



## L'impossible mobilisation collective de l'expertise française à l'international ?

Il y a tout juste dix ans, Nicolas Tenzer remettait au gouvernement français le rapport qui lui avait été commandé<sup>1</sup> et lançait à cette occasion un pavé dans la mare : la France perdait du terrain sur le marché international de l'expertise, du conseil en politique publique, parce qu'elle en était largement restée à un modèle ancien de coopération institutionnelle. Ce modèle reposait le plus souvent sur l'envoi de coopérants résidents placés par la République auprès de gouvernements étrangers, formule coûteuse, par conséquent non durable et ne contribuant guère à l'émergence de compétences locales. Au lieu de construire des partenariats impliquant acteurs publics et privés, institutions, prestataires et entreprises, la France continuait à s'appuyer sur une machinerie lourde, régaliennne, peu coopérative. Par ailleurs, les lieux de production des idées, d'élaboration des normes, des référentiels, des cadre-types des futurs marchés publics, du droit souple, n'étaient pas suffisamment investis par les spécialistes et nous subissions.

Pendant ce temps, argumentait N. Tenzer, nos concurrents « structurent le débat mondial par une participation large aux divers groupes d'experts dans les organisations et les groupes de pensée ». Il constatait que la plupart des pays développés avaient opéré une mutation, substituant des crédits d'intervention - finançant des projets et liant habilement le *soft money* (renforcement des administrations locales, préparation des projets) et le *hard money* (projets représentant d'importantes retombées économiques pour les fournisseurs potentiels)- à des dépenses de personnel (GIZ allemande, DFID britannique...) et organisant peu ou prou l'articulation entre expertise publique, institutionnelle, et privée (conseil, ingénierie...). De plus, le paysage de l'expertise se transformait. De nouveaux acteurs apparaissaient : pays émergents ayant désormais une stratégie d'influence économique et intellectuelle offensive, fondations, coalitions internationales associant entreprises, centres de recherche, universitaires...

Le constat était sévère, fort parce que percutant, et sa résonance persista longtemps dans les lieux où se débattait la politique d'influence de la France dans le monde. Nicolas Tenzer en appelait à ce que la France se dote d'une politique de l'expertise internationale, enjeu d'influence mais également de croissance économique, de développement et de sécurité, et avançait 60 propositions qui constituaient un « plan national de sauvetage de l'expertise française », formule enlevée et sans doute excessive mais le détail des préconisations était solide et il conserve encore très largement sa pertinence. Au passage, Tenzer eu l'idée de prolonger son travail en créant IDEFFIE – désormais IDEFFIE, qui appuie le développement aussi bien de l'expertise française que celui de son alliée, l'expertise francophone – afin de

---

<sup>1</sup> « 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 ». <http://ideffie.org/wp-content/uploads/2018/09/Rapport-Tenzer.pdf>

prolonger le cri d'origine en un écho de réflexions et d'initiatives multiples pour briser l'immobilisme dénoncé en 2008.

Après les rapports Maugüe (2011), Berthou (2012), et de longs et difficiles débats que ne reflète que partiellement le rapport de la Mission de modernisation de l'action publique sur l'expertise technique internationale (avril 2014)<sup>2</sup>, le rapport Tenzer sembla trouver un aboutissement, au moins partiel avec la création à l'été 2014 d'une grande agence publique, Expertise France, et la nomination d'un délégué interministériel à la coopération technique internationale. Ce dernier point figurait d'ailleurs explicitement au nombre des 60 propositions puisque l'on pouvait y trouver notamment la création d'un poste de Haut responsable pour l'expertise internationale qui assurerait le pilotage stratégique au plus haut niveau de l'Etat. Il vient d'être abandonné à la faveur d'une loi d'août 2018<sup>3</sup> qui supprime la fonction de manière un peu subreptice.

Si Tenzer tirait « la sonnette d'alarme », c'était non pas parce que l'expertise française n'était plus recherchée mais parce qu'elle se reposait sur des acquis – alliances anciennes, modes d'intervention de la coopération française hérités de la colonisation : image de l'administration française (Etat fort), langue, des atouts qui avaient compté mais n'étaient plus nécessairement gagnants. Les cartes étaient rebattues par la disparition des blocs, la généralisation de l'économie de marché, y compris au monde en développement et l'apparition des grands pays émergents. Les gouvernements, qu'ils conduisent les transitions de leur économie, des programmes de sortie de la pauvreté ou de modernisation, recherchent des idées, des bonnes pratiques, des conseils et des outils de mise en œuvre, qu'ils sélectionnent selon la qualité présumée et le prix, quitte à rompre les liens anciens et à renouveler leurs sources d'expertise.

C'est donc moins la carence du contenu ou la faiblesse des champs de l'expertise que sa capacité à se projeter qui est au cœur de ce constat dont le ton alarmiste sera repris par les rapports officiels successifs jusqu'à l'adoption de la loi du 7 juillet 2014 relative à la politique de développement et de solidarité internationale. De manière plus nuancée dans le rapport Maugüe, qui préconisait une transition du secteur public en regroupant les plus petits opérateurs. Plus politique dans celui du sénateur Berthou qui s'interrogeait sur le modèle économique de France Expertise International (FEI), l'opérateur du ministère des Affaires étrangères, et enfin plus instrumental dans le rapport de la MAP<sup>4</sup> qui avait pour mission d'aboutir à une grande fusion, censée être source d'économie budgétaire, mais s'acheva par un désaccord entre les deux co-rapporteurs, le message était le même : le secteur public français de l'expertise était dispersé, par conséquent peu efficace (c'est-à-dire ne récupérant pas suffisamment de financements européens et multilatéraux, parce que manquant de la taille critique), incompréhensible pour les décideurs des pays bénéficiaires et des bailleurs, a fortiori lorsque les opérateurs des ministères se faisaient concurrence entre eux.

Pour surmonter les blocages que traduisit le caractère ambivalent du rapport de la MAP, le gouvernement utilisa un subterfuge, un amendement parlementaire à la loi sur la stratégie

---

<sup>2</sup> Cf. <http://ideffie.org/ressources/rapports-documents/>

<sup>3</sup> Loi n°2018-699 du 3 août 2018 visant à garantir la présence des parlementaires dans certains organismes extérieurs au Parlement et à simplifier les modalités de leur nomination.

<sup>4</sup> Modernisation de l'action publique.

d'aide au développement<sup>5</sup>, pour imposer aux ministères (seul celui des Affaires étrangères, qui voulait étendre son domaine, poussait l'affaire) la création de l'agence française d'expertise technique internationale<sup>6</sup> et la nomination d'un délégué interministériel à la coopération technique internationale placé auprès du Premier ministre.

Ainsi, lorsque le débat sur la réforme de l'expertise française s'intensifia, il fut d'abord question du secteur public. Certes, l'expertise a principalement pour objet d'apporter du conseil en politiques publiques, d'aider à leur conception, leur réalisation, suivi et évaluation. Certes, l'Etat a la main directe sur sa réforme, celle des ministères et sur les agences qui concourent à sa politique, ici de coopération institutionnelle, mais le sujet – l'offre française et son intégration sur un marché qui combine concurrence et influence, appels d'offres et appuis plus ou moins subventionnés – va bien au-delà du seul domaine public.

Le législateur de 2014 avait bien intégré les deux dimensions du sujet – renforcer l'offre publique, mettre en oeuvre une stratégie d'ensemble – en créant concomitamment Expertise France<sup>7</sup> et la fonction de Délégué interministériel, dont l'autorité devait permettre d'assurer le pilotage politique et le suivi stratégique appelé par Nicolas Tenzer. Ainsi, il était permis d'espérer que se dessine une politique globale de l'expertise dont l'enjeu serait d'ajuster une offre multiforme à une demande exigeante et évolutive, que la France a par ailleurs de moins en moins les moyens de financer et dont l'aide est au demeurant, très largement déliée. Comment faire en sorte que les sociétés de conseils privées et les opérateurs publics français soient largement présents, au sein et à la tête des consortiums qui remportent les consultations des bailleurs face à une concurrence nombreuse, organisée de manière professionnelle, sachant faire appel aux experts disposant des meilleurs références ? On rappellera que figurent au nombre de ces bailleurs la Commission européenne, les Etats bénéficiaires et leurs démembrements, les banques de développement, les fonds fiduciaires que ces banques et agences gèrent pour le compte de divers contributeurs, agences internationales spécialisées et tant d'autres (agences ministérielles, collectivités, fondations ...).

La mission de pilotage reconnue au Délégué interministériel était en elle-même un défi. L'expertise française est d'origine publique et privée, centralisée ou déconcentrée, originaire des ministères et de leurs agences, des collectivités territoriales et de leurs établissements spécialisés, des centres de recherche, des universités, des écoles et des centres de formation, d'instituts mais aussi d'entreprises d'ingénieurs-conseils, de cabinets de consultants et encore d'ordres professionnels, de conseils supérieurs... L'expertise est ainsi issue d'institutions, d'entreprises et d'entités qui peuvent avoir une vocation non lucrative (ONG, associations). Elle émane également d'individus, isolés ou qui agissent en réseau, échangeant informations et constituant des groupements ponctuels.

L'énumération n'a pas de fin et le recensement est illusoire puisque toute activité de service peut chercher à se valoriser en vendant ou en partageant son savoir-faire. Ce qui réunit ou ce qui distingue ces différentes sources, c'est la recherche ou non d'une contrepartie financière.

---

<sup>5</sup> Loi n° 2014-773 du 7 juillet 2014 d'orientation et de programmation relative à la politique de développement et de solidarité internationale.

<sup>6</sup> Nom donné par la loi que l'agence transforma en Expertise France, sur le modèle d'autres agences sous tutelle du ministère des Affaires étrangères (Campus France, Busines France) et plus aisé à diffuser.

<sup>7</sup> Cf. <http://ideffie.org/evenements/nos-petits-dejeuners-debats/> Comptes rendus des petits déjeuners débats IDEFFIE du 26 juin 2015 et du 8 novembre 2016.

Lorsque l'expertise est offerte, parce qu'elle est financée par l'institution d'où proviennent les experts (fonctionnaires envoyés par leurs administrations dans le cadre d'une politique de coopération institutionnelle) ou par un bailleur (experts envoyés par une banque de développement dans le cadre de sa politique d'appui au bénéficiaire), elle repose sur une logique d'aide et/ou d'influence. Lorsque l'expertise est vendue, dans le cadre d'une procédure plus ou moins concurrentielle (concurrence ouverte, restreinte, procédures réservées à certains acteurs...), elle repose sur une logique de marché. Ce que décrivait déjà Tenzer, c'est que la deuxième logique tendait à se substituer à la première.

La montée en puissance des logiques et des modèles de marché dans l'expertise s'est accentuée. Cela ne signifie pas que le secteur privé a entièrement supplanté l'administration et ses agences. D'abord, il y a une certaine porosité entre public et privé : des entreprises spécialisées recrutent des agents publics pour des missions de courte durée – le statut de la fonction publique encadre mais n'interdit pas les activités accessoires – ou plus souvent des fonctionnaires ayant quitté l'administration par exemple retraités et souhaitant conserver une certaine activité. Surtout, de nombreuses agences publiques ont un modèle économique proche du privé, devant équilibrer leurs comptes, dégager une marge couvrant leurs frais fixes et cherchant, sur les projets d'expertise, autant à récupérer des financements complémentaires qu'à faire connaître et partager leurs compétences. En réalité, le secteur public a souvent compris – cela n'est pas toujours le cas et la bonne mobilisation des ministères reste un enjeu auquel qu'une circulaire du Premier ministre de mai 2018<sup>8</sup> cherche à répondre - qu'il pouvait participer à ce marché, quitte à combiner des activités subventionnées, exercées dans le cadre de la politique d'aide au développement et de solidarité, et d'autres purement concurrentielles. On pourrait ainsi se demander si ce n'est pas le secteur public qui menace le privé plutôt que l'inverse.

Certes, il s'agit ici de conseil en politique publique, d'appui à des gouvernements, à des institutions, collectivités, entreprises partenaires qui cherchent à intégrer les meilleurs savoirs et savoir-faire pour se développer et se moderniser. Mais les administrations disposent-elles de toutes les compétences et sont-elles prêtes à libérer celles dont elles disposent pour appuyer d'autres pays, fussent-ils partenaires ? Le secteur public maîtrise-t-il les techniques de gestion et de formation les plus récentes, l'art du conseil et de la stratégie ? Poser les questions, c'est y répondre et l'on voit bien ici les enjeux d'une politique publique, telle qu'elle constituait la feuille de route du feu Délégué interministériel : inciter les administrations à s'organiser de manière efficace et à constituer des viviers mobilisables, veiller à harmoniser et rapprocher les modes d'intervention des opérateurs publics autour d'Expertise France appelée à devenir l'agence pivot, assurer la bonne articulation entre un secteur public remis en ordre de marche et un secteur privé, qui n'a pas attendu l'intervention du législateur et la formulation d'une nouvelle politique pour être efficace. On rappellera que les entreprises françaises occupent une place de choix sur le marché mondial de l'expertise<sup>9</sup>.

---

<sup>8</sup> Circulaire du 15 mai 2018 relative à la mobilisation des départements ministériels et des établissements qui leurs sont rattachés en faveur de l'expertise technique internationale.

<http://circulaire.legifrance.gouv.fr/index.php?action=afficherCirculaire&hit=1&r=43362>

<sup>9</sup> Cf. Les bonnes performances des opérateurs français d'expertise sur le premier marché au monde d'expertise, celui des financements extérieurs de l'Union européenne. [http://ideffie.org/wp-content/uploads/2016/03/La6\\_PartsmarcheUE\\_mars-2016.pdf](http://ideffie.org/wp-content/uploads/2016/03/La6_PartsmarcheUE_mars-2016.pdf)

La France dispose de consultants et d'ingénierie en position de force sur les marchés de la Commission européenne, de la Banque mondiale et de la Banque africaine de développement. Symétriquement, les ministères et les agences qui leur sont rattachés n'ont pas à rougir de leurs performances sur le segment particulier, réservé au secteur public, des jumelages institutionnels, projets financés par la Commission européenne pour aider les pays candidats à l'adhésion et, depuis 2005, pour aider les pays du voisinage méditerranéen et de l'Est de l'Europe, qui n'ont pas vocation à adhérer ou du Caucase sud. Sur la période 2000-2017, la France est classée première, devant l'Allemagne, en nombre de jumelages remportés<sup>10</sup>.

Mais la réalité du marché international, c'est une demande accrue d'expertise, spécialisée comme transversale, portant sur des besoins fondamentaux comme la santé, l'éducation et l'agriculture, accompagnant le développement comme l'énergie, l'environnement, les finances publiques, l'émergence d'une économie compétitive, enfin plus récents et désormais critiques y compris pour la France, comme le climat, la sécurité et les flux migratoires. Le Comité d'aide au développement a souligné<sup>11</sup> combien la demande de transferts de savoirs, de savoirs faire, de technologies, était forte dans le contexte de la mise en oeuvre des Objectifs du développement durable. Ceux-ci supposent pour chaque Etat d'établir ses priorités, de fixer des objectifs mesurables, des indicateurs précis, parfois chiffrés. Cette demande ne s'adresse pas plus aux agences publiques qu'au secteur privé : elle s'adresse aux deux. Que l'Allemagne puisse, via la GIZ, mobiliser deux Mds € de financement annuel d'expertise technique est bien entendu un atout majeur pour sa stratégie d'influence. Il en est de même pour le Royaume Uni, qui, comme l'Allemagne, respecte l'objectif des 0,7 % d'aide/richeesse nationale, et consacre une large partie de son budget substantiel à financer des bureaux d'études privés. L'analyse des résultats des appels d'offres lancés par le DFID fait apparaître que ses attributaires sont très essentiellement britanniques.

Pour la France, qui ne consacre pas d'effort budgétaire équivalent à celui de ses deux voisins, exister suppose d'être agile, c'est-à-dire de préparer les marchés avant qu'ils ne soient publiés, de disposer d'une ressource en expertise identifiée, mobilisable, formée, rompue au dialogue interculturel et prête à intervenir dans des contextes difficiles, de constituer des alliances avec des partenaires complémentaires, avec des acteurs locaux, et d'être capable d'apporter au moins des cofinancements.

En application de la loi de 2014, furent ainsi constitués, sous l'autorité du délégué interministériel des comités d'orientation sectoriels, baptisés CORSECs, au sein desquels des spécialistes de Santé, d'Education, de Finances publiques, d'Environnement, de Gouvernance, aux profils divers et aux compétences reconnues, débattirent de grandes lignes stratégiques. Fallait-il recenser toutes les sources d'expertise possibles sur les différents sujets afin de les préparer à une grande mobilisation, sous la houlette d'Expertise France, et apporter des réponses sur mesure aux demandes formulées, demandes ponctuelles (quelques jours d'expertise) qui pouvaient ensuite déboucher sur des projets plus conséquents ? Fallait-il plutôt privilégier l'établissement d'offres « sur étagère », répondant aux grands enjeux du moment, qui tout en étant rapidement mobilisables seraient adaptées au contexte local ? Fallait-il aussi recenser la demande en croisant des champs géographiques prioritaires et des

---

<sup>10</sup> Source : Secrétariat général du gouvernement pour les affaires européennes (SGAE).

<sup>11</sup> Lettre d'analyse IDEFFIE n.4 (mai 2015) : [http://ideffie.org/wp-content/uploads/2018/09/La4\\_Post2015\\_EtudeOCDE\\_mai-2015.pdf](http://ideffie.org/wp-content/uploads/2018/09/La4_Post2015_EtudeOCDE_mai-2015.pdf)

domaines d'excellence ? Fallait-il travailler à établir des méthodologies de mobilisation, de travail sur le terrain...

Autant de chantiers supposant une bonne organisation des débats et des échanges, des calendriers de travail et des livrables, la recherche de sujets et de résultats concrets, et une transversalité entre travaux sectoriels, ce qui était le rôle du Comité d'orientation (« CODOR ») sous l'autorité du Délégué interministériel. La participation des ministères et des nombreux organismes spécialisés qui leurs sont rattachés à ce dispositif permettaient de surmonter la logique verticale de méconnaissance réciproque, de construire une cohérence et d'envisager une véritable stratégie collective.

Or de tout ceci, il n'est plus question. Le premier titulaire de la fonction de délégué ne fut pas renouvelé au terme de son mandat de 3 ans, victime du conflit qui l'opposait au directeur général d'Expertise France et sa successeuse aura elle-même été remerciée après un mandat de quelques mois et, à cette occasion, la fonction a été supprimée.

Pourtant l'articulation entre Expertise France (EF) et les autres acteurs français, tant les agences publiques dont il a finalement été décidé qu'elles ne fusionneraient pas avec EF, que les acteurs privés, avec lesquels les offres conjointes demeurent rares, reste à définir. Sans doute la comitologie était complexe mais il est paradoxal que cette suppression, opérée discrètement à l'été 2018 par un amendement du gouvernement lors du débat sur la loi relative à la présence des parlementaires au sein des différents organismes ayant une mission d'intérêt général, suive un rapport du Sénat publié au début de la même année qui soulignait que la « réforme de l'expertise internationale est inachevée »<sup>12</sup>.

Au moins, ce retour en arrière facilitera l'intégration d'Expertise France au sein du groupe de l'Agence Française de Développement d'ici 2019, décidée par le gouvernement<sup>13</sup>. Il reste à espérer que cette intégration soit l'occasion de redéfinir la stratégie d'expertise de la France. Le rapport Berville<sup>14</sup> remis aux ministres des Affaires étrangères et de l'Economie et des Finances en août 2018 souligne la difficulté de la politique de développement française à mobiliser le secteur privé mais ne contient que des propositions ponctuelles en matière d'expertise<sup>15</sup>. Dix ans après le rapport Tenzer, le chantier est toujours en travaux.

## Septembre 2018

[www.ideffie.org](http://www.ideffie.org)

---

<sup>12</sup> Rapport d'information fait au nom de la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées du Sénat sur la poursuite de la réforme de l'expertise internationale française.

[http://www.senat.fr/basile/visio.do?id=r8104552\\_1&idtable=r8104552\\_1%7Cr8104411\\_2%7Cr8104250\\_3%7Cr8104936\\_11%7Cr8105071%7Cr8105043%7Cr8104997\\_8%7Cr8104628&\\_c=expertise+internationale&rch=gs&de=20170930&au=20180930&dp=1+an&radio=dp&aff=sep&tri=p&off=0&afd=ppr&afd=ppl&afd=pjl&afd=cvn&isFirst=true](http://www.senat.fr/basile/visio.do?id=r8104552_1&idtable=r8104552_1%7Cr8104411_2%7Cr8104250_3%7Cr8104936_11%7Cr8105071%7Cr8105043%7Cr8104997_8%7Cr8104628&_c=expertise+internationale&rch=gs&de=20170930&au=20180930&dp=1+an&radio=dp&aff=sep&tri=p&off=0&afd=ppr&afd=ppl&afd=pjl&afd=cvn&isFirst=true)

<sup>13</sup> Comité interministériel pour la Coopération internationale et le développement (CICID) du 8 février 2018.

<sup>14</sup> <http://ideffie.org/wp-content/uploads/2018/09/Rapport-Berville.pdf>

<sup>15</sup> Lancer un Programme Jeune expert international ; Expérimenter le programme Expert technique de la diaspora.