



## **L'expertise publique en 2020 : un retour d'expérience**

*La rédactrice de la présente note tire les leçons de plusieurs années passées à animer l'expertise d'une des grandes directions du ministère des finances après avoir été sur le terrain au Proche-Orient*

### **1.- Les constats**

L'assistance technique publique prodiguée en bilatéral, comme via les bailleurs multilatéraux, est restée trop souvent une assistance de substitution au lieu et place d'un accompagnement. Qu'elle soit apportée par des experts résidents qui se positionnent comme conseillers de directeurs généraux, voire de ministres, alors même que dans leur administration d'origine, ils n'étaient que des techniciens, ou par des experts court terme qui « zappent » d'un thème ou d'un pays à l'autre avec des « recettes » toute faites, voire du copier-coller de solutions éprouvées en France ou dans un autre pays, le constat est le même.

Les bailleurs multilatéraux quant à eux plaquent également souvent leurs solutions quasi dogmatiques sans tenir compte de la situation du pays d'intervention, notamment sociale, provoquant des effets pervers graves, voire même des prémises de révolte (ex : baisse des subventions étatiques aux produits dérivés pétroliers ou de première nécessité, mise en place de la TVA dans des économies de cash avec des taux uniques élevés, sans souci du taux d'équilibre économique du pays, suppressions d'exonérations diverses...).

Le renforcement des capacités, thème récurrent dans les programmes d'assistance technique, est trop souvent dispensé sous forme de visites d'étude dans le pays fournisseur de l'expertise ou de sessions de formation ad hoc, non pérennes, sans sélection des cadres à former et encore moins de suivi de leur correcte affectation au retour, y compris pour les étudiants admis ensuite dans les cursus long terme classiques d'établissements français d'enseignements, écoles d'application, IEP, ENA etc. après une sélection rigoureuse.

La gestion des profils des experts publics mérite d'être professionnalisée afin d'éviter la création de pool d'experts publics dits « chevronnés », notamment pour les postes de long terme, pour la simple raison qu'ils sont volontaires, qu'ils ne rentrent plus dans leur administration d'origine et passent d'un poste et d'un pays à l'autre. La qualité de l'expertise n'est pas toujours proportionnelle à la durée de séjour hors de France et le lien de causalité peut même être inverse pour deux raisons cumulatives : la perte d'expertise réelle, au profit d'un compagnonnage généraliste des bénéficiaires, sans vérification des résultats et l'absence de remise en cause, faute de la stimulation qu'apporte la confrontation des idées dans une équipe projet ou de pairs. Sans parler de la perte du sens des réalités françaises qui rend tout retour difficile. Un constat : les fiches de poste ou la sélection des experts via les bailleurs multilatéraux (projets UE notamment) privilégient trop souvent l'expérience passée sur zone au détriment du repérage de profils pointus, car experts en France. A l'expérience, l'expertise

apportée par des primo partants, si les thèmes de référence ont été précisés et si l'expert a été choisi pour son excellence technique et son sens de l'altérité, donnent d'excellents résultats.

Enfin, et peut être surtout, l'expertise même publique est confrontée à la nature concurrentielle du marché, où le nombre de contrats remportés et le chiffre d'affaires ou les prêts placés, voire les retombées économiques attendues, altèrent parfois la gestion des priorités. Les motivations des opérateurs et des bailleurs comme des bénéficiaires et des experts perdent alors la singularité qui est le propre de la coopération publique faute de connaissance approfondie du terrain. Il n'est pas rare de voir des « juniors » remplir des cadres logiques, des grilles d'analyse risques et des tableaux de préconisations sans autre apport qu'internet et un déplacement de 48h dans le pays. Le formalisme normatif finit par l'emporter sur le fond.

Enfin, la souvent mauvaise coordination des bailleurs, malgré des progrès notables, conduit, dans certains pays récipiendaires, à une asphyxie des organisations bénéficiaires de projets au mieux complémentaires, souvent presque concurrents, au détriment de leur action quotidienne. Nombre de bénéficiaires demandent des pauses afin d'avoir le temps d'assimiler l'expertise prodiguée et de la mettre en pratique, au lieu d'enchaîner mission sur mission.

## **2.- Les propositions**

Tenir avant tout compte du degré de développement du pays d'intervention et de la profondeur historique de la coopération technique apportée par la France ou d'autres à ce pays afin d'éviter des redondances ou des incohérences et de pouvoir ajuster l'assistance au degré de modernisation de son administration (le Sénégal ou la Côte d'Ivoire ne sont ni Haïti, ni la RCA...). Caractériser chaque pays par des repères de modernisation dans le domaine où l'expertise va être dispensée, afin de ne pas être trop ambitieux. La politique des petits pas est très largement préférable au big bang. Le cas du domaine informatique est un bon exemple. Pour s'en convaincre, il suffit de regarder les échecs français de refonte complète de systèmes informatiques quand ils visaient à gérer des univers trop vastes et trop complexes.

Quelle que soit l'expertise technique à prodiguer, il est fondamental de se documenter sur le pays avant de partir et sur l'état de l'art dans le domaine d'intervention. A titre d'exemple, pour des interventions en finances publiques, la base documentaire minimale et accessible à étudier est par exemple les derniers articles 4 du FMI, les PEFA (*Public Expenditure and Financial Accountability*), les TADAT (*Tax Administration Diagnostic Assessment Tool*), et autres criblages multilatéraux publiés et accessibles sur le net. A cette liste, on peut ajouter les rapports de la Banque mondiale et d'autres banques de développement, les Programmes indicatifs nationaux du pays (UE), les rapports OCDE, PNUD, sans oublier l'analyse géopolitique... toute la littérature existante sur le pays. Cela peut paraître fastidieux, mais cela assoit la crédibilité de l'intervenant lors des premiers entretiens et évite de poser des questions basiques voire décalées.

En substance, on recommandera :

a) d'oublier l'académique et le théorique au profit du coaching et de l'accompagnement, y compris avec un tuteur référent à distance (l'expertise perlée, avec plans d'actions et résultats intermédiaires est souvent plus gratifiante pour le récipiendaire que l'expert

conseiller-résident solitaire, parfois vu comme un espion ou comme un risque de perte de souveraineté) et d'élaborer un planning très détaillé de l'intervention, tel un diagramme PERT (*Programm evaluation and review tehnique*), afin que les étapes s'enchaînent logiquement dans le temps. La représentation graphique présente de surcroît des avantages pédagogiques certains.

L'objectif et les méthodes de la coopération technique doivent être aujourd'hui les mêmes que ceux du management : faire faire au lieu de faire, faire progresser une équipe par la transmission et l'exemple plutôt que par des présentations *ex cathedra*. Repartir après avoir laissé une structure viable, formée et apte à transmettre à son tour est une satisfaction sans équivalent pour le chef de projet ou l'expert qui achève une mission. Toutefois, il est prudent de prévoir une *hot line* et une clause de rendez-vous après six mois de pratique pour s'assurer de la pérennité des résultats obtenus et éviter le découragement, car souvent les réformes sont mises en place en milieu hostile car elles bouleversent les acquis et surtout les hiérarchies préétablies.

On ajoutera que dans les zones classiques d'intervention de la France, Afrique, Proche et Moyen Orient voire Asie ex francophone, tous les concepts, les réformes attendues ont déjà été maintes fois expliqués, sous forme de présentations *ex nihilo*, de rapports d'experts qui s'entassent dans les tiroirs. Souvent, la législation a été rénovée et les lois votées, mais le socle législatif est resté virtuel faute d'instructions pratiques, de guides de procédures, de jurisprudence écrite, du corpus qui permet la correcte application des textes et l'équité de traitement de tous les citoyens sur le territoire.

b) de cibler les actions individuelles afin de ne pas se disperser (à moyens limités) mais surtout n'intervenir que lorsque que la valeur ajoutée est démontrée et démontrable : ex : antériorité d'action, socle de droit continental, zone d'influence francophone évidente.

c) de laisser aux bailleurs internationaux ou à des confrères les thématiques où la France est faible ou rechercher des partenariats gagnants-gagnants. La coopération individuelle gagne à être complémentaire d'autres programmes comme ceux de l'UE, de la BM ou du FMI. D'où l'intérêt des missions d'instruction préalable comme levier de fonds multilatéraux. L'expert français ou francophone doit toujours avoir présent à l'esprit qu'il porte des valeurs spécifiques, et que l'un de ses objectifs est de les faire partager sur les thématiques prioritaires comme sur les modalités opérationnelles, y compris et peut-être surtout chez les bailleurs de culture anglo-saxonne.

d) de démarrer toute mission sur zone par des entretiens avec tous les acteurs concernés—Ambassade du pays de l'expert, FMI (bureau régionaux AFRITAC, METAC etc), BM, BAD, UE voire GIZ et autres bailleurs JICA...afin de cadrer les interventions souhaitables.

e) de sélectionner les experts en respectant quelques principes : la gestion d'une CVthèque est essentielle, et l'évaluation ex post des interventions ponctuelles comme de long terme nécessaire. Un expert public en activité doit avant tout être un fonctionnaire reconnu par sa hiérarchie et ses pairs pour ses qualités humaines et professionnelles. Un entretien préalable et de visu est préférable, si le temps le permet, afin d'éliminer les motivations purement financières (plus de 80% des cas des récidivistes) ou la recherche d'exotisme. L'expertise doit faire partie de la gestion des ressources humaines des administrations d'origine, tant comme levier de reconnaissance qu'en valorisation du retour. C'est d'ailleurs une des orientations formulées par la circulaire du Premier ministre 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.

Tout expert long terme doit avoir été « testé » sur des missions court terme. Une formation ou au moins une sensibilisation avant le départ de l'expert aux contraintes et coutumes du pays est fondamentale, comme l'est le fait de lui fournir l'état des lieux du pays. Pour les experts retraités, très vite éloignés des sources documentaires d'actualité, il serait judicieux de leur permettre d'accéder aux bases documentaires de leur administration d'origine ou de leur donner un point de contact afin d'obtenir avant chaque mission la mise à jour documentaire. Sinon, l'expertise publique fournie devient vite obsolète, voire en contradiction avec les orientations nationales.

f) de se donner des priorités en matière de domaines d'intervention : il y a des « modes » en assistance technique. A titre d'illustration, l'audit et le contrôle interne, la lutte contre la corruption, la gouvernance, la décentralisation, le e-gouvernement etc. Plaquer des réformes souvent de grande ampleur dans des pays où la pauvreté est endémique, où la corruption de survie ou celle des grands prédateurs est de notoriété publique, sans évaluer les prérequis nécessaires pour contourner ces écueils est voué à l'échec. Chaque intervention ou plan d'action doit donc s'appuyer sur une analyse de l'existant, et une évaluation de la capacité des équipes dirigeantes d'abord (volonté politique indispensable) et des partenaires sur le terrain ensuite afin d'élaborer un plan d'action réaliste.

g) d'adapter son mode d'intervention : Selon la maturité des états, l'expertise individuelle devrait s'attacher aujourd'hui plus à l'accompagnement de la mise en place de réformes qu'aux réformes elles même, souvent portées par des programmes FMI ou UE.

**Quatre grands types d'intervention** sont d'actualité dans les pays en paix (la gestion de la sortie de crise ou de guerre obéit à d'autres règles) :

- **Le pilotage de l'accompagnement au changement** : coaching individuel ou de structure, mode de management moderne (délégation, évaluation, recrutement, promotion...). A l'expérience, le transfert de savoir-faire et savoir-être s'arrête souvent au niveau des cadres supérieurs de la capitale ou des grandes villes au lieu d'irriguer les réseaux. Il faut aussi rappeler un écueil à surmonter notable : la langue du pays car l'anglais (ou le français en zone francophone) n'est pas maîtrisé par toutes les couches de population, d'où la nécessité de monter des binômes avec un formateur pays).
- **L'appui aux maîtrises d'ouvrage informatique** : la majorité des projets des bailleurs ou des appuis du FMI ont tendance à écrire les analyses fonctionnelles des applications informatiques nécessaires à la modernisation des structures appuyées, en faisant parfois table rase de l'existant pour se projeter vers des progiciels intégrés paramétrables préexistants sur le marché portés par des constructeurs (type SAP, ATOS), ou développés par des utilisateurs avertis. A l'usage, les licences ont un impact très lourd sur les budgets de fonctionnement annuel des directions, et des coûts de paramétrages et de maintenance dissuasifs, alors que souvent la définition de modules périphériques et des liaisons de fichiers modernes permettrait d'aller beaucoup plus vite et de maîtriser des fonctions comme la maintenance avec des informaticiens maison. Même en disposant des

codes source, les équipes ne maîtrisant ni le fonctionnel ni le technique sont tenues de se faire assister par des tiers et ne retrouvent pas leur indépendance. Le logiciel miracle n'existe pas, les délais de mise en place sont très longs, sauf à développer un logiciel mutualisable entre plusieurs pays. Un appui aux équipes en charge de la définition des besoins, sous forme de comités de pilotage et de comités d'utilisateurs et un appui informatique ponctuel de recherche de solutions à partir de l'existant et d'expériences réussies ou ayant échoué emportent des résultats probants dans l'appropriation de la démarche de modernisation.

- **L'appui aux structures de formation des pays**, écoles d'application, campus universitaires (ingénierie de formation, didacticiels, valises pédagogiques métiers, e-learning...). Actuellement, nombre de pays ont les murs d'écoles et de facultés, mais pas de corps enseignants formés. Tout projet d'expertise publique devrait prévoir et livrer les modules de formation professionnelle associés et des programmes de formations de formateurs afin de laisser une structure d'accompagnement pérenne.
- **L'appui au toilettage, à la codification et à la transparence (accessibilité sur internet) de la documentation applicable** : il s'agit des lois, instructions, guides de procédures puis règles de recours, jurisprudence etc. et sécurisation parallèle des procédures de justice. Souvent les structures ad hoc existent - commissions de recours administratif, tribunaux civils-, mais dysfonctionnent.

Pour conclure, bailleurs multilatéraux et bilatéraux, opérateurs et administrations partagent tous le constat que l'assistance technique a échoué jusqu'alors à créer les conditions d'une croissance inclusive malgré les engagements de 2015 sur les objectifs de développement durables, et observent que les inégalités se sont au contraire accrues, la richesse ne profitant qu'à peu, les écarts types se sont même aggravés, y compris dans les pays sous-programme FMI. Les raisons en sont sans doute multiples, mais force est de constater que si les gouvernements des pays d'intervention affichent une volonté de progrès et de transparence, voire de lutte contre la corruption, les résultats de la répartition sont peu probants. Si le volet recettes affiche des progrès, celui de son utilisation stagne voire aggrave le ressenti des populations. La corruption n'a cessé de galoper y compris ou surtout dans des pays d'intervention historique de la France comme le Liban ou le Gabon, la grogne contre l'apparente gabegie et l'atteinte à la souveraineté, voire une forme de colonisation moderne (pays d'ex-colonie) ou d'une mise sous tutelle (programme FMI) que serait l'assistance technique monte. Enfin, l'insécurité dans les zones d'intervention reste préoccupante.

Pour autant, les mauvaises habitudes perdurent. On assiste à une multiplication des missions courtes du FMI dispensés par des d'experts inscrits au *roster* sans toujours avoir l'aval de leur administration d'origine, en général indépendants (en disponibilité ou retraite de la fonction publique) omniscients, et largement payés, à l'ouverture de nouveaux bureaux de représentation d'opérateurs payés par prélèvement sur les montants dédiés à l'assistance technique, à la persistance de programmes embrassant trop large pour lesquels l'indicateurs de chiffre d'affaires ou de décaissement priment sur les résultats concrets et ce malgré les déclarations officielles.

Nombre de pays dénoncent ce qu'ils considèrent comme une forme de détournement de l'aide au profit des experts, d'autres ou les mêmes détournent à leur profit les sommes mises à disposition et utilisent les prêts des bailleurs comme budgets complémentaires...

Il n'en demeure pas moins que bien gérée et bien pensée, la fourniture d'expertise publique ou privée à des pays en difficulté qui en font la demande répond à un besoin réel. Enfin, le métier est passionnant et reconnu.

Juin 2020

<http://ideffie.org>