé en 2002	Ministère des Affaires étrangères et européennes	2011	Etablissement public à caractère industriel et commercial	- Post crise et post conflit - réorganisation administrative (gouvernance, reconstruction) - utilisation des fonds structurels - aménagement urbain - secteur des « Objectifs du millénaire pour le développement » (éducation, santé, agriculture, environnement, genre) - média - science et technologie
<b>GIP International</b>	Ministère du travail, de l'emploi et de la santé	1992	Groupement d'intérêt public	- Travail - emploi - formation professionnelle  Plus récemment : - migrations de travail - genre - handicap - santé et sécurité au travail, - valorisation des acquis de l'expérience - formation des cadres des services de l'emploi
<b>GIP Santé Protection sociale</b>	Ministère du travail, de l'emploi et de la santé	2005	Groupement d'intérêt public	Plateforme d'échange et organisme facilitateur dans le domaine de la santé, de la protection sociale et de l'action sociale

<b><u>Nom</u></b>	<b><u>Ministère de tutelle</u></b>	<b><u>Date de création</u></b>	<b><u>Statut juridique</u></b>	<b><u>Domaines d'activité</u></b>
<b>Institut Français</b>	Ministère des Affaires étrangères et européennes	2011	Etablissement public à caractère industriel et commercial	- Echanges artistiques - Diffusion dans le monde du livre, du cinéma, de la langue française, des savoirs et des idées.

## Annexe 6 : Liste des personnes auditionnées

- **Personnalités qualifiées**

M. Hervé GAYMARD, député

M. Nicolas TENZER, Président de l'Initiative pour le développement de l'expertise française à l'international et en Europe

- **Ministères et opérateurs d'expertise respectifs**

- **Ministère des Affaires étrangères et européennes**

M. Christian MASSET, Directeur général de la mondialisation, du développement et des partenariats  
Accompagné de Mme Hélène DUCHENE, Directrice des politiques de mobilité et d'attractivité

**France Expertise Internationale**

M. Pierre BUHLER, administrateur provisoire

Accompagné de M. Michel BERLAUD, Directeur général adjoint et Alexandre GRONIER, Directeur des opérations

**Institut Français**

M. Xavier DARCOS, Président

Accompagné de Mme Sylviane TARSOT-GILLERY, Directrice générale déléguée

- **Ministère de l'Alimentation, de l'agriculture, de la pêche, de la ruralité et de l'aménagement du territoire**

Mme Maryse HURTREL, chef de service de l'enseignement supérieur et de la recherche (DGER)

Accompagnée de M. Pierre AUTISSIER, chef du bureau des relations européennes et de la coopération internationale (DGER); Mme Marie Hélène Le HENAFF, Sous-directrice des échanges internationaux (DGPAAT) et M. Eric Lafontaine, chef du bureau des relations bilatérales (DGPAAT).

**ADECIA**

M. Ivan MERLET, Directeur

Accompagné de Mme Sophie VILLERS, Présidente du Conseil d'administration

- **Ministère de la Culture et de la communication**

M. Jean-Philippe MOCHON, Chef du service des Affaires juridiques et internationales

Accompagné de Mme Brigitte FAVAREL, Sous-directrice des affaires européennes et internationales

- **Ministère de la Défense et des anciens combattants**

**Défense conseil international**

M. Jean-Baptiste PINTON, Directeur général

- **Ministère de l'Ecologie, du développement durable, des transports et du logement**

M. Raymond COINTE, Directeur des Affaires européennes et internationales

**- Ministère de l'Economie, des finances et de l'industrie (DGTPE)**

M. Raphaël BELLO Sous-directeur du financement international des entreprises  
Accompagné de M. Rémy RIOUX, sous- directeur des affaires financières multilatérales et Développement et de M. Xavier GELOT, adjoint au chef e bureau Service des Affaires multilatérales et du développement

**ADETEF**

Mme Agnès ARCIER, Présidente  
Accompagnée de M. Cyril BOUYEURE, Directeur de la stratégie et co-directeur du pôle d'activité développement durable

**- Ministère de l'Enseignement supérieur et de la recherche**

**Direction des relations européennes et internationales et de la coopération**

M. Gilles VIAL a représenté Mme Sonia DUBOURG-LAVROFF, Directrice

**- Ministère de l'Intérieur, de l'Outre mer, des collectivités territoriales et de l'immigration**

Une contrainte d'agenda n'a pas permis à la mission de rencontrer M. Gilles-Henry GARAUULT, Délégué aux Affaires internationales et européennes

**Civipol**

Préfet Alain RONDEPIERRE, Président directeur général  
Accompagné de Mme Nathalie FELINES, Directrice générale déléguée et de M. Thomas THIEBAUD, Stagiaire ENA

**- Ministère de la Justice et des libertés**

M. Eric MAITREPIERRE, Chef du service des Affaires européennes et internationales :

**Acojuris**

M. Jean-François THONY, Président

**Ecole nationale de la magistrature**

M. Eric MINNEGHEER, Sous-directeur du département international

**- Ministère du Travail, de l'emploi et de la santé**

Mme Agnès LECLERC, Déléguée aux affaires européennes et internationales :  
Accompagnée de M. Maurice MEZEL, Chargé de mission - Bureau international du travail, de l'emploi, des affaires sociales et des droits de l'Homme

**GIP Santé Protection sociale**

M. Jean-Marie SPAETH, Président

**GIP International**

M. Michel THIERRY, Président  
Accompagné de Mme Marie AGGAM FERRIER, Directrice

- **Autres organismes**

**Agence Française de développement**

M. Didier MERCIER, Directeur général adjoint

Accompagné de M. Jacques MOINEVILLE, Directeur des opérations ; M. Jean-Yves GROSCLAUDE, Directeur département technique opérationnel et M. Gildas EVIN, cellule assistance technique et renforcement des capacités

**Centre national de la fonction publique territoriale**

M. Vincent POTIER, Directeur général

**Conseil d'Etat**

M. Terry OLSON, Conseiller d'Etat, délégué aux relations internationales

**Ecole nationale d'administration**

M. Bernard BOUCAULT, Directeur

Accompagné de M. Emmanuel VERGNE, Chef du service des affaires multilatérales et des appels d'offres

**Secrétariat général des affaires européennes**

M. Gilles BRIATTA, Secrétaire général

Accompagné de M. Pierre HEILBRONN, Secrétaire général Adjoint ; Mme Corinne MERCIER, point de contact national, et de M. Frédéric MILLION, chef du secteur élargissement, Balkans occidentaux et politique de voisinage

**MEDEF International**

M. Thierry COURTAIGNE, Vice- Président directeur général

**SYNTEC Ingénierie**

M. Alain BENTEJAC, Président

Accompagné de M. Patrick Yann DARTOUT, Délégué international et M. Daniel GRAS, Directeur département institutionnel

## **Annexe 7 : Documents de référence**

### **Textes législatifs et réglementaires**

- Loi n° 2010-873 du 27 juillet 2010 relative à l'action extérieure de l'Etat
- Décret n° 2011-212 du 25 février 2011 relatif à France Expertise Internationale

### **Rapports**

- « L'expertise internationale au cœur de la diplomatie et de la coopération du XXIe siècle – Instruments pour une stratégie française de puissance et d'influence », M. Nicolas Tenzer, mai 2008
- Rapport du député M. Hervé Gaymard fait au nom de la commission des affaires étrangères sur le projet de loi relatif à l'action extérieure de l'Etat (n° 2513), mai 2010
- « Cadre stratégique : promotion de l'expertise française à l'international », Ministère des Affaires étrangères et européennes, avril 2011
- Etude comparative des capacités d'expertise en Allemagne, Grande Bretagne et au Canada, Cabinet ITD. Eu, avril 2011
- Rapport d'information des sénateurs MM. Christian Cambon et André Vantomme fait au nom de la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées : avis rendu sur le contrat d'objectifs et de moyens entre l'État d'une part et l'Agence française de développement (AFD), d'autre part, pour la période 2011-2013, 6 mai 2011



### Annexe 8 : Liste des acronymes

ACOURIS	Agence de coopération juridique internationale
ADECIA	Agence pour le développement de la coopération internationale dans les domaines de l'agriculture, de l'alimentation et des espaces ruraux
ADECRI	Agence pour le développement et la coordination des relations internationales
ADETEF	Assistance au développement des échanges en technologies économiques et financières
AFD	Agence Française de Développement
APD	Aide Publique au Développement
BM	Banque mondiale
BMZ	Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung ( <i>ministère allemand de la coopération et du développement</i> )
CAD	Comité d'aide au développement de l'OCDE
CGEFI	Contrôle général économique et financier - Ministère de l'Economie, de finances et de l'industrie
CICID	Comité interministériel de la coopération internationale et du développement
CIEP	Centre international d'études pédagogiques
CIM	Centrum für internationale Migration und Entwicklung ( <i>Centre pour les migrations internationales et le développement/Allemagne</i> )
CIRAD	Centre de coopération internationale en recherche agronomique pour le développement
CLOP	Comité de liaison des opérateurs
CNC	Centre national du cinéma et de l'image animée
CNFPT	Centre national de la fonction publique territoriale
DCI	Défense conseil international
DED	Deutsches Entwicklungsdienst ( <i>Service allemand de développement</i> )

DGM	Direction générale de la mondialisation, du développement et des partenariats - Ministère des Affaires étrangères et européennes
DFID	Department for International Development <i>(Ministère britannique du développement international)</i>
EPA	Etablissement public à caractère administratif
EPIC	Etablissement public à caractère industriel et commercial
ENA	Ecole nationale d'administration
ENM	Ecole nationale de la magistrature
ESTHER	Ensemble pour une solidarité thérapeutique hospitalière en réseau
ETP	Equivalent temps plein
FED	Fonds européen de développement
FCI	France Coopération Internationale
FEI	France Expertise Internationale (ex – FCI)
GAVI	Alliance mondiale pour les vaccins et l'immunisation
GIP	Groupement d'intérêt public
GIP SPSI	GIP Santé Protection Sociale Internationale
GIZ	Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (ex- GTZ) <i>(Agence pour la coopération technique internationale allemande)</i>
GIZ-IS	Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit – International Services <i>(Agence pour la coopération technique internationale allemande – branche privée)</i>
GTZ	Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit <i>(Agence pour la coopération technique internationale allemande)</i>
INA	Institut national de l'audiovisuel
INRA	Institut national de la recherche agronomique
ISTED	Institut des sciences et des techniques de l'équipement et de l'environnement
INWENT	Internationale Weiterbildung und Entwicklung <i>(Formation continue internationale et développement/Allemagne)</i>
KFW –	Kreditanstalt für Wiederaufbau - Entwicklungsbank <i>(Banque pour la reconstruction et le développement/Allemagne)</i>

LOLF	Loi organique relative aux lois de finances
MAEE	Ministère des Affaires étrangères et européennes
OCDE	Organisation de coopération et de développement économiques
ONG	Organisation non gouvernementale
ONU	Organisation des Nations unies
PCN	Point de contact national
PME	Petites et moyennes entreprises
RGPP	Révision générale des politiques publiques
RH	Ressource humaine
RPE	Réserve pays émergents
SCAC	Service de coopération et d'action culturelle – Ministère des Affaires étrangères et européennes
SSCI	Société de service et de conseil en informatique
SGAE	Secrétariat général des affaires européennes
TIC	Technologies de l'information et de la communication