



Note pour M. Hervé Berville, député : Contribution pour mieux intégrer l'expertise technique française dans la politique française de développement

L'EXPERTISE FRANÇAISE : QU'EN SAVONS-NOUS ?	1
L'EXPERTISE PUBLIQUE.....	2
L'EXPERTISE PRIVEE.....	2
DES CHANGEMENTS IMPORTANTS DANS L'ENVIRONNEMENT INSTITUTIONNEL FRANÇAIS	3
ACCROITRE ET MIEUX VALORISER L'EXPERTISE EN DEVELOPPEMENT	4
ACCROITRE L'EXPERTISE EN DEVELOPPEMENT	4
MIEUX ARTICULER L'EXPERTISE AVEC LE CYCLE DU PROJET	5
PROMOUVOIR L'EXPERTISE FRANÇAISE AUPRES DES ORGANISATIONS INTERNATIONALES.....	6
EXPERTISE FRANÇAISE ET EXPERTISE FRANCOPHONE	6
LA MOBILISATION DE L'EXPERTISE PAR LA COMMISSION EUROPEENNE	7

L'expertise française : qu'en savons-nous ?

L'expertise à l'international est extrêmement diverse. Elle concerne aussi bien les jumelages entre administrations au profit des pays candidats à l'adhésion à l'Union européenne (reprise de l'acquis communautaire) ou qui souhaitent se rapprocher de l'UE (réforme de l'administration et adaptation des réglementations) que la réforme de la santé publique, ou encore la mise en œuvre de projets dans l'agriculture. Elle peut aussi consister dans la mise en place d'un appareil statistique ou dans la contribution à la mise en place d'une politique de développement urbain - définition de plans d'urbanisme ou formulation d'une politique de conception en matière d'infrastructures publiques. Elle peut également porter sur des sujets régaliens comme l'appui au système judiciaire, la surveillance maritime, la lutte contre le terrorisme... Extrême diversité des compétences qui interviennent, par transfert de connaissances, de savoir-faire et de savoir mettre en œuvre, au bénéfice de l'ensemble des pays en développement, en transition ou développés qui aspirent, au-delà de la réponse aux besoins essentiels (santé, alimentation, éducation de base) à se doter d'institutions efficaces ou à les moderniser ou encore à définir de politiques pertinentes et adaptées, notamment cohérentes avec les Objectifs de développement durable.

Si l'expertise intervient en règle générale, du moins pour l'expertise française¹, au bénéfice d'une entité publique, d'un Etat, d'un ou de plusieurs ministères, d'agences, indépendantes ou non, ou encore des collectivités territoriales, elle peut provenir de sources publiques ou privées.

¹ L'expertise technique allemande, y compris publique, intervient également en appui aux investisseurs privés.

L'expertise publique

Dans le passé, elles se construisait en s'appuyant sur la coopération et les projets de l'aide bilatérale française. Depuis les années 80, les effectifs d'assistants techniques ont fondu. Le réseau de 20 000 assistants techniques dans les années 70 a été ramené à 9 000 en 1990, puis 2 800 en 2000. Ceux que l'on désigne comme les experts techniques internationaux (ETI) sont désormais moins de 500².

L'expertise résidente, coûteuse et pouvant avoir pour effet de ne pas inciter les bénéficiaires à développer leurs propres capacités, a été remplacée par une expertise financée pour l'essentiel dans le cadre de contrats, plus ou moins concurrentiels. Certains de ces projets sont le domaine réservé de l'expertise publique, : coopérations bilatérales, jumelages, qui mettent en relation les agents publics des pays d'origine et ceux des administrations bénéficiaires. D'autres sont particulièrement propices à intervention publique, par exemple dans des domaines régaliens comme la police et la justice ou qui relèvent de crise sanitaire, sans d'ailleurs que cela soit exclusif d'une intervention privée. Cette expertise est mobilisée par des opérateurs publics qui se sont professionnalisés puis ont, pour partie, été regroupés en 2015, au sein d'Expertise France. Toutefois, depuis sa création, l'opérateur a éprouvé des difficultés croissantes à mobiliser des agents publics, ressource de plus en plus rare car la mise à disposition d'expertise n'est pas considérée comme une priorité par les administrations³ et mobilise largement des experts indépendants. Expertise France a dû sortir de son domaine protégé pour se confronter aux cabinets privés, y compris français et, en 2019, s'adosser à l'Agence française de développement avec qui elle va constituer un groupe intégré en 2021.

L'expertise privée

L'expertise privée émane de cabinets de conseils spécialisés en appui institutionnel (ce qu'on appelle l'assistance technique (*technical assistance*, en anglais), français ou étrangers, parfois intégrés à des groupes d'ingénierie⁴ qui peuvent ou non disposer des compétences requises parmi leurs effectifs. Lorsqu'ils n'en disposent pas en nombre suffisant, ils recrutent des experts individuels, lesquels peuvent également être directement mobilisés par des agences internationales (Banque mondiale, banques régionales de développement, Commission européenne, agences des Nations Unies...).

Il n'existe pas, à notre connaissance de recensement accessible publiquement⁵ de cette expertise s'agissant de la France: combien d'experts mobilisés, i.e. ayant effectivement travaillé dans une période récente ou mobilisables (inscrits sur des listes, ayant renseigné un CV) ? Dans quels secteurs, en identifiant les domaines porteurs insuffisamment couverts, ou ceux sur lesquels on devrait faire porter l'effort ? Quelle moyenne d'âge (il est essentiel que de jeunes actifs fassent partie du vivier) ? Sur quelles géographies, dans quels pays ? Une meilleure connaissance de cet ensemble riche et diversifié serait pourtant utile.

² L'expertise technique internationale, mode partage des savoirs, vecteur d'influence.

http://ideffie.org/wp-content/uploads/2016/10/RECUEIL33-05_CHRONIQUE_Mise-en-page-1.pdf

³ En dépit de la circulaire du Premier ministre du 15 mai 2018.

⁴ Ainsi d'Egis, du groupe Caisse des Dépôts, premier acteur français du secteur en chiffre d'affaires.

⁵ Chaque société de conseil dispose de bases de données d'experts, qui leur appartiennent et ne sont pas consultables par des tiers.

Au-delà de la distinction entre ces deux formes d'expertise, qui ont chacune leurs spécificités, leurs points forts (capacité à traiter entre pairs, recherche de marge qui n'est pas systématique, pour la première, connaissance des meilleures méthodes de management et de gestion de projet, agilité et recherche d'efficacité pour la seconde) on peut constater et regretter qu'il n'existe pas vraiment de lieu d'échange entre celles-ci, ou d'occasions de partager des retours d'expériences au sein de la communauté d'experts. Ces échanges ont lieu de manière informelle et partielle sur les réseaux sociaux, non sans efficacité. IDEFFIE s'efforce de son côté de pallier cette carence sur sujets d'intérêt général, mais ses moyens ne lui permettent d'atteindre que très partiellement cet objectif.

Proposition : Mettre en place un rendez-vous annuel de l'expertise en développement et des rendez-vous portant sur des thématiques spécifiques.

Des changements importants dans l'environnement institutionnel français

L'environnement institutionnel français a connu deux changements principaux au cours des années récentes, avec la création d'Expertise France (2015), puis avec son intégration au sein de l'AFD. D'autre part, le comité interministériel de la coopération internationale et du développement (CICID) du 8 février 2018 a confirmé la volonté du gouvernement de faire de l'aide publique au développement (APD) une priorité du quinquennat, en la dotant de moyens financiers ambitieux, de priorités concentrées et d'une organisation à l'efficacité renforcée. C'est dans ce contexte que le gouvernement a notamment décidé de procéder à l'intégration d'Expertise France au sein du groupe AFD, laquelle est intervenue en 2019. Nous comprenons que cette intégration doit permettre à l'AFD de renforcer l'attractivité de son offre financière en la complétant par un volet de prestations intellectuelles, et de préparer des projets qui pourront s'appuyer sur l'agilité d'une agence de mise en œuvre innovante, en particulier sur le continuum gouvernance-sécurité-développement. Il reste que, à notre connaissance, les modalités pratiques de fonctionnement du nouveau dispositif sont encore mal définies, notamment en ce qui concerne la mobilisation de l'expertise privée par l'AFD. Celle-ci recourait traditionnellement à cette expertise par des appels d'offres. L'adossement d'Expertise France à l'AFD va-t-il se traduire par l'exclusion ou la réduction de l'expertise privée ? Comme indiqué ci-dessus, les deux se complètent. A titre d'exemple, l'Allemagne fait de la participation de ses différentes sources d'expertise à l'émergence de projets dans les pays en développement un enjeu stratégique et assumé. Au surplus, il serait choquant que l'intervention publique évince des entreprises françaises des marchés internationaux. Il est ainsi nécessaire de savoir comment l'articulation va se faire entre expertise publique et expertise privée. Cette articulation devrait par ailleurs accepter le maintien d'une forme de concurrence sur le marché ; il est par conséquent indispensable, pour l'efficacité collective du dispositif français, que cette concurrence se fasse dans des conditions loyales et transparentes.

Proposition : Réaffirmer que le groupe AFD a vocation à mobiliser l'expertise privée française autant que l'expertise publique. Définir les modes d'articulation entre les deux composantes de l'expertise française.

Accroître et mieux valoriser l'expertise en développement

Accroître l'expertise en développement

Une meilleure mobilisation de l'expertise technique française est nécessaire pour plusieurs raisons :

- 1°) Elle correspond à la demande des pays qui se développent et se modernisent et n'attendent plus, sauf exception (pays les plus faibles, les moins solvables) que l'aide financière à condition préférentielle soit la principale contribution des pays développés,
- 2°) La ressource pour financer l'expertise existe ; elle provient des institutions internationales et européennes, des Etats eux-mêmes, ou du secteur privé (investisseurs),
- 3°) L'expertise française dispose d'atouts, en raison de la tradition française de la réforme de l'Etat, de la complémentarité entre secteur public et privé et de l'avantage linguistique dans une large partie de l'Afrique, qui est un des principaux terrains d'intervention des bailleurs.

Ainsi, à notre sens, l'accroissement du nombre d'experts présentant les compétences nécessaires pour délivrer une expertise de qualité est indispensable, dans un contexte où le gouvernement français s'est par ailleurs engagé à accroître l'effort de la France en matière d'aide au développement, politique qui devrait être réaffirmée dans le cadre du projet de loi de programme relative au développement solidaire et à la lutte contre les inégalités mondiales. Cet accroissement passe par un effort particulier en direction des jeunes. Le rapport Berville aborde à juste titre la question des jeunes experts. Il note cependant que « Le volontariat international souffre dans un premier temps d'un manque d'accessibilité et la majorité des jeunes sont peu ou pas informés de l'existence des différents dispositifs ou n'ont tout simplement pas les qualifications requises pour des missions de plus en plus exigeantes. Ainsi en 2014, seulement 5 000 personnes ont pu bénéficier d'un volontariat tous dispositifs confondus et certains, comme par exemple le VSI, demeurent très peu accessibles à des jeunes ne possédant pas au moins le niveau Licence complété d'une première expérience professionnelle ». Le rapport préconise la création d'un programme « Jeunes expert international » pour pallier la rareté de certaines compétences dans les pays partenaires et pour valoriser l'expertise de jeunes professionnels.

IDEFFIE ne peut que souscrire à ce constat et appuyer cette proposition. Il nous semble cependant que la réflexion devrait être étendue aux programmes de la Commission européenne. En effet, si certains des projets européens font appel à des « junior experts », force est de constater qu'ils sont peu nombreux et que les qualifications demandées sont souvent élevées (ancienneté requise pour de très nombreux profils d'experts, sans réelle utilité sur le fond), ce qui rend problématique le recrutement de jeunes Français.

Proposition : Mieux articuler les initiatives visant les jeunes Français avec les projets de développement de la Commission européenne ; assurer une communication accrue sur les opportunités offertes par les projets de développement.

Inciter la Commission européenne à accroître les opportunités pour les jeunes experts pour participer à ses projets de développement, en l'invitant à valoriser dans ses critères de présélection (admission à concourir) les compétences acquises, même sur des durées courtes mais portant sur des domaines précis, recherchés et sur la base d'expériences réelles

Mieux articuler l'expertise avec le cycle du projet

Malgré l'évolution constatée, au moins dans les intentions, en application des engagements pris au titre de l'efficacité de l'aide, les processus de décision politique, de programmation, d'identification, de conception et de mise en oeuvre se font encore le plus souvent sans associer suffisamment des gens de terrain ni les experts appelés à faire la mise en oeuvre. Leurs connaissances de la réalité locale et des besoins des bénéficiaires sont trop souvent ignorés, jusqu'à la phase de mise en oeuvre, ce qui nuit à l'efficacité des projets⁶. L'adaptation au terrain est faite très en aval, souvent trop tardivement et par conséquent de façon difficile et parfois presque conflictuelle, loin des décisions stratégiques.

En réalité, l'expertise peut contribuer non seulement à la mise des projets mais également à leur conception et leur préparation et, une fois qu'ils sont achevés, à la mesure de leurs résultats, de leur impact.

En amont, la contribution à la préparation est essentielle pour éviter de se lancer dans de mauvaises directions, y compris sur le mode de mise en oeuvre, la manière de s'intégrer dans le contexte local, de s'adapter à une situation réelle et d'associer les bénéficiaires. S'agissant des projets complexes, tels que les grandes infrastructures, qui associent l'ingénierie technique et l'assistance institutionnelle (adaptation du cadre réglementaire, renforcement des capacités, formations spécifiques, création des conditions qui vont permettre de s'assurer que le projet soit utile, viable et maîtrisable, une fois les experts partis), cette dimension est essentielle. IDEFFIE est associée aux travaux menés par l'Institut français des experts juridiques internationaux (IFEJI) auprès de la Commission économique pour l'Europe des Nations Unies (UNECE) par exemple dans le cadre du programme cadre international « Well Prepared Project » qui a élaboré des recommandations en matière de priorisations et planification, de mécanismes anti-corruption, de clauses standard et principes directeurs en matière de concessions, de PPP... avec la participation du Syndicat des Entrepreneurs Français Internationaux (SEFI) et de la CICA (*Confederation of International Contractors' Associations*, qui regroupe les fédérations régionales des entreprises de construction de la plupart des régions du monde).

En aval, l'évaluation ex post doit être aussi systématique que possible. IDEFFIE souscrit à la recommandation formulée dans le rapport d'évaluation remis en 2019 au ministère de l'Europe et des Affaires étrangères sur la mise en place d'un cadre d'évaluation commun à tous les acteurs de la coopération française⁷.

Proposition : Veiller à ce que les projets de coopération au développement soient bien préparés, en recourant à l'intervention d'experts en amont, au stade de la conception du projet ou du programme.

⁶ Les procédures de la Commission européenne prévoient cependant une phase d'identification des projets allant jusqu'à l'élaboration de leurs termes de références. Mais le délai qui sépare l'identification du projet de la réalisation fait que les Termes de Référence (TdR) ne sont souvent plus à jour lors du démarrage du projet. D'autre part, certains TdR comportent une "inception phase" se concluant par un "inception report". Ce dernier permet d'adapter les TdR à la situation en cours.

⁷ *Evaluation de la contribution française à l'amélioration de la gouvernance financière dans les pays bénéficiaires de l'aide publique au développement (2006 – 2016).*

Promouvoir l'expertise française auprès des organisations internationales

N. Tenzer constatait déjà dans son rapport⁸, que l'expertise française est insuffisamment promue auprès des organisations internationales comme la Banque mondiale, la Banque Asiatique de Développement, le PNUD, ... Cette situation s'est plutôt aggravée malgré les efforts déployés par la Mission des fonctionnaires internationaux auprès du ministère des Affaires étrangères, notamment en raison d'un désengagement financier de la France. La préconisation formulée demeure pertinente :

- S'engager dans la voie de définition d'accords-cadres pluriannuels avec certaines organisations internationales prévoyant la mise à disposition payante d'experts de courte ou moyenne durée sur leurs programmes prioritaires.

Expertise française et expertise francophone

Les débats récurrents sur la réforme de l'expertise se focalisent le plus souvent sur l'expertise française. Cependant, il est important de les étendre à l'expertise francophone, telle qu'elle peut émaner des pays, notamment africains, avec lesquels la France entretient depuis longtemps des partenariats pour le développement, qui sont au cœur de la politique française de partenariat au développement⁹. D'autre part, l'Afrique est la première bénéficiaire de l'aide nette versée par les pays de l'UE membres du CAD et par la Commission européenne et la région qui connaît le développement le plus rapide dans les portefeuilles des banques de développement, depuis que la Chine recherche à financer son propre développement. Outre l'histoire et la communauté linguistique qui explique la persistance de liens forts avec quelques pays européens, la focalisation d'une partie importante de l'aide européenne vers l'Afrique s'explique surtout par la proximité géographique de ce continent qui est encore traversé par des conflits, par la menace terroriste, dans le Sahel et dans la corne de l'Afrique, et par une situation politique qui demeure instable.

Lors des différents contacts que les membres d'IDEFFIE ont sur le terrain (ministres africains, agences publiques des pays concernés, points de contacts nationaux, DUE, bureaux de la GIZ, etc.), il est constamment répété que l'expertise francophone est demandée et est insuffisante.

La mobilisation de cette dernière est cependant particulièrement complexe : elle se heurte notamment au niveau d'exigence requis par les bailleurs en termes d'expérience professionnelle. Elle se heurte aussi au fait que les experts potentiellement mobilisables sont insuffisamment formés, mal organisés et en définitive difficilement repérables par les bailleurs et les opérateurs d'expertise. Il faut par conséquent amorcer la pompe. IDEFFIE a inscrit dans sa Charte qu'elle entend travailler avec l'expertise francophone, notamment dans les pays du Sud, mais également dans les pays émergents et en transition, afin de partager les meilleures pratiques et de développer ainsi des partenariats avec l'expertise française en matière de projets de réforme et de modernisation de l'administration publique.

⁸ *L'expertise internationale au cœur de la diplomatie et de la coopération du XXI^e siècle- Instruments pour une stratégie française de puissance et d'influence*, Mai 2008.

⁹ L'Afrique subsaharienne représente plus de 50 % de l'activité d'Expertise France.

Proposition : Promouvoir l'expertise francophone dans les projets de développement financés par la France et par la Commission européenne
Renforcer la formation d'experts francophones aux problématiques du développement, aux enjeux de la conduite de projets
Intégrer cette formation dans les partenariats à conclure avec les pays partenaires.

La mobilisation de l'expertise par la Commission européenne

L'Union européenne et ses États Membres constituent ensemble le premier bailleur de fonds au monde avec 74,4 milliards d'euros d'aide en 2018 (dernières données disponibles). À ce titre, l'UE est un acteur central pour la réalisation des Objectifs de développement durable (ODD).

La Commission européenne mobilise un volume considérable d'expertise pour la conception, la mise en œuvre et le suivi des projets qu'elle finance au titre de son action extérieure. La Commission est ainsi l'une des premières sources de financement d'assistance institutionnelle au monde et ses modes d'intervention et procédures font référence dans le monde de l'expertise. Toutefois, les modalités de cette mobilisation soulèvent des difficultés et des problèmes rarement débattus¹⁰. Le système de recrutement mis en place a notamment contribué à l'émergence de sociétés de « marchands de CVs », aux compétences mal définies et qui reposent essentiellement sur une expertise externalisée, et peu ou mal pilotée¹¹. En effet, les modes de contractualisation et de suivi ne permettent pas à la Commission européenne de s'assurer de la qualité dans la réalisation des projets de développement. Des solutions existent pourtant ; encore faut-il ouvrir le débat.

Propositions

- Les critères d'évaluation des appels d'offres en matière d'assistance technique devraient être revus de manière à mieux tenir compte de la qualité des experts et de la société de conseil, ainsi que de l'expérience acquise avec eux.
- Il faudrait évaluer systématiquement les performances des sociétés d'assistance technique et des experts et élaborer un système d'information de gestion permettant d'enregistrer ces performances, d'en rendre compte et de s'y référer.

15 mai 2020

¹⁰ Cette question a fait l'objet d'une note produite par IDEFFIE en 2016 contenant différentes propositions concrètes pour améliorer les modalités de recrutement des experts. Après l'avoir reçu, la DEVCO de la Commission européenne a invité IDEFFIE à une discussion et a indiqué vouloir reprendre certaines des pistes dessinées.

¹¹ A l'inverse, des sociétés de conseil privées disposent de compétences internes qui leur permettent d'assurer la qualité des prestations délivrées, avec un impact significatif sur les coûts de ces sociétés.