

Premier Ministre
Ministère de l'Économie, de l'Industrie et de l'Emploi
Ministère des Affaires étrangères et européennes
Ministère du Budget, des Comptes publics et de la Fonction publique

**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**

Nicolas Tenzer

7 mai 2008

Résumé du rapport

Pourquoi et comment nous nous marginalisons sur la scène internationale

Il y a moins d'une dizaine d'années, un pays moyen hautement stratégique avait demandé à la France de l'aider à réorganiser son système judiciaire et son cadre légal dans de nombreux domaines. L'ambassadeur s'était mobilisé et, pour un projet de cette ampleur, il fallait trouver – rapidement – des experts dans des secteurs très variés. Aucune réponse de Paris, pas de réactivité, des réponses dilatoires : ce pays, excédé, s'est tourné vers un autre grand bailleur, dont le système juridique et judiciaire est aux antipodes du nôtre. Il a répondu en quinze jours et mobilisé personnel et crédits en nombre. Est-on certain que cela ne puisse plus se reproduire ?

Lors de plusieurs réunions techniques sur l'environnement, dans de nombreux comités techniques en matière de santé notamment, la chaise de la France reste vide. Sauf au Maghreb, nos succès en matière de jumelage sont inférieurs à ceux de nombreux partenaires. Nous sommes très mal placés sur les appels d'offres d'expertise des institutions des Nations unies et des banques de développement. La participation de nos experts aux groupes formels et informels de discussion sur les stratégies dans les domaines divers est très en deçà de celle de nos concurrents. Nous avons largement délaissé le domaine des opérations de sortie de crise. Nous pesons peu sur l'élaboration des normes et du « droit souple ». Plus gravement encore, notre secteur privé dans le domaine de la consultance et des études d'ingénierie, malgré quelques beaux succès, est loin de la taille critique et de la capacité financière des entreprises anglo-saxonnes, mais aussi souvent nordiques, allemandes et japonaises. Et, soit nous sommes trop chiches pour peser sur les orientations des organisations internationales en raison de contributions volontaires inférieures à celles de nos partenaires qui nous décrédibilisent, soit lorsque nous mettons des moyens considérables – 300 millions d'euros sur le Fonds mondial contre le SIDA -, nous ne nous donnons pas les moyens de surveiller et d'orienter ces contributions.

Pendant ce temps, les Allemands « font » le droit de la propriété intellectuelle en Chine et transfèrent leurs normes en matière de transport ferroviaire ; les Japonais font de même dans ce pays en matière de droit de la concurrence et de droit commercial et mènent une action, en profondeur, là comme ailleurs, notamment dans les pays émergents, pour vendre leur expertise en matière d'efficacité énergétique. Les Britanniques, comme les Allemands, les Canadiens, les Suédois et naturellement les Américains ont des réseaux d'experts, largement universitaires et privés, présents dans les appels d'offres des organisations internationales et ceux des États. Ils structurent le débat mondial par une participation large aux divers groupes d'experts dans les organisations et les groupes de pensée. Qui oriente les débats et l'élaboration quasi normative de la Commission des Nations unies sur le Droit commercial international ? Le *City Bar of New York* et l'*American Bar Association*. Tel directeur d'un Centre spécialisé en relations internationales pouvait certes être invité par la France à effectuer une visite d'une semaine chez nous et avoir des relations excellentes avec notre ambassade, mais avec les Britanniques et les Allemands, les relations de travail étaient hebdomadaires et des publications communes étaient élaborées.

Des enjeux vitaux pour notre influence, notre économie et notre sécurité

Telle est la réalité : **il n'y a pas aujourd'hui en France de politique d'expertise internationale**. Il est temps de tirer la sonnette d'alarme ! Celle-ci constitue le centre de notre politique extérieure sur le plan de l'influence, de notre expansion économique, des politiques de développement et de la sécurité.

Si nous ne sommes pas capables, dans les deux ou trois années qui viennent, de redresser la barre et de partir sur de nouvelles bases avec une tout autre dimension, notre affaiblissement

international sera inévitable sur tous les plans, y compris diplomatique. D'autres pays l'ont compris ; nous devons en faire une stratégie politique prioritaire, portée au plus haut niveau de l'État. *Soyons-on conscients : la fenêtre de tir est courte.*

La demande *mondiale d'expertise* explose et sera multipliée par trois ou quatre au cours des dix prochaines années. Voulons-nous ou non être présents sur des marchés de centaines de milliards d'euros ? Voulons-nous utiliser un réservoir considérable de ressources pour nos emplois ? Voulons-nous améliorer de plusieurs milliards d'euros le solde de notre commerce extérieur ?

En matière d'influence, souhaitons-nous réellement que nos concurrents définissent l'essentiel des normes techniques, favorisent leur système juridique, imposent leur conception du développement, des politiques de santé, de la régulation d'Internet et leur vision des relations internationales, des bonnes pratiques en matière financière ou de gestion publique ? Avons-nous quelque chose à défendre et à dire ?

Dans le contexte d'une concurrence accrue des bailleurs, voulons-nous être marginalisés dans les orientations de notre politique de développement ? Car telle est la réalité : personne ne nous attend là non plus. Nous ne sommes pas irremplaçables. Avons-nous aussi des conceptions à faire valoir en éducation ou en formation ? Souhaitons-nous que notre recherche et que nos universités restent marginalisées dans la concurrence académique ? Voulons-nous vraiment qu'il n'y ait quasiment aucune voix française dans les *think tanks*, mais aussi dans les médias internationaux ? Voulons-nous là aussi que les canons de la « bonne pensée » soient dictés par d'autres ?

Et n'oubliions pas nos intérêts directs : lors que nous mettons à niveau, par des actions de coopération, les services d'un autre pays en matière de lutte contre les différentes formes de criminalité ou de terrorisme, contre la contrefaçon et contre le blanchiment, nous défendons nos intérêts fondamentaux. Quand nous contribuons à mettre en place des réseaux de surveillance et de contrôle en matière de sécurité alimentaire, de sécurité sanitaire ou de médicament – sans parler de notre coopération en matière d'énergie et, bien sûr, l'expertise en matière militaire -, nous sommes au cœur d'enjeux vitaux pour notre pays. Et ne voyons-nous pas l'intérêt de l'existence de nombreux experts partout dans le monde en matière de renseignement et d'intelligence économique ?

Une stratégie prioritaire

L'expertise est un marché, même dans le domaine de l'influence, du développement et de la souveraineté. Une concurrence de plus en plus vive y existe, aussi bien sur les marchés des entreprises que des États eux-mêmes. Il y a de moins en moins de chasses gardées géographiques. Cette concurrence porte sur les biens et de plus en plus sur les services, mais aussi sur les méthodes et les pratiques, sur les droits, sur l'intelligence et les savoirs. Elle existe entre les États comme au sein des enceintes internationales. Les États les mieux placés sont aussi ceux qui savent organiser un jeu convergent entre les secteurs public et privé.

La « multilatéralisation » de l'influence doit être prise en compte dans le cadre d'une stratégie prioritaire. L'importance des programmes européens et internationaux leur donne un poids quantitatif et normatif considérable. Or, nous n'avons guère vis-à-vis de ces organisations de stratégie programmatique, intellectuelle et financière. Les organisations internationales sont des multiplicateurs d'influence et des soutiens à nos choix politiques que nous ne pouvons porter seuls. Or, trop souvent encore, notre position y est trop faible et nous ne manifestons pas à leur endroit une ambition équivalente à celle de nos partenaires.

Nous devons enfin tenir compte du niveau et de la structure de notre aide publique au développement (APD). *Le respect des engagements de la France est déterminant pour l'avenir tant en termes d'image que d'influence et d'effet de levier.* Sur le plan multilatéral, le niveau de nos contributions volontaires conditionne l'accès aux « marchés » d'expertise et ce ticket d'entrée est rentable. Sur le plan bilatéral, la coopération technique directe, l'aide à la prospection, l'investissement dans la constitution de réseaux autour de telle ou telle expertise sont des atouts dans la compétition internationale : *500 millions d'euros dépensés ainsi ont probablement plus d'impact sur notre économie et donc sur nos emplois que bien des aides fiscales ou des dégrèvements de charges, sans parler des effets induits.* La question se pose ainsi d'autant plus en termes de choix nouveaux que l'un des éléments longtemps constitutifs de notre APD est en train de fondre – ce qui est heureux – : les grandes opérations de rééchelonnement et d'annulation de dettes. Sauf à nous inscrire dans l'hypothèse d'une diminution nette de notre APD, il faut donc effectuer des choix stratégiques dans l'utilisation de cette ressource qui va devenir disponible. Et il faudra aussi peser dans les enceintes internationales pour qu'elle soit aussi orientée vers des actions plus globales. Il existe des manières de bien l'utiliser, pour peu que nous nous donnions les moyens d'élaborer une stratégie d'intérêt national.

Les voies d'une reconquête : un mode d'emploi pour changer de cap

Cette nouvelle donne de la concurrence impose une stratégie nouvelle et qui joue à la fois sur la diplomatie, l'influence intellectuelle, le conseil et les normes. Elle est bilatérale et multilatérale en même temps. Elle suppose d'avoir une compréhension globale des enjeux mondiaux dans les prochaines années.

Notre rapport établit des propositions opérationnelles en faveur d'un plan national de sauvetage de l'expertise française.

Celle-ci suppose d'avoir une stratégie, c'est-à-dire de la définir et d'être capable de la mettre en œuvre rapidement et sans atermoiements. Or, nous n'en avons pas, ni avec la plupart des pays, ni avec les organisations internationales, ni par secteur. Cela explique d'ailleurs la multiplication des obstacles bureaucratiques au développement de l'expertise française.

Pour cette raison, nous proposons un pilotage stratégique au plus haut niveau de l'État qui s'accompagnerait de la *création d'un poste de Haut responsable pour l'expertise internationale.* Ce décloisonnement de l'action et ce pilotage au sommet constituent la seule chance de déblocage. Il devra s'accompagner d'une réforme conséquente de l'organisation et des moyens des postes diplomatiques bilatéraux et multilatéraux, d'une révision des plans d'action donnés aux ambassadeurs, dont le métier devra évoluer, et de la constitution de réseaux d'informations performants.

Il faut ensuite promouvoir une priorité internationale de l'administration française, mais aussi naturellement du monde académique. Le rapport propose des mesures immédiates en matière d'organisation de la gestion de l'expertise internationale, des carrières internationales et de suivi de notre politique d'expertise. La loi organique sur les lois de finances devra aussi mieux prendre en compte cette priorité. Il propose aussi une nouvelle stratégie intellectuelle.

Il suggère enfin une stratégie d'ensemble en matière de relations avec chacune des organisations internationales, tout en proposant des stratégies pour quelques domaines exemplaires et pour les différentes zones géographiques.

Cette stratégie du possible requiert qu'on ne se contente pas de corriger le système à la marge. *Tous les éléments de réussite existent* : qualité d'une grande majorité des experts,

appréciation globalement positive de cette expertise par les organisations internationales et les pays, existence de beaux exemples qu'il est possible de reproduire.

C'est notre responsabilité historique : dans dix ans, il sera trop tard. Nous n'avons pas le droit de voir petit.

Les dix grands axes de proposition pour mobiliser notre potentiel

Soixante propositions détaillées sont présentées ci-après. Leurs dix principaux axes sont les suivants :

1. Définir et appliquer une stratégie pluriannuelle rigoureuse dans les principales zones prioritaires et dans les domaines majeurs d'expertise.
2. Donner un cadre stratégique strict à nos relations avec les organisations internationales tant au niveau des sièges qu'avec leurs représentations dans les pays.
3. Définir une stratégie ambitieuse de partenariats intellectuels durables avec les principaux groupes de pensée et de recherche internationaux et régionaux dans les domaines-clés.
4. Donner des feuilles de route claires aux ambassadeurs et représentants permanents en matière d'expertise accompagnées d'indicateurs de résultats.
5. Réorganiser le paysage des opérateurs par métier et en faire des têtes de réseau associant les administrations, les centres de recherche, les autres organismes publics, mais aussi le secteur privé afin de favoriser un nouveau développement de celui-ci.
6. Conférer une priorité au renforcement de la fonction internationale dans les différentes administrations et encourager le détachement ou la mise à disposition des fonctionnaires pour des missions d'expertise, y compris conduites par des opérateurs privés.
7. Développer des réseaux permanents d'échanges d'informations entre les différents postes, les administrations centrales et nos représentations auprès des organisations internationales.
8. Mettre en place un mécanisme rigoureux de surveillance des appels d'offres des organisations internationales et des États.
9. Développer notre capacité de prospection et de proposition dans le domaine de l'expertise internationale.
10. Créer une tête de réseau et un « numéro de téléphone » pour l'expertise internationale sous la forme d'un haut représentant pour l'expertise internationale chargé d'organiser, de développer et d'assurer le suivi permanent des actions d'expertise internationale.

Les soixante principales propositions

I. Définir et piloter une stratégie

A. Définir la stratégie au sommet

1. Confier à un conseil interministériel¹ la définition des principales priorités stratégiques de coopération, de développement et de partenariat de la France avec les pays et les organisations internationales et lui donner pour mandat explicite d'intégrer l'expertise dans celles-ci. Son secrétariat serait celui qu'a aujourd'hui le CICID.
2. Confier à une entité unique, intégrant les dimensions économique, de coopération, le pilotage d'une stratégie intellectuelle et de relations avec les organisations internationales dans les domaines autres que ceux relevant au sens strict de la sécurité et des questions politiques, la préparation de cette stratégie et les orientations pour sa mise en œuvre².
3. Confier à un Haut représentant (ministre délégué ou secrétaire d'État, haut commissaire, délégué interministériel ou ambassadeur itinérant à dimension interministérielle) le pilotage politique et le suivi de cette stratégie dans le domaine de l'expertise internationale. Cette structure de mission n'a pas nécessairement vocation à être pérenne, mais s'impose pendant environ cinq ans pour piloter la mise à niveau, l'organisation et la coordination de notre politique d'expertise internationale.
4. Ce haut représentant recevrait ses priorités du conseil interministériel mentionné ci-dessus et, pour l'expertise dans le

¹ Sur le modèle du Conseil d'analyse européenne et internationale que nous proposions avec Jacques Lanxade dans notre rapport de 2002, *Organiser la politique européenne et internationale de la France*, ou de sa reprise par le rapport d'étape de la Commission du Livre blanc sous la forme d'un Conseil de l'Action extérieure de l'État.

² Deux schémas sont classiquement proposés : soit une direction générale des affaires dites « globales » rattachée au ministère des Affaires étrangères et européennes, mais dont la composition serait interministérielle, soit un secrétariat général aux affaires globales et au développement rattaché au Premier ministre.

domaine de la sécurité, du Conseil interministériel de défense et de sécurité nationale. Il leur rendrait compte de son action.

5. Le haut représentant confiera à un organisme indépendant l'évaluation de la stratégie et de l'organisation de l'expertise internationale.
6. Intégrer la dimension d'expertise aux plans nationaux de renseignement.
7. Construire une stratégie intellectuelle fondée sur l'expertise qui passe par des partenariats durables, un travail en commun et des échanges de personnel, avec les groupes de pensée et cercles de réflexion, un investissement des lieux de discussion des organisations internationales et la constitution de vastes réseaux universitaires et scientifiques.
8. Donner la priorité à la constitution d'une offre intellectuelle d'expertise internationale en liaison avec le monde académique.

B. Renforcer la faculté d'analyse stratégique de l'administration centrale du ministère des Affaires étrangères et européennes

9. Renforcer la capacité d'expertise et d'aide à la décision des directions géographiques du ministère des Affaires étrangères et européennes et leur confier les fonctions aujourd'hui dévolues aux bureaux de la coordination géographique de la direction générale de la coopération internationale et du développement.
10. Créer une direction de la stratégie au sein du ministère. Celle-ci pourrait être appelée à fusionner avec le Centre d'analyse et de prévision, dont les moyens seraient en tout état de cause développés et portés au même niveau que ceux de nos principaux partenaires.
11. Renforcer le rôle de conseil, d'analyse et d'évaluation de l'inspection générale du ministère. Celle-ci deviendrait interministérielles dans sa composition et ses compétences et deviendrait l'inspection générale des services extérieurs de l'État.

C. Définir une stratégie avec les organisations internationales et mettre en place des indicateurs de résultat liés à celle-ci

12. S'engager dans une redéfinition d'ensemble de nos relations avec l'ensemble des organisations internationales et définir nos priorités à moyen terme en matière de relations multilatérales.
13. Traduire ce cadrage général dans les plans d'action des représentants permanents auprès des organisations et les lettres de mission des administrateurs auprès des institutions financières internationales ainsi que des directeurs compétents d'administration centrale.
14. 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.
15. Répondre de manière rapide aux demandes de placement d'experts dans les comités d'experts et groupes de travail mis en place auprès des organisations internationales.
16. Définir une stratégie volontariste de mise en place de groupes de travail informels associant les organisations internationales et les administrations dans leurs domaines de compétences.
17. Développer l'organisation de réunions thématiques avec les organisations internationales.
18. Nouer un lien permanent fondé sur l'échange d'informations et d'analyses en temps réel entre les représentations permanentes, les postes diplomatiques et l'administration centrale afin de combiner les stratégies françaises vis-à-vis des organisations internationales au niveau du siège et des pays bénéficiaires.

D. Définir une feuille de route claire pour les chefs de poste en matière de politique de développement et de partenariat et de développement de l'expertise

19. Confier à la plupart des postes diplomatiques et aux représentants permanents auprès des organisations internationales une feuille de route précise, intégrée dans le plan d'action de l'ambassadeur,

en matière de développement de l'expertise internationale, articulée à nos programmes bilatéraux, et faire de la réussite en ce domaine l'un des critères d'évaluation des chefs de poste. Une telle procédure serait aussi appliquée aux administrateurs auprès des institutions financières internationales.

20. Donner pour mission à l'ambassadeur de développer des relations prioritaires avec les représentations des organisations européennes et internationales dans son pays d'affectation et en faire un compte rendu annuel à l'entité chargée des affaires globales et au haut représentant.
21. Donner aux chefs de poste une autonomie accrue dans l'utilisation de leurs crédits dans le cadre de priorités pluriannuelles, cette autonomie incluant le recours aux experts de courte durée.
22. Parvenir, au niveau de chaque ambassade, à une vision complète de notre coopération bilatérale et multilatérale par grand secteur d'activité. Dans cette perspective, développer, lorsqu'elle n'existe pas, la pratique de réunions thématiques dans les divers secteurs d'expertise entre les différents services de l'ambassade et, lorsqu'ils sont représentés, l'Agence française de développement et les opérateurs d'expertise.

E. Redéfinir les instruments de notre politique de coopération

23. Confier à l'Agence française de développement l'ensemble des crédits d'intervention bilatéraux gérés par le ministère des Affaires étrangères et européennes relevant de l'aide au développement en dehors du domaine de la sécurité.
24. Donner à un conseil d'orientation, présidé par le ministre chargé de la Coopération, la mission de définir les principales priorités géographiques et sectorielles de l'Agence, en fonction des orientations générales définies par le Conseil interministériel.
25. Ouvrir progressivement à l'Agence française de développement, lorsque la promotion de notre expertise le justifie, la possibilité

d'intervenir dans des zones hors APD où elle ne peut pas encore développer ses activités de prêts (notamment autres pays d'Asie, Asie centrale et Amérique latine).

26. Supprimer les dispositions spécifiques à la zone de solidarité prioritaire (ZSP) et définir une stratégie d'intervention qui transcende la distinction entre zone APD et hors APD.

II. Organiser la gestion de l'expertise internationale

A. Réorganiser le paysage et la mission des opérateurs

27. Donner aux principaux opérateurs pourvoyeurs de l'expertise internationale, en fonction d'une logique de métier, la mission de structurer une offre en liaison avec les entreprises privées du secteur et les centres académiques compétents.
28. Confier à ces opérateurs par métier la mission de constituer des viviers à jour d'experts et l'organisation de la certification de leurs compétences par une instance indépendante. Favoriser parallèlement la mise en réseau des différents viviers.
29. Charger les différents opérateurs, dans leur domaine de compétence ou, sur une base contractuelle, en dehors de celui-ci la tâche d'établir des « cahiers des bonnes pratiques » et l'organisation régulière de rencontres sectorielles entre les experts internationaux français multilatéraux et bilatéraux. Ces cahiers, régulièrement actualisés, porteraient sur les principaux domaines de la coopération internationale. Ces cahiers pourraient servir de base à la formation systématique des experts envoyés par la France.
30. Unifier, sur une base contractuelle, la représentation des opérateurs dans les différents pays lorsqu'elle existe.
31. Développer, sur une base libre et contractuelle, l'appui des opérateurs les plus puissants aux opérateurs plus petits en ce qui concerne la réponse aux appels d'offres et la gestion de l'expertise.

- 32. Mettre en place au sein de chaque opérateur ou de manière mutualisée des sessions de formation systématique des experts appelés à partir en mission, ces formations incluant la mise à niveau en matière linguistique.
- 33. Faire de ces opérateurs spécialisés par métier les interlocuteurs de l'Agence française de développement pour l'assistance technique, résidente ou non, dont elle peut avoir besoin pour ses programmes propres, nonobstant la possibilité pour l'Agence de recourir à des appels d'offres.
- 34. Faire de ces opérateurs spécialisés les correspondants permanents de la Mission des fonctionnaires internationaux (MFI) et l'assister dans sa mission de recherche de personnes spécialisées aptes à occuper des postes dans les organisations internationales.
- 35. Donner à ces opérateurs spécialisés, en tant que de besoin, la fonction de présélection des profils adaptés pour les postes d'assistants techniques détachés auprès du ministère des Affaires étrangères et européennes.
- 36. Créer, sous un pilotage conjoint du ministère des Affaires étrangères et européennes et du ministère de la Défense, une instance spécialisée chargée de l'expertise dans les situations de crise et d'immédiate sortie de crise.

B. Organiser l'expertise

- 37. Prévoir, sous l'égide de l'entité chargée des affaires globales et du développement et du secrétariat général aux affaires européennes, en liaison avec le haut représentant et les opérateurs, l'organisation des réunions régulières entre les conseillers résidents de jumelage ou conseillers pré-adhésion ainsi qu'avec les chefs de projets français sur des programmes européens et internationaux.
- 38. Mettre en place dans chaque poste des rencontres régulières entre les Français travaillant au sein des organisations internationales

sur place ou dans le cadre de programmes internationaux. Il conviendrait d'y associer naturellement les experts bilatéraux.

39. Développer, sous l'égide des ministères sectoriels et des opérateurs, en liaison avec l'Agence française de développement pour ses domaines propres de compétences et le haut représentant, les contacts entre les experts français des ministères et ceux des organisations internationales afin de constituer des réseaux d'échanges intellectuels plus réguliers qu'aujourd'hui.
40. Développer de manière systématique le recours à des experts non nationaux et les inclure dans nos viviers d'experts.
41. Organiser progressivement, au niveau de chaque ambassade, en liaison avec les opérateurs sectoriels, un suivi de l'ensemble des appels d'offres internationaux dans le pays ou sur une base régionale, un compte rendu étant effectué au haut représentant, au chef de l'entité chargée des affaires globales et du développement (pour les organisations internationales) et au Secrétariat général aux Affaires européennes (pour les financements européens).
42. Renforcer les cellules des services de coopération et d'action culturelle (SCAC) pour le suivi des appels d'offres internationaux et organiser leurs liens avec les missions économiques.
43. Mettre à l'étude la séparation entre la partie des SCAC chargés des affaires culturelles et de l'enseignement et celle chargée de la coopération technique.
44. Définir précisément les missions régaliennes des missions économiques dans le cadre de la séparation des services relevant d'Ubifrance et leur confier en particulier une fonction centrale d'appui au développement de l'expertise.

C. Renforcer les moyens de prospection

45. Donner aux opérateurs, sur la base des priorités définies au niveau politique, la disposition de fonds spécifiques leur permettant de conduire des actions de prospection.

46. Développer la possibilité d'utiliser les fonds dits d'amorçage (notamment FASEP) à destination des entreprises dans les nouvelles zones prioritaires.
47. Développer la possibilité pour l'Agence française de développement d'utiliser des fonds d'expertise technique et d'étude en amont de l'octroi de prêts dans des zones prioritaires.
48. Faire des opérateurs de référence les interlocuteurs de l'ambassadeur et, dans les pays prioritaires, leur donner les moyens d'envoyer, dans les quinze jours, des missions d'expertise chargées d'étudier et de proposer les modalités concrètes de coopération auprès des organismes publics de ces pays.

III. Gérer les hommes et les compétences

A. Définir une priorité internationale dans l'administration

49. Créer un programme de la LOLF « expertise internationale » ou une action « expertise internationale » dans chaque ministère (sauf ceux pour lesquels l'action internationale fait partie des missions propres, comme les Affaires étrangères et la Défense).
50. Créer un indicateur de niveau et de résultat dans quasiment chaque direction des ministères retraçant son engagement dans des actions de coopération internationale et intégrer, lorsque ce n'est pas le cas, la mission « expertise internationale » dans le contrat de performance des directions. Ces indicateurs ne sont naturellement pas exclusifs de procédures d'évaluation plus qualitatives.

B. Mettre en place une gestion des hommes orientée vers la fonction internationale

51. Créer auprès du directeur général de l'administration et de la fonction publique une réserve interministérielle d'emplois de haut niveau, qui resteraient gérés par les ministères, dont une partie pourrait être disponible pour des actions d'expertise

internationale et qui pourrait être mise à disposition des opérateurs spécialisés.

52. Développer notre stratégie de placement des fonctionnaires français au niveau adéquat dans le cadre d'un repérage stratégique préalable des postes.
53. Repérer à l'avance les personnes susceptibles d'occuper ces postes-clés et les préparer, lorsque besoin est, aux procédures de recrutement.
54. Organiser une «deuxième carrière» pour les anciens responsables des organisations non gouvernementales souhaitant poursuivre leur carrière sur des missions d'expertise.
55. Adapter les statuts des fonctions publiques territoriale et hospitalière pour permettre à leurs agents d'effectuer des missions d'expertise internationale.
56. Veiller à ce que les fonctionnaires, y compris universitaires et chercheurs, rentrant d'une mission ou d'une fonction internationale retrouvent un poste de niveau équivalent à celui de leurs collègues de même grade qui valorise la fonction qu'ils ont occupée. Veiller à ce que leur avancement en grade ne soit pas retardé. Donner à la direction générale de l'administration et de la fonction publique un rôle d'appel en la matière.
57. Assurer l'égalité de traitement pour un poste donné, notamment en ce qui concerne le «groupe» définissant le montant des indemnités d'expatriation, entre le personnel titulaire du ministère des Affaires étrangères et européennes et les agents des autres ministères.
58. Veiller à ce que les agents contractuels ayant effectué avec succès pendant six années des missions d'expertise puissent recevoir un poste correspondant à leurs compétences et à leur niveau.
59. Réserver les postes d'assistants techniques aux actions relevant de la souveraineté ou de missions prioritaires d'intérêt national, y compris dans le domaine économique.

60. En ce qui concerne les *Junior professional officers* (JPO), rendre le processus après sélection plus professionnel avec rendez-vous au service compétent au fond du ministère des Affaires étrangères et, le cas échéant, dans le ministère technique concerné, créer un programme de formation minimal sur l'institution, établir une feuille de mission, donner à chaque JPO un point de contact à Paris sur le fond du dossier suivi, créer l'obligation d'un rapport annuel, rendre systématique le retour d'expérience et utiliser l'expérience des experts en poste ou passés pour la sélection des nouveaux postes.

« Pour exister sur la scène internationale et espérer peser dans les affaires du monde, il faut avoir des idées, des ressources humaines et financières et le courage de faire des choix. Il faut avoir des idées car l'important n'est pas d'avoir une place à table mais d'avoir quelque chose à dire. Cela suppose une capacité d'analyse indépendante et une vision stratégique de ce qui est possible et souhaitable pour soi et pour les autres. Il faut avoir un corps diplomatique affûté et doté des moyens nécessaires. [...] Il faut aussi avoir un gouvernement [...] que l'international intéresse. [...] Il faut aussi accepter l'idée qu'une place dans le monde ça s'achète avec des budgets conséquents pour les affaires étrangères, pour le commerce international, pour le développement et pour la défense. On ne peut pas vivre indéfiniment sur un capital de sympathie accumulé au fil des ans. Surtout pas à l'époque actuelle où la compétitivité est féroce. [...] On a dans le monde non pas tant la place qu'on mérite que celle qu'on se donne »³.

Marie Bernard-Meunier, ancienne ambassadrice du Canada

Introduction

Il n'existe pas aujourd'hui, à proprement parler, de politique d'expertise internationale de la France.

À cette situation, il est somme toute une raison simple : rares sont ceux, parmi les principaux responsables, qui ont compris qu'il s'agissait là d'un enjeu d'intérêt national. Moins nombreux encore sont ceux qui perçoivent que le développement de l'expertise est au cœur de notre politique extérieure. Par un étonnant cercle vicieux, l'absence de vision stratégique de nos priorités – c'est-à-dire articulant une conception précise des objectifs et des moyens opérationnels – en termes de pays⁴, de secteur et de relations avec les organisations internationales, conduit à minimiser le rôle déterminant de l'expertise. Et ne pas saisir qu'elle constitue aujourd'hui *la* priorité de notre politique extérieure aboutit à une pensée stratégique qui tourne parfois à vide.

Ce rapport est d'abord un cri d'alarme : si nous ne sommes pas capables, dans les deux ou trois années qui viennent, de redresser la barre et de partir sur de nouvelles bases, en donnant à notre expertise internationale une tout autre dimension, notre affaiblissement sur la scène mondiale sera inévitable. Tout se passe en effet comme si nous étions incapables de nous

³ *La Presse* (Montréal), 28 mai 2007.

mobiliser collectivement pour conquérir une part significative d'un marché de plusieurs centaines de milliards d'euros et même pour y participer à hauteur de nos capacités. Faute de stratégie organisée au plus haut niveau et suivie de manière professionnelle, nous n'avons quasiment rien fait pour développer, auprès des organisations internationales, des groupes de pensée et des États eux-mêmes, une stratégie d'influence. Quant aux enjeux de sécurité, ils sont pour partie négligés. Notre stratégie de développement est aussi trop peu pensée dans une perspective de moyen terme.

Devant cette situation de relative désorganisation, nos principaux partenaires gagnent des points. Développant une stratégie cohérente et durable avec les organisations internationales, ils contribuent mieux que nous à définir leurs orientations. Investissant les principaux lieux de pensée, aidés par un milieu académique mieux structuré que le nôtre, ils font prévaloir leurs concepts dans les relations internationales. Disposant de capacités sans comparaison de réponse aux appels d'offres internationaux et de placement des experts aux endroits stratégiques, ils mettent leur politique d'expertise au service de leur influence internationale et de leur économie.

Nous devons donc faire du développement de l'expertise internationale une stratégie politique prioritaire. Et dans un pays comme le nôtre, cela exige qu'elle soit portée au plus haut niveau de l'État. Devant les enjeux à proprement parler vitaux pour notre pays, nous ne saurions tergiverser et voir petit.

Les objectifs d'une stratégie d'expertise

Comme nous le démontrons dans notre rapport, le développement de l'expertise internationale à une tout autre échelle que celle qui existe aujourd'hui est souhaitable *pour des raisons d'influence, d'intérêt politique à moyen terme, d'efficacité de notre politique d'aide au développement et de retombées économiques directes.*

L'influence d'abord : par la présence de conseillers dans les ministères étrangers à un certain niveau (programmes bilatéraux), par celle d'experts dans les programmes multilatéraux (par exemple, jumelages européens), par l'envoi de professionnels dans les organisations internationales, au niveau central ou dans des opérations de terrain, ou dans les comités d'experts que, parfois, elles ont mis en place, nous pouvons développer notre manière de voir

⁴ Certaines données suscitent un abîme d'interrogations : est-il vraiment cohérent que l'enveloppe de nos crédits destinés au Tchad soit supérieure à la totalité de ceux déployés dans les Amériques ?

les choses, en termes de normes comme de pratiques. Pour cette raison, nous devons également accroître la présence d'experts dans les cercles de pensée mondiaux et régionaux, y apporter des contributions écrites et développer notre visibilité dans les médias internationaux – et pas essentiellement par le biais de tribunes officielles. Nous illustrons ainsi notre savoir-faire, certes encore reconnu dans de nombreux domaines, mais concurrencé par d'autres. Cela ne peut qu'engendrer des retombées à long terme, autant diplomatiques que commerciales.

Nos intérêts directs ensuite : la chose est évidente si l'on considère la présence de nos experts en matière de justice, de lutte contre les différentes formes de criminalité ou de terrorisme. Ça l'est également pour notre coopération en matière d'environnement et d'énergie et, dans certains pays, en matière agricole (sécurité alimentaire) et bien sûr de santé (lutte contre les pandémies). Cela pourra l'être également au regard de notre modèle de développement économique et social et naturellement en ce qui concerne la « mise à niveau » démocratique et en termes de capacités des institutions nationales et locales.

En termes de retombées économiques, les données sont parlantes, mais encore mal prises en compte, y compris par une large partie du secteur privé français qui n'investit pas suffisamment dans ses relations avec les organisations internationales et qui ne dispose souvent pas de la taille critique pour le faire. Le marché de l'expertise est un marché mondial en expansion, nous y reviendrons, mais l'expertise en tant que telle suscite le développement économique et donc un nouveau besoin de biens et services.

Enfin, l'expertise est au centre de notre *politique d'aide au développement*, qu'elle soit bilatérale ou qu'elle passe par le truchement des organisations internationales. Ne nous illusionnons pas : nous sommes là aussi sur un marché de plus en plus concurrentiel, où la qualité de l'expertise et son adéquation sont déterminantes. Une politique de développement ambitieuse passe par une expertise de haut niveau : il y va de notre crédibilité et, sur ce plan aussi, de notre influence. Une telle prise de conscience suppose de revoir, de manière assez radicale, les modes d'emploi de nos experts, l'organisation de nos services de coopération et, plus largement, la stratégie que nous déployons avec les organisations internationales.

Le contexte du nouveau monde

Ce triple défi prend place dans un contexte marqué par quatre réalités politiques nouvelles.

La première, évidente pour tous ceux qui ont une vision mondiale des évolutions, est *l'explosion dans le monde, déjà engagée et qui se poursuivra au cours des dix années qui*

viennent, de la demande d'expertise. Quasiment tous les secteurs sont concernés, mais pour certains nous sommes susceptibles d'avoir un avantage comparatif évident. Considérons par exemple le développement de l'expertise dans le secteur qu'on appelle – quelque légitimes soient les critiques sur l'utilisation du mot – celui de la « gouvernance ». Ce marché recouvre des réalités différentes qui vont de la gestion de la sortie de crise à la reconstruction des États, de la mise en place d'institutions démocratiques à l'expertise financière et juridique, du contrôle et de l'évaluation à l'organisation de la participation des citoyens aux questions qui les concernent, des nouveaux modes de régulation à la gestion des villes et des régions. Sur tous ces aspects, ce marché est en expansion et il l'est à peu près sur tous les continents, et la demande vient autant des organisations internationales, des États que des collectivités locales. Ceci amène une question simple : voulons-nous ou non profiter de cette évolution et que devons-nous faire pour ne pas rater cette étape ? Plus précisément, qu'est-ce que cela suppose en termes de choix politiques⁵ et de mesures pratiques ? Nous n'osons même pas imaginer que nous ne mesurions pas les conséquences catastrophiques d'une absence de stratégie devant cette évolution. Nous pourrions appliquer le même raisonnement devant la croissance des marchés d'expertise dans les domaines de la santé, de l'environnement, des infrastructures et de l'éducation.

La deuxième réalité, qui complète ce tableau, est celle d'une *concurrence accrue, tous azimuts, sur ces marchés, concurrence qui provient aussi bien des entreprises que des États eux-mêmes*. Certes, la concurrence sur les marchés extérieurs a toujours été une réalité, mais elle concernait avant tout la fourniture de biens. En termes de conseil et d'expertise, outre le fait que le marché n'avait pas acquis une telle dimension – avec la notable exception, sans doute, de l'ancienne « coopération de substitution » française en Afrique francophone –, il existait quand même ce qu'il faut bien appeler des chasses gardées géographiques. Désormais, outre le fait que cette spécialisation existe nettement moins, la concurrence est polymorphe et, en quelque sorte, à plusieurs détentes. C'est une concurrence commerciale sur les biens et de plus en plus sur les services, certes, mais aussi une concurrence sur les méthodes et les pratiques, une concurrence sur les droits, une concurrence sur l'image et, bien sûr, une concurrence intellectuelle et sur les savoirs. Cette nouvelle donne de la concurrence impose une stratégie imaginative et qui joue sur plusieurs plans à la fois, ceux de la diplomatie, de l'influence intellectuelle, du conseil et des normes. C'est une concurrence qui s'exacerbe entre les États eux-mêmes, mais également dans

⁵ On rappellera simplement que les choix à opérer par la puissance publique ne signifient pas que la réponse incombe au seul secteur public.

les enceintes internationales. C'est enfin une concurrence où, aujourd'hui, d'autres pays – Royaume-Uni, Allemagne, Canada, pays nordiques, États-Unis notamment - parviennent à mieux jouer des synergies et des visions partagées entre les secteurs public et privé. Ajoutons que la concurrence sur les experts eux-mêmes s'accentue : les « marchands » d'ingénierie recourent de plus en plus à des experts des « nouveaux pays » qui, à qualité égale, coûtent deux à trois fois moins cher que les nôtres.

La troisième réalité est celle de la « *multilatéralisation* » de l'influence. Autrement dit, même si l'action bilatérale des États comme le jeu direct des entreprises ou de divers organismes dans les appels d'offres ont de beaux jours devant eux, l'importance des programmes mis en place par l'Union européenne, les organisations satellites des Nations unies, notamment le PNUD, la Banque mondiale et les banques régionales leur donne un poids considérable tant sur le plan quantitatif que normatif. C'est de plus en plus par ce biais-là qu'il convient d'agir. On doit ajouter que *les sommes mises à disposition pour les différentes formes d'expertise sur appels d'offres sont sans commune mesure avec celles que nous mobilisons directement et pourrons mobiliser à l'avenir compte tenu du contexte budgétaire*. Il n'est pas rare qu'un seul projet européen ou international dans un pays donné représente plus que l'ensemble de nos crédits de coopération, action culturelle comprise et tous ministères confondus. Au-delà de l'action essentielle du placement d'experts dans les programmes qu'elles financent, d'un personnel détaché ou mis à disposition au sein des sièges centraux et de relais dans les services, c'est toute une stratégie qu'il importe de concevoir, à la fois programmatique, intellectuelle et financière. *Les organisations internationales sont des multiplicateurs d'influence*, des soutiens à nos choix politiques que nous ne pouvons, politiquement, humainement et financièrement, porter seuls ; mais nous devons savoir comment y agir. Dans certains cas, notre rôle y est reconnu et important. Or, trop souvent encore, *notre position y est trop faible* et nous ne manifestons pas à leur endroit une ambition équivalente à celle de plusieurs de nos partenaires. Pour tout dire, tout se passe souvent comme si nous *n'avions pas conçu de stratégie à moyen terme avec ces organismes*.

Cette dimension doit également tenir compte d'une quatrième réalité, qui est celle du *niveau et de la structure de notre aide publique au développement (APD)*, même si notre rapport n'est pas centré spécifiquement sur l'expertise en matière de développement. Non seulement nous inscrirons notre réflexion en prenant pour acquis le respect des engagements de la France, confirmé au plus haut niveau de l'État, mais nous tenterons de montrer, à travers le prisme qui

est le nôtre, que celui-ci comporte des avantages considérables tant en termes d'image qu'en termes d'influence et d'effet de levier. Bien souvent, sur le plan multilatéral, le niveau de nos contributions volontaires conditionne l'accès aux « marchés » d'expertise et ce ticket d'entrée se révèle généralement rentable. Or, trop souvent, notre mise apparaît inférieure et moins réactive que celle de nos partenaires, y compris plus petits que nous et qui maîtrisent mieux l'évolution de leurs finances publiques. Sur le plan bilatéral, la coopération technique directe, l'aide à la prospection – le plus souvent en dehors de la zone APD -, l'investissement dans la constitution de réseaux autour de telle ou telle expertise sont des atouts dans la compétition internationale. *500 millions d'euros dépensés ainsi ont probablement plus d'impact sur notre économie et donc sur nos emplois que bien des aides fiscales ou des dégrèvements de charges, sans parler des effets induits.* Or, si la question se pose ainsi en termes de choix et, si l'on peut dire, de « mesures nouvelles », c'est parce que *l'un des éléments longtemps constitutifs de notre APD est en train de fondre – ce qui est d'ailleurs heureux -, à savoir les grandes opérations de rééchelonnement et d'annulation de dettes.* Sauf à nous inscrire dans l'hypothèse d'une diminution nette de notre APD, il faut donc effectuer des choix stratégiques dans l'utilisation de cette ressource qui va devenir disponible, ce qui peut d'ailleurs justifier que nous cherchions à négocier un aménagement de ses critères. Nous verrons qu'il existe des manières de bien l'utiliser et d'en obtenir un apport net.

Une stratégie qui repose sur une organisation nouvelle

Si tel est le cadre général dans lequel nous devons inscrire nos réflexions et nos analyses, les propositions que nous formulons se situent à des niveaux *a priori* extrêmement hétérogènes. Nos investigations nous ont, en effet, conduits à discerner des obstacles au développement de l'expertise technique au sens large sur des plans très différents, à la fois bureaucratiques, d'organisation, conceptuels et stratégiques. Mais si les obstacles les plus insensés en termes de simple raison et de bon sens peuvent ainsi prévaloir, si trop souvent on laisse se développer un certain amateurisme, si les contraintes de gestion conduisent au bricolage, c'est bien parce que *la stratégie fait défaut.* Si aucune organisation sérieuse en termes de décision, puis, parfois, de gestion, n'a été mise en place, malgré quelques tentatives vite avortées faute de conception rigoureuse, c'est non seulement parce que les querelles entre chapelles ont prévalu, mais aussi parce que le dessein de ce qu'on souhaitait développer n'était ni clair, ni cohérent, ni d'ailleurs vraiment ambitieux.

Notre conviction est que ces défauts – ne citons à ce stade rapidement que les mieux connus : la réticence des administrations à se séparer pour quelques mois de fonctionnaires de qualité appelés à offrir une expertise internationale, les obstacles également issus d'une pratique déviée de la loi organique sur les lois de finances pour engager plus les administrations dans les actions internationales, l'improvisation trop souvent dans les réponses aux appels d'offres, leur gestion et l'organisation des missions sur le terrain, l'absence d'information et d'exploitation de l'information sur les opportunités d'expertise, la gestion approximative de notre personnel et le lien trop faible avec les secteurs privé et académique – résultent d'abord d'une *absence de priorité internationale de l'administration française*. C'est celle-ci qu'il importe d'établir et de promouvoir et dont il faut surveiller les résultats, ce qui suppose aussi une certaine capacité de contrainte.

Penser une stratégie prioritaire sur le plan international est donc indispensable. Ses dimensions se retrouveront à la fois dans les politiques bilatérales et dans celles qui régissent nos rapports avec les organisations internationales. Elle devra logiquement cadrer notre action pour les prochaines années. La révision générale des politiques publiques, engagée au sein du ministère des Affaires étrangères et européennes, mais aussi des autres ministères qui concourent à l'action internationale de la France, pourra contribuer à terme à lui donner corps. Elle suppose une différenciation en fonction des zones et des pays considérés, des caractéristiques des programmes ou des projets pour lesquels nous fournissons une expertise et de la nature de cette expertise elle-même. Elle nécessitera aussi la définition d'une stratégie à moyen terme spécifique pour chacune des organisations internationales puisque, au-delà de problématiques communes, les objectifs poursuivis par notre pays en synergie avec elles, mais aussi les modes opératoires, sont différents. Tout en préservant souplesse et réactivité, il est essentiel d'avoir à l'esprit une telle *stratégie différenciée*.

Notre rapport contient dès lors des propositions opérationnelles pour organiser cette stratégie. Il propose d'abord une réorganisation conséquente des modes de décision et de mise en œuvre de cette politique internationale d'expertise qui ne peut que résulter d'une stratégie par pays, par organisation internationale et par secteur. Il défend l'idée que *cette stratégie doit avoir une tête, clairement identifiée, nécessairement distincte de la fonction d'opérateur*. Il suggère ensuite le développement d'un certain nombre d'outils, sur les plans financier et institutionnel. Leur mise en place repose sur des changements substantiels de nos modes de gestion, aujourd'hui inadaptés. Nous proposons aussi, car c'est également une condition de

réussite, des mesures spécifiques pour développer et structurer l'expertise privée et académique. Notre rapport définit ensuite l'établissement de nouveaux réseaux d'information, de veille et d'intelligence, qui constituent aujourd'hui la clé du succès. Ce sont dès lors le fonctionnement et l'organisation des services de l'État à l'étranger qu'il importe de revoir de manière assez complète. Notre rapport effectue aussi des propositions en ce sens.

Les illusions d'une correction à la marge

À l'issue de cette introduction, nous ne voudrions pas accréditer l'idée d'une vision purement négative des choses. Si tel était d'ailleurs le cas, ce rapport n'aurait pas lieu d'être tant les chances de redressement seraient ténues. *Tous les éléments de réussite existent* : il est quand même de beaux exemples de succès et certains des défauts anciens sont d'ores et déjà en voie de correction. C'est aussi parce que certaines organisations internationales et certains pays prennent à ce point l'expertise française qu'elles expriment plus fortement leur déception. Pour ces raisons mêmes, l'auteur de ces lignes a partagé avec d'autres, impliqués dans l'action sur le terrain, un sentiment de rage devant un réel gâchis et tant d'occasions manquées.

Nous ne pensons pas toutefois qu'il suffise – même si c'est indispensable dans un premier temps – *de corriger le système à la marge*. C'est une nouvelle organisation qu'il nous faut concevoir, en ce qui concerne non seulement la gestion de l'expertise elle-même, mais aussi, et probablement *d'abord*, la prise de décision, l'organisation des réseaux d'information et le suivi de nos relations avec les organisations internationales.

Dans les premières discussions au sujet de notre mission, avant même que celle-ci ne débute, certains de nos interlocuteurs insistaient principalement sur le paysage des opérateurs, notre capacité de réponse aux appels d'offres et, naturellement, sur le devenir de notre assistance technique. Tous ces problèmes sont certes réels et y apporter des réponses conditionne l'efficacité de notre action extérieure. Toutefois, commencer par les instruments et les structures n'est pas pertinent et risque de conduire à un racornissement des perspectives et des enjeux qui entrave toute solution durable.

Deux erreurs majeures doivent être rapidement corrigées : la première, qui consiste à faire de l'expertise une sorte de sous-catégorie de notre politique de coopération, elle-même entendue de manière étroite ; la seconde, qui repose sur ce qui reste le dysfonctionnement le plus grave de notre appareil de relations extérieures : l'absence de définition d'une stratégie rigoureuse, c'est-à-dire à la fois bien pensée, concrète et opérationnelle, et capable d'effectuer une mise en

relation constante des objectifs et des moyens. Et parmi ceux-ci, l'expertise nous est rapidement apparue comme étant l'un des principaux. En somme, l'absence de solution satisfaisante apportée à la question des « opérateurs » dans le domaine de l'assistance technique n'est que la résultante d'une absence de politique, celle-ci empêchant de prendre la mesure de son utilité, de la placer dans un horizon de moyen terme et de résoudre de manière ambitieuse la question des structures et des moyens.

Sans cette conversion du regard et un rétablissement de l'ordre des facteurs, rien ne pourra être changé durablement. Notre seule ambition est que cela ne soit pas le cas.

PREMIÈRE PARTIE.**UN MARCHÉ STRATÉGIQUE POUR NOTRE PUISSANCE ET NOTRE INFLUENCE**

L'expertise internationale représente d'abord un marché, et un marché qui est en expansion accélérée. Un marché, c'est d'abord la rencontre d'une demande et d'une offre, où la clé de succès réside dans l'adéquation de la seconde à la première. C'est un marché où la demande est de moins en moins captive et où l'offre est de plus en plus concurrentielle. C'est donc un domaine où la recherche de l'adéquation est un processus permanent et de plus en plus exigeant. C'est un marché où la demande emprunte de multiples formes et où elle peut être directement exprimée, par exemple par des appels d'offres, et parfois plus indirectement, c'est-à-dire qu'elle doit être « révélée », sollicitée et construite. C'est une demande aussi multiple quant aux secteurs, qui sont hétérogènes : sécurité, ingénierie, environnement, santé, gestion publique au sens large (institutions, procédures, *management*), éducation, recherche, marché des idées, etc. C'est une demande qui concerne autant les prestations intellectuelles que les réalisations techniques, qui se situe en amont des projets, qui vise à leur réalisation et qui, parfois aussi, se place en aval. C'est enfin une demande qui entre dans des processus très différenciés : élaboration des idées et échanges intellectuels, processus d'aide pour le développement, coopération technique et économique, partenariats multiples, collaboration entre services, en particulier dans le domaine de la sécurité et de la lutte contre des menaces. Cette demande émane logiquement de lieux divers : organisations internationales, collectivités locales et États, qui peuvent être eux-mêmes en développement, intermédiaires, émergents et développés. Sur un mode plus administratif, c'est une demande à laquelle il peut être répondu par des programmes différents ; c'est une demande qui doit être financée ou qui peut être payante.

Présenter une offre en réponse à cette demande suppose une adéquation d'autant plus fine que la concurrence est vive sur l'ensemble des segments du marché. Que la réponse soit publique ou privée, il lui faut toujours s'appuyer sur une attitude commerciale. On ne présente pas une offre frustre quand la demande exige des prestations sophistiquées ; on ne soumet pas une offre chère quand les concurrents en présentent une de qualité équivalente à bas coût ; on ne propose pas une offre parcellisée quand la demande est globale. Il convient aussi de tenir compte des impératifs de vente : le métier de vendeur ne s'improvise pas. Il est possible aussi de créer des effets d'attraction : en matière d'expertise, il peut exister des produits d'appel et on peut concevoir des manières de préparer la demande suivante dans un sens qui soit favorable. Il

est même possible de créer des effets de « dépendance ». Dans un marché mondialisé – et celui de l’expertise l’est –, on peut aussi, pour partie, délocaliser l’offre : tous les experts ne doivent pas forcément provenir du pays qui présente l’offre. Le marché des compétences est lui aussi international. Les offreurs eux-mêmes doivent, comme les entreprises, tenir compte des complémentarités et des synergies entre le marché intérieur et le marché international, que ce soit en termes de structuration de l’expertise et en termes financiers. Bien sûr, l’importance d’une force de prospection est aussi fondamentale, comme l’est aussi la faculté de *lobbying*. Enfin, sans qu’il existe de vraies différences entre les pays les plus libéraux et les autres, l’articulation entre le rôle de l’État et celui des autres acteurs, privés et publics – mais en grande partie autonomes – doit être bien réglée.

C’est ce paysage nouveau qui structure l’analyse et les propositions que nous conduisons ici. Notre préoccupation est la suivante : l’offre française est-elle adéquate et quels sont ses atouts ? Devant les risques d’inadéquation, certaines évolutions majeures s’imposeront qui exigent une stratégie à moyen terme mûrie, cohérente et suivie dans le temps. Mais qu’on ne se méprenne pas : si nous avons tenu à proposer un point d’entrée commercial, la question de l’expertise internationale ne relève pas que de l’ordre marchand. Elle est aujourd’hui l’enjeu central de notre politique étrangère et de coopération. Elle est non seulement le révélateur de nos faiblesses nationales, mais aussi potentiellement le nouveau centre de ce que doit être notre stratégie extérieure.

Chapitre premier. Anatomie d'une demande en expansion rapide

La demande d'expertise internationale est une demande en expansion. Sans pouvoir la quantifier précisément, la simple observation montre que les fonds qui lui sont réservés augmentent considérablement et se situent certainement autour de plusieurs centaines de milliards d'euros⁶. Ils proviennent aussi bien des organisations internationales, au niveau des sièges comme des opérations de terrain, des États qui la financent pour leur propre compte, des collectivités locales, grandes et moyennes, des fondations, caritatives et humanitaires, mais aussi scientifiques, des centres de recherche et des universités, et bien entendu des budgets de coopération qui font de moins en moins appel exclusivement à leur expertise nationale.

Cette demande emprunte des formes différentes à la fois en termes de secteur, de procédures, de modalités attendues de réponse, de modes de financement et naturellement de volumes. Ce caractère multiforme de la demande impliquera logiquement la possibilité d'offrir une large gamme de réponses, chaque fois adaptées à une demande précise.

Cette demande est aussi en transformation rapide en raison de multiples facteurs : une capacité accrue à analyser l'offre, la possibilité pour le demandeur de « faire son marché » et donc de comparer les offres, la spécificité plus grande de chaque demande, de mieux en mieux ciblée, souvent d'ailleurs sur des situations précises et complexes qui impliquent un accroissement des projets multidisciplinaires relevant plus du « sur-mesure » que du « prêt-à-porter », le souci croissant de transfert de savoir. Sauf dans certains secteurs (souveraineté et domaines à fortes retombées économiques), dans quelques pays et dans le cadre de procédures spécifiques (par exemple les jumelages européens), l'expertise technique résidente de longue durée devrait être plus exceptionnelle. Lorsqu'elle demeurera ou qu'il apparaîtra nécessaire de la proposer, elle sera toujours plus professionnelle qu'elle ne le fut parfois par le passé. L'expertise spécialisée de courte et de moyenne durée, ou régulière mais non résidente, deviendra, quant à elle, de plus en plus fréquente. Quant à l'expertise intellectuelle et scientifique – ou dans laquelle cette dimension sera fortement présente -, son importance devrait aller croissant.

⁶ Obtenir des données agrégées est vraisemblablement impossible. Dans le seul secteur de la santé au sens large, la société IFIS, qui fournit des informations sur les appels d'offres des organisations internationales, estime les montants des projets en cours d'élaboration pour les prochaines années à plus de 72 milliards de dollars, dont plus de 50 milliards pour l'Asie et l'Amérique latine.

Le tableau général est donc celui d'une demande dont l'exigence ne pourra que croître quant à la qualité des experts envoyés et aux résultats qu'ils sont susceptibles de produire. Quelques expériences malheureuses pourront définitivement exclure un pays ou un organisme. Cette exigence portera aussi de plus en plus sur la capacité de réponse rapide à la demande dans un contexte où nos principaux partenaires disposent d'une faculté de réaction quasi instantanée. Elle concernera aussi le coût des prestations et une série de conditions annexes sur le suivi, le transfert d'expérience, les conditions de financement, etc. ce qui requerra de la part des offreurs une faculté de négociation « commerciale » de premier plan. Ces éléments conditionneront l'acceptation de l'offre. De surcroît, la concurrence obligera à se positionner le plus possible en amont de l'offre. Enfin, compte tenu de la complexité des circuits de décision, une bonne connaissance des milieux qui contribueront à l'acceptation finale, mais aussi des facultés de proposition de nos concurrents, sera un atout essentiel.

A. Une demande multiforme

Il est impossible de dresser un panorama complet d'une demande aussi diverse qu'éclatée. Il faut également tenir compte du fait que, selon une loi bien connue, l'offre crée aussi pour partie la demande, ainsi que – l'offre pouvant d'ailleurs y jouer un rôle significatif – les *représentations* que les personnes en situation de décision se font de la demande. De même qu'un matraquage publicitaire accompagné d'éditoriaux peut convaincre tel segment de la population qu'un produit donné lui est indispensable, de même les éléments de « doctrine » produits par la communauté internationale contribuent à forger et à façonner la demande – ce qui signifie, comme on le verra plus loin, qu'être présent à ce stade premier, lorsqu'on dispose potentiellement d'une offre aisément mobilisable en ce domaine, est de bonne politique. La demande n'est pas intégralement un objet déjà constitué, mais l'offreur dispose d'une large faculté de prise sur elle.

Afin de donner un aperçu de la variété de cette demande, il est possible de proposer trois sortes de typologie : une typologie par structure demanderesse, une typologie par grands secteurs et une typologie par mode de financement.

1. Les structures porteuses de la demande

Sans exhaustivité, nous pouvons isoler cinq types de structures qui font appel à une expertise internationale : les organisations internationales, les États directement pour leur compte propre, les grandes collectivités locales, les structures (administrations, agences, banques de développement nationales) chargées de l'aide au développement et les fondations et organisations non gouvernementales. Il convient de manière préalable d'observer que la distinction est de moins en moins étanche : il existe des fonds « partenariaux » qui associent des organisations internationales et des États ; les organisations non gouvernementales et les fondations peuvent requérir une expertise extérieure, mais peuvent aussi en offrir ; des appels d'offres lancés par les États directement peuvent être organisés en relation avec certaines organisations internationales et les financements peuvent en partie provenir de ces dernières ; de manière générale, pour des financements de programmes effectués par les organisations internationales, le poids de l'État bénéficiaire dans le choix des experts est de plus en plus déterminant. De façon plus sensible encore, la concurrence des donateurs dans un pays en développement particulier et, dans certains cas, le caractère parcellaire des mécanismes de coordination de l'aide, au-delà d'autres effets qu'il ne nous appartient pas d'analyser ici, conduisent à conférer une large autonomie de choix aux autorités des pays bénéficiaires.

a. Les besoins d'expertise des organisations internationales

Au-delà des différences majeures en termes de domaine et de procédures (appels d'offre très encadrés ou procédures plus souples fondées sur la connaissance personnelle d'experts et la constitution de listes d'experts référencés), certains traits communs apparaissent. La principale distinction se situe entre le besoin d'experts situé au siège même des organisations et celui lié aux projets et programmes mis en œuvre par ces organisations.

Les besoins d'experts au siège des organisations sont eux-mêmes de deux types. D'un côté, il s'agit « d'intellectuels », spécialistes d'un domaine ou d'une discipline, appelés à intervenir dans des groupes d'experts les plus divers. Ceux-ci sont appelés à contribuer à l'élaboration de documents de référence, de stratégie et de guides de bonnes pratiques. De l'autre, il peut s'agir de techniciens plus spécialisés, appelés à siéger dans des comités d'experts,

parfois extrêmement techniques. Il s'agit là de demandes pour des interventions de courte, voire de très courte, durée, mais qui peuvent être régulières si l'expert est reconnu.

Au niveau des représentations ou des délégations des organisations internationales, la demande concerne, plus rarement, là aussi une expertise programmatique et d'ordre essentiellement intellectuel. Le plus souvent toutefois, il s'agit d'experts, recrutés sur appels d'offres, pour la mise en œuvre d'un programme ou en appui à la partie locale pour celle-ci. Dans certains cas, sur une période de temps assez brève, la demande peut être considérable et variée. Songeons par exemple à l'assistance technique en appui aux fonds structurels et de cohésion que l'Union européenne accorde pour la période 2007-2013 aux nouveaux entrants. Rien que pour un pays comme la République tchèque – qui ne pourra d'ailleurs sans doute pas absorber l'ensemble de ces financements -, cela représente 26,3 milliards d'euros, dont 5% est réservé à l'expertise technique ! On comprend que, dans ces pays, faire en sorte que la France puisse en récupérer une partie significative doive être mis au rang des premières priorités pour les postes diplomatiques en raison de leur impact économique durable et de leur dimension d'influence. Parfois enfin, pour certaines institutions (par exemple la BERD), la demande concerne essentiellement des experts en appui à des projets privés et les experts à compétence publique restent exceptionnels.

L'importance des financements internationaux dans un nombre de plus en plus élevé de pays laisse augurer l'explosion de la demande de ces organisations.

b. La demande d'expertise des États

Les États des pays intermédiaires et émergents, ou des pays qui connaissent d'importants besoins de développement mais qui disposent de fortes ressources financières – pays pétroliers par exemple -, lancent de plus en plus d'appels d'offres internationaux pour réaliser leurs projets. Il peut s'agir classiquement de projets d'infrastructures, mais aussi de programmes de développement rural, de programmes environnementaux, de renforcement des capacités militaires et de sécurité, comme de mise à niveau des infrastructures de santé, de recherche et universitaires, et naturellement des administrations. Souvent, ces nations disposent déjà de fortes compétences internes, formées dans les meilleures universités internationales, mais leurs viviers mobilisables sont encore trop faibles pour satisfaire leur propre demande.

S'ouvrent là des marchés à forte valeur ajoutée, particulièrement rentables, et dont on ne saurait mésestimer la dimension d'influence qu'ils peuvent receler. Ce sont des marchés très compétitifs, sur lesquels nous pouvons avoir des avantages de niche – il suffit de voir les projets muséographiques des Émirats Arabes Unis -, mais auxquels nous devons accorder une forte attention, au-delà des grands contrats et de la coopération militaire. Il en va de même, dans ces pays, pour l'expertise en matière juridique et pour l'établissement de pôles scientifiques.

c. L'expertise sollicitée par les collectivités locales

En raison du développement économique de plusieurs pays et d'une taille qui favorise parfois les systèmes institutionnels fédéraux (Inde, Brésil, Chine par exemple), la demande d'expertise des collectivités locales prend progressivement une ampleur qu'on sous-estime généralement. Elle vaut naturellement pour les grands projets d'infrastructures (transports, assainissement, environnement, développement rural, maîtrise de la planification urbaine), mais aussi de plus en plus pour des domaines dont elles sont également responsables : systèmes de santé, formation, recherche, projets de développement économique (comme par exemple les pôles de compétitivité). Les problématiques de sécurité ne seront pas non plus secondaires.

De plus en plus également, les demandes en matière de modes de gouvernement ne seront pas absentes, sans parler d'attentes relatives aux règles de fonctionnement de la démocratie locale. Les préoccupations, comme en témoigne le Brésil, relatives à l'articulation des niveaux de décision (État central, provinces ou États fédéraux, collectivités de base), seront également de plus en plus fréquentes.

d. L'expertise en appui des programmes de coopération bilatéraux

Si la demande d'expertise en matière d'accompagnement des projets bilatéraux de coopération n'est pas vraiment nouvelle, il est frappant de constater qu'elle concerne de moins en moins exclusivement les experts des pays qui mettent en œuvre ces projets. Tant les Britanniques que les Allemands ou les Canadiens recherchent d'abord le bon expert, en particulier en raison de la forte technicité qu'il possède dans son domaine, et accessoirement un expert national. Sans doute donneront-ils une préférence à ce dernier quand il existe – encore que la recherche d'experts se fasse de plus en plus par des appels d'offres internationaux

déliés -, mais en l'absence de la disponibilité de ce profil ils recruteront sans hésiter un expert étranger.

Ce facteur est accentué par l'importance de moins en moins forte d'une expertise résidente et par la préférence donnée à des missions de courte et moyenne durée sur la base d'un contrat. Nous devons prendre en considération la constitution de ce marché international de l'expertise aussi du fait des États donneurs d'ordres.

e. L'expertise au service des fondations et des organisations non gouvernementales

Si le paysage des grandes fondations est loin d'être parfaitement stabilisé en raison de son expansion rapide, la demande d'expertise qui sera la leur sera certainement massive, ne serait-ce qu'en raison des financements de plus en plus considérables – souvent supérieurs à ceux des États – dont elles disposeront. Si elles procèdent déjà au recrutement direct de leur encadrement, souvent de haut niveau, elles connaîtront de plus en plus d'un besoin d'experts pour conduire leurs actions sur le terrain, concevoir les programmes et les évaluer. Ce seront de plus en plus des acteurs du développement à part entière. Si, aujourd'hui, elles sont essentiellement concentrées sur des actions en matière de lutte contre la pauvreté et contre les maladies, on peut parfaitement concevoir qu'elles se porteront aussi de plus en plus sur des actions d'appui à la gestion et, peut-être aussi, d'aide institutionnelle.

Des besoins croissants pourront aussi apparaître du côté des grandes ONG, dont la taille peut être parfois comparée à celles de moyennes entreprises multinationales (Care, Oxfam notamment). Elles non plus ne pourront plus seulement s'appuyer sur leurs salariés, ne serait-ce qu'en raison de la variété des compétences dont elles auront besoin et de la technicité de certaines expertises. Sous-traitantes de l'action de coopération de nombreux États, elles devront également déléguer une partie de leur mission soit à des sociétés de service (par exemple, sécurité d'un camp de réfugiés ou logistique), soit à des experts techniques.

2. La demande par secteur

Si un panorama complet de la demande n'existe pas, quelques secteurs particulièrement porteurs se distinguent⁷.

Le premier – pas nécessairement sur le plan quantitatif – est celui de la santé et des politiques sociales en général (protection sociale, systèmes de soin, politique du médicament, question logistique, fertilité, protection maternelle et infantile, etc.). C'est l'une des priorités de nombreux organismes de coopération multilatéraux et bilatéraux, mais il existe aussi une demande des États, notamment émergents, et des collectivités. C'est un secteur sur lequel nous disposons d'experts de grande qualité et réputés, mais aussi un domaine où il existe une offre spécifiquement internationale trop limitée, en raison notamment de la faiblesse du secteur privé en termes de conseil, mais aussi des tensions en termes d'emploi dans les structures d'hospitalisation et de recherche. Les conditions de mobilisation des experts sont hautement problématiques, et, alors que nous dépensons des sommes très élevées en matière de coopération dans ce secteur – songeons notamment aux 300 millions d'euros de dotation annuelle au Fonds mondial de lutte contre le SIDA, la tuberculose et le paludisme -, nous connaissons un déficit manifeste de suivi de ses actions, tant dans les comités d'experts qui orientent les interventions de ce fonds que sur le terrain.

Le deuxième est celui de l'environnement et de la lutte contre le changement climatique. Là aussi, la priorité internationale accordée à cette politique conduit d'ores et déjà à une explosion des financements dans ce secteur sur lequel de nombreux États prennent des initiatives. C'est un secteur qui fait appel à des experts de nombreux types : des experts de haut niveau susceptibles de produire des recommandations et des orientations politiques, des experts techniques dans les différents sous-secteurs, des spécialistes des normes industrielles, des experts en matière d'application des techniques (efficacité énergétique dans le bâtiment, le transport d'énergie, etc.). C'est donc un domaine qui est à la confluence de l'influence, de l'économie – les marchés sont gigantesques – et du développement. Or, dans ce secteur, nous manquons de volontarisme, de plan d'action cohérent et de synergie entre les différents mondes (secteur public, entreprises et recherche).

⁷ Plusieurs de ces domaines sont examinés dans les fiches sectorielles situées à la fin du rapport.

Le troisième secteur est celui de l'éducation et de la formation. Là aussi, la demande explose sur l'ensemble de la chaîne et nous pouvons craindre, en particulier en raison du sous-dimensionnement de l'expertise privée en la matière, la marginalisation. Si nous devons continuer à nous positionner sur l'expertise en matière de systèmes éducatifs – organisation des cursus, programmes, gestion des établissements, modalités d'inspection, etc. -, nous devons aussi accorder une grande attention aux actions de formation elles-mêmes qui nécessitent une expertise spécifique.

Le quatrième domaine est celui des infrastructures. Il n'est sans doute pas besoin d'y insister : la demande en matière de transports, urbains et interurbains, de réseaux divers, de planification urbaine, de développement rural, de transports d'énergie, etc. est en expansion durable sur tous les continents. Outre les marchés qu'il représente pour les entreprises de BTP, il s'agit là d'un secteur fortement demandeur d'expertise en appui, dans le domaine de l'aide à la maîtrise d'ouvrage et parfois du conseil institutionnel. C'est aussi un domaine où l'innovation sera une valeur ajoutée dans la vente d'expertise.

Enfin, le cinquième grand secteur est celui de l'appui institutionnel au sens large et de la « gouvernance ». Ce domaine composite inclut plusieurs types d'expertise : finances publiques, justice, réforme de l'État, décentralisation, justice, sécurité au sens large, processus de démocratisation, élections, fonction publique, médias, Internet⁸, lutte contre la corruption, etc. La demande en la matière provient, là aussi, de l'ensemble des acteurs : institutions internationales, États, agences de coopération et collectivités. Elle concerne aussi bien des pays en crise ou en sortie de crise que des pays en transition, des États émergents, des collectivités. C'est une demande que « traitent » déjà de nombreux cabinets étrangers chez nos partenaires, mais pour laquelle les États dont l'appareil administratif est très structuré peuvent disposer d'un avantage comparatif fort. C'est aussi un secteur où l'offre française, sauf dans le secteur économique et financier, est structurée de manière imparfaite et où les collectivités locales jouent un rôle très inférieur à ce qu'il devrait être, malgré un lent développement.

Bien sûr, il conviendrait de rajouter à cette liste d'autres domaines importants. L'un des plus notables, mais aussi spécifiques, est celui de la défense. Le conseil en matière de défense est lui aussi en croissance rapide et représente un enjeu déterminant pour nous, à la fois pour notre industrie d'armement et pour notre politique de défense – on peut penser notamment aux

questions d'interopérabilité dans le cadre d'opérations extérieures. Les secteurs du développement agricole et du travail sont aussi fondamentaux et, en particulier le premier, en croissance rapide. Enfin, mais nous y consacrerons des développements particuliers, il faut mentionner l'importance de l'expertise en matière académique et de recherche et, plus largement encore, la demande considérable d'expertise intellectuelle, y compris dans les domaines de la politique internationale et de sécurité et de la politique de développement.

3. Les financements de la demande

Les principaux modes de financement de cette demande sont connus : financements internationaux, financement sur programmes bilatéraux de coopération, sous formes de prêts diversement concessionnels ou de dons, financement par les États eux-mêmes et par les collectivités. Bien sûr, il existe aussi des mixages de ces différents types de financement soit de manière concomitante, soit dans le temps, avec des systèmes de relais plus ou moins bien pensés. Ce mélange de financements divers vaut aussi parfois pour les experts, dont une partie de la rémunération et des frais accessoires peut être prise en charge par l'État dont ils sont ressortissants, une autre partie par une organisation internationale, voire par l'État récipiendaire lui-même.

Pour développer une stratégie en matière d'expertise ajustée à ces financements, il faut néanmoins prendre en considération un certain nombre de détails. Les financements multilatéraux se divisent eux-mêmes en contributions obligatoires et contributions volontaires, avec des proportions variables selon les organisations, auxquels s'ajoutent des fonds multibailleurs et des fonds fiduciaires. Si le principe du déliement joue de plus en plus pour ces contributions volontaires et ces fonds, il existe toutefois souvent une assez grande marge de manœuvre dans leur orientation, notamment en termes de choix des experts. On peut aussi ajouter d'autres mécanismes, comme certains accords ou *memorandum of understanding* (MOU) qui peuvent prévoir la mise à disposition d'experts à la demande, notamment pour des opérations d'urgence.

En ce qui concerne l'aide bilatérale et la coopération bilatérale hors APD, il faut mentionner les dons directs ou la part « don » des prêts concessionnels, dont une partie peut

⁸ L'aide révèle de plus en plus des conflits de conception et cet exemple est frappant : par exemple, souhaitons-nous aider les États à préserver Internet comme espace de liberté ou nous en désintéressons-nous au risque que

servir à financer des experts, mais aussi les prêts liés, notamment la réserve pays émergents (RPE), et les aides aux entreprises en matière d'étude de faisabilité, notamment les fonds d'aide au secteur privé (FASEP). Même si cela ne concerne pas l'aide directe, l'ensemble des crédits destinés à des actions de prospection – pour l'instant sur les fonds propres de certains opérateurs – participe de la politique d'expertise internationale. Avant d'obtenir des marchés de la part des États, et même parfois des organisations internationales, l'existence de fonds de prospection est, on le verra, déterminante. Une amorce sur fonds publics est généralement la condition pour bien se positionner au sein d'un pays. La faculté de les mobiliser rapidement est une clé de succès.

Enfin, pour les actions de coopération « partenariale » avec des États ou leurs organismes, qui constituent des éléments centraux de valorisation de notre expertise et, au-delà, de notre action d'influence, il est souvent nécessaire de partager les financements avec nos partenaires. Cela vaut par exemple, pour des programmes de recherche ou de formation conjoints, pour l'organisation de séminaires de réflexion, pour des publications, etc.

En somme, s'il existe des marchés considérables à conquérir, il faut d'abord se mettre en mesure d'y consacrer des moyens humains et financiers. Compte tenu des montants en jeu – et pour laisser de côté ici les autres « profits » d'une telle politique –, cet investissement est parfaitement rentable.

B. Une demande de plus en plus conditionnelle et exigeante

Cette demande, qui comporte des éléments de permanence sur certains programmes, est en transformation constante. Pour synthétiser, elle est de plus en plus attentive à la valeur ajoutée de l'expertise, qui devient de plus en plus technique et précise, sous le double effet de la concurrence et la maturité accrue des États. Elle s'accompagne de manière accrue d'une exigence de transfert de savoir-faire et de formation à la gestion des projets. Compte tenu des larges possibilités de choix des bailleurs, quels qu'ils soient, cette demande a la possibilité d'être conditionnelle. Il existe aussi une pression sur les coûts et sur l'emploi des experts locaux quand ils existent.

Les États bénéficiaires, même lorsque ce ne sont pas les payeurs, entendent bien exercer un droit de regard sur la qualité des experts et sur leurs conditions d'utilisation. Ils sont de

moins en moins passifs et ils intègrent de mieux en mieux les critères d'efficacité et d'efficience mis en avant par les organismes multilatéraux. Le plupart des États ne sont plus dans une logique de reconnaissance *a priori*, mais sont bien entrés dans une logique de jugement. Et les critères qui président à celui-ci sont déterminés au niveau international.

Cela vaut naturellement aussi pour les parcours des experts tels qu'ils figurent sur leur *curriculum vitae* : les diplômes nationaux ne sont pas reconnus sauf s'ils correspondent aux standards internationaux. Les fonctions occupées dans les administrations nationales comptent moins que les expériences dans la sphère internationale⁹.

Dans bien des pays, de la zone APD ou non, la présence d'une communauté large de bailleurs conduit chacun, non certes souvent sans arrière-pensées, à évaluer l'autre. Dès lors les réputations se font et se défont. Des actions peu concluantes font rapidement le tour de cette « communauté » et les jugements marquent telle ou telle coopération et parfois tel ou tel expert. Dès lors, comme nous l'avons rappelé, la préférence d'une agence bilatérale pour ses experts nationaux ne peut être défendue que si ceux-ci sont au sommet.

Ces considérations s'appliquent *mutatis mutandis* aux organisations internationales qui s'adressent également à un marché international de l'expertise qui a ses règles propres et ses lois non écrites. Pour dire les choses clairement, des fonctions ou des grades comme ceux que nous connaissons en France – préfet, conseiller d'État, inspecteur des finances, ou encore polytechnicien ou énarque – ne signifient rien. En revanche, des métiers peuvent être reconnus, si la « filière » a démontré sa capacité : cela vaut par exemple pour les ingénieurs des Ponts et Chaussées, notamment à la Banque mondiale, pour les vétérinaires ou les médecins de santé publique, sans parler des météorologues et de spécialistes français en recherche agricole. Tous ont apporté leurs preuves d'un réel savoir-faire et ont une forme d'ancienneté dans la coopération technique internationale. Ce qui fait de plus en plus l'expert demandé au niveau international est la spécialité combinée à un parcours d'expert international réussi.

Cela vaut aussi de plus en plus, dans l'ordre intellectuel, pour les experts appelés à participer aux différentes tables rondes et aux forums organisés par les organisations internationales, les grandes fondations ou les différents instituts étatiques ou régionaux. Sans même évoquer les *global leaders*, on demande de plus en plus des personnalités, bien sûr

⁹ Surtout si elles sont exprimées par des fonctions passées qui ne signifient rien pour le lecteur des CV. Nous devons exprimer les compétences de nos experts autrement que par le titre de leurs fonctions dans l'administration française. Il faudrait des descriptifs professionnels moins abstraits et plus vendus, en anglais naturellement.

irréprochables dans le maniement de la langue anglaise, mais qui bénéficient d'une reconnaissance internationale en termes de publications aussi bien dans des revues spécialisées que dans les médias internationaux. Là aussi, la concurrence est rude et aucun expert n'est attendu : la structure dont il dépend et lui-même doivent d'abord apprendre à le promouvoir. Cela exige aussi une certaine spécialisation : pas plus qu'on ne s'improvise chercheur dans le domaine médical ou économiste, on ne s'auto-proclame sans vérification spécialiste du développement, de la « gouvernance », du climat ou de l'énergie.

Si nous ne surmontons pas les défis posés par la professionnalisation de l'expertise, nous serons là aussi de plus en plus marginalisés.

Chapitre deuxième. Une offre française multiforme imparfaitement structurée

Qui entreprendrait aujourd’hui de dresser un état de l’expertise internationale française et de dégager les grands axes d’une politique en ce domaine aurait peu de chances d’aboutir. De fait, il est quasiment impossible d’en dégager une vision d’ensemble et certains chefs de poste ont pu découvrir, à l’occasion de cette mission ou fortuitement, l’existence d’experts français, y compris publics, dont ils ignoraient la présence. Si la diversité de l’expertise elle-même explique en partie cet état des choses, l’absence de cohérence des choix politiques en constitue la principale raison. *Personne n'est aujourd'hui capable, à un niveau interministériel et souvent sans doute même ministériel, de dresser un état des lieux cohérent de l'expertise internationale à un moment donné.* Encore moins est-on en mesure d’en apporter les justifications et d’énoncer, pour un grand nombre d’experts, la manière dont la mission qu’ils sont censés remplir s’inscrit dans un plan cohérent.

Si l’on considère que le développement de l’expertise française est bien une priorité en termes d’intérêt politique, d’influence et de retombées économiques, cette situation ne peut qu’avoir des conséquences préjudiciables. Derrière ce désordre se cachent non seulement un certain bricolage, mais surtout une absence de priorités qui rend le système sous-optimal et conduit concrètement à laisser passer des occasions riches en potentialités.

Nous reviendrons en détail sur ces défauts. Ne mentionnons ici que l’absence de réponse à bien des appels d’offres faute d’experts disponibles, notre absence dans des lieux où la présence d’experts peu coûteux, pour des durées faibles, aurait pu nous faire beaucoup gagner en termes d’influence et d’actions subséquentes, pire encore l’envoi d’experts de très faible qualité, une gestion des missions chaotique, l’absence de suivi et d’exploitation du travail de ces experts, ce qui peut se traduire, lorsque tel expert a achevé sa mission, par l’absence de capitalisation du travail réalisé et des réseaux tissés.

Il est aussi avéré que *la situation du secteur privé est également perfectible, notamment pour la fourniture de conseils et de services, mais aussi pour l’ingénierie.* En tout cas, la séparation propre à la France entre le secteur public, le secteur privé et le milieu universitaire ne favorise pas la création de viviers d’experts cohérents.

A. Une offre éclatée

L'un des principaux problèmes rencontrés en matière de gestion de l'expertise destinée aux programmes européens et internationaux provient de *l'extraordinaire morcellement des opérateurs ou organismes pourvoyeurs d'experts*, qui ne fait jamais que reproduire le fort cloisonnement entre les ministères. Quasiment chaque ministère étant potentiellement susceptible de développer une expertise internationale, une structure (parfois même plusieurs) a surgi au sein de chacun, doublant même dans certains cas un service chargé des affaires internationales lui-même engagé dans certains aspects de cette mission. Ces structures sont de forme juridique diverse et leur « chiffre d'affaires » autant d'ailleurs que leur « performance » sont très variables. Les relations entre ces organismes sont ténues et parfois inexistantes, malgré la présence fréquente de certains membres d'autres structures dans les conseils d'administration. Des conflits de territoires ont pu apparaître, un cas de concurrence sur un projet de jumelage européen ayant même été rapporté.

Sans que la liste soit totalement exhaustive, mentionnons ici :

- la société Défense Conseil international (DCI), liée au ministère de la Défense et aux principaux offices du secteur ;
- le groupement d'intérêt public (GIP) ADETEF (Assistance au développement des échanges en technologies économiques et financières), agence de coopération internationale du ministère de l'Économie, de l'Industrie et de l'Emploi et du ministère du Budget, des comptes publics et de la Fonction publique ;
- la société CIVIPOL, liée au ministère de l'Intérieur et dans laquelle DCI détient une participation ;
- l'Institut des sciences et des techniques de l'Équipement et de l'Environnement pour le Développement (ISTED), association à but non lucratif qui dépend du ministère chargé de l'équipement et des transports ;
- l'Agence de coopération juridique internationale (ACOJURIS), association régie par la loi du 1^{er} juillet 1901 pour le développement de l'expertise juridique française, liée au ministère de la Justice ;
- le Centre international d'études pédagogiques (CIEP), établissement public national placé sous la tutelle des ministères de l'Éducation nationale et de l'Enseignement supérieur et de la Recherche ;

- Campus France, placé sous la double tutelle du ministère des Affaires étrangères et européennes et du ministère de l'Éducation nationale ;
- le groupement d'intérêt public (GIP) France Coopération internationale (FCI), qui dépend du ministère des Affaires étrangères et européennes ;
- le GIP Inter lié au ministère chargé de l'Emploi ;
- le GIP Esther lié au ministère chargé de la Santé ;
- l'Agence pour le développement et la coordination internationale (ADECRI) créée par l'ensemble des organismes nationaux de sécurité sociale ;
- le GIP Santé et protection sociale internationale (SPSI) ;
- l'Agence pour le développement de la coopération internationale dans les domaines de l'agriculture, de l'alimentation et des espaces ruraux (ADECIA), liée au ministère de l'Agriculture et de la Pêche ;
- France Vétérinaires International, lié aux services vétérinaires du ministère de l'Agriculture et de la Pêche ;
- le Centre national d'expertise hospitalière (CNEH) lié aux structures d'hospitalisation publique.

Il faut naturellement y ajouter certaines directions d'administration centrale, parfois très performantes comme au sein du ministère de l'Agriculture et de la Pêche et des ministères économiques et financiers, et des corps techniques de l'État et des corps de contrôle. Il faut aussi mentionner le service de coopération technique internationale de la police (SCTIP), qui gère l'ensemble de la coopération technique de la police, en liaison, pour la gendarmerie, avec la sous-direction de la coopération internationale de la Direction générale de la gendarmerie nationale et dans le domaine militaire, la Direction de la coopération militaire en matière de défense (DCMD). On rappellera aussi le rôle important des instituts de recherche spécialisés, plus particulièrement le Centre de recherche internationale pour l'agriculture et le développement (CIRAD), l'Institut de recherche pour le développement (IRD) et l'Institut Pasteur, mais aussi l'Institut national de recherche agronomique (INRA) et l'Institut de recherche pour l'ingénierie de l'agriculture et de l'environnement (CEMAGREF). S'y ajoutent des écoles (École nationale d'administration, École nationale de la magistrature, École nationale supérieure de la sécurité sociale notamment), des universités, des juridictions comme la Cour des comptes et le Conseil d'État et des structures dépendant d'établissements publics ou d'associations, comme le département de coopération technique de l'Agence française de

normalisation (AFNOR). Nous pouvons également ajouter l’Institut géographique national (IGN), le Laboratoire national d’Essais, Météo France international et d’autres structures très spécialisées qui disposent d’experts au haut degré de technicité – telle l’agence France nucléaire internationale créée le 7 mai 2008 au sein du Commissariat à l’énergie atomique (CEA),.

Cette pluralité n’est pas condamnable par elle-même ni dans son principe. Elle obéit somme toute à la fois à des critères de compétence professionnelle et de réseaux. Elle crée toutefois un certain nombre de difficultés majeures.

D’abord, pour la plupart de nos partenaires habitués à l’existence d’une ou deux grandes structures par pays – en plus des cabinets privés -, cette pluralité donne peu de visibilité à notre coopération technique, même s’il apparaît que, dans ces pays aussi, les structures plus techniquement interviennent directement dans le champ de la coopération. Cette difficulté est accentuée par le fait que, dans les pays où nous intervenons, les interlocuteurs sont parfois multiples par ailleurs : il n’est pas aisé de comprendre s’il vaut mieux s’adresser à la chancellerie diplomatique, à la mission économique, au service de coopération et d’action culturelle (SCAC) ou à l’Agence française de développement. On peut raisonnablement estimer que cette difficulté est plus dirimante que celle liée à la pluralité des opérateurs. Au demeurant, cette absence de compréhension du paysage n’est pas seulement le propre de nos partenaires, mais aussi des responsables à Paris ou dans les postes. Un rapide sondage auprès de quelques ambassadeurs montrerait qu’ils ne connaissent pas la majeure partie de ces opérateurs et leur fonction et il serait difficile de le leur reprocher. Là aussi, cette pluralité en soi est moins critiquable que l’absence de point d’entrée ou de relais pour la coopération technique. Pour traiter les demandes urgentes, il faudrait pour le moins répondre à une question simple : « L’expertise technique, quel numéro de téléphone ? ».

Ensuite, les plus petits opérateurs ne disposent pas d’une masse critique suffisante pour bien appréhender les procédures complexes de la coopération technique (notamment réponse aux appels d’offres) et pour atteindre les seuils financiers en matière d’appels d’offres exigés par les organisations multilatérales. Leur fragilité, comme on le verra, peut créer des dysfonctionnements qui entachent notre image. Ils ne sont pas toujours non plus toujours assez attentifs, pris par l’urgence et faute de personnel, aux conséquences qu’une attitude un peu brouillonne peut engendrer dans certains pays. Cela se traduit par un certain désordre dans l’action dont se plaignent à juste titre certains ambassadeurs qui ne sont parfois même pas avertis de contacts pris par ces organismes dans le pays et qui, même s’ils ont été informés de

l'existence d'une mission exploratoire, n'en voient parfois pas les suites concrètes, certaines démarches de ce type ayant abîmé l'image de la France. La concurrence entre deux opérateurs dans tel ou tel pays a pu parfois aussi brouiller la perception de notre stratégie par nos partenaires.

Par ailleurs, si encore une fois nous ne saurions critiquer en elle-même cette pluralité, elle reste sans doute excessive, d'autant plus que certains des opérateurs existants ne « représentent » pas l'ensemble d'une filière professionnelle. La pluralité des opérateurs ne résout pas, autrement dit, la question de l'organisation de nos capacités d'expertise technique par métier par-delà les distinctions entre secteur public, secteur privé et monde académique.

Enfin et surtout, cette multiplicité s'accompagne d'une dispersion des moyens indépendamment de tout critère de priorité en termes de type d'action, d'institution, de zone et de pays. Aucune règle directrice autre que l'opportunité et le hasard, ou le choix personnel, qui peut être avisé, du dirigeant de tel opérateur n'explique qu'il soit présent ici ou là, ait répondu à tel appel d'offres, ait concentré une partie de ses moyens de prospection – lorsqu'il en existe – sur tel ou tel pays, ou qu'au contraire les pays A, B et C et les institutions internationales X, Y et Z soient des *terrae incognitae*.

De fait, le problème majeur est donc moins la pluralité en elle-même que son excès, le rôle incomplet que jouent la plupart des opérateurs en termes de structuration des métiers et surtout l'absence de stratégie permettant d'orienter ces différents opérateurs.

Cette pluralité et cet éclatement, autant qu'un défaut de masse critique, conduisent aussi à d'importantes « pertes en ligne » : il est ainsi étonnant de constater le manque total de valorisation des travaux effectués dans un secteur ou auprès d'un organisme et de capacité d'adaptation dans un autre contexte. Malgré certains échanges d'expériences entre opérateurs publics dans le cadre du comité de liaison des opérateurs publics et la mutualisation de gestion qu'offre parfois l'ADETEF, l'expérience acquise reste trop peu capitalisée, ce qui exige un effort supplémentaire et souvent difficile à fournir. Une capitalisation de l'acquis sur le fond des dossiers et par grand secteur permettrait une plus grande efficacité.

B. Une offre non dirigée

Les opérateurs eux-mêmes sont le plus souvent les premiers à regretter que leur action ne soit pas orientée par un cadre stratégique plus clair et des priorités à moyen terme nettement

annoncées. Les différentes stratégies par pays, lorsqu'elles sont à peu près formulées – ce qui est le cas de la majorité des pays de la zone de solidarité prioritaire (ZSP) bénéficiant d'un document cadre de partenariat (DCP) -, ne sont pas articulées avec l'action des opérateurs. Ceux-ci ne sont pas non plus des outils dans ce qui pourrait constituer une stratégie avec les organisations internationales (fourniture d'experts de haut niveau, constitution de viviers de personne disponibles pouvant être mobilisées dans l'urgence dans le cadre de *Memorandums of understanding* signés avec les organisations, etc.).

Mais en amont de la définition possible d'une stratégie, il manque une information à peu près complète de leur action, c'est-à-dire à la fois de leurs succès et de leurs échecs. Le seul élément – indispensable certes, mais tout relatif – a trait au point national de contact pour les jumelages, à savoir le secrétariat général aux affaires européennes (SGAE). Il joue un rôle important d'information des postes, qui sont toutefois en principe informés auparavant des projets en préparation, quant à l'officialisation du lancement des procédures. Il lui est loisible de saisir, ce qu'il fait, les organismes susceptibles de répondre aux appels d'offres de jumelages.

Toutefois ce système comporte trois limites. D'abord, faute de moyens adéquats, il n'exerce aucun suivi, aucune surveillance, aucun contrôle quant à l'existence d'une réponse, à sa qualité et aux suites qui lui sont données. Ensuite, il ne joue aucun rôle un peu plus en aval de la procédure. Enfin, il ne détient une compétence que pour les jumelages européens et TAIEX (*Technical assistance information exchange Office*) et non pas pour les autres procédures. De surcroît, rien n'existe en matière d'appels d'offres, au sens strict du terme, des organisations internationales non européennes comme d'ailleurs de la Commission.

Le système apparaît dès lors ni piloté, ni contrôlé, ni suivi. Les organismes et les personnes responsables des dysfonctionnements dont il sera fait état n'ont jamais été sanctionnés. Il n'existe aucune analyse *a posteriori* des raisons des échecs comme d'ailleurs des réussites. Quant aux échanges d'expériences et de bonnes pratiques entre organismes – ou même entre experts de ces organismes -, ils n'existent tout simplement pas.

En outre – mais c'est un cas d'école classique –, les « tutelles » ne jouent pas pleinement leur rôle. Certains dysfonctionnements, dans plusieurs cas, n'ont été repérés que tardivement. Les tutelles ne sont pas véritablement armées pour opérer un contrôle de gestion et de résultats suffisamment précis. Les implications de certaines décisions en matière de gestion ne paraissent pas non plus toujours avoir été soigneusement pesées.

Surtout, il n'existe aucune orientation en termes politiques de la plupart de ces organismes. Si ce manque est parfois atténué – même si ce n'est pas son rôle – par la capacité personnelle du dirigeant de tel ou tel organisme à définir une stratégie que personne ne lui a suggérée ou par la stratégie d'un ministère dans son secteur d'activité, rien ne remplace une stratégie d'ensemble.

C. Une offre parfois non professionnelle

Les problèmes rencontrés dans la gestion des experts envoyés par la France pour accomplir des missions internationales dans un cadre bilatéral ou multilatéral sont d'ordre multiple et difficiles à regrouper dans une même catégorie. Ils ne sauraient non plus conduire à perdre de vue les succès réels rencontrés, encore moins la grande disponibilité, parfois l'abnégation, l'enthousiasme et la compétence d'une majorité d'experts.

Il n'en reste pas moins que, notamment pour les missions – les plus nombreuses – conduites dans le cadre de programmes européens (jumelages et, plus secondairement, appels d'offre et appels à proposition), des déficiences de gestion, parfois graves, sont apparues. Tant sur le plan multilatéral que bilatéral, des opportunités intéressantes n'ont pas été saisies.

Mêmes si elles ne sont pas propres à l'ensemble des organismes et si certains de ceux-ci ont entrepris de les corriger, elles sont suffisamment fréquentes et si constamment citées par nombre de nos interlocuteurs pour qu'il soit utile de les rappeler.

1. Les jumelages et les appels d'offres et à propositions européens

Un bilan global établi par le SGAE montre que, sans être déshonorante, notre position en matière de jumelage reste relativement médiocre. Si nous nous présentons autant que nos principaux concurrents aux jumelages, nos propositions sont moins souvent retenues. Nous sommes toutefois particulièrement forts en Tunisie et au Maroc – en raison sans doute de l'ancienneté et de l'importance de notre coopération bilatérale et de l'usage de la langue française – et en Ukraine – essentiellement grâce à la structure sur place qu'a constituée l'ADETEF, précédée par une action bilatérale du ministère de l'Économie et des Finances, et au soutien actif de l'ambassade ainsi que des assistants techniques dans les phases d'élaboration des projets et de présentation des offres. Des liens forts avec la délégation de la Commission européenne ont aussi joué un rôle déterminant. De manière générale, plusieurs signaux récents montrent que la tendance est plutôt à la dégradation de notre place.

Pour les jumelages et les autres appels d'offres européens – malgré d'importantes différentes quant aux modes opératoires et au type d'opérations lancées -, plusieurs déficiences ont ainsi pu être rencontrées :

- une présentation trop rapide et bâclée de la réponse aux appels d'offres et aux jumelages ;
- un choix non réfléchi du partenaire junior pour les jumelages ;
- une absence d'implication de l'ambassade dans les différentes phases du projet (amont comme aval), sans d'ailleurs que celle-ci doive être généralement imputée au poste (l'ambassade n'est même pas toujours informée, à chaque étape, de l'avancée du dossier ni des visites sur place) ;
- une incompréhension par certaines administrations centrales de l'importance d'une préparation, en aval, par une coopération bilatérale¹⁰ ;
- des insuffisances techniques, mais aussi parfois en termes de maîtrise de la langue (notamment l'anglais), des experts envoyés¹¹, parfois même du conseiller résident de jumelage et du chef de projet ;
- un manque de transparence dans les comptes du projet et un retard dans le rendu à la Commission européenne ;
- des retards importants dans le paiement des *per diem* et des rémunérations des experts, mais aussi du salaire des personnes recrutées localement sur le projet ;
- une absence d'assistance au conseiller résident de jumelage ou au chef de projet sur place (appels d'offres) pour la gestion du projet dont il a la charge.

Au-delà de ces dysfonctionnements en quelque sorte « réguliers », un certain nombre de cas graves nous ont été ainsi rapportés, notamment l'absence de virement des sommes nécessaires au fonctionnement du projet à tel responsable français, qui a été conduit à faire une avance sur ses propres fonds de plus de 15 000 euros, le défaut de présentation d'un chef de projet désigné

¹⁰ Il convient aussi de souligner l'importance qui s'attache à une participation, sous une forme ou une autre, à la rédaction de la fiche qui va servir de base au projet. La faculté de mobiliser quelques experts de courte durée lors de cette phase amont de cadrage du projet est déterminante. Elle permet de structurer l'offre et de l'orienter vers un modèle, voire un pays. Elle stabilise le sujet du jumelage et conduit à bien calibrer les réponses attendues.

¹¹ Un cas nous a même été rapporté d'un ancien assistant technique, auquel le ministère avait mis fin aux fonctions pour des raisons professionnelles, et qui s'est « reconvertis » en figurant dans la base de données d'un opérateur...

à l'audition sur celui-ci par la délégation de la Commission européenne et le pays bénéficiaire¹², l'absence totale du chef de projet désigné pendant toute la durée de celui-ci, le recrutement d'experts incapables de rédiger en anglais et ne rendant pas dès lors les rapports demandés ou encore la concurrence entre deux organismes français sur le même appel d'offres de jumelage.

Bien sûr, les difficultés rencontrées par certains jumelages ne sont pas spécifiquement dues à des manquements imputables à la France. L'absence d'implication des bénéficiaires et de volonté effective de changer les choses, le calibrage trop ambitieux de certains jumelages compte tenu des réalités administratives locales et de la faible capacité d'absorption du pays, la mauvaise préparation des termes de référence, la concurrence des donateurs sur des sujets proches, faisant du jumelage un élément d'un ensemble plus vaste et non coordonné, le jeu propre de la délégation de la Commission européenne, parfois sa course déraisonnable à la dépense, l'absence totale de suivi du jumelage ou du projet mis en place dans le cadre d'un appel d'offres européen sont autant de facteurs d'échec. Or, celui-ci peut, pour des raisons qui lui sont étrangères, être attribué à la France.

Ceci implique d'autant plus une vigilance dans notre réponse. Le succès requiert, autant qu'il est envisageable, une implication en amont dans l'élaboration des termes de référence – encore faut-il que, lorsque nous y participons, cela ne doit pas bâclé -, un suivi politique constant, vraisemblablement au niveau de l'ambassade¹³, autant que possible si nécessaire – nous y reviendrons – une articulation entre ce projet multilatéral et un relais bilatéral ou « pluribilatéral » dans le cadre d'une action conjointe avec d'autres États.

Dans certains cas, il faut aussi déplorer – nous y reviendrons – la *faiblesse des liens entre les services de coopération et d'action culturelle (SCAC) et les missions économiques dans la phase située en amont*. Le manque de circulation des informations et le défaut de travail en commun sur des jumelages ou des projets d'appels d'offres ayant une implication pour les deux services ont pu aussi avoir des effets préjudiciables. Il est à noter aussi que le fait de remporter des jumelages ou des appels d'offres ne figure pas dans les critères de performance des missions économiques, ce qui ne les incite pas à se mobiliser sur ceux-ci. Celles-ci sont, en effet, jugées sur d'autres critères, dont celui du nombre de contrats de service avec des entreprises, dont elles

¹² Cet exemple est d'autant plus frappant que l'opérateur choisi avait rédigé une offre de qualité, qu'un bon conseiller résident de jumelage, parlant la langue du pays, avait été trouvé et que l'ambassade avait pleinement joué son rôle en amont. Le refus, connu à la dernière minute, du chef de projet de venir lors de la phase orale de sélection, a anéanti tout le travail réalisé en amont et disqualifié la proposition française.

¹³ Le conseiller résident de jumelage, certes indépendant, doit s'y sentir « chez lui » et l'ambassade doit lui apporter l'aide dont il peut avoir besoin.

tirent une rémunération à laquelle elles sont intéressées. Parfois aussi, *les ambassades apparaissent sous-dotées en termes de coopération technique et l'implication personnelle des conseillers de coopération et d'action culturelle (COCAC) sur ce domaine est inégale*, l'action culturelle occupant souvent, dans leur agenda, une part supérieure à celle de la coopération technique. Pour partie aussi – nous y reviendrons également –, le profil des COCAC est peu adapté à une implication professionnelle dans les projets de coopération technique.

Enfin, dans certains cas, la vacance de poste des attachés de coopération technique est trop longue ; dans d'autres, une personne voit concentrée sur elle l'ensemble de la charge. De manière assez générale, nous tenons à saluer la qualité, le sens du service public et le travail réalisé par les attachés de coopération technique, parfois volontaires internationaux (VI) ou anciens VI, tout en insistant sur la difficulté de leur tâche. Dans bien des cas, le duo, fondé sur une relation de confiance personnelle et un lien direct et constant, ambassadeur/attaché de coopération technique a été la clé du succès.

Autant il importait de signaler ces défauts, autant il faut parallèlement rappeler des exemples vertueux qui montrent que le succès et la qualité de notre action de coopération technique sont possibles dès lors que le professionnalisme existe. Une analyse des exemples réussis permet de proposer quelques clés.

L'une des premières réside dans la forte implication de bout en bout de l'ambassade – et de l'ambassadeur personnellement – et dans l'appui au projet auprès des bénéficiaires comme de la délégation de l'Union européenne. Si le conseiller résident de jumelage, le chef de projet et les experts ne dépendent pas des services français, ils portent aussi notre image. L'ambassadeur doit dès lors suivre le projet, être averti immédiatement des difficultés éventuelles, notamment avec les partenaires et la délégation, et s'employer à les résoudre.

La deuxième clé tient à la mobilisation rapide d'une expertise de qualité, le suivi scrupuleux par le chef de projet et la qualité de gestion par l'organisme répondant à l'appel d'offres. Le recrutement d'un expert doit être professionnel et son remplacement éventuel obéir aux mêmes critères de qualité. Le chef de projet doit être capable de porter le projet à la fois sur le plan technique et politique, et ce d'autant plus que la concurrence des donateurs peut parfois compliquer sa gestion au niveau local. L'opérateur enfin doit apporter tout l'appui logistique qu'on doit attendre de lui.

En troisième lieu, le travail en profondeur du conseiller résident de jumelage, à la fois sur le fond et en termes de réseau, est déterminant pour la réussite du projet. Parfois, il peut permettre

à notre pays de remporter des jumelages subséquents et même de les susciter. Son action permet aussi de « vendre » l'expertise française auprès de la communauté internationale présente sur place et de construire « l'image » de notre coopération technique.

Enfin, plus en amont, il faut rappeler le caractère nécessaire de l'implication forte de certains assistants techniques bilatéraux dans l'élaboration et, parfois, la mise en œuvre des jumelages ou des appels d'offres européens, certains ayant pu ainsi pallier la faiblesse en effectifs de l'ambassade. On a pu voir aussi tel assistant technique jouer, de fait, un rôle d'expert régional, consulté – gracieusement – au-delà de son pays d'affectation et nous positionner favorablement pour plusieurs jumelages, et ce sans véritable reconnaissance à Paris.

2. Les autres appels d'offres

En ce qui concerne les *appels d'offres lancés par les autres organisations internationales*, la situation est, à ce stade, difficile à appréhender, et ce seul fait est en lui-même problématique.

Bien souvent, en tout cas en ce qui concerne les organismes publics, *il n'y a pas à l'heure actuelle de recherche d'une connaissance systématique de l'existence de tels appels d'offres, que ceux-ci soient émis par le siège ou par les représentations dans les États de ces organisations*. Certes, de nombreuses entreprises françaises répondent régulièrement à de tels appels d'offres dans les domaines où elles disposent d'une compétence reconnue, mais il n'y a pas, à l'heure actuelle, de travail systématique de placement de notre expertise. Dans plusieurs ambassades, ni le SCAC ni la mission économique ne suit ces appels d'offres et aucune directive n'a été donnée en ce sens. En tout état de cause, dans l'organisation actuelle, le personnel pour le faire n'existe souvent pas.

Fréquemment aussi, en raison parfois d'un manque d'intérêt, le plus souvent toutefois d'un manque alarmant de personnel, *les relations entre les postes et les représentations de ces organisations restent faibles et formelles, parfois même inexistantes*. Dans de nombreux cas, ces représentations ont clairement fait valoir qu'elles attendaient de nos ambassades une discussion régulière de leurs programmes, des propositions ou des manifestations d'intérêt. Celles-ci paraissent exceptionnelles. Cette description vaut moins toutefois pour les pays de forte coopération française, notamment en Afrique noire francophone, où les relations paraissent plus systématiques.

3. Les experts techniques mis à disposition

Pour ce qui a trait aux experts techniques internationaux mis à disposition de gouvernements étrangers ou d'organisations internationales, au-delà des problèmes de statut évoqués plus bas, la situation est plus contrastée. Même si certains gestionnaires des organisations internationales, notamment, ont pu faire état de certains progrès, dans bien des cas, les procédures restent plus longues que celles de nos partenaires, les problèmes de position, notamment en termes de hiérarchie et de responsabilités, fréquemment conflictuels, le traitement des renouvellements générant d'incertitudes et la transparence peu garantie.

Plusieurs cas nous ont ainsi été rapportés de nominations annoncées aux organisations comme aux intéressés, mais qui ne se concrétisaient que quasiment un an après la date prévue pour leur commencement, de renouvellements de contrats confirmés la veille de l'expiration du précédent, sans parler parfois des retards significatifs dans le versement des salaires et des indemnités.

Le principal problème reste toutefois le fait, même s'il n'est pas général, que leurs compétences, leur réseau et leur expérience ne sont pas utilisés par les administrations centrales. Cela vaut certes à leur retour en France, comme il sera rappelé plus bas, mais également pendant la durée de leur mission. Beaucoup nous ont dit avoir un lien très distendu par leur administration en termes d'échanges sur le fond des dossiers – en particulier pour ceux placés dans les organisations internationales. Ils n'ont souvent pas de correspondant régulier autre que gestionnaire. Aucun réseau n'est organisé avec leurs collègues qui traitent des mêmes problématiques dans d'autres organisations ou sur des postes bilatéraux.

D. Un vivier mal organisé et entravé

L'un des problèmes majeurs auquel se heurte le développement de l'expertise tient à la *faiblesse des viviers* dans lesquels nous pouvons puiser afin d'envoyer des experts sur le terrain pour des missions internationales. Cette question est certainement l'une des plus centrales car elle conditionne la réussite des missions. Or, malgré des variations selon les domaines d'expertise et des efforts conséquents de certaines administrations, la France n'a pas mis en place de tels réseaux

Ces déficiences ont pour première conséquence l'incapacité de fournir des curriculums vitæ adéquats en réponse à de nombreux appels d'offres internationaux. Or, il faut rappeler qu'il existe des quasi-normes en la matière : un curriculum vitæ international se construit et les compétences mises en avant peuvent être vérifiées¹⁴.

La deuxième conséquence, liée à l'absence de gestion prévisionnelle des carrières internationales par les administrations, est la fréquente défection des personnes prévues. On doit ainsi déplorer l'absence de possibilité, pour certains experts initialement sollicités et disposant des compétences requises, d'honorer les engagements qu'ils avaient pris. Eux-mêmes avaient d'ailleurs souvent signalé que leur participation au projet, six mois ou un an plus tard, était tributaire du défaut de nouvelle affectation. Souvent, en effet, ces missions se font entre deux postes, la durée de cette position étant fréquemment incertaine. On pourrait pourtant imaginer, de manière positive, que cette période « frictionnelle » soit officiellement consacrée à de telles missions pour les agents en ayant les compétences et le goût. Cela supposerait préalablement des progrès substantiels dans la gestion de l'encadrement, notamment supérieur.

Ensuite, il faut bien remarquer – et c'est là un problème quantitatif - le manque d'experts disponibles dans certains domaines, surtout à haut niveau. Dans de nombreux secteurs, notamment justice, « gouvernance » au sens large, santé, questions fiscales, systèmes d'éducation et de formation, environnement, où ces compétences existent, celles-ci ne sont pas toujours disponibles pour des actions de coopération technique. De surcroît, certaines rémunérations proposées par les organisations internationales ne sont pas très attractives, du moins si l'État pourvoyeur d'expertise n'entend pas compléter celles-ci – là encore, dans un contexte de concurrence accrue de pays dont les normes salariales sont inférieures aux nôtres. Des filières de métier devront ainsi être développées, structurées et organisées.

On peut ajouter que diverses déficiences de gestion viennent aggraver ces difficultés : il faut ainsi regretter l'absence, fréquemment observée, de transparence vis-à-vis des experts potentiels sur leurs conditions d'emploi (notamment rémunérations, assurance, statut parfois, dépendance statutaire).

Nous rappellerons encore le caractère trop souvent inapproprié des qualifications par rapport aux exigences du poste, un chaînon faible sur ce point étant fréquemment l'absence de maîtrise de l'anglais. Or, il n'existe aucune formation prévue, sauf exception, pour les experts avant leur

¹⁴ Pour les programmes TACIS/ENPI (*European Neighbourhood and Partnership Instrument*), il faut ainsi une attestation des diplômes et une certification des états de service.

départ que ce soit en langue, en connaissance des règles à observer vis-à-vis des organisations internationales et des pays partenaires, voire même sur le plan technique, en fonction des expériences de collègues ayant travaillé sur les mêmes problématiques. Dans certains cas, la France a été décrédibilisée, ce qui engendre parfois une suspicion quant à la fiabilité de nos experts.

De surcroît, les viviers, lorsqu'ils existent, sont trop souvent compartimentés, de telle sorte qu'un organisme X ne peut pas aisément puiser sur celui constitué par l'organisme Y, pour autant même qu'il sache que ce vivier existe quelque part. Cela explique aussi que le recrutement se fasse souvent en fonction des relations et non des compétences éprouvées. Cette prédominance du « bouche-à-oreille » sur une gestion rigoureuse et transparente aboutit à ce que certains experts fassent figure « d'abonnés » alors que leur intervention n'a jamais été rigoureusement évaluée.

Enfin, le cloisonnement des mondes empêche de donner aux viviers une taille critique nécessaire. Il est ainsi rare que, pour une compétence donnée, un vivier soit constitué de personnes du public et du privé, d'universitaires et d'experts des ONG, de citoyens français et de ressortissants d'autres pays, notamment mais pas exclusivement francophones¹⁵, pouvant également être mobilisés par nous dans des missions d'expertise sous pavillon français.

Certes, en ce domaine aussi, il existe aussi des contre-exemples. Dans certains domaines techniques, des organismes, capable de s'appuyer sur des structures ministérielles bien disposées, mobilisent des experts de grande qualité. Des accords ont pu être aussi conclus avec certaines directions pour que les missions d'expertise entrent dans le plan de carrière de certaines catégories d'agents. Enfin, la volonté de certains fonctionnaires d'effectuer ce type de mission, fût-ce au détriment de leur carrière, a apporté une contribution inestimable à notre engagement international. Il reste que la situation est globalement sous-optimale. Surtout, la perspective souhaitable de développement de notre activité sur des marchés en expansion ne peut, dans l'état actuel des choses, que se heurter à ce problème d'insuffisance de nos ressources.

¹⁵ Bien sûr, il paraît sensé de placer sur nos fichiers des experts des pays du Maghreb, d'Afrique noire francophone, de Belgique ou du Canada, mais il est tout aussi important qu'ils comportent des agents des nouveaux États membres – par exemple pour des jumelages dans les Balkans et les pays du voisinage européen -, du Brésil, de l'Inde, etc. en fonction à la fois de leurs compétences techniques et des pays dans lesquels nous pouvons répondre aux appels d'offres.

L'expertise internationale : de quoi parle-t-on ?

Parler de l'expertise internationale française conduit à désigner des personnes dont les missions, le statut, le niveau et la position sont extrêmement variés. Cette population ne saurait être unifiée dans une catégorie unique. Néanmoins, les problèmes posés par sa mobilisation sont en grande partie communs. Tout en soulignant les possibilités de passage entre telle ou telle catégorie, on peut repérer les catégories suivantes, cette liste n'étant certainement pas exhaustive :

- les experts de niveau supérieur mis à disposition par la France directement auprès de gouvernements étrangers ;
- les experts placés par la France, dans des fonctions techniques, pour servir d'appui à des réformes spécifiques engagées par des États étrangers dans le cadre de programmes de coopération ;
- les experts mis à disposition d'organisations internationales (dans des programmes d'échanges ou de *secondment*) ;
- les jeunes experts associés (*Junior professional officers* ou JPO) ;
- les experts nationaux détachés (END) – en fait, mis à disposition - auprès de la Commission européenne ;
- les chefs de projet – lorsqu'ils n'occupent pas parallèlement une autre fonction dans l'administration – ou les conseillers résidents de jumelage (ou conseillers pré-adhésion) financés par des programmes européens ;
- les experts de courte durée (un à six mois) envoyés dans le cadre de missions bilatérales ou multilatérales ;
- les experts techniques recrutés sur la base d'une compétence précise placés sur des projets financés par l'Agence française de développement (AFD) ;
- les experts ponctuels appelés à effectuer des missions régulières dans le cadre de programmes internationaux (par exemple une semaine par mois pendant un ou deux ans, ce qui peut être le cas de chefs de projet qui occupent un emploi à plein temps par ailleurs dans l'administration) ;
- les experts appelés à participer régulièrement à des groupes d'experts internationaux formels ou informels (par exemple, une réunion de deux jours une fois par mois) ;
- les experts irréguliers appelés pour des consultations ponctuelles de courte durée ;

- les experts privés mis à disposition d'organismes internationaux ;
- les consultants privés intervenant comme experts financés sur fonds bilatéraux ou internationaux.

Derrière cette variété de cas, apparaissent des questions de statut, de gestion, de position, de rémunération, de carrière, de type de compétence et de mode de sélection. Pour ne s'en tenir qu'aux fonctionnaires, certains sont mis à disposition par leur administration d'origine ; d'autres sont détachés auprès du ministère des Affaires étrangères et européennes par leur administration d'origine, puis mis à disposition par celui-ci, avec ou non partage de la rémunération par l'organisme d'accueil. D'autres sont détachés pour la durée de leur mission. D'autres conservent leur emploi et leur rémunération principaux et reçoivent un complément de salaire au titre de la mission qu'ils effectuent. Certains fonctionnaires occupent une position à plein temps dans leur administration d'origine qu'ils n'abandonnent que pour des missions ponctuelles compatibles avec leurs autres occupations. Pour d'autres, les missions internationales sont une manière utile pour tous de gérer la période plus ou moins longue entre deux postes. Des cas plus rares ont été mentionnés de fonctionnaires utilisant, avec l'accord de leur administration, leur compte épargne temps pour effectuer des missions d'expertise rémunérées à l'étranger. Pour d'autres encore, des missions longues constituent un élément de la gestion de leurs carrières, quelques-uns cherchant ainsi à se « spécialiser » sur ce type de tâches, souvent d'ailleurs en ayant clairement conscience du fait que, aujourd'hui, ce type de carrière est particulièrement désavantageux.

Il faut ajouter que certaines missions ont une dimension technique très marquée, soit qu'il s'agisse de conseil et d'expertise limités (avis d'un médecin chercheur sur l'avenir de telle ou telle thérapie, analyse économique sur le niveau adéquat d'une monnaie), soit que ces missions s'effectuent sur le terrain (expertise d'un ingénieur sur les revêtements routiers en zone équatoriale, analyse d'un expert pétrolier sur le torchage du gaz¹⁶). D'autres missions ont une dimension plus « généraliste » (assistance à la réforme de l'État), même si elles reposent aussi sur des compétences techniques, et parfois même « politique » (expert de haut niveau engagé comme conseiller auprès du chef de l'exécutif). Cette distinction vaut pour les experts recrutés autant pour des actions bilatérales que sur des programmes multilatéraux.

¹⁶ Pour prendre l'exemple d'une expert prêté par le secteur privé (Total) à un projet financé par la Banque mondiale et la Société financière d'investissement.

Précisons aussi que certaines missions larges, notamment en réponse à des appels d'offres internationaux, conduisent à combiner des experts court et long termes, des « généralistes » et des « techniciens », des experts du secteur public et d'autres du monde privé. Il faut aussi mentionner le fait que certains experts publics viennent de la fonction publique de l'État, d'autres des fonctions publiques hospitalière ou territoriale (assez rarement pour des raisons de contrainte d'emploi et de statut), qu'il existe – certainement en trop faible nombre – des experts issus des ONG et qu'il nous appartiendrait sans doute de développer l'usage d'experts venant d'autres pays ou des « diasporas » récentes en France – il existe quelques exemples de ce dernier type avec notamment le Sénégal.

La mixité des statuts (personne privée accomplissant une mission publique, ou même chercheur, mettant en avant son centre de recherche en même temps que son appartenance à la coopération française) paraît particulièrement difficile en France à la fois en termes de gestion et pour des raisons liées à notre représentation des choses. Alors que, par exemple, des experts d'autres pays (notamment Royaume-Uni et États-Unis) font figurer sur leurs cartes de visite une double appartenance – par exemple DfID ou USAID et université X ou cabinet de consultants Y -, cela paraît encore impossible en France. Nous verrons que cette situation devra changer et que les passerelles devront être beaucoup plus fréquentes si nous souhaitons assurer un développement adéquat de notre présence sur les marchés d'expertise.

Même si, en termes de gestion, le maintien des distinctions peut se révéler utile – il y a peu de points de comparaison entre un expert d'un grand groupe privé de BTP, envoyé pour quelques mois sur un chantier d'infrastructures financé par la Banque mondiale, et un conseiller français du Premier ministre de tel ou tel État -, une vision trop cloisonnée ne permet ni l'élaboration d'une stratégie d'ensemble, ni la prise en compte de la réalité du marché mondial de l'expertise, ni la gestion optimale des experts sur la base de leurs spécialités. S'il y a et doit y avoir des stratégies différencierées par pays, par zone et par type d'expertise, ainsi que des approches différentes des appels d'offres bilatéraux et des appels d'offres internationaux – ceux-ci n'étant d'ailleurs pas analogues en termes de contenu, de type de mission et de procédures -, il existe bien pourtant une appréhension commune de ce marché global en croissance constante. Il nous faut apprendre à jouer avec des instruments multiples sans perdre de vue notre stratégie d'expansion.

Par ailleurs, compte tenu, malgré tout, des caractéristiques communes des missions d'expertise, *une certaine masse critique ne peut qu'être un facteur d'efficacité en termes de*

gestion. Si les appels d'offres obéissent à des règles différentes, si les statuts d'experts sont différenciés, il n'en reste pas moins qu'il existe des *effets d'apprentissage* qu'il conviendra de valoriser.

Enfin, la réalité des carrières de l'expertise est celle, bien souvent, d'une pluralité de positions : il n'est pas rare aujourd'hui, et cela devra encore se développer demain, que des experts techniques sur financement bilatéral deviennent chefs de projets ou conseillers résidents de jumelage sur des projets européens (ou dans l'ordre inverse), tout en effectuant parallèlement telle ou telle mission pour un organisme dépendant des Nations unies. Ceci doit être géré, mais aussi organisé en termes de carrière.

En termes de gestion par les opérateurs, deux distinctions pratiques peuvent être mises en avant : d'abord, la distinction entre experts résidants et non résidants, ensuite la distinction entre missions de court terme, de moyen terme (6 mois par exemple ou une semaine par mois pendant deux ans) et de long terme. En termes de volume, il est vraisemblable que les missions de moyen terme seront appelées principalement à connaître un fort développement dans les années à venir ; or, ce sont celles que l'administration, mais aussi l'université, ont le plus de mal à gérer.

E. Aperçu de la concurrence internationale

Sans entrer à ce stade dans le détail, on peut considérer que l'offre de la plupart de nos concurrents se caractérise d'abord par une plus grande professionnalisation qui tient, en grande partie, au *poids accru du secteur privé* et à une organisation du secteur public plus souple, plus fondée sur la compétence et dont les méthodes de gestion et de recrutement s'apparentent plus à celles des grandes entreprises de consultance.

Le DfID britannique est d'abord fondé sur des professionnels du développement, qui n'ont aucune garantie d'emploi et qui sont régulièrement évalués. Les actions de coopération technique réalisées sous son égide – et qui sont d'ailleurs en diminution en termes de pourcentage du volume d'aide distribué par le DfID – sont d'abord réalisées par des sociétés de consultants extérieures, pas nécessairement britanniques. La fondation *Crown Agents* est naturellement l'une d'elles.

Il en va de même pour la GTZ allemande, pour les actions de coopération, dont le recrutement est, lui aussi, d'abord fondé sur les capacités professionnelles, et pour la société GTZ-IS pour tout ce qui est réponse aux appels d'offres. La banque de développement allemande KfW-Entwicklungsbank fonctionne selon le même mode de recours à une expertise extérieure largement privée.

L'agence suédoise de coopération internationale (SIDA) a elle aussi recours, essentiellement, à des consultants privés et académiques et plus rarement aux agents des administrations ou des autres agences gouvernementales suédoises.

Les experts américains auxquels USAID fait appel sont aussi des experts de grandes sociétés spécialisées, essentiellement ARD, qui sous-traitent à des cabinets privés. Il en va de même de la coopération canadienne qui dispose d'une large gamme d'experts aussi bien privés qu'en provenance des ministères et des agences gouvernementales. Dans aucun de ces pays, la constitution de viviers d'experts, majoritairement privés et académiques, ne paraît problématique.

La deuxième caractéristique d'une grande partie de l'offre internationale est sa *capacité de réaction rapide*. Répondre à un appel d'offres international est, depuis longtemps, considéré comme un métier. La surveillance des appels d'offres est elle-même intégrée comme une part entière du travail de ces sociétés, car elles en vivent. Les choix des pouvoirs publics en termes

de priorités sont, eux aussi, plus clairement affichés. Ils disposent de capacités financières et humaines qui leur permettent d'apporter rapidement des contributions massives dans le cadre d'un programme bilatéral ou de contributions volontaires à des organisations internationales bien ciblées. Beaucoup sont capables d'envoyer en urgence des experts pour les interventions des organisations internationales humanitaires (HCR, BCAH, UNICEF) et ont signé des *memorandums of understanding* en ce sens. Par ailleurs le chef de délégation du DfID peut envoyer, sans remonter à Londres, un expert en appui à une mission d'une organisation internationale sur le terrain si son action entre dans les priorités du poste.

Une troisième caractéristique, connexe à cette dernière constatation, réside dans la *grande mobilité des organisations*, à la fois en termes d'investissement et de retrait. La plupart des organismes publics disposent d'une faculté de réorientation rapide de leurs choix. Les évaluations, elles-mêmes plus fréquentes et publiques, nourrissent directement la décision. Le partage des tâches, notamment en ce qui concerne les actions de coopération et celles relevant des intérêts économiques, paraît mieux intégré.

On peut ajouter que la plupart des autres grands pays disposent d'une *faculté accrue de mobiliser des instruments et des acteurs multiples*, ce qui leur permet de jouer sur les multiples claviers de l'expertise. Ils associent plus régulièrement que nous le secteur public et le secteur privé et bénéficient souvent – notamment en matière intellectuelle – de l'appui de grandes fondations. Enfin, leur réseau académique est mieux structuré que le nôtre et dispose souvent d'une force de frappe internationale nettement supérieure.

Chapitre troisième. Une inadéquation, vecteur de marginalisation

La simple analyse de l'offre laisse présumer une assez forte inadéquation afin de répondre à une demande mondiale en expansion. Il convient toutefois de préciser plus avant les principaux aspects de l'inadéquation et ses conséquences, ce qui permettra de dessiner des points d'appui pour un nécessaire changement.

Le premier élément d'inadéquation est purement *quantitatif*: si nous comparons notre offre à celle de nos principaux partenaires de taille identique, ou même parfois plus réduite, notre *insuffisance en quantité* est frappante. Elle s'explique, pour l'administration, par une absence de priorité accordée à l'expertise internationale et de nombreuses difficultés de gestion des ressources humaines, sur lesquelles nous n'avons pas progressé. Plus essentiellement encore, elle tient au caractère plus limité qu'ailleurs de l'offre privée, mais aussi académique. Cet élément majeur nécessite une prise de conscience tant de la sphère administrative et politique que des entreprises privées et de leurs groupements professionnels, ainsi que du monde de l'université et de la recherche.

Le deuxième facteur d'inadéquation réside dans le caractère inadapté de la manière dont nous répondons aux appels d'offres et aux demandes des organisations internationales. Nous en avons déjà perçu certains éléments. Plus profondément, nous ne parvenons guère à dépasser le coup par coup et à inscrire notre réponse dans une entreprise de construction à moyen terme d'une expertise française cohérente et visible.

Ces errements tiennent essentiellement à une inadéquation de notre stratégie, sinon à son absence. Nous n'avons pas conçu en particulier une stratégie systématique à l'égard des organisations internationales susceptible de valoriser notre expertise. En témoigne notamment l'absence de suivi sur le fond, assez surprenant, des experts qui y travaillent dans une position ou une autre. Non seulement nous n'avons pas de stratégie de placement des experts, mais nous ne voyons pas le profit que nous pourrions en tirer.

Ces hésitations se traduisent en termes de mobilisation de notre offre. Alors que l'évolution du monde impose que nous soyons réactifs et dynamiques, nos procédures nous ralentissent et nos principaux concurrents tirent profit de nos atermoiements. Faute de choix politique de développement de notre expertise internationale, les contraintes bureaucratiques finissent par imposer leur tempo, qui est manifestement inadapté.

Or, les conséquences de cette inadéquation sont et seront encore plus demain particulièrement dommageables à notre pays, à la fois en termes économiques, en termes de poids politique et d'influence dans le jeu mondial et en termes de crédibilité.

A. Inadéquation en quantité

L'inadéquation en quantité repose sur deux facteurs. D'abord, les obstacles du côté de l'administration au sens large limitent le nombre de personnes disponibles pour des actions de coopération technique. Cette situation est en elle-même préjudiciable en raison à la fois de l'organisation sociale française, fondée sur un poids important de la sphère publique, qui, de fait, remplit des fonctions remplies ailleurs par le secteur privé, et de l'importance croissante d'une demande internationale spécifiquement dirigée vers les organisations publiques. Ce qui aurait pu être un atout pour la France risque ainsi d'être annulé. Ensuite, *la faiblesse du secteur privé sur les marchés internationaux de consultance ou d'aide à la maîtrise d'ouvrage est un obstacle au développement de notre présence. Potentiellement, il nous fait perdre plusieurs milliers d'emplois et quelques milliards d'euros sur notre balance commerciale* et participe de ce qu'il est possible de désigner comme une inadéquation de notre offre commerciale.

1. Les raisons liées à des choix absurdes de gestion

L'absence de priorité internationale de la France explique que des choix de gestion, dont certains peuvent se justifier par ailleurs, obèrent la capacité de développement de la coopération technique au sein de l'administration française. Cette dimension a été comme « oubliée » par la plupart des concepteurs des réformes des modes de gestion.

a. La gestion des personnes

La question du statut et des carrières des fonctionnaires ou des agents contractuels effectuant des carrières pour partie internationales – en dehors des corps ou des ministères dont c'est la vocation première – n'est pas un problème nouveau, ni inconnu. Nous y avions insisté,

comme d'autres avant nous, dans un précédent rapport¹⁷. Or, les améliorations en la matière, quoique non nulles pour les experts nationaux détachés (END) à la Commission européenne, restent limitées, y compris d'ailleurs pour cette catégorie. Tout se passe d'ailleurs comme si les directives données au plus haut niveau (voir circulaire du Premier ministre du 26 septembre 2006 relative à la mise à disposition d'experts auprès des institutions européennes et échanges de fonctionnaires) demeuraient en grande partie lettre morte. Ces problèmes classiques nous ont déjà fait perdre certaines positions dans le système international, mais ils menacent aujourd'hui un développement indispensable.

Quelle qu'ait été la nature de leur mission, la reconnaissance des experts internationaux est très insuffisante. Partant, leur carrière est souvent peu favorisée et ne permet pas d'exploiter toutes les potentialités liées à leur expérience internationale. De fait, les experts sont pénalisés lors de leur retour dans leur administration, dans leur université ou leur centre de recherche. Dans le cas spécifique du ministère des Affaires étrangères et européennes, les réformes récents du corps des secrétaires et des conseillers des affaires étrangères, en supprimant la nécessité d'effectuer une réelle mobilité, ont pour effet ponctuel de décourager une prise de risque vers l'expertise, alors même que c'est une expérience utile pour leurs fonctions ultérieures.

Ne rappelons ici que les principaux problèmes rencontrés :

- des retards dans l'avancement au choix ou le « gel » des régimes indemnitaire pour les fonctionnaires détachés dans les organisations internationales (cela vaut, il est vrai, souvent pour ceux détachés sur des postes nationaux). C'est le cas aussi dans l'université ;
- des retours dans les administrations d'origine, les universités ou les centres de recherches souvent difficiles et sans que l'expérience acquise soit valorisée, ni en termes de compétences, ni en termes de réseaux ;
- une inégalité pour le moins par rapport aux collègues de même niveau en termes de carrière et, parfois, un sentiment de rancœur à l'égard de l'agent ayant effectué une carrière internationale, soupçonné d'avoir profité de rémunérations exceptionnelles pendant son séjour à l'étranger, ce qui est le plus souvent erroné ;
- en toute hypothèse, une hostilité de nombreux gestionnaires d'administration centrale à accepter le départ des meilleurs fonctionnaires pour ce type de postes et même pour des

¹⁷ J. Lanxade, N. Tenzer, *Organiser la politique européenne et internationale de la France*, Paris, La Documentation française, 2002, rapport d'un groupe de travail du Commissariat général du Plan.

missions de courte durée, ce qui n'accroît pas la réputation et l'attractivité des carrières internationales ;

- en ce qui concerne les experts techniques de haut niveau, souvent un double sous-calibrage, d'abord en termes de rémunérations (malgré une charge de travail importante pour nombre d'entre eux, le « groupe » - qui définit le montant des indemnités de fonction à l'étranger – leur donne un avantage très inférieur à celui accordé au personnel de l'ambassade¹⁸), ensuite en termes d'appellation : le terme « assistant technique » ou même « expert technique international » ne rend pas compte, pour certains, de la position hiérarchique véritable (pour tel ou tel conseiller d'un président de la République, d'un Premier ministre ou d'un ministre) ;
- parfois, une incertitude sur la durée effective de la mission et sur le renouvellement du contrat ;
- enfin, une sous-utilisation des compétences présentes dans les ONG, pourtant souvent de haut niveau et avec un fort savoir-faire international.

Si ces problèmes statutaires et de gestion sont la première préoccupation des agents, les conditions d'emploi sont également souvent fort problématiques. Là aussi, bornons-nous à dresser la liste de défauts fréquents – certes pas universels - qui concernent d'ailleurs des catégories d'experts assez différentes :

- une absence de liens entre les administrations centrales et « leurs » experts travaillant dans les organisations internationales sur le fond même de leurs missions ;
- parfois, des liens ténus entre les « assistants techniques » placés dans les ministères étrangers et les ambassades bilatérales dans le pays. Si ce cas n'est pas universel (il existe de nombreux contre-exemples), il est en revanche plus exceptionnel, par exemple, que les experts participent à certaines des réunions de service au sein de ces ambassades et qu'ils se voient communiquer des documents stratégiques qui leur permettraient pourtant d'orienter leur mission ;
- une absence de liens entre eux des experts français, quel que soit leur statut, sur des domaines de compétence analogues et un manque d'échanges d'expériences sur des fonctions où ils pourraient être utiles (par exemple, entre les conseillers résidents de jumelage, les conseillers pré-adhésion et les chefs de projet sur des pays européens) ;

- la méconnaissance parfois encore plus grande des experts français placés sur des programmes régionaux, qui sont à la fois loin de la mission française auprès de l'organisation « support » et peu identifiables par le poste bilatéral¹⁹ ;
- parfois aussi, de manière plus générale, une absence de liens entre le poste diplomatique et les Français travaillant au sein des organisations internationales dans le pays en question²⁰.

Les obstacles à la bonne gestion sont de nature très diverse. Certains sont d'origine strictement comptable. D'autres sont liés à des difficultés statutaires. D'autres encore sont la résultante de l'absence de stratégie et parfois de volonté internationales des administrations, qui explique aussi la prééminence des considérations bureaucratiques. La plupart tiennent toutefois à de sérieux problèmes d'organisation, notamment le cloisonnement administratif.

b. Les problèmes statutaires

Si le statut général des fonctionnaires ne constitue pas en lui-même un problème – sauf pour les fonctionnaires territoriaux et hospitaliers –, les modes de gestion par corps et par ministère, dans l'état actuel des choses, constituent un obstacle à la prise en compte des missions d'expertise internationale.

En premier lieu, il empêche une meilleure organisation des carrières dans l'expertise internationale. Tel universitaire, tel magistrat, tel gestionnaire des ressources humaines ou tel spécialiste de la gestion financière fait d'abord carrière dans son administration d'origine. Si, en fonction des opportunités ou par goût, il consacre cinq ou six années à des fonctions internationales, son retour sera, comme il a été dit, particulièrement difficile et l'on n'utilisera pas son réseau et ses compétences. Si, en revanche, une fluidité des carrières sur un plan

¹⁸ Il apparaît aussi que les contrats d'assistance technique sont largement figés. Les évolutions de l'indice du personnel employé ne sont pas prises en compte, sauf de manière négative en ce qui concerne les cotisations de retraite...

¹⁹ Dans tel pays, nous avons pu ainsi apprendre à l'ambassade – sans que celle-ci soit d'ailleurs fautive – l'existence d'un expert technique français auprès du bureau régional dans ce pays d'une organisation internationale.

²⁰ Un contre-exemple, apparemment anecdotique mais révélateur, est celui de cet ambassadeur qui prend l'initiative heureuse d'inviter à dîner l'ensemble de ces Français, soit une trentaine de personnes, qui, pour beaucoup, n'avaient jamais eu de contact autre que purement administratif avec les services de l'ambassade. Au-delà de la convivialité, cette rencontre, promise à devenir régulière, a permis des échanges professionnels utiles et conduit à découvrir certains recouplements de compétences entre organisations.

interministériel était organisée²¹ et si, de surcroît, il existait des directives précises pour encourager cette expérience sur la moyenne durée, de telles carrières ne pourraient que se développer. En particulier, dans le secteur spécifique de la coopération institutionnelle et administrative, où les besoins sont supérieurs aux moyens actuellement mobilisés, une organisation de ce type serait hautement souhaitable. Sur un plan plus « coercitif », une capacité de correction au niveau interministériel des pratiques peu favorable à leurs agents des ministères manque fortement.

Le deuxième problème tient à l'extrême hétérogénéité en termes de rémunérations des situations des personnes effectuant des missions internationales. Celle-ci est certes à l'image de celle qui prévaut entre les administrations, mais elle paraît encore amplifiée sur le plan international. Il n'existe ainsi aucune transparence quant aux indemnités versées ni aucun barème affiché en fonction des postes et des positions de départ. On retrouve de fait cette situation pour les rémunérations versées dans le cadre des missions financées par l'Union européenne en raison de pratiques différentes des opérateurs, sans même évoquer ici les conséquences concrètes en termes de gestion des missions de longue durée²².

c. Les obstacles liés à une application peu pertinente de la loi organique sur les lois de finances

La loi organique sur les lois de finances (LOLF) a indiscutablement clarifié la présentation des actions internationales de la France et offert aux administrations un instrument potentiellement plus souple de gestion. Il reste que, en ce qui concerne le développement de l'assistance technique internationale, l'application de la LOLF soulève deux problèmes directs et l'un plus indirect.

Le problème le plus évident concerne la mise en œuvre d'actions internationales par les administrations qui ne disposent pas d'un programme international spécifique. Pour celles-ci, chaque agent « distrait » de ses tâches internes pour être mis à disposition, dans le cadre par

²¹ Nous renvoyons pour des propositions en ce sens à B. Cieutat, N. Tenzer, *Fonctions publiques : enjeux et stratégie pour le renouvellement*, Paris, La Documentation française, 2000, rapport du groupe de travail du Commissariat général du Plan.

²² Pour ne prendre qu'un exemple simple, tel organisme fait l'avance, chaque trimestre, des loyers du conseiller résident de jumelage et met à disposition sur son compte une somme raisonnable pour l'ensemble de ses frais, la régularisation s'effectuant *a posteriori* sur la base de justificatifs, alors que tel autre ne rembourse les loyers que plusieurs mois plus tard et il en va de même pour les frais divers engagés.

exemple d'une mission de courte durée, d'une organisation internationale constitue un facteur de baisse de la « performance » affichée, puisque cet agent fait toujours partie des effectifs du service considéré – il existe certes quelques contre-exemples de contrats de performance qui prennent en compte les missions internationales. Le prêt d'agents pour une durée plus longue est évidemment encore plus mal vu par des services auxquels personne n'a jamais assigné une priorité internationale. On a même vu dans le passé tel directeur d'administration centrale déclarer publiquement que l'international ne l'intéressait pas ! Une telle disposition d'esprit n'aide pas à trouver des solutions.

Le deuxième problème tient aux contraintes propres imposées au ministère des Affaires étrangères et européennes. Dans la plupart des cas, un fonctionnaire recruté comme assistant technique auprès d'un État est détaché auprès dudit ministère qui, à son tour, le met à disposition. Ce fonctionnaire est dès lors rémunéré par cette administration. Dès lors, ce fonctionnaire entre dans les plafonds d'emplois et de masse salariale de ce ministère qui s'est par ailleurs engagé à rendre régulièrement des emplois dans le cadre du contrat de modernisation qu'il a signé avec le ministère chargé du budget. Ce mécanisme manque de neutralité et doit être mis en regard des contraintes propres d'effectifs du Quai.

Enfin, il a été également quelquefois rapporté que l'application de la LOLF suscitait de nouvelles rigidités au niveau des postes diplomatiques eux-mêmes. Ils privent d'une large autonomie ceux-ci et les empêchent de faire riper, alors que cela pourrait parfois être utile pour eux, des crédits d'un programme vers un autre. Cette situation peut être préjudiciable pour l'expertise internationale dans la mesure où les ressources en personnel chargé de la coopération technique paraissent parfois plus limitées que d'autres et que, pour le moins, une plus grande souplesse permettrait souvent d'amorcer des actions avec peu de crédits.

d. L'international en retrait

Le problème le plus alarmant toutefois concerne l'absence de priorité internationale de nombreuses administrations. Certains directeurs et chefs de service dissuadent clairement leurs agents de s'engager dans des missions de coopération internationale et, s'ils y sont d'une manière ou d'une autre contraints, ils choisissent les agents réputés les moins performants. Si, globalement, le niveau des personnes mises à disposition des organisations internationales est satisfaisant, il existe malgré tout quelques cas qui illustrent ce choix négatif. Comme on l'a vu,

une application trop rigide des notions de résultats et de performance accroît l'absence « d'intérêt » pour de nombreuses administrations de développer une activité internationale. À tort aussi, les agents qui effectuent ces activités sont réputés « privilégiés » et leur activité n'est pas toujours considérée avec sérieux.

Peut-être y a-t-il encore plus inquiétant. Même s'ils sont moins critiques par principe sur les activités de coopération administrative engagées au niveau international, s'ils perçoivent l'intérêt en termes de développement de leurs propres compétences pour les agents de s'y engager et s'ils commencent à entrevoir leurs retombées positives à moyen terme, certains directeurs répugnent malgré tout à y consacrer plus de moyens pour d'autres types de raisons. D'abord, la plupart du temps, *l'international n'est pas affiché comme une priorité par le ministre et par son cabinet* – et cela peut aussi se retrouver dans la faible participation à un niveau suffisant à certaines réunions internationales techniques²³. Certains services chargés des affaires internationales sont considérés comme « extérieurs » par les directions classiques. De nombreuses organisations internationales se plaignent d'ailleurs de l'éclatement de certaines administrations françaises et des difficultés à trouver des interlocuteurs compétents capables de s'engager. *Il est dès lors indispensable qu'au plus haut niveau de l'État il soit solennellement affirmé que la participation, à une hauteur déterminée, de quasiment chaque administration à l'action internationale n'est pas optionnelle, mais obligatoire et participe à un projet d'intérêt national.*

Ensuite, le développement de la coopération administrative se fait au coup par coup, en fonction à la fois des occasions et des choix personnels de tel ou tel responsable qui affiche un intérêt pour tel ou tel pays plutôt que pour tel autre. À quelques exceptions près, la plupart des ministères n'ont pas de stratégie internationale propre et le ministère des Affaires étrangères et européennes ne leur donne pas plus d'indications sur de telles priorités.

Enfin et surtout, ceci étant la résultante de cela, *il n'existe aucun plan d'ensemble de développement de notre coopération administrative, comportant des priorités*, qu'elle soit financée directement par la France ou cherche à profiter au mieux des financement européens et internationaux.

²³ Des exemples nous ont été donnés de certaines réunions internationales où le niveau moyen de participation était celui de directeur d'administration centrale et où la France n'envoyait que des adjoints au chef de bureau, sans réelle capacité d'engagement.

2. Les raisons structurelles

Si les difficultés paraissent récurrentes du côté de la sphère publique pour organiser de manière coordonnée et suivie le développement de l'expertise internationale, les facultés de réponse du secteur privé aux défis de la croissance de la demande sont, d'une certaine manière, plus inquiétantes encore. Au-delà des difficultés propres du secteur, qui devront être corrigées, c'est le poids relativement faible du secteur privé en comparaison de ce qu'il est chez nos partenaires qui doit le plus nous inquiéter – et qu'il faudra contribuer à corriger.

Cette faiblesse, dans les deux secteurs-clés d'expertise que sont la consultance et les études d'ingénierie (aide à la maîtrise d'ouvrage), s'explique par des facteurs historiques connus : d'un côté, le poids des corps d'inspection et de contrôle dans l'administration française, qui conduit à un plus faible recours qu'ailleurs aux cabinets de conseil privés dans l'administration, de l'autre, l'importance de l'ingénierie d'État et plus largement du secteur public²⁴, qui limite de longue date, malgré des inflexions depuis une quinzaine d'années, la place des cabinets privés. Cette situation n'a pas laissé beaucoup d'espace pour la constitution de grands groupes dans ces secteurs analogues aux sociétés américaines, britanniques ou allemandes, ou même nordiques. Elle a aussi limité le chiffre d'affaires et le résultat de ces sociétés sur le marché national, qui constitue la base de développement de celles-ci sur le marché international. C'est en général grâce à une activité nationale profitable que ces groupes peuvent dégager les ressources pour se lancer sur le terrain mondial. Bien sûr, ces réflexions ne valent pas pour les grandes sociétés françaises spécialisées en matière d'environnement et d'infrastructures qui connaissent un développement mondial de grande ampleur et qui s'appuient sur le marché national, notamment Veolia et Suez.

En revanche, en ce qui concerne le rôle des cabinets privés dans le secteur large qualifié généralement de « gouvernance » et, dans une moindre mesure, de l'ingénierie, notre pays pèche par une singulière faiblesse. Alors que d'importants cabinets anglo-saxons, non seulement les quatre plus gros (PriceWaterhouseCoopers, Ernst & Young, Deloitte et KPMG), mais également d'autres moins connus, sont extrêmement présents sur les questions de gestion budgétaire et financière, de réforme administrative, de fiscalité et, de plus en plus, sur l'accompagnement « démocratique » des réformes (évaluation, procédures de consultation et de

participation, rôle des usagers), nous ne disposons guère de cabinets disposant de la taille critique et, souvent, de la reconnaissance internationale. En termes de taille critique, les secteurs de la santé et de l'éducation apparaissent particulièrement sinistrés. Il est certes possible de mentionner de beaux résultats obtenus par Sogreah, Sofreco, Burgeap, bien sûr Systra, EGIS et BCEOM, et d'autres moins connus. Mais, pour des raisons de surface financière – certaines organisations internationales exigent des garanties importantes et les seuils d'éligibilité sont de plus en plus élevés – et de difficultés d'accès ou d'incapacité de réponse, faute de personnel, aux appels d'offres internationaux, ils ne peuvent se présenter seuls sur les marchés mondiaux.

Il est également souvent difficile, pour les pouvoirs publics, de les associer pleinement à des consortiums. Les résultats semblent à première vue inégaux : assez corrects pour la Banque mondiale et la Banque africaine de développement, mais dans un contexte de concurrence accrue, ils sont faibles pour les marchés de biens et services du PNUD.

Cette situation est triplement préjudiciable. Tout d'abord, elle exerce un impact économique négatif et entretient le cercle vicieux de la taille sous-optimale de la plupart des cabinets français. Ensuite, elle fait souvent reposer sur la seule administration le soin de se présenter aux appels d'offres internationaux et parfois même d'États, alors que celle-ci s'affronte de plus en plus à ses propres limites en termes de capacité de réponse pour des raisons liées au caractère non indéfiniment extensible des ressources humaines qu'elle peut consacrer à l'action internationale. Enfin, elle ancre dans les mentalités des organisations internationales et des États bénéficiaires des modes de pensée et des méthodes qui ne sont pas exactement les nôtres. Cette situation ne peut qu'être préjudiciable, par la suite, à la prise en considération de standards différents.

Le déliement de l'aide, de plus en plus fréquent, modifie également les perspectives. Il ne doit certes pas être considéré avec effroi, mais au contraire être perçu comme une puissante incitation à la performance et à la qualité. Il reste qu'une meilleure structuration par domaine de l'offre française, simultanément publique et privée, comme nous le verrons, serait susceptible de changer la donne. Tant les missions économiques que, sur un autre plan, l'Agence française de développement pourraient jouer un rôle accru afin de faciliter l'accès des entreprises françaises de taille moyenne aux appels d'offres internationaux. Une meilleure identification, en partant

²⁴ Outre Systra, qui dépend de la SNCF et de la RATP, on pourra citer SNCF International et rappeler que, à son origine, le BCEOM, alors Bureau central d'études pour l'outre-mer, était une entreprise publique. EGIS, qui a reprise BCEOM, est une filiale de la Caisse des dépôts et consignations, mais est bien une société privée.

des universités et des grandes écoles, des métiers de conseil ne pourrait qu'exercer également un effet d'entraînement positif.

B. Inadéquation dans les modalités de réponse

Les différentes missions que nous avons accomplies nous ont montré que notre réseau n'était pas structuré de manière optimale pour répondre au défi du développement de l'expertise internationale, en particulier sur les programmes financés par les organisations européennes et internationales. Nous devons d'ailleurs entendre ici réseau dans un double sens. D'un côté, il désigne les *différentes parties du réseau*, à savoir les postes diplomatiques eux-mêmes, ainsi que les missions permanentes. De l'autre, il signifie le *lien entre ces composantes diverses*, à savoir ce qu'il faudrait pouvoir appeler un réseau et qui, précisément, n'existe guère.

S'agissant de nos postes diplomatiques, tout se passe comme si le développement du placement d'experts sur les programmes européens et internationaux, parfois même d'assistants techniques bilatéraux, ne constituait pas une priorité. Cela ne signifie certes pas que de nombreux ambassadeurs ne fassent pas leur un tel objectif – même s'il semble qu'il ne figure pas sur les plans d'action qu'ils sont appelés à proposer²⁵ et que cela ne soit aucunement un critère d'évaluation de leur action. En même temps, il faut prendre garde à un possible effet pervers : les ambassadeurs ne peuvent être tenus pour responsables que ce qui dépend d'eux. Ils ne sauraient être comptables de projets mal préparés et mal suivis du côté des administrations et des opérateurs parisiens. Ce n'est que dans un système rénové qu'une telle évaluation pourra être mise en place.

Cependant, *le développement du placement d'experts n'est généralement pas un but de premier rang pour le ministère des Affaires étrangères et européennes* – non plus d'ailleurs que des autres. Surtout, les moyens que les postes peuvent consacrer à cette tâche sont très insuffisants. Alors que plusieurs personnes sont appelées souvent à gérer des crédits de coopération dans le domaine culturel *lato sensu*, le développement de notre présence dans les programmes européens et internationaux n'est souvent suivi que par une personne – parfois même moins ou parmi d'autres tâches – alors même que les montants en jeu et l'influence qui peut en dériver sont autrement considérables. On a ainsi pu remarquer plusieurs fois qu'une seule personne était chargée des relations quotidiennes avec la Délégation de la Commission

²⁵ Une exception nous a toutefois été signalée.

européenne, les autres institutions internationales sur place, les assistants techniques bilatéraux et les autres ambassades bilatérales pourvoyeuses d'aide – élément déterminant en termes de coordination et d'information, sans parler des opportunités d'actions conjointes. Cette personne est parfois « aidée » par l'ambassadeur lui-même ou tel ou tel autre attaché de coopération, mais parfois sans réel soutien du conseiller de coopération et d'action culturelle et sans relation solide ni partage des rôles avec la Mission économique.

Les relations des postes avec les opérateurs et les ministères techniques et – pour les programmes européens – avec Bruxelles ne sont pas non plus toujours optimales. S'agissant des programmes européens, les relations avec les services de la représentation permanente (RP) française auprès de la Commission européenne sont inégales, parfois quasi quotidiennes et fructueuses, parfois moins régulières. En tout cas, elles ne sont pas systématiques et l'on ne saurait aujourd'hui considérer qu'il existe un réseau rigoureusement organisé entre la RP et les ambassades auprès des pays bénéficiaires de l'aide européenne. En ce qui concerne les relations avec le SGAE, elles sont constantes avec le point de contact national pour les jumelages, mais paraissent souvent un peu formelles. En revanche, les relations avec la Commission elle-même ne sont pas directes et elles sont inexistantes, en tout cas pour les pays que nous avons visités, entre les ambassades bilatérales et les représentations auprès des organisations des Nations unies ou les bureaux des administrateurs auprès de la Banque mondiale ou des banques régionales.

S'agissant des rapports avec les organismes chargés de développer le placement des experts français dans les programmes, ils manquent totalement de caractère systématique. L'ambassade n'a aujourd'hui aucun point de contact unique par domaine et ne sait pas toujours à qui s'adresser si elle perçoit l'opportunité du développement d'une action sur place. Suivant les cas, elle pourra ou non entretenir des relations, mais le plus souvent ponctuelles, avec tel ou tel opérateur. Parfois, il a été fait état du manque de crédibilité de l'interlocuteur sur tel ou tel projet et de l'absence de constance et de confiance dans la relation – certains ambassadeurs ayant dès lors clairement décidé qu'ils ne voulaient plus avoir de contacts avec tel organisme non fiable. Le cas est évidemment fort différent lorsque la présence sur place de l'organisme est visible : cela vaut en particulier lorsque l'ADETEF a installé une antenne permanente dans un pays (Vietnam, Ukraine, Hongrie, Roumanie, Maroc). Cela a été aussi le cas en Haïti, où FCI conduit une action de coopération visible et massive. Le système des correspondants permanents de haut niveau par zone de l'ADETEF est également à développer ailleurs, car il permet de fiabiliser

une relation. L'absence de référent de la qualité de ceux de l'ADETEF explique en partie les difficultés de certains autres organismes.

Il reste que l'inexistence d'un référent par domaine auquel l'ambassadeur puisse s'adresser et qui soit susceptible d'apporter une réponse, par exemple sur la faisabilité et l'intérêt d'un projet, bilatéral ou multilatéral, dans un délai bref (de quinze jours à un mois), constitue un obstacle important, aggravé encore par le manque de moyens en la matière des ambassades. Celles-ci ne peuvent, en effet, financer sur leurs crédits de telles missions d'expertise préalable.

Enfin, il paraît étonnant qu'il n'existe pas de tableau de bord au sein de chaque ambassade permettant d'apprécier, sur la base de comparaisons avec nos partenaires, nos résultats en matière de placement d'experts sur les différents appels d'offres. Une seule ambassade, à notre connaissance, a élaboré un tel tableau de bord pour les appels d'offres européens faisant apparaître notamment le nombre de jumelages auxquels nous nous étions présentés, ceux que nous avions remportés et, par conséquent, le taux de succès ainsi qu'un « taux de retour » estimé par rapport à notre contribution au budget de l'Union²⁶. En balance, figuraient les mêmes indications pour les autres pays européens. Ce genre d'indicateurs comparatifs mériterait d'être généralisé et, surtout, les causes de nos insuccès devraient être rigoureusement et impartialement analysées.

De fait, c'est d'abord d'un réseau constitué au sens précis du terme que nous manquons le plus. Par réseau, nous entendrons ici *échange d'informations pertinentes en temps réel et traitement opérationnel de celles-ci*. Cela signifie que, *pour traiter une affaire* – ce qui signifie aussi bien analyser, aider ou décider –, *chaque partie du réseau doit disposer d'interlocuteurs pré-désignés*. Tout information utile doit être dirigée vers une partie du réseau qui pourrait en avoir besoin. Nous verrons par la suite comment nous pouvons organiser un tel réseau. Ce qui frappe d'emblée est le fait qu'il semble que personne n'ait jamais sérieusement conçu une telle architecture et entrepris de la mettre en place.

Pour ne prendre ici que quelques exemples, il n'est pas de correspondant par secteur – en termes d'analyse, de montage et de conseil – pour un chef de poste qui souhaiterait expertiser un projet. Il a parfois été signalé que, lorsqu'un projet intéressant est susceptible de voir le jour, le premier réflexe, vite perçu d'ailleurs comme inutile, est d'adresser un télégramme diplomatique auquel personne n'est chargé de répondre. Si les choses ne se passent pas ainsi, c'est uniquement en raison des relations personnelles nouées entre tel fonctionnaire d'une ambassade

– et parfois l’ambassadeur lui-même ou elle-même – et tel responsable d’un organisme à Paris. De même, il n’existe pas de réseau systématique d’échanges et de contact – au-delà d’initiatives heureuses prises à titre personnel par certains attachés de coopération technique – entre, par exemple, le poste dans un pays bénéficiaires de fonds européens et un pays européen, « petit partenaire » potentiel dans un jumelage par exemple. L’ambassade ne dispose en général pas – du moins ceci n’est-il pas organisé de manière systématique – dans chacun des ministères d’un correspondant attitré pour une expertise technique ponctuelle. Les relations avec Bruxelles sont en grande partie laissées à l’appréciation de chacun ; quant à celles avec les autres organisations internationales, elles ne s’appuient sur aucun réseau constitué.

À cela, il faut naturellement ajouter – car c’est aussi la condition pour un fonctionnement optimal en réseau – l’absence de tout système de remontée, au-delà de celui, purement quantitatif, sur les jumelages auprès du point de contact national du SGAE. Aujourd’hui, personne ne dispose d’une vision à peu près complète de la situation – ce qui signifie une connaissance des succès comme des échecs, une capacité d’analyse qualitative de la situation dans chaque pays, une faculté d’énoncer des propositions argumentées sur les opportunités les plus intéressantes pour l’avenir, en somme une aptitude à produire des informations utiles au pilotage du système. Cela explique aussi que notre capacité collective à se saisir des opportunités soit encore trop faible.

C. Inadéquation dans la stratégie

Si l’organisation et la gestion de l’expertise en tant que telle rencontrent les déficiences qui ont été dites, les obstacles à son développement se situent plus en amont et concernent l’organisation de la stratégie elle-même. Ils révèlent par là des problèmes centraux pour notre politique de coopération et d’influence.

Ces difficultés concernent aussi bien la définition, puis le suivi, des missions confiées aux experts bilatéraux et aux assistants techniques auprès des organisations internationales que, de manière plus générale, la stratégie précise à moyen terme que nous poursuivons avec celles-ci et l’organisation pratique de celle-là. Notre réseau n’est également pas suffisamment bien structuré pour optimiser l’organisation de notre expertise bilatérale ou multilatérale. Dès lors, il ne parvient pas toujours à se saisir des opportunités qui lui sont présentées. D’une certaine manière,

²⁶ Le point de contact national dispose toutefois sur la plupart de ces éléments des données agrégées.

les problèmes rencontrés en matière d'expertise internationale sont les révélateurs de défauts plus larges et leur correction ne pourra qu'avoir des effets induits positifs.

1. Des experts sans mission

Le système français combine des défauts contraires : d'un côté, une certaine rigidité en termes de frontières administratives qui renforce les idiosyncrasies de chaque administration particulière, de l'autre un manque de rigueur dans la définition du rôle propre de ses propres fonctionnaires assurant des missions d'expertise à l'extérieur, même lorsqu'elle les rémunère directement.

Cela fut l'une de nos découvertes – pas tout à fait une surprise toutefois – que de constater qu'*un grand nombre de fonctionnaires placés à l'extérieur de leur administration ne disposaient pas d'une feuille de route précise* – il existe naturellement des contre-exemples, mais ils ne sont pas majoritaires. Ou bien parfois, pour introduire une nuance, au moment de la décision de placer un assistant technique dans telle ou telle fonction auprès d'un État ou d'une organisation internationale, la conscience d'une priorité ou d'un enjeu a pu se manifester, mais la constance dans la volonté de suivre le travail de l'expert et de lui assigner des objectifs n'existait absolument pas. Celui-ci a souvent ainsi été « abandonné », sans aucun suivi réel, contact ou même manifestation d'intérêt de la part de telle ou telle administration parisienne.

Cette forte latitude d'action ne constitue certes pas toujours un handicap et elle paraît souvent préférable à un encadrement rigide et tatillon. Elle a permis à de nombreux experts de lancer des initiatives originales qui n'étaient pas toujours prévues à l'origine. De même certains assistants techniques sont, de fait, allés bien au-delà de leur rôle classique et ont pu mettre à profit leur réseau pour développer dans une zone plus large des actions profitables aux intérêts français. On a même vu certains conseillers résidents de jumelage non seulement parfaitement mener à bien leur travail, susciter d'autres jumelages que la France a pu remporter, mais jouer de fait le rôle de conseiller auprès de tel ou tel ministre dans le pays où ils étaient affectés. Si cette marge de manœuvre doit être préservée, nos intérêts progressant souvent plus par ce biais que par des actions plus contrôlées, il faut trop souvent déplorer le *manque d'intérêt des administrations parisiennes*, ce qui participe aussi de la dévalorisation de la fonction précédemment relevée. Au sein des organisations internationales, ce sentiment d'éloignement est encore plus marqué.

Cette absence de mission précise paraît le lot d'une très grande majorité de *Junior Professional Officers* (JPO)²⁷. S'il faut se féliciter de l'intérêt que la France marque pour ce programme en vigueur dans plusieurs organisations et de l'effort qu'elle effectue pour placer des jeunes de grande qualité en leur sein²⁸, sur le fond les administrations parisiennes n'y portent pas un intérêt à la mesure des crédits qu'elle affecte à cette action. Quasiment tous les témoignages – il existe de rares exceptions – convergent sur ce point : alors même que la procédure de sélection paraît efficace – ce que confirme la qualité des jeunes gens sélectionnés –, *les JPO partent sans feuille de route, sans formation, même de base, à la prise de fonction – même si la MFI a entrepris de corriger ce défaut –, et sans même avoir été reçus par un responsable sectoriel susceptible de leur donner des indications sur ce qu'on attendait d'eux*. Tel d'entre eux n'a eu comme contact avec le ministère des Affaires étrangères et européennes qu'un rendez-vous aux fins de vérification de l'authenticité des diplômes obtenus !

L'auteur de ces lignes a pu aussi apprendre à tel autre qu'à quelques milliers kilomètres se trouvait l'un de ses collègues qui travaillait, auprès d'une autre organisation, sur les mêmes problématiques et suggérer, ce qui a été immédiatement fait, que des échanges par courrier électronique seraient sans doute opportuns.

Si, après coup, les contacts réguliers avec les représentations permanentes et le bureau de l'administrateur permettent de rattraper pour partie ces défauts initiaux, force est de constater que *cette ressource de qualité est bien recrutée, correctement gérée sur le plan formel, en tout cas pour ceux qui relèvent de la MFI, mais que leur potentiel est le plus souvent négligé par les services compétents sur leur secteur de compétence*. À l'issue de leur mission, qu'ils intègrent ou non l'organisation, on ne profite pas de leurs compétences et de leurs réseaux. De même, aucun rapport régulier ne leur est systématiquement demandé par le service compétent au fond. Si le recrutement par les organisations peut, à juste titre, être considéré comme un objectif déterminant, rien ne saurait justifier que l'apport de ces jeunes gens de qualité et leur rôle de relais soient négligés à ce point.

²⁷ Ou, en français, jeunes experts associés (JEA).

²⁸ Selon la Mission des fonctionnaires internationaux (MFI), le taux d'insertion de ces jeunes est de 50 à 60% suivant les organisations, mais avec des grandes variations.

2. Une stratégie de relations avec les organisations internationales déficiente

a. Une absence de cadrage stratégique

Si l'on excepte certaines organisations pour lesquelles une priorité claire a été affichée – ce qui n'implique toutefois pas nécessairement des mesures conséquentes en termes d'investissement intellectuel et humain -, de nombreuses organisations ne semblent pas avoir été intégrées dans le cadre de stratégies pensées avec rigueur et articulées. Nous avons d'ailleurs appris qu'au moins certains ambassadeurs représentants permanents n'avaient pas reçu d'instructions avant leur départ comme les ambassadeurs bilatéraux et qu'on ne leur avait pas demandé de plan d'action. Il nous a été aussi clairement confirmé, aussi bien côté français que du côté de nos correspondants des organisations internationales, qu'il n'existe pas toujours de stratégie française cohérente à moyen terme, organisation par organisation. Les perspectives semblent osciller entre des considérations politiques vagues et une approche au coup par coup.

Ce défaut de stratégie constitue un élément de surprise pour certains responsables de ces organisations qui perçoivent mal l'intérêt que la France accorde soit à l'organisation elle-même, soit à certaines de ses actions particulières²⁹. Ce sentiment est souvent accentué par trois facteurs qu'il importe de corriger si nous voulons maintenir notre crédibilité et notre influence auprès de ces organisations.

Le premier tient au *caractère souvent erratique du montant des contributions volontaires* d'une année sur l'autre et l'*absence de prévisibilité* de ce qu'elles seront l'année suivante. Or, ces contributions volontaires, quelle qu'en soit la forme, est l'un des points d'appui majeur que nous pouvons avoir dans la plupart des organisations. Malgré le déliement de plus en plus en vigueur, les expériences britannique, américaine, nordique, espagnole et japonaise notamment montrent que c'est par ce truchement qu'il est possible de placer des experts sur des

²⁹ J'ai pu constater l'intérêt suscité par ma mission par la totalité des responsables rencontrés dans les organisations internationales et même l'attente qui en résultait. Au-delà de la courtoisie et du relais espéré pour certaines demandes, ils paraissent manquer, au-delà de contacts réguliers et de qualité avec nos responsables sur place, d'interlocuteurs au niveau central. Ils ont été heureusement surpris quand je leur ai dit que je venais leur demander ce qu'on pourrait mieux faire ensemble et quelles étaient leurs attentes en la matière. Ce langage paraissait nouveau à beaucoup. Certains ont fait valoir que la ténuité du lien de travail avec la capitale n'était pas analogue avec tous les pays.

programmes. Dans de nombreux cas, il a aussi fait état, non sans une certaine ironie, du montant dérisoire de certaines contributions au regard de celles de nos partenaires. Dans telle organisation aussi, nous avons plusieurs JPO – dont personne à Paris ne suit d'ailleurs le travail au fond -, mais la faiblesse de nos contributions leur ôte toute chance de pouvoir un jour intégrer celle-ci.

Dans la pratique, la présence d'un pays, surtout aux postes jugés stratégiques, résulte non seulement d'un certain savoir-faire dans le placement des experts, mais aussi, en large partie, du niveau des contributions volontaires. Dans certaines organisations, le caractère quelque peu mesuré de celles-ci, les retards réguliers de paiement, l'incertitude quant à la solidité de l'engagement à moyen terme de la France et les tergiversations dans la réponse à des propositions d'accords-cadres, ont pu avoir un impact négatif.

Il a pu aussi exister, parfois, une certaine négligence dans le respect de nos engagements internationaux : non seulement, certaines promesses de dotations complémentaires d'organismes internationaux n'ont pas été tenues, mais certains projets annoncés lors de visites ministérielles n'ont ainsi jamais vu le jour, soit que les financements n'aient pas été trouvés, soit que les experts annoncés n'aient jamais été mobilisés.

Le second dysfonctionnement tient à la *difficulté*, signalée par plusieurs interlocuteurs de niveaux moyen et supérieur de ces organisations, *de nouer des contacts suivis avec des interlocuteurs suffisamment compétents à Paris*, capables d'évoquer des perspectives à moyen terme sur le fond des dossiers ou même de discuter sur des sujets techniques. Plusieurs exemples précis nous ont été donnés de tels errements dans le secteur de l'environnement, de l'habitat, de l'éducation et de la formation et même de la gestion de crises. La faible présence d'experts techniques français dans plusieurs groupes de travail de ces organisations accroît logiquement cette faiblesse. Seule l'AFD, pour les organisations qui interviennent dans son champ de compétences, paraît être aujourd'hui en mesure à la fois de nouer un dialogue sur les politiques et d'entretenir des contacts réguliers au niveau politique.

Enfin, ces interlocuteurs déplorent une *absence à peu près complète de discussion stratégique à haut niveau au-delà des échanges formels et des déclarations « politiques »*. Ils regrettent dès lors ce qu'ils perçoivent comme des atermoiements dans la décision ou le poids disproportionné des effets d'annonce par rapport aux réalisations. Cette situation rejaillit sur les points d'appui concrets pour l'action : ainsi nous n'avons pas signé de *memorandum of understanding* (MOU) avec plusieurs organisations importantes à la différence de plusieurs de

nos partenaires. Dans certains cas aussi, le niveau de contact avec les responsables de ces organisations paraît inadéquat et certaines organisations politiquement importantes ne sont tout simplement pas suivies du tout à Paris.

Cette situation n'est aucunement imputable aux représentants permanents et aux administrateurs – et il est possible aussi, naturellement, de reconnaître certains torts aux organisations elles-mêmes. Ceux-ci ne sauraient avoir vocation, au-delà de quelques actions ponctuelles, à se substituer aux administrations centrales déficientes. De fait, celles-ci paraissent de surcroît assez divisées ; les contacts ne sont pas toujours situés à un niveau adéquat³⁰ et les administrations manquent singulièrement de faculté d'analyse à moyen terme, en raison notamment de l'obligation de réponse rapide aux urgences. Elles peuvent être aussi freinées par un manque d'anticipation de leurs moyens à moyen terme.

Il est d'ailleurs frappant de constater, par comparaison, que des pays aussi divers que le Canada, le Royaume-Uni, la Suède et le Japon remettent régulièrement sur la table, souvent de manière publique, la question de leurs relations avec les organisations internationales. Un tel travail n'a jamais été accompli à Paris. Or, il est urgent.

Au-delà des questions de crédibilité politique, cette déficience comporte deux séries de conséquences.

La première, déjà évoquée, est l'absence d'implication dans la définition du plan stratégique de l'institution, même pour les institutions qui sont plutôt bien dotées par la France. Il existe des organisations que nous finançons largement, mais sans équipe bien structurée et assez nombreuse pour en suivre les programmes. Quand la diminution des contributions empêche de surcroît la France de réellement peser sur les choix ou lorsque le manque d'implication des directeurs concernés à Paris paraît témoigner d'un faible intérêt, notre faculté d'orientation est totalement nulle. L'absence de réflexion élaborée en amont sur ce que nous attendons de chaque organisation agrave encore cette situation.

Enfin, il faut déplorer l'absence pour le coup totale de cadrage des relations que la France doit avoir avec ces institutions dans les différents pays. Les instructions données en ce sens aux ambassadeurs sont au mieux exceptionnelles et, faute de moyens, on peut regretter une implication inférieure à celle de nos partenaires dans les réunions de discussion sur les

³⁰ Le suivi, en termes de moyens humains et de position, de ces organisations à Paris est très inégal. Le lien entre les aspects de nature politique et la dimension de coopération n'est pas toujours parfaitement lisible.

programmes développés sur place³¹. Plusieurs représentants de ces institutions, parfois même des chefs de délégation de l'Union européenne, ont signalé ce retrait de la France et s'en inquiètent d'autant plus qu'ils considèrent que notre voix mérite d'être entendue.

Cette absence de stratégie contribue aussi à rendre assez difficile le cadrage de la mission des experts ou JPO français au sein de celles-ci (lorsqu'il en existe) et ne nous aide pas à nous positionner sur les appels d'offres de ces institutions. L'absence de structuration d'un réseau aggrave logiquement cette situation.

b. Une stratégie de placement encore perfectible

Si la question du placement des Français dans les organisations internationales paraît moins directement liée à notre mission que celle de la réponse à des appels d'offres, elle la conditionne en grande partie. La situation apparaît pour le moins contrastée³² et, malgré des progrès dans la transmission des vacances de postes, la mise en place d'un conseiller chargé de la « présence française » dans les institutions européennes et une attention accrue des missions françaises auprès des organisations et du bureau de l'administrateur auprès du Fonds et de la Banque, des difficultés, déjà maintes fois signalées, continuent d'exister.

D'abord, il n'y a pas de repérage suffisant des postes stratégiques de niveau intermédiaire utiles à moyen terme, même si, là aussi, le redressement est en cours comme en témoigne le plan d'action de la MFI élaboré début 2008. Non seulement il importerait d'opérer une veille constante sur ces emplois, au siège ou dans les représentations, que nous estimons décisifs pour la défense de nos intérêts – ils peuvent par exemple jouer un rôle dans la rédaction des premières versions des textes importants, comporter une fonction dans l'élaboration des documents de référence des projets et programmes ou encore contribuer à définir les orientations politiques futures des organisations -, mais lorsque certains de nos ressortissants les occupent, il est rare qu'on en exploite toutes les potentialités. Au demeurant, si repérage il y a, il

³¹ Cela ne signifie certes pas que toutes les réunions tenues sous l'égide des bailleurs internationaux soient intéressantes et utiles. Cela ne conduit pas à justifier notre absence, d'autant plus que les programmes de ces institutions représentent souvent des montants importants, que nous avons de plus en plus besoin des bailleurs internationaux pour financer nos propres objectifs et qu'une marginalisation dans la communauté internationale dans un contexte de concurrence des donateurs ne peut que se retourner contre nous sur le plan économique comme sur celui de l'influence. Nous devons pour le moins analyser cette perception qui nous a été régulièrement transmise.

est essentiel de préparer en amont, parfois un an ou deux avant, les candidats potentiels, comme le font d'ailleurs nos collègues britanniques.

Cette absence de stratégie pour les postes déterminants à moyen terme que sont ces postes intermédiaires s'accompagne d'une forme de surinvestissement envers la présence de Français à la tête de ces organisations. Ceux-ci peuvent constituer un obstacle à notre influence, d'abord parce que le chef de l'institution est obligé de montrer qu'il a comme abandonné sa nationalité d'origine – chacun connaît l'apostrophe de Jean-Claude Trichet : « *I am not a Frenchman* » -, ensuite parce que cela compromet souvent la présence de Français à des postes intermédiaires. Si la stratégie de la France sur ce point est couronnée de succès si l'on en juge par le nombre de Français à la tête de plusieurs institutions, elle n'est certainement pas la plus efficace.

À l'évidence, une telle stratégie suppose que soit levé le refus de certaines administrations de « lâcher » leurs fonctionnaires, alors qu'ils ont le profil le plus adéquat, sont volontaires et que leur départ ne désorganiserait quand même pas de manière massive les administrations. Elle requiert aussi une identification en amont, comme nous l'avons signalé. Elle suppose, outre une préparation, un plan de carrière soigneusement géré. Bien sûr, cette stratégie doit s'accompagner aussi de la constitution de viviers en amont, y compris de non-fonctionnaires, et d'une préparation de ces candidats aussi avant, afin de leur assurer la meilleure chance de succès.

Il importe aussi de relever le caractère peu incitatif pour les meilleurs de se présenter sur certains postes, compte tenu des conditions de retour, des problèmes statutaires dans certains cas, mais aussi de protection sociale, notamment en matière de retraite, de rémunération parfois, notamment, en raison de la baisse importante du cours du dollar par rapport à l'euro, au sein du secrétariat des Nations unies à New York³².

En amont, le rapport, là aussi moins fréquent que dans d'autres pays, entre les fonctionnaires français dans les organisations internationales et les administrations centrales, parfois même aussi d'ailleurs avec les représentations permanentes, entrave la définition d'une telle stratégie de placement, au-delà même de l'intelligence stratégique des évolutions de l'organisation qu'elle pourrait apporter.

³² Il faut aussi noter que les Français sont déjà bien représentés dans de nombreuses organisations internationales et qu'il est sans doute difficile d'accroître ce nombre. La question principale n'est toutefois pas celle de la quantité, mais de l'adéquation du poste occupé par rapport à notre stratégie.

³³ Bien sûr, l'administration française n'est pas responsable des conditions minimales de durée (5 ans ou 7 ans) mises au bénéfice d'une retraite dans une organisation internationale ou de la baisse en euros de rémunérations payées en dollars. Il semble toutefois que d'autres États, afin de placer des agents de qualité, aient accepté d'ajouter les compléments nécessaires.

Cette question entretient donc un triple rapport avec le développement de l'expertise. D'abord, une présence bien proportionnée et sur des fonctions adéquates de fonctionnaires nationaux accroît les possibilités de connaissance des futurs programmes dans le détail et, sans que cela constitue une faute déontologique, nous permet de nous positionner plus en amont sur les appels d'offres. Ensuite, dans de nombreux domaines, les modes de pensée nationaux sont déterminants et une présence française sur un poste sensible accroît notre capacité à valoriser notre manière de considérer les problèmes qui peut avoir des retombées ensuite sur l'expertise, pourvu toutefois que ceci s'accompagne d'un travail intellectuel suffisant en amont. Enfin, la décentralisation accrue des procédures d'appels d'offres ou de lancements de programmes de nombreuses institutions internationales (Union européenne, PNUD, Banque mondiale) donne un poids supplémentaire aux gestionnaires des pays ou des zones qui, pour certaines organisations au moins, au-delà des procédures classiques de marchés, jouent un rôle important dans le choix de l'expert ou, plus indirectement, quant au positionnement de l'expertise.

Ce défaut s'en accompagne d'ailleurs d'un autre : nous n'avons pas défini une stratégie ajustée d'envoi d'experts dans les groupes de travail et les « quartiers généraux » de la plupart des organisations. Il n'est pas exceptionnel que la chaise de la France soit inoccupée ou qu'y siègent des fonctionnaires qui peuvent être de qualité, mais sans pouvoir décisionnel. Nous avons ainsi vu plusieurs cas où, alors que la France envoyait des adjoints aux chefs de bureau, les autres États étaient représentés au niveau des directeurs.

D. Une offre non dynamique et peu réactive

Nous ne saurions certes noircir de manière excessive le tableau. La plupart des opérateurs – depuis plusieurs années l'ADETEF et, dans son domaine propre, DCI, qui disposent d'une avance indiscutable sur tous les autres, et d'autres plus petits – ont su faire preuve d'une faculté d'innovation qui leur permet d'anticiper les grandes évolutions des marchés, de dessiner des orientations stratégiques en fonction de celles-ci et de trouver des manières innovantes de prendre pied sur certains marchés.

Il reste que, globalement, de nombreuses opportunités ne sont pas saisies faute d'organisation. Cette situation est certes due en partie à un manque de ressources humaines et parfois financières aisément mobilisables, en particulier pour des actions organisées de prospection et d'appel. Ce facteur financier est globalement le principal frein au développement

de l'expertise publique internationale, dont on ne peut espérer, sauf sur quelques marchés comme celui de la défense, qu'il soit très rentable sauf à atteindre une masse critique suffisante de projets – et ce, d'autant plus, que les conditions de rémunération de l'expertise évoluent tendanciellement à la baisse. Cette difficulté à saisir les meilleures occasions tient aussi à une absence de stratégie planifiée de réponse, à une faible réactivité, à une mobilité insuffisante des facteurs, à une dilution et à une absence de détermination des responsabilités et à une vision le plus souvent à court terme, et parfois bureaucratique. Aucune feuille de route n'existe, qui conduirait à définir un « chemin critique » permettant d'atteindre des objectifs fixés d'avance, guidant ainsi une organisation au service de ceux-ci.

Les opportunités dont nous paraissions globalement incapables de nous saisir – malgré là aussi quelques exemples contraires – sont multiples. Ainsi, il existe de nombreux appels d'offres européens et même de jumelages auxquels nous ne répondons pas, sans que cette absence de réponse résulte d'un choix délibéré. Ensuite, et de manière encore plus inquiétante, la plupart des opérateurs – et là aussi, nous n'évoquons pas le secteur de la défense, largement spécifique et bilatéral – sont incapables de se mobiliser la plupart du temps sur des appels d'offres des organisations non européennes.

Cette absence de priorité explique la difficulté à développer des actions de « prospection », rentables à moyen terme, sur des marchés potentiellement en expansion. Si DCI et l'ADETEF peuvent le faire avec leurs fonds propres, mais de manière encore beaucoup trop limitée pour le second, les autres opérateurs en sont quasiment incapables. Il ne faut pas attendre que les revenus qu'ils tirent des appels d'offres ou de la commission sur le placement des assistants techniques pour FCI le leur permettent. En admettant même qu'ils puissent trouver les fonds publics nécessaires à ces actions de prospection, les conditions de déblocage de ceux-ci sont beaucoup trop longues, compte tenu de la pression urgente de la demande.

On ne peut pas non plus dire qu'on assiste à une mobilisation de notre réseau d'ambassades pour essayer de se placer sur des appels d'offres nationaux ou de grandes collectivités, alors que ceux-ci augmentent de manière considérable dans certains pays. Là aussi, n'en faisons pas le reproche aux ambassadeurs : beaucoup sont conscients de l'intérêt qu'il y aurait à le faire – même s'ils n'ont pas été formés ou « instruits » en ce sens -, mais ils ne disposent pas des ressources pour le faire et sont dépourvus de relais à Paris.

Nous ne pouvons aussi que constater l'absence de démarche volontaire et « proactive » de manière générale dans la recherche de contrats, alors que certains de nos concurrents – cela vaut

d'ailleurs pour les organismes gouvernementaux comme pour les entreprises – sont moins timorés. Ils n'hésitent pas, à la différence de nous, à « amorcer » des actions par des études préalables gracieuses ou du conseil.

Auprès des organisations internationales, nous retrouvons d'ailleurs la même incapacité à nous mobiliser, d'abord sur le plan intellectuel, sur des projets stratégiques. Nous serions pourtant bien reçus si l'on en juge, par exemple, par les attentes fortes exprimées dans certains secteurs (droit³⁴, États fragiles, « gouvernance » en matière de finances publiques notamment) par la Banque mondiale.

Le problème majeur, au-delà de la disponibilité d'un personnel de qualité, reste toutefois le fait que *personne n'est véritablement chargé de penser et de mettre en œuvre une telle stratégie, qui ne peut naturellement qu'être interministérielle*. Ce n'est qu'à ce prix qu'il sera possible – ce que nous proposerons par la suite – de donner une feuille de route claire aux organismes chargés du développement de l'expertise internationale et aux ambassades et de prévoir des mécanismes plus adéquats nous permettant de nous placer sur ces marchés internationaux.

E. Les conséquences de la marginalisation

Ces problèmes de gestion et une certaine désorganisation, encore une fois liés, rappelons-le, à une insuffisance priorité du développement de l'expertise technique internationale ne sont pas sans conséquence. De nombreuses occasions manquées, des chances gaspillées, une réputation entamée : ces termes restent relativement abstraits. La réalité concrète est souvent celle d'une influence compromise et battue en brèche par des concurrents qui, *a priori*, avaient parfois de moindres avantages que nous, de marchés perdus pour nos organismes publics et nos entreprises et donc d'emplois non créés, d'intérêts stratégiques parfois compromis. De même qu'il peut, en la matière, exister des cycles vertueux – la reconnaissance de la compétence et l'action réussie suscitant de nouvelles interventions -, des cercles vicieux peuvent aussi exister : *nos concurrents peuvent imposer leurs standards, leurs modes de pensée et leur image. Un marché gagné et une action de coopération réussie créent souvent une facilité de se placer sur un autre marché.*

³⁴ Nous ne pouvons ainsi qu'appuyer les démarches de notre administrateur auprès de la Banque mondiale pour que soit facilitée la participation de la France au projet de la Banque mondiale *Measuring Justice*, qui devrait apporter un contrepoint stratégique au rapport *Doing Business* sur lequel nous n'avons pas su, jusqu'à présent, allumer des contre-feux utiles.

La réalité est que nous ne sommes pas suffisamment offensifs, alors que certains pays concurrents, pas toujours les plus grands, le sont chaque jour davantage, y compris dans les pays où nous sommes traditionnellement les plus présents. Nous sommes même souvent passifs, trop souvent aussi incapables, parce que nous ne raisonnons qu'à très court terme, de consacrer le minimum de ressources nécessaires, humaines et parfois financières, pour gagner des marchés ou des positions, alors que leur effet de levier serait considérable.

De fait, ces chances gaspillées sont d'ordre divers et recouvrent aussi bien des insuffisances graves que des comportements, liés à des organisations déficientes, apparemment plus bénins, mais tout aussi préjudiciables. Ne citons ici que quelques cas qui permettront d'illustrer ce que la marginalisation signifie.

Dans tel pays important sur le plan stratégique, il y a quelques années, qui demandait une assistance pour refaire complètement son système juridique et ses institutions judiciaires, nous avons été incapables, malgré les efforts de l'ambassadeur, de mobiliser un ensemble de partenaires publics français pour répondre à cette demande, aux retombées potentiellement fortes. Il aurait fallu pouvoir réagir assez vite, envoyer des experts pour réaliser une estimation préalable, dégager des moyens et des crédits pour lesquels l'effet multiplicateur eût été considérable. Les enveloppes avaient déjà été arrêtées et il fallait attendre l'année suivante. Notre partenaire, meurtri par ces atermoiements, s'est alors tourné vers un concurrent dont les règles de droit sont étrangères aux nôtres. Nous pourrions citer plusieurs autres exemples sur d'importants appels d'offres bilatéraux ou même sur des appels du pied formulés de manière informelle. Nous ne savons pas saisir les opportunités et ne comprenons pas qu'un marché se prend par la rapidité et la qualité de notre réponse.

Nous avons aussi constaté l'absence de réponse, non clairement motivée³⁵, à un appel d'offres pour un jumelage européen sur un sujet pour lequel nous disposions de toute l'expertise nécessaire, le dossier ayant, semble-t-il, été « oublié » sous une pile par un responsable. Dans ce genre de cas, malgré le suivi scrupuleux par le SGAE, aucune corde de rappel n'a fonctionné. Le suivi et l'évaluation des réponses et des non-réponses, des succès et des échecs, constituent aujourd'hui des problèmes centraux.

Les cas sont aussi innombrables de l'incapacité d'envoyer des experts dans les comités d'experts de plusieurs organisations internationales, alors que ceux-ci créent la loi ou la norme

future, « dure » ou « souple », technique ou politique, qui sera appliquée dans les prochaines années. Ne mentionnons ici que notre présence étique dans les comités d'experts de l'OMS³⁶, d'ONUSIDA ou du Fonds mondial, dans les groupes techniques du PNUE, dans les comités d'experts de la CNUDCI – où le City Bar of New York Bar est bien représenté, les travaux de cette conférence ayant d'ailleurs suscité le rapport *Doing Business*, élaboré sous l'égide de la Banque mondiale – ou encore dans les groupes de travail du HCR. Toute se passe comme si, au-delà des discours, on ne percevait pas à Paris les enjeux de notre présence intellectuelle sur tel dossier porté par une organisation internationale. De fait, ces questions ne sont pas portées à un niveau décisionnel suffisant, susceptible de mobiliser les crédits limités nécessaires et de susciter des personnalités pouvant sinon « représenter » la France, du moins assurer une présence française. Pourtant là aussi, nous avons pu constater le travail insistant de sensibilisation effectué par nos représentations permanentes. De manière générale, l'absence de relais intellectuel et opérationnel d'un niveau correct dans plusieurs domaines du côté des administrations françaises – avec la notable exception de l'Agence française de développement qui a défini une stratégie claire en la matière - ne permet pas de travailler en amont sur les sujets porteurs avec les organisations internationales et de préparer des participations au projet sous forme d'expertise.

Nous pouvons aussi constater notre faiblesse académique dans certains domaines, notamment l'économie, qui nous empêche d'être présents en tant qu'experts dans des domaines d'importance majeure (Banque mondiale et Fonds monétaire international, banques régionales, notamment, mais aussi CNUCED). Cette faiblesse s'accompagne, on l'a vu, de l'incapacité de faire venir des experts français en nombre pour débattre régulièrement, d'égal à égal, des projets à moyen terme des organisations internationales. Nous avons pu aussi remarquer l'absence de réponse de Paris à des demandes de missions courtes d'experts formulées par des organisations internationales, malgré le relais pressant effectué par nos représentations permanentes.

Et rappelons encore ici l'absence de travail de réseau des postes avec les organisations internationales et l'incapacité d'explorer avec elles les perspectives futures d'expertise, qui nous marginalise en termes de capacités d'orientation, mais aussi de faculté à « vendre » notre expertise.

³⁵ Cette précision vise seulement à rappeler qu'il ne saurait *a priori* être raisonnable de répondre à l'ensemble des appels d'offres. Le tout est que cela soit fait en connaissance de cause et que la décision d'y répondre ou non soit effectuée au niveau politique adéquat.

Pour apprécier le coût de ces opportunités manquées, il convient d'évoquer les éléments suivants, certes présentés ici de manière non exhaustive, et qu'une évaluation sérieuse devrait prendre en compte :

- l'apport direct sur le plan financier pour les organismes français d'un appel d'offres :
- la comparaison, dans un poste donné, entre les crédits de coopération bilatéraux et ceux, multilatéraux, qui financent des experts français, souvent avec une forte visibilité. Dans certains pays, un seul jumelage (et il peut y avoir plusieurs) représente assez fréquemment un montant plus important que nos crédits bilatéraux. Dès lors, perdre un jumelage ou un appel d'offres par indifférence, amateurisme ou négligence, c'est comme perdre l'ensemble des crédits de coopération du poste ;
- les retombées indirectes en matière à la fois d'influence et de marché : par exemple, remporter un appel d'offres sur les finances publiques, les procédures de marchés publics, les procédures de contrôle budgétaire, les procédures civiles ou pénales, la régulation du gaz ou de l'électricité, les normes environnementales, etc. c'est à terme suggérer notre manière de voir, mais aussi faciliter le travail de complément d'autres organismes publics ou privés ;
- investir « à fonds perdus » dans une étude de faisabilité, c'est se mettre en bonne position pour remporter un marché dont le gain est dix ou vingt fois supérieur au coût ;
- mettre en face de responsables de haut niveau des organisations internationales des interlocuteurs parfois un peu plus « senior » qu'ils ne le sont aujourd'hui, c'est préparer le terrain pour des coopérations futures ;
- envoyer des experts sur des missions de quelques mois ou semaines, c'est effectuer beaucoup plus en termes d'influence – et potentiellement de marché – que bien des actions de coopération directe.

En somme, nous devons absolument jouer avec une certaine ampleur et ne pas compter chichement nos efforts pour faire bonne figure sur un marché en très forte expansion. Les pouvoirs publics doivent prendre conscience du fait qu'un euro investi dans la phase amont à la mobilisation de l'expertise internationale ne coûte pas *ex post* un euro, mais rapporte bien plus. Compte tenu de ce rapport, cette affectation paraît, à condition que l'exercice même soit encadré et contrôlé, une utilisation raisonnable de ressources rares.

³⁶ Le cas de l'Organisation mondiale de la Santé (OMS) est particulièrement choquant d'autant que la santé est au cœur des priorités affichées.

DEUXIÈME PARTIE. LES OBJECTIFS POUR RESTER DANS LE JEU

L’existence d’une demande d’expertise en expansion dans le monde et d’une concurrence accrue en ce domaine ne constitue pas en elle-même un élément suffisant pour justifier une stratégie de développement et d’amélioration de notre offre dont on a vu les déficiences. La réflexion sur les objectifs que nous poursuivons constitue un préalable logique. Or, l’hypothèse que nous nous employons à vérifier ici est que, *faute d’un saut qualitatif et quantitatif en matière d’expertise, nous n’atteindrons aucun des objectifs que nous pouvons raisonnablement nous fixer* et que, pour tout dire, *nous sortirons progressivement du jeu international*. D’ores et déjà, notre situation est celle d’une régression comparative, même si notre position de membre permanent du Conseil de sécurité, notre « arrière-cour » francophone, notre réseau d’ambassades et les rémanences de liens passés tendent à la dissimuler en partie. Mais ce répit n’est que temporaire et la sympathie que nous inspirons, lorsqu’elle est réelle, ne saurait remplacer la puissance intellectuelle, la force économique et un poids politique qui ne se décrètent pas.

Dans cette stratégie pour rester dans la course, l’expertise constitue un élément majeur et, il faut le constater afin de le corriger, largement sous-estimé. Elle constitue, par-delà la diplomatie classique et peut-être éternelle, et en accompagnement de celle-ci, ce qui doit devenir le nouveau cœur de notre stratégie extérieure. Et ce constat vaut pour les quatre piliers de cette stratégie : l’influence, la puissance économique, le développement et la sécurité.

Si la stratégie que nous devons concevoir est globale, son application doit être différenciée en raison du caractère multiple de l’expertise elle-même. La spécialisation des instruments est nécessaire et la « doctrine d’emploi » des experts ne saurait obéir aux mêmes spécifications suivant qu’il s’agit d’experts mis au service d’une politique d’aide au développement ou d’une stratégie d’influence, de nos impératifs de sécurité ou de notre puissance économique, et au-delà, dans la mise en place d’une stratégie intellectuelle, d’une action de *lobbying*, de la conduite d’un projet de coopération ou d’un partenariat visant à l’approfondissement d’échanges d’informations sensibles. Cela n’empêche pas pour autant qu’il y ait des effets de système et de synergie dans cette politique qui doit faire l’objet d’une appréciation et d’une définition globales.

Chapitre premier.

Mettre l'expertise au service des quatre piliers de notre politique extérieure

L'expertise constitue l'élément central des quatre éléments constitutifs de notre politique étrangère. L'influence, qu'elle soit d'abord intellectuelle ou se manifeste par la défense et l'illustration de nos conceptions, dans le cadre de stratégies multilatérales ou bilatérales, repose d'abord sur la présence et la qualité de nos experts. L'aide au développement, dont on a vu qu'elle prenait place dans un contexte de plus en plus concurrentiel, suppose d'abord de bons experts, évalués en fonction de critères internationaux, afin de porter ses fruits. La puissance économique à l'extérieur repose elle-même en grande partie sur la capacité humaine à susciter des achats, à monter des projets performants et à bâtir, dans les pays tiers, par des actions de coopération ou l'expertise produite auprès de certaines organisations internationales, des conditions qui soient favorables comparativement à nos entreprises. Enfin, la sécurité, par-delà le rôle des forces armées et des services de renseignement à l'extérieur et des services de police à l'intérieur, repose en grande partie sur des actions de coopération, d'échanges et de formation auprès d'États tiers – et là encore, l'expertise est le moteur.

Penser une stratégie dans tous ces secteurs, ce qui aujourd'hui n'est pas fait, sauf en partie pour le dernier, suppose de prendre en considération dans un même mouvement trois considérations : les objectifs que nous entendons atteindre, le contexte qui conditionne largement la manière de procéder et les instruments précis de notre action. Sans prétendre ici dessiner une stratégie complète, nous proposons quelques réflexions préalables qui permettront peut-être de lui donner corps.

A. L'influence

La notion d'influence est souvent utilisée, mais on lui donne rarement un contenu précis. De manière pratique, l'influence n'est rien en dehors d'une vision particulière propre à un domaine d'action ; ce n'est pas une idée générale et indistincte. Par l'influence, une nation poursuit des objectifs qui doivent être énoncés. Elle peut se mesurer et s'évaluer.

L'influence, dans le monde contemporain, même si elle passe pour des domaines limités par l'action diplomatique classique, repose en grande partie sur des experts qui produisent des arguments et montrent le bien-fondé de leurs thèses ou de leurs pratiques. Elle passe par des

actions informelles et des interventions plus formelles. En termes institutionnels, elle passe par le canal multilatéral aussi bien que bilatéral. Elle se déploie toujours dans le temps et, souvent, se ramifie en une multitude d'actions convergentes.

Sans prétendre épuiser l'ensemble des entreprises possibles d'influence, il est possible de distinguer la dimension « intellectuelle » de l'influence et son volet « appliqué ». Dans tous les cas, cette stratégie d'influence prépare ou accompagne les autres dimensions de la politique extérieure d'un État.

1. De l'influence intellectuelle

L'influence intellectuelle passe d'abord par la production d'idées, leur diffusion et leur défense auprès des organismes qui peuvent à leur tour les porter, les développer et les faire entrer dans des recommandations ou même des règles utilisables dans l'action. Celles-ci deviennent progressivement des normes et des principes qui structurent les interventions des acteurs internationaux de toute nature. Ceux-ci prennent à leur tour la forme de programmes auxquels sont rattachés des financements ou de lignes directrices diversement contraignantes, depuis des codes de bonne pratique jusqu'aux lois « dures », en passant par la *soft law*. Le processus par lequel l'influence se diffuse est lent et souvent non linéaire. Si l'on peut parfois, avec de bons arguments et des contreparties adaptées, peser à la dernière minute sur le résultat d'une négociation, le plus souvent le poids des idées patiemment instillées et largement présentes comme « évidentes » dans la tête des acteurs – et encore plus de l'opinion publique – est tel qu'on ne peut, sans dommages, leur apporter la contradiction à la dernière minute.

Cette influence par les idées concerne de nombreux domaines et passe par des canaux disparates. Elle s'apprécie par la fabrication de concepts qui ont ou acquièrent une valeur opératoire – pensons aux biens publics mondiaux. Elle concerne les règles de gestion publique. Elle porte sur des idéologies, sans connotation ici nécessairement péjorative – des droits de l'homme aux privatisations. Elle s'exprime par le truchement de règles de droit, dans un contexte de plus en plus marqué de concurrence entre les systèmes juridiques. Plus largement, sinon même de manière plus fondamentale encore, elle aboutit à la production de normes au sens précis du terme, notamment les normes techniques dont on sait l'impact qu'elles ont sur le monde industriel. Elle vaut évidemment, de manière plus globale, pour l'énoncé des règles et des bonnes pratiques en matière de développement – plus précisément dans les multiples

domaines qui le composent, de la santé à l'environnement, en passant par la gestion des infrastructures, la formation, l'agriculture, les migrations, etc. Bien sûr, cette influence concerne aussi des positions spécifiques en matière de politique étrangère au sens large – incluant notamment la politique économique et les questions de défense.

Un responsable des questions de politique extérieure il y a cinquante ou même trente ans n'aurait pas dû accorder la même importance aux questions d'influence. Plus exactement, celles-ci étaient largement enfermées dans un petit nombre d'institutions et beaucoup passait par la voie bilatérale. La production de « papiers » était moins grande et ceux-ci n'avaient pas une portée aussi large, à l'exception notable de la sphère stratégique et des relations internationales au sens classique.

Aujourd'hui, la scène internationale est très différente et, malgré la ritournelle souvent entendue sur l'influence et le *soft power* théorisé par Joseph Nye, il n'est pas certain que les dirigeants français en aient tous pris la mesure et surtout qu'ils aient transformé le constat en un programme d'action cohérent et efficace. Celui-ci exige des moyens importants mobilisés sur la durée et un « plan de bataille » qui ne pourra porter ses fruits que progressivement. *Notre retard est important et l'action requise est loin d'être seulement ni même principalement diplomatique.* Ou, plus exactement, elle constitue le *centre de la nouvelle diplomatie* : un expert reconnu est à la source de la formulation des idées et de la conception des politiques.

D'abord, la profusion des lieux où peut se développer une action d'influence peut créer une sensation de vertige. Pour exercer cette influence, il convient d'investir les lieux d'élaboration doctrinaux des organisations internationales, les multiples comités techniques, qui associent souvent des personnes morales privées, qu'elles abritent, les *think tanks* et les centres académiques, internationaux et nationaux, les conférences, séminaires et symposiums divers, les grands médias aussi bien sûr qui contribuent à forger sinon l'opinion publique mondiale, du moins celle d'un grand nombre de dirigeants. Il ne saurait y avoir d'ailleurs, en ces lieux, de parole unique de la France, pas plus qu'il n'existe une doctrine, téléguidée par un quelconque *Big Brother*, des États-Unis, du Royaume-Uni ou de n'importe quel autre pays.

Ensuite, il faut qu'il existe une production intellectuelle, ici orientée vers l'action, à la fois massive et de qualité – et naturellement en langue anglaise³⁷. Proposer une discussion sur des thèses écrites, même si celles-ci sont contestées, voire réfutées, est le préalable. Cette faculté est la condition de la reconnaissance. La conférence d'un dirigeant de haut niveau marque rarement les esprits de manière durable et ne sert qu'exceptionnellement de référence pendant une période longue. La présence systématique d'experts moins connus et de qualité suscite une influence beaucoup plus profonde. La capacité de ceux-ci, de manière plus technique, à conduire une discussion sur des règles de droit ou des normes techniques, directement orientée par les intérêts d'un secteur, a une portée qui peut se chiffrer en plusieurs centaines de millions d'euros, sinon davantage.

2. L'influence appliquée

L'influence que nous appellerons « appliquée » passe, quant à elle, par une action de terrain sur des opérations et des programmes. Dans bien des cas, remporter un appel d'offres a un impact sur notre notoriété – si notre travail est concluant – et par définition en termes économiques. Dans de nombreux cas, il contribue aussi à notre influence. Mettre en place des experts – pour prendre l'exemple de ce que nos partenaires allemands ont accompli en Chine – qui vont définir les normes techniques en matière de transport ferroviaire et rédiger les termes de la loi sur la propriété intellectuelle crée une influence sur laquelle il n'est guère besoin d'épiloguer. Si nous-mêmes ou un autre pays démocratique bâtissons les systèmes de régulation d'Internet dans un pays en transition, cela crée une influence qui n'est pas exactement la même que si cette tâche est accomplie par un autre État qui ne partage pas nos valeurs démocratiques ! Il en va naturellement de même si nous ou un autre État sommes appelés pour mettre en place un système judiciaire, une organisation de contrôle des comptes publics, une réglementation fiscale ou une administration des douanes.

Cette influence vaut également dans le domaine strict du développement. Mettre en place, dans un pays qui souffre de la sécheresse, un plan de développement agricole « durable », en l'occurrence économie en ressources hydrauliques, contribue, si cette coopération est ensuite

³⁷ Cela n'exclut pas aussi, dans certains cas, sans doute plus rares, la capacité à former des décideurs à notre langue, ce qui peut leur donner accès à une production directe en français. Mais cela vaut pour certaines actions bilatérales d'expertise administrative et non pour les échanges intellectuels dans des cercles plus collectifs où toutes les discussions ont lieu en anglais.

portée en exemple, illustrée et défendue dans des instances internationales, à promouvoir une certaine conception du développement. Bien sûr, il en va de même – et la France a, en ce domaine, quelques réussites à son actif – lorsque nous formons des forces de maintien de l'ordre au respect des principes démocratiques. Nous promouvons par là notre conception de l'État de droit. Notre coopération en matière de santé animale n'est aussi pas pour rien, même si elle pourrait acquérir encore une dimension supplémentaire avec plus de moyens, dans la reconnaissance dont jouit l'école vétérinaire française. Nous pourrions aussi mieux vendre notre capacité d'expertise en matière d'aménagement du territoire, de politique régionale et de gestion locale, notamment en matière financière.

La capacité à être présents sur des projets dans des secteurs où nous jouissons d'avantages comparatifs constitue l'une des clés de notre influence, en particulier si nous sommes capables de vendre et de porter à la connaissance nos réussites exemplaires. Cela suppose d'abord que nous soyons capables « d'aligner » suffisamment d'experts dans ces secteurs, que tout soit fait pour les encourager à participer à des actions de coopération technique dans de bonnes conditions et que nous créions les relais nécessaires – cela peut être par les mêmes personnes – entre l'influence de terrain et l'influence intellectuelle à un niveau plus global. Si nous considérons que cette influence est vitale, il importe, selon l'expression de l'un de nos interlocuteurs, que, *comme pour les grands crus, nous réservions une partie importante de nos meilleurs experts à l'export.*

B. Le développement

La politique de développement, en laissant ici de côté toutes les considérations liées à notre devoir moral ou aux impératifs de solidarité, constitue l'un des piliers de notre politique extérieure. Au-delà aussi de l'influence que nous exerçons en aidant les pays, des retombées commerciales et des considérations « stratégiques » de cette aide dans certains pays à risques, fragiles ou en crise, elle participe de notre « statut » sur la scène internationale, de notre crédibilité et de notre image. Si nous ne respectons pas nos engagements, notamment ceux pris à Monterrey, si notre détermination faiblit, si nous donnons le sentiment, juste ou non, que nos principaux partenaires ou concurrents font plus et mieux que nous, c'est l'ensemble de notre action internationale qui se trouvera suspectée ou entravée.

Pour comprendre les raisons qui font que l'expertise constitue une dimension majeure de notre politique de développement et les changements qu'elle doit connaître, il importe d'apprécier les modifications, tantôt assez radicales, tantôt plus ponctuelles, qu'a connues le contexte dans lequel l'aide au développement est distribuée.

L'un des premiers changements réside dans la concurrence accrue des donateurs. Si la coordination de l'aide est une antienne, la concurrence – et pas seulement chinoise ! – est plus nouvelle et engendre plusieurs effets. D'abord, même dans les pays de l'ancien « champ », nous sommes de moins en moins des partenaires exclusifs. Ensuite, la maturité de nombreux responsables de ces pays aidant, le critère d'efficacité, également mis en avant par la communauté internationale, et celui d'efficience, dans une perspective *value for money*, sont de plus en plus intégrés. Enfin, des conflits nouveaux apparaissent quant à la conception même de l'aide et sa correspondance à un certain nombre de critères portés par les institutions internationales ou des textes considérés comme des références, telle la Déclaration de Paris. Qui dit concurrence des donateurs dit aussi concurrence des experts, capacité pour ceux-ci de définir leurs méthodes et de défendre leur qualité, faculté également de leur part de porter une certaine « philosophie » de l'aide qu'ils apportent.

Le deuxième changement réside dans l'orientation nouvelle de certains bailleurs, notamment la Commission européenne, en faveur de l'aide budgétaire. Si celle-ci peut être discutée dans certains pays, elle impose pour le moins que ceux-ci acquièrent des capacités accrues de discussion et de gestion. Paradoxalement, elle suscite une nouvelle demande d'expertise en plus de celle que requièrent les programmes « classiques » qui continuent d'exister. Cette expertise doit être bien ciblée et orientée.

Le troisième changement provient de la conjonction de contraintes de coût et des besoins, au fur et à mesure que les pays se développent, d'expertise plus pointue et parfois plus ponctuelle. L'expertise technique résidente n'est plus nécessairement aussi nécessaire – ni toujours aussi bien reçue – qu'elle l'était jadis. On perçoit aussi les effets pervers qu'elle peut induire en termes de dépendance, d'obstacles à l'appropriation par les administrations des États et parfois de confusion entre les aspects techniques et la dimension politique des relations que nous entretenons avec ces pays. En termes de travail des experts, comme nous l'avons suggéré à propos de l'influence, il est aussi important que ceux-ci puissent déployer une activité à plusieurs facettes, à la fois sur le terrain et dans des groupes d'experts internationaux, en particulier pour les experts de plus haut niveau.

En somme, ces réorientations conduisent à proposer des profils et des modes d'utilisation des experts qui reposent sur une mobilité accrue, une compétence mieux vérifiée et une capacité d'action « intellectuelle » plus développée. Ces contraintes font aussi que le vivier des experts disponibles devient de plus en plus un vivier international dans sa composition et dans son utilisation. Ceux-ci pourront travailler alternativement pour des agences de coopération relevant de pays différents et des institutions internationales, sans devenir pour autant des « mercenaires » de l'expertise et sans trahir leur devoir de loyauté à l'égard de leurs commanditaires. S'il existe, comme nous l'avons suggéré, des conceptions différentes du développement, il n'y a pas pour autant, de manière évidente une philosophie française de l'expertise qui s'opposerait à une philosophie britannique – même si ni l'une ni l'autre ne correspondent à la vision chinoise, du moins aujourd'hui, du développement ni à celle portée par la *Millenium Challenge Corporation*, qui est d'ailleurs sans doute tout aussi éloignée de celle défendue par la plupart des fonctionnaires d'USAID.

Cela signifie, concrètement, que dans nos réponses aux appels d'offres, nous devons aussi pouvoir compter sur la mobilisation de viviers internationaux, en particulier s'il n'y a pas d'experts français mobilisables – et cela peut être *a contrario* un facteur de mobilisation. Il est aussi parfaitement légitime que l'Agence française de développement procède par appels d'offres internationaux pour recruter les experts sur ses projets. Au demeurant, si le DfID britannique fait appel majoritairement, comme elle le reconnaît, à des experts britanniques même sur la base d'appels d'offres ouverts à la concurrence, c'est d'abord parce que ces experts existent au Royaume-Uni. Les liens forts avec notamment *Crown Agents*, structure à l'origine publique et privée depuis 1970, qui dispose de 800 agents à plein temps, sont ainsi à noter, même si cette structure fait l'essentiel de son chiffre d'affaires avec d'autres agences de coopération bilatérales, des organisations internationales et certains États directement. L'appel à la concurrence est toujours un facteur incitatif. Il signifie aussi que nul organisme ne peut prétendre détenir un quelconque monopole dans l'apport d'expertise. Les solutions que nous suggérons plus bas devraient nous permettre d'affronter ce défi.

C. *La puissance économique*

Compte tenu des marchés ouverts à l'expertise, le développement de l'offre française constitue un enjeu de nature économique considérable. Sans qu'il soit possible de le quantifier

de manière précise, des facultés accrues de réponse permettraient d'accroître de plusieurs centaines de millions d'euros au moins le chiffre d'affaires annuel de ce secteur. Les grandes entreprises et les cabinets étrangers l'ont bien compris qui consacrent une partie substantielle de leurs ressources à l'observation des appels d'offres et à la réponse à ceux-ci et aux actions de prospection, de promotion et de *lobbying*. Elles sont aussi aidées par les États nationaux qui leur offrent une base de travail significative et en font les « sous-traitants » d'une bonne partie de leur coopération, malgré l'affichage d'un déliement partiel de leur aide. Cette réalité vaut d'ailleurs autant pour les entreprises à proprement parler que pour les consultants individuels qui figurent dans les viviers (*rosters*) de nombreuses agences de coopération.

Il est, de ce point de vue, instructif d'étudier comment fonctionne le bureau régional de tel grand cabinet anglo-saxon³⁸. Tous les appels d'offres des organisations internationales, notamment la Banque mondiale et les banques régionales, sont répertoriés sur un logiciel. Les actions à entreprendre sont clairement indiquées en termes de délais, de type de réponse, de départements et de personnes qui en sont chargés. Une fois la réponse apportée, le cheminement de la procédure est clairement indiqué, étape par étape. Puis si l'appel d'offres est remporté, sa réalisation est suivie de la même manière, avec le cas échéant des procédures d'alerte pour les dirigeants. La masse des informations traitées et le volume financier sont considérables. La division du travail est transparente. Les critères de coût sont intégrés en amont, dans le cadre d'équipes professionnelles dont les rémunérations ne sont pas celles, en général, en vigueur dans les pays occidentaux. Rien n'aurait pour autant interdit que, dans un lieu donné de l'administration française, une telle procédure ait été mise en place. Cela aurait toutefois supposé que le système fût piloté et que des objectifs aient été formulés. Or, nous avons vu que tel n'a pas été le cas.

Certaines structures publiques entretiennent des liens marqués avec des groupements privés : c'est le cas pour la GTZ et GTZ-IS, dont les comptes sont séparés ; c'est également une réalité, on vient de le voir, pour le DfID et *Crown Agents* ; c'est sans doute encore plus vrai pour USAID et la société ARD – qui intervient dans le monde entier – dans le cadre d'*Indefinite Quantity Contracts* (ICQ) (ou contrats à quantité indéterminée). Nous avons pu aussi constater sur le terrain que la KfW (*Kasse für Wiederaufbau - Entwicklungsbank*), la JBIC (*Japanese Bank for International Cooperation*) et les agences de coopération de

³⁸ Ce cabinet nous a expressément demandé de ne pas le citer.

manière générale n'étaient pas insensibles aux intérêts de leurs entreprises nationales³⁹. On sait aussi que ces agences ou banques de développement se placent clairement dans le cadre de la concurrence économique. Ainsi, plusieurs représentations de la SIDA suédoise ont fait état d'instructions claires d'analyse de la concurrence, qui participe d'une intelligence économique bien comprise.

Cette intelligence économique s'appuie d'ailleurs, dans un certain nombre de pays, dont le Royaume-Uni, les États-Unis, l'Allemagne et sans doute de plus en plus l'Espagne, sur la présence des experts présents dans les organisations internationales, au siège ou sur le terrain, et dans les différents États. Les circuits d'information existent et les experts ont conscience du fait qu'ils accomplissent un travail qui doit certes être irréprochable, y compris en termes de déontologie, mais qu'ils sont aussi porteurs d'un intérêt national. Nous ne saurions omettre que l'une des raisons qui militent en faveur d'une meilleure structuration des échanges entre les différents experts est aussi celle-là, au-delà du fait qu'elle conditionne la qualité du travail et participe d'une meilleure compréhension des problèmes sectoriels.

En termes d'orientations stratégiques également, les choix de plusieurs systèmes de coopération et de développement, bien au-delà de la zone APD, se justifient pleinement par des considérations économiques – notamment en Asie centrale, en Asie du Sud-Est et en Amérique latine. Même la nouvelle orientation de certains pays vers l'Afrique, au-delà des impératifs de lutte contre la pauvreté et les maux qu'elle engendre, obéit à des impératifs économiques affichés, qui peuvent être liés également à la volonté de faire contrepoids à la puissance chinoise. Au-delà des considérations dites « géopolitiques », les stratégies-monde des États sont dominées par ces considérations économiques. De ce point de vue, quelle que soit l'importance des « grands contrats », une présence plus disséminée et plus profonde, en l'occurrence par la présence d'experts sur des programmes, participe plus sûrement encore de nos intérêts économiques à moyen terme. La perception de ces enjeux nécessite pour le moins que nous soyons capables d'orienter notre appareil public d'expertise et notre dispositif de soutien et de financement de l'expertise privée en fonction de ces enjeux. Au-delà des considérations de géopolitique, nous devons également être en mesure d'opérer une lecture de la stratégie de nos partenaires en fonction de cette dimension économique.

³⁹ Il faudrait aussi mentionner la filiale de participations de la KfW, assez proche de PROPARCO, la Deutsche Investitions- und Entwicklungsgesellschaft (DEG).

Cette réalité économique doit également être prise en compte de manière plus indirecte et nos actions en ce sens rejoignent notre stratégie d'influence. Lorsque différents États, y compris par le truchement d'acteurs privés, d'universitaires, de *think tanks* et de *lobbyists*, défendent les intérêts nationaux que ce soit dans les divers comités à Bruxelles, à la CNUDCI, dans les groupes techniques du PNUE, à la Banque mondiale, mais aussi à l'OMS, etc. ils participent d'une stratégie économique cohérente. Nous avons déjà souligné notre retard à la matière et la difficulté que nous avions d'élaborer une stratégie, qui plus est concertée avec les partenaires privés. Notre action en matière d'expertise néglige aussi ce domaine fondamental.

Cette réflexion vaut aussi pour les actions d'expertise que nos partenaires développent dans leur coopération avec les États. Il n'est pas innocent que les Japonais aient déployé des moyens considérables en Chine pour aider ce pays à élaborer des lois qui régissent la concurrence et le droit commercial en général et qu'ils aient engagé des actions de formation des fonctionnaires chinois, et notamment des juges, en ce sens. C'est le cas aussi de plusieurs autres agences de coopération dans le domaine environnemental et, en particulier, de l'efficacité énergétique, pour laquelle il existe un marché considérable. Les infrastructures de transport, dans plusieurs pays, sont aussi un bon exemple : le pays qui définira les normes sera bien placé pour emporter des commandes. Dans le secteur de la santé aussi, l'orientation des pratiques et les systèmes de contrôle ne sont pas sans impact sur le marché du médicament et du matériel médical. Bien sûr, il ne s'agit pas de vendre pour vendre et les standards de la communauté internationale orientent heureusement les investissements vers la « responsabilité ». Mais les entreprises, qui se sont largement adaptées à ces règles – même s'il existe ensuite des discussions techniques sur les normes qui sont économiquement déterminantes -, sont néanmoins sur un marché concurrentiel.

D. La sécurité

La sécurité, concept global pour exprimer l'idée de défense de nos intérêts fondamentaux, constitue le quatrième pilier de l'action extérieure d'une nation. Elle est déjà en grande partie prise en compte par notre coopération, notamment policière. Lorsque nous développons des coopérations techniques, voire bénéficiions d'officiers de liaison, dans les services de lutte antiterroriste et de combat contre la grande criminalité, dans les services qui traitent des fraudes

diverses et notamment du blanchiment, nous accroissons notre sécurité. Nous avons tout intérêt à mettre à niveau les services de certains pays en matière de renseignement, de capacité de surveillance, d'enquête policière, etc. Cela vaut aussi pour les services judiciaires et naturellement pour les services douaniers, compte tenu des enjeux que représentent la lutte contre la drogue et le démantèlement des entreprises de contrefaçon. Il en va naturellement de même pour tout ce qui a trait à la coopération technique en matière de cybercriminalité.

Nous ne saurions négliger l'impact croissant que représente, en termes de sécurité, notre coopération en matière sanitaire et vétérinaire et même agricole. Au-delà de l'intérêt direct que nous avons à aider les États à lutter contre la grippe aviaire par exemple – et nous devons reconnaître l'importance du travail réalisé par plusieurs experts français placés auprès des organisations internationales, notamment la FAO, en la matière -, le développement de notre expertise dans les laboratoires de contrôle des produits alimentaires, notamment destinés à l'exportation, parfois aussi de surveillance des trafics dans ce domaine, constitue une priorité. De manière plus large encore, les actions en matière de normalisation, sur lesquelles notamment l'AFNOR a beaucoup investi, sont à promouvoir pour des raisons de sécurité, au-delà même de leur dimension économique.

Par-delà les considérations précédentes sur l'intelligence économique, il est aussi parfaitement clair que le vaste maillage d'experts dont nous disposons – et dont nous espérons qu'il s'accroîtra encore – peut constituer une source de renseignements, largement « ouverts », particulièrement précieuses. Plusieurs experts sur le terrain nous avaient ainsi rapporté, de manière parfaitement crédible, qu'ils avaient pu fortement pressentir la survenue d'un bouleversement politique dans le pays où ils exerçaient. Ce constat, qui avait été immédiatement transmis, s'est heurté à une totale indifférence – et à une certaine suffisance. Tel autre expert, qui servait à un niveau intermédiaire dans une organisation internationale, et qui avait perçu des évolutions significatives, avant leur officialisation, de telle position, ne semble pas avoir eu non plus une écoute vraiment attentive. Il ne s'agit naturellement pas de transformer tous nos experts en « honorables correspondants », mais de prendre conscience de la valeur des informations qu'ils peuvent apporter et d'organiser des circuits adéquats de compte rendu. Pour le moins, les plans nationaux de renseignement doivent intégrer l'expertise au nombre de leurs dimensions fondamentales.

Chapitre second. Des registres d'action articulés mais distincts

L'expertise constitue donc l'instrument essentiel de ces quatre dimensions de notre politique internationale. Que nous laissions les choses en l'état et notre action extérieure périclitera doucement. Ce que nous venons d'écrire plaide donc pour une stratégie ambitieuse et nécessairement globale. Elle imposera une unicité de direction et une faculté à jouer sur ces différents claviers.

Pour autant, il existe une spécificité de chaque domaine et des moyens d'action distincts. Si nous mélangeons toutes les dimensions, au-delà de points de recouplement, nous risquons de perdre à la fois en efficacité et en clarté de pensée. Les quelques considérations qui suivent conduisent à mesurer ce que ces distinctions signifient et leurs implications opérationnelles.

A. Distinguer l'aide publique au développement et la coopération

La première distinction que nous proposons, qui fait le départ entre l'aide publique au développement et les actions de coopération, sinon de développement, au sens large que nous conduisons en dehors des pays répertoriés par le Comité d'aide au développement (CAD), est probablement l'une des plus compliquées. Elle est à la fois communément reçue et fortement contestée, d'autant que, dans certains pays, ne serait-ce qu'en Inde, les deux coexistent. De surcroît, les mêmes organismes, tant les ministères que, de plus en plus, l'Agence française de développement, interviennent aux deux titres. L'émergence de questions globales, comme la lutte contre le changement climatique, contre les pandémies et contre l'insécurité, ou encore la question des migrations, aboutit à dépasser les frontières classiques. On peut aussi espérer que de plus en plus de pays en développement d'aujourd'hui seront les pays émergents de demain. Parfois aussi, des actions de même type sont conduites au titre de l'aide et d'une coopération payée par les États ou les collectivités et elles font logiquement appel aux mêmes experts.

Il reste que les stratégies doivent être conçues différemment à plusieurs titres. D'abord, l'aide au développement est d'abord une aide, dans laquelle l'élément don est déterminant. Dans nos actions d'aide, nous nous mettons d'abord au service d'un État et non de nous-mêmes, même s'il peut exister des retombées d'ordre divers. Les experts que nous mobilisons doivent d'abord être des professionnels du développement dans les différents secteurs et leur mission n'est pas d'imaginer des développements commerciaux futurs, même s'ils n'y sont pas

insensibles. En sens contraire, les actions de coopération et de développement en dehors de la zone APD, qui doivent viser à la même efficacité et être également « responsables » - sur le plan social et environnemental notamment -, sont d'abord payantes, soit par l'État, soit pas des institutions internationales. Elles ont pour objectif direct de servir nos intérêts futurs, y compris économiques. Nous sommes avec ces États d'abord dans une position de négociation, qui vise à faire émerger des intérêts mutuels. Avec eux, même si cette perspective n'est pas nécessairement complètement absente de nos relations avec les pays en développement, nous avons tout intérêt à utiliser en même temps les différents leviers de notre action extérieure : discussion politique, y compris avec ses conséquences en termes de position au sein des organisations internationales, influence intellectuelle, du moins lorsque c'est possible, développement économique mutuellement profitable, considérations liées à la sécurité – qui sont elles aussi présentes d'ailleurs dans nos relations avec les pays de la zone APD. Peut-être avec des différences de degré plus que de nature, cette dimension globale de notre action doit être au cœur de notre stratégie. Il existe à l'évidence aussi des États en large partie intermédiaires, comme peuvent l'être notamment certains pays diversement avancés dans le processus d'adhésion à l'Union européenne.

Ensuite, et ceci est lié, les pays de coopération non APD sont d'abord des partenaires, sinon des relais, notamment sur un plan régional. Ce sont des pays avec lesquels nous pouvons envisager des actions en commun à destination de pays tiers, et cela vaut notamment pour le Brésil, l'Inde, le Mexique et l'Afrique du Sud. Ce sont aussi des États avec lesquels il est important de développer des échanges, en particulier dans le domaine intellectuel et scientifique, comme nous pouvons en avoir avec l'Allemagne, le Royaume-Uni, le Canada, les États-Unis et le Japon. Cela signifie qu'une grande partie de notre expertise doit être employée à ces actions d'échanges. Bien sûr, si l'on considère les différents pays, on devra se garder des distinctions binaires : il existe plusieurs points sur l'échelle, et ce d'autant plus que plusieurs pays sont profondément et peut-être durablement « duraux ». Nous commençons au demeurant déjà à concevoir des actions conjointes d'expertise en direction de pays tiers avec le Maroc et le Sénégal. Il existe également un partenariat important avec le Centre de recherches pour l'économie africaine (CREA)⁴⁰, basé à Nairobi.

⁴⁰ Le CREA, qui a bénéficié d'un FSP, regroupe des étudiants économistes de l'Afrique anglophone et francophone et publie des documents de recherche dans les deux langues. Plusieurs économistes français sont membres de son conseil scientifique.

Cette distinction est donc fondamentale, car elle nous oblige à préciser nos stratégies et à proportionner nos moyens d'action en conséquence. Concrètement, entre les pays en développement et les pays développés, il existe une troisième catégorie d'États, certainement hétérogène, pour lesquels nous n'avons pas encore conçu d'instruments d'action adéquats. Il serait catastrophique pour notre influence et notre économie que nous ne leur donnions pas des moyens mieux adaptés.

B. Distinguer l'influence et le développement économique

La distinction entre l'influence et le développement économique est plus évidente, même si une partie de l'influence doit être orientée par des objectifs économiques. La différenciation est aussi assez parlante en termes de catégories d'experts : ceux envoyés sur un projet de développement économique, au profit de nos entreprises, ont un profil moins « intellectuel » que ceux que nous pouvons proposer pour des débats d'idées, des réflexions prospectives sur le devenir de tel secteur ou la structuration de nos échanges scientifiques. En même temps, à un certain niveau, ils peuvent être les mêmes : un expert qui va réorganiser telle administration de contrôle des médicaments pourra être aussi appelé dans un groupe de travail de l'OMS. Nous avons vu également qu'il était important d'avoir des experts susceptibles de « communiquer » sur un projet qu'ils ont mis en œuvre et d'en dégager une portée générale.

Mais si la confusion doit être levée, c'est en raison d'une idée souvent reçue en France qui voudrait qu'un expert utile pour nous soit d'abord un expert français et non un expert international en quelque sorte « cosmopolite ». En réalité, autant il est important, pour des raisons économiques et d'encadrement de l'expertise, de développer des viviers plus importants dans des spécialités variées, autant il faut abandonner l'idée que nous devrions « influencer » par la mise en œuvre de la plupart des projets et que, donc, nous devrions privilégier des experts nationaux. Autant il est nécessaire de bien identifier et de bien faire identifier certaines méthodes reconnues liées à une école possédant ses techniques et sa vision propres des choses, autant certains projets sont directement liés à des idées que nous voulons faire passer, autant, dans la plupart des cas, c'est la qualité de l'expertise – et aussi son coût – qui importent d'abord, l'influence ne pouvant que venir de surcroît si le projet est bien réalisé. Si l'AFD ou n'importe quel autre organisme utilise, pour un projet de développement rural ou un programme de formation, un expert finlandais ou thaïlandais, ce qui importe est l'orientation qu'elle donne à

ses actions, la direction qu'elle assure et non la nationalité de l'expert. Celui-ci aura d'ailleurs été choisi en fonction de sa capacité à respecter ces exigences. Lorsque Systra ou Egis utilise des experts indiens, c'est d'abord une expertise française qu'ils vendent.

Certes, la situation est différente dans des actions qui touchent directement à la souveraineté et pour quelques missions d'expertise où la dimension d'influence est forte, mais cela n'est pas la règle. Encore une fois, l'efficacité ici doit primer et c'est la direction générale du projet qui importe d'abord. Et cela n'interdit pas, au contraire, de promouvoir l'expertise à direction française, dont l'exécution sera de plus en plus internationalisée. Cette réalité de la globalisation doit être intégrée logiquement dans la constitution des viviers auxquels la maison France devra faire appel. Elle plaide en tout cas pour qu'on ne mélange pas de manière trop systématique l'influence et le développement économique du secteur de l'expertise.

C. Isoler les facteurs liés à la sécurité et à notre intérêt national direct

Si l'influence, la constitution d'un réseau d'experts et nos actions de coopération, au titre de l'APD ou non, participent aussi au développement de notre sécurité, cette dimension d'intérêt national doit être clairement mise à part. D'abord, elle justifie de bien isoler, sinon de sanctuariser, les crédits qui lui sont destinés. Ce type de coopération, de même naturellement que le renseignement, doit être clairement distingué et ne saurait servir de variable d'ajustement. On ne saurait arbitrer valablement entre un attaché de sécurité intérieure ici et un assistant technique sur un autre domaine là. Ensuite, et c'est lié, la stratégie qui fonde les choix doit être conçue de manière séparée, même s'il faut aussi parfois faire la jonction avec des coopérations dans des secteurs proches qui sont déterminantes pour le succès de celle-là : développer une coopération en matière douanière est en partie inséparable des actions de coopération que nous pouvons mettre en œuvre parallèlement dans le secteur financier. Enfin, cette coopération doit d'abord servir son objectif principal, même si elle peut avoir des retombées significatives, par exemple commande de tel ou tel matériel.

Si les États nous sollicitent souvent pour ce type de coopération, il ne faut jamais oublier que nous sommes aussi très souvent demandeurs et que nous servons autant nos intérêts que les leurs. Cela signifie que nous devons porter une stratégie claire, avec des étapes et des comptes rendus, et les critères d'évaluation doivent être conçus à l'aune de nos propres objectifs, ce qui conduit à distinguer ces critères de ceux de la coopération classique.

Notre réflexion est à peu près cadrée sur la sécurité en matière policière et militaire. Elle l'est toutefois sans doute moins en matière douanière et encore moins dans le domaine de la santé au sens large. Or, nous aurions tout intérêt à mieux intégrer les dimensions de sécurité dans notre coopération en matière vétérinaire et agricole par exemple et, là aussi, à dessiner un plan d'action clairement articulé à cet enjeu-là, même si d'autres objectifs, de solidarité ou commerciaux, peuvent aussi être mis en avant. Il existe aussi tout un champ à explorer en matière de coopération financière, dont il faut rapidement prendre la dimension et sur laquelle nous devons proposer des stratégies d'action. Cela suppose là aussi d'écartier conceptuellement et méthodologiquement les dimensions économiques et de développement pour isoler la dimension de sécurité du développement de notre expertise.

TROISIÈME PARTIE. LES VOIES D'UNE RÉFORME VITALE :
LES INSTRUMENTS D'UNE PRIORITÉ INTERNATIONALE DE LA FRANCE

Le constat que nous avons dressé donne une image contrastée du développement de notre expertise internationale. Nous ne voudrions pas sombrer dans le catastrophisme, qui ne correspond pas à la réalité de ce que nous faisons sur le terrain et ne peut que dissuader toute action. Nous avons conscience de l'importance et de la qualité du travail conduit par de nombreux organismes pourvoyeurs d'expertise et du redressement de certains, de la sensibilisation et de la mobilisation accrue sur ce défi des postes diplomatiques, des représentations permanentes et des bureaux des administrateurs autant que des administrations centrales. Surtout, plus encore peut-être, nous connaissons la qualité de l'expertise que la France est en mesure d'apporter. Nous n'entendons pas non plus dresser un *satisfecit* général, car les déficiences, parfois graves, sont nombreuses. Nous avons perdu stupidement des marchés. Un certain « empirisme organisateur » a souvent guidé notre action internationale en matière d'expertise. Surtout *il n'y a pas eu de politique de l'expertise internationale en France*. Même le développement des organismes les plus performants risque de buter sur des limites financières et la taille des viviers mobilisables, et plus gravement encore sur l'absence d'orientations claires.

Si le monde n'évoluait pas, sans doute pourrait-on se satisfaire d'amplifier seulement les quelques ravaudages qui ont déjà été entrepris. Dans le contexte présent, une telle démarche serait trop lente. D'autres pays vont beaucoup plus vite que nous et certains ont déjà pris de l'avance. *Nous ne pouvons donc pas nous contenter de mesures à la marge*. Une absence d'action d'envergure et déterminée dans les toutes prochaines années aurait de graves conséquences. Pendant trop longtemps, la capacité d'adaptation de notre administration et les compétences dont elle dispose ont pu autoriser une certaine forme de « bricolage ». Nous avons pu aussi, dans un contexte de faible concurrence, nous contenter d'une tactique au coup par coup sans vision ni visée d'ensemble. Or, non seulement nous sommes en face d'une concurrence plus déterminée d'États traditionnellement puissants dans ce secteur – États-Unis, Royaume-Uni, Allemagne, pays nordiques -, mais nous rencontrons de plus en plus celle de nouveaux États : l'Espagne, la Chine, l'Inde, et bientôt de nouveaux pays émergeront. D'ici une dizaine d'années, certains pays de l'Est de l'Europe devraient aussi devenir des concurrents directs – ils sont d'ores et déjà pour nous des partenaires dans certaines zones.

Stratégie, réorganisation, donc, mais aussi masse critique. Telles sont les trois composantes de la réforme dont nous entendons ici tracer les linéaments. La stratégie suppose une vision à cinq ou sept ans des domaines où nous devons combler nos manques et être présents, qu'il s'agisse de secteurs, de zones, de pays ou d'organisations. La réorganisation suppose d'agir en ordre serré et non pas dispersé et de mettre en place des instruments de décision et de suivi. La masse critique suppose de bien proportionner nos moyens aux enjeux et non pas de faire dépendre notre ambition des premiers.

Les propositions qui suivent n'entendent pas seulement ni principalement être le décalque des défauts que nous avons relevés. Elles s'inscrivent, tout en étant parfaitement opérationnelles, dans le cadre d'une stratégie plus large qui vise à inscrire la dimension internationale au cœur des priorités en matière de réorganisation des administrations.

C'est donc par la stratégie que nous commencerons. Parler de stratégie suppose non seulement de la définir et de la décider, mais aussi d'en assurer le suivi. Cette stratégie exige que chaque élément du système – les administrations centrales, les organismes gestionnaires de l'expertise, les postes à l'étranger – reçoive une feuille de route claire et détaillée en matière de développement de l'expertise technique et que celui-ci figure parmi les éléments d'évaluation. Celle-ci implique, on le verra, de repenser notre organisation administrative, tant au niveau national qu'à celui des postes (chapitre deuxième). La question de l'intendance n'est pas seconde, mais bien première. Nous pensons utile de réservier quelques développements spécifiques à la constitution de réseaux, car ils conditionnent largement le succès de l'entreprise. Un quatrième chapitre concerne spécifiquement la gestion du personnel, qui doit être repensée de fond en comble et, pour tout dire, professionnalisée et orientée vers la compétence. Nous pensons aussi qu'elle doit être plus juste, car les frustrations constituent aussi des obstacles au développement de l'expertise. Dans un cinquième chapitre, nous nous attachons spécifiquement à la question des opérateurs, pour lesquels nous proposons une nouvelle organisation. Enfin, nous réservons nos derniers développements à la stratégie intellectuelle, qui constitue à elle seule un volet majeur de l'expertise.

Chapitre premier. Se doter des outils de définition d'une stratégie

Selon l'ordre des raisons, la définition d'une stratégie est première. Du point de vue de la méthode, l'exigence est de commencer par là, avant de définir l'organisation la mieux à même d'y répondre. Or, si, aujourd'hui, on nous demandait où cette stratégie est définie, nous serions fort embarrassés pour répondre – ce qui n'est d'ailleurs pas un constat entièrement nouveau⁴¹. Bien sûr, des éléments de stratégie apparaissent, mais ceux-ci ne forment pas une politique cohérente. Surtout, il existe peu de liens entre ces éléments de stratégie et leur application pratique, ce qui signifie que le concepteur de la stratégie ne dispose pas de l'intégralité de la chaîne de commandement.

Si l'on accepte notre double proposition selon laquelle la stratégie est au centre de notre politique extérieure et que sa mise à niveau passe par la définition rigoureuse de priorités par zone, par secteur et dans nos relations avec les organisations internationales, il est essentiel qu'il existe un lieu pour décider ces orientations. Il importe aussi que soit instituée une structure chargée de préparer la décision et de s'assurer de son suivi.

Or, les composantes de l'action extérieure de l'État sont de plus en plus interministérielles, à la fois par leur nature, par leur mise en œuvre et par les personnes et les crédits qu'elles mobilisent. Elles constituent le volet concret de notre diplomatie au sens large, mais elles ne relèvent pas, sauf exception, de la diplomatie. C'est dès lors logiquement à un niveau interministériel que cette stratégie doit être conçue et c'est aussi à ce niveau qu'elle doit être organisée, soit que la structure qui la porte soit interministérielle, soit que la composition de la direction du ministère des Affaires étrangères et européennes qui en serait chargée soit suffisamment pluraliste pour ne pas poser de problèmes de légitimité vis-à-vis des autres ministères. Aucune des deux solutions ne diminue, bien au contraire, le rôle propre et la responsabilité des différents ministères. Elle permet seulement de donner un poids encore plus grand à leur action dans le domaine international et les oblige aussi à se professionnaliser en ce domaine.

⁴¹ Nous l'avions déjà en partie constaté dans notre rapport de 2002, *Organiser la politique européenne et internationale de la France*, *op. cit.*

A. Organiser la définition des priorités

L'organisation de la prise en charge de cette fonction stratégique suppose à la fois qu'on perçoive bien ce que recouvrent les termes de « stratégie » et de « priorités ». Il ne saurait s'agir de considérations vagues et générales, conçues indépendamment de leur application. C'est en fonction de ces considérations que nous discutons du lieu de décision ultime et de celui de la préparation et de la mise en œuvre.

1. Que signifie le terme « priorités » ?

La définition des priorités est sous la dépendance directe de ce que nous pouvons appeler *l'intérêt national*. Elle passe d'abord par la question « pour quoi ? ». Cela signifie que nous devons essayer de concevoir ce que nous attendons de nos relations avec tel ou tel État – sur les différents plans notamment de l'influence, des retombées économiques, des avantages politiques, etc. Le même raisonnement doit être effectué avec chacune des organisations internationales et, parfois, avec une partie de celles-ci considérées globalement. Et là aussi nos « intérêts » peuvent être directs ou indirects, politiques ou économiques, liés à l'image que nous voulons donner ou, si l'on peut dire, au relais que nous en attendons. Il en va de même lorsque nous distribuons de l'aide, que nous construisons une politique de coopération universitaire ou de recherche, etc. La notion d'intérêt ne doit pas engendrer la suspicion : il existe aussi un intérêt pour nous à nous montrer solidaires et généreux, qui peut même être une forme d'intérêt gratuit, toutes autres considérations mises à part. Mais nous devons aussi savoir pourquoi et comment nous accordons une priorité à ce qui est gratuit et même le « quantifier » !

Cette définition des priorités ne repose pas sur des mots, mais bien sur une connaissance et une analyse détaillée, appuyée sur des faits autant que sur des éléments prospectifs, par définition plus incertains. Elle suppose aussi une certaine « imagination ». Elle requiert enfin une claire articulation entre les fins et les moyens – et nous avons constaté que le bât blessait en cet endroit. Parfois, il nous a été donné d'entendre que tel pays était pour nous stratégique pour des raisons géopolitiques et économiques et qu'il était important que nous y soyons présents, que nous y développions notre influence, etc. Mais nulle stratégie de « conquête » n'accompagnait ces propos généraux, notamment en l'occurrence en termes de stratégie

d'expertise, soit directement, soit par le truchement des organisations internationales. Parfois aussi, nous consacrons beaucoup de moyens à telle ou telle organisation internationale, mais nous ne nous donnons pas les moyens de suivre leur utilisation. Fréquemment encore, nous déclarons que nos relations avec telle autre organisation est prioritaire, mais nous n'y consacrons que peu de ressources. Le plus souvent, en fait, il manque un plan d'action clair, cohérent et articulé.

La définition des priorités doit donc prendre en compte l'ensemble de ces éléments et le lieu où elle sera effectuée doit être en mesure d'effectuer des arbitrages budgétaires en conséquences, que ce soit à la hausse ou à la baisse. Comme dans la plupart des autres pays, il importe aussi que ces décisions soient rapides et tranchées et qu'il existe une « réserve » qui permettre de procéder à des réponses rapides.

2. Qui doit décider des priorités ?

À qui dès lors confier cette fonction de définition des priorités stratégiques à moyen terme ? Si l'évidence démocratique veut qu'elle incombe au pouvoir politique, cette réponse reste insuffisante en termes opérationnels.

Notre raisonnement s'appuiera sur deux considérations. D'abord, il est indispensable d'articuler, tout en les séparant, les fonctions de décision, d'une part, de mise en œuvre et de contrôle, de l'autre. Même si le décideur ultime n'a pas le temps d'entrer dans le détail de la mise en œuvre, il lui faut disposer des éléments essentiels de compte rendu. Ensuite, il est insuffisant de considérer la seule décision au niveau central sans porter une attention détaillée aux mécanismes de prise de décision et d'élaboration stratégique au niveau intermédiaire, c'est-à-dire en particulier des principaux ministères concernés.

En ce qui concerne les décisions de principe relatives à l'organisation de la stratégie – orientations en termes de zones et de pays et de stratégie avec les organisations internationales, mesures pour renforcer notre expertise sur les domaines prioritaires, éventuellement principales adaptations législatives et réglementaires nécessaires, délégations de compétences et de responsabilité en matière d'organisation opérationnelle -, deux hypothèses peuvent être considérées par le pouvoir politique.

Une première hypothèse consisterait à placer une telle structure de décision auprès du Premier ministre. Cette structure serait alors soit la même que celle chargée du pilotage, du suivi

et du contrôle (dans l'hypothèse d'un secrétariat général aux affaires globales), même si la formation – Comité interministériel par exemple – chargée de dégager les orientations stratégiques serait d'un niveau plus élevé, soit distincte (dans l'hypothèse d'une direction générale située au sein du ministère des Affaires étrangères et européennes). Certains pourront légitimement s'interroger sur l'articulation entre cette structure et le Comité interministériel de la coopération internationale et du développement (CICID). Si la question est pertinente, confier une telle mission au CICID ne paraît pas aujourd'hui une solution optimale. D'abord, son secrétariat ne paraîtrait sans doute pas assez fort par rapport aux nombreux partenaires du secteur, même s'il a eu l'immense mérite d'établir des relations de confiance et de travail de qualité entre la sphère Finances et la sphère Affaires étrangères. De fait, trop soumis à des arbitrages quotidiens, il sera peu à même de dégager des marges de manœuvre nouvelles. Il ne possède pas aujourd'hui le pouvoir d'impulsion politique nécessaire. Surtout, l'implication du pouvoir politique au plus haut niveau y est concrètement trop limitée. Enfin, son champ d'action est beaucoup trop restreint à la fois en termes de compétence et en termes de zones géographiques. Une structure forte et spécifique placée auprès du Premier ministre paraît mieux à même de remplir une telle fonction. Pourtant, nous proposons de ne pas la retenir car elle ne correspond pas, aujourd'hui, à l'esprit de nos institutions.

Une seconde solution consisterait à placer le lieu de la décision auprès du Président de la République, ce à quoi pourrait aider le renforcement de la cellule diplomatique et de sécurité au sein de la présidence. Naturellement, au sein du processus de préparation de la décision, les ministres chargés des Affaires étrangères et européennes, de l'Économie et des Finances et de la Défense auraient un poids déterminant. Cette solution comporterait un avantage décisif : rendre solennelles les décisions stratégiques en termes géographiques et sectoriels et, partant, donner à la politique de développement de l'expertise internationale le poids qui doit être le sien en fixant des feuilles de route claires aux opérateurs de terrain. Les compétences spécifiques en matière internationale conférées au Président par la Constitution et le caractère interministériel de la politique extérieure plaident aussi fortement en faveur de ce choix. La légitimité des arbitrages rendus en la matière par le Président serait totalement incontestable et, vis-à-vis de nos partenaires, tant pays qu'organisations internationales, la visibilité de la stratégie de la France ne pourrait que s'en trouver améliorée. Au-delà du fait que certains manifesteront leur scepticisme devant une telle innovation institutionnelle, l'inconvénient – au demeurant léger – de cette solution serait qu'elle obligera à disjoindre les grandes lignes de la décision et le pilotage

concret du système. Cela ne paraît pas un obstacle insurmontable et nous la considérons aujourd’hui comme seule à même d’opérer le déblocage d’un système grippé.

Comme nous l’avions déjà suggéré⁴² et comme cela a été repris par le rapport d’étape du Livre blanc sur la politique étrangère, le Président de la République serait entouré d’un Conseil. Selon l’hypothèse que nous avions privilégiée dans notre précédent rapport, cela pourrait être un Conseil spécifique composé de deux instances : l’une de pure réflexion, chargée de produire des études sur les différents sujets de sa compétence, à l’aide d’expertises publiques et privées, provenant pour partie de personnalités étrangères ; l’autre, directement opérationnelle, composée des principaux ministres ou de leurs représentants (le secrétaire général du ministère des Affaires étrangères et européennes ou le directeur du cabinet du ministre, le directeur général du Trésor et des politiques économiques, le secrétaire général aux affaires européennes, le sous-chef d’état-major des armées responsable de l’international, le directeur général de la sécurité extérieure, les directeurs des affaires internationales des principaux ministères). Son secrétariat serait assuré par l’entité chargée des affaires globales et du développement dont il sera question plus bas et, dans l’hypothèse où cette structure serait logée au ministère des Affaires étrangères et européennes, conjointement par la direction générale du Trésor et des politiques économiques, comme c’est le cas pour le CICID aujourd’hui. Si la proposition avancée par la Commission du Livre Blanc est retenue, cela serait la vocation du Conseil de l’action extérieure de l’État. Il recevrait pour mission explicite de définir notamment les grands axes de la stratégie en matière d’expertise. Un autre Conseil, prévu par le Livre blanc sur la défense et la sécurité nationale, aurait à donner les grandes orientations sur la stratégie d’expertise dans son domaine propre. Il veillerait aussi à ce que la stratégie d’expertise soit intégrée dans les plans nationaux du renseignement.

3. Qui doit organiser la mise en œuvre des priorités ?

Préparer la décision, déterminer les grandes lignes de sa mise en œuvre, opérer des choix à moyen terme suppose une faculté d’embrasser des domaines variés et une aptitude à la mise en cohérence. Une telle fonction suppose aussi de s’appuyer sur une équipe pluridisciplinaire de

⁴² Dans le rapport de 2002 précité, nous avions proposé la création d’un Conseil d’analyse européenne et internationale. Celui-ci aurait été composé de deux cercles : un cercle vaste de discussion, ouvert aux meilleurs experts, y compris étrangers, susceptible d’éclairer les choix ; un cercle restreint de décideurs de haut niveau en provenance des différents ministères concernés.

haut niveau ayant une bonne connaissance du milieu international autant que de chaque domaine. Le centre conceptuel d'une telle structure est nécessairement l'économie mondialisée, en ce sens qu'elle « informe » l'ensemble des autres composantes : développement, questions environnementales et de santé, problèmes énergétiques, migrations, politique de recherche, etc. même cela ne signifie en rien que la discipline économique soit le plus souvent sollicitée. Deux solutions paraissent envisageables.

La première, que nous avions déjà évoquée en 2002 et qui a été fréquemment reprise ensuite, consisterait à créer, au sein du ministère des Affaires étrangères et européennes, une direction générale des Affaires dites « globales ». Cette direction engloberait les compétences économiques et sociales actuellement dévolues à la direction des Nations unies et des organisations internationales (NUOI) – qui ne conserverait en conséquence que ses compétences en matière de suivi des questions politiques et régaliennes -, les compétences en matière de développement et sans doute en matière de recherche de l'actuelle direction générale de la coopération internationale et du développement (DGCID) et la direction des affaires économiques et financières (DAEF) qui en constituerait logiquement le cœur. Peut-être pourrait-elle aussi récupérer les compétences spécifiquement européennes de la direction de la coopération bilatérale (DCE). Il serait également logique que les ambassadeurs itinérants sur l'environnement, le changement climatique, le SIDA et les maladies transmissibles et la dimension économique de la reconstruction et du développement lui soient aussi rattachés. De fait, il est indispensable de rationaliser le paysage : par exemple, aujourd'hui, rien que sur les questions d'environnement, il existe six entités responsables au sein du ministère des Affaires étrangères et européennes : les deux ambassadeurs itinérants, la DAEF, la sous-direction économique de NUOI, l'équipe compétente de la direction des politiques de développement (DPDEV) de la DGCID et la cellule chargée du suivi des questions environnementales de la DCE. Il faut naturellement ajouter le suivi par le ministère de l'Économie, de l'Industrie et de l'Emploi du Fonds français pour l'environnement et du Fonds pour l'environnement mondial, les trois missions interministérielles (lutte contre l'effet de serre, biodiversité et développement durable) et le rôle propre du ministère de l'Écologie, de l'Énergie, du Développement durable et des Transports. Et pourtant, nous sommes incapables d'assurer une présence suffisante, ni des orientations claires, lors de certaines réunions internationales sur l'environnement. Certes, certains pensent que les problèmes peuvent se résoudre par la création de *task forces*, de groupes

de travail, etc. Outre que cela entraîne une prolifération de réunions, les « coûts de transaction » d'une telle solution sont beaucoup trop élevés.

Cette solution constituerait certainement un premier pas dans la bonne direction. Elle suppose toutefois une condition claire pour réussir : l'interministérialité du recrutement de cette direction, dans laquelle, de fait, les spécialistes sectoriels en provenance des ministères – mais aussi du milieu académique – doivent être aussi nombreux que les diplomates. C'est une condition impérative à l'acceptation par les autres ministères d'une telle orientation. Cette configuration, certes préférable à la situation actuelle, rencontre toutefois deux limites : la première est qu'elle conduirait à faire remonter trop d'arbitrages au sommet, car il n'est pas avéré, étant donné la réalité du système politico-administratif français, qu'elle dispose d'une telle faculté – l'existence d'un Conseil présidé par le président de la République définissant solennellement les grandes orientations devrait toutefois pallier cette difficulté ; la seconde limite est d'ordre strictement budgétaire : placée au sein du ministère des Affaires étrangères et européennes, cette structure disposerait, en l'état actuel des choses, de moins de marges de manœuvre qu'à un niveau plus élevé. Pour fonctionner, ainsi que le suggère le rapport d'étape de la Commission du Livre blanc, des moyens d'intervention plus conséquents qu'aujourd'hui devraient lui être confiés, notamment, en ce qui concerne l'expertise, en termes de possibilités d'envoi d'experts et d'actions de prospection.

Une seconde solution possible doit aussi être mentionnée, mais nous avons conscience des réticences qu'elle suscite. Elle repose sur la création d'un Secrétariat général aux affaires globales et au développement (SGAGD), placé auprès du Premier ministre, sur le modèle du SGAE, mais en grande partie délesté de ses tâches quotidiennes de gestion et d'arbitrage liées à la mécanique communautaire. Cette structure ne doit pas, en effet, être bureaucratique. Elle doit préparer et éclairer la définition des priorités, déterminer les circuits d'application des décisions et non pas être responsable de tout. Elle serait le point de contact pour les ambassadeurs et les représentants permanents pour les questions de sa compétence dans le cadre d'un système largement déconcentré. En fonction des priorités, elle devrait déterminer les grandes lignes de notre politique d'expertise. Elle serait aussi le point de référence des opérateurs de référence par secteur dont il sera question au chapitre cinquième. Le système doit être lisible et transparent pour tous. Naturellement, cette direction devrait entretenir, notamment mais pas exclusivement sur le volet expertise, des liens étroits avec le secteur privé.

Par définition, le secrétariat général disposerait d'un pouvoir large d'orientation des moyens des postes, tels que le retrace le Comité interministériel des moyens de l'État à l'étranger, pour tout ce qui concerne les domaines dont il aurait la charge.

La question se pose, dans cette configuration, du traitement des affaires européennes. D'abord, il est clair que le SGAE doit conserver son autonomie et sa spécificité. Ensuite, il paraît souhaitable que la DCE conserve sa fonction d'orientation politique et de définition stratégique des grandes politiques européennes. Elle pourrait même être renforcée en ce sens.

Il reste que cette solution paraît aujourd'hui inacceptable aux yeux notamment du ministère des Affaires étrangères et européennes, même s'il est clair qu'il en constituerait le pivot. Il semble aussi que l'orientation actuelle tende à limiter le nombre et le poids des structures interministérielles. Nous devons naturellement tenir compte de ces réalités.

4. Donner une tête à l'expertise internationale

Quelle que soit l'orientation retenue, il est indispensable, pour mettre à niveau la politique d'expertise en matière internationale, la porter et en assurer le suivi et l'évaluation (voir *infra*), de donner une tête politique visible à cette priorité nationale. Plusieurs solutions peuvent être envisagées, le choix final étant naturellement de nature politique. La première, et la plus politique, présentée par tel haut responsable, consisterait à confier ce travail de pilotage stratégique, d'impulsion et de contrôle à un « ministre junior » sur le modèle britannique ou à un secrétaire d'État placé auprès du Premier ministre. Ce ministre assurerait l'animation politique du volet « expertise », y compris dans le domaine intellectuel, de l'entité chargée des affaires globales et du développement. Compte tenu de notre retard en la matière et de l'importance de la mobilisation nécessaire sur un plan interministériel, une telle solution pourrait présenter de forts avantages opérationnels et donner une plus grande visibilité à l'action internationale de la France auprès des organisations internationales comme des États. Ce ministre devrait jouer un rôle spécifique en matière de renforcement de l'expertise. L'inconvénient d'une telle solution tient à l'instabilité, en France, de toute structure gouvernementale et à l'absence de garantie concernant la longévité suffisante du titulaire du poste et du poste lui-même.

Il pourrait dès lors être préférable d'établir une structure plus permanente, même si elle ne devrait être ni lourde, ni pérenne – au-delà de la phase de redressement. Trois autres solutions pourraient ainsi être envisagées. La première consisterait à instituer un Haut commissaire chargé

de l'expertise internationale. Cette solution aurait l'avantage de politiser la fonction tout en la circonscrivant dans le temps et de donner au responsable du poste un objectif clair et une échéance. Une deuxième solution serait de nommer un délégué interministériel, formule administrative plus classique, qui correspond au schéma classique des administrations de mission. L'avantage de cette hypothèse serait d'inscrire ce rôle dans le paysage administratif classique ; son inconvénient tiendrait à la dimension moins politique de la fonction. Enfin, une troisième solution consisterait à nommer un ambassadeur itinérant chargé de cette tâche. Cette solution est la plus facile sur le plan administratif. Elle suppose, pour être efficace, que cet ambassadeur ait une dimension interministérielle reconnue et qu'il dispose d'une certaine capacité de mobilisation des crédits pour l'envoi d'experts et des missions de prospection.

Il ne doit naturellement s'agir, dans aucun des cas de figure, de structures lourdes, l'essentiel du travail devant reposer sur les directions compétentes des ministères et sur les opérateurs qui seraient clairement distincts. Sous réserve de ce qui sera dit plus bas sur les fonctions de suivi et d'expertise, la feuille de route de ce haut responsable comporterait notamment les tâches suivantes : piloter et veiller à la mise en œuvre des missions d'expertise en fonction des choix stratégiques arrêtés, offrir en tant que de besoin le conseil et l'assistance aux directions, aux opérateurs et aux postes dans l'élaboration de leur stratégie propre, assister ceux-ci dans les relations avec les États et les organisations internationales, contribuer à définir les bonnes pratiques en la matière et veiller à ce qu'elles soient appliquées, assurer le suivi et l'évaluation des actions d'expertise, alerter les directions sur les difficultés rencontrées et les dysfonctionnements et proposer des solutions correctives, établir un rapport annuel sur le développement de l'expertise internationale. Ce serait certes d'abord le numéro de téléphone de l'expertise internationale française, mais également celui qui donne une impulsion, un contenu et une visibilité politiques à l'expertise et lui confère force, cohérence et crédibilité.

B. Applications concrètes

Les applications concrètes de cette stratégie ne peuvent être ici qu'esquissées. Elles concernent à la fois les relations avec les organisations internationales et les pays. Mais il faut aussi évoquer ce que nous appellerons une stratégie de prospection. Celle-ci suppose des moyens, dont beaucoup d'opérateurs ne disposent pas – pas plus que les administrations centrales ou les postes -, mais compte tenu de ressources limitées, ils ne doivent être dégagés

qu'en fonction des priorités. Ce n'est pas aux opérateurs qu'il pourrait revenir de définir les règles d'affectation des moyens de cette stratégie, quand bien même leur connaissance du « terrain » les qualifie pour jouer un rôle de conseil de première importance et qu'un certain « jeu » doit être préservé. Enfin, cette stratégie suppose un suivi permanent, que nous évoquerons en prenant le cas particulier de l'expertise.

1. Une stratégie avec les organisations internationales

a. Éléments préalables

Notre stratégie, dont les deux premiers éléments sont les composantes sectorielle et géographique, doit logiquement s'inscrire dans le cadre pluriannuel des relations avec les organisations internationales telle qu'il nous faut le définir. Elle doit en particulier prendre en compte les engagements contractuels que nous aurions le cas échéant acceptés avec ces organisations.

On ne saurait naturellement généraliser notre absence de stratégie à l'égard de certaines organisations internationales. Souvent, toutefois, celle-ci présente des lacunes qui nous empêchent d'être présents en amont sur les discussions portant sur les projets. Certains messages, relayés par nos représentants auprès des organisations, ne semblent pas toujours bénéficier d'une oreille attentive. C'est pourtant sur la base de ces discussions sectorielles que, le plus fréquemment, des projets communs peuvent naître et qu'une information peut être diffusée. De manière plus spécifique, les efforts pour nous placer sur les projets financés par ces organisations ne sont pas organisés et assez ténus. Pourtant, de larges opportunités existent. Qu'il s'agisse des opérations post-crise, de l'action humanitaire d'urgence, du problème spécifique des réfugiés, de la formation, de l'assistance en matière de « gouvernance », les possibilités sont nombreuses qui nous permettraient d'accroître notre influence, de valoriser notre expertise et de diffuser notre conception du développement, et ce par des actions prises en charge par ces organisations.

Au-delà des problèmes posés par le montant de nos contributions volontaires, l'essentiel, pour beaucoup d'organisations, est d'abord que nous y manifestions une présence, y compris sur le plan intellectuel, sur ces sujets. Ensuite, en termes opérationnels, il importe de parvenir à une plus grande fiabilité de nos engagements, notamment en ce qui concerne les ressources

humaines que nous pouvons déployer sur ces actions. Dans les cas où le placement des experts est moins formalisé - cas de l'Organisation des Nations unies de lutte contre la drogue et la criminalité (ONUDC) à Vienne notamment -, une stratégie active, analogue à celle de nos concurrents, de « vente » de nos experts doit être conçue et mise en œuvre.

C'est aussi la raison pour laquelle il est indispensable de parvenir un *cadre un peu strict*, y compris par le biais d'accords prévoyant la mise en place, à la demande, de ce personnel, rémunéré par ces organisations répétons-le. Cela vaudrait notamment pour le Département des opérations de maintien de la paix des Nations unies, l'UNICEF, le Bureau de coordination de l'action humanitaire (BCAH) et le Haut Commissariat aux Réfugiés (HCR), mais aussi le Programme des Nations unies pour l'environnement (PNUE). Plusieurs pays ont ainsi signé de tels accords avec certaines organisations, qui « sécurise » leurs relations avec elles, y compris sur des questions d'assurance, de responsabilité et d'autorité hiérarchique. Naturellement, ce cadre devrait être indépendant du volet financier de nos rapports avec ces organisations.

De manière plus générale, l'une des tâches prioritaires devrait consister, comme sont en train de le faire les Britanniques, les Suédois et les Canadiens notamment, à réexaminer nos relations avec l'ensemble des organisations internationales, sur la base de remontées du siège et des postes – ce que la France a commencé à faire pour le PNUD et, plus récemment, la Banque mondiale par le biais d'enquêtes par pays sur la perception de ces organisations. C'est aussi sur cette base que nous serons en mesure d'envisager une stratégie à moyen terme.

b. Le repérage en amont des fonctions stratégiques dans les organisations internationales

Les progrès en termes d'information sur les postes vacants dans les organisations internationales, d'aide à la formulation des candidatures et de présélection des candidats ont été réels depuis quelques années. De même, malgré la complexité et la lourdeur des procédures, la gestion des experts mis à disposition des organisations internationales, lorsque cette possibilité existe, s'est améliorée. On a vu enfin que la France avait eu le mérite d'investir dans les programmes de JPO et que les recrutements effectués à ce titre étaient d'une grande qualité. En même temps, ces actions ne paraissent pas guidées par une stratégie rigoureusement élaborée : il est rare que le caractère pour nous stratégique du poste soit un critère déterminant. En ce qui concerne la gestion du réseau d'information par la Mission des

fonctionnaires internationaux (MFI)⁴³, elle a été longtemps plus fondée sur une observation de vacances officiellement prévues ou déclarées que sur un repérage en amont, avec l'aide de nos représentations, des vacances prévisionnelles. Le nouveau plan d'action de la MFI devrait permettre de corriger ces défauts. En ce qui concerne les JPO, gérés par la MFI et par la DGCID⁴⁴, on a vu que le cadrage préalable de leur mission est encore plus insuffisant sur le fond des dossiers qu'ils ont à traiter.

Au niveau central et sur un plan politique, l'attention se focalise essentiellement sur les postes de dirigeants des organisations. De fait, notre présence à la tête des organisations internationales est particulièrement forte (Banque centrale européenne, Banque européenne de reconstruction et de développement, OSCE, OMC, Fonds mondial de lutte contre le SIDA, la tuberculose et le paludisme, Organisation météorologique mondiale, Fonds mondial pour l'environnement, Fonds monétaire international, et il faut ajouter, pour quelques mois encore, le poste particulièrement sensible de secrétaire général adjoint des Nations unies pour les opérations de maintien de la paix). Nos représentations permanentes apportent aussi un soutien actif au placement de Français sur des postes de haut niveau. En revanche, nous paraissions aujourd'hui mal équipés – dans un contexte d'ailleurs de représentation relativement forte de la France – pour repérer les postes de niveau intermédiaire les plus intéressants en termes d'influence – par exemple, ceux dans lesquels on rédige des textes appelés à devenir normatifs, qui orientent le contenu des appels d'offres ou présélectionnent les soumissionnaires, ou encore ceux qui débouchent sur un cadrage politique des actions de l'organisation pour les prochaines années. Pour l'Union européenne, une faiblesse a notamment été soulignée pour les postes supérieurs des délégations de la Commission.

Afin de corriger cette situation, quatre types de mesures s'imposent.

D'abord, il convient de procéder systématiquement au repérage de ces postes dans les organisations. Celui-ci doit s'effectuer de manière tripartite entre la représentation française auprès de l'organisation, le ministère principalement concerné par le sujet et le ministère des Affaires étrangères et européennes. Là aussi, ce travail commence à être mieux accompli par

⁴³ Nombreux sont ceux qui s'interrogent sur la pertinence de son rattachement à la direction des Nations unies et des organisations internationales. La logique voudrait qu'elle soit rattachée à la future direction générale pour les affaires globales et le développement.

⁴⁴ En 2008, 37 JPO pour la MFI et 35 pour la DGCID. Il paraîtrait cohérent, dans le cadre de la future structure, de fondre en une seule ces deux procédures parallèles de recrutement et de placement des JPO. Il faut toutefois veiller à ce que leur nombre ne diminue pas, voire s'accroisse.

la MFI en liaison avec la représentation permanente, mais il faudra parvenir à des critères clairs de sélection.

Ensuite, une veille doit être assurée par notre représentation, afin de savoir le plus précisément possible quand le poste sera susceptible d'être vacant. En liaison avec ses correspondants en France, un candidat possible au profil le plus adéquat doit être présélectionné – et même, autant que possible, trois ou quatre – et recevoir, le cas échéant, un complément de formation. L'utilisation des experts ou des JPO français pour le repérage des postes serait certainement féconde.

Par ailleurs, une procédure du même type – repérage d'un poste intéressant, sélection des candidats, feuille de route donnée après recrutement – doit être mise en place pour le placement de JPO. Si les deux premiers stades de cette procédure commencent à être mis en place, l'établissement de la feuille de route n'est pas encore entré dans les faits. Parfois aussi, alors même que le choix du poste paraît sensé, l'absence de priorité donnée à l'organisation d'accueil en termes de contributions volontaires semble témoigner d'une certaine contradiction – l'exemple d'ONU-Habitat étant le plus extrême. Il conviendra également de faire en sorte que le recrutement de ceux-ci par l'organisation – ce sur quoi nos représentations mènent une stratégie d'ores et déjà très active – se fasse autant que possible sur des postes qui présentent pour nous un intérêt en termes d'influence ou d'information. De manière générale, ils doivent avoir un contact approfondi avec leurs correspondants dans les ministères concernés, rendre compte de leur mission sur une base au moins annuelle – et pas seulement à la MFI - et le retour d'expérience devrait être systématique.

Enfin, pour l'ensemble de nos ressortissants désormais recrutés par les organisations, quelle que soit leur position statutaire, il est indispensable qu'ils aient à Paris, au-delà d'un contact régulier avec notre représentation sur place, un correspondant attitré avec lequel l'échange d'informations puisse être régulier, dans le respect naturellement des règles de déontologie de l'organisation. Cette nécessité devrait être probablement mieux perçue aujourd'hui qu'elle ne l'était hier, dans la mesure où les carrières continues pour la durée de la vie dans une organisation déterminée devraient être plus rares. Parallèlement à ce correspondant dans les ministères, un ressortissant français affecté dans un pays autre que celui du siège de l'organisation devrait avoir un contact régulier avec l'ambassade. Il devrait être ainsi prescrit aux ambassadeurs, lorsque cela est pertinent, de réunir au moins deux fois

par an l'ensemble de nos ressortissants travaillant au sein des organisations internationales dans le pays.

2. Les stratégies pays

La différenciation constitue la clé de la réussite d'une stratégie, au-delà des défis communs à plusieurs zones et des thématiques susceptibles de nourrir nos actions bilatérales et multilatérales. Nous avons en effet besoin d'organiser des stratégies spécifiques, et chacune avec une vision d'ensemble de ce que nous faisons sur le plan bilatéral et multilatéral, dans les pays qui ne sont plus « en développement » au sens classique du terme et qui, pour certains, ne relèvent plus des critères du CAD. L'aide publique au développement est un terme générique qui non seulement recouvre des instruments différenciés, mais aussi qui s'adresse à des pays qui, socialement, économiquement, culturellement, souvent politiquement, n'ont rien de commun. La question de nos modes d'action et de nos priorités se pose pour les pays les moins avancés. Il est au demeurant tout aussi pertinent de mettre en question l'étendue, sinon même l'existence, de notre zone de solidarité prioritaire (ZSP) et l'utilité de certains fonds qui y sont déployés. Plus de vingt ans après la fin de la « coopération de substitution », il est encore loisible de s'interroger sur le rôle de l'aide sous forme d'apport en personnel par rapport aux aides par projet et au soutien technique à l'aide budgétaire. Mais la question se pose de manière plus sensible encore pour les pays « autres », en transition, émergents ou difficiles à classer, pour lesquels nous devons imaginer de nouveaux modes de coopération et de partenariat. Dans d'autres pays donateurs, le processus est en cours, même si ceux-ci – Royaume-Uni, Espagne, Allemagne, pays nordiques notamment – agissent néanmoins avec des moyens supérieurs aux nôtres.

Nous pourrions tenter de dessiner une cartographie souhaitable de nos actions – autour du point d'entrée majeur qu'est l'expertise – en prenant en compte les besoins de ces pays, nos intérêts en termes d'influence, les données relatives au marché, les éléments de stratégie politique (en tenant compte également des risques de cette nature), l'action dans ce pays de nos concurrents, les avantages et les inconvénients que nous avons par rapport à eux et qui peuvent reposer aussi bien sur des éléments historiques que plus aisément réversibles.

Cette nouvelle cartographie, évidemment révisable, mais qui doit quand même avoir une certaine pérennité – par exemple la durée d'une législature – doit servir de guide à l'action de

nos postes – concrètement aux plans d'action des ambassadeurs. Elle doit conduire à la définition des priorités budgétaires sur une base pluriannuelle, à la programmation de nos effectifs – notamment les assistants techniques dans le secteurs où ils peuvent encore être irremplaçables - et à notre action auprès des organisations européennes et internationales. Elle doit s'accompagner bien sûr d'une évaluation à mi-parcours de nos interventions.

Nonobstant ce qui pourra être proposé afin de réduire la fracture entre les critères politiques, économiques et « philanthropiques » dans la définition de notre stratégie de coopération, il paraît nécessaire de distinguer neuf zones – en laissant ici de côté les pays développés.

La première est celle formée par les pays récemment entrés dans l'Europe, avec lesquels nous continuons à conduire des actions de coopération, notamment dans la perspective de la gestion des fonds structurels et de cohésion, mais qui sont aussi potentiellement des partenaires dans la coopération que nous conduisons auprès d'autres États. Avec la plupart de ces États, la priorité est d'obtenir une part substantielle des marchés d'assistance technique liés à ces fonds. Avec les plus importants d'entre eux, la conclusion de partenariats intellectuels est une priorité – elle peut et doit naturellement largement passer par les *think tanks*. Dans quasiment tous, il existe d'importants enjeux de sécurité que notre expertise peut conduire à mieux prendre en compte.

Une deuxième zone est celle des pays non encore entrés dans l'Europe, mais susceptibles d'y adhérer à un terme plus ou moins lointain, que cela ait été officiellement annoncé ou non (Balkans occidentaux, mais aussi Ukraine et naturellement Turquie). Là aussi, la stratégie de placement d'experts dans le cadre essentiellement de programmes multilatéraux est une priorité. Le maintien et le développement d'action d'assistance technique directe sur les secteurs de souveraineté ou porteurs sur le plan économique sont aussi souhaitables. Les enjeux de sécurité peuvent aussi justifier des actions de ce type. De manière certaine, le développement d'un fort maillage intellectuel constitue aussi un investissement sur le long terme.

Avec la troisième zone, constituée des pays du Caucase et d'Asie centrale – avec naturellement d'importantes différences -, la coopération est certes un processus qui n'est pas toujours dénué de risques politiques et de chocs économiques en retour. Il reste que l'importance stratégique de ces pays, l'importance de leurs ressources pour certains d'entre eux (Kazakhstan notamment) et aussi la présence déjà forte de nos concurrents impose une stratégie de placement d'experts ambitieuse, d'autant que des fonds internationaux de plus en plus massifs vont se déverser sur cette zone. Le fait que nous ne soyons pas attendus oblige d'autant

plus à être offensifs. L'expertise en matière de sécurité dans quasiment tous les domaines est aussi, pour nous comme pour ces pays, un enjeu vital. Dans certains cas, on pourrait étudier de quelle manière l'Agence française de développement pourrait, dans le cadre de ses interventions propres, appuyer ce développement de l'expertise.

Avec une quatrième zone, à savoir les pays du Maghreb et une partie des autres pays de la rive Sud de la Méditerranée (notamment Égypte), notre coopération forte doit être réorientée dans un contexte de concurrence accrue des donateurs. Cette zone, en fait, a relativement peu d'unité, mais les questions liées à la préservation de la ressource en eau, de l'environnement en général, aux questions sociales et aux problèmes de gouvernance y sont toujours centrales. Ce sont aussi souvent des pays avec lesquels une coopération active en matière de sécurité est indispensable. Le partenariat intellectuel est aussi souhaitable avec un grand nombre de ces pays.

Avec les pays de la péninsule arabique – cinquième zone, et pour laisser de côté les pays en crise et en conflit du Levant et du Moyen-Orient -, l'intensification de la coopération dans quasiment tous les domaines constitue un enjeu majeur en termes économiques et d'influence. Ce sera aussi demain un facteur important dans le domaine politique et de la sécurité. Tous les partenariats académiques sont aussi de plus en plus déterminants. Il convient, en effet, de rappeler que ces pays sont d'ores et déjà en phase de préparation de l'après-pétrole : les Émirats Arabes Unis ambitionnent ainsi notamment d'être une place majeure en termes de services financiers et de technologie et développent des infrastructures importantes en matière d'enseignement supérieur et de recherche ; le Koweit a aussi exprimé une telle ambition dans le domaine juridique, et principalement du droit économique, et il y a là de vastes champs que la France, d'ailleurs, commence à explorer.

Avec une sixième zone que représentent les pays d'Afrique noire francophone, la coopération est ancienne et profonde. Elle n'a pas toujours évité les brouilles, ni les dérives, encore moins les guerres. Il n'est pas question de diminuer notre coopération au moment où la concurrence, pas seulement chinoise, s'intensifie dans ces pays. En revanche, il importe de l'évaluer de manière plus rigoureuse, de la moderniser et de la responsabiliser. Il est aussi opportun, même si certains pays y paraissent réticents, de s'appuyer davantage sur les organisations internationales, ce qui suppose aussi, ce que notre ancienneté devrait aider, d'orienter mieux leur action. Il n'est toutefois pas certain que la présence massive d'assistants techniques dans certains pays soit le mode d'action le plus judicieux et le plus rentable, à la fois

en termes d'efficacité de l'aide, d'influence durable et de relations politiques. Leur rôle doit, pour le moins, être évalué et correspondre à des objectifs précis et mieux hiérarchisés qu'aujourd'hui.

Avec une septième zone que constituent les pays en transition ou « en voie de transition » d'Afrique noire (Afrique du Sud, Nigeria, Kenya s'il sort de la crise qu'il connaît aujourd'hui), un investissement majeur est à accomplir, à la fois en termes de partenariat et sur le plan intellectuel. Il existe là un champ considérable à investir pour notre expertise la plus professionnelle. De manière plus large, les pays d'Afrique anglophone ne doivent pas être négligés. Les stratégies régionales doivent aussi être mieux prises en compte.

Avec les pays émergents d'Asie (l'Inde et la Chine, mais aussi la Malaisie), les pays en transition de cette zone (Thaïlande, Indonésie, Philippines, bientôt Vietnam), nous devons avoir une attitude beaucoup plus offensive, notamment en termes de réponse aux appels d'offres – considérables – des institutions internationales (Banque mondiale, Banque asiatique de développement, PNUD, de plus en plus souvent Commission européenne). Notre partenariat scientifique et intellectuel doit aussi connaître une croissance soutenue. La Fondation Europe-Asie, qui constitue un instrument précieux, devrait être appelée à jouer un rôle accru en la matière. Nous devons aussi être attentifs à tout ce qui peut favoriser le développement de nos entreprises dans ces pays, notamment en termes de réglementation. Nous devons enfin profiter de l'importance dans ces pays des enjeux liés au changement climatique, à la santé et à la « gouvernance » pour montrer nos facultés de réponse.

Avec une neuvième zone, elle-même certes très différenciée, constituée des pays d'Amérique latine, l'attitude à adopter est, pour l'essentiel, la même qu'avec les pays asiatiques, notamment avec les plus importants : Brésil, Mexique, mais aussi Chili et Venezuela, tout en tenant compte de l'instabilité de certains autres. Là aussi, les marchés d'expertise sont colossaux et les opportunités de partenariat scientifique considérables. Pour des raisons politiques, nous pouvons aussi espérer y être bien reçus. Lorsqu'elle peut servir le développement de notre expertise, la présence de l'AFD mériterait d'être étudiée et il faudra évaluer, d'ici quelques années, l'expérience de cette agence au Brésil.

Bien sûr, chacune de ces zones peut être divisée en sous-catégories et, dans bien des cas, les pays en tant que tels sont des catégories à eux seuls. Mais l'essentiel, encore une fois, est de poser clairement quels sont nos objectifs dans ces régions du monde, de mettre en face des

moyens, bilatéraux ou multilatéraux, et d'organiser une stratégie à moyen terme – qui peut naturellement être aussi l'abstention.

Ce cadrage géographique, qui s'exprime en priorités, est effectué de plus en plus par nos partenaires (notamment britanniques, canadiens, hollandais, suédois), impliquant parfois des réajustements brutaux. Il oblige à une évaluation sérieuse des actions engagées en même temps qu'à un dessein rigoureux de nos objectifs.

3. Une stratégie de prospection

Dans de nombreux pays, notre tâche principale consiste « simplement » à être plus efficaces dans notre réponse aux appels d'offres internationaux et nationaux, à nouer des relations plus suivies avec les organisations internationales et à exploiter des réseaux qui existent déjà en grande partie. Dans d'autres pays, aussi importants que soient ces efforts par ailleurs, les réorganisations à entreprendre sont autrement considérables. Parfois, nos réseaux diplomatiques sont relativement faibles et notre présence physique, intellectuelle et commerciale limitée dans le pays. Souvent, nos concurrents disposent de points d'appui nettement supérieurs qui leur donnent des avantages comparatifs importants. Dans bien des cas, nous pouvons aisément prévoir que les efforts à accomplir seront longs avant, le cas échéant, de percevoir leurs premiers résultats. Peut-être conviendra-t-il aussi d'abandonner toute perspective dans des pays où notre retard est trop important.

Il reste qu'il faut se donner la capacité d'accomplir cette action de prospection, y mettre des moyens qui ne soient pas chichement mesurés⁴⁵ et identifier, tantôt des pays émergents dans lesquels nous ne pouvons perdre pied, tantôt des pays « tête d'épingle » qui pourront être demain des « petites Suisse » ou des « petites Belgique », tantôt des pays stratégiques pour l'avenir en raison de leurs richesses naturelles, de leurs atouts technologiques ou de leur position géographique.

Un fonds spécifique pluriannuel pourrait être utilement dégagé auprès de l'entité chargée des affaires globales et du développement et délégué au haut responsable pour cette stratégie de conquête. Ses crédits seraient ensuite sub-délégués, sur la base de projets concrets, aux organismes susceptibles de lancer des actions en conformité avec cette stratégie. Les aides

⁴⁵ Ce qui suppose aussi de réformer largement certains fonds dits « d'amorçage », excessivement enserrés dans des règles de gestion contraignantes, notamment en termes de zone d'application.

nécessaires sur place devraient être budgétées. Naturellement – mais cette précision a une vraie importance –, cette stratégie de conquête doit être en adéquation avec le déploiement des moyens des postes diplomatiques tant en termes de contact politique que de coopération technique à proprement parler.

4. Un système de compte rendu et de contrôle

L'absence de pilotage du système a une contrepartie : une méconnaissance des résultats de notre placement d'experts dans les programmes internationaux et un manque d'évaluation, de contrôle et de sanction des responsables. Cela vaut pour les organismes comme pour les postes diplomatiques. *L'institution d'une tour de contrôle légère est aujourd'hui une nécessité.* Elle pourrait être conçue comme un service spécifique du haut responsable qui pourrait naturellement mandater un organisme public ou privé pour sa mise en œuvre.

Un tel organe doit être capable, grâce aux remontées du terrain, de produire une vision *complète* de notre placement d'experts sur des appels d'offres internationaux, qu'ils soient bilatéraux et multilatéraux, dès lors que des organismes publics y répondent ou sont censés le faire. Cela le conduirait à croiser une approche par organisme et par pays. Au sein de chacun d'entre eux, l'ambassade serait chargée d'établir des comparaisons en termes de performance avec nos principaux partenaires. Autrement dit, le suivi effectué par cet organe de pilotage aurait trois composantes.

La première porterait spécifiquement sur les programmes européens (différentes formes de jumelage, appels d'offres classiques, programmes Taiex, etc.). Pour cette action, le haut responsable s'appuierait sur le SGAE dont la structure serait étoffée dans ce domaine.

La deuxième regrouperait les appels d'offres lancés par les autres organisations internationales (par exemple, dans un pays donné, un appel d'offres de la Banque mondiale sur la réforme des finances publiques, ailleurs un appel d'offres du PNUD sur les structures de lutte contre la pauvreté, ailleurs encore un appel d'offres de l'UNICEF sur l'organisation des systèmes de stockage et d'acheminement des médicaments, etc.). Si le suivi doit être décentralisé à la fois au niveau des postes et des opérateurs, le haut responsable doit bénéficier d'une remontée systématique des résultats et avoir une fonction de correction des errements.

La troisième concernerait les programmes lancés par les États eux-mêmes (ou les grandes collectivités) sur leurs propres financements (réorganisation de la douane dans tel pays du

Golfe, des finances locales dans tel pays d'Amérique latine, de la régulation des transports dans tel pays d'Asie, etc.). Là aussi, dans les États prioritaires, la cellule du haut responsable recevrait l'information pertinente et pourrait être saisie de désaccords éventuels sur la réponse à apporter entre les postes et les opérateurs.

Un tel suivi ne saurait s'effectuer simplement *a posteriori*. Il ne s'agit pas, en effet, d'effectuer un simple bilan ou un recensement statistique, même si ceux-ci sont nécessaires. Progressivement, nous devons parvenir à connaître les éléments suivants, même si, encore une fois, la gestion concrète doit être décentralisée à l'ambassade (priorité pays) et aux opérateurs (priorité sectorielle) :

- 1) ouverture d'un appel d'offres ou appel à projet ;
- 2) réponse ou, appuyée par une justification, absence de réponse de la France ;
- 3) si nous répondons, suivi des modalités de la réponse (quel organisme – celui-ci doit être désigné -, dans quel délai, avec quels partenaires le cas échéant, différentes étapes de la procédure, etc.) ;
- 4) analyse du résultat : en cas de succès, analyse visant à capitaliser une bonne pratique ; en cas d'échec, analyse des raisons et décision de mise en place de correctifs, éventuellement sanction des responsabilités ;
- 5) suivi du déroulement du projet, le cas échéant corrections apportées en cours de route si des difficultés apparaissent, parfois mise en place d'un soutien « politique » de notre ambassade (hypothèse par exemple d'un appel d'offres sur telle ou telle dimension de la réforme de l'État qui engendre des tensions de nature politique) ;
- 6) à la fin du projet, analyse des résultats obtenus, éventuellement décision de suites (par exemple, poursuite des actions engagées dans le cadre d'un jumelage par un autre jumelage ou relais par une assistance technique de courte durée ou suite dans un cadre international différent).

Nous avons bien conscience qu'un tel système de suivi ne peut être mis en place que progressivement et que, dans bien des cas (voir *infra*), il suppose une autre organisation dans l'affectation du personnel dans les postes diplomatiques, puisque ceux-ci sont les lieux de base de production de l'information nécessaire au suivi. Dans un premier temps, ce système devrait être mis en place pour les financements européens pour lesquels, d'ores et déjà, le point de contact national, situé au SGAE, effectue un suivi *a posteriori*.

Il convient toutefois d'aller plus loin et de parvenir, dans un premier temps donc pour les financements européens, à une vision complète du système. Si le SGAE constitue à l'évidence le point d'entrée nécessaire, il n'a pas aujourd'hui les compétences et les moyens pour mettre en place un dispositif d'orientation des offres, de décision en opportunité, de suivi quotidien et de sanction. La structure légère placée auprès du haut responsable doit accompagner ce processus en fonction des priorités générales telles qu'elles auront été décidées. Cette structure légère devrait entretenir un lien direct avec les postes diplomatiques pour le suivi des appels d'offres dans chaque pays, le plus en amont possible, et aiguiller de manière la plus consensuelle possible chaque appel d'offres sur un ou plusieurs organismes chargés d'y répondre dès lors qu'ils ne l'ont pas fait spontanément et que le poste a déclenché une alerte en ce sens. D'ailleurs, les différents ministères et les opérateurs concernés devraient participer aux réunions mensuelles de suivi. Le haut responsable pourrait mandater le cas échéant une structure d'un organisme sur place pour effectuer en liaison avec l'ambassade le suivi de l'ensemble des projets (dans certains cas, il ne paraît pas inimaginable que les représentations de l'ADETEF ou, si elles sont mises en place, de tout autre organisme jouent ce rôle interministériel dans un cadre contractuel transparent, comme nous le développerons plus bas). L'avance incontestable de certains organismes dans des domaines précis et, parfois, dans certains pays et les contacts privilégiés établis pourraient servir à tous. Dans de rares cas problématiques, cette structure devrait disposer de la capacité hiérarchique de substituer un organisme à un autre dans la réponse en cas d'insuffisance et pouvoir vérifier la réalité de la certification des experts choisis. On pourrait même concevoir que, dans le cadre d'un processus d'évaluation indépendant, le haut responsable soit conduit à proposer de retirer en quelque sorte « l'agrément » à un organisme qui aurait, de manière répétée, révélé des insuffisances.

Cette structure légère de suivi pourrait être amenée, sur la base d'une évaluation conduite par un organisme indépendant, à vérifier la qualité des réponses apportées par chacun. De même, pourrait-elle faire procéder à une évaluation de la constitution de viviers d'experts aux standards internationaux par les organismes.

Sans doute pourrait-on établir une comparaison suggestive, proposée par l'un de nos interlocuteurs, avec le processus complexe de transposition des directives. La France, après avoir été durablement à la traîne en la matière, commence à rattraper son retard. Des réunions interministérielles régulières aiguillent les administrations et les conduisent à rédiger les textes législatifs et réglementaires d'application. Sans doute, pour la transposition, le classement

infâmant de la Commission nous a-t-elle conduit à réévaluer la priorité de ce qui était un processus laissé en déshérence et sans priorité politique. Pour l'expertise, nous ne disposons pas de ce facteur incitatif externe. Il reste qu'une prise de conscience politique au plus haut niveau devrait nous conduire à mettre en place, pour l'expertise, un système aussi contraignant que celui qui fut adopté pour la transposition des directives.

Chapitre deuxième. Mettre en place une organisation aux missions clarifiées et transparentes

L'existence d'une structure de pilotage des affaires globales et du développement ne minimise ni ne réduit la fonction déterminante des ministères. Elle leur permet au contraire de se concentrer sur leurs fonctions propres et de renforcer leurs dimensions d'état-major, telles que nous les avions décrites dans un précédent rapport. Elle constitue, au-delà, un facteur d'émulation entre les ministères pour acquérir, par leurs idées et leurs compétences, une fonction d'aide à la décision auprès de la structure chargée des affaires globales et du développement. Les principaux ministères seront conduits à réorganiser leurs propres procédures d'élaboration stratégique et d'application des choix. Vouloir tout maîtriser sans en avoir les moyens humains et financiers conduit à une perte d'efficacité. Ne pas se confronter à d'autres dans la discussion et le débat aboutit à une forme de confort en définitive nuisible. Comme nous le déclarait un éminent collègue britannique, il vaut souvent mieux peser en sous-main et parvenir à susciter la décision qu'on souhaite, même si elle est formellement prise par d'autres, que de prétendre tout régenter et s'arc-bouter sur une compétence ou une légitimité que la pratique finit par démentir.

Ce rôle nouveau du ministère des Affaires étrangères et européennes va de pair avec une organisation de ses services extérieurs que sont les ambassades et les représentations permanentes, plus forte, plus interministérielle et dont les moyens soient plus en relation avec les priorités d'ensemble. Dans un premier temps, l'amélioration de notre présence sur le marché de l'expertise suppose des moyens humains et financiers, dont la rentabilité considérable ne se percevra qu'à moyen terme. Pour les autres ministères, cela signifie aussi un renforcement du pilotage de leur fonction internationale, une priorité consacrée dans le cadre de la loi organique sur les lois de finances (LOLF) à cette dimension de leur action et un rôle d'appel et de constitution d'un vivier de haut niveau dévolu au ministère chargé de la Fonction publique.

A. L'administration centrale du ministère des Affaires étrangères et européennes

Malgré des progrès notables dans la communication entre les services et des échanges plus systématiques⁴⁶, la complexité des circuits de décision, l'attention inégale portée aux différentes problématiques traitées par les organisations internationales, l'inclusion variable de la fonction des assistants techniques dans le cadre d'une mission bien pensée, obligent à réfléchir à une organisation susceptible de mieux hiérarchiser les priorités, de faciliter la réactivité et le redéploiement sur les choix déterminants, d'envisager d'un seul coup d'œil les dimensions politiques et sectorielles d'une action dans un pays donné et à formuler en termes précis les stratégies à moyen terme dans les différentes zones au-delà des considérations conjoncturelles.

Pour pouvoir peser dans le processus de décision interministériel, le ministère des Affaires étrangères et européennes doit, mieux encore qu'aujourd'hui, allier intelligence stratégique, faculté de choix rapide en connaissance de cause, opérationnalité dans la mise en œuvre et faculté à travailler en réseau. Les solutions que nous avons préconisées – création d'une structure chargée des affaires globales et d'un poste de haut responsable pour l'expertise internationale et, comme on le verra plus loin, fonction de présélection des experts, dont les assistants techniques, par des opérateurs de référence par métier – conduisent à alléger sérieusement ses tâches de gestion. Une autonomie accrue de décision des postes dans l'affectation des crédits sur la base de priorités d'ensemble amènerait à simplifier d'autant, dans un premier temps, le travail des services chargés de la programmation. On devrait même concevoir assez rapidement leur disparition pure et simple et l'affectation de leur personnel sur des fonctions opérationnelles dans les postes.

Pour orienter efficacement les décisions de l'entité chargée des affaires globales, trois évolutions nous paraissent indispensables – là aussi pour les seules orientations qui vont conditionner la stratégie en amont de l'expertise.

En premier lieu, le ministère devra renforcer considérablement les capacités, les compétences et les moyens de ses directions géographiques. Celles-ci sont aujourd'hui en grande partie exsangues et sous-dotées. Elles disposent de peu de moyens propres d'expertise et

⁴⁶ Pensons à la pratique de la présence des chefs de bureau géographiques de la DGCI aux réunions de service des directions géographiques « politiques » du ministère.

d'analyse et sont prises par les affaires quotidiennes. Il paraît dès lors important de leur conférer la plénitude des compétences en matière de suivi d'un pays, c'est-à-dire non seulement pour les affaires à proprement parler politiques, mais aussi pour les sujets qui relèvent du développement au sens large. Cette orientation, qui figurait dans la première version de ce rapport, a d'ailleurs été reprise par le rapport d'étape de la Commission du livre blanc. Ce seront à ces directions de proposer des réorientations, de dessiner des priorités et de proposer des moyens opérationnels d'action, dont l'expertise, quelle qu'en soit la nature, sera un élément déterminant. Elles seront donc appelées à reprendre les compétences des bureaux de la coordination géographiques de la DGCID, dont le personnel, souvent d'origine professionnelle variée, a montré ses qualités d'analyse et de proposition opérationnelle. Les agents de ces directions seront ainsi à même de mieux apprécier les différentes dimensions de notre action bilatérale.

Ensuite, il conviendra, au sein même de l'administration centrale, de créer, comme nous l'avions aussi déjà suggéré⁴⁷, une direction des affaires stratégiques qui fusionnerait avec l'actuel Centre d'analyse et de prévision. Celui-ci renforcerait son caractère opérationnel dans une administration d'état-major. Cette direction serait appelée à fixer les priorités à moyen terme de l'action diplomatique, actualisées chaque année. En fonction de celles-ci, elle établirait, en liaison avec le cabinet et les directions géographiques et fonctionnelles, les plans d'action des ambassades et certaines instructions aux ambassadeurs, notamment pour tout ce qui concerne la recherche de renseignements ouverts. Nous avons toutefois conscience que cette proposition a été écartée pour l'instant par le rapport d'étape de la Commission du Livre blanc.

Cette direction serait aussi le centre d'une stratégie d'influence en liaison avec les postes et elle serait amenée à proposer les éléments clés d'une stratégie d'expertise intellectuelle à l'entité chargée des affaires globales et du développement. Elle serait aussi chargée du repérage, en liaison avec les ambassades, des lieux d'influence : *think tanks*, personnalités, universités, presse, comme le CAP a déjà commencé à le faire. Elle assurerait la présence dans les grandes réunions internationales de discussion, en particulier informelles – et là aussi nous ne pouvons que nous féliciter que, à la suite de nos recommandations de 2002, un agenda de celles-ci commence à être tenu. Elle affirmerait de manière accrue des liens structurés avec les entités équivalentes au sein des ministères des Affaires étrangères et européennes des autres grands pays (*Policy Planning Staff* aux États-Unis, *Directorate of Strategy and Information* au Royaume-Uni).

Chargée aussi de rédiger tous les ans ou tous les deux ans un document de synthèse prospectif soit général, soit thématique, qui serait publié en français et en anglais, cette direction rénovée pourrait aussi en quelque sorte « illustrer » l'expertise française dans son domaine propre comme le font de nombreuses autres administrations étrangères. Elle participerait à la diffusion de la pensée française dans les domaines de la stratégie et de l'action internationale.

Cette direction stratégique et européenne améliorerait l'insertion de la réflexion au sein du ministère des Affaires étrangères et européennes et, plus généralement, de l'administration française. Elle aurait des relations permanentes avec les directions géographiques et fonctionnelles du ministère, à la fois sur le plan de l'offre et sur celui de la demande. Ce

⁴⁷ Notamment, à sa demande, dans une note au ministre des Affaires étrangères du 23 décembre 2004

travail d'échange serait aussi systématisé lors de l'établissement des plans d'action des ambassades et des instructions les plus importantes. Elle développerait et systématiserait les relations de travail avec les directions équivalentes des autres ministères sur les questions internationales (notamment Défense, Économie et Finances, Intérieur, Justice, Agriculture).

Elle serait aussi chargée, en liaison avec l'Inspection, d'effectuer un examen des forces et des faiblesses de l'organisation actuelle en matière d'anticipation stratégique et d'émettre des propositions pour remédier aux lacunes constatées. Elle définirait surtout un programme de travail en fonction des priorités affichées. Celui-ci comporterait notamment deux éléments : d'une part, une veille permanente et un flux de travaux continus sur l'ensemble des sujets internationaux majeurs, d'autre part, des études de portée plus large sur des thèmes déterminants, où l'Europe occuperait une place essentielle. Ces études devraient comporter un débouché opérationnel. Il est évident que cette nouvelle direction serait l'un des interlocuteurs majeurs de l'entité chargée des affaires globales.

Enfin, la troisième organisation appelée à jouer un rôle majeur serait l'inspection générale des Affaires étrangères et européennes dont les fonctions seraient développées et dont l'appellation et, pour partie, le recrutement seraient modifiés. Pour poursuivre, là aussi, des recommandations déjà émises, elle serait appelée à porter une grande partie de ses analyses sur l'adéquation des moyens de postes et les priorités qui leur ont été assignées. Interministérielle dans sa composition, cette inspection générale de l'action extérieure de l'État aurait, en liaison avec le haut représentant pour l'expertise, une fonction d'évaluation de nos actions d'expertise internationale et serait chargée d'émettre des propositions en ce sens.

B. Les services des ambassades

En fonction des priorités qui leur seraient assignées, les chefs de poste recevraient une feuille de route claire pour les actions de développement de l'expertise française, en particulier sur les appels d'offres internationaux. Cela signifie que des objectifs quantitatifs et qualitatifs en termes de développement de l'expertise internationale financée par les organismes multilatéraux doivent figurer dans les plans d'action des ambassadeurs, ce volet du plan d'action étant actualisé chaque année. Un volet important sera aussi consacré aux actions de prospection, à la

mise en place de réseaux et au développement des circuits d'information. La stratégie intellectuelle deviendrait aussi un aspect clé de leurs missions.

Pour être juste et transparent, un tel système, *appelé à jouer un rôle significatif dans l'évaluation des chefs de poste*, doit se faire dans un contexte où trois évolutions ont déjà eu lieu.

D'abord, il faut que les organismes pourvoyeurs d'expertise jouent pleinement et adéquatement leur rôle. On ne saurait naturellement imputer à un ambassadeur un échec dû à la mauvaise préparation des réponses aux appels d'offres, alors que le chef de poste et son équipe ont effectué correctement leur travail en amont. Ceci conduit aussi à rappeler l'importance qui s'attache à un système de contrôle et d'audit, que ce soit par la cellule spécifique du haut responsable pour l'expertise internationale ou par l'inspection interministérielle des services extérieurs.

Ensuite, il importe que le chef de poste bénéficie d'équipes adéquates. Avec un seul assistant technique, l'ambassadeur n'a pas les moyens pour nouer les contacts nécessaires et pour assurer un suivi quotidien par exemple des jumelages avec la délégation de la Commission européenne dans un pays où ils sont importants et avoir des relations de travail identiques avec les représentations de la Banque mondiale, de telle banque régionale et du PNUD. Il lui faut parallèlement bénéficier d'une certaine latitude d'action dans le choix de ses collaborateurs et dans l'organisation des tâches respectives des différents services de son ambassade. Les services de l'ambassade chargés de la coopération technique au sens large devraient être mieux identifiés et leur personnel spécialisé. Il pourrait être dès lors opportun de revoir l'unicité des services chargés de la coopération culturelle et de la coopération technique.

Enfin, la priorité conférée au développement de cette expertise suppose que ses moyens d'action sont bien proportionnés et qu'il dispose d'une fongibilité accrue des crédits globalement destinés à la coopération⁴⁸.

Il faudrait ajouter que l'environnement du chef de poste doit logiquement être aménagé du côté de l'administration centrale : il doit pouvoir bénéficier d'un interlocuteur de référence sur chaque procédure, sur les grands domaines d'intervention et d'échanges systématiques avec ses collègues traitant de problématiques analogues. Ses collaborateurs doivent aussi profiter d'un

⁴⁸ Rappelons, pour mémoire, que l'autonomie de gestion des représentants du DfID britannique porte sur l'ensemble des opérations, dans le cadre de priorités décidées à Londres, à concurrence de 10 millions de livres. Ils ont ainsi une autonomie forte, y compris dans le choix de nouer des partenariats avec des organisations internationales présentes dans le pays sans en référer au siège.

soutien logistique sans faille et des situations dans lesquelles un attaché de coopération travaillant 80 heures par semaine ne bénéficie même pas d'un secrétariat et se voie refuser l'appui d'un volontaire international ne devraient pas exister. Une fois ces conditions remplies, il est normal que la réussite ou l'échec en ce domaine de l'ambassadeur soit sanctionné.

De surcroît, il est essentiel que, dans le cadre de l'autonomisation accrue d'Ubifrance, la fonction régaliennne des missions économiques soit précisément définie. Leur rôle, en liaison avec les services de coopération technique, de surveillance des appels d'offres et de développement des relations de travail en ce sens avec les organisations internationales, notamment la Banque mondiale et les banques régionales, et avec les autorités du pays doit être solennellement confirmé.

Enfin, l'ambassadeur doit avoir, mieux qu'aujourd'hui, une vision d'ensemble de l'action de ses services, secteur par secteur. Dans cette perspective, la tenue de groupes de travail thématiques par secteur, avec l'ensemble des services de l'ambassade, l'AFD et les assistants techniques, doit être systématisée.

C. Les autres ministères

Dans l'ensemble des ministères, la priorité internationale doit être clairement affirmée et portée au plus haut niveau. Cette stratégie doit voir sa concrétisation dans les pratiques de gestion telles que la LOLF peut les induire. Quant à la direction générale de l'administration et de la fonction publique (DGAFP), il faut qu'elle soit en mesure, pour ce qui concerne la gestion du personnel, de jouer un rôle moteur dans la constitution d'un vivier de haut niveau et qu'elle reçoive une compétence « d'appel » si les pratiques de gestion des ressources humaines des ministères ne correspondent pas à la priorité définie par les pouvoirs publics.

1. La structuration d'un programme « expertise internationale »

Sous réserve de détails techniques qui devront être encore discutés, il paraît judicieux d'identifier un programme spécifique ou une action « expertise internationale » au sein de la plupart des ministères et des organismes publics qui n'en disposent pas. En effet, la quasi-totalité des structures publiques a vocation à offrir des experts susceptibles de figurer dans des réponses à des appels d'offres internationaux ou qui peuvent être mobilisés sur le plan national. Comme il a été observé, des obstacles existent, pour les premiers, qui tiennent à l'absence de

reconnaissance et de « valorisation » dans les programmes de la LOLF des activités internationales, pour les seconds aux contraintes propres de plafond d'emplois et de masse salariale pour le ministère des Affaires étrangères et européennes.

Ces problèmes de nature « comptable » ne sont toutefois pas séparables de questions plus stratégiques : absence de stratégie en matière de coopération internationale de plusieurs ministères, jeu à la marge en fonction des opportunité plutôt qu'action orientée par des priorités bien définies, méconnaissance parfois du travail conduit par les organisations internationales dans le domaine de compétence de tel ministère et relations peu suivies avec celles-ci, ce qui empêche la définition d'une politique à leur endroit, absence de vision à moyen terme des priorités sectorielles – entravant aussi un travail régulier avec le ministère des Affaires étrangères et européennes permettant d'effectuer le lien entre ces priorités et les grandes orientations politiques -, défaut d'intégration enfin de la stratégie d'influence conduite par le truchement d'experts bilatéraux ou multilatéraux.

La structuration d'un programme « expertise internationale » ou, plus largement, « action internationale », une action spécifique étant consacrée à la mise à disposition d'experts permettrait, d'une part, « d'inactiver » les conséquences indésirables des programmes de la LOLF tels qu'ils sont conçus aujourd'hui, d'autre part, d'obliger à la définition d'une stratégie cohérente en la matière, assortie d'indicateurs de résultats pertinents. À l'échelon de chaque ministère, un indicateur spécifique retracerait son engagement dans des actions de coopération internationale.

Ces différents programmes ministériels devraient naturellement être mis en cohérence dans le cadre d'une mission « expertise internationale » permettant d'effectuer la synthèse entre les priorités politiques, notamment en termes géographiques, et leur dimension sectorielle.

2. Un rôle de tête de réseau et d'appel pour la Direction générale de l'administration et de la fonction publique

Sans préjudice de ce qui sera développée ensuite sur la gestion des ressources humaines, la DGAFP serait logiquement amenée à jouer un rôle de « surveillance » générale et d'établissement des bonnes pratiques. Elle devrait ainsi veiller à ce que les obstacles au détachement d'experts sur des missions internationales soient levés et, en aval, à ce que les conditions de retour soient justes et conformes aux compétences acquises par les experts. Elle

pourrait aussi apporter une assistance dans les méthodes de gestion des carrières, en prévoyant notamment que les périodes d'inactivité entre deux postes soient mises à profit, si l'agent en a la capacité et la volonté, pour des périodes d'expertise internationale. Elle pourrait également fournir plus généralement un conseil en termes d'organisation des carrières. Sa fonction de direction générale « groupe » serait ainsi affirmée.

Naturellement, il lui faudrait détenir des moyens de sanction. Appelée à constituer progressivement un vivier ou une réserve d'emplois de cadres appelés à exercer, pendant une durée déterminée, une fonction internationale, elle serait ainsi fondée à « prélever » sur les ministères une ressource humaine non ou mal utilisée. Les opérateurs pourraient ainsi compléter les viviers dans lesquels ils peuvent puiser.

La capacité à collecter une information de qualité sur les appels d'offres est la première condition pour les remporter. Or, *l'information n'arrive pas spontanément à ceux qui peuvent la traiter*. Une stratégie ordonnée de collecte, d'une part, de diffusion ciblée, de l'autre, s'impose. Une telle stratégie repose principalement sur les postes diplomatiques, secondairement sur nos représentations auprès des organisations internationales – dans la mesure où la plupart des procédures sont désormais décentralisées –, plus accessoirement sur les administrations centrales. Sur le plan sectoriel, ce rôle incombe principalement aux opérateurs, avec un croisement nécessaire avec les stratégies par pays et par organisation.

Cette information nécessaire doit être rigoureusement identifiée, ce qui suppose de percevoir les canaux par lesquels il est possible d'y avoir accès.

Le premier type d'informations, dans l'accès auquel il existe, dans de nombreux postes, des progrès sensibles, concerne les jumelages européens. Au-delà du système d'informations officiel, dont le nœud se situe au point de contact national situé au SGAE, bien souvent la capacité d'une information en amont – et parfois, d'ailleurs, d'un travail informel sur la formulation du projet et le cahier des charges – est un élément déterminant du succès. Ce système d'alerte précoce permet aussi une meilleure préparation de la réponse, à la fois en termes de temps et de connaissance des attentes du bénéficiaire. Les artisans de cette collecte d'informations sont variés : il s'agit souvent d'abord de l'attaché de coopération technique, parfois de la mission économique et, dans les cas où elle existe, de la représentation locale de l'ADETEF, mais aussi d'un conseiller résident de jumelage déjà en place, d'un assistant technique ou d'un attaché sectoriel de l'ambassade. Cette information doit naturellement remonter en temps réel à la structure chargée du pilotage, à charge pour elle de veiller à ce que le travail d'élaboration d'une réponse possible, le moment venu, soit effectué par un organisme.

Un travail analogue doit être effectué pour les autres projets européens, aussi bien les appels d'offres ou les appels à propositions classiques, que les projets Taiex et, à partir de 2008, sur le volet assistance technique des fonds structurels et de cohésion des nouveaux États membres⁴⁹, qui représente 5% du montant de ces fonds et dont l'intérêt stratégique est évident.

⁴⁹ Une attention toute particulière devrait naturellement être portée à l'assistance technique liée à ces fonds dont tous aujourd'hui ne semblent pas avoir pris la mesure.

Ensuite, une attention plus forte doit être accordée aux *demandes bilatérales* susceptibles d'émerger de la part des États eux-mêmes, demandes qui sont souvent « solvables ». Parfois, ces demandes sont spontanément adressées à la France et certaines ambassades les relaient d'ores et déjà auprès de certains opérateurs, avec un succès certes variable en raison des faibles marges de manœuvre de ceux-ci. Souvent, toutefois, il est utile de les susciter et de montrer, en donnant des exemples de notre savoir-faire sur un domaine précis, que nous pouvons y répondre. Certains organismes, appuyés par nos ambassades, en particulier l'ADETEF qui dispose des moyens pour s'y consacrer, ont déjà commencé à faire un tel travail, en mettant en place des séminaires, des réseaux d'experts ou en effectuant des démarches directes auprès des gouvernements. De bons résultats peuvent être également obtenus dans la foulée d'autres projets, sur financements multilatéraux notamment. En ce domaine aussi, il importe de mettre en place une approche plus systématique, de capitaliser sur ce qui existe déjà en faisant en sorte que l'information sur ce que tel ou tel organisme a fait soit connue de tous et – ce qui n'a pas toujours été le cas – de répondre rapidement et adéquatement à ces demandes.

En ce qui concerne les autres *organisations internationales*, le circuit d'information reste souvent à bâtir de toutes pièces. On a vu ainsi, au niveau central, des fonctionnaires français en place dans telle organisation rencontrer des difficultés à trouver des interlocuteurs susceptibles d'apporter des experts publics rémunérés sur des projets de coopération pourtant extrêmement porteurs. Du côté de l'organisation, le réflexe n'existe pas de s'adresser à tel ou tel organisme français susceptible de répondre à ce projet. Du côté des organismes, le travail de prospection auprès de la plupart des organisations internationales est, pour des raisons essentiellement de moyens, encore très embryonnaire. Bien souvent les messages d'alerte lancés par nos représentants auprès de ces organisations (représentations permanentes ou bureaux des administrateurs) ne paraissent pas avoir été traités. Ce manque de réseaux organisés d'information, qui constitue un retard français par rapport à certains de nos concurrents, doit être rapidement corrigé.

Dans les pays eux-mêmes, *la recherche de l'information sur les projets susceptibles de donner lieu à des appels d'offres* – qu'ils soient d'ailleurs plutôt destinés au secteur public ou au secteur privé – *doit devenir aussi systématique* lorsque ce n'est pas le cas – ce qui semble le plus fréquent. *Le contact doit ainsi devenir régulier entre les services de l'ambassade et les représentations des organisations internationales sur place* – *parfois aussi d'ailleurs avec les bureaux régionaux de ces organisations*. Dans bien des cas, outre le rôle personnel du chef de

poste, un travail en commun, comme il a été dit, méritera d'être effectué par le SCAC et la mission économique.

Un suivi permanent de ces démarches devrait être effectué par la cellule légère du haut responsable pour l'expertise internationale, mais le circuit d'informations devrait aussi fonctionner en temps réel avec nos représentations auprès des organisations concernées. Cette habitude de diffusion permanente et « réflexe » de l'information, qui constitue notamment l'un des atouts du système britannique, devra entrer rapidement dans notre culture administrative.

Chapitre quatrième. Gérer le personnel de manière rigoureuse, intelligente, juste et orientée sur la compétence

Une gestion professionnelle du personnel d'experts constitue la condition du développement de l'expertise française, au moins publique. Cette remarque vaut pour toutes les catégories d'experts, y compris universitaires, et pour les missions de toutes durées. Plus largement encore, elle impose aussi un autre mode de sélection des personnes, principalement dans les ambassades, appelées à piloter le développement des actions d'expertise. Enfin, une politique d'expertise conséquente suppose que les administrations elles-mêmes s'ouvrent davantage sur une logique de compétence, voire de métier, que sur une logique de corps et de statut et que l'interministérialité en ce domaine devienne la règle⁵⁰.

Nous avons mis au centre de notre propos quatre termes. La *rigueur*, d'abord, s'impose en raison de la concurrence que nous avons décrite : rigueur dans la vérification de la compétence, rigueur dans les affectations des personnes, rigueur dans l'application des règles. L'*intelligence* ensuite, car la rigidité des règles, l'absence de prise en compte de la situation des personnes, le manque de souplesse ne sont pas de mise dans un monde où la gestion des personnes, dans un cadre généralement extérieur à la fonction publique, repose sur la prise en compte des profils personnels, se fait de manière non bureaucratique et s'effectue dans une plus grande transparence. La *justice* également, car l'appartenance à un corps, les relations personnelles, l'âge mêmes ne doivent pas primer sur la compétence et l'aptitude. La justice toujours, car de nombreux experts sont traités de manière injuste par leurs administrations d'origine. L'*orientation par la compétence* enfin, car elle doit devenir le critère premier du recrutement, depuis l'expert débutant jusqu'au chef de poste.

Notre propos se portera principalement sur trois aspects. Le premier est la constitution de viviers, parce qu'elle est la condition de la réactivité et de la performance, et que la France connaît un singulier retard en ce domaine. La constitution de carrières internationales ensuite, car c'est une condition pour disposer de ressources en nombre et bâtir des parcours d'experts reconnus sur le plan international. Enfin, nous évoquerons la question délicate de la gestion des assistants techniques, car elle constitue un problème qu'il faut régler, mais sans qu'il soit brouillé par des considérations qui lui sont extérieures.

A. L'organisation des viviers : gérer les carrières internationales

L'organisation des viviers est l'une des conditions déterminantes de l'efficacité du déploiement de nos experts sur les programmes internationaux. C'est aussi l'une des plus difficiles, car il faut que ces viviers soient continuellement à jour et exploitables et comportent une description précise des compétences⁵¹. La diversité des compétences requises interdit une gestion centralisée des fichiers ; ce qu'on pourrait appeler leur « interopérabilité » exige un minimum de mise en commun. Il importe aussi que les personnes soient disponibles au moment où l'on aura besoin d'elles, que leurs conditions d'emploi aient été précisées de manière préalable et, plus encore, que leur qualité et leur adéquation aux fonctions précisées, y compris en termes de pratique de la langue, aient été vérifiées. Toutefois, une telle innovation serait de peu de poids sans des changements majeurs dans la gestion des carrières internationales.

De tels viviers font naturellement appel à des compétences très différentes, mais aussi à des personnes de niveau et de statut variés. Il peut s'agir d'experts dont la spécialité technique est très pointue aussi bien que d'experts plus généralistes capables de nouer un dialogue politique avec des gouvernements. Ils peuvent naturellement provenir de la sphère publique autant que du monde privé, être en activité ou jeunes retraités⁵², avoir eu une carrière essentiellement académique – tout en ayant aussi une expérience opérationnelle – ou provenir d'une organisation non gouvernementale.

On pourrait ajouter qu'ils peuvent être de nationalité française mais aussi être des ressortissants d'un autre État francophone ou non, européen, indien, brésilien ou africain par exemple, cette qualité pouvant être en elle-même appréciable dans certains projets de coopération. Comme nos partenaires, nous serons aussi de plus en plus conduits à faire appel à des experts de multiples pays en fonction du seul critère de la compétence. Il faut également repérer les compétences propres des Français d'origine étrangère récente. Bien sûr, ils peuvent

⁵⁰ Nous nous permettons de renvoyer ici à Bernard Cieutat, Nicolas Tenzer, *Fonctions publiques : enjeux et stratégie pour le renouvellement*, Paris, La Documentation française, 2000, rapport du Commissariat général du Plan.

⁵¹ De tels viviers n'existent quasiment pas en France, même si bien sûr les services compétents des administrations et les opérateurs disposent de listes d'experts, plus ou moins fiables, auxquels il est possible de faire appel. Un contre-exemple spécifique est fourni toutefois par la direction de la défense et de la sécurité civile du ministère de l'Intérieur qui dispose d'un tel vivier d'experts pour des missions de courte durée très bien ciblées dans le cadre d'opérations de crise (pompiers notamment).

être utilisés aussi bien dans le cadre d'une réponse à des appels d'offres lancés par des organisations internationales que comme experts pour des actions bilatérales. Dans tous les cas, répétons que leur disponibilité doit avoir été vérifiée tant auprès d'eux que de l'organisation, publique ou privée, qui les emploie. Les dispositions contractuelles qui vont régir leur utilisation doivent également avoir été définies avant l'éventuelle mission.

L'une des formules les plus intéressantes est donnée par CANADEM, la réserve civile du Canada. Constitué sous la forme d'une association, indépendante du gouvernement qui lui apporte toutefois une subvention, il gère de manière souple un vivier de plus de 7 000 personnes dans les domaines les plus divers tant pour le compte de l'État canadien que des organisations internationales de manière directe, voire d'autres États. Chacune des personnes entrant dans le vivier de CANADEM fait l'objet d'une *évaluation préalable* par des correspondants de l'organisation dans les différents secteurs d'activité qui vise à apprécier leur qualité et à vérifier leur disponibilité au moment où l'on pourra avoir besoin d'eux. L'ensemble des personnes figurant dans ce vivier sont contactées régulièrement afin de s'assurer que leur situation n'a pas changé. Elles peuvent provenir aussi bien de l'administration – de manière sans doute plus rare que chez nous – que du secteur privé ou de l'université. CANADEM peut aussi faire appel tant à des consultants individuels qu'à des retraités. Grâce à ce système, CANADEM parvient notamment à figurer au premier rang des pourvoyeurs de personnel civil dans le cadre des opérations de maintien de la paix des Nations unies. Il entretient un lien permanent avec des institutions publiques chargées de fournir également une expertise internationale – Élections Canada, Correction Canada (prisons), la Gendarmerie royale du Canada, etc. En cas de besoin, il peut s'organiser pour « démarcher » une population particulière – c'est ainsi que CANADEM est parvenu à recruter récemment des Canadiens d'origine afghane ou haïtienne.

Un tel système présente les trois caractéristiques que nous évoquions : il a en lui-même une forte cohérence ; pour autant, les modes d'identification et d'évaluation restent décentralisés, ce qui permet de faire du fichier un instrument vivant ; des procédures rigoureuses de contrôle ont été mises en place.

Le système vers lequel nous pourrions nous orienter – qui ne pourrait immédiatement avoir la même ambition que CANADEM, ne serait-ce qu'en raison des poids différents en France des systèmes public et privé - aurait les caractéristiques suivantes.

⁵² Il existe ainsi en Allemagne un *Senior Experten Service* (SES), lié aux organisations patronales, qui est chargé de proposer des fonctions d'experts aux jeunes retraités.

D'abord, il faut que ces fichiers soient décentralisés par métier auprès des différents organismes de référence dont il sera question plus loin. En revanche, sous l'égide de la cellule légère du haut responsable, une aide pourrait être apportée en matière de procédures de constitution et de gestion de viviers. Chaque organisme de référence devrait viser à constituer de tels viviers en liaison avec un correspondant attribué par ministère et par organisme du secteur. Un lien systématique serait effectué avec les organismes d'expertise du secteur privé ainsi qu'avec les collectivités locales.

Ensuite, il est indispensable que soit organisée une procédure visant à « *certifier* » *la qualité des experts* et de vérifier leur employabilité (sur le plan statutaire et professionnel). Ce processus, qui pourrait entrer dans le cadre des procédures dites de « qualité », pourrait être testé, sous l'égide du haut responsable, dans deux ou trois secteurs spécifiques. La certification des organismes eux-mêmes pourrait être d'ailleurs une étape ultérieure.

B. Vers des carrières internationales

Parallèlement à l'organisation des viviers, la spécificité des carrières internationales, en particulier dans la fonction publique, doit être prise en compte. C'est même une forme d'inversion qu'il conviendrait de prévoir : d'un désavantage pour les agents s'engageant dans des missions internationales, il faut passer à une reconnaissance et, pour le moins, à une égalité de traitement en termes de carrière et de rémunération⁵³.

Surtout, il est important que ces fonctionnaires ne soient pas « délaissés ». C'est ainsi que nous avons proposé de donner au directeur général de l'administration et de la fonction publique un pouvoir d'appel sur les décisions d'affectation de ces fonctionnaires. En cas de non-affectation « conforme », ils pourraient être placés dans une réserve internationale d'emplois, gérée par la DGAFP, pour des missions d'expertise internationale, le ministère d'origine perdant alors, au moins momentanément, l'emploi correspondant.

Enfin, il convient de rétablir une égalité de traitement en termes d'indemnités d'expatriation entre les fonctionnaires effectuant une carrière internationale, quel que soit leur statut, et les fonctionnaires de même niveau du ministère des Affaires étrangères et du ministère de l'Économie et des Finances. Toutefois, le prix de l'expertise internationale sur contrat (souvent

inférieur pour le personnel de haut niveau) doit conduire à réfléchir à la meilleure façon d'y parvenir dans le cadre d'appels d'offres où nos réponses doivent rester concurrentielles. Une dénomination « d'expert senior » pourrait être créée pour les experts du plus haut niveau ayant une longue expérience internationale réussie.

Sur un autre plan, il conviendrait de profiter bien plus que ce n'est le cas aujourd'hui de l'existence d'un nombre accru d'experts chevronnés au sein des organisations non gouvernementales, experts qui n'ont souvent pas de perspectives de carrières et qui, dès lors, délaissent après quinze ans leur engagement associatif pour faire tout autre chose. Il n'est pas conforme à une bonne gestion des compétences de voir, par exemple, ce médecin éminent spécialiste des opérations d'urgence, quitter l'organisation où il a pratiqué de longues années et s'installer comme médecin de campagne au fin fond de la France ! Au-delà de choix personnels, il serait utile d'organiser de manière tant soit peu systématique une seconde carrière internationale pour les responsables des organisations humanitaires qui en feraient la demande. Ils pourraient contribuer ainsi à nourrir utilement nos viviers d'experts et rendraient plus aisée notre réponse aux demandes adressées par certaines organisations internationales.

Enfin, il faut mieux profiter de la ressource exceptionnelle en termes de compétence que représentent les volontaires internationaux (VI), qui deviennent parfois contractuels du ministère des Affaires étrangères et européennes et qui, en fonction de la règle dite « des six ans », sont ensuite conduits à partir, sauf à passer les concours de la fonction publique et à commencer au bas de l'échelle de leur grade. Bien souvent, ces personnes jouent un rôle majeur dans les ambassades, ont des diplômes de haut niveau et de vraies compétences dans des spécialités dont l'administration ne dispose pas. Nous devons être capables, dans notre intérêt autant que dans le leur – certains trouvent parfois aisément des emplois dans les organisations internationales ou chez nos concurrents -, de leur proposer des fonctions qui correspondent à leurs aptitudes.

Au-delà de la situation que nous avons évoquée à propos des experts des organisations non gouvernementales, il serait aussi souhaitable de pouvoir intégrer dans des fonctions de responsabilité (chefs de poste, chefs de mission économique, chefs de service de coopération technique) des fonctionnaires d'autres administrations et, plus largement, des experts

⁵³ On peut regretter que le Livre blanc sur la fonction publique d'avril 2008 n'aborde pas directement cette question. Néanmoins, les propositions qu'il comporte sur l'amélioration de la mobilité – et donc des conditions de retour – devraient contribuer à ce que la fonction internationale soit mieux prise en compte.

internationaux de haut niveau, universitaires ou appartenant au secteur privé, qui ont montré leurs compétences et leur connaissance de affaires mondiales.

En ce qui concerne enfin les fonctionnaires des collectivités territoriales, des aménagements législatifs relativement simples – qui pourraient être prévus dans le cadre d'une loi portant diverses dispositions d'ordre économique et financier – devraient être proposés au Parlement afin de lever les obstacles statutaires actuels qui les empêchent d'être détachés comme experts internationaux.

Enfin, un effort considérable de formation devrait être accompli afin de constituer au sein de l'administration, pour des agents fonctionnaires ou non, de larges viviers susceptibles d'exercer des fonctions d'expertise internationale. Au-delà des exigences en matière linguistique, il faut rappeler que le « métier » d'expert international ne s'improvise pas. Naturellement, le développement d'un appareil de formation conséquent et en grande partie mutualisé – selon une formule à trouver – ne se justifie que si la majorité des experts requis participent régulièrement ou pour une durée suffisamment longue à de telles activités internationales.

C. La gestion des assistants techniques

La dispersion de la gestion des assistants techniques, la nécessité d'unifier leurs conditions d'emploi à fonction égale, la capacité d'employer au mieux leurs compétences et une stratégie plus cohérente dans leur placement, semblent plaider en faveur de l'unification de leur gestion. La concordance des problèmes de gestion des assistants techniques et des experts placés sur des programmes internationaux semblerait justifier qu'ils soient gérés par un organisme chargé de la gestion de l'expertise internationale.

Cette voie nous semble devoir être écartée pour plusieurs raisons. D'abord, parce qu'il n'est pas évident, bien au contraire, que l'avenir soit au développement de l'assistance technique classique, c'est-à-dire résidente. L'évolution de la demande et l'attente des États conduisent plutôt à une évolution inverse, c'est-à-dire au développement de l'expertise de moyenne durée non résidente ou à l'expertise de courte durée. Ensuite, c'est une expertise qui coûte cher pour une valeur ajoutée qui n'est pas toujours avérée. Et de nombreux responsables de pays de coopération, appelés à connaître le coût de cette expertise pour les experts utilisés par l'AFD, préfèrent des solutions moins onéreuses ou une autre affectation des fonds. Ces responsables tolèrent de moins en moins *a fortiori* qu'on leur impose un

assistant technique sans leur donner le choix entre plusieurs, alors même que cette pratique existait il y a quelques années. Par ailleurs, ce qui fait la valeur d'un assistant technique est d'abord sa compétence spécialisée et non son statut. Enfin, dans le cadre d'un transfert probable de l'essentiel de la coopération à l'AFD, il n'est pas évident qu'il faille apporter une solution d'hier aux problèmes d'aujourd'hui.

Le contexte nouveau sera donc celui d'une nouvelle décroissance de l'assistance technique et d'un maintien de leur rôle dans des fonctions très supérieures et spécialisées de conseil aux ministres ou de présence dans des secteurs économiques clés. Là encore, la spécialité sera la règle. Pour les rares experts en provenance des collectivités locales – il y aurait sur ce plan un développement à favoriser -, des aménagements législatifs et réglementaires devraient pouvoir favoriser leur mise à disposition ou leur détachement direct, sans passer par une structure écran de gestion.

Il est donc proposé que les assistants techniques soient d'abord sélectionnés par chaque opérateur spécialisé qui deviendrait le correspondant du ministère des Affaires étrangères et européennes et de l'AFD (voir *infra*). Cette gestion serait plus économique en termes de gestion et assurerait mieux la compétence des assistants techniques que s'ils étaient gérés, comme aujourd'hui pour ceux de l'AFD, par une structure unique. Elle assurerait mieux aussi la carrière des assistants techniques, qui n'ont pas vocation à le demeurer toute leur vie, mais doivent avoir des fonctions variées d'expertise, aussi bien d'ailleurs à l'international que sur le plan national. Cette solution éviterait de devoir accroître les tâches de gestion d'un seul organisme, donc son personnel, et, partant, son coût, qui se retrouverait naturellement dans ses coûts de gestion, en le plaçant dans une situation défavorable dans le contexte concurrentiel.

La solution qui a ainsi été proposée pour FCI paraît sous-optimale. Elle ferait peser une charge sur cet organisme et des contraintes de gestion qu'il peut difficilement assumer. Cela n'accroîtrait pas forcément sa masse critique utile. Et l'on ne saurait naturellement imaginer qu'une telle solution, peu pertinente selon nous, ait été conçue pour donner à cet organisme des marges de manœuvre financières qu'on ne peut lui accorder par ailleurs pour des raisons budgétaires.

Si l'on souhaite que FCI dispose de plus de capacités d'action – et nous proposerons ainsi que soit créé un opérateur spécifique pour les opérations de crise et de post-crise qui devrait prendre un autre nom et être configuré différemment -, il faut d'abord lui enlever la gestion

des assistants techniques, le recentrer sur ses missions fondamentales et le doter sur le plan budgétaire.

En toute hypothèse, il importe de définir plus rigoureusement les critères d'ouverture des postes d'assistants techniques en fonction de priorités, rigoureusement exprimées, afin d'éviter la pérennisation de situations peu justifiées. Il faut aussi cadrer plus strictement leur mission et assurer un suivi régulier des résultats obtenus, ce qui suppose des interlocuteurs clairement désignés au sein des administrations centrales, compétents sur un métier donné et capables de dialoguer de manière valable avec des agents de haut niveau. Bien sûr, à partir du moment où ils ont été choisis, une implication pleine en entière des postes dans le suivi de leur action et un soutien politique complet sont nécessaires.

Chapitre cinquième. Définir les missions des opérateurs

Les opérateurs, chargés de répondre aux différentes formes d'appels d'offres, sont, on l'a vu, multiples et de taille, de capacité et de compétence variées. Fonctionnant essentiellement sur la base d'un appel aux fonctionnaires publics, principalement de l'État, ils sont les principaux agents de la coopération technique française, même si, parfois, les ministères, les corps d'inspection et de contrôle, des établissements publics spécialisés et les organismes d'enseignement et de recherche interviennent aussi directement. Fréquemment aussi, ils répondent aux appels d'offres dans le cadre de consortiums avec des entreprises privées et des partenaires étrangers. Nous avons aussi rappelé que, dans la plupart des secteurs, le poids du secteur privé était très inférieur à ce qu'il est dans la plupart des pays comparables.

Devant cette situation qui crée un manque de visibilité de l'offre française, deux tentations doivent être écartées.

La première consisterait à vouloir tout unifier au sein d'un opérateur unique ou d'un coordinateur des opérateurs. Le modèle de la GTZ (*Gesellschaft für technische Zusammenarbeit*) allemande est ainsi fréquemment invoqué dans l'oubli de deux réalités élémentaires.

La première est que la GTZ est en fait multiple – avec en particulier la distinction entre la GTZ, liée au ministère de la coopération allemand, qui intervient sur fonds de coopération en mettant à disposition un nombre d'experts sans commune mesure avec les nôtres et participe à un certain nombre de jumelages, et la GTZ-IS (*International Services*), société qui répond aux appels d'offres avec une préoccupation commerciale. Il faut aussi rappeler qu'il existe certaines structures spécialisées, elles-mêmes pourvoyeuses d'expertise technique : il en va ainsi notamment de la *Deutsche Stiftung für Internationale Rechtliche Zusammenarbeit* (IRZ), association particulièrement active dans le domaine de la coopération juridique, principalement dans les pays d'Europe centrale et orientale, et d'Inwent (*Internationale Weiterbildung und Entwicklung GmbH*) dans le domaine de la formation. C'est le cas aussi des agences allemandes dans le domaine de la normalisation et de la géographie notamment. Ajoutons-y le rôle important que joue le *Deutsches Institut für Entwicklungspolitik* qui, outre ses activités de recherche, effectue également des missions de conseil et de formation.

La seconde est que la GTZ à strictement parler est en fait le bras séculier de la coopération allemande et, de fait, assure l'essentiel de la présence sur le terrain. Sans doute, aurait-on pu

imaginer un tel modèle il y a trente, voire vingt, ans. Transposer un tel système est aujourd’hui irréaliste. Aucun organisme existant – même le plus puissant (après l’opérateur du ministère de la Défense, DCI) qu’est l’ADETEF - ne pourrait aujourd’hui préfigurer une telle structure aussi globale. Aucun n’en a la légitimité. Il est aussi impensable de confier une telle fonction à l’Agence française de développement (AFD), ce qui l’exposerait à des conflits d’intérêts permanents.

Surtout, une telle orientation ne correspond à aucun besoin réel et traduit une méconnaissance des enjeux effectifs et des déficiences tels que le présent rapport les a pointés. Elle ne résoudrait ni le problème de la professionnalisation, ni celui de la souplesse, ni celui des crédits de prospection, ni les problèmes liés à l’utilisation d’experts en provenance de la fonction publique, ni encore moins le problème majeur de constitution d’un secteur privé plus fort et plus performant. Elle n’apporterait encore moins de solution à la mobilisation de l’expertise académique dans le cadre d’actions bilatérales, du renforcement de notre présence intellectuelle dans les organisations internationales et de notre participation aux cercles de pensée internationaux plus informels.

En revanche, *le besoin de stratégie, de coordination et de contrôle est certes lui manifeste. Il doit être exercé de manière totalement indépendante des fonctions qui relèvent des opérateurs.* L’interministérialité est indispensable en termes de stratégie, mais elle n’a aucune pertinence pour la gestion opérationnelle, sauf dans les situations spécifiques d’urgence et de crise. Il s’agit là d’une règle de base dont nul ne saurait s’affranchir. Le concept même d’opérateur interministériel n’a, en la matière, guère de sens. Mais à partir du moment où les priorités stratégiques sont définies au sommet de l’État, où une instance spécifique assure un contrôle souple de l’efficacité des opérateurs – le terme de tutelle est ici inadéquat et approximatif - et où il existe une bonne coordination pour les principaux domaines d’expertise, le besoin d’une coordination générale *opérationnelle* relève de l’utopie bureaucratique et la prétention à l’exercer de la présomption ou de l’irréalisme. En l’occurrence, pas plus que la tutelle ne se décrète, la légitimité en matière de coordination ne se présume.

Les propositions que nous présentons, après de multiples consultations, présentent un quasi-consensus. Elles sont fondées sur l’analyse des besoins et des manques et sur le seul souci d’efficacité. Elles reposent sur trois idées dont nous préciserons la portée : d’abord, la base de fonctionnement des différents opérateurs doit être le métier, ce qui suppose qu’il existe des opérateurs de référence pour chaque grand secteur d’activité ; ensuite, on peut prévoir, afin de

gagner en masse critique et en économies d'échelle, des conventions de gestion entre opérateurs pour des fonctions spécifiques sur la base du volontariat ; enfin, il est important – ce qui relève d'une préoccupation d'un ordre un peu différent – de favoriser l'émergence et le développement d'opérateurs spécifiques liés au monde académique.

A. Des organismes en réseau fondés sur une logique de métier

Le métier est la base de la compétence à laquelle un opérateur peut faire appel pour trois raisons. D'abord, la demande internationale est essentiellement structurée par grande filière : on demande un spécialiste des questions d'environnement, d'agriculture, de sécurité, etc. et, à l'intérieur de cette nomenclature globale, des spécialités plus pointues (efficacité énergétique, irrigation, formation des forces spéciales, etc.). Cela n'exclut naturellement pas des coopérations *ad hoc* pour répondre à des demandes multisectorielles. Ensuite, la faculté pour un opérateur de mobiliser des compétences est largement liée à « l'arrière-cour » dans laquelle il peut puiser : il est plus facile pour un opérateur intervenant dans le secteur des transports d'avoir des réseaux publics et privés auxquels il peut faire appel. Enfin, la faculté d'évaluation des compétences est essentiellement liée au métier, même s'il existe aussi des compétences communes en matière internationale comme la pratique de l'anglais, la connaissance des règles de telle ou telle organisation, les techniques de négociation, etc.

Certes, les barrières ne sauraient être totalement étanches et il faut laisser un certain jeu. Certains appels d'offres importants, qui portent notamment sur des processus de réorganisation administrative, nécessitent des compétences multiples (droit, finances publiques, fiscalité, systèmes d'information, etc.). Une certaine dose de concurrence entre les organismes est aussi de nature à améliorer la qualité de la réponse aux appels d'offres. Mais à partir du moment où l'organisation sera clarifiée et où aucun opérateur ne prétendra jouer le rôle de censeur, de coordinateur ou de référence générale, les coopérations souples entre opérateurs se feront naturellement. Toute tentative d'hégémonie, au contraire, ne pourra que susciter crispations et rejet.

1. Des opérateurs référents par métier

L’organisation des opérateurs par métier doit être précisée dans ses modalités comme dans ses fonctions.

Les modalités concrètes posent des difficultés qu’il ne nous appartient pas de trancher dans les détails. Il est, en effet, probable que le paysage des opérateurs est encore trop dispersé pour parvenir, aujourd’hui, à présenter à l’international une offre globale cohérente par grande filière. Ni les ambassadeurs, ni l’Agence française de développement, ni les organisations internationales ne peuvent traiter avec vingt, trente ou quarante organismes comme points de contact. En même temps, chaque opérateur possède sa spécificité et sa légitimité et il paraît difficile de regrouper sous le même toit par métier des opérateurs ministériels, des centres de recherche et des organismes professionnels dont le statut, le rattachement et parfois la tutelle sont multiples dans un même secteur.

En revanche, il est sans doute possible de repérer ces quelques grandes familles qui pourraient être, sous réserve d’inventaire, la sécurité au sens large, l’équipement et les transports, la « gouvernance » et la fonction publique, l’économie, les finances et l’industrie, la santé et les politiques sociales *lato sensu* (qu’on peut aussi séparer), l’éducation et la formation, l’environnement, l’agriculture enfin. Dans chacun de ces secteurs, il est possible d’envisager des têtes de pont ou des « opérateurs parapluie ». Un opérateur transversal, comme le département de coopération technique de l’AFNOR, se justifie aussi pleinement et l’articulation de son action avec celle des différents opérateurs sectoriels est nécessaire. On peut aussi imaginer des rapprochements, par exemple, afin de proposer une offre d’ensemble en matière de sécurité, entre Défense Conseil international (DCI), qui dispose d’une « force de frappe » importante, et CIVIPOL qui, pour les jumelages, privilégiera naturellement d’autres opérateurs partenaires comme ACOJURIS et l’ADETEF. On peut également repérer des trous : compte tenu de la faiblesse en termes de moyens de certains opérateurs sur le secteur de la gouvernance ou de leur inexistence, on pourrait imaginer que cette fonction soit confiée à l’ADETEF qui dispose d’une compétence et de réseaux reconnus et de moyens supérieurs à ceux de la plupart des autres opérateurs. On peut aussi discuter de l’opportunité d’opérer un rapprochement entre les fonctions « équipement et transport » et « environnement » : l’unité ministérielle y conduit désormais logiquement ; la spécificité des problématiques environnementales dans l’ordre du

jour international peut conduire à militer pour garder – ou plutôt créer – une fonction « environnement » bien spécifique.

Sur un autre plan, il pourrait être envisagé de créer un opérateur spécifique, dépendant du ministère des Affaires étrangères et européennes et du ministère de la Défense, en matière d'opérations dans les États en crise ou dans les phases d'immédiate sortie de crise et pour l'action humanitaire d'urgence, en s'inspirant de la *Stabilisation Unit* britannique ou des différents services mis en place au sein de l'Office pour la reconstruction et la stabilisation du Département d'État américain. Une transformation en ce sens de FCI, une fois délesté de ses tâches annexes – notamment la gestion de l'assistance technique pour le compte de l'AFD – pourrait être envisagée. La structure gagnerait toutefois à changer de nom et son statut devrait être modifié. Cette structure, qui n'aurait pas vocation à gagner de l'argent – même si la réponse aux appels d'offres internationaux pourrait lui en fournir –, devrait être convenablement dotée. Ce nouvel opérateur pourrait aussi servir de référent aux accords que nous pourrions utilement conclure avec les organisations des Nations unies spécialisées dans les actions d'urgence (UNICEF, HCR et BCAH).

L'essentiel pour ces opérateurs pivots est de pouvoir répondre à des appels d'offres sur un secteur donné, quitte à sous-traiter cette réponse à d'autres, du même secteur. Par exemple, un opérateur en matière de santé doit pouvoir compter sur l'apport des centres académiques dans ce secteur, un opérateur en matière d'agriculture sur l'offre propre des instituts de recherche agricole (CEMAGREF, INRA, etc.), un opérateur en matière de finances publiques sur la Cour des comptes et les chambres régionales des comptes, etc.

Les fonctions de ces opérateurs en tant que référents doivent aussi être clairement instituées.

En premier lieu, les différents opérateurs seraient les points de contact désignés des ambassadeurs pour toutes les actions de coopération technique. Pour prendre un exemple, si un ambassadeur est sollicité par tel ou tel ministre qui entend réformer son administration ou mettre en place tel organisme – ou mieux encore s'il entreprend une démarche « proactive » auprès de ce ministre parce qu'il a appris que telle était son intention –, il doit pouvoir trouver un opérateur dans les quinze jours pour discuter avec les responsables de ce ministère des conditions concrètes de présentation d'une offre – pour autant, naturellement, que ce pays soit identifié comme prioritaire et, dans la plupart des cas, que cette demande soit payante. Mais comme on l'a vu, des crédits spécifiques devraient être dégagés pour ces actions de

prospection dans la phase amont et attribués aux organismes en fonction des priorités géographiques et sectorielles. Le haut représentant devra logiquement y veiller.

En somme, l'ambassadeur doit disposer d'un numéro de téléphone unique par secteur qui lui permette, de manière plus large, de disposer des appuis techniques nécessaires pour travailler en amont, avant son officialisation, à la préparation d'un appel d'offres de l'Union européenne ou d'une institution internationale dans son pays de résidence ainsi que, comme nous venons de le suggérer, de prendre l'initiative en direction de l'État auprès duquel il est accrédité. L'institution d'un haut représentant peut y contribuer. Cette capacité technique des organismes et cette fiabilité dans la réponse sont indispensables à la confiance et à la crédibilité de la France : l'ambassadeur doit être certain de la capacité de traitement au fond de sa demande, ce qui suppose qu'elle ne sera pas, comme cela a pu arriver, être mise au bas de la pile. Bien sûr, cette capacité de réponse et la qualité de celle-ci doivent être évaluées, et il incombera à la structure légère placée auprès du haut représentant de l'assurer et de recueillir les appréciations du chef de poste.

Ensuite, ces opérateurs seraient les interlocuteurs de l'Agence française de développement pour la fourniture d'assistance technique, résidente ou non, lorsque les projets de l'AFD le requièreraient. Cela n'empêcherait nullement l'AFD de procéder, par ailleurs, par appel d'offres, mais l'essentiel est de pouvoir lui proposer une offre de qualité où elle puisse choisir les experts qu'elle souhaite.

Enfin, ces opérateurs seraient chargés de proposer au ministère des Affaires étrangères et européennes les assistants techniques dont celui-ci a besoin et qui seraient ensuite détachés auprès de ce ministère. Ils seraient aussi les correspondants de la MFI dans son travail d'identification des personnes pouvant postuler aux postes dans les organisations internationales définis comme prioritaires.

En contrepartie de ces fonctions, les opérateurs seraient tenus, conformément aux modalités que nous avons décrites, de procéder à la certification des experts qui figurent dans leurs viviers.

2. Des opérateurs organisateurs de filière

Nous avons vu que les viviers disponibles au sein de la seule fonction publique, et *a fortiori*, de la fonction publique de l'État sont beaucoup trop étroits. Même si une place importante doit

être conservée au profit des missions à dominante publique pour laquelle une demande spécifique existe, la capacité de la France à répondre au défi posé par l'accroissement de la demande repose largement sur l'accroissement des capacités de réponse du secteur privé. Si, en la matière, les capacités d'incitation sont par définition limitées et s'il appartient au secteur privé de répondre de son côté à cet enjeu en opérant les regroupements nécessaires et en cherchant l'adossement financier adéquat, l'État peut y apporter sa propre contribution. Comme cela se passe dans d'autres pays, la « maison France » peut se présenter plus unie auprès de ses partenaires internationaux et être en mesure de présenter une offre globale d'expertise.

Il serait ainsi opportun que les différents opérateurs par métier s'emploient à structurer cette offre permettant un jeu coopératif entre les différents acteurs. De manière informelle et encore trop globale, le comité de liaison des opérateurs privés, créé par FCI, constitue une première approche. Ce dispositif doit être rendu plus opérationnel et reposer sur des spécialités. Les échanges d'expériences, le partage des informations, la constitution d'une stratégie et l'aide mutuelle pourraient ainsi être développés. Des comités professionnels seraient ainsi créés par chaque opérateur et regrouperaient les instances publiques, les entreprises privées et les centres de recherche compétents dans un secteur. Par définition, les services concernés de la nouvelle structure chargée des affaires globales et du développement et de l'AFD seraient associés à ces groupes de travail.

Là aussi, une telle structuration par filière pourrait également constituer un appui de grande utilité pour la Mission des fonctionnaires internationaux (MFI) dans son travail de recherche des meilleurs candidats pour les postes appelés à se libérer dans les organisations internationales.

3. Des opérateurs porteurs d'une vision

Chacun des opérateurs publics possède une appréciation du marché dans son secteur. Il lui faut naturellement développer une capacité d'anticipation et capitaliser l'expertise qui est la sienne et qui est celle aussi de la « filière » qu'il organisera. Au-delà de la fonction de veille des appels d'offres, une analyse plus prospective du marché – et naturellement de la concurrence – constituerait un atout. Cette fonction doit progressivement se structurer et pourrait passer par les étapes suivantes.

La première étape consisterait à organiser des rencontres périodiques des « opérationnels » du secteur. Elle prendrait notamment la forme de réunions régulières de conseillers résidents de

jumelage, des chefs de projet et des experts mandatés sur différents projets, bilatéraux et financés par les organisations internationales. Il conviendrait ainsi d'aboutir à la constitution de groupes d'experts thématiques.

La deuxième étape consisterait, pour ces groupes, à établir non seulement des recueils de bonnes pratiques, sortes de « manuels » à destination des experts du secteur, qui seraient systématiquement diffusés aux nouveaux experts envoyés sur le terrain, mais aussi des analyses plus élaborées des perspectives dans un secteur donné, afin d'acquérir une faculté d'anticipation de la demande et d'assurer une mise à jour systématique des connaissances et des enjeux. Sur cette base, des modules de formation seraient systématiquement organisés pour les différents experts, mais aussi les personnes en fonction dans les organisations internationales et le personnel compétent des ambassades.

Si cette mise en commun des savoirs et des savoir-faire est le premier point d'entrée, on peut parfaitement imaginer, dans un troisième temps, que ces groupes sectoriels puissent avoir une production doctrinale un peu plus élaborée, en liaison avec le centre de recherches de l'AFD, et qu'ils participent ainsi à la création d'une « doctrine » dans les différents secteurs et à une action de portage de celle-ci auprès des instances internationales.

B. Une mutualisation de la gestion sur une base contractuelle

Devant les déficiences qui ont été mentionnées, la situation des organismes pourvoyeurs d'experts internationaux apparaît très différenciée. En tout état de cause, certains d'entre eux, pour des raisons liées à leurs moyens et aux ressources humaines disponibles, ne paraissent pas avoir la masse critique nécessaire pour être capables de répondre au mieux à des appels d'offres fréquemment complexes et de mettre en place, de manière efficace, rapide et à moindre coût, des missions d'experts dans des contextes parfois difficiles. Tant la gestion des contrats que celle du personnel (rémunérations, assurance, arrangements statutaires, support matériel à la mission) exigent du professionnalisme et une structure forte.

Il pourrait être tentant de préconiser l'unification des processus de gestion en amont. Il n'est toutefois pas prouvé qu'une centrale de gestion unique soit une solution efficace et économique et qu'elle n'entraîne pas des dérives bureaucratiques incontrôlables. Nous proposons dès lors d'organiser des éléments de mutualisation de manière *ad hoc* et volontaire entre un ou plusieurs organismes sur une base contractuelle. Dans certains cas, des conventions de gestion entre un

opérateur important et un autre de taille plus réduite seraient envisageables, notamment pour tout ce qui concerne la gestion du personnel placé sur les missions, les questions de voyage et d'assurance, le soutien logistique aux experts et aux chefs de projet, le montage juridique et financier (avec le cas échéant des garanties) des réponses aux appels d'offres, etc. Certains opérateurs ont la capacité d'assurer cette fonction d'ensemblier et même, comme cela se constate chez des opérateurs étrangers, de remporter des « contrats de gestion des contrats » de certaines organisations internationales ou de pays tiers – ainsi de la GTZ pour la procédure TAIEX.

C'est déjà, au demeurant, ce qui existe, certes de manière encore limitée. Ainsi, l'ADETEF apportera son soutien pour le montage des projets et les réponses aux appels d'offres du nouveau GIP ADECIA, qui a vocation à rester une structure légère. L'ADETEF apporte aussi son assistance en matière d'ingénierie de projet au Centre national d'expertise hospitalière (CNEH) qui dispose, de son côté, des capacités techniques dans son secteur.

Ensuite, il convient de prendre en considération la visibilité de ces organismes et, de manière générale, la compréhension du paysage par l'extérieur. Sur ce plan aussi, une forme de mutualisation est nécessaire. Par exemple, il ne paraît pas normal qu'il existe une représentation du seul FCI dans EUNIDA, sauf à ce qu'il reçoive, bien sûr, une forme de mandat de représentation de tous. Il faut aussi saluer la mise en place de bureaux et de représentations à l'étranger de l'ADETEF. Il serait légitime que, dans le cadre d'une convention, ils puissent représenter l'ensemble des opérateurs ou organismes significatifs, ceux-ci gardant naturellement leur propre capacité d'expertise. L'ADETEF y paraît d'ailleurs toute disposée. Il en va de même pour les actions de *lobbying* qu'il faudrait encore renforcer auprès de la Commission européenne, de la Banquet mondiale, des organisations des Nations unies et des banques de développement. Une action conjointe de tous permettrait d'y consacrer plus de moyens et le haut représentant pour l'expertise internationale pourrait jouer le rôle de facilitateur.

C. Développer l'expertise académique

Le développement d'une expertise proprement académique, capable de répondre aux appels d'offres d'organisations internationales et d'États, est aujourd'hui une nécessité. Le retard français, voire même la quasi-absence, constituent un travers spécifiquement français. Or, cette présence académique répond à un quadruple impératif.

D'abord, il existe une demande d'expertise pointue et spécifique que le milieu académique, si l'on en juge par le succès de certains de nos partenaires, peut mieux satisfaire. L'absence de la France sur ce marché serait dès lors fort dommageable.

Ensuite, cette présence académique constituerait un atout pour les centres de recherche et les universités français, qui participerait d'une internationalisation qui leur est absolument indispensable. La capacité, notamment pour les grandes écoles commerciales, certaines universités et les écoles d'ingénieurs de mettre en place une spécialité en matière de consultation, qui ne doit pas être exclusive d'une formation à la recherche de leurs étudiants, d'autant que l'obtention d'un doctorat constitue souvent une obligation pour les organisations internationales, serait un atout dans la concurrence mondiale.

Par ailleurs, ce développement pourrait mieux préparer l'inclusion de la sphère académique au sein même des organisations internationales où il existe une demande importante. Elle contribuerait au débat doctrinal qui participe de notre capacité d'influence.

Enfin, elle accompagnerait la stratégie intellectuelle de la France dont nous définissons plus bas les principaux linéaments.

Aujourd'hui, cette voie est explorée en France par le CIRAD et l'IRD qui participent de plus en plus aux appels d'offres internationaux. L'Agence interministérielle pour la recherche en développement (AIRD), récemment créée, devrait permettre une mobilisation accrue des moyens dans ce domaine. Il reste que cette faculté ne doit pas être réservée aux centres spécialisés sur le développement ou aux principaux organismes de recherche. Elle doit devenir l'un des plans d'action de la plupart des universités et des grandes écoles. Il est ainsi frappant d'observer le développement international de nombreuses universités et centres de recherche américains et britanniques dans ce secteur. Rien que dans le secteur de la négociation, il existe une force considérable de certains de ceux-ci. Ne citons ici que le *Department of Peace Studies* de l'Université de Bradford, un des plus anciens et plus importants centres dans le monde, le *Conflict Analysis Research Centre* de l'Université du Kent et le *Harvard Program on Negotiation*. On pourrait aussi citer le centre d'expertise de l'Université de Manchester, celui de la London School of Economics and Social Sciences et les bureaux internationaux de nombreuses universités suédoises. En France, l'expérience d'IRÉNÉ, créé au sein de l'ESSEC (voir encadré), constitue une initiative de qualité qu'il est intéressant de connaître.

Il reste que ce développement doit être encouragé, d'une part, par une faculté de financements incitatifs de tels programmes pour les besoins de l'expertise française, d'autre

part, par une reconnaissance sans réticence de la part des pouvoirs publics de la valeur de ces initiatives. Il est assez frappant de voir que le travail d'IRÉNÉ sur le domaine du post-conflit, par exemple, est plus reconnu par les partenaires institutionnels étrangers et internationaux que par l'administration française. Enfin, il serait important que des structures de ce type, souvent créées avec des moyens modestes, soient aidées par les « spécialistes des appels d'offres », qui maîtrisent mieux les règles de la commande publique. La constitution de filières de métier par les opérateurs devrait contribuer à l'émergence d'une offre universitaire mieux structurée.



L'histoire d'un succès

L'Institut de recherche et d'enseignement sur la négociation en Europe de l'École supérieure des sciences économiques et commerciales (ESSEC IRÉNÉ)

Structure

Créé en 1996, ESSEC IRÉNÉ, à but non lucratif, concentre ses activités dans le champ de la négociation et de la gestion des conflits, à travers trois axes :

- la recherche académique ;
- la formation initiale et permanente ;
- la facilitation de dialogue dans des situations post-conflit, particulièrement en Afrique.

ESSEC IRÉNÉ est intervenu dans 45 États à ce jour. Son équipe permanente est réduite : un directeur, un directeur associé, deux chargés de mission, deux assistantes, en général un ou deux stagiaires, et l'appui ponctuel de membres extérieurs.

L'institut se consacre notamment à l'approfondissement et à la diffusion de méthodes permettant de mieux comprendre, prévenir et résoudre les tensions et les conflits au sein des organisations publiques et dans le secteur privé. Réunissant chercheurs et praticiens, bénéficiant d'un réseau international, ESSEC IRÉNÉ confronte les théories et les expériences de terrain, à travers des études, des ouvrages ainsi que lors de colloques et ateliers de formation. Chaque année, plus de 2 500 personnes sont formées à ces techniques, à l'ESSEC, mais aussi à l'ENA ou aux Ponts et Chaussées, dans plusieurs universités parisiennes et étrangères, et en formation permanente auprès de cadres d'entreprises privées et d'organismes publics et internationaux (dont la Commission européenne où l'institut est chargé des séminaires de négociation depuis 2004, mais aussi l'Institut des Nations unies pour la formation et la recherche - UNITAR).

ESSEC IRÉNÉ a également développé, à travers le projet *Négociateurs du Monde* (NDM), des programmes de médiation et de facilitation dans les États fragiles et les pays en transition post-conflit. L'institut contribue, par ce biais, aux efforts entrepris, tant à l'échelle européenne qu'internationale, en matière de construction de la paix. Ses activités dans le domaine sont notamment soutenues par des organisations internationales et régionales, parmi lesquelles le PNUD et la Commission européenne, mais également par des organismes de coopération bilatérale (l'ACDI canadienne, l'ASDI suédoise, la Banque Mondiale, le DfID britannique, la FAO, l'Agence norvégienne de développement et de coopération – NORAD -, le PNUD, l'USAID, etc.).

Il est aussi la première organisation française à avoir intégré le réseau EPLO (*European Peace-building Liaison Office* – Bureau européen pour la construction de la paix) qui regroupe 24 ONG, groupes d'ONG et cercles de pensée européens spécialisés sur la consolidation de la paix et la prévention des conflits.

Expertise proposée

Négociateurs du Monde (NDM) est un projet d'ESSEC IRÉNÉ dont la vocation est de contribuer à bâtir la confiance et à reconstruire le dialogue dans les États fragiles et les pays en transition post-conflit, au travers de « rencontres improbables » entre parties prenantes. En offrant aux acteurs nationaux et internationaux opérant dans ces pays un ensemble d'outils de communication et de négociation, ce projet renforce leur capacité à travailler ensemble, malgré leurs différends, pour établir les fondations d'une réconciliation nationale, une vision stratégique commune, une sécurité nationale intégrée et un développement économique durable. En vue d'assurer la crédibilité, la légitimité et l'efficacité des programmes NDM,

ceux-ci se fondent sur six principes fondamentaux qui garantissent la séquence logique de l'approche :

- appropriation préalable de l'effort de médiation par les leaders au sommet, les autorités locales et internationales ;
- désignation des leaders clés nationaux, modérés et radicaux, à impliquer dans cet effort comme participants ;
- mise en place d'une structure locale de médiation ;
- méthodes de facilitation durant les réunions entre les protagonistes et suivi ;
- séquence des secteurs nationaux à couvrir ;
- élargissement progressif de l'impact de l'initiative vers les populations.

Réalisations contribuant à l'illustration de l'excellence française

En recherche, en raison de ses publications, de ses colloques internationaux, de son pôle de doctorants et de ses liens privilégiés avec les plus grandes universités internationales (au premier rang desquelles Harvard), ESSEC IRÉNÉ est reconnu comme le leader européen.

En formation, ESSEC IRÉNÉ a apporté techniques et savoir-faire à près de 30 000 cadres et futurs cadres d'organisations publiques et privées, et ceux sur les cinq continents.

Concernant les missions post-conflit, ESSEC IRÉNÉ a lancé deux programmes en Afrique : le Programme de Formation au Leadership du Burundi (BLTP – depuis 2003) et l'Initiative pour un Leadership Collaboratif et pour la cohésion de l'État en RDC (ILCCE – depuis 2006) et est intervenu dans 45 pays au travers de missions et autres interventions ponctuelles.

Programme de formation au leadership du Burundi (BLTP)

Depuis 2003, le Programme de Formation au Leadership du Burundi (BLTP) a pour mission de renforcer la capacité de dirigeants burundais, de toutes origines, à travailler ensemble pour établir les fondations d'une réconciliation nationale, axée sur une vision stratégique commune, une sécurité nationale intégrée et un développement économique durable.

Au lendemain d'un conflit qui a éprouvé le pays et sa population durant de longues années, cette initiative restaure la confiance parmi les Burundais, aide les décideurs à développer une vision partagée du futur et établit un réseau intégré de leaders engagés. Ce programme associe ESSEC IRÉNÉ, CMPartners et le Woodrow Wilson International Center for Scholars (WWICS, Washington).

Jouissant d'un soutien marqué des autorités burundaises au plus haut niveau, le BLTP a joué un rôle crucial dans la mise en œuvre des accords d'Arusha au Burundi, dans la réconciliation des communautés et dans l'accompagnement de la transition et du processus d'intégration, notamment dans les secteurs de sécurité. Ce que les Burundais nomment désormais le « Processus de Ngozi » a déjà permis la formation de près de 8 000 dirigeants nationaux et locaux au plus haut niveau, et ce à travers une trentaine d'ateliers.

Initiative pour un leadership collaboratif et la cohésion de l'État en RDC (ILCCE)

À la demande de leaders congolais de tous les horizons et au terme d'un large processus de consultation, ESSEC IRÉNÉ et le WWICS ont lancé en janvier 2006 un cycle de retraites formatives destinées à restaurer ou renforcer la confiance et la cohésion entre Congolais. Ce programme, baptisé Initiative pour un leadership collaboratif et pour la cohésion de l'État en RDC (ILCCE), association de droit congolais, articule sa mission autour de plusieurs axes :

- la reconstruction de la confiance et du dialogue entre les leaders congolais ;
- le renforcement de leurs compétences en prévention et résolution des conflits ;
- l'élaboration de diagnostics de situations et la recherche de pistes de solutions ;
- l'approche coopérative du leadership, du renouveau de l'État et de la société ;
- l'accompagnement des leaders dans leurs activités de rapprochement ;
- la mise en place de médiations nécessaires afin d'éviter le retour de la violence ;
- le retour sur expérience et sur les engagements pris, tout en répondant aux besoins complémentaires de formation exprimés par les participants.

L'ILCCE bénéficie du soutien de l'Assemblée nationale, des assemblées provinciales des Kivu, de membres du gouvernement central, des Nations unies (MONUC) et de la communauté diplomatique (notamment par le ministre des Affaires étrangères et européennes lors de sa visite à Goma le 26 janvier 2008). À travers les 31 ateliers organisés à ce jour en RDC, le processus a déjà réuni plus de 500 dirigeants, qui sont choisis avec soin pour leur influence sur l'avenir du Congo sur des listes proposées par des personnalités congolaises, afin de représenter au mieux l'éventail de la scène politique, des secteurs de sécurité et de la société civile.

Les voies d'avenir : quelle stratégie de prospection et de conquête ?

Concernant en particulier le volet NDM :

- réponse à des sollicitations de la part d'acteurs locaux et/ou de la communauté internationale et diplomatique sur place ;
- mise en réseau d'ESSEC IRÉNÉ à l'échelle européenne, à travers des partenariats avec des acteurs académiques similaires (instituts de recherche, universités, etc.) et opérationnels (ONG, *think tanks*) ;
- identification de zones possibles d'intervention (à travers des analyses et des études de faisabilité) ;
- intégration de son action dans le cadre de la présidence française de l'Union européenne. ESSEC IRÉNÉ travaille actuellement au lancement d'initiatives similaires :
 - à l'échelle nationale (Côte d'Ivoire, Ouganda, République centrafricaine, etc.) ;
 - à l'échelle régionale (à travers le développement des capacités de négociation et de médiation au sein des communautés économiques régionales du continent africain) ;
 - à l'échelle continentale (dans le cadre du partenariat Afrique-Europe).

La stratégie intellectuelle de la France, dont le retard a maintes fois été déploré⁵⁴, repose sur trois piliers essentiels : l'établissement de liens permanents et de travail avec les cercles de pensée et de réflexion, gouvernementaux, privés et académiques sur des thèmes ou dans des zones ou des pays dont nous avons identifié l'intérêt stratégique, la présence régulière dans les lieux de débat, de réflexion et de production de recommandations, formels et informels, d'experts de haut niveau et reconnus internationalement, produisant des documents de travail qui peuvent servir de références, et la constitution d'un vaste réseau de centres de recherche et scientifiques, dont les membres sont eux-mêmes sollicités dans les lieux d'échanges et de réflexion précités. Cette stratégie doit constituer un volet à part entière de notre stratégie d'expertise.

A. Les raisons d'un retard

Certes, les experts auxquels il est possible de faire appel dans ce cadre sont partiellement différents de ceux qu'il est possible de déléguer sur des projets internationaux et nationaux à caractère opérationnel et technique, mais pour partie seulement. Un expert en finances publiques, par exemple, ou un expert sur les processus de démocratisation peut aussi bien intervenir sur le terrain et dans des groupes de discussion et de proposition mis en place par l'Union européenne, les Nations unies ou une banque de développement. Les spécialistes en négociation de l'Institut de recherche et d'enseignement sur la négociation en Europe (IRENE), créé dans le cadre de l'ESSEC, ont pu ainsi intervenir comme experts dans des situations de post-conflit et pour des actions d'enseignement en France et à l'étranger et se consacrent aussi à une élaboration théorique de caractère plus académique. Un médecin spécialiste de santé publique peut intervenir comme expert dans un jumelage ou sur tel programme de l'OMS tout en participant comme expert d'un des groupes de consultants de cette organisation.

Or, la France connaît un retard important en ce domaine par rapport à plusieurs autres pays pour des raisons de sociologie, de taille critique, de moyens et d'organisation.

⁵⁴ Voir notamment, outre notre rapport *Organiser la politique européenne et internationale de la France*, *op. cit.*, le rapport de la mission d'analyse et de proposition relative à l'enseignement et à la recherche en relations internationales et affaires stratégiques et de défense présidée par François Heisbourg, novembre 1999.

En termes de sociologie, la coupure, qui participe de « l’exceptionnalité français », entre les milieux administratifs et politique, d’une part, et la sphère académique, de l’autre, ne favorise pas l’émergence d’une telle stratégie et explique la méconnaissance de cet enjeu par une large partie des pouvoirs publics.

Dans de nombreux secteurs, en particulier les questions internationales au sens large (y compris l’économie et la sociologie du développement) et de sécurité, le milieu académique paraît moins nombreux que dans plusieurs autres pays et, pour des raisons d’habitude liée à la coupure que nous avons rappelée, il est moins enclin à produire des recommandations opérationnelles utiles au décideur public et à prendre position sur le plan politique. Nous n’avons en France que peu de *policy papers* ou de *position papers*. Il est aujourd’hui inimaginable dans un centre de recherche français de discuter de ce que la France devrait faire dans telle ou telle zone du monde, alors que les universités et « réservoirs de pensée » américains ou britanniques discutent avec les responsables politiques de la réorientation de la politique américaine ou britannique dans telle ou telle région. On peut craindre d’ailleurs que les milieux décisionnels français l’accepteraient difficilement. Dans le milieu académique, la recherche appliquée et à visée opérationnelle non seulement n’est pas reconnue, mais elle constitue un obstacle à la carrière de nombreux chercheurs. Il est impossible aussi, pour une université et un centre de recherche français, de recruter en milieu de carrière un chercheur qui aurait accompli sa carrière dans les groupes de pensée internationaux et n’aurait pas passé toutes les étapes du parcours académique classique.

Les moyens publics consacrés à cette stratégie sont aussi limités, comme le sont aussi ceux des groupes publics et privés dans de nombreux secteurs : bien des ambassades ne disposent pas des crédits pour faire venir régulièrement des experts, pour organiser des séminaires et pour assurer une partie de la charge liée à des publications conjointes. La puissance publique hésitera aussi à payer des déplacements fréquents de personnes compétentes dans les différentes instances de réflexion des organisations internationales. Il faut aussi noter le nombre important de chercheurs sur les différentes zones du monde au sein du Foreign and Commonwealth Office (FCO) et, bien sûr, au Département d’État. Par comparaison, les effectifs du Centre d’analyse et de prévision du ministère des Affaires étrangères et européennes témoignent d’une faiblesse française.

Enfin, cette stratégie intellectuelle n'est pas organisée de manière systématique, ni par le ministère des Affaires étrangères et européennes, ni dans leur secteur propre par les ministères qui, comme on l'a vu, n'ont pas fait toujours de l'international une priorité impérieuse.

Certes, depuis une dizaine d'années, la prise de conscience du risque que représente cette situation s'est améliorée. On peut citer aussi quelques initiatives importantes : l'Agence française de développement est en train d'accroître considérablement sa « puissance de feu » en termes de doctrine sur les politiques de développement, aussi bien au niveau du siège qu'à celui de ses délégations. En matière de recherche, la participation française aux différents groupes internationaux, notamment dans le domaine agricole, commence à avoir une masse critique et permet de valoriser une réflexion conforme aux standards internationaux, comme on le voit au sein des CGIAR (*Centers of the Consultative Group on International Agricultural Research*). Nous avons aussi amélioré – mais l'initiative a été le plus souvent individuelle - la présence de Français au sein des principaux *think tanks* ayant une dimension mondiale. L'internationalisation de quelques écoles françaises et les réseaux internationaux de laboratoires constituent aussi des éléments encourageants. Rappelons toutefois, pour établir une comparaison, que le DfID britannique dispose d'un budget de recherche de plus d'un milliard de livres pour les cinq prochaines années, soit 2008-2013 (environ 300 millions d'euros par an). Il pourra utiliser cette somme dans les secteurs suivants liés à sa politique de développement : santé (300 millions de livres pourraient être dépensées par le seul DfID d'ici 2013 dans ce secteur), agriculture durable (270 millions de livres), croissance inclusive (125), changement climatique (120), « gouvernance » dans les environnements difficiles (c'est-à-dire États fragiles et post-conflits) (100), prospective sur les facteurs influant sur le développement (*drivers of the future*) (30). Ces chiffres démontrent que le DfID et le Royaume-Uni se donnent les moyens de rester à la pointe de la connaissance et d'anticiper les changements. Les premiers bénéficiaires seront les chercheurs britanniques. Par sa politique de recherche, le DfID contribue donc aussi au développement d'un réseau d'experts, de *think tanks* et de fondations britanniques solide et compétitif. Naturellement, l'influence du Royaume-Uni n'en sera que renforcée.

Il reste donc que nous avons besoin d'aller plus loin et plus vite. Si toutes les initiatives particulières doivent être saluées et encouragées, il est aujourd'hui vital de construire et d'organiser une stratégie cohérente et systématique. L'empirisme, le bricolage et l'approximation ne peuvent, compte tenu de l'évolution du monde, tenir lieu de politique.

B. Nouer des partenariats systématiques avec les lieux de réflexion à vocation mondiale ou régionale

La stratégie intellectuelle de la France passe par sa capacité à opérer un décentrement de sa réflexion et par son immersion dans des lieux de réflexion étrangers. Notre pays sera plus fort par sa faculté à intégrer et à faire partiellement siennes d'autres pensées autant que par sa capacité à mieux faire comprendre les approches qui peuvent être les nôtres. Cette stratégie passe par un travail en commun, des échanges réguliers et des publications communes – qui seront naturellement en anglais. Elle passe par l'aptitude à produire et à soumettre ses propositions – aussi bien officielles qu'académiques - à la discussion.

La réalité de la globalisation fait que ces lieux de réflexion sont largement disséminés dans le monde et qu'ils peuvent être aussi bien généralistes que spécialisés sur tel ou tel domaine (environnement, politiques sociales et santé, questions énergétiques, politiques de développement, questions militaires et de sécurité, etc.). Ces lieux peuvent être publics aussi bien que privés. Certains sont assez bien connus, comme les grands *think tanks* américains ou britanniques : d'autres le sont encore moins, mais ils peuvent avoir une forte influence régionale. Certains ont une vocation directe de contribuer aux grandes discussions publiques dans les lieux de décision internationaux et jouent une fonction de plaidoyer (*advocacy*) en faveur d'une cause, alors que d'autres ont une portée plus indirecte et moins immédiate. Il est d'ailleurs frappant de constater que la plupart de ces institutions ont déjà noué des partenariats plus ou moins formels avec d'autres et que le recrutement de leurs *fellows* est de plus en plus internationalisé.

Il ne saurait être question naturellement pour la France d'être présente partout et il faut, pour le moins, prévoir une montée en charge progressive. La priorité consiste d'abord – et le travail en incombe d'abord aux ambassades – de repérer ces lieux, les actions qu'il serait possible et souhaitable de monter avec eux et les compétences sur lesquelles nous pourrions nous appuyer du côté français. Dans certains cas, des propositions d'organisation d'une structure spécifique de partenariat intellectuel pourraient aussi venir de notre côté.

Le principal risque à éviter serait de se contenter, comme cela se constate parfois, de conférences ponctuelles de telle ou telle personnalité française ou de contacts essentiellement diplomatiques avec les responsables de tel ou tel groupe de pensée. Une relation efficace

requiert la durée et un travail commun, comme l'ont compris certains de nos partenaires, il est vrai parfois facilités dans cette relation par l'existence de fondations dotées de moyens significatifs, pour partie, comme dans le cas de fondations politiques allemandes, sur fonds publics.

C. Organiser la présence des experts dans les instances de discussion et de proposition

La présence la plus systématique possible d'experts dans les instances de discussion et de proposition constitue le deuxième volet d'une stratégie intellectuelle. On entend fréquemment que cette présence prend du temps et que le résultat de certains groupes, voire même l'intérêt des discussions qui s'y tiennent, sont parfois frustrants. C'est loin d'être inexact, mais la politique de la chaise vide, qui est le plus souvent le résultat d'une stratégie par défaut, nuit autant à notre image qu'à notre capacité d'influence. Celle-ci passe par la capacité à mettre sur la table des propositions, qui sont loin d'être toujours portées par des représentants des gouvernements, et par la capacité à les défendre. Quand la quasi-totalité des « papiers », qui produiront parfois des effets plusieurs années après, viennent de pays ou de groupes d'intérêts dont nous ne partageons pas les analyses, il est impossible de leur apporter la contradiction de manière concluante lors des réunions officielles qui verront leur adoption comme « lignes directrices » de telle ou telle politique.

Ces instances de discussion et d'élaboration de recommandations sont de deux natures. Les unes relèvent essentiellement de la catégorie des organisations non officielles, comme peuvent l'être les séminaires organisés par les *think tanks* américains, britanniques ou mondiaux. Des initiatives de ce type se développent souvent à l'initiative de fondations ou d'instances proches du gouvernement au sein de pays de taille moyenne. Plusieurs pays émergents s'engagent aussi dans cette voie.

Les autres sont les groupes d'experts, comités et instances divers des organismes internationaux, qui ont surtout vocation à définir des orientations concrètes en termes politiques pour les prochaines années. Nous pouvons ainsi citer les groupes d'économistes des banques de développement, les comités d'experts de l'OMS, d'ONUSIDA et du Fonds mondial, les séminaires stratégiques organisés par le PNUD ou d'autres institutions. Il existe aussi des groupes d'experts beaucoup plus informels proches des instances de direction de nombreuses

organisations internationales. Celles-ci font aussi appel, au niveau des sièges, à des experts pour des consultations ponctuelles.

Pour toutes ces instances, nous devons être capables d'aligner une offre conséquente, de la proposer de manière volontaire notamment par le biais de nos représentations permanentes et des bureaux de nos administrateurs auprès des institutions financières internationales. Cela suppose un travail préalable d'identification des bons experts, des moyens de promotion de ceux-ci (quelques missions financées par la France afin qu'ils puissent montrer *in situ* les compétences qu'ils peuvent apporter avant que les financements soient pris en charge par l'institution internationale) et, plus en amont encore, une connaissance fine des besoins d'expertise des organisations.

D. Constituer de vastes réseaux universitaires et scientifiques

Les réseaux internationaux de chercheurs commencent à se structurer, nous l'avons vu, dans le domaine agricole. Ils existent également dans plusieurs domaines qui relèvent des sciences « dures ». Dans le domaine du développement, le plan stratégique de l'AFD conduira l'Agence à se doter des moyens de faire vivre un réseau international de premier plan porteur d'une philosophie élaborée du développement comme le font déjà le DfID britannique et la Banque mondiale et comme la nouvelle JICA (*Japanese International Cooperation Agency*) devrait le faire dans les prochaines années. On peut également saluer les importantes initiatives lancées par la France dans le domaine de la coopération scientifique avec l'Inde.

Il reste que nous pouvons et devons aller plus loin, notamment dans le secteur des sciences humaines. Plusieurs institutions de recherche des pays émergents souhaiteraient également que le partenariat avec la France soit plus développé, régulier et même « fiable » - voir notamment la fiche sur le Brésil. Dans le domaine des sciences humaines, les liens pourraient être multipliés, là aussi au-delà de la visite de tel ou tel conférencier et de la présence sur place de tel ou tel chercheur. Un projet ancien, comme celui d'un institut de sciences humaines en Chine, pourrait avoir à moyen terme, s'il est réalisé, un impact majeur sur les élites de ce pays. Des partenariats de ce type pourraient aussi être montés avec d'autres institutions en Asie et en Amérique latine ainsi que dans certains pays d'Europe centrale et orientale. Ces projets, qui seront nécessairement en nombre limité, doivent avoir une masse critique suffisante et déboucher sur des travaux en commun susceptibles de se poursuivre sur

la durée. Ils doivent être bien structurés et ne pas être soumis à une tendance parfois erratique des crédits, d'autant plus que ces projets seront largement cofinancés par le pays partenaire. Dans plusieurs cas, des financements européens pourront également être mobilisés.

Conclusion : une méthode pour agir

Devant les dangers d'une marginalisation que nous avons décrits, il faut savoir agir efficacement et rapidement. Nous avons évoqué les risques de réformes trop limitées ; des projets de réforme vastes, mais excessivement différés dans le temps et oubliueux des réalités concrètes de notre appareil public, ne présenteraient pas moins de dangers.

Plusieurs écueils nous paraissent ainsi devoir être évités.

Le premier, qui pèche par esprit de géométrie, consisterait à vouloir constituer aujourd’hui de toutes pièces un grand opérateur qui regrouperait toute l’expertise, certes effectivement dispersée à l’excès. Sauf à recevoir un soutien au plus haut niveau sans faille, des crédits conséquents et à bénéficier d’un jeu coopératif de tous les ministères, il risque d’être plus bureaucratique qu’opérationnel et de détruire ce qui, tant bien que mal, fonctionne quand même aujourd’hui. Par aussi, ce n’est pas à un opérateur de porter la stratégie. Il ne faut pas perdre de vue non plus qu’il ne s’agit pas seulement de mieux mobiliser l’offre et d’améliorer sa qualité, mais aussi d’accroître sa taille.

Le deuxième écueil consisterait à se dispenser d’une visée stratégique bien construite, domaine par domaine, pays par pays, organisation par organisation. En matière d’expertise internationale, l’empirisme organisateur ne fonctionne pas. Répétons-le, l’expertise internationale constitue le centre de notre politique extérieure entendue au sens large et l’on ne peut la détacher de notre stratégie économique et commerciale, de notre politique d’influence et de nos choix géopolitiques. Parler de « diplomatie » indépendamment de l’expertise conduirait à la marginaliser et à en adopter une perspective tronquée.

Le troisième risque serait de concevoir de manière non liée les ajustements importants à opérer au sein des administrations centrales et dans les postes diplomatiques.

Enfin, le pire serait, de toute manière, qu’il n’y ait pas de tête, reconnue comme parfaitement légitime par les différents ministères et organismes, porteuse du développement de l’expertise internationale. Cela ne peut être ni un ministère donné, ni un organe purement administratif, encore moins un opérateur. La fonction de tête de réseau, quelle que soit l’organisation administrative qui l’accompagne, doit être politique et visible.

Pour donner corps au projet de redressement qui constitue le propos de ce rapport, nous proposons en conséquence les étapes suivantes, au demeurant largement concomitantes.

Première étape. Il est indispensable d'identifier un chef de projet de haut niveau qui, suivant le schéma général qui serait retenu, serait soit rattaché directement au Premier ministre et naturellement en liaison étroite avec le ministère des Affaires étrangères et européennes et avec les autres ministères, soit figurerait dans l'organigramme du ministère des Affaires étrangères et européennes, mais aurait une dimension interministérielle et une indépendance affirmées. Ainsi que nous l'avons suggéré, plusieurs formules peuvent être proposées : secrétaire d'État ou ministre délégué, délégué interministériel ou, pour reprendre une formule qui a été expérimentée dans le présent gouvernement et qui repose sur l'identification claire d'un projet, Haut commissaire à l'expertise internationale. Cela pourrait être aussi un ambassadeur itinérant à vocation interministérielle. Il s'agirait, pour ce responsable, de mettre en place une organisation, de proposer, en liaison avec la présidence de la République et les ministères concernés, au premier rang desquels le ministère des Affaires étrangères et européennes dans le domaine de l'influence et de la coopération, du ministère de l'Économie, de l'Industrie et de l'Emploi pour le développement économique et pour le ministère de la Défense et celui de l'Intérieur pour les enjeux de sécurité, et chacun des autres pour les domaines qui le concernent, les principales priorités. Il aurait ensuite pour tâche de faciliter le déploiement de l'expertise internationale en levant les principaux obstacles et de constituer une cellule d'évaluation de cette politique. Enfin, il serait l'interlocuteur privilégié, lorsque le besoin apparaîtrait, des États et des organisations internationales sur ce domaine, là aussi en liaison constante avec les ministères responsables. Il serait le numéro de téléphone de l'expertise internationale française, mais aussi bien plus : celui qui porte un projet et veille à ce qu'il soit mis en œuvre.

La deuxième étape consisterait, après avoir repéré une vingtaine de postes stratégiques clés, à expérimenter les modalités concrètes d'une politique plus ambitieuse dans le domaine de l'expertise dans toutes ses composantes. Un groupe de travail interministériel, en liaison étroite avec les secteurs privé et académique, devrait déterminer les cibles à moyen terme. Composé notamment des ministères des Affaires étrangères et européennes, de l'Économie, de l'Industrie et de l'Emploi, de la Défense et de l'Intérieur et des grands ministères engagés sur l'action internationale (Agriculture, Développement durable, Éducation nationale, Recherche et Enseignement supérieur, Affaires sociales, etc.), il devrait bâtir une stratégie multisectorielle pour les dix prochaines années. Naturellement, cela supposerait d'ajuster en conséquence, en termes de personnes, de crédits et de compétences les moyens des postes sélectionnés pour cet exercice. De manière indicative, on pourrait imaginer que seraient choisis, outre nos

représentations permanentes auprès des organisations internationales et les bureaux de nos administrateurs auprès des institutions financières internationales, quelques grands postes en Asie du Sud-Est (Inde, Chine, Indonésie, Vietnam, Singapour), en Asie centrale (Kazakhstan), en Amérique du Sud (Mexique, Brésil, Chili), en Europe orientale (Ukraine, Turquie), en Afrique (Kenya, Afrique du Sud, Nigeria et un pays d'Afrique francophone), en Afrique du Nord (Maroc) et dans les « nouveaux » pays de l'Union européenne (Pologne, République tchèque, Hongrie).

Troisième étape. Une réflexion stratégique et prospective doit être engagée dans les ministères « sectoriels » (Défense, Intérieur, Agriculture, Développement durable, Énergie et Équipement, Affaires sociales, Santé, Enseignement supérieur et Recherche, Éducation nationale) qui ont une mission d'expertise internationale. Cette réflexion opérationnelle devrait notamment dégager les dimensions suivantes : objectifs visés, zones et pays prioritaires, priorités par sous-secteurs, organisations internationales cibles, identification des relais d'influence (ONG, media, personnalités étrangères, *think tanks*, etc.), réseau de personnes mobilisables côté français (fonctionnaires, experts dans les organisations internationales, y compris fonctionnaires internationaux français, et assistants techniques, centres de recherche en France et centres français à l'étranger, secteur privé, ONG, etc.), informations pertinentes attendues, partenaires publics et privés sur lesquels nous pouvons nous appuyer, têtes de réseau et référents sectoriels possibles du côté de l'administration et de l'opérateur de référence, etc. Cette cartographie générale et la constitution de réseaux en temps réel seront la base du développement d'une politique d'expertise internationale orientée par des objectifs clairs et cohérents. En fonction des objectifs ainsi définis, les différents participants du dispositif public d'expertise (assistants techniques, attachés sectoriels dans les ambassades, le cas échéant jeunes experts associés, opérateurs, points de contact et personnes servant de référents dans les administrations) recevraient une lettre de mission opérationnelle. Chaque personne ressource recevrait aussi systématiquement les coordonnées des autres personnes compétentes sur le même secteur dans les autres pays, les autres organisations et, le cas échéant, les autres ministères, en plus de celles, naturellement, de la tête de réseau.

Rien de cela n'est impossible, ni irréaliste. Rien de cela n'est très coûteux. Surtout, le gain pour la maison France qui en résulterait serait considérable. En revanche, si nous ne nous engageons pas rapidement et massivement dans cette voie, nous perdrons des positions qui ne se

retrouveront plus. C'est aujourd'hui une question de responsabilité historique. Le temps de la décision est venu.

I. Les stratégies pays

Les présentes fiches présentant les stratégies pour un certain nombre de pays ne prétendent nullement à l'exhaustivité. Elles constituent une partie – nous pensons certes substantielle – d'une stratégie d'ensemble, qui peut et doit naturellement être périodiquement réajustée, tout ayant une certaine constance dans le temps. Elles nous paraissent en tout cas pouvoir représenter le volet essentiel de la stratégie économique et d'influence au sens large telle que nous pouvons l'envisager dans ces pays. On ne s'étonnera pas d'y trouver des éléments réguliers sinon systématiques d'un pays à l'autre.

Ces fiches ont été établies sous ma seule responsabilité et elles n'ont pas vocation à retracer systématiquement les actions qui existent déjà. Elles s'appuient en grande partie sur les comptes rendus qui ont été le plus souvent effectués de mes missions soit par le poste, soit en étroite collaboration entre l'ambassade et moi-même, soit directement par moi⁵⁵. Elles ont été transmises systématiquement à l'ambassadeur pour avis et complément et ont pu être ainsi améliorées ou amendées – mais erreurs ou entêtements sont de mon seul fait.

⁵⁵ La mention des propos prêtés à tel ou tel interlocuteur a été naturellement gommée.

1. Pays membres de l'Union européenne

Avec les nouveaux États membres de l'Union européenne, la stratégie en matière d'expertise pourrait, sous réserve d'un examen spécifique de la situation de chacun, consister en trois volets essentiels : le renforcement de notre capacité à remporter les marchés d'assistance technique liés aux fonds structurels et de cohésion que l'Europe leur apportera dans les cinq prochaines années, l'établissement de partenariats afin de développer une offre commune dans des pays tiers et le développement d'une stratégie de partenariat intellectuel qui relève de notre stratégie d'influence. Il convient naturellement y ajouter le renforcement – qui suppose là aussi la mobilisation, sous des formes diverses, d'experts français – des actions de coopération liées essentiellement à la sécurité (police, renseignement, douanes, défense) et des actions de formation, initiale et continue, des cadres dirigeants de l'État et des collectivités. Enfin, la présidence de l'Union européenne que ces pays vont être conduits à exercer appelle des actions de coopération spécifiques. Les exemples de la Hongrie et de la République tchèque illustrent les voies de développement de cette stratégie à multiples facettes.

En ce qui concerne la mobilisation en termes de captation d'une partie des crédits d'assistance technique liés aux fonds structurels et de cohésion, il serait opportun que cette stratégie soit coordonnée entre les ambassades françaises dans les principaux pays concernés (veille stratégique, méthodes, établissement de réseaux, échange d'expériences, etc.) Les administrations, mais aussi les collectivités locales, doivent être sensibilisées à cet enjeu étant donné les montants en jeu. Un travail conjoint doit être aussi organisé entre les missions économiques et les services de coopération et d'action culturelle (SCAC).

Les relations avec nos points de contact hongrois

En Hongrie, l'Agence Nationale de Développement (AND) est chargée pour la période 2007-2013 de l'orientation stratégique et de la mise en œuvre des fonds structurels et de cohésion en Hongrie. Elle représente à ce titre un partenaire privilégié avec lequel il conviendra de développer des axes de coopération à deux titres.

- *Coopération bilatérale* : il convient d'approfondir les thématiques relatives à la bonne gestion des programmes cofinancés par la Commission européenne (gestion, suivi, évaluation), notamment à travers des actions portant sur la formation des cadres et l'évaluation des programmes, et ce au moyen d'échanges de bonnes pratiques.

Par ailleurs, des thèmes spécifiques de développement (pôles de compétitivité par exemple) ou des projets intégrés dans les programmes opérationnels pourront donner lieu à la mobilisation d'experts français.

- *Coopération multilatérale* : il existe de la part de notre partenaire hongrois une forte volonté de pouvoir répondre à des appels d'offres européens (jumelages institutionnels) dans les pays candidats ou du voisinage et des deux nouveaux États membres, en consortium avec la France. Cette volonté révèle une certaine maturité de la partie hongroise pour développer de l'expertise dans des pays voisins, mais en partenariat avec un État membre (et sa capacité d'expertise). Cette nouvelle orientation confirmée par l'AND (qui est en même temps le point de contact national pour les relations avec la Commission européenne) offre une perspective intéressante de coopération dans la région avec l'appui d'un nouvel État membre. Dans cette perspective, des liens réguliers entre le poste de Budapest et ceux des pays qui pourraient bénéficier de jumelages (par exemple dans les Balkans) pourraient être utiles. À plus long terme, la présence d'experts hongrois dans les viviers que nous serions appelés à constituer pourrait être une voie féconde.

Le CFCU (*Central Finance and Contracts Unit*) est chargé du suivi des financements européens d'assistance technique. Il constitue une « tête de réseau » essentielle dans l'approche régionale que ce poste doit appréhender, par exemple à travers des propositions conjointes à des offres de jumelage. Le CFCU devra disparaître en 2009 avec la fin du soutien financier européen pour la Hongrie. Néanmoins, ses responsables entendent se maintenir sur ce domaine de la coopération européenne et faire valoir leurs acquis (compétences et

réseaux). Il ambitionne de jouer un rôle d'interface vis-à-vis des acteurs publics hongrois dans le cadre d'une recherche de partenariats. À ce titre, une relation privilégiée et permanente entre le CFCU et l'ambassade doit être mise en place.

Coopération en matière de justice

L'Académie des juges (Centre de Formation des Juges hongrois) a été créée en 2006 à l'issue d'un jumelage institutionnel réalisé en partenariat avec l'Allemagne dans le cadre des programmes PHARE (de pré-adhésion) ; l'appui technique français a été apprécié dans cette phase ; actuellement un « jumelage court » (avec un consortium associant la France et piloté par l'IRZ, opérateur allemand dans le domaine de l'expertise juridique) est en cours. Le besoin de ce partenaire privilégié consiste essentiellement en des actions opérationnelles dans le domaine de la formation.

Par ailleurs, le lancement d'appels d'offres par la Commission européenne (DG Justice) pourrait permettre d'inscrire notre action dans une coopération multilatérale, dont le but serait de « capitaliser » ce réseau de formateurs pour d'éventuelles actions en partenariat à l'extérieur.

Un jumelage PHARE a été aussi conduit avec le ministère public hongrois, malgré des ressources inférieures à celles du Centre de formation des juges. La coopération institutionnelle doit être maintenue, mais sous un angle encore plus professionnel et notamment dans le cadre de la formation professionnelle. En outre, il faut appréhender notre coopération dans un cadre européen dans la mesure où il existe déjà des partenariats entre le ministère public hongrois et d'autres pays membres (Allemagne et Pays Bas).

Coopération en matière d'environnement

Le bilan des jumelages PHARE constitue là encore le socle d'une coopération technique qui est depuis mise en œuvre par le poste à travers des priorités définies conjointement avec le ministère de l'Environnement et de la Gestion de l'Eau. Ces sujets sont en lien direct avec la mobilisation des crédits communautaires qui pourront renforcer une expertise française appropriée. L'intervention d'experts français, ou même européens, se fera sans doute sur la base d'un plan d'action, préalablement défini. Ce ministère considère que les thèmes majeurs à approfondir sont ceux de l'eau et du traitement des déchets dans le cadre d'une approche essentiellement économique.

La forte complémentarité entre les services de l'ambassade, qui se construit notamment à travers le développement des fonds structurels et de cohésion, devra aboutir à un plan de mobilisation des experts français, publics et privés, susceptibles d'apporter un appui technique sur ces sujets porteurs à la fois en termes politiques et en raison de leur dimension économique.

Coopération en matière de développement du territoire

L'appui d'un assistant technique sur la préparation dans un premier temps de la stratégie de développement pour 2007-2013, puis sur la mise en place d'une politique des pôles de compétitivité au sein du ministère du Développement territorial, a permis de réaliser des avancées considérables, notamment sur le premier point et en termes de méthodologie et d'animation. Cette mission s'est terminée en février 2007 et les actions reprises au sein du SCAC par le secteur technique et européen.

En ce qui concerne la mise en place des pôles, et pour l'avenir, il est indispensable de conduire un diagnostic précis pour envisager les pistes de coopération en la matière et les moyens de la concrétiser. Il faudra privilégier la mise en place de composantes de pôles plutôt que le transfert tel quel du système. L'expérience d'autres pays où ce type de coopération a été concluant pourrait apporter des éléments utiles. L'ambassade a ainsi mis en place, pour appuyer cet assistant technique, un groupe de travail interservices sur les pôles de compétitivité regroupant les différents secteurs du SCAC, la Mission économique et la représentation régionale du Commissariat à l'énergie atomique (CEA). L'appel à l'expertise française prendra la forme de missions ponctuelles et bien ciblées, mais placées dans le cadre d'un plan d'action défini d'un commun accord.

Coopération multilatérale

- Bureau international du Travail (bureau régional de Budapest)

La coopération technique, notamment avec la France, représente l'activité principale de ce bureau. Cependant, les opérations dans les domaines prioritaires (portés par la France) que sont le dialogue social, la protection sociale et l'exclusion sociale sont en cours d'achèvement alors que l'expertise française est reconnue sur le plan local, mais aussi régional.

L'implication du poste diplomatique devra être plus forte à l'avenir pour résoudre les difficultés d'identification des acteurs locaux. En France, la coordination de l'ensemble du réseau régional du BIT est nécessaire tant au stade de la conception que de la mise en œuvre des actions. L'arrivée au sein du poste d'un conseiller « affaires sociales » permet désormais d'envisager cette coordination. En ce qui concerne les problèmes de financement, un lien devra être établi entre le bureau régional et le poste pour étudier les opportunités de financement alternatif par les fonds structurels (Fonds social européen en particulier).

- Organisation internationale des migrations (OIM)

Depuis février 2007, la France a mis à disposition du bureau régional de l'Organisation internationale des migrations un magistrat compétent pour les 15 pays de la zone en matière de trafic d'êtres humains. Sa tâche est d'abord de produire du conseil opérationnel à ces pays sur un sujet dont la dimension est interministérielle (police, justice, défense, santé, affaires sociales, etc.). L'action de l'OIM se fait en coordination avec celles conduites par l'OSCE et l'ONUDC. Ses deux axes principaux d'intervention sont la protection des mineurs et la santé physique des victimes. La présence de la France au travers de cette assistante technique sur un sujet au cœur de l'agenda international est essentielle, mais il s'agit d'une action dont les résultats ne seront visibles qu'à long terme et qui commence par la mesure du phénomène et la création d'un dispositif législatif adapté. Il paraît important que cette action soit appuyée et, autant que possible, relayée au sein des pays les plus exposés de la zone, notamment par des jumelages sur lesquels il est souhaitable que la France puisse s'engager.

La position de ce magistrat pourra être revue en fonction des priorités et des problèmes rencontrés. Il conviendra peut-être de renforcer son action sur tel ou tel pays où les difficultés sont les plus graves.

Perspectives de coopération franco-allemande

La coopération développée par l'Allemagne ne semble être ni suivie ni orientée par son ambassade à Budapest. Les actions de coopération se font directement entre les partenaires hongrois et allemands à un niveau opérationnel. Cette situation tient à l'existence d'une relation historique, culturelle et économique forte entre ces partenaires variés. Cependant, les ambassades allemande et française pourraient certainement trouver des axes communs de travail, qu'il s'agisse de thèmes tels que la préparation de la présidence

hongroise de l'Union européenne. Sur certains dossiers, la mise en commun de l'expertise de nos deux pays pourrait être une voie féconde.

Orientation générale

Il est nécessaire de coordonner et d'inscrire les actions de coopération dans un cadre organisé et suffisamment lisible pour être efficace. Quelques domaines porteurs doivent ainsi être identifiés et il importe que les effets des actions de coopération bilatérales que nous avons mises en place avec succès ne soient pas perdus et trouvent un prolongement dans le cadre de financements européens.

La mise en œuvre des programmes communautaires pour la période 2007-2013 (environ 22,4 milliards d'euros dont 5% réservés à l'expertise technique) et la préparation de la présidence de l'Union européenne par la Hongrie (2011) sont des axes majeurs qui doivent orienter notre action de coopération sur une base pluriannuelle. La part importante de l'assistance technique liée aux fonds structurels et de cohésion constitue un enjeu de taille. De par sa connaissance du terrain et l'ancienneté de sa présence (13 ans), Initiatives France-Hongrie (INFH) qui, après quelques dernières années incertaines, a signé un contrat clair avec l'ADETEF joue un rôle actif dans la mobilisation de cette expertise au niveau régional notamment. Il a commencé à mobiliser l'expertise des collectivités locales et des établissements hospitaliers et un développement de ce type d'action devrait porter ses fruits.

De même, l'action volontariste que conduit le gouvernement hongrois, par exemple dans les domaines des finances, de la santé (réseau d'hospitalisation) et de l'éducation (mise à niveau des universités par rapport aux critères de Bologne par exemple) est à prendre en compte pour définir notre action de coopération. Notre appui et notre expertise techniques doivent être fondés sur l'échange d'expériences et de bonnes pratiques et sur la recherche d'objectifs communs (et européens). Le but à moyen terme est, avec nos partenaires hongrois, de constituer ou de consolider une ressource commune susceptible d'être mobilisée pour des actions et des projets à vocation régionale et européenne.

Par ailleurs, la dimension régionale de la Hongrie, déjà reconnue par plusieurs organisations internationales qui y « décentralisent » certains bureaux, qui devrait encore s'affirmer davantage dans les prochaines années, ouvre à la coopération des perspectives dans une zone plus vaste dont il conviendra de mesurer les enjeux afin d'adapter notre dispositif en conséquence.

Notre action de coopération doit maintenant être plus rationnelle et efficace. Il sera nécessaire de définir des objectifs et des priorités dans un cadre pluriannuel en fonction de l'agenda européen (programmation communautaire 2007-2013 et présidence hongroise pour 2011). Les actions de coopération identifiées devront privilégier une approche transversale et il conviendra de mailler des réseaux avec d'autres ambassades européennes.

Enfin, même si la force des fondations américaines et allemandes ne permet pas de laisser espérer à la France un rôle de premier plan, il est essentiel d'être plus présent, de manière plus massive et plus durable, dans les cercles de réflexion et les universités sur les thèmes que nous estimons porteurs. Sur les questions liées à la politique internationale et de sécurité, une relation de travail régulière avec l'Institut des relations internationales pourrait aussi présenter des avantages.

La fin des programmes institutionnels d'assistance technique

L'appartenance de la République tchèque à l'Union européenne a marqué la fin des programmes multilatéraux d'assistance technique au pays qui est en fin de transition économique. Les besoins d'expertise sont aujourd'hui résiduels en ce qui concerne les administrations centrales, qui ont été les principales bénéficiaires des programmes européens de pré-adhésion. Membre de l'Union européenne depuis quatre ans, la République tchèque a rattrapé une grande partie de son retard économique sur les pays de l'Europe occidentale et n'est plus aujourd'hui demandeuse d'assistance technique, sauf dans des domaines très précis comme la réforme des politiques de formation des fonctionnaires d'État et territoriaux, sujet sur lequel l'ENA pourrait apporter son assistance à l'avenir, auxquelles il faut ajouter la coopération en matière de recherche administrative et de publications.

Notre expertise a été diffusée durant la période de pré-adhésion par le biais des programmes européens et notre coopération bilatérale. Nous avons conduit 18 jumelages institutionnels financés par le programme PHARE en République tchèque dont ont bénéficié la plupart des ministères, avec une participation particulièrement marquée dans le domaine des finances, ce qui nous place à la troisième place à égalité avec les Pays-Bas après l'Allemagne et le Royaume-Uni. La qualité de l'expertise française est reconnue : elle a contribué avec celles des autres États membres à une reprise rapide de l'acquis communautaire.

De nouveaux domaines de coopération

Toute coopération est certes toujours bienvenue, mais elle doit maintenant prendre la nature d'une relation entre partenaires dans le cadre européen. Cela ne signifie certes pas que des missions d'expertise et d'échanges de courte durée ne soient pas nécessaire : beaucoup reste à faire, par exemple, dans les domaines relevant de la législation et de la police, notamment en matière de lutte contre la contrefaçon et les trafics illicites ainsi que sur les questions liées à la propriété intellectuelle. Des besoins ont été aussi exprimés dans des domaines d'expertise bien ciblés comme l'innovation, la recherche et l'agriculture.

La même analyse a visiblement été faite par nos partenaires européens : présente essentiellement par ses six fondations, au premier rang desquelles la Konrad Adenauer

Stiftung et la Friedrich Ebert Stiftung, la coopération allemande est aujourd’hui essentiellement dirigée vers les partis politiques et la société civile. Le programme MATRA de la coopération néerlandaise, dont le montant à décrû (50 000 euros en 2007 contre 200 000 en 2004), a lui aussi été réorienté en direction des ONG, et il devrait bientôt s’éteindre définitivement.

L’expertise dans le domaine intellectuel

En ce qui concerne le débat d’idées, où la France est apparue, aux yeux de certains responsables tchèques, quelque peu en retrait par rapport à certains de nos partenaires, une attente existe d’un dialogue plus suivi et constant sur les relations internationales. Si l’ambassade a déjà beaucoup développé les liens avec les *think tanks*, un développement plus important du maillage intellectuel, impliquant les administrations et centres de recherche parisiens, serait opportun. Il convient dès lors d’insister sur le caractère souhaitable d’une permanence des échanges et leur régularité.

Il serait opportun d’intensifier les échanges sur les questions d’analyse à moyen terme et sur l’adaptation des outils diplomatiques et de coopération. Cela gagnerait à se traduire, sur un plan européen, par des publications associant plusieurs centres de recherche. Nous devons sur ce point remarquer que la faculté de mobilisation de l’Allemagne et du Royaume-Uni dans le domaine intellectuel est nettement supérieure à la nôtre en raison de la force du milieu académique et des fondations dans ces pays.

Un enjeu majeur : les fonds structurels et de cohésion

Le démarrage des fonds structurels a en revanche suscité de nouveaux besoins. Allocataire d’une enveloppe totale de 26,5 milliards d’euros pour la période 2007-2013, la République tchèque éprouve des difficultés à gérer ces aides, dont la bonne utilisation conditionnera pourtant en grande partie le développement ultérieur du pays. Si désormais les administrations centrales remplissent leurs missions de façon satisfaisante, de grands besoins d’assistance semblent subsister dans les régions qui seront les principales bénéficiaires des projets financés par les fonds structurels.

On peut toutefois estimer que les montants finalement reçus seront inférieurs aux 26,5 milliards d’euros annoncés. En effet, ces fonds tardent à être débloqués en raison d’une planification nationale jugée trop complexe (la République tchèque ne compte pas moins de

24 programmes opérationnels) et d'un manque de formation des fonctionnaires locaux chargés d'instruire les dossiers.

Il reste que 5% de l'enveloppe totale (soit 1,3 milliard d'euros, qu'on peut peut-être réduire d'un tiers) serviront à financer l'assistance technique nécessaire à une bonne gestion des fonds. Nos opérateurs publics et privés auraient tout intérêt à se positionner sur ce marché, dont les règles ne sont néanmoins pas encore clairement établies, les programmes d'opération n'ayant pas encore été validés par la Commission européenne.

Le programme opérationnel « ressources humaines » pourrait également servir à financer des actions de formation d'agents publics, sur lesquels notre expertise pourrait également se positionner.

Comme dans d'autres pays, le poste manque d'un point d'entrée à Paris qui puisse relayer rapidement les demandes et apporter des solutions opérationnelles en temps réel. Compte tenu des enjeux que révèlent ces chiffres, cette situation doit être corrigée. Il serait aussi hautement souhaitable que les échanges avec les autres postes de la zone permettent d'élaborer des stratégies communes de conquête.

La République tchèque comme partenaire

Enfin, la République tchèque est désormais passée du statut de pays récipiendaire de l'aide internationale à celui de pays donateur. Il lui faut assumer ce nouveau statut alors qu'elle ne dispose encore que d'un vivier limité d'experts. Sur la base de ce constat, l'établissement de relations plus étroites entre opérateurs français et tchèques pour conduire des actions en pays tiers apparaît comme pertinente.

La République tchèque est un donateur encore modeste (110 millions de dollars d'APD en 2005, consistant essentiellement en contributions volontaires aux organisations internationales), mais qui cherche à développer ses activités en structurant mieux son dispositif d'aide publique au développement. Celui-ci est pour l'heure morcelé entre les différents ministères, sur lesquels le ministère des Affaires étrangères théoriquement responsable du pilotage de la stratégie d'APD n'a que peu de visibilité. C'est pourquoi le gouvernement prépare un projet de loi visant à la création d'une agence d'aide publique au développement, qui sera placée sous la tutelle du ministère des Affaires étrangères. Selon celui-ci, la politique de développement doit être mieux articulée avec les choix stratégiques de politique étrangère.

Les priorités géographiques de la coopération tchèque vont en premier lieu aux pays des Balkans et des nouveaux États indépendants, ainsi qu'à onze États sélectionnés comme prioritaires sur la base d'anciens liens de coopérations (Vietnam, Mongolie), d'appartenance à la zone d'influence recherchée par la République tchèque (Serbie, Moldavie) et où la République tchèque est engagée militairement (Irak, Afghanistan).

Nos interlocuteurs seront désireux de bénéficier de notre expérience lorsqu'il s'agira de mettre en place cette agence (à l'horizon 2008/2009). Ils sont de même très intéressés par la possibilité qui leur est offerte de participer à des offres communes de jumelages dans la zone de pré-adhésion (instrument IPA, ancien programme CARDS) et de voisinage (instrument IEVP successeur des programmes TACIS et MEDA). Si leur expertise est encore limitée en nombre, les Tchèques disposent de compétence reconnues dans certains domaines (agriculture et environnement notamment) qui pourraient être associées aux nôtres dans des projets de coopération communs. Une expertise pourra également être mobilisée dans le secteur judiciaire.

2. Pays en voie d'adhésion et du voisinage européen

Les pays entrés dans le processus d'adhésion à court ou à moyen terme et ceux du voisinage européen, pour lesquels les perspectives d'adhésion restent encore incertaines, aléatoires et en tout cas lointaines, ne sauraient naturellement être comparés. Il est toutefois possible, en ce qui concerne l'expertise que nous pouvons mobiliser dans ces zones, de repérer plusieurs facteurs communs. D'abord, ces pays bénéficient et vont encore pendant longtemps bénéficier de fonds internationaux importants, venant tant de l'Union européenne, de la Banque mondiale, du PNUD et d'autres institutions des Nations unies que parfois aussi de la BERD et, de manière moins importante en volume, mais parfois avec un fort impact politique, de l'OSCE.

La première stratégie consiste naturellement à capter une partie de ces financements soit pour des raisons commerciales (secteur privé), soit pour des raisons de développement de notre influence (secteurs de souveraineté, secteur financier, action de formation des élites).

Ensuite, dans des domaines où nos intérêts directs sont en cause et où le développement de notre influence paraît particulièrement stratégique, des actions de coopération bilatérale doivent être poursuivies et amplifiées, autant que possible de manière coordonnée avec l'expertise placée sur des programmes multilatéraux.

Enfin, dans la plupart de ces pays, le renforcement de liens intellectuels constitue un investissement d'avenir. De manière assez différente, la Croatie et l'Ukraine offrent des éclairages quant aux perspectives futures.

État de la coopération bilatérale et multilatérale

Au niveau bilatéral, deux assistants techniques (dont un vient de terminer son contrat) et un conseiller auprès du Premier ministre complètent le dispositif du SCAC. Si le budget global du poste est d'1,3 million d'euros (y compris soutien à l'école, culture, enseignement du français, etc.), seuls 236 400 euros sont consacrés à la coopération technique et institutionnelle. Le budget coopération et culture est d'ailleurs passé de 1,23 million d'euros en 2004 à 900 000 euros en 2008. Les actions dans le domaine de la coopération technique et institutionnelle sont orientées vers la préparation en amont de futurs projets européens. À cet effet, le poste entretient des contacts réguliers avec la Délégation de la Commission et assure une veille et un suivi des projets européens dans le but d'alerter les administrations françaises. Or, les moyens financiers et humains de notre dispositif de coopération sont très inférieurs à ceux de nos partenaires européens. Leur renforcement serait nécessaire si nous devions nous positionner, comme cela serait souhaitable, sur les projets lancés par les autres organisations internationales. En dépit de cette situation, l'impact et la visibilité de notre action ne sont pas nuls.

En matière européenne, la France a ainsi remporté un jumelage dans le domaine de la justice (800 000 euros) et deux dans le domaine des affaires intérieures (d'un million d'euros et de 1,28 million d'euros), ainsi qu'un jumelage court dans le domaine des impôts (200 000 euros). Nos résultats en matière de participation à des jumelages européens ne sont pas satisfaisants : en ayant remporté quatre jumelages pour 17 propositions, soit 6% du total des jumelages (27% pour l'Allemagne), notre taux de réussite est de 23% (contre 59% pour l'Allemagne). La raison majeure de ces résultats est une mauvaise préparation des offres françaises.

À la lumière des dernières offres françaises et de l'expérience des conseillers résidents de jumelage et d'un chef de projet régional en poste en Croatie, plusieurs remarques peuvent être faites en matière de participation à des projets européens :

- absence de mobilisation des administrations qui ont des difficultés à « s'exporter » et qui ne disposent pas de structures *ad hoc* (la cellule jumelages du SCTIP constitue l'exception) ;
- manque d'anticipation des projets à venir malgré les informations en provenance du poste et absence de suivi solide et régulier à Paris ;
- préparation insuffisante des réponses françaises, souvent faites dans l'urgence, sans missions exploratoires et sans *lobbying* ;

- difficulté à recruter des experts qui allient les connaissances linguistiques nécessaires et l'expertise requise ;
- manque de professionnalisme de certains opérateurs dans la gestion et la mise en œuvre des projets.

Les principaux succès se situent dans le domaine de la sécurité. Le ministère de l'Intérieur apprécie l'expertise française tant dans la relation bilatérale que multilatérale. Dans le cadre bilatéral, les actions réalisées sont définies à partir des besoins et des demandes exprimées (approche partenariale). Dans le cadre européen, la clef de la réussite réside dans la qualité et l'engagement des équipes françaises.

L'action des bailleurs multilatéraux

La Croatie, État candidat depuis 2004, a débuté son processus de négociations d'adhésion en octobre 2005. L'adhésion à l'Union européenne est la première des priorités gouvernementales. Elle conditionne l'ensemble des programmes de coopération des différents bailleurs. Le pays bénéficie de fonds européens depuis 2001, notamment de pré-adhésion. Toutefois, les faible capacités administratives des institutions limitent les effets positifs des projets et la capacité d'absorption des fonds. C'est pourquoi la Délégation encourage les projets sous forme de jumelage et souhaite réduire l'assistance technique, de manière à renforcer les moyens institutionnels et à responsabiliser les administrations. La Délégation de la Commission assure une coordination mensuelle de l'assistance communautaire qui associe également les autres bailleurs. Pour elle, la priorité en termes d'assistance est la préparation de la gestion des fonds structurels et le domaine de l'environnement.

Le PNUD vient de mettre en place un nouveau programme (2007-2011) d'une valeur de 40 millions d'euros dans les domaines de l'intégration sociale, de l'environnement, du soutien aux entreprises, et de la justice et de la sécurité. Il dispose de quatre bureaux régionaux et travaille en coopération avec la Norvège, les Pays-Bas, l'Autriche, les États-Unis et le Royaume-Uni. Alors que le PNUD essaye de développer des activités dans la lignée des programmes européens (en matière institutionnelle notamment), et ainsi de justifier de son existence en Croatie, ses principales actions sont orientées vers le développement social. Nous devrions aussi être en mesure de renforcer nos rapports avec cette organisation.

La Banque Mondiale est, avec l'Union européenne, le bailleur le plus important en Croatie. Si elle conduit d'importants projets d'investissement et d'infrastructures (comme la

BERD et la BEI), elle a également mis en place des programmes visant au renforcement des capacités administratives et au soutien à l'administration publique. C'est un partenaire qui compte en Croatie, et qui publie également d'importants appels d'offres auxquels nous devrions être en mesure de répondre nettement plus que nous ne le faisons aujourd'hui.

Coopération de nos partenaires européens

Ce qui ressort du fonctionnement des ambassades britannique, néerlandaise et de la GTZ est la définition d'une stratégie nationale pluriannuelle de coopération bilatérale et européenne parfaitement coordonnée. Ils concentrent donc leurs efforts sur des domaines déterminés en fonction de leurs priorités, par exemple :

- Le Royaume-Uni conduit depuis 2006 une action ciblée sur les thèmes de la justice, de la sécurité et des affaires intérieures, pour un montant annuel de 1,4 million d'euros. Cette spécialisation lui permet d'avoir une action cohérente et claire auprès des autorités croates et vis-à-vis des administrations britanniques : elles se concentrent sur des jumelages dans des domaines ciblés et limités, en appui des actions bilatérales qui ont comme préparé le terrain. On notera ainsi le taux très élevé de succès aux quelques jumelages auxquels le Royaume-Uni a répondu.

- La GTZ conduit des projets bilatéraux en matière d'agriculture, de soutien aux PME et de développement économique, qui s'élèvent chacun à environ un million d'euros par an. Leur programme devrait prendre fin en 2009. La participation allemande à des projets européens est directement pilotée de Berlin, la délégation de la GTZ en Croatie n'ayant pas de rôle direct dans la préparation des jumelages.

- Les Pays-Bas ont mis en place un des programmes de coopération bilatérale les plus importants en Croatie, d'une valeur de plusieurs millions d'euros.

Voies d'avenir

Il apparaît nécessaire de bien articuler la coopération bi- et multilatérale, les actions bilatérales devant servir de levier pour remporter des projets européens. Toutefois, quelle que soit son implication – l'ambassade est en pointe sur la recherche de résultats sur les financements européens -, le poste ne peut pas se substituer aux administrations centrales pour le montage des projets et leur suivi. Le principal problème réside du côté des administrations parisiennes (avec là aussi le contre-exemple des réussites des actions conduites par le poste) et

sur la faiblesse des moyens du poste. À l'inverse d'autres partenaires, l'action française extérieure semble peu structurée et ne pas répondre à une stratégie, faute de la capacité pour l'ambassade de pouvoir compter sur des interlocuteurs suffisamment mobiles du côté des opérateurs parisiens.

La mise en place d'un mécanisme de suivi et de gestion des projets, en cours et à venir, à un niveau plus politique semble s'imposer pour que nous tirions pleinement parti du dynamisme et du volontarisme dont fait preuve le poste. Il permettrait une évaluation en amont (pertinence d'une offre française), lors de la présentation (échec ou succès) et après réalisation (retour pour l'administration française, plus-value pour la coopération bilatérale et pour le pays bénéficiaire). Cette ambassade est d'ailleurs l'une des rares à avoir un tableau régulièrement mis à jour des réponses aux jumelages et appels d'offres européens qui offre une comparaison avec l'action de nos principaux concurrents.

Dans un contexte où 9 jumelages PHARE 2006 vont être ouverts d'ici l'été 2008 et où plus de 440 millions d'euros d'aide financière au titre de l'instrument pré-adhésion vont être donnés à la Croatie pour la période 2008-2013, aide qui comprendra un volume important d'assistance technique dans des secteurs importants pour nous (notamment réforme de l'administration publique et du système judiciaire, reprise et transposition de l'acquis, politique de cohésion, etc.), les progrès dans la mobilisation de notre expertise à Paris sont déterminants.

Les difficultés du partenariat

Au-delà d'une situation politique complexe, l'une des principales difficultés de la coopération avec l'Ukraine tient au manque de vision stratégique, du côté des autorités ukrainiennes, du développement du pays. Les organisations internationales ont produit de nombreuses recommandations, notamment le rapport SIGMA (OCDE) sur la gouvernance et le rapport de la *Blue Ribbon Commission* coordonné par le PNUD. Ce manque se traduit au sein du gouvernement par l'absence de point de contact unique chargé de coordonner l'ensemble des programmes d'assistance et de coopération. On soulignera ainsi que l'assistance européenne est coordonnée par le ministère de l'Économie pour les programmes TACIS-IEVP et la direction générale de la fonction publique pour les jumelages, TAIEX et SIGMA. De fait, depuis trois ans, aucune des conditions nécessaires à la définition d'orientations stratégiques et à leur mise en œuvre – stabilité des équipes, jeu politique normalisé, travail législatif effectif, synergie au sein de l'exécutif et entre le législatif et l'exécutif, etc. – n'ont été réunies.

Cette situation particulièrement confuse a même conduit la Banque mondiale à se retirer de secteurs qu'elle avait identifiés comme prioritaires, notamment la santé, l'environnement et le soutien dans la perspective d'adhésion à l'OMC, qui est devenue une réalité début 2008. La corruption et l'absence de lois sur les marchés publics ont aussi limité le financement de gros projets d'infrastructures. Il convient de noter, cependant, qu'un poste de vice-Premier ministre chargé de l'intégration européenne et de la coopération internationale a été créé au sein du gouvernement dirigé par Ioulia Tymochenko. Il a pour mission de faciliter les échanges de l'Ukraine avec les structures européennes de coopération, notamment en instituant des processus de coordination interministériel, et d'intervenir en tant qu'interlocuteur privilégié pour l'ensemble des bailleurs de fonds et des acteurs de la coopération.

Certaines voix s'interrogent aussi sur la capacité de gestion des fonds européens, notamment par le biais de l'aide budgétaire, qui vont être accordés à l'Ukraine au cours des prochaines années. Il faut enfin relever le caractère moins déterminant que dans des pays plus pauvres et moins importants de l'aide accordée par les bailleurs publics, multilatéraux et bilatéraux : les 500 millions de dollars annuels de dons ne représentent que 3% du budget de l'État (environ 15 milliards de dollars). Cette réalité suscite une interrogation quant à l'effet de levier de cette aide sur l'économie, notamment lorsque l'aide budgétaire est affectée à des

secteurs tels que l'énergie, qui font déjà l'objet d'investissements, publics et privés, très élevés. Malgré un certain désordre du pays, l'Ukraine possède cependant d'importantes ressources (agricoles notamment) et de fortes capacités industrielles et scientifiques. Il convient d'ailleurs de réserver une place particulière à la coopération dans ce dernier secteur, qui représente un tiers du budget d'intervention de l'ambassade et est potentiellement porteur de retombées importantes pour les entreprises françaises.

Afin d'apprécier la meilleure stratégie à adopter en Ukraine, il faut à la fois tenir compte de cette situation et du caractère hautement stratégique, à la fois en termes politiques, scientifiques et économiques, de ce pays, « à cheval » entre la Russie et l'Europe, à la porte de laquelle une partie des élites frappe avec de plus en plus d'insistance.

L'action de la France en Ukraine

Pour l'instant, l'action de la France en Ukraine en termes de coopération emprunte essentiellement deux voies. La première, quoique d'importance encore limitée, met l'accent sur la présence d'assistants techniques dans des secteurs jugés déterminants pour notre influence à moyen terme. Cela vaut à la fois pour la présence de conseillers dans le domaine militaire (enseignant à l'Académie de défense, expert de la gendarmerie auprès des troupes de l'intérieur, conseiller sur la professionnalisation auprès du ministre de la Défense) et pour celle d'assistants techniques dans le domaine civil (justice, fonction publique⁵⁶ et agriculture). En matière juridique autant qu'administrative, il existe une proximité assez forte entre les systèmes ukrainien et français : certaines personnalités ukrainiennes vont même jusqu'à déclarer qu'ils envisagent une transposition d'une partie de la législation française en Ukraine. Dans le domaine agricole, outre l'enjeu spécifique de la réforme de l'agriculture ukrainienne, le conseiller français auprès du ministre de l'Agriculture joue un rôle déterminant en termes d'implantation d'industries agro-alimentaires. Comme dans d'autres pays, la présence d'assistants techniques placés à des postes stratégiques doit jouer un facteur clé dans la conception de jumelages européens et nous mettre en mesure d'en emporter un certain nombre.

L'autre mode de coopération réside précisément dans ces jumelages, qui apparaissent comme un mode privilégié de diffusion des bonnes pratiques administratives françaises. Grâce à l'implantation de l'ADETEF en Ukraine depuis une dizaine d'années et la coordination d'un

grand nombre de projets, l'expertise française est reconnue dans le domaine financier, économique et industriel. Il convient également de veiller à ce que l'expertise ainsi reconnue dans le cadre de jumelages soit ensuite à l'origine de retombées positives pour les entreprises françaises qui se placent sur le marché de la gouvernance. Cela vaut par exemple dans le domaine de l'aménagement des territoires, avec le programme de développement local durable, doté d'un budget de 13 millions d'euros sur quatre ans, et que pilote la société française SOGREAH (mise à niveau des infrastructures pour les services municipaux de base : eau, ordures ménagères, assainissement, chauffage).

Perspectives d'avenir

Tout milite pour que les efforts de la France soient poursuivis et renforcés.

Dans le domaine européen, l'accroissement des fonds qui vont être accordés à l'Ukraine (220 millions d'euros par an), même si le montant peut en paraître excessif, doit conduire la France à une attention encore accrue, tant pour les jumelages que pour les appels à proposition et les appels d'offre. L'aide budgétaire elle-même suppose le développement de l'aide technique comme appui aux capacités de gestion. Le marché de la « gouvernance » va se développer très rapidement et il importe que les cabinets privés français, seuls ou dans le cadre de consortiums avec les opérateurs publics, se placent en ce domaine. On notera que, pour la période 1999-2006, les cabinets français de conseil se sont placés sur 24 projets TACIS qui représentent un budget cumulé total d'environ 57 millions d'euros. L'ADETEF, compte tenu de l'ancienneté de sa présence sur place, pourrait jouer un rôle de pivot. Il convient en particulier de relever que la Commission européenne a pris la décision de désigner un *top donor* qui sera le chef de file dans un secteur donné de coopération.

Malgré les déconvenues signalées et les interrogations des autres bailleurs internationaux, les flux financiers ne devraient pas se tarir. Une surveillance fine des appels d'offres et le renforcement des liens de l'ambassade avec les organisations internationales, ce qui suppose probablement une mise à niveau des effectifs, constituent des priorités. Au-delà des domaines sur lesquels nous sommes déjà présents, il faudra que la France soit capable de présenter une offre de qualité dans les domaines fondamentaux que sont la santé, l'environnement, l'éducation, l'énergie, les transports, la communication et la politique régionale.

⁵⁶ Deux *memorandums of understanding* avaient été signés, d'une part, entre la DGAFP française et la direction générale de la fonction publique ukrainienne, d'autre part, entre l'ENA et l'Académie nationale de la fonction

Le FASEP, même si son utilisation n'a pas encore été concluante, devrait être un outil utile en ce domaine, d'autant qu'au-delà de l'aide technique en matière de « gouvernance », la croissance du pays et la mise à niveau de nombreux secteurs industriels représenteront des opportunités intéressantes pour le secteur de l'ingénierie.

En termes de mode d'emploi des experts, s'il paraît difficile de multiplier le nombre d'assistants techniques résidents et si cela n'est peut-être pas souhaitable sur la durée – ce qui constitue une réflexion générale -, il serait particulièrement utile de prévoir de nombreuses missions de courte et moyenne durées, avec une certaine régularité, notamment dans les secteurs susceptibles de faire l'objet de jumelages. À budget pays constant – on ne peut, de ce point de vue, que trouver peu de cohérence à la diminution de 10% du budget de coopération pour l'Ukraine en deux ans -, ce type de mission suppose une concentration des moyens sur les seuls secteurs susceptibles de faire l'objet de jumelages, en réduisant les actions dans des domaines dans lesquels les actions engagées ne le sont qu'à titre bilatéral (par exemple la santé, qui représente un quart de l'enveloppe de coopération technique du poste).

Enfin, dans le domaine intellectuel, au-delà des initiatives à caractère culturel et éducatif, il importe de poursuivre les échanges dans le secteur de la coopération scientifique et universitaire, mais aussi de nouer des contacts réguliers, se traduisant par des travaux communs, avec les cercles de pensée et les *think tanks* ukrainiens.

Chaque pays du Maghreb dispose de spécificités fortes et il est certainement peu pertinent d'imaginer une stratégie unifiée dans le domaine de l'expertise. Néanmoins, dans les deux pays où nous nous sommes rendus – nous n'avons pu malheureusement accomplir de mission en Algérie, sans doute encore plus spécifique pour des raisons tant politiques qu'économiques -, certains éléments de contexte peuvent justifier, au moins partiellement, des réflexions stratégiques communes. D'abord, s'il s'agit de pays de forte coopération française, fondée sur des liens historiques profonds, la concurrence d'autres coopérations bilatérales est de plus en plus marquée, ce qui nous conduit à réexaminer nos dispositifs de coopération. Ensuite, ces deux pays bénéficient de dispositifs de coopération très importants de bailleurs multilatéraux qui orientent fortement les choix de ces pays et sur lesquels il importe que nous pesions. Il faut ajouter que ces pays connaissent, à des degrés divers, des problèmes de sécurité au sens large mais aussi de « gouvernement », qui ont justifié la mise en place des mécanismes de coopération spécifique dans ces secteurs. Enfin, ces pays sont, de plus en plus, des pays partenaires que nous pouvons associer dans des actions en direction de pays d'Afrique subsaharienne et de pays du Moyen-Orient.

Assistants techniques et experts mis à disposition

Développement rural et environnemental

L'une des priorités consiste à mettre en rapport la question du développement agricole au Maroc et des questions politiques et géopolitiques plus globales. La France peut être active pour renforcer le poids des élites qui, au Maroc, ont compris cette question et restent minoritaires. L'administration de l'agriculture est catastrophique et la plupart des dirigeants paraissent s'intéresser plus aux villes et au littoral qu'aux campagnes, alors même que 46% des actifs sont ruraux, que la moitié de la population est rurale, que la pauvreté rurale bloque le marché intérieur, que l'agriculture représente 15% du PIB (ce qui fait qu'une année de sécheresse fait perdre au pays plusieurs points de PIB). Certains choix en matière de gestion de l'eau sont désastreux et, de manière générale, une mauvaise administration de l'agriculture a un impact majeur sur l'écologie, mais aussi sur l'économie et sur la stabilité sociale. Le manque d'eau et la pénurie alimentaire – on l'a vu au printemps 2008 - sont des risques majeurs en raison de choix agricoles contestables (blé tendre mal adapté à la sécheresse plutôt que blé dur) et d'un gaspillage massif de l'eau par l'agriculture.

Aujourd'hui, malgré des expériences intéressantes conduites par certaines agences marocaines, il n'y a pas de capitalisation et surtout pas de doctrine. Cette situation se retrouve du côté des bailleurs, chacun paraissant avoir sa stratégie et connaître des difficultés (notamment la Banque mondiale) à adopter une stratégie unique sur le long terme (quinze ans). Le problème que rencontre l'initiative nationale de développement humain (INDH) (lancée par le roi) tient au caractère communal de l'approche adoptée, sans vision d'ensemble d'un plan de développement du pays. Le risque de saupoudrage est patent. Manquent à la fois une vision « agronomique » et une intégration des questions agricoles et rurales. La France devrait principalement être utile dans la promotion d'une telle vision des choses. Au demeurant, elle est déjà fort présente sur ces sujets : un jumelage va commencer sur les productions végétales, des échanges réguliers existent entre les deux conseils généraux du GREF, avec le CIRAD, le CNSEA, l'ONF, etc. L'AFD est aussi désormais très présente sur ces questions.

Secteur des finances

La coopération dans le domaine économique et financier, conduite côté français par l'ADETEF⁵⁷, est stratégique et importante. L'ADETEF a remporté l'appel d'offres « audit de performance » du ministère des Finances et de la Privatisation et devrait répondre au prochain appel d'offres sur le programme de gouvernance locale. Elle est d'ores et déjà engagée sur trois appels d'offres qu'elle a remportés : la poursuite de la réforme budgétaire, l'évolution des métiers d'audit et d'inspection et la réforme du contrôle de la dépense publique. Par ailleurs, un FASEP, d'un montant de 298 350 euros, finance un projet d'assistance à la Direction des entreprises publiques et de la privatisation (DEPP) de ce ministère pour « l'amélioration de la gestion de ses participations publiques ». L'ADETEF participe aussi à trois jumelages (dont deux comme partenaire principal). Plusieurs autres projets sont en cours de finalisation (jumelages et appels d'offres). L'ouverture, début 2008, d'une antenne de l'ADETEF au Maroc devrait encore accroître sa visibilité.

Intérieur

On peut constater une évolution chez les responsables marocains : ceux-ci n'attendent pas que les experts de la DGCL rédigent les projets de réforme à leur place, mais de plus en plus une confrontation des idées sur un projet et des recommandations sur les écueils à éviter. Ils sont aussi preneurs d'une aide à la rédaction de cahiers des charges des études qu'ils lancent et qui sont, pour eux, des outils opérationnels d'aide à la décision. Un programme ambitieux d'appui à la décentralisation est conduit en étroite association par un expert, dans le cadre d'un fonds de solidarité prioritaire (FSP), avec la Banque mondiale et l'AFD.

Un autre projet, dans le cadre d'un jumelage européen cette fois, remporté par la France, concerne l'inspection générale de l'administration territoriale marocaine. Au-delà des enjeux politiques (démocratie, bonne gouvernance, rapprochement de « l'acquis communautaire »), ce projet offre des perspectives de coopération future et d'influence.

Institut de recherches pour le développement

La collaboration de l'IRD avec le Maroc est assez récente, à la différence de la Tunisie. La représentation a été créée en 2005 et elle est rattachée à l'ambassade. L'IRD a en cours 25 à 30 programmes dans des secteurs très diversifiés et ses partenaires sont les universités, les établissements de recherche et les opérateurs régionaux (agences de bassin, offices régionaux de mise en valeur agricole). Le partenariat avec le secteur privé est peu

⁵⁷ Dans d'autres domaines aussi (veille sanitaire notamment), l'ADETEF joue le rôle d'ensemblier.

développé. Les activités de formation constituent un axe prioritaire de développement. De nombreux programmes sont financés sur appels d'offres européens, mais les relations avec la Banque mondiale et le PNUD devront encore être développées. Il faut noter que le Maroc est aussi au centre d'une stratégie régionale associant l'Europe et d'autres pays de l'Afrique subsaharienne. Il est indispensable de construire une doctrine et une stratégie dans notre partenariat avec les pays du sud de la Méditerranée.

Au Maroc, le rôle de conseil à moyen terme et d'apport stratégie est crucial, notamment dans le mode de gestion des ressources naturelles, actuellement souvent désastreux. Dans cette perspective, les liens avec l'AFD vont être aussi encore renforcés. L'IRD va renforcer encore sa présence dans les secteurs de l'eau, des biotechnologies et de l'utilisation et l'exploitation des bactéries. Il faut noter que, sur la recherche liée à l'eau, les Japonais sont particulièrement présents. Enfin, l'équipe de l'IRD a été pilote d'une évaluation du système marocain de recherche sur financement européen qui a eu d'importantes retombées.

Appréciation par nos partenaires marocains

En termes d'identification des champs d'action, plusieurs préoccupations ressortent : le besoin considérable de réforme (et donc d'expertise) dans le secteur de la formation et de l'éducation (surtout contenus), le travail à approfondir dans le secteur de la modernisation de l'État (à la fois régionalisation et décentralisation et réforme des ministères), la révision constitutionnelle enfin, même si son agenda est politique, qui aura des répercussions considérables.

En termes de qualités et de défauts, l'expertise française en matière de jumelage est le plus souvent au niveau, mais pas toujours (notamment du côté de fonctionnaires proches de la retraite ou déjà en retraite). L'un des plus grands succès est celui du jumelage en matière de sécurité et sûreté maritimes – d'ailleurs mis en avant comme un exemple par l'Union européenne. Le besoin du Maroc est désormais celui d'une expertise de très haut niveau. En termes de prospective, il existe trois domaines dans lesquels les besoins sont réels : tout ce qui est social en général, le volet santé, l'éducation et la fonction publique. L'un des grands problèmes du Maroc tient à la fuite des cerveaux hors de la sphère publique. En matière éducative, il faut engager une réflexion sur les contenus. Sur les jumelages de manière

générale, il paraît préférable que ceux-ci ne dépassent pas 50 millions d'euros au total. Sinon, l'abondance risque de tuer leur qualité et donc leur principe même.

Organisations internationales

Union européenne

Selon une évaluation générale de la Commission, sur 175 jumelages au Maroc, 40 ont bien marché, 35 ont échoué et 100 ont été de niveau moyen. La clé du succès paraît double : des experts de qualité (ce qui n'a pas toujours été le cas) et une implication des ministères, ce qui suppose qu'ils aient été réellement demandeurs. On peut se demander si, aujourd'hui, la France n'est pas trop présente dans les secteurs éducatif et économique et si le taux de scolarisation qu'elle offre au Maroc n'est pas finalement le signe d'un échec. Une plus grande compétition est plutôt un avantage finalement pour la France. En termes de priorités, le développement humain est de loin la première compte tenu du taux d'analphabétisme (50% en moyenne, mais plus de 80% en milieu rural), du taux de mortalité de la femme en couches et de celui de mortalité infantile qui sont les plus élevés du monde arabe. Les autres secteurs sont la justice, l'agriculture, la compétitivité des entreprises marocaines et les règles de concurrence. On pourrait ajouter la justice des affaires, la formation professionnelle et le régime du droit foncier qui sont aussi prioritaires pour l'ambassade.

En ce qui concerne l'aide budgétaire, nouvelle orientation de la politique de coopération de l'Union européenne, elle offre l'avantage d'accroître le chiffre d'affaires de l'Europe dans un contexte de concurrence politique des donateurs (voir le MCC). Il faut d'ailleurs noter que l'Europe, l'Espagne et la France font 80% de l'aide au Maroc (hors MCC). Toutefois, cette aide doit être strictement contrôlée et des conditions rigoureuses doivent être mises au paiement. Enfin, la Commission apprécie les efforts que déploie la France en termes de coordination de l'aide, même si elle doit encore effectuer des progrès pour afficher une plus grande unité de son propre dispositif de coopération. Sur l'Europe de manière générale, nous pouvons regretter de ne pas nous être organisés au niveau européen pour exercer l'influence que devrait nous donner notre argent. Plus généralement, lorsqu'on considère le poids « idéologique » de certaines autres coopérations, le constat fréquemment entendu selon lequel l'Europe a peut-être perdu la bataille intellectuelle dans la politique de coopération paraît en partie vérifié au Maroc.

Banque mondiale

Globalement, la Banque est plutôt compétitive en termes d'études par rapport aux cabinets anglo-saxons. Dans un pays de coopération comme le Maroc, l'importance aujourd'hui n'est pas le produit ou le conseil, mais le processus d'appropriation. L'expertise dont la Banque a besoin aujourd'hui est surtout une expertise de courte durée, très technique, et qui doit pouvoir être mobilisée rapidement, et la France pourrait être plus présente dans ce secteur (la Banque a beaucoup investi et continuera à le faire dans le secteur des études économiques générales, du diagnostic sur la pauvreté, du processus de révision de la dépense budgétaire avec un diagnostic sur l'administration fiscale, des procédures de contrôle financier, etc.). De manière générale, la collaboration entre la Banque et le PNUD reste à parfaire (la Banque pourrait participer utilement au rapport sur le développement humain). Avec la France, la Banque pourrait également travailler sur le marché du travail, domaine dans lequel il existe une bonne expertise française. On pourrait d'ailleurs suggérer que des réunions régulières entre la Banque et les services de coopération français – peu lisibles pour la Banque, à la différence des services allemands ou espagnols - permettent d'identifier de manière prévisionnelle des secteurs sur lesquels un travail commun (avec fourniture d'expertise française rémunérée) serait possible.

Réflexions d'ensemble

Si la position de la France au Maroc reste privilégiée en raison de son volume d'aide et de son poids historique, la concurrence accrue rend ces facteurs moins déterminants. Les programmes américains (essentiellement Millenium Challenge Corporation, 700 millions de dollars) et, de plus en plus chinois, ou en provenance des États du Golfe sont d'une importance croissante et ils peuvent induire un modèle de développement au Maroc qui n'est pas celui que visent à promouvoir la France et ses partenaires européens (Espagne, Allemagne principalement).

Par rapport aux risques, qui peuvent être dramatiques pour le Maroc, de mise en œuvre d'un modèle de développement inadéquat, un double chantier peut être ouvert par la France et ses partenaires européens : d'une part, un travail sur les normes, d'autre part, un travail de conviction sur la meilleure voie de développement. Plusieurs de nos interlocuteurs ont, de ce point de vue, insisté sur la faiblesse autant de la France que de l'Europe en termes de promotion d'une doctrine (à la différence de la Banque mondiale, par exemple).

Il convient de tenir compte du potentiel de coopération (et non pas d'aide) du Maroc lui-même en direction d'autres pays, notamment au sein du monde arabe. Nous gagnerions à nous appuyer davantage sur ce pays pour conduire notre propre coopération dans certains pays. Notons d'ailleurs que cette action partenariale de coopération peut s'appuyer sur des organisations internationales : nous aurions ainsi tout intérêt à considérer notre participation au programme « bonne gouvernance monde arabe » du PNUD.

De nombreux domaines de coopération existent pour la France, qui pourront lui permettre d'être à la fois visible et influente tout en nous prémunissant contre des effets en retour politiques : le secteur des collectivités locales, le domaine de l'éducation et, en particulier, de la formation professionnelle, la santé et le tourisme. Dans ces secteurs qui ne sont pas de souveraineté, l'apport de l'AFD est déterminant à la fois sur le plan de l'apport en expertise technique et en termes politiques (effets de différenciation, possibilité d'agir en consortium avec d'autres bailleurs de fonds). Dans un pays comme le Maroc, la coopération décentralisée connaît aussi des perspectives considérables à moyen terme.

Comme dans d'autres pays, il importe que le lien entre la recherche et la coopération technique française soit renforcé, à la fois par une meilleure mobilisation des chercheurs et par une plus grande présence de ceux-ci dans les réponses aux appels d'offres internationaux.

L'INDH peut avoir pour effet de renforcer les corporatismes locaux et de privilégier une vision à la fois atomisée et à court terme du développement du pays. Comme il n'est pas question de la contester officiellement, notre effort de coopération peut aller dans le sens d'un recadrage. Pour l'instant, la Banque mondiale apparaît comme la plus impliquée dans la discussion et la proposition avec les autorités marocaines sur cette initiative.

Une réflexion devrait être conduite avec les autorités marocaines sur certains assistants techniques, certes résiduels, mais dont l'utilité ne paraît pas aujourd'hui évidente et qui obéissent plus à une logique de substitution. Le poste a d'ailleurs le souci d'associer davantage les assistants techniques des secteurs-clés à la programmation et de manière régulière aux réunions de service du SCAC et à ne pas renouveler ceux dont la valeur ajoutée est faible. En revanche, l'assistance technique ne saurait être condamnée en tant que telle, même s'il faut sans doute imaginer de nouvelles procédures.

Comme dans les pays traditionnellement de coopération forte pour la France, nos partenaires marocains, tout en commençant à jouer de la concurrence, paraissent très attachés à la coopération bilatérale. Il convient toutefois de juger, secteur par secteur, son efficacité à

moyen terme et d'en apprécier les retombées concrètes, fortes certainement dans le secteur de la sécurité au sens large, peut-être plus incertaines dans le secteur universitaire. Dans ce contexte très concurrentiel, les outils de la coopération traditionnelle ne sont pas adaptés : nous serons jugés sur notre capacité à proposer une offre de qualité, non sur le volume brut de ce que nous faisons. En revanche, nous devons être réactifs et capables, quand c'est pertinent, de mobiliser rapidement moyens et crédits.

Malgré les réunions de programmation communes entre le SCAC, la Mission économique et l'AFD, qui ont permis d'indéniables progrès, il manque encore une vision d'ensemble dans certains secteurs où les actions peuvent être dispersées entre cinq services français. Il importe de définir, pour les cinq prochaines années, des stratégies sectorielles qui fédèrent l'ensemble des acteurs français concernés.

La solution d'avenir ne passe plus par l'expertise longue durée résidente, sauf dans les secteurs de stricte souveraineté, mais par une expertise pointue, qui peut être tarifée, et compétitive en fonction des standards internationaux. En revanche, la sur-tarification actuelle ne pourra être maintenue longtemps dans un pays comme le Maroc qui dispose d'une expertise de qualité. Or, nous manquons souvent de capacité à trouver ce type d'expertise très bien ciblée et à haut niveau de valeur ajoutée.

Dans un pays comme le Maroc, la dimension d'intelligence économique de l'expertise doit être prise en compte de manière prioritaire. Un repérage des secteurs économiques stratégiques et, au sein de ceux-ci, des personnes qui disposent d'un pouvoir de décision effectif est une tâche déterminante. La capacité d'influence par l'apport d'expertise dans ces secteurs est un enjeu de première importance.

b. Tunisie

Situation générale

L'une des principales difficultés de l'administration tunisienne réside dans ces difficultés d'absorption de l'aide – même si celle-ci est l'une des meilleures de la zone méditerranéenne - et dans des difficultés dans le processus de décision. Cela peut nourrir quelques inquiétudes au regard de la masse des jumelages prévus par l'Union européenne. On peut aussi faire état d'un certain pessimisme dans certains cas – certes pas pour tous - sur les résultats concrets dès lors que le jumelage sera terminé.

Il existe également une certaine perte de vitesse de l'administration tunisienne, en raison notamment de l'attractivité accrue du secteur privé et de l'interférence des considérations politiques. La hiérarchisation accrue induit perte d'autonomie et frustration des fonctionnaires.

Cette prolifération des jumelages et des appels d'offres peut, dans certaines administrations françaises, conduire à des difficultés dans leur capacité de mobilisation de l'expertise française. Cette situation oblige d'ailleurs à privilégier, pour nombre d'experts, des missions de moyenne durée - tel expert tourne ainsi régulièrement de l'Ukraine à la Tunisie. Les Tunisiens ne savent pas souvent formuler des projets de jumelage. Nous pouvons les y aider, mais avec le risque que nous n'ayons pas de ressources pour répondre aux appels d'offres dans les prochaines années.

Néanmoins, il faut noter le succès comparatif de la France en matière de jumelage en Tunisie en raison entre autres, mais pas seulement, de la langue. Surtout, ceux-ci sont souvent aussi le prolongement d'actions bilatérales anciennes. Parfois, les Tunisiens et les Français ont été dans les mêmes écoles d'application, ce qui facilite les relations. Cette articulation bi-multi est fondamentale. En sens inverse, il serait envisageable qu'une partie du *flat rate* des opérateurs puisse être utilisée pour des actions bilatérales de complément.

Il convient également de relever certaines difficultés dans la coordination des bailleurs : l'Union demande ainsi aux conseillers résidents de jumelage d'inscrire leurs actions de manière cohérente avec la Banque mondiale, mais cette dernière ne cherche pas toujours la cohérence avec les projets de la Commission. De manière générale, il est difficile d'avoir une vision cohérente des actions de coopération en Tunisie, même si ce pays

développe une conception claire de son développement qui la conduit à ressentir moins qu'ailleurs la nécessité d'une coordination nettement plus poussée.

Coopération possible avec les bailleurs multilatéraux

Banque européenne d'Investissement (BEI)

Il faut signaler – car elle paraît parfois méconnue - l'importance des fonds consacrés à l'assistance technique pour préparer les projets d'investissement de la BEI dans la région (financement par l'Union européenne sur appels d'offres centralisés). Toutefois, de nombreuses sociétés françaises, en raison là aussi, parmi d'autres facteurs, de la langue, se placent convenablement. Pour la BEI, la zone Méditerranée est devenue plus importante que la zone ACP et que l'Europe orientale.

Les critères de choix de la BEI sont essentiellement financiers et non politiques : elle privilégie le financement de projets financièrement, économiquement et techniquement valables. Ses priorités sont le développement du secteur privé, l'eau et l'assainissement et l'utilisation des fonds des migrants. L'impact de ces projets peut concerner aussi la sphère publique (mécanismes de régulation, tarifs, politique migratoire).

La BEI entretient des liens suivis avec l'AFD, la Banque mondiale, la BAD et la KFW, mais il ne semble pas exister pour autant de mécanismes de mise en cohérence.

Délégation de la Commission européenne

La Délégation entretient des relations suivies avec les partenaires français, mais comme dans d'autres pays, ces rapports sont rendus parfois difficiles par la pluralité des interlocuteurs côté français (SCAC, mission économique, AFD). Faute de moyens, il peut aussi paraître regrettable que la France ne s'implique pas dans les groupes de coordination sectoriels (cinq secteurs) alors que la Commission aurait voulu que certains bailleurs animent ces groupes.

L'un des problèmes auxquels se heurte la Commission tient au fait que, sur les programmes de renforcement institutionnel, il n'y a pas, du côté tunisien, de vision globale des institutions avec des stratégies et des zones de renforcement prioritaires. Elle répond dès lors à des demandes ponctuelles et éprouve des difficultés à définir une stratégie d'ensemble à moyen terme.

Les prochains jumelages concerteront des sujets nouveaux (social, justice, migrations) qui sont assez difficiles ici. Pour la Commission, des jumelages sur des sujets culturels seraient les bienvenus. Pour autant, la Commission est consciente de la nécessité d'engager une réflexion sur la viabilité à moyen terme des jumelages.

Par ailleurs, il serait opportun, compte tenu de la position française en Tunisie, qu'il existe des experts nationaux détachés (END) français à la Délégation. Cela permettrait également de pallier la faiblesse de certains experts à la Délégation – il existe des difficultés de plus en plus manifestes dans plusieurs délégations de la Commission européenne de recruter des experts de qualité et possédant l'expérience requise.

Sur l'orientation croissante en faveur de l'aide budgétaire, elle concerne de plus en plus des projets sectoriels alors qu'auparavant elle portait sur des sujets plus larges, notamment de réforme économique. Ces projets sont plus faciles à gérer, mais pour cette raison aussi il faudrait muscler le suivi des programmes financés ainsi. De larges possibilités d'expertise sont aussi ouvertes en matière d'appui technique à cette aide.

4. Afrique subsaharienne

L’Afrique subsaharienne est au cœur des réexamens en cours de notre politique étrangère et de notre politique de coopération. Elle est dès lors au centre des débats sur les orientations, la dimension et les modes d’utilisation de notre expertise technique. Pris globalement, le continent africain est celui qui reçoit la majeure partie de nos crédits bilatéraux de coopération, tous domaines confondus, comme des contributions que nous distribuons par le biais des organisations internationales. Sans proposer ici de manière exhaustive un nouveau schéma d’intervention, nous estimons qu’il faut répondre aux interrogations suivantes.

D’abord, il est essentiel de tenir ensemble deux réflexions. La première veut que, en raison de la priorité donnée à l’Afrique, notre système de coopération au sens large n’a pas accordé une place suffisante à d’autres zones du monde : Asie du Sud-Est, Asie centrale, Europe orientale et Amérique latine. Un rééquilibrage est à l’ordre du jour et défendu par la quasi-totalité des analyses sur ce sujet. La seconde tient à ce qu’il n’est pas question de se désengager du continent africain, d’abord bien sûr en raison des enjeux de développement de celui-ci, ensuite parce qu’il serait paradoxal d’abandonner l’Afrique au moment où certains de nos concurrents y investissent massivement, qu’il s’agisse de la Chine ou du Japon, mais aussi d’autres pays européens et d’économies émergentes (Brésil, Inde notamment). Notre présence y est indispensable, mais nous devons aussi réorienter nos outils de coopération tant pour y développer et y faire retenir par les organisations internationales des bonnes pratiques en matière de développement que pour nous y engager dans le cadre d’actions partenariales avec d’autres.

Ensuite, à l’intérieur même du continent africain, une prise de conscience commence à avoir lieu selon laquelle nous ne pouvons plus, sauf à mettre durablement en danger nos moyens d’action et notre faculté d’influence et à perdre d’importantes opportunités économiques, nous concentrer principalement sur l’Afrique francophone de l’Ouest. Nous ne saurions évidemment négliger l’Afrique du Sud, pays émergent d’Afrique, ni le Kenya, le Nigeria, ou encore l’Angola, le Mozambique et la Guinée équatoriale. Toutefois, les modalités d’action, en ce qui concerne l’expertise, ne sauraient emprunter les mêmes formes dans ces différents pays et les enjeux en cause (économie, sécurité, développement, État de droit, partenariat vers l’extérieur, etc.) ne sont en rien similaires. De manière beaucoup plus générale, il faudra s’interroger sur la

pertinence qui s'attache au maintien d'une zone de solidarité prioritaire (ZSP), au demeurant largement étendue.

En troisième lieu, comme c'est déjà de plus en plus apparent en matière militaire et dans le domaine de la recherche, les points d'appui de nos interventions en Afrique devraient être de plus en plus régionaux ou à vocation régionale. Un tel choix a naturellement une portée politique et requiert vraisemblablement un accompagnement diplomatique.

Quatrièmement, l'Afrique est au centre des réflexions à conduire sur les formes que prend notre expertise technique, que ce soit pour les actions aujourd'hui directement assumées par l'État (notamment les fonds de solidarité prioritaire – FSP) ou pour les prêts distribués par l'AFD. Il semble pour le moins que, dans plusieurs cas, l'expertise technique résidente (par le biais des assistants techniques) ne se justifie pas, voire engendre des effets pervers, et révèle une mauvaise affectation d'une ressource rare. Le développement d'une expertise moyen terme non résidente (mais qui devra sans doute être régulière) constitue l'un des défis que nous devrons relever.

Enfin, l'Afrique subsaharienne ne saurait rester à l'écart du développement de notre expertise dans le domaine intellectuel. Certains États africains commencent à mettre en place des centres de réflexion de qualité et importants ; nous pouvons aussi contribuer à en faire émerger d'autres. Il y a là tout un champ nouveau à explorer pour lequel nous devons montrer notre capacité d'initiative et notre faculté d'anticipation. Cette expertise en Afrique doit être accompagnée d'un renforcement de notre expertise sur l'Afrique, en renforçant les moyens du CAP en la matière et en montrant une présence plus active dans les lieux de réflexion d'autres pays (Royaume-Uni, États-Unis notamment) ou de centres privés (par exemple, l'*International Crisis Group*). Plus largement, nous devons pleinement mobiliser notre expertise académique, déjà largement présente dans le cadre des centres de recherche en Afrique, notamment en matière agricole, et par le biais du centre de recherches de l'AFD, pour développer et diffuser nos réflexions en matière de modèle de développement.

En somme, il s'agit de bâtir une stratégie cohérente pour l'expertise sur le continent africain qui, à la fois, joue sur les multiples registres de celle-ci et contribue à accroître notre présence dans les instances multilatérales, y compris en matière politique et de sécurité, qui contribuent à définir des orientations pour le continent africain.

Représentants des organismes multilatéraux

La Banque Mondiale

La Banque Mondiale publie très régulièrement des appels d'offres pour de l'expertise internationale : force est de reconnaître que les cabinets ou de manière plus générale les établissements fournissant de l'expertise française n'y répondent que très rarement.

La Banque va avoir d'importants besoins en expertise dans les prochaines années sur les thèmes suivants : décentralisation, finances publiques locales, régulation des marchés agricoles, pression environnementale, gestion des ressources halieutiques, gestion de la terre, gestion des risques (catastrophes naturelles notamment), démographie, intelligence économique. Les appels d'offres internationaux sont à surveiller.

Sur le plan transversal, la Banque mondiale recherche régulièrement des experts en systèmes de suivi-évaluation. Elle est également très intéressée par le fichier d'experts sénégalais (voir *infra*) issus de la diaspora mis en place par la Direction de l'assistance technique, avec l'appui de la coopération française.

La Banque mondiale regrette, non sans raison, que la coopération française ne soit pas plus tournée vers l'expertise disponible dans le monde universitaire français, comme le pratique l'USAID avec le monde universitaire américain.

Commission Européenne

Il existe une perte d'influence de la France au sein de la Commission au cours de ces dix dernières années, contrairement à la Grande-Bretagne qui a su développer une capacité de réflexion stratégique, de « lobbying » et de placement aux postes les plus utiles. Les Britanniques ont défini des cibles stratégiques précises et ont une pensée qu'appuient des pôles universitaires. Ils sont proactifs dans leurs relations avec les organisations internationales. Il y a un évident « manque de vigilance » de la France à ce propos et une absence de stratégie dans l'affectation d'experts nationaux détachés (END) français. La complexité de l'aide française paraît souvent décourageante pour la Commission et l'on peut déplorer le manque de vigilance de nombreux organismes (notamment pour des expertises en matière de recherche de courte durée) sur les appels d'offres et les appels à propositions et le

manque de rigueur dans la rédaction des réponses. Cela devrait être organisé, professionnalisé et en partie centralisé.

Au Sénégal, la Commission s'est fortement engagée dans le processus de l'aide budgétaire, position qui entraîne un certain scepticisme de la France. Alors que les trois bailleurs qui comptent véritablement au Sénégal sont la Banque Mondiale, la Commission européenne et la France, des « alliances stratégiques » devraient pouvoir se nouer entre eux. Elles permettraient de peser sur les décisions et de jouer un rôle majeur dans la coordination des partenaires techniques et financiers. On pourrait aussi envisager le développement de cofinancements avec, quand cela est possible, des délégations de gestion entre la Commission et les bailleurs européens, notamment la France puisque cette possibilité est ouverte dans le 10^e FED. En ce qui concerne l'assistance technique, la Délégation devrait pouvoir s'appuyer sur l'expertise de certains assistants techniques français en position de conseillers de gouvernement, dans le cadre de la définition de ses programmes au Sénégal (cas du secteur pêche, par exemple). Plus que les grand-messes, la coordination opérationnelle sur des sujets précis entre les principaux donateurs a des effets concrets.

Programme des Nations unies pour le développement (PNUD)

Le PNUD au Sénégal a établi un Document cadre pour le développement (2007-2011). Dans ce cadre, les Nations unies au Sénégal sont disposées à renforcer les synergies et les complémentarités avec les autres bailleurs de fonds, notamment la France.

Une coopération avec le Centre de service régional du PNUD pour l'Afrique de l'Ouest a été mise en place dans le cadre du pôle CSLP depuis quelques mois. Les experts du pôle CSLP gagneraient peut-être à s'intégrer davantage dans l'équipe du bureau régional qui réunit des compétences dans des domaines complémentaires (lutte contre la pauvreté, environnement, SIDA). La réforme en cours du PNUD, avec la création à Dakar d'un poste de directeur régional adjoint pour l'Afrique, pourrait faciliter cette intégration. Toutefois, les relations entre le représentant résident du PNUD et le directeur régional adjoint méritent d'être précisées.

En termes de besoins d'expertise française, plusieurs thèmes apparaissent : la réponse à des situations d'urgence, l'emploi des jeunes, en lien avec les phénomènes migratoires, et la décentralisation. Une réflexion sur les besoins d'expertise sur les 3 à 5 prochaines années devrait être conduite au niveau régional, en associant les différentes agences du système des

Nations unies. Une collaboration avec le SCAC pourrait être envisagée pour faire « remonter » ces besoins auprès du ministère des Affaires étrangères et européennes et des ministères ou opérateurs concernés.

Le pôle CSLP (cadrage stratégique de lutte contre la pauvreté), à vocation régionale, intervient dans le domaine des finances publiques et plus particulièrement sur la traduction budgétaire des stratégies nationales de réduction de la pauvreté.

Installé depuis la mi-2007 à Dakar, le pôle a débuté son programme de missions dans huit pays d'intervention (Bénin, Centrafrique notamment). Des premières missions, il ressort que des collaborations pourront vraisemblablement être développées avec les équipes nationales du PNUD, qui interviennent déjà sur les CSLP, le pôle apportant une expertise recherchée. L'insertion de cette expertise française au sein du PNUD renforce la légitimité et donc la capacité d'intervention de notre pays par un important effet de levier. Un comité d'orientation à parité France/PNUD fixe les orientations, mais le financement par d'autres bailleurs pourrait conduire à l'avenir à l'ouvrir. Cette expertise constitue une base à développer, notamment par des actions de formation. Le problème est toutefois que les perspectives de carrières pour les consultants indépendants financés par la France dans ce cadre sont nulles.

Pôle Éducation UNESCO/BREDA (Bureau régional pour l'éducation en Afrique)

Le Pôle ne peut remplir efficacement sa mission d'analyse sectorielle et d'appui pays qu'en étant un outil commun des bailleurs de fonds, et pas seulement de la coopération française, en diversifiant ses sources de financements et en renforçant son ancrage au sein de l'UNESCO.

Sur l'assistance technique, le Pôle a réussi à structurer l'offre française d'expertise dans un domaine où elle était insuffisante, comme n'aurait pas réussi à le faire le recours à une expertise non résidente. L'objectif prioritaire est désormais de développer l'expertise africaine, en multipliant, voire en systématisant, les missions bipartites et en s'engageant dans des opérations de formation à distance. Reste à pérenniser cette expertise, par une politique de ressources humaines qui lui assure à la fois des conditions de rémunération plus attrayantes et la possibilité d'effectuer des parcours professionnels cohérents. Cette expertise gagnerait à être mise en valeur et à être diffusée, compte tenu de la faiblesse de cette spécialité en France. De nouveaux viviers pourraient ainsi être créés et l'expérience acquise pourrait être capitalisée.

UNICEF

L'UNICEF a développé des partenariats avec les institutions de recherche et de formation. Ainsi a été développée une action de formation de deux ans avec l'université de Maastricht, sur place et à distance, sur les principaux instruments de coopération (aide budgétaire, analyse des politiques, évaluation, lutte contre la pauvreté, portée de la Déclaration de Paris, etc.). Le développement d'un partenariat avec l'IRD paraît ainsi possible. L'objectif à terme est naturellement d'investir dans les capacités analytiques et de recherche des pays où nous travaillons. Il existe une coopération avec l'Organisation internationale de la francophonie (OIF) au Sénégal, en Mauritanie et au Niger. Les liens avec la France sont toutefois plus développés au sein du bureau régional, le bureau pays traitant davantage les urgences (il y en a encore au Sénégal) et le volet opérationnel. Il faut toutefois noter que les deux bureaux régionaux de l'UNICEF en Afrique (Dakar et Nairobi) « supervisent » des pays dont les caractéristiques et les besoins sont très différents.

Il serait toutefois utile que, sur la base d'une programmation des besoins à trois ou cinq ans, les modalités accrues d'un recours à l'expertise française de courte durée puissent être étudiées.

Bailleurs de fonds bilatéraux

La GTZ allemande

La présentation faite du dispositif de la coopération allemande donne l'image d'une structure bien organisée. Néanmoins, le projet de fusion entre la GTZ (chargée de la coopération technique) et la KFW (chargée de la coopération financière), qui n'est pas encore arrêté, soulève de fortes interrogations. Son action s'inscrit dans le cadre d'un document d'orientations stratégiques définissant des priorités sectorielles et géographiques.

Pour répondre à la demande d'expertise émanant des organismes internationaux, la GTZ a mis en place, en son sein, mais avec indépendance de gestion, un bureau d'études (GTZ-IS) qui répond aux appels d'offres internationaux. Ce bureau dispose d'une antenne séparée à Dakar. Par ailleurs, la GTZ reste très ouverte à la mutualisation de l'expertise et à l'approche multilatérale sur des projets d'aide au développement, notamment dans la zone francophone, où elle est tout à fait disposée à recruter des experts non allemands.

Au Sénégal, a été créé un poste de conseiller technique franco-allemand auprès du ministre de l'Environnement. De même, le conseiller technique français chargé du développement local de la Casamance est logé dans les bureaux de la GTZ à Ziguinchor, ce qui permet de mutualiser les moyens et de développer des synergies entre nos actions de coopération.

La GTZ partage les mêmes préoccupations que nous sur les difficultés de maintenir une capacité d'expertise dans le domaine du développement en l'absence d'un statut clair et de perspectives de carrière (les experts sur les projets sont recrutés pour une durée déterminée de cinq ans maximum, ce qui représente un gâchis lorsque l'expérience est de qualité). Parfois il est difficile de trouver des gens très qualifiés, les rémunérations étant inférieures à celles de la Banque mondiale et de l'Union européenne (certains passent d'ailleurs le concours de la Commission). Cette rotation pose aussi un problème sérieux de formation.

La Japanese International Cooperation Agency (JICA)

La JICA utilise souvent des volontaires japonais, dont l'efficacité attendue s'apprécie en termes d'impact culturel et d'image positive qu'ils donnent du Japon, beaucoup plus que d'efficacité technique. Le Japon n'entend pas faire appel à de l'expertise étrangère, chinoise en particulier, qui serait dommageable en termes d'influence. La JICA est d'abord un moyen de la diplomatie nippone. Le vivier d'experts s'ouvre désormais au secteur privé, même si les experts publics gardent une priorité : par ailleurs, dans un Japon où l'emploi à vie tend à disparaître, le volontariat international, qui représentait naguère un risque sur le plan professionnel, est maintenant valorisé. Les priorités de la JICA ont été clairement déterminées : santé, hygiène, pêche, hydraulique notamment. Comme la coopération belge, l'agence privilégiée les régions écartées et délaissées.

Dispositif français de coopération bilatérale

Centres de recherche français

Le CIRAD, l'IRD et l'Institut Pasteur souhaitent que soit mieux utilisé le potentiel de recherche français dans la coopération française, y compris par l'AFD. Un lien plus fort avec le SCAC et une meilleure exploitation de leurs travaux seraient souhaitables. Il existe également un vrai problème de retour sur investissement compte tenu du poids de la

coopération française au Sénégal. Les partenariats avec certaines universités sénégalaises apparaissent « frustrants », le terme « partenariat » étant d'ailleurs inapproprié sur les plans financier, scientifique et intellectuel. La réalité paraît souvent être l'assistance plus que la formation. Les centres de recherche se heurtent au problème « structurel » de la démonétisation de la recherche en Afrique.

L'IRD comme l'Institut Pasteur ont mis en place des structures pour répondre aux appels d'offres internationaux, mais constaté que cela demandait beaucoup de ressources qui risquaient d'être distraites de la recherche. Cela plaide pour une structure intermédiaire, mais aussi pour qu'il existe, au niveau central, une meilleure cohérence sur ce plan entre les organismes.

Coopération technique sénégalaise

La coopération technique sénégalaise est de plus en plus exigeante en termes de transparence et de qualité.

Il existe ainsi un manque de transparence du coût de l'assistance technique au Sénégal par rapport au total de l'APD reçue. Les contrats avec FCI pour l'assistance technique sur projets AFD ont eu pour « avantage » essentiel de révéler les coûts réels, y compris des frais de structure trop élevés. Les autorités sénégalaises entendent bien avoir le choix entre un assistant technique de plus et la même somme placée sur un autre projet de coopération ; en somme, elles souhaitent apprécier le coût d'opportunité de l'assistance technique. De manière générale, il faut engager une réflexion sans *a priori* sur l'utilité de l'assistance technique domaine par domaine et projet par projet. Les meilleurs experts ne sont pas ceux qui sont là pour des longues durées, mais ceux qui viennent sur des projets court terme. Ceci toutefois n'enlève en rien la nécessité de chefs de projet pour les FSP ou FSD. Il faut surtout mieux maîtriser les besoins réels d'assistance technique, un assistant technique ne pouvant être justifié que lorsqu'il n'existe pas de compétence sénégalaise disponible. Le Sénégal veut ainsi entrer dans un processus de rationalisation de l'assistance technique.

Le Sénégal entend, mieux que par le passé, engager une discussion sur les priorités, aujourd'hui l'offre créant trop souvent le besoin. Chaque assistant technique doit avoir une lettre de mission claire et il n'est, par ailleurs, pas admissible qu'il commence à travailler trois mois après son arrivée parce que les financements ne sont pas en place et les problèmes

administratifs pas réglés. L'administration sénégalaise entend assumer ses responsabilités en ce domaine.

La transparence sur les personnes nommées est indispensable pour les autorités sénégalaises comme pour celles d'autres pays. Avant la réforme de 1998, ces autorités participaient à la sélection des assistants techniques. Aujourd'hui, elles n'ont souvent même pas le choix entre trois candidats et on ne leur propose pas des candidats qui les ont pourtant contactées directement et qui sont souvent meilleurs que celui finalement retenu par la DRH du ministère des Affaires étrangères et européennes. Les procédures, aujourd'hui exemplaires, de la JICA et de la Coopération belge pourraient nous inspirer.

Si la coopération technique est jugée « globalement positive » par les autorités sénégalaise, en tant qu'elle est désormais essentiellement une coopération d'encadrement, si l'aide budgétaire paraît dans l'ensemble prématurée, il est indispensable de mieux distinguer ce qui relève d'une présence permanente et d'une présence plus intermittente d'experts recrutés pour des tâches précises (cas des projets AFD).

Il est indispensable de mieux prendre en compte la capacité des Sénégalais présents au Sénégal ou de la diaspora de participer à des projets de coopération avec le Sud. Le vivier d'experts mis en place grâce au soutien de la France et qui comporte environ 1500 noms dans des domaines très divers est une avancée considérable et qui pourrait même nous inspirer. Il existe aussi des centres d'excellence sénégalais. Le site www.codev.gouv.sn présente ainsi de nombreux appels d'offres pour des missions de courte durée et des opérations conduites à Djibouti et aux Comores qui ont été couronnées de succès. De manière générale, l'inclusion d'experts sénégalais dans les viviers que la France pourrait mettre en place serait féconde. L'un des effets induits de la mise en place de ces fichiers est de mesurer les domaines où les compétences sénégalaises font défaut.

Remarques d'ensemble

Le dispositif français d'assistance technique résidente au Sénégal comporte 142 postes dont 25 en coopération régionale ou bi-multilatérale (hors JPO). Parmi ceux-ci, un certain nombre occupent des postes de responsabilité en tant que conseillers de gouvernement ou chefs de projets (FSP). En position d'appui institutionnel, ils participent à la définition et à la mise en œuvre des politiques sectorielles du Sénégal dans leurs domaines respectifs. Notre coopération se distingue des autres par son souci de proximité. La présence, au sein des

structures gouvernementales, de professionnels que sont les assistants techniques garantit la réalité de « l'influence française » dans un espace géopolitique où les Anglo-Saxons, les pays du Golfe et les Chinois s'implantent peu à peu avec des moyens financiers souvent conséquents. La qualité de cette assistance technique résidentielle (qui constitue une spécificité de l'aide française) est certes reconnue, mais son nombre encore élevé, malgré une réduction régulière, conduit à repenser les modalités de développement de notre expertise technique au Sénégal et de la réorienter, sauf exception liée à la coopération de souveraineté ou aux pôles régionaux, vers une expertise non résidentielle.

Le dispositif bilatéral important n'est pas contradictoire avec notre assistance technique bilatérale, multilatérale et régionale, en augmentation au Sénégal, même si des synergies et des complémentarités restent encore à développer.

Notre capacité à mobiliser rapidement une expertise française de courte durée dans des domaines spécifiques mérite d'être améliorée. Hormis les besoins d'expertise liés à nos propres programmes de coopération technique, il s'agit également d'être en mesure de s'organiser pour répondre aux appels d'offres des organismes internationaux. Le modèle mis en place par la GTZ en la matière peut constituer, parmi d'autres, une voie à explorer.

L'exercice en cours de révision générale des politiques publiques (RGPP), dans lequel le Sénégal est un pays test, devrait conduire à adapter ce dispositif compte tenu à la fois des priorités du poste, du rôle attendu des organisations internationales et de l'évolution des fonctions de l'AFD qui pourrait « récupérer », si elle en éprouve le besoin à moyen terme, certains assistants techniques bilatéraux sur ses métiers.

Il est très difficile, au moment de la rédaction du rapport, de définir une stratégie claire pour le Kenya et la Somalie (nous avons rencontré au Kenya divers responsables des organisations internationales travaillant en Somalie et dont la « base arrière » se situe à Nairobi). Le Kenya est en proie à des troubles qui n'étaient pas attendus lors de notre mission, quatre mois avant l'élection présidentielle, et qui ne se sont apaisés que récemment sans qu'il soit possible d'anticiper le futur. La situation de guerre en Somalie rend encore difficile la conception d'un plan de coopération d'envergure. En revanche, il est possible de faire état, pour le Kenya, de suggestion de portée régionale, notamment dans le secteur de la recherche. Pour la Somalie, nous renvoyons à la fiche « Organisations des Nations unies compétentes pour la Somalie ».

Le pôle agronomique et l’Institut de recherches pour le développement (IRD)

L'activité du CIRAD en Afrique de l'Est est influencée par une réflexion scientifique et géostratégique. Le CIRAD souhaite tenir compte du niveau de développement du pays, mais aussi des priorités géostratégiques de la France, notamment de l'intérêt pour elle d'investir au Kenya, et en Afrique orientale et australe de manière générale, plutôt qu'en Afrique de l'Ouest francophone. Malgré les effets de ruptures annoncées, cette ouverture vers l'Afrique non francophone tarde à se réaliser.

De nombreux chercheurs du CIRAD et de l'IRD travaillent en détachement dans des instituts scientifiques internationaux axés sur les questions agro-environnementales. Les dotations françaises à ces centres internationaux abondent leurs fonds centraux non ciblés. En effet, un meilleur ciblage est rendu difficile par la relative modestie de la contribution française : 1,5 million d'euros, ce qui nous place au 26^e rang des contributeurs derrière la Belgique et la Colombie. Il reste que la mise à disposition de chercheurs français auprès de ces centres nous fait remonter à la 14^e place et qu'elle est bien ciblée par organisme. Il reste toutefois que, à l'instar des Hollandais et des Scandinaves, il pourrait être judicieux que ces fonds, si l'on parvient à les augmenter, soient orientés sur des projets spécifiques, ce qui permettrait d'accroître et notre expertise scientifique et notre visibilité – un chercheur tributaire du budget des organismes n'a sans doute pas la même marge de manœuvre que s'il dispose de fonds affectés.

Le mode de fonctionnement global de la mise à disposition d'experts français ne renforce pas l'image de notre pays. Il n'existe pas plus une politique parfaitement rigoureuse de l'expertise française au Kenya en matière de recherche. Les chercheurs ont également pointé les atouts de leurs centres d'accueil qui excellent dans la communication (parfois sans correspondance avec la qualité des résultats ou l'impact obtenu sur le terrain). À l'inverse, les organismes scientifiques français ont tout à apprendre dans le domaine. Reste que les chercheurs français sont particulièrement bien appréciés dans ces centres de recherches internationaux (ils sont « mieux formés scientifiquement »), mais ils bénéficient plus au renforcement de ces structures qu'à la visibilité du dispositif français.

Selon les différents chercheurs, il est urgent que la France suive l'exemple de la coopération allemande ou hollandaise et participe à une politique active d'intégration de thésards et de post-doctorants au sein de ces centres internationaux – ce que le CIRAD ne fait pas pour les centres du CGIAR. La stratégie d'affectation des chercheurs devrait dépasser le cadre d'opportunités individuelles. Compte tenu de la présence de nombreux centres internationaux et d'agences des Nations Unies, le Kenya devrait être considéré comme un pays stratégique pour la mise en place d'une politique internationale de l'expertise française.

Le pilotage de la recherche française au Kenya devrait être mieux intégrée aux priorités régionales de coopération scientifique du ministère des Affaires étrangères et européennes. On peut avoir aussi une interrogation de fond sur le rôle du chercheur au sein des centres de recherche internationaux, certains pouvant être incités à privilégier leurs missions d'experts sur leurs activités de recherche. L'IRD s'est renforcé au niveau parisien et a atteint une bonne compétence au niveau local pour répondre aux appels d'offres internationaux. Il faut d'ailleurs noter que l'IRD va prochainement se doter d'un mécanisme où 15% des expatriations seront désormais soumis à des appels d'offres, ce qui aboutira à la mise en concurrence des projets de recherche et à la mise en place des projets les plus cohérents et rentables. Sur un autre plan, il existe un problème très sérieux d'offres au niveau doctorat de la recherche française. Dans plusieurs spécialités, beaucoup de jeunes sont conduits à renoncer au doctorat pour être embauchés plus rapidement. De même beaucoup d'ingénieurs ne soutiennent pas de thèse, ce qui pose un problème dans les milieux internationaux (et plus largement constitue un manque dans la formation).

Il est important d'organiser des allers et retours avec la France pour produire une expertise de qualité. Il existe une difficulté accrue dans certaines professions, notamment services

vétérinaires, pour trouver des jeunes candidats à l'expatriation, alors que cette formation sur le terrain devrait être en soi valorisée. Le CIRAD et les autres centres de recherche pour le développement travaillent également pour l'agriculture française (migrations des maladies). L'expertise doit entrer clairement dans une stratégie d'intérêt national – songeons à l'utilité d'experts aidant au contrôle à la source de produits exportés vers la France. L'assistant technique doit être l'agent de la France à l'étranger et bénéficier d'une formation appropriée (y compris en termes de sécurité). Les Britanniques et les Américains ont davantage que nous une culture de compte rendu et les experts français devraient mieux être utilisés comme producteurs d'informations.

Le pôle sciences humaines (IFRA)

Les barrières entre universitaires français et sphère privée nuisent notamment à l'utilisation et à la valorisation de la recherche française. La piste d'une banque de données des experts français a été évoquée. Certaines publications de l'IFRA n'ont pas de valeur considérée comme scientifique tandis qu'un poste de chercheur résident à l'étranger est même un frein à une carrière universitaire. Il n'y a aucune gestion des carrières internationales dans l'enseignement supérieur, alors qu'il faudrait forger une identité internationale de l'enseignement supérieur et de la recherche français.

Une attention toute particulière doit donc être accordée à la recherche française au Kenya. Celle-ci représente un atout qui est insuffisamment valorisé tant au niveau régional que dans nos relations avec les organisations internationales.

Projets bilatéraux

On pourrait aussi souhaiter que la France puisse faire partie des donneurs dans le grand projet sur la gouvernance et la justice au Kenya. La France, lors de prochains appels d'offres, paraît très attendue sur deux volets où sa valeur ajoutée était forte : les méthodes de police scientifique et les services d'immigration.

Que l'Asie constitue aujourd'hui un continent sur lequel nous devons investir de manière généralement massive en termes d'expertise technique fait partie des évidences. Il est pourtant paradoxal de constater que ce que dicte le sens commun n'a pas connu de réalisations dans les faits. Dans la plupart des pays – à l'exception peut-être du Vietnam, sur lequel toutefois de nouveaux efforts consistants doivent être accomplis -, notre dispositif est très en deçà de celui de nos principaux concurrents. Les redéploiements en direction de l'Asie ont été trop chichement mesurés, qu'il s'agisse de crédits d'intervention ou de personnel. Souvent même, des arbitrages récents se sont traduits par des diminutions nettes qui sont peu compréhensibles.

Si certains pays restent encore des pays en développement (Laos, Cambodge, Sri Lanka) et si d'autres sont fermés sur le plan politique (Birmanie), d'autres sont devenus des pays dits « émergents » (Chine, Inde, Malaisie) ou en passe de le devenir (Thaïlande, Indonésie, Philippines) ou sur la voie de l'accession au rang de pays à revenus intermédiaires (Vietnam). Cette situation ne signifie certes pas la fin de la dualité de certaines économies qui laissent dans un état de grande pauvreté une partie considérable de leurs populations, l'Inde constituant de ce point de vue un exemple dramatique.

Dans quasiment tous ces pays, les besoins en termes d'expertise sont immenses et en croissance accélérée. Qu'il s'agisse du développement des infrastructures de base, de la lutte contre le changement climatique, de la mise à niveau des administrations, des politiques de santé, des besoins de formation, du développement du secteur industriel et financier, de la modernisation et de la mise aux normes démocratiques des services de sécurité, etc. des marchés considérables existent. Il s'agit là, pour nous, d'un enjeu économique majeur, mais aussi d'un défi pour notre influence. Ces marchés sont parfaitement solvables : des financements d'une ampleur inégalée ont été mis en place par les institutions multilatérales (Banque asiatique de développement, Banque mondiale, PNUD et autres organisations des Nations unies, de plus en plus Union européenne) et les États ainsi qu'un grand nombre de collectivités y consacrent une part significative de leurs budgets.

Des enjeux analogues nous attendent dans le domaine de la « pensée ». Non seulement le développement des universités et des centres de recherche offre l'opportunité de partenariats féconds, mais sur une série de thématiques de portée globale (sécurité, politique internationale,

questions dites « globales ») on assiste à la mise en place de « réservoirs de pensée » qui compteront dans le monde de demain. Nous ne pouvons rester à l'écart.

*a. Chine*Une demande forte d'expertise internationale, qui rencontre une offre internationale tout aussi dynamique

On peut dessiner le paysage suivant de l'expertise internationale en Chine :

- la Chine est très demandeuse d'expertise internationale. Les besoins chinois concernent plusieurs secteurs : réformes économiques, environnement (notamment traitement de l'eau et des déchets, efficacité énergétique), politiques de santé publique, système de sécurité sociale, mais ce n'est pas parce qu'une demande existe qu'elle aboutit aisément. Les Chinois refusent en effet les projets trop ficelés et entendent maîtriser dans les détails le processus d'expertise lui-même ;

- l'offre d'expertise internationale est en croissance : ainsi, la Banque mondiale et la BAD qui, jusqu'à il y a trois ans, ne finançaient pas de dons mais uniquement des prêts, ont mis en place progressivement des programmes d'assistance technique (à hauteur de 50 millions de dollars pour la BAD depuis 2005) et de « production intellectuelle ». Cette expertise s'appuie sur des volumes sans commune mesure avec notre coopération (17 milliards de dollars de prêts ont été accordés par la BAD) ;

- les différents bailleurs sont en situation de forte concurrence pour la fourniture d'expertise à la Chine. Les autorités prennent d'ailleurs souvent le soin de comparer les offres de différents pays ou de répartir entre eux les projets de réformes pilotes qu'elles entendent généraliser ensuite. Cette attitude, ainsi que l'absence d'interministérialité en Chine, rendent difficiles la coordination entre les bailleurs et le développement du « bi-multi ». Plusieurs pays disposent de dispositifs importants, bien implantés et bien articulés. C'est le cas de l'Allemagne, qui fournit au travers du GTZ (à hauteur de 17,5 millions d'euros en 2007) les moyens correspondants en assistance technique aux prêts (moyennement concessionnels) de la KFW (152 millions d'euros avec 5% de taux de retour sur les prêts déliés), présente en Chine depuis 1985, ou encore du Japon, premier bailleur en Chine, qui mobilise au travers de la JICA jusqu'à 160 experts sur un projet (centre sino-japonais de protection de l'environnement). Dans le secteur juridique, ces deux pays ont acquis une avance décisive : l'Allemagne (15 personnes s'occupent des questions de coopération juridique à la GTZ en Chine) a « écrit » la loi sur la propriété intellectuelle et accompli un travail de normalisation au ministère des Transports chinois ; des experts juridiques japonais travaillent aussi sur la réglementation économique et les lois régissant les entreprises (anti-trust et concurrence notamment) et s'intéressent à la législation

en matière de marchés financiers et le Japon a monté des sessions de formation au Japon sur l’arbitrage et les procédures civiles. Toutefois, notre pays, grâce à l’initiative du notariat français, a inspiré la loi chinoise sur le notariat grâce à la coopération du Centre sino-français de formation et d’échanges notariaux de Shanghai et pourrait être sollicité pour « vendre » son expérience en matière d’exécution des décisions de justice et de statut des huissiers. Elle pourrait aussi aller plus loin pour tirer pleinement profit du programme « 100 juges » qu’elle a monté. Signalons aussi la forte concentration des moyens de certains donneurs, qui parviennent ainsi à exercer une influence décisive (l’aide bilatérale du DfID britannique en matière de lutte contre le SIDA s’élève à 30 millions de livres et 800 millions de livres viennent d’être transférés à la Banque asiatique de développement, ce qui devrait contribuer à orienter certains projets de cette institution) ;

- la Chine ne fait appel à l’expertise internationale que si celle-ci est une expertise de pointe : en dehors de ce cas de figure, elle préfère recourir systématiquement à une expertise chinoise et conserver un contrôle ferme de l’exécution des programmes d’aide plutôt que de confier celle-ci à des experts étrangers (certains bailleurs qualifiant même cette attitude de « religion de l’exécution nationale »). Ainsi, sur les programmes d’infrastructures financés par la BAD, moins de 10% feraient appel à des consultants internationaux, et moins de 20% en ce qui concerne les programmes d’assistance technique ;

- dans le domaine de la recherche, l’enjeu est aujourd’hui, dans un contexte de forte concurrence internationale, de sortir les études chinoises du cercle de la sinologie et d’amener les chercheurs d’autres disciplines à se pencher sur la Chine. On manque encore de chercheurs chinois spécialistes de la France ou bi-culturels, qui puissent jouer le rôle de « passeurs d’idées » à l’image des nombreux chercheurs sino-américains.

Un dispositif français fragmentaire, mal orienté et sous-dimensionné

Dans ce contexte, le dispositif français paraît mal adapté aux enjeux qui se jouent actuellement en Chine en termes d’influence économique, technologique ou dans le domaine normatif et réglementaire.

Assistants techniques

Seule la moitié des assistants techniques dont dispose actuellement le réseau Chine sont véritablement placés au sein de structures ou d’institutions chinoises. Il s’agit exclusivement de chercheurs en sciences humaines et sociales placés en position de *visiting professor* auprès

d'universités d'élite chinoises (1 à Beida, 2 à Tsinghua), où ils jouent un rôle très actif d'animation, de diffusion de la pensée et des méthodes françaises, au sein notamment des ateliers doctoraux de Pékin. Les deux autres assistants techniques affectés en Chine sont en fait intégrés aux équipes du SCAC à Shanghai, où ils suppléent des postes de recrutés locaux ou d'expatriés.

Notre dispositif ne compte actuellement aucun assistant technique dans les domaines prioritaires que sont l'environnement, la santé, le développement urbain, la gouvernance ou la coopération juridique. La nomination d'un assistant technique sur le projet de l'AFD de lignes de crédit bancaire pour la promotion de l'investissement privé dans le secteur de l'environnement est suspendue à un financement du Fonds français pour l'environnement mondial.

Par contraste, on relèvera l'expérience italienne de centre de coopération sur l'environnement, structure originale qui associe des experts des ministères chinois et italien de l'environnement, et joue un rôle important de conseil et de pénétration des technologies italiennes au sein même de l'administration chinoise.

Fourniture d'experts français dans les programmes d'assistance technique des autres bailleurs ou les séminaires internationaux

Plusieurs bailleurs, notamment multilatéraux, font part de leur souhait d'une plus grande coordination et d'une recherche de complémentarités avec la France, et demandent son expertise dans certains de ses domaines spécifiques de compétence :

- en matière de coopération administrative, où la France jouit d'une position très forte par rapport aux autres bailleurs bilatéraux, le PNUD souhaite poursuivre la coopération étroite entamée avec l'ENA dans le cadre du programme de formation de fonctionnaires de très haut niveau *Advanced Leadership Training* et appelle à un financement français du projet ; la Banque mondiale suggère une participation de l'ENA à son programme de formation à distance à destination des fonctionnaires ;
- en matière de coopération décentralisée (existence de plus de 100 jumelages franco-chinois). Il faut d'ailleurs relever le fort besoin d'études des « petites » villes chinoises et l'existence de « design institutes » dans chaque province ;
- en matière de gestion de l'APD, où l'expérience française en Afrique est particulièrement pertinente pour la Chine en tant que bailleur émergent (demande du PNUD d'un expert francophone pour son projet de chambre de commerce sino-africaine). Dans ce domaine, à

l'initiative du poste, un expert de l'AFD participe les 27-28 mars 2008 à un séminaire sur l'efficacité de l'aide organisé par le Canada et le DfID à Tsinghua.

Certains bailleurs déplorent toutefois un niveau d'anglais trop faible des experts français, l'absence de vivier (*roster*) et de points de contact clairement identifiés dans les ambassades.

Participation aux appels à projets européens

Plusieurs appels à projets de la Commission européenne ont été remportés ces dernières années par des institutions françaises : programmes Asia-Urbs entre Rome, Paris et Pékin, puis entre Qufu, Rennes et Saint-Jacques-de-Compostelle (un expert français en urbanisme à Qufu jusqu'en juillet 2007), composante ressources humaines du programme sur la réforme de la sécurité sociale concédée à l'ADECRI (un expert à Pékin), programme Asia-Link entre l'école d'architecture de Tianjin et celle de Paris-la Villette, participation minoritaire de Sciences Po au consortium anglo-allemand de l'école de droit sino-européenne, etc.

Comme l'illustre cependant le cas de l'école de droit, les universités et institutions françaises ne sont pas suffisamment sensibilisées et habituées à postuler aux appels d'offres européens et ne disposent pas de stratégies communes (par exemple, CampusFrance ne dispose pas comme le DAAD allemand d'un service centralisé de veille sur les appels à projets). Il conviendrait d'éviter que ce même scénario se reproduise pour le Centre euro-chinois des énergies propres.

De nombreux autres appels d'offres devraient rentrer dans le cadre d'une stratégie française de positionnement utile : un appel d'offres général de dialogue sur les politiques, l'appui aux réformes économique, le secteur de l'éducation en général, etc. Des appels à proposition peuvent aussi être mentionnés dans le secteur de l'énergie et de l'environnement.

Experts nationaux détachés

Le placement des experts nationaux détachés (actuellement au nombre de trois à la Délégation) relève davantage de parcours individuels que d'une stratégie concertée. Certaines nominations doivent plus à la bonne volonté de la Commission qu'à un plan préétabli et s'est faite sans concertation aucune avec le poste (alors même que certains sont rémunérés en partie sur ses crédits). On peut regretter qu'en Chine comme souvent ailleurs les END ne disposent pas de feuille de route claire ni de leur administration ni du Département, à la différence, par exemple, de leurs collègues britanniques.

Expertise privée

L'expertise privée est importante en Chine et provient aussi bien de grands groupes que de PME. Des entreprises spécialisées dans le « management de transition » sont aussi présentes. Le développement des interventions de l'AFD devrait contribuer à renforcer cette présence et il paraît utile d'avoir une action déterminante auprès des instituts de recherche chinois spécialisés. Il faut aussi signaler l'action de SNCF-International qui a conduit à lancer deux projets de formation des ingénieurs chinois. D'autres pays ont toutefois, en matière d'apport d'expertise, pris une certaine avance : les Allemands forment ainsi depuis plus de quinze ans des ingénieurs chinois en grand nombre. Il faut aussi noter l'apport important de la Fondation HSBC et d'Arcelor-Mittal sur des programmes PNUD. Enfin, la structure des groupes français de consultance ou d'aide à la maîtrise d'ouvrage est parfois mise en avant : leur taille et leurs fonds propres leur permettent plus aisément d'apporter des solutions globales « clés en main » et de maîtriser l'ensemble de la chaîne du processus.

Écoles et centres français

Il faut mentionner notamment l'École centrale de Pékin. Les effets en retour de ce projet innovant et prometteur, qui correspond à une vraie demande de la part des Chinois, devront être appréciés sur le long terme. Un suivi rigoureux des étudiants formés sera nécessaire afin de profiter au mieux de ses anciens élèves en position de responsabilité dans les administrations et les entreprises chinoises.

L'Institut national de physique nucléaire et de physique des particules (IN2P3) en Chine a pu développer des réseaux qui laissent espérer des liens scientifiques durables. Dans ce domaine spécifique, qui nécessite des investissements lourds, notre stratégie en Chine doit tenir compte de la forte rivalité en ce domaine entre les États-Unis et l'Europe. Cet exemple montre toute l'importance de la constitution de réseaux scientifiques dont les retombées sont nombreuses.

Deux chercheurs de Sciences Po Paris enseignent à l'intérieur des universités chinoises, voie qui paraît la plus propice à l'établissement de liens solides. La question ancienne de la création d'un Centre français de sciences humaines a été évoquée. Ce centre pourrait avoir l'avantage de fédérer une offre française aujourd'hui trop dispersée et qui manque de visibilité. Une feuille de route précise devrait toutefois lui être donnée afin de créer sur la durée un maillage fort d'échanges et d'apporter une expertise bien placée et vecteur d'influence.

De manière plus générale, en ce qui concerne les bourses accordées aux étudiants chinois, il importe de concentrer l'action et le suivi sur les 20 ou 30% qui nous paraissent stratégiques.

Perspectives stratégiques

- La France connaît un fort retard en Chine par rapport à ses principaux concurrents en matière de placement de son expertise. Différentes voies doivent permettre de le combler partiellement en s'inspirant de ce que font nos partenaires. D'abord, il importe de définir une stratégie à cinq ou sept ans de construction et de placement d'experts dans les secteurs que nous jugeons stratégiques et qui correspondent à une demande chinoise existante ou que nous pouvons susciter. Ensuite, la pratique des groupes sectoriels réunissant l'ensemble des services de l'ambassade et l'AFD (environnement) mériterait d'être étendue à la quasi-totalité des secteurs (social, droit et justice, etc.) et pourrait également, en tant que de besoin, associer le secteur privé afin de constituer une stratégie d'offre (l'AFD a déjà recensé les entreprises travaillant dans le secteur de l'environnement). Une transversalité doit aussi être recherchée, par exemple dans le secteur du droit qui touche à bien d'autres domaines (agriculture et droit foncier, eau et environnement et droit de la concession et de l'affermage, gouvernance et droit financier et administratif, etc.) Enfin, et de manière plus générale, il importe d'enchâsser cette stratégie d'expertise dans un projet pragmatique de défense de nos intérêts politiques et économiques. Nous ne devons pas craindre d'être plus diserts sur notre stratégie (ce que font nos collègues allemands).

- La surveillance des appels d'offres des bailleurs multilatéraux le plus en amont possible est une priorité. Cela suppose que cette ambassade possède des moyens nécessaires pour le faire et qu'une claire répartition des tâches ait lieu entre ses différents services (SCAC, Mission économique, attachés sectoriels). Il faut aussi opérer la distinction entre les appels d'offres plutôt « régaliens » et ceux qui intéressent surtout les entreprises. Les relations avec la plupart des représentations des organisations internationales en Chine doivent être plus régulières et plus « proactives » : d'autres coopérations (Royaume-Uni, Espagne, Japon) n'hésitent pas à évoquer des projets et sont très réactifs. Les Allemands ont ainsi bâti des documents-projets très élaborés et se présentent ensemble (ambassade, GTZ, KFW) aux réunions de discussion régulières qu'ils ont notamment avec le PNUD. Les instituts de recherche et les chercheurs français devraient aussi pouvoir être utilisés davantage par les organisations internationales. Il faut toutefois noter le travail utile d'identification préalable des projets faits par l'AFD en liaison avec le PNUD, celui-ci pouvant être amenés à financer des études en amont des prêts AFD.

- La constitution de réseaux intellectuels constitue une nécessité à moyen terme et l'orientation donnée à notre coopération en matière universitaire et scientifique doit mieux prendre en compte cet objectif. Il faut privilégier le partenariat durable sur les interventions dispersées qui ne contribuent pas toujours à donner une image de professionnalisme de notre pays.

- L'expérience de constitution d'un réseau par l'ADETEF au ministère des Finances chinois, grâce à des échanges et à des séminaires réguliers, mériterait d'être dupliquée à d'autres secteurs. L'une des clés de son succès tient à la réactivité de l'organisme et au suivi personnalisé de cette coopération par la même personne depuis près de quinze ans.

- L'apport possible des collectivités ne doit pas être négligé dans le contexte chinois. Il reste que leur capacité de libérer une expertise devrait être accrue et qu'il serait souhaitable qu'elles puissent se présenter à des appels d'offres internationaux dans les secteurs de leur compétence.

Un pays où la politique d'expertise doit être conquérante

Au regard de notre politique extérieure, la situation de l'Inde apparaît comme doublement paradoxale. D'un côté, elle fait l'objet d'une attention toute particulière des pouvoirs publics et d'un fort investissement politique, mais les moyens de notre ambassade à New Delhi ne paraissent pas à la hauteur de ces ambitions. D'un autre côté, la prise de conscience de l'importance du marché indien par les administrations concernées et par les entreprises elles-mêmes existe au plus haut point, mais les conditions de renforcement de notre présence – pour laquelle l'expertise technique peut apporter une contribution majeure – sont insuffisamment prises en compte. Sans doute pourrait-on ajouter un troisième paradoxe : alors que le développement de la coopération universitaire et scientifique, d'un niveau correct, paraît appelé à s'intensifier, celui de partenariats intellectuels plus profonds marque nettement le pas.

L'Inde est un pays où le développement de l'expertise technique doit impérativement atteindre une nouvelle dimension dans trois domaines principaux. Le premier est celui de l'expertise dans le domaine administratif au sens large – réforme des administrations, du secteur de la santé, mise à niveau de la législation, aide à la décision dans plusieurs secteurs de développement. Le deuxième est celui de l'accompagnement, par l'expertise, du développement économique, notamment dans le secteur des infrastructures (transports, eau et assainissement, réseaux d'énergie), de la lutte contre le changement climatique (efficacité énergétique, environnement) et de la mise à niveau de certains secteurs économiques (PME, secteur bancaire). Le troisième est celui de l'expertise « intellectuelle », pour laquelle nous pouvons et devons nous positionner avec plus de volontarisme.

Nul ne saurait méconnaître que le contexte politique, administratif, social et économique crée de nombreux obstacles. D'abord, il est patent que l'Inde, compte tenu de son développement, n'accepte pas spontanément des propositions d'assistance et que la « vente » de celle-ci n'est pas aisée. Ensuite, en raison de son histoire, l'Inde regarde plus spontanément vers les pays anglo-saxons ou asiatiques que vers la France. De plus, le système administratif indien, excessivement bureaucratique et aux circuits de décision compliqués, et son fédéralisme peuvent décourager et engendrent un coût d'entrée élevé, même si les retombées de l'investissement initial dans ce pays sont potentiellement importantes. Enfin, la taille même du pays et le poids disproportionné des bailleurs multilatéraux – l'Inde reste le premier bénéficiaire

de l'APD au monde (prêts de la Banque mondiale en 2007 : 3 milliards de dollars, 2 milliards pour la Banque asiatique de développement, 100 millions pour l'Union européenne – et de certains bailleurs bilatéraux (Japon – 500 millions de dollars -, Royaume-Uni – 250 millions de dollars -, Allemagne – 200 millions de dollars -, États-Unis – quelques dizaines de millions de dollars - notamment) font que notre capacité d'action en Inde ne peut reposer sur des équipes aussi limitées qu'aujourd'hui.

Il faut ajouter que l'Inde devient aussi une pourvoyeuse d'APD en Asie du Sud (notamment Népal, Sri Lanka, Bhoutan) ainsi qu'en Afrique (dans les pays où la Chine n'est pas présente). Dans le domaine de l'expertise notamment, la France aurait peut-être à gagner à trouver les modalités d'une association afin de développer sa force d'intervention.

L'expertise en accompagnement du développement économique

Les marchés d'expertise dans ce secteur sont évidemment considérables et s'ils s'adressent majoritairement au secteur privé, ils concernent aussi en très large partie le secteur public qui dispose de capacités notables d'intervention, d'appui ou d'amorçage.

Il en va ainsi notamment de l'ensemble des secteurs liés aux infrastructures. Au-delà des contrats d'équipement, la gestion des services d'adduction d'eau, de fourniture d'électricité, y compris en termes financiers, d'élimination des ordures ménagères – pas encore de retraitement -, etc. est un problème majeur en Inde. En amont, il suppose une clarification des relations financières entre l'État et les gouvernements locaux, d'importantes actions de formation, la mise en place de systèmes de contrôle et de vérification, etc. Il en va de même du secteur des transports, des aéroports, des économies d'énergie et de la gestion urbaine en général. Si les grandes entreprises françaises du secteur sont présentes sur ce secteur, souvent rendu difficile en raison de la superposition des échelons en Inde et de l'absence de « culture contractuelle » dans ce pays, il est certainement possible d'y être encore plus actifs et, surtout, de mieux promouvoir les « bonnes pratiques » dans ces différents domaines. Il faut aussi noter que plusieurs bailleurs ont déjà largement investi certains de ces secteurs – la JBIC et la Banque asiatique de développement, par exemple, dans le secteur de l'eau – et qu'ils sont, sauf celui de l'eau où Veolia Water et Suez s'affrontent essentiellement à des sociétés publiques régionales (Eau de Berlin, Eau de Singapour, etc.), de plus en plus concurrentiels.

De manière générale, une attention particulière de l'ambassade aux travaux conduits par la Commission de planification et un contact régulier avec ses membres s'imposent. Ceux-ci sont

en effet conduits à donner les principales directions dans plusieurs secteurs d'activité et orientent les priorités nationales. Leurs documents de recommandation ont une grande portée et il importe qu'ils recoupent en grande partie les domaines dans lesquels nous pouvons proposer des actions de coopération technique.

Une expertise ciblée en matière administrative

Dans plusieurs secteurs, des perspectives intéressantes de coopération technique mériteraient d'être étudiées. Compte tenu des capacités financières de l'Inde, ces programmes pourraient être directement financés par le pays lorsqu'ils ne le seraient pas par des bailleurs multilatéraux. Nous devons, dans cette perspective, prendre l'initiative et faire nous-mêmes des propositions, ce qui suppose des relations suivies avec les principaux ministres concernés.

Le premier secteur est celui de la santé. L'Inde entend en effet mettre en place une administration de contrôle des médicaments, y compris des vaccins. Aujourd'hui, son système décentralisé d'inspections pharmaceutiques paraît particulièrement déficient dans la lutte contre la contrefaçon. Dans un contexte où l'Inde dispose de 15% des parts du marché des génériques, l'enjeu paraît crucial. Il en va de même pour le secteur de la réforme des structures hospitalières. De manière générale, il existe de vastes champs à explorer dans le domaine du contrôle de qualité. Enfin, il serait important que la France tire mieux profit de sa position de deuxième contributeur au Fonds mondial et se donne les moyens de suivre les importants programmes de celui-ci en Inde.

De manière plus générale, le domaine de la coopération en matière administrative, tant au niveau national que local, devrait être exploré, y compris dans sa dimension juridique (droit des contrats et de la propriété intellectuelle par exemple).

Enfin, dans le secteur agricole, les Indiens paraissent demandeurs d'une coopération sur l'organisation des marchés agricoles, les questions logistiques et l'organisation des contrôles. Ce type de coopération, compte tenu des enjeux de l'alimentation en Inde, pourrait avoir une portée exemplaire.

L'expertise en matière scientifique et universitaire

Le domaine scientifique est celui où la coopération technique française est la plus avancée. Équilibrée et de bon niveau, elle connaît régulièrement de nouveaux développements et de nouveaux projets – par exemple Institut de haute technologie et Institut franco-indien de l'eau.

La coopération universitaire est également en plein développement, même si notre coopération reste loin derrière celle des Anglo-Saxons et même des Allemands.

Sur le plan administratif, l'existence de groupes de travail mixtes – agriculture, eau, sécurité routière, transports – au sein de l'ambassade entre le service scientifique et technique et la mission économique facilite également la liaison entre les préoccupations scientifiques et les enjeux économiques. Sur certains sujets – par exemple l'entrée recherche pour le revêtement des routes -, la mise en avant en premier lieu des dimensions scientifiques et techniques paraît judicieuse. Elle devrait aussi être utile dans le cadre du développement des prêts de l'Agence française de développement.

Le développement de l'Agence française de développement

Venant de s'installer en Inde – non sans difficultés d'ordre administratif - et officiellement mandatée pour financer des projets liés aux biens publics mondiaux (efficacité énergétique, lutte contre le changement climatique, santé globale, biodiversité, etc.), l'AFD s'installe sur un marché qui est déjà largement occupé. Il lui faut donc trouver des interventions ciblées qui lui assurent une forte visibilité dans un marché étendu. Elle ne peut évidemment le faire indépendamment d'une perspective de développement portée sur le plan conceptuel. Dans cette perspective, le dialogue avec des organisations comme TERI (*Tata Energy and Resources Institute*) revêt une importance toute particulière.

Le domaine de l'efficacité énergétique dans le domaine industriel paraît, selon des spécialistes des marchés en Inde, en grande partie occupé, notamment par Reliance. Certains domaines, à portée en grande partie sociale, comme l'utilisation économique de l'électricité décentralisée, paraissent assez porteurs. Il en va de même pour l'efficacité énergétique dans le secteur du bâtiment, des petites et moyennes entreprises et celui des transports. Le fonctionnement et le financement des sociétés de service en énergie (ESCos) constituent aussi un domaine d'intervention potentiellement riche. Il en va de même pour la gestion de la demande énergétique.

Dans le secteur de l'énergie, l'une des principales difficultés tient au fait que l'Inde ne va vraisemblablement pas se passer du charbon dans les cinquante années qui viennent. Cette situation rend les choses d'autant plus difficiles qu'*a priori* la promotion de technologies propres dans le secteur du charbon cadre difficilement avec le mandat de l'AFD sur les biens

publics globaux. Dans ce secteur toutefois, les bailleurs de fonds sont déjà très présents et l'action de l'AFD n'apporterait pas nécessairement une forte valeur ajoutée.

Les champs à explorer par l'AFD restent toutefois nombreux, notamment la question de l'industrialisation des bioénergies qui intéresse tant le secteur industriel, notamment AREVA et ses partenaires indiens du secteur, et les organisations non gouvernementales que le secteur de la recherche. L'efficacité énergétique dans le domaine des transports d'énergie est aussi un enjeu déterminant. Les transports urbains propres constituent aussi un champ d'intervention considérable.

L'AFD a aussi commencé, dès avant son établissement officiel, à développer ses contacts avec les entreprises françaises – même si ses prêts sont totalement déliés. S'il existe toutefois une offre française dans plusieurs domaines (petite et grande hydraulique, transports urbains, déchets), dans d'autres elle est plus faible (énergie éolienne, énergie solaire). Les compétences dont dispose la France dans les domaines de la géothermie et de l'énergie marémotrice pourraient aussi être mobilisées.

Compte tenu de sa taille, l'AFD sera conduite, sur certains projets, comme elle le fait ailleurs, à s'associer à la Banque mondiale, à la Banque asiatique de développement et à la KfW. Elle pourrait ainsi participer à des programmes de certaines de ces institutions dans le domaine des transports urbains, des énergies renouvelables, de la santé et de l'exploitation forestière durable.

L'action des donneurs multilatéraux

Les donneurs multilatéraux occupent une place majeure en Inde dans l'orientation des projets de coopération et la mise en place de bonnes pratiques. Compte tenu des ressources dont dispose l'Inde aujourd'hui, ils financent moins les investissements qu'ils ne contribuent à déterminer des règles pour leur gestion. Par exemple, dans le cadre de son programme *Power Reform*, la Banque mondiale a lancé un programme qui vise à revoir les règles tarifaires pour l'énergie, le rail et les routes. La Banque asiatique s'est, quant à elle, engagée dans une réforme de la comptabilité des lignes ferroviaires.

Parmi les interventions majeures de la Banque mondiale, ses programmes en matière de transports urbains devraient d'autant plus retenir notre attention que les compétences indiennes sont peu nombreuses et que notre valeur ajoutée est particulièrement forte. Au-delà de l'expertise que développent des entreprises comme BCEOM ou Systra, certaines actions

paraissent dans une large mesure de la compétence du secteur public, par exemple en matière de renforcement des capacités du ministère du développement urbain et de formation. Des liens plus réguliers mériteraient d'être développés avec la Banque sur ces sujets.

La Commission européenne est un acteur dont les interventions devraient se développer en Inde pour atteindre un milliard de dollars de projets. Les dons de la Commission vont soit au gouvernement, soit aux ONG. L'une des difficultés est que, si l'expertise existe dans le pays et malgré la volonté du gouvernement de définir des projets dans plusieurs secteurs d'activité, il manque un programme prioritaire d'investissements publics. La Commission s'efforce ainsi d'accompagner son aide budgétaire et ses programmes sectoriels par une expertise technique.

Dans plusieurs secteurs d'activité, la France pourrait apporter celle-ci. Ainsi, la Commission va lancer un important programme (100 millions d'euros) dans le secteur de la santé (accréditation des médecins, contrôle du secteur pharmaceutique). Un programme de 12,5 millions d'euros dans le domaine de l'aviation civile va se traduire par des appels d'intérêt auprès des organisations chargées de l'aviation civile dans les pays européens. Un programme devrait aussi être lancé visant à établir un *European and Indian Intelligence Technology Center*. Des réflexions sont aussi en cours dans le domaine des énergies renouvelables et de la lutte contre le changement climatique. Dans plusieurs domaines, la Commission pense également efficace d'organiser des séminaires et des conférences, qui constituent un autre moyen de développement de l'expertise.

L'action des autres coopérations bilatérales

La coopération américaine

L'action en matière de coopération des États-Unis en Inde est actuellement marquée par une certaine incertitude et une tendance au retrait. USAID privilégie actuellement les projets locaux et met un accent particulier sur le développement des nouvelles technologies de l'information. Le Département d'État consacre aussi 30 millions de dollars à l'*Asian Pacific Partnership for Climate Change* qui regroupe la Corée, l'Australie, le Japon, la Chine et l'Inde et qui consiste à financer des projets dans le domaine de l'efficacité énergétique.

La coopération américaine est réticente à établir des partenariats avec les autres coopérations pour des raisons de suivi, mais elle fournit une assistance technique à la Banque mondiale et à la Banque asiatique. Elle a toutefois établi un partenariat avec la JBIC dans le domaine de l'épuration des eaux et de l'énergie.

De manière générale, USAID préfère s'appuyer sur les ONG et les institutions locales que sur le gouvernement. En ce qui concerne le recours aux consultants, même si le bureau d'USAID dispose d'un comité technique de sélection, ceux-ci sont sélectionnés dans le cadre d'appels d'offres globaux à Washington et la société d'expertise retenue (qui peut être un centre universitaire) dans un domaine (agriculture par exemple) pourra servir également en Inde ou dans d'autres pays.

La coopération britannique

L'aide britannique accordée à l'Inde est considérable – un milliard de dollars de programmes – et centrée sur le combat contre la pauvreté dans les différents secteurs (santé, éducation, micro-crédit, efficacité économique, etc.). Elle vise aussi à renforcer la capacité du gouvernement à gérer ces programmes. Le DfID – qui dispose aujourd'hui de cent personnes au siège (contre 200 il y a quelques années) - travaille aussi volontiers dans un cadre multilatéral – Banque mondiale, Banque asiatique de développement, Nations unies – dans la mesure où cela lui permet de bénéficier de ressources additionnelles en appui aux projets qu'il juge prioritaires. Le DfID privilégie d'abord le travail au niveau du gouvernement fédéral, puis avec les gouvernements provinciaux. Il est plus réticent envers les actions conduites directement avec les municipalités, sinon dans un cadre clairement contrôlé. Il a conduit toutefois des coopérations avec elles en partenariat avec la Banque mondiale. Il croit aussi beaucoup à la reproduction d'actions qui ont marché.

En matière d'expertise technique, le bureau local du DfID dispose de sa propre équipe d'experts, mais recourt de plus en plus à une expertise extérieure, avec une forte décentralisation au niveau des chefs de programme – il y a nécessité de recourir à un appel d'offres pour les demandes supérieures à 200 000 dollars. Ces appels d'offres sont déliés, mais la connaissance du secteur des entreprises britanniques constitue un atout important.

Si la philosophie d'action du DfID est donc de réduire la pauvreté, il s'engage aussi fortement sur les dossiers globaux comme le changement climatique et les technologies propres.

Le DfID essaie aussi de bénéficier de l'expertise indienne pour conduire des coopérations ailleurs, par exemple en Afrique.

Officiellement, pour des raisons déontologiques, le DfID ne fait pas d'intelligence économique, mais les rapports restent malgré étroits entre les différents services britanniques.

Ce travail est essentiellement accompli par l'*Economic Intelligence Unit*, qui est une structure privée.

La coopération japonaise

Les priorités affichées de la coopération japonaise en Inde sont la réduction de la pauvreté et la croissance durable. Il faut noter que la JBIC opère plus en Inde que la JICA qui ne dispose que d'un petit programme de coopération technique. La part APD de la coopération japonaise décroît aussi fortement en Inde.

Dans ce cadre, plusieurs secteurs ont été privilégiés : le secteur énergétique, les transports, les infrastructures, le secteur de l'eau (approvisionnement, conservation, assainissement, nettoyage des rivières), la reforestation, l'irrigation et le tourisme. Si la JBIC ne donne pas directement priorité aux entreprises japonaises, il est clairement dit que leur modèle économique épouse parfaitement ce qu'elle entend promouvoir en Inde, notamment dans le domaine des infrastructures. Toutefois, dans le domaine de l'assainissement ou des transports, la JBIC n'hésite pas à faire appel à des experts allemands et américains. Toutefois, pour des raisons financières, ce dernier secteur est moins prioritaire qu'il ne l'était il y a quelques années.

La JBIC a noué des partenariats avec la Banque mondiale et la Banque asiatique de développement, mais ne paraît pas fermée à des rapports de travail avec l'AFD sur des projets concrets.

La coopération allemande

La coopération allemande, établie elle aussi depuis cinquante ans en Inde, est principalement centrée sur l'efficacité énergétique, l'environnement et le développement économique durable (gouvernance des entreprises, système financier, sécurité sociale). En revanche, elle intervient moins dans les secteurs de l'éducation et de la santé. Les liens de la coopération allemande avec la Délégation de la Commission européenne sont particulièrement étroits et, de fait, son pouvoir d'orientation informel paraît assez fort. La Banque asiatique de développement est aussi considéré comme un partenaire stratégique.

En Inde, l'Allemagne mobilise tous les leviers de sa coopération : la GTZ, la GTZ-IS, la KfW, Inwent (*Internationale Weiterbildung und Entwicklung GmbH*), le Centre des migrations internationales, les cinq fondations politiques et les universités.

La réorganisation nécessaire de notre dispositif

Par rapport aux enjeux de l'expertise en Inde, les services français sont manifestement sous-dimensionnés et, en même temps, leur organisation pourrait probablement être revue pour mieux y répondre. Ainsi, il apparaît que personne ne suit, de manière suffisamment constante avec une information au jour le jour, les différents appels d'offres lancés par les organisations internationales. Les responsabilités respectives de la mission économique, du SCAC et du service scientifique et technique en matière de coopération technique sont imparfaitement établies. Des questions aussi déterminantes que l'environnement sont suivies de manière pour le moins dispersée entre trois entités. Le poste ne dispose pas non plus des crédits nécessaires – il n'est certes pas le seul – pour missionner des experts sur des sujets où notre expertise technique dispose d'une valeur ajoutée ou pour développer des partenariats intellectuels durables avec les milieux académiques et les groupes de pensée. Pas davantage n'a-t-il le personnel suffisant – tous services confondus – pour suivre les groupes de travail de la commission de planification économique.

Une réponse doit donc être clairement apportée à la question du suivi des appels d'offres des grandes institutions internationales. Au-delà, des relations de travail régulières doivent être nouées entre l'ambassade et celles-ci (Banque mondiale, Banque asiatique, Délégation de la Commission – vers laquelle les Allemands et les Britanniques ont plus investi -, PNUD et autres organisations du système des Nations unies). Cela requiert naturellement que la taille des services de l'ambassade le permette.

Un travail beaucoup plus fin de contact avec la Commission de planification et les différents ministères doit également être organisé afin de mieux repérer dans quels secteurs l'expertise française serait la plus fructueuse.

Enfin, il paraît indispensable de nouer des relations beaucoup plus étroites avec notre partenaire allemand – ce qui suppose aussi un investissement en personnel. Si nous sommes et restons concurrents sur plusieurs domaines d'expertise technique, nous pouvons aussi développer un jeu commun en termes d'échanges d'information, de plaidoyer et de partenariat.

Perspectives stratégiques d'avenir

Par rapport aux quatre enjeux majeurs du développement de l'expertise technique, l'Inde apparaît déterminante sur chacun d'entre eux.

En termes de développement économique, la taille du marché et l'importance des besoins à satisfaire parlent d'eux-mêmes. On aurait tort cependant de n'y percevoir qu'un simple « marché » : la mise au normes internationales des règles contractuelles et des pratiques de gestion, la lutte contre la corruption, le développement de garanties d'accès aux services publics des populations pauvres et de la justice sociale constituent des enjeux qui dépassent le seul marché, même s'ils sont aussi à l'évidence vitaux pour nos entreprises. La taille même de ce marché fera aussi que les principes qui y auront cours auront un fort impact ailleurs. Sur le plan économique, il y a d'ailleurs une relative urgence : les choix que feront l'aide sur l'expertise technique conditionneront ceux de demain. Autrement dit, soit nous serons capables de « vendre » une expertise qui nous est familière, soit il nous faudra nous adapter à un type de demande d'expertise venue d'ailleurs pour laquelle nos avantages comparatifs seront moindres.

Dans le domaine de l'aide au développement, l'immense pauvreté indienne parle aussi d'elle-même. Si nul État ne peut, en quelque sorte, la prendre en charge dans son intégralité dans un cadre bilatéral, la France peut développer des actions exemplaires qui peuvent être reproduites ou mieux prises en compte par les institutions internationales et les autres bailleurs. C'est l'un des défis majeurs de l'intervention en Inde de l'AFD. Des solutions innovantes en matière de transports des denrées alimentaires périssables – on estime souvent la perte liée aux délais et aux mauvaises conditions de transport à 30 ou 40% -, l'accès à l'énergie, le développement d'un environnement propre – au sens où l'aide au développement doit aussi traiter de tels enjeux – ne peuvent qu'avoir une grande portée.

En matière d'influence, qui rejoint pour partie les autres domaines, le domaine est tout aussi considérable, qu'il s'agisse des règles de droit, des partenariats intellectuels, y compris d'ailleurs dans le secteur des relations internationales et de la sécurité, le développement de stratégies durables de développement, les pratiques en matière de santé et, demain, de protection sociale sont des actions sur lesquelles nous pouvons et devons investir. Cette influence s'étend logiquement au domaine des technologies dans la mesure où les choix que fera l'Inde aujourd'hui dans ce domaine seront, pour une large partie, les choix du monde de demain. Certaines décisions emporteront le marché mondial – on le voit déjà, d'ailleurs, avec la voiture à petit budget. Une attention particulièrement grande doit être accordée au domaine intellectuel. Si la coopération scientifique est de bon niveau, dans le domaine des sciences humaines et de la réflexion politique, il faut aller beaucoup plus loin. La présence de professeurs et de chercheurs français dans les universités et les centres de recherche ou groupes de pensée indiens doit être

favorisée. Un mécanisme de discussions informelles et de haut niveau, qui associe les leaders d'opinion des deux pays, selon le modèle de l'*India-UK Roundtable* mérirait d'être mis en place dans le cadre d'un agenda concret. Il pourrait s'accompagner de la mise en place d'une publication commune.

Enfin, dans le domaine de la sécurité, même si la coopération reste difficile, les enjeux ne sont pas moins présents tant en matière de défense, de lutte anti-terroriste que de combat contre les différentes formes de criminalité. Ils le sont naturellement aussi en matière de sécurité sanitaire et alimentaire.

En termes politiques, il existe pour la France une « fenêtre de tir » évidente. Non seulement l'Inde répugne à l'établissement d'un partenariat exclusif avec un grand pays, mais elle entend aussi, y compris sur le plan stratégique et intellectuel, marquer une relative indépendance par rapport au Royaume-Uni et aux États-Unis. Dans ces conditions, l'exportation du *soft power* français est à la fois souhaitable et possible.

Compte tenu de l'immensité des champs à couvrir, il importe aussi de faire le départ entre ce que nous faisons seuls, dans les secteurs où nous tenons à affirmer une forte visibilité, et ce que nous accomplissons en partenariat avec d'autres ou dans le cadre d'institutions multilatérales.

Le Vietnam fait incontestablement partie des pays prioritaires pour la coopération française : elle est la première coopération européenne, qui est elle-même la deuxième source d'APD au Vietnam. En raison de liens historiques, cette coopération y est ancienne. Si la France fait partie des principaux partenaires de ce pays, notamment en matière d'échanges éducatifs et de culture, elle n'y occupe toutefois pas la même position en termes d'investissements et de commerce. Le Vietnam peut aussi être considéré – même si ce potentiel peut encore être développée – comme le point d'appui d'une stratégie régionale. La France a déjà engagé d'importantes actions de coopération technique, notamment dans le cadre de fonds de solidarité prioritaire (FSP), et la présence ancienne de l'ADETEF (depuis 1993) au Vietnam ainsi que, sur un autre plan, de l'AFD (depuis 1994, mais avec une présence d'assistants techniques depuis 2005 seulement) constitue un élément fondamental de notre présence et de notre influence dans ce pays. Un document cadre de partenariat (DCP) a été aussi signé avec le Vietnam. Le Vietnam paraît aussi demandeur, pour diverses raisons, d'inscrire notre stratégie d'aide au développement dans une perspective plus globale.

Le renforcement de notre expertise dans ce pays doit toutefois constituer la priorité pour les prochaines années pour trois raisons.

Pays encore en transition, probablement un jour émergent, le Vietnam connaît d'abord des besoins considérables d'expertise dans quasiment tous les domaines et notre faculté d'y répondre convenablement, en quantité et en qualité, conditionne nos succès à moyen terme. Le secteur de la défense ne devra pas non plus être négligé à moyen terme.

Ensuite, la concurrence des autres États y est considérable et le statut « historique » de la France ne constitue en rien une protection ou une assurance que les liens avec les autres pays, européens ou non, ne deviennent pas privilégiés. Il convient aussi de tenir compte d'un contexte où la coordination reste pour le moins imparfaite – il existe plus de 50 bailleurs de fonds au Vietnam - et où les dissensions sur les priorités sont importantes au sein même des pays de l'Union européenne.

Enfin, à l'instar d'autres États de la zone, le Vietnam bénéficie de financements de plus en plus considérables des bailleurs multilatéraux. Comme ailleurs, notre faculté de nous placer sur leurs appels d'offres et de les orienter en amont afin d'assurer la meilleure concordance possible de ceux-ci avec notre propre stratégie est doublement déterminante :

elle nous permet, en premier lieu, de décupler nos propres efforts dans le contexte budgétaire contraint qui est le nôtre ; elle assure, en second lieu, une meilleure synergie entre nos efforts et ceux des organisations internationales que, pour partie, nous finançons d'ailleurs très largement.

Les interventions de l'AFD

Acteur majeur de la coopération française au Vietnam – 100 millions d'euros d'engagements annuels en moyenne, 755 millions d'euros d'encours cumulés -, l'AFD intervient de manière à peu près égale dans trois secteurs : agriculture et développement rural, infrastructures et secteur financier (développement des PME, appui au secteur bancaire, bientôt accompagnement des opérations de privatisation d'entreprises publiques). L'AFD fait partie du groupe des cinq banques (avec la Banque mondiale, la Banque asiatique de développement, la JBIC et la KfW) qui assurent, à elles cinq, 80% de l'APD au Vietnam. Elle participe ponctuellement à des cofinancements avec elles (sauf avec la JBIC, qui défend essentiellement des intérêts propres et assure des prêts à des conditions beaucoup plus concessionnelles que les autres banques de développement).

Dans ces secteurs d'intervention, l'appui aux capacités par le biais de l'expertise technique devrait principalement concerner le secteur financier et bancaire (y compris la micro-finance à la demande de la Banque centrale pour laquelle l'AFD a prévu une subvention d'un million d'euros, le renforcement des capacités de la Banque de développement du Vietnam avec une délégation à l'ADETEF), même si des experts court terme sont souvent sollicités pour les prêts dans le secteur agricole. Un programme spécifique, le programme de renforcement des capacités commerciales, doté par l'AFD et la DGTPE, permet aussi des interventions d'expertise sur des sujets porteurs : la propriété intellectuelle et la formation des conseillers commerciaux vietnamiens.

Par-delà les perspectives ouvertes dans le secteur financier, le développement de l'expertise devrait également accompagner les développements futurs de l'AFD dans le domaine des biens publics globaux. Il en va ainsi de l'efficacité énergétique, nouvelle priorité de l'Agence, et qui concerne plusieurs secteurs (agriculture, transports, infrastructures). Dans un pays comme le Vietnam, la poursuite de la croissance à des niveaux élevés suppose, en effet, la construction de nouvelles capacités énergétiques à la fois plus efficaces (rentabilité énergétique) et plus respectueuse des enjeux climatiques. Dans le secteur de la santé,

d'importantes perspectives s'ouvrent aussi, qui nécessiteront un accompagnement en matière d'expertise, mais il importe d'éviter la dispersion en ce domaine. Sur la biodiversité, il faut également noter la forte composante AFD du FSP « Biodiva ».

L'AFD sera également appelée, à l'avenir, à intervenir de plus en plus sur des projets de taille plus réduite qui devront au préalable avoir été identifié par des ONG ou des collectivités territoriales dans le cadre de la coopération décentralisée et appuyés par les services français de coopération.

L'expertise technique de l'ADETEF

L'expertise de l'ADETEF au Vietnam se déploie dans plusieurs directions.

Il est d'abord, depuis 1993, l'opérateur « historique » de la coopération avec le ministère des Finances en ayant mis en place des sessions de formation sur place (y compris formation à la langue française) ou dans les écoles françaises (ENA et écoles des régies financières) et en mettant en œuvre les projets bilatéraux conduits par les différentes missions de coopération internationale des ministères financiers français (comptabilité publique, impôts, douanes, etc.). La coopération bilatérale avec le ministère des Finances devrait s'élargir au renforcement des inspections financières, projet qui apparaît déterminant dans un contexte de concurrence internationale sur les programmes de renforcement des unités de contrôle et d'audit et au soutien à la SCIC, agence vietnamienne de gestion des participations de l'État.

Il est également la cheville ouvrière du « Forum franco-vietnamien économique et financier » créé en 2000 par un accord intergouvernemental. Sept sessions et un atelier ont été tenus et rassemblent des experts de haut niveau vietnamiens et français, décideurs politiques, hauts fonctionnaires, économistes et universitaires, qui réfléchissent pendant deux à trois jours sur des thèmes d'actualité de l'économie vietnamienne.

L'ADETEF a été, de 2003 à fin 2007, l'opérateur de deux FSP dans le domaine de la gouvernance financière (Académie des Finances, Commission de l'Économie et du Budget de l'Assemblée Nationale, Office général de la statistique) et ceux de l'intégration économique (projet initialement confié à la Maison du Droit) et de la concurrence.

L'ADETEF est enfin amené à se positionner sur des projets financés par appels d'offres de la délégation de la Commission européenne et de la Banque mondiale sur lesquels

il intervient au sein de consortiums en partenariat public privé, l'un visant au renforcement du droit des entreprises, au renforcement de la concurrence et des capacités commerciales, l'autre sur l'enregistrement cadastral et foncier dans plusieurs provinces rurales. Par ailleurs, afin de préfigurer un vraisemblable appel d'offres similaire mais portant sur les zones urbaines, il a été amené à préparer (en consortium avec Bull, le Conseil supérieur du notariat et l'IGN) une étude de faisabilité sur les trois villes de Danang, Hanoï et Ho-Chi-Minh-Ville dont le financement pourrait faire l'objet d'un FASEP. Enfin, l'ADETEF sera amené à s'intéresser à d'autres projets financés par le ministère des Finances dans le cadre d'une aide budgétaire apportée par la Banque mondiale. La réussite de ces projets, compte tenu des rapports anciens de l'ADETEF avec ce ministère, aboutirait à consolider un acquis. Dans un contexte où la Banque mondiale joue un rôle prééminent dans le secteur des finances, un positionnement fort de la France est hautement stratégique.

L'expertise technique dans les autres projets de coopération bilatérale

La Maison du droit franco-vietnamienne et la coopération juridique

La Maison du droit a été créée en 1994 dans le cadre d'une convention bilatérale entre les deux ministères de la Justice. Elle bénéficie d'une double direction et un assistant technique coordonne le projet. Elle a mis en place trois FSP (appui à l'institution judiciaire, intégration économique – l'ADETEF en étant le principal porteur – et notariat). Elle a aussi remporté un appel d'offres de l'Union européenne sur la gouvernance judiciaire et certaines dimensions conjointes (casier judiciaire, état civil, formation professionnelle dans le domaine de la justice). Le gouvernement belge a également apporté une subvention qui permet de développer des formations avec des membres du barreau belge. Au-delà des FSP du ministère des Affaires étrangères et européennes, elle bénéficie de subventions de la Chancellerie et de l'Organisation internationale de la francophonie (OIF). De manière plus générale, elle vise à intervenir sur l'élaboration des textes juridiques vietnamiens, sur ses frais de fonctionnement ou dans le cadre du FSP gouvernance financière, en matière de formation continue des professionnels de la justice – avec toutefois le risque de saupoudrage en raison de moyens limités -, dans le domaine des échanges juridiques et dans des actions d'enseignement aux étudiants – de manière beaucoup plus limitée.

Cette initiative originale et féconde se heurte toutefois à certaines difficultés. Celles-ci sont, pour partie, liées aux incompréhensions qui perturbent la relation avec la partie

vietnamienne, mais aussi à un problème de mobilisation des experts. La partie vietnamienne demande ainsi souvent que les rapports d'experts soient rédigés en anglais, ce qui soulève parfois des difficultés. Surtout, dans certains domaines spécifiques, le nombre d'experts français est peu élevé, comme par exemple en matière de casier judiciaire – difficultés que ne connaissent pas nos partenaires allemands qui sont particulièrement offensifs sur ce thème.

Une nouvelle dynamique pour cette structure paraît hautement souhaitable et des réflexions sont aussi en cours sur la mise en place d'une structure – par exemple Agence de coopération juridique – qui permettrait de clarifier les responsabilités. La recherche de financements privés pour l'aide à l'expertise et à la rédaction de textes juridiques (notamment dans les domaines du droit de l'hygiène et de la santé, les marchés publics, le droit économique et financier, droit nucléaire, etc.) sera aussi une voie féconde. Les liens devraient aussi être développés avec le Conseil supérieur du Notariat.

Le contexte devient, en effet, de plus en plus concurrentiel. Les Japonais réfléchissent à un projet analogue et ont déjà entrepris des actions de formation, y compris au Japon, de grande ampleur auprès des principaux responsables vietnamiens du secteur. Ils interviennent en particulier dans le secteur du droit des affaires et la réorganisation de la formation avec des moyens supérieurs aux nôtres. Les États-Unis commencent aussi à réaffirmer leur présence dans ce secteur.

La coopération en matière d'éducation

De nombreuses actions sont conduites directement par la France en matière de diplômes d'enseignement supérieur (mise niveau, habilitation) et de l'accueil des étudiants. Notre coopération a aussi développé un projet important de formation des élites locales aussi bien dans le secteur de la gestion (avec notamment le Centre franco-vietnamien de formation à la gestion) que de l'ingénierie et dispose d'un embryon d'université française.

Compte tenu de l'ampleur des besoins et de financements limités – même si la partie vietnamienne assure une partie des coûts –, un développement significatif de l'expertise devrait venir de la possibilité d'envoyer des experts dans le cadre de la réponse à des appels d'offres sur l'éducation et la formation lancés par les bailleurs multilatéraux, essentiellement Commission européenne et Banque mondiale, mais aussi bilatéraux (notamment japonais). La difficulté de mobilisation de l'expertise sur ces projets est aujourd'hui préoccupante.

La coopération en matière de recherche

En matière de recherche, la coopération française paraît à certains égards paradoxale. D'un côté, la cohérence de son action est forte, comme en matière de bourses de recherche (bourses Evariste Gallois et partenariats Hubert Curien), sans doute plus que dans d'autres pays. D'un montant de 1,5 million d'euros, ces bourses représentent 30% de l'enveloppe de coopération bilatérale. Les priorités par domaine semblent bien fixées et les standards de qualité s'améliorent. D'un autre côté, notre coopération souffre d'une certaine dispersion et d'une visibilité trop faible par rapport à notre potentiel. Nous jouons aussi trop peu, dans ce secteur, des avantages que peuvent apporter des partenariats avec les organisations internationales.

Il paraît ainsi regrettable que, sur les 350 projets du ministère vietnamien des Sciences et des Technologies, trois seulement soient réalisés avec la France. Les séminaires thématiques dans ce secteur auraient aussi des retombées plus grandes s'ils étaient mieux ciblés sur des priorités. La synergie entre les différents centres de recherche doit également être améliorée, ce à quoi devrait contribuer la mise en place d'une Maison des sciences françaises au Vietnam regroupant les différents instituts de recherche qui y sont implantés.

Il est désormais important que nos instituts de recherche soient plus présents dans les appels à projets destinés au monde scientifique et qu'ils soient plus vigilants dans le suivi des appels d'offres plus généralistes des institutions internationales mais qui peuvent comporter un volet recherche significatif et porteur en termes d'influence. On peut ainsi regretter que les chercheurs n'aient pas été présents lors de l'appel à expertise lancé par l'Union mondiale pour la conservation de la nature (*International Union for Conservation of Nature* – IUCN) visant à élaborer la loi vietnamienne sur la biodiversité qui comportaient certains aspects importants (notamment sur la question de la brevetabilité du vivant).

Il faut toutefois noter que les pôles universitaires français constituent un embryon d'université française au Vietnam. La programmation stratégique du poste 2009-2011 propose ainsi de s'orienter vers la création d'une telle université en s'appuyant sur une fondation universitaire française avec pour objectif de disposer d'une visibilité, d'une masse critique et d'une structure autofinancée à terme. Un tel projet ne pourrait qu'avoir des conséquences positives sur le développement de l'expertise technique en provenance du monde académique.

Le secteur des transports et de l'urbanisme

Le secteur des transports terrestres constitue un secteur crucial au Vietnam et hautement concurrentiel. Par le biais d'une RPE (réserve pays émergents), la France a financé le futur métro de Hanoï. Un autre projet, sur co-financement de l'AFD et de la Banque asiatique, va concerner la ligne de chemin de fer Hanoï-Laokai. L'ampleur des projets sur financements multilatéraux au Vietnam doit conduire à une attention soutenue envers les appels d'offres des banques de développement. Un organisme comme Systra, très présent dans la zone, a pu ainsi remporter un certain nombre d'appels d'offres d'études de faisabilité (plan de transports de Ho Chi-Minh Ville et études du métro dans cette ville).

Dans ce secteur, une action de coopération décentralisée mérite d'être mentionnée : celle de l'Institut des Métiers de la Ville (IMV) de la région Ile-de-France. Cet Institut a joué un rôle important dans la genèse du projet de métro, en partenariat avec l'AFD, et pourrait, à l'avenir, être un acteur déterminant en matière d'expertise technique sur la formation. De par sa compétence en matière d'action urbaine, l'IMV devrait aussi jouer un rôle innovant dans l'inclusion du futur métro dans l'environnement urbain. D'autres projets liés à l'urbanisme et à l'assainissement, en partenariat avec des bailleurs multilatéraux, mais aussi des agences bilatérales, devraient aussi voir le jour dans d'autres régions du Vietnam. Le modèle est aussi en cours de réPLICATION dans d'autres pays, notamment à Madagascar. Ce domaine est ainsi celui où l'expertise technique française peut être exemplaire et utile en termes de maîtrise de l'urbanisation et avoir d'importantes retombées.

L'expertise sur les projets de la Commission européenne

La Commission européenne est particulièrement attachée au concept de division du travail que la France a d'ailleurs contribué à mettre en avant. La croissance des projets au Vietnam et la concurrence vive sur certains secteurs rendent toutefois son application difficile. Elle manifeste une forte attente pour que la France prenne la tête sur un certain nombre de secteurs où l'ancienneté de sa coopération et ses compétences lui donnent des avantages comparatifs forts, notamment le secteur de la gouvernance au sens large, et aussi plus particulièrement le domaine de la gouvernance financière, la mise à niveau du secteur des PME, l'environnement et la santé.

En termes de recours aux experts, la Commission a souvent recours à des compagnies privées de consultants françaises (SOFRECO, BCEOM, etc.), mais comparativement à

d'autres pays les organismes de recherche sont peu représentés. Elle est aussi impliquée dans la Maison du droit franco-vietnamienne.

Il est attendu ainsi que la France définisse mieux ses priorités et les fasse connaître. Il paraît aussi utile qu'elle tire mieux parti des nouveaux règlements de l'Union européenne qui permet à la Commission de financer des projets des États membres, qui sont ensuite gérés par ceux-ci. L'évolution des financements de l'Union européenne vers de plus en plus de soutien financier direct accroît considérablement le besoin d'expertise dont profitent essentiellement les grands cabinets anglo-saxons – même si Mazars est aussi présent à ce titre au Vietnam. D'autres pays – notamment l'Allemagne – prennent également des initiatives plus volontaristes pour se positionner sur le marché de l'audit.

L'expertise sur les projets de la Banque asiatique de développement

La Banque asiatique est un acteur majeur au Vietnam. Au cours de la période 1993-2006, elle a accordé 3,8 milliards de dollars de prêts (3,3 milliards concessionnels, 500 millions en termes d'apport en capital). Sur la période 2007-2009, son apport devrait être de 4 milliards de dollars, 1 milliard en crédits très concessionnels destinés aux infrastructures majeurs et 3 milliards en ressources moins concessionnelles, destinés à aider le pays à poursuivre sa croissance économique. La Banque estime toutefois que cette réorientation vers des financements moins concessionnels n'est possible qu'en raison, d'une part, de l'ancienneté de sa présence, d'autre part, du volume de ses engagements qui fait des prêts non concessionnels un complément aux financements qui le demeurent. Elle voit avec scepticisme un acteur de plus petite taille comme l'AFD privilégier cette évolution. Cela peut poser un problème d'acceptation dans un pays qui dispose de plus en plus de ressources, mais aussi de visibilité dans la mesure où les financements concessionnels peuvent être mieux ciblés et pertinents.

Dans cette perspective, la Banque a développé une stratégie publique ambitieuse qui vise à la fois à réduire la pauvreté et à diminuer les obstacles à la croissance (trop faibles réseaux énergétiques, faiblesse du secteur privé, manque de réforme économique, problèmes d'infrastructures, secteur financier en croissance, mais encore défaillant, etc.). Un résumé de cette stratégie pourrait consister à dire qu'elle vise à développer les conditions de bon fonctionnement des marchés en les rendant plus fiables et transparents. En même temps, la Banque se dit particulièrement sensible au risque d'accroissement des disparités économiques, y compris sur un plan régional, et aux problèmes environnementaux pour le

traitement desquels les crédits les plus concessionnels seront réservés. Le souci d'orientation et de contrôle des projets rend la Banque réticente envers l'aide budgétaire directe. Sur plusieurs projets, la Banque intervient en partenariat avec l'AFD. Enfin, en fonction d'une analyse économique cohérente, la Banque accorde une importance particulière aux projets régionaux (routes transversales notamment afin de faciliter les flux économiques entre les pays de la zone).

Sur plusieurs secteurs, un accompagnement par l'expertise technique pourrait être possible. Il en va notamment ainsi d'un programme de formation aux cadres publics établi sur une base régionale (avec le Cambodge et le Laos). De manière plus générale, les besoins seront considérables sur tout le secteur de la gouvernance économique et financière (PME et secteur financier). L'importance est toutefois, dans ces domaines, la stabilité et la permanence des engagements et de l'expertise. Il en va de même pour tout ce qui concerne la gestion hospitalière et la direction des établissements d'enseignement.

L'expertise sur les projets du PNUD

Malgré un accord signé avec la coopération française en 2001, les résultats concrets de la collaboration avec le PNUD paraissent relativement limités, si l'on excepte un projet sur la gouvernance locale qui se développe de manière positive. À la différence d'autres pays, la France paraît peu présente dans les discussions stratégiques et intellectuelles avec le PNUD. Elle n'est guère représentée dans les différents groupes thématiques, alors même que dans les secteurs qu'ils couvrent la France a monté des programmes bilatéraux importants. Dans d'autres pays, un « papier » - rédigé par un expert du pays, parfois universitaire ou consultant, et pas nécessairement par un agent de l'ambassade - est présenté en ouverture de ces réunions et permet d'orienter la discussion. Ce dialogue sur les politiques est, somme toute, la base de toute collaboration future.

En termes d'appels à l'expertise, le PNUD, qui travaille moins avec des sociétés qu'avec des consultants individuels, constate que les experts français se présentent très rarement à la différence des experts britanniques. Le passage au Vietnam au « Plan unique » élaboré par le PNUD, qui aboutira à supprimer les cofinancements sur les projets, se traduira par un programme unique et global de soutien financier et politique à la réforme. Dans ce cadre, les besoins d'expertise resteront considérables dans de nombreux secteurs (gouvernance,

économie d'énergie, développement durable et lutte contre le changement climatique notamment).

Les besoins d'expertise exprimés par l'Organisation mondiale de la santé (OMS)

Les besoins d'expertise en matière de santé dans un pays en transition comme le Vietnam sont considérables et en pleine croissance. Le ministère de la Santé vietnamien travaille actuellement sur une loi relative à la santé et à la protection sociale et aurait besoin d'experts sur place pour accompagner la mise en place de cette loi.

Plus précisément, les besoins d'expertise se situent essentiellement dans le domaine de la gestion d'ensemble du système de santé : financement, assurance-maladie, accès aux médicaments et aux vaccins, réglementation, organisation des services du ministère, accréditation des médecins et des établissements de santé, etc.

Dans le secteur des vaccins, les besoins du Vietnam en termes de transferts de technologie sont aussi importants. Le pays dispose de capacités d'élaboration des vaccins, mais ils manquent de la faculté de garantir les normes de sécurité exigées par l'OMS qui leur permettraient de les exporter.

En matière de sécurité alimentaire également, le Vietnam manque d'instances de contrôle qui puissent fonctionner de manière fiable et qui soient capables de décerner une certification valide.

Après le départ programmé de la Suède, qui avait engagé une importante coopération en ce domaine, il existe une place que la France a les capacités techniques d'occuper. Compte tenu des enjeux économiques du secteur, d'autres coopérations bilatérales deviennent toutefois de plus en plus actives. Ainsi, la GTZ allemande travaille avec le ministère de la Santé sur un important programme de réforme du système de santé dans laquelle soit elle, soit Inwent ou la DED fournissent des experts. Par ailleurs, les dix plus grandes entreprises pharmaceutiques allemandes ont effectué une visite remarquée et rencontré le Premier ministre le jour de la fête nationale. Le Luxembourg finance un gros projet en matière de sécurité sanguine – mais malheureusement sans qu'une coordination ait été établie avec les programmes de lutte contre le Sida.

L'expertise sur les projets du Bureau international du travail

Le BIT est implanté au Vietnam et nous y disposons d'un expert français. Sur plusieurs projets, nous devrions pouvoir faire valoir notre expertise : dialogue social, promotion de l'emploi, groupes vulnérables, petites et moyennes entreprises, sécurité sociale (une nouvelle loi est en cours d'élaboration), santé et sécurité au travail (projet de réforme de l'inspection du travail, notamment dans le secteur de l'agriculture) et programme régional de prévention contre les trafics des êtres humains.

Il faut noter que le bureau régional de Bangkok dispose de dix spécialistes en soutien de projets dans les divers domaines, ce qui ne paraît pas suffisant. Par ailleurs, quelques changements de structure devraient se produire au cours de l'année 2008 dans le cadre du projet *One UN*, ce qui devrait aussi, pour nous, faciliter les synergies et la vision de l'action des différentes organisations des Nations unies. Cette voie pourrait aussi conduire à une faculté plus grande de conduire des projets plus ambitieux, compte tenu des financements limités du BIT (un projet moyen est de l'ordre de 500 000 dollars sur trois ans, alors que le PNUD, mais aussi d'autres coopérations bilatérales, notamment britannique, suédoise et norvégienne, disposent de financements plus importants).

La France est partie prenante au projet sur la protection sociale. Toutefois, le projet est géré depuis Paris dans le cadre d'un accord entre le BIT et la France, ce qui ne facilite pas la coordination et la valorisation de cette initiative dans le cadre de la coopération française.

Dans plusieurs cas, la coopération avec l'AFD pourrait être fructueuse, notamment sur la micro-finance et la formation professionnelle. Le BIT travaille aussi sur des projets conjoints avec la Délégation de la Commission européenne (formation professionnelle et marché du travail). Des missions d'appui et d'évaluation d'experts français pourraient être utiles et renforceraient la visibilité de notre pays sur des problématiques appelées à se développer.

Orientations d'avenir

Le contexte politique et administratif propre au Vietnam et les actions ambitieuses de nos concurrents nous obligent, au-delà des actions engagées, à adapter nos méthodes de travail.

En premier lieu, dans un contexte où l'offre d'expertise de nos partenaires est importante, la partie vietnamienne s'adresse de moins en moins à nous en exprimant des demandes. C'est à nous qu'il incombe d'être actifs et d'émettre des propositions d'expertise dans un contexte où les financements que peuvent offrir directement les autorités vietnamiennes et les bailleurs

multilatéraux sont en augmentation. Nous devons être également capables, comme le fait la coopération allemande, de proposer immédiatement aux pouvoirs publics vietnamiens des études préalables qui permettent d'orienter les projets. La faible coordination des bailleurs et l'absence de coordination et de vision d'ensemble des demandes du côté de l'administration vietnamienne pourraient d'ailleurs inciter la France à proposer à Hanoï des mécanismes de coordination interministériels – du type secrétariat général du gouvernement ou SGAE - qui permettraient d'aller dans le sens de la Déclaration de Paris.

Ensuite, il est essentiel que notre offre soit mieux coordonnée. Dans certains secteurs, notamment ceux de l'université et de la recherche, elle est excessivement dispersée : alors que, ensemble, sept universités allemandes sont sur les rangs pour créer une université à Ho-Chi-Minh Ville, nous assistons au développement de coopérations universitaires bilatérales – notamment entre l'université de Rennes et celle de Hue, l'université de Nantes et celle de Danang, l'université de Brest et celles de Haïphong et de Hanoï -, sans que celles-ci répondent à un plan d'ensemble et disposent de la masse critique nécessaire. Le projet de création d'une université française au Vietnam devrait permettre de contrarier cette tendance.

Par ailleurs, comme le font la plupart des autres agences de coopération, il importe de situer notre action sur un modèle qui ne sera bientôt plus celui de l'aide publique au développement. Le Vietnam devrait devenir, à horizon 2010-2012, un pays à revenu intermédiaire et ses besoins de financement immédiats devraient diminuer. D'ores et déjà, les financements de la Banque mondiale et de la Banque asiatique de développement sont moins concessionnels et, dans ce contexte, de nombreux donneurs, lorsqu'ils en attribuent, ont pour partie ou totalement renoncé à délier leurs prêts. La stratégie dans nos relations avec le Vietnam devra dès lors se situer de plus en plus dans l'accompagnement du développement économique durable de ce pays et les perspectives en termes de marché ne pourront être considérées comme secondaires.

Comme dans d'autres postes où les enjeux de notre coopération sont déterminants à moyen terme, une mise à niveau des effectifs, qui paraissent aujourd'hui trop limités, doit avoir lieu. Vis-à-vis de l'extérieur, notamment des autorités vietnamiennes et de la communauté internationale, il importe de parvenir à une plus grande unité des différents services français (SCAC, Mission économique, AFD, ADETEF), par exemple par l'institution de groupes thématiques dans les différents champs de la coopération. Cette dernière agence, compte tenu de son ancienneté et de la qualité de ses liens avec les

partenaires vietnamiens, pourrait aussi assurer, sur une base volontaire et contractuelle, la représentation institutionnelle des petits opérateurs sectoriels au Vietnam. D'autres devront aussi se déployer dans des secteurs de compétence spécifiques (changement climatique, technologie nucléaire, recherche et décentralisation par exemple) afin de présenter une offre d'expertise dans différents domaines clés plus éloignés du champ de compétences de l'ADETEF. Cette mise à niveau des effectifs s'impose aussi pour assurer une meilleure présence dans les différents groupes de discussion mis en place par les bailleurs internationaux : quelles que soient les critiques qu'on peut adresser à tel ou tel, il est essentiel pour nous que la France soit présente non seulement dans le cadre de réflexions sur les financements, mais surtout pour apporter sa contribution intellectuelle en termes de définition des stratégies. Il apparaît en effet que la stratégie d'autres bailleurs bilatéraux, notamment Britanniques, Allemands, Finlandais, etc. est plus claire que la nôtre, que ceux-ci communiquent mieux – par exemple, le DfID organise trois fois par an une *DfID's week* – et qu'ils disposent d'une force de proposition plus conséquente auprès des bailleurs multilatéraux.

La présence de la France dans le dialogue sur les politiques sectorielles paraît fortement attendue tant par le PNUD que par la Délégation de la Commission européenne – qui souhaite que la France prenne la tête dans certains secteurs, dans le cadre d'une division du travail plus claire – et l'OMS. Vis-à-vis de l'Union européenne, la présidence française pourrait être le moment de prendre des initiatives ambitieuses en ce sens.

Paysage de la coopération au Brésil

Si la coopération française bénéficie d'une bonne image en raison de ses liens historiques avec le Brésil, son articulation avec les programmes multilatéraux comme avec ceux mis en œuvre par les autres donneurs reste très limitée. D'autres coopérations bilatérales ont restructuré leurs interventions pour assurer cette articulation. C'est le cas notamment de la coopération espagnole qui a mis en place auprès du PNUD un fonds important qui lui sert de levier pour les appels à projets (avec un système d'allers et retours avec New York et un système de décision qui associe le gouvernement brésilien, le PNUD et l'Espagne). Les retombées économiques de cette coopération paraissent très importantes. Alors que la coopération britannique, qui a fermé son agence bilatérale en 2006, intervient de manière ciblée sur les programmes à fort contenu en termes d'influence dans le cadre d'un programme régional Amérique latine, la coopération allemande s'emploie essentiellement à mobiliser une expertise de haut niveau (environ 40 experts payés par la GTZ), pour des montants significatifs (56,2 millions d'euros pour la coopération technique allemande, dont 10,9 pour les énergies renouvelables, 25,9 pour les forêts – dont 6 de la coopération néerlandaise, partenaire de cette coopération -, 14,9 pour les politiques d'emploi et de revenus, 4,5 pour le SIDA – dont 1,5 proviennent du DfID, partenaire du projet).

Stratégie multilatérale de la France

Certains secteurs de notre coopération bilatérale mériteraient d'être renforcés pour être plus en adéquation avec les priorités des organisations internationales, notamment dans les domaines de la santé, de l'environnement et de la gouvernance. Pour assurer une meilleure visibilité à nos interventions, notre stratégie devrait par ailleurs s'inscrire dans un cadre de coopération multipartenaire à responsabilités partagées, recherchant la mutualisation des moyens.

Le poste a mis en place une veille des appels d'offres multilatéraux à partir de la base de données « IFIS » et transmet à la mission économique et aux agences et organismes de recherche français les éléments d'information utiles sur les projets annoncés qui correspondent aux compétences des entreprises françaises installées localement ou qui requièrent une expertise scientifique ou technique. L'absence de renouvellement de

l'abonnement à cette base de données, début 2008, pose d'importants problèmes au poste. De manière générale, ce suivi, indispensable, pourrait être développé avec un partage clair des rôles entre les différents services de l'ambassade.

Dans le cadre de la coopération scientifique, le poste, au travers des appels à propositions du programme CAPES/COFECUB, s'efforce par ailleurs de préparer l'insertion d'équipes de recherche brésiliennes dans les projets du 7^e Programme cadre de recherche et développement (PCRD) de l'Union européenne. Il s'efforce également d'aider à la constitution d'un réseau universitaire pour venir en appui à la création d'un Institut d'études européennes annoncé dans le document stratégique pays 2007-2013 et qui sera financé par la délégation de la Commission européenne.

Dans le domaine du développement urbain, l'expertise française mobilisée dans le cadre du programme *Cidade Brazil* est fréquemment utilisée avec succès pour la recherche de financements complémentaires auprès de la Banque interaméricaine de développement (BID).

Il faut par ailleurs relever l'intérêt manifesté pour les pôles de compétitivité – un tel pôle a déjà été mis en place au Brésil et ce type de coopération doit être suivi et encouragé.

Le poste se propose de lancer un appel à projets dans le domaine des sciences sociales pour la publication d'ouvrages sur des thématiques prioritaires qui intéressent au premier chef le Brésil (agriculture, environnement, bioénergies notamment).

Enfin, en matière d'environnement, un fonds de 20 000 euros pour le financement d'études de projets susceptibles d'être soumis aux banques de développement, notamment la BID, est inscrit en programmation du poste.

Nouvelles perspectives

Les initiatives existantes mériteraient d'être consolidées au travers d'une stratégie cohérente de l'expertise française sans délester la coopération bilatérale de ses capacités qui restent valorisées par les partenaires locaux. Les nouvelles pistes d'actions futures pourraient être explorées en tenant compte du contexte spécifique au pays.

Les autorités brésiliennes attachent une grande importance aux coopérations transfrontalière et triangulaire, avec l'Afrique notamment. Le Brésil demande aussi à être traité comme un partenaire avec lequel on monte des opérations conjointes. Ce n'est plus un demandeur d'aide au développement.

Le Brésil, pays émergent, ne rencontre pas de problèmes de financement, mais a surtout besoin d'expertise technique ciblée et d'un renforcement de sa capacité à mettre en œuvre, soit en complément de l'expertise de haut niveau dont il dispose déjà, soit en partenariat avec ses propres experts. Dans certains secteurs, notamment à l'échelon local, la mise à niveau du secteur public et, partiellement, du secteur privé est nécessaire. Il faut aussi citer la gestion des hôpitaux et, plus généralement, des systèmes de santé. Plus encore, l'assistance à la négociation et à l'harmonisation des actions entre les différents niveaux d'administration peut représenter un secteur sur lequel la France aurait intérêt à investir. Il en va de même pour tout ce qui relève des politiques transversales. Les effets en termes d'influence politique et économique pourraient n'être que positifs. L'autre marché que nous gagnerions à explorer est celui de la formation pour laquelle de larges possibilités existent (la demande est forte en matière de gestion des entreprises et de formation des techniciens supérieurs).

La présence nouvelle de l'AFD au Brésil – dont les financement devront concerter les biens publics mondiaux – devra, afin d'acquérir une valeur ajoutée, s'appuyer sur des analyses fines des centres de recherche français (CIRAD principalement, mais aussi IRD) et sur le réseau universitaire brésilien. Sans doute l'AFD gagnerait-elle aussi à faire valoir ses capacités d'expertise auprès des collectivités locales (auprès desquelles DEXIA est déjà bien implanté). Comme pour d'autres pays émergents, la question de la faculté pour l'AFD de financer un volume plus conséquent d'études préalables est posée. Des possibilités de coopération entre la Banque interaméricaine de développement (BID) et l'AFD existent également en matière de transports urbains et de gouvernance.

Dans le cadre de la coopération trilatérale, une réflexion mériterait d'être engagée sur des actions d'expertise commune dans des pays tiers, la France s'adjoignant des experts brésiliens pour répondre à des appels d'offres en pays lusophones, le Brésil pour certains pays francophones.

Sur un plan intellectuel, des échanges systématiques avec les groupes de pensée, gouvernementaux ou privés, produisant de la doctrine sur les questions internationales et globales, ne pourraient qu'avoir des retombées positives à moyen terme. Sur un plan plus général, il conviendrait de réfléchir à la manière de renforcer de manière conséquente nos capacités d'intervention dans le secteur de la recherche et du débat d'idées. En particulier à São Paulo, notre faculté d'intervention n'est pas à la hauteur des nombreux centres de

recherche et *think tanks* de qualité qui existent dans cette ville. Sans accroître considérablement les moyens du poste, un renforcement des échanges, des partenariats et des travaux en commun devrait pouvoir être envisagé tant à São Paulo qu'à Brasilia dans le cadre d'un engagement durable. Celui-ci requiert aussi une stabilité à moyen termes des crédits affectés à ce type d'actions qui n'ont de portée que sur la durée. La sympathie spontanée des Brésiliens à notre égard n'empêchera pas que nous soyons marginalisés à l'avenir en raison d'une incapacité à suivre les initiatives que notre partenaire brésilien souhaite engager avec nous et pour lesquelles il est capable de mobiliser des financements stables. Sur un autre plan, plus économique, notre présence dans les cercles d'expertise paraît nettement perfectible. Au-delà des vertus de ce type d'action, si elles sont conduites dans la durée, en termes d'influence, leurs conséquences positives sur le plan économique sont potentiellement grandes (coopération technologique, contribution à la définition de normes techniques, retombées en termes d'appels d'offres pour tout ce qui pourrait être fait en matière de gestion urbaine, par exemple avec la Fondation Armando Alvares Penteado - FAAP). L'année de la France au Brésil en 2009 doit être l'occasion de donner une impulsion à ces actions.

II. LES STRATEGIES SECTORIELLES

Ces stratégies sectorielles n'ont pas vocation à définir la stratégie que nous devons adopter dans l'ensemble des secteurs de « coopération » ou de « développement » au sens large. Pour chaque sujet traité, elles ne prétendent pas davantage à présenter une stratégie détaillée qui, au demeurant, doit être adaptée zone par zone et pays par pays et tenir compte des financements nationaux et internationaux. Elles entendent toutefois faire porter l'accent sur certaines opportunités qui mériteraient d'être explorées plus profondément et, le cas échéant, sur certains défauts propres à un secteur considéré qu'il importe de corriger.

Les dix exemples de stratégies sectorielles que nous examinons ici correspondent pour huit d'entre elles à des domaines précis d'intervention qui recoupent ou non des compétences ministérielles. Deux de ces stratégies ont d'abord une dimension transversale, à savoir la recherche et l'expertise en matière de normes. Concrètement, quasiment l'ensemble des politiques sectorielles doivent tenir compte de ces dimensions.

A. L'expertise et la stratégie en matière agricole

L'expertise de la France en matière agricole est l'une des plus anciennes et des plus reconnues depuis longtemps. Il existe d'une certaine manière une « saga » de l'expertise agricole dans le domaine de la coopération, notamment en Afrique, et la qualité de nos compétences est l'un des atouts de la France dans le domaine international. Qu'il s'agisse des questions d'alimentation, de production, de santé animale ou d'économie agricole de manière plus générale, notre pays est capable de déployer des experts de qualité. Ce qui est vrai des « praticiens » vaut également dans le domaine de la recherche agricole au sens large pour laquelle il existe une, ou plutôt des, écoles françaises. Nous disposons d'ailleurs d'un réseau étendu depuis les attachés agricoles des ambassades jusqu'aux assistants techniques dans les États et les organisations internationales, depuis notre présence dans les centres de recherche internationaux jusqu'aux experts agricoles et vétérinaires employés par les ONG.

En même temps, cette présence multiforme, d'une part, paraît aujourd'hui insuffisamment coordonnée, d'autre part, elle manque de vision stratégique des priorités. La mise en réseau de l'expertise paraît insuffisante ainsi que notre action de « vente » de notre expertise auprès des organisations internationales comme d'un public intéressé plus large. Enfin, il n'est pas certain que notre dispositif nous permette de répondre au mieux à la croissance de la demande en la matière.

C'est dans cette perspective que le ministère de l'Agriculture et de la Pêche s'est engagé dans une vaste réflexion stratégique sur ses objectifs prioritaires, l'organisation de son réseau et son action en matière d'influence, qui passe notamment par une mobilisation réussie de l'expertise. Cette prise de conscience et cet engagement dans un plan d'action stratégique doivent être salués. Il conviendra de veiller à ce que le secteur académique, extrêmement fort dans ce secteur, soit également pleinement associé à cette action.

Les enjeux de l'expertise en matière agricole

Les enjeux liés à l'expertise en matière agricole correspondent intégralement aux quatre dimensions que nous avions isolées de manière générale : la dimension économique, le volet influence, l'aide au développement et la sécurité. Souvent d'ailleurs, l'expertise internationale dans ce secteur se situe au croisement de plusieurs de ces dimensions.

La dimension économique est triplement importante. D'abord, c'est un truisme de constater – même s'il n'apparaissait pas avec autant d'évidence il y a quelques années - que la demande d'expertise en matière agricole ne va qu'augmenter compte tenu notamment des problèmes généraux d'alimentation, du développement des épizooties et de l'importance de la dimension agricole des négociations internationales, notamment dans le cadre de l'OMC. Dès lors, il existe un vrai marché de l'expertise en la matière à laquelle tant notre secteur public que parapublic et privé peut répondre. C'est naturellement aussi par ce biais que nous pourrons faire valoir nos bonnes pratiques et défendre un certain nombre de règles. Ensuite, compte tenu du poids économique du secteur agricole en France, y compris naturellement les industries agro-alimentaires, les retombées des négociations comme des actions de coopération sont directes. Enfin, le poids des normes et des questions de propriété intellectuelle et de brevet est de plus en plus déterminant et ces questions sont traitées au niveau international dans un contexte de concurrence accrue et d'antagonismes des positions.

Le volet influence est tout aussi fondamental et recoupe logiquement le précédent. Il s'agit pour nous non seulement de préparer le terrain à la défense de nos positions dans les principales négociations internationales – au sein de ces organisations comme de l'extérieur auprès de relais d'opinion -, mais aussi de développer notre conception des bonnes pratiques en matière agricole et vétérinaire. C'est non seulement une nécessité pour nous, mais aussi plus généralement pour le monde compte tenu des enjeux du secteur en matière d'environnement, de sécurité sanitaire et alimentaire et de lutte contre la malnutrition. Cette dimension recoupe naturellement aussi les enjeux liés à la politique de développement et à la sécurité.

La dimension d'aide au développement est cruciale. Nous ne devons pas dissimuler que nous sommes, dans ce secteur aussi, dans une situation de concurrence avec d'autres pays qui ne diffusent pas le même modèle de production, avec des conséquences potentiellement désastreuses pour les pays du Sud. Cette réalité est également vraie dans le domaine halieutique.

Enfin, dans le domaine de la sécurité, les conséquences de mauvaises pratiques en matière de production, de conservation des aliments, de contrôle vétérinaire, etc. peuvent avoir des conséquences directes pour les consommateurs de notre pays. Développer des actions d'expertise en la matière, qui touchent directement aux systèmes d'administration des États (organisation des ministères chargés de l'agriculture et de la pêche, organisation et mise à

niveau des services vétérinaires, systèmes de veille, création d'agences de sécurité alimentaire, etc.) contribue dès lors à protéger notre sécurité. On rappellera également l'impact déterminant en termes de stabilité des États de la sûreté en termes d'approvisionnement alimentaire suffisant des populations.

Devant ces enjeux majeurs, une stratégie d'expertise doit se développer dans quatre directions essentielles : les organisations internationales, certains États que nous considérons comme déterminants pour nous, le milieu académique et les relais d'opinion. Cette stratégie doit être confortée par une organisation performante et un souci de la mise en réseau afin de recueillir les informations pertinentes.

Orientations stratégiques vers les organisations multilatérales

La présence dans les organisations internationales ou les programmes financés par elles doit prendre essentiellement quatre formes, avec naturellement des variations suivant les organisations considérées : d'abord une présence bien proportionnée aux postes stratégiques pour nous dans ces organisations (sièges et le cas échéant représentations dans les pays) – de fonctionnaires internationaux, d'experts nationaux détachés ou de jeunes experts associés -, ensuite l'envoi d'experts de manière régulière dans les groupes mis en place ou réunions organisées par ces organisations, en troisième lieu la capacité accrue des administrations parisiennes à apporter une contribution à la réflexion de ces organisations, enfin la réponse aux appels d'offres lancés par ces organisations.

L'Union européenne est logiquement une priorité sur tous ces aspects. Outre la Commission, le passage à la co-décision à partir de 2009 va également renforcer le rôle du Parlement européen.

L'Organisation mondiale du commerce (OMC) constitue également une enceinte très sensible. Au-delà des négociations, il importe d'entretenir des contacts suivis avec les principales délégations et groupes de pression qui pèsent sur la négociation.

La FAO est également une organisation qui nous est proche par ses positions. L'envoi accru d'experts y est fortement souhaitable, d'autant plus que la France plaide pour le renforcement de cette organisation, notamment pour faire contrepoids à l'OMC.

L'OCDE, souvent oubliée, est aussi porteuse de recommandations à moyen terme. Nous devons être en mesure d'y être plus présents afin de favoriser la défense par celles-ci de thèses qui correspondent mieux à nos principes.

Sur le plan des normes, plusieurs organisations fixent les références internationales : l'Office mondial de la santé animale (OIE) pour ce qui concerne les questions sanitaires, le secrétariat de la Convention internationale pour la protection des végétaux (CIPV) pour la protection des végétaux, le *Codex alimentarius* pour les normes alimentaires. Enfin, en ce qui concerne la protection de la propriété intellectuelle, deux enceintes sont déterminantes : l'Union internationale pour la protection des obtentions végétales (UPOV)⁵⁸ pour les obtentions végétales et l'Organisation mondiale de la propriété intellectuelle (OMPI) pour les indications géographiques.

Orientations stratégiques vers les États

Du point de vue de la stratégie d'expertise – à laquelle naturellement la politique internationale de la France dans le domaine agricole ne saurait se résumer, mais qui en constitue un outil déterminant -, cinq groupes d'États paraissent se dégager.

Un premier groupe regroupe des pays auprès desquels nous devons faire valoir notre expertise dans la perspective d'un appui dans les principales négociations internationales. Il s'agit, naturellement, des pays de l'Union européenne, dans la mesure où ils participent à l'élaboration de la PAC. Avec ces pays, nous entretenons des relations directes à tous les niveaux (ministres, directeurs, experts), et nous devons accomplir un effort tout particulier vis-à-vis des nouveaux États membres grâce à la mise sur pied de groupes de travail bilatéraux et à des échanges de fonctionnaires.

Un deuxième groupe est celui des pays candidats à l'adhésion - Croatie, Serbie, autres pays des Balkans et Turquie - et des pays du voisinage – rive Sud de la Méditerranée et Europe orientale. Nous devons donc nouer des relations étroites en utilisant au mieux l'instrument des jumelages, parfois amorcé par une coopération bilatérale. Avec les pays de la rive sud de la Méditerranée, les enjeux liés à la complémentarité de nos agricultures et à leur modèle de développement sont déterminants. L'Ukraine doit faire l'objet d'une veille spécifique compte tenu de l'importance de son potentiel de production et de son entrée récente au sein de l'OMC.

Ensuite, il faut mentionner les acteurs principaux des enceintes internationales et en particulier de l'OMC, notamment États-Unis, Canada, Nouvelle-Zélande et Australie, tous États qui ne partagent pas nécessairement notre conception de l'agriculture. Nous devons donc

⁵⁸ Organisation intergouvernementale qui a son siège à Genève.

connaître leurs positions et leurs contradictions internes et être capables de diffuser, lors de séminaires, par des publications ou des discussions avec les leaders d'opinion de ces pays (ou d'autres, plus proches de nos thèses) nos principaux arguments. Pour ces négociations, il est important que nous puissions aussi bien cibler nos alliés potentiels, qu'il s'agisse de pays développés (Japon, Corée par exemple) avec lesquels nous partageons un grand nombre d'analyses, de pays émergents et de pays du Sud.

La quatrième catégorie est celle des quatre grands pays émergents. La Russie constitue un enjeu vital par sa situation géographique proche, ses potentialités agronomiques et son poids géopolitique croissant surtout dans la perspective de sa candidature à l'OMC. La Chine est le pays qui compte le plus d'agriculteurs et de ruraux dans le monde. Elle est membre du G20 et désormais de l'OMC, rencontre de nombreux défis, y compris ceux liés à l'environnement, est très active pour gagner une place de leader économique et politique mondial. Le Brésil est un pays fortement exportateur de produits agricoles, tenant d'un libre commerce des matières premières. L'Inde enfin, membre du G20, dont la production agricole est une des plus importantes au monde, reste très peu présente dans les échanges commerciaux, mais joue un rôle majeur à l'OMC et sera un acteur de poids dans vingt ans.

L'Afrique constitue la cinquième catégorie. Le Mali, le Sénégal et Madagascar sont des partenaires anciens avec lesquels nous devons entretenir nos relations. L'Afrique du Sud est la puissance économique émergente du continent et nous aurions intérêt à développer nos liens avec elle.

Une organisation internationale en réseau

Le ministère de l'Agriculture et de la Pêche dispose d'ores et déjà d'un réseau d'environ cent agents déployé dans de nombreux pays et plusieurs organisations multilatérales. En raison de l'ancienneté de la coopération pour le développement en matière agricole, ses corps techniques ont acquis une expérience en matière d'assistance technique. Quoique moins présent en nombre en raison de la fin de la coopération de substitution, il bénéficie encore de nombreux agents présents dans les pays de la ZSP, mais le redéploiement est en cours (nouveaux États membres, pays du voisinage comme le Maroc et l'Ukraine, etc.). C'est aussi un ministère européenisé en raison de la mise en place de la politique agricole commune (PAC). Son réseau d'attachés agricoles est très présent dans les pays de l'Union européenne et dans les principaux pays agricoles (États-Unis, Chine, Russie). Il bénéficie

aussi de nombreux experts nationaux détachés à la Commission. Il est aussi présent au Japon, auprès de l'OMC, de la FAO et de l'OCDE. Le ministère a entrepris de faire évoluer ce réseau en termes géographiques pour tenir compte de l'apparition d'acteurs agricoles majeurs tels le Brésil, l'Inde et les pays du sud de la Méditerranée, mais aussi les pays de l'ASEAN avec la création à venir d'un poste basé à Singapour. Il entend aussi définir une politique plus volontariste et ciblée de placement d'experts nationaux détachés dans les organisations internationales.

Il lui reste désormais à faire en sorte que ce réseau soit mieux animé et coordonné. D'abord, la dimension d'expertise agricole au sens large n'est pas le fait du seul ministère. Elle est aussi présente dans l'action des spécialistes agricoles des missions économiques et des chargés de mission agricole d'Ubifrance qui suivent les questions commerciales ou de SOPEXA. Dans le domaine de la coopération, il faut y ajouter les services de coopération et d'action culturelle (SCAC) et l'Agence française de développement. S'y ajoutent les centres de recherche soit directement sous la tutelle du ministère (INRA, CEMAGREF, CIRAD), soit ayant une compétence plus large, mais intervenant dans le champ agricole (CNRS, IRD). Il faut aussi mentionner les liens qui ont été développés entre les établissements agricoles secondaires et supérieurs français et leurs homologues étrangers. Enfin, ce réseau comprend aussi les entreprises agro-alimentaires d'importance internationale et les chambres d'agriculture. Ces réseaux doivent être mis en synergie dans le cadre d'un plan cohérent de développement de l'expertise agricole dans ses différentes composantes.

Il importe ensuite de mettre en réseau (échanges réguliers d'informations, existence d'une tête de réseau, etc.) l'ensemble des agents du ministère, des centres de recherche ou des experts privés déployés dans les organisations internationales, dans les ambassades, auprès des États au titre de missions d'assistance technique ou dans le cadre de jumelages européens ou dans des centres de recherche. Le ministère considère ainsi qu'environ deux cents agents peuvent participer à ce réseau large.

Dans ce cadre, plusieurs étapes peuvent être identifiées.

La première consiste à concevoir la stratégie à mettre en œuvre à la fois en termes de thèmes précis et de cibles (organisations, pays, etc.). Cette stratégie doit logiquement comprendre à la fois des dimensions qui relèvent de l'influence, d'autres du développement économiques, d'autres encore de la sécurité (alimentaire, vétérinaire), les dernières enfin de stratégies de développement. En fonction des domaines, cette stratégie devrait être élaborée

avec les autres ministères compétents (ministère des Affaires étrangères et européennes, ministère de l'Économie, de l'Industrie et de l'Emploi, ministère de l'Enseignement supérieur et de la Recherche, Agence française de développement notamment). Ces stratégies devraient être périodiquement évaluées et adaptées.

Ensuite, sur cette base, chaque agent doit ensuite recevoir une feuille de route précise qui devrait prendre la forme d'une lettre de mission, laquelle comprendra nécessairement une dimension « d'intelligence agricole ». Cet agent, pour exercer sa tâche, doit avoir un point de contact au niveau de l'administration centrale d'un niveau adéquat et recevoir une liste de personnes travaillant sur les mêmes sujets dans d'autres pays et d'autres organisations. Afin de renforcer la force de ce réseau, les agents travaillant sur les mêmes problématiques devraient être périodiquement réunis. Le ministère prévoit ainsi l'établissement d'une conférence annuelle du réseau en août sur le modèle de la conférence des ambassadeurs, mais aussi l'existence plus fréquente de réunions thématiques et de réunions régionales – qui ne se limiteraient pas à la seule sphère administrative -, celles-ci étant accompagnées par la mise en place de forums et d'échanges d'informations et d'analyses plus réguliers.

En troisième lieu, en s'appuyant sur ce réseau, il importe de mettre en place une stratégie systématique de valorisation et de développement de l'expertise sous ses différentes formes (expertise auprès des États cibles, réponse aux appels d'offres des organisations internationales sur les sujets prioritaires, placement d'experts dans les groupes de travail et groupes d'experts de ces organisations, présence dans les forums et dans les lieux de discussion formels et informels qui portent une « doctrine » sur les grands sujets agricoles, développement des interventions sur les sujets agricoles dans les médias internationaux, etc.). En ce qui concerne les appels d'offres, cela suppose un plan d'action coordonné dans le cadre du GIP ADECIA. Pour la stratégie « intellectuelle », cela requiert une mobilisation du monde académique. Pour tous, cela nécessite une action parfaitement ciblée et une intelligence du milieu. Cette stratégie doit s'accompagner d'une mobilisation de nos « relais » potentiels, tels les anciens élèves des écoles agricoles françaises et des anciens thésards de l'INRA et des laboratoires français. Elle suppose aussi, comme dans d'autres secteurs, d'avoir une politique active de traduction de nos documents stratégiques essentiels. Une politique plus active d'échanges de fonctionnaires et de chercheurs et d'organisations de conférences internationales accompagnerait avec profit ce processus.

B. L'expertise dans le domaine de la recherche

L'expertise en matière de recherche – nous n'y inclurons pas ici la constitution de partenariats intellectuels durables bilatéraux et multilatéraux, ni sur un autre plan la réponse aux appels d'offres spécifiquement de recherche (dans le cadre notamment des PCRD de l'Union européenne – peut se déployer essentiellement de trois manières. D'abord, elle prend la forme d'expertises apportées par les différents centres français de recherche dans le cadre de projets montés dans le pays. Ensuite, elle consiste dans la réponse des différents organismes de recherche à des appels d'offres des bailleurs multilatéraux et éventuellement bilatéraux. Enfin, elle résulte de l'envoi de chercheurs en tant qu'experts (pour des durées variées) sur des projets bi- ou multilatéraux ou dans les groupes d'experts constitués au sein des organisations internationales.

Sur ces différents points, le paysage français apparaît contrasté. Dans certains domaines, il dispose d'une force considérable et reconnue sur la scène internationale – ainsi par exemple en matière de recherche agricole, grâce au CIRAD et l'INRA notamment, mais aussi en matière de santé (Institut Pasteur, INSERM) et sur plusieurs autres secteurs de la recherche pour le développement grâce à l'acquis de longues années d'expérience de l'IRD. Plusieurs équipes de laboratoires du CNRS et de certaines universités et les centres dont la France dispose dans plusieurs régions du monde constituent aussi des atouts et des viviers potentiels d'experts. D'un autre côté, certains secteurs de la recherche paraissent sous-dimensionnés dans la perspective d'envoi de chercheurs en nombre pour des missions d'expertise.

L'autre grand problème est la coupure, souvent dénoncée en France, entre la sphère administrative et le monde académique. Le dialogue est souvent difficile aussi bien dans les administrations centrales que dans les postes ; l'envoi d'équipes d'experts mixtes n'est pas toujours aisé. Dans le secteur spécifique du développement, des centres de recherche ayant une taille internationale suffisante manquent. Il existe aussi un problème difficile d'arbitrage, pour les centres de recherche et les chercheurs eux-mêmes, entre leurs travaux fondamentaux et la participation à des projets financés dans le cadre d'appels d'offres qui peuvent les distraire de leurs tâches fondamentales. La participation à des missions internationales n'est d'ailleurs pas plus valorisée pour les chercheurs que dans les autres secteurs de la fonction publique. Enfin, le paysage est éclaté, ce qui n'est certes pas illégitime, mais cela conduit à des difficultés dans la conception et la mise en place d'une stratégie.

Or, l'expertise en matière de recherche constitue un enjeu majeur pour trois raisons. D'abord, dans le domaine des politiques de développement au sens large, la recherche est de plus en plus convoquée. C'est elle qui va conduire, de plus en plus, dans les différents secteurs, à orienter les bonnes pratiques. C'est d'ailleurs en fonction de cette conscience que l'Agence internationale de la recherche pour le développement a été créée, même si, pour être efficace, elle devra recevoir des dotations consistantes de ses membres. C'est également cette réalité qui anime le développement du Centre de recherches de l'AFD. Ensuite, notamment dans les pays émergents, il existe une forte demande d'ingénierie de recherche, qui peut aboutir à des partenariats, ce qui suppose que nous nous donnions les moyens d'y répondre. Enfin, le secteur de la recherche est devenu rapidement un secteur stratégique hautement concurrentiel – en termes de conceptions, puis en ce qui concerne les retombées – ce qui exige non seulement une présence, mais aussi des partenariats.

Dans cette perspective, plusieurs axes stratégiques d'action s'imposent.

Le premier est la valorisation de notre potentiel de recherche dans l'expertise sur les projets. Dans de nombreux domaines (développement durable, changement climatique, efficacité énergétique, agriculture, santé, industrie, etc.), la valeur ajoutée d'un projet résidera de plus en plus dans sa faculté d'innovation, laquelle est liée à la recherche qui y aura contribué. C'est d'ailleurs dans cette perspective que les liens se sont renforcés entre l'AFD et les principaux centres de recherche, aussi bien au niveau central que sur le terrain.

Le deuxième axe consiste en la surveillance des appels d'offres internationaux par les principales agences de recherche. Il y a là un enjeu intellectuel de taille qui conditionne souvent la bonne orientation des projets. Bien sûr, nous ne pouvons répondre à tout, ce qui suppose d'avoir une stratégie réussie de présence sur les domaines que nous considérons comme vitaux.

Le troisième axe consiste à développer notre soutien – par exemple par l'ouverture de cette possibilité dans le cadre de prêts de l'AFD – aux projets de valorisation de la recherche dans les différents pays, soit en développement, soit émergents. Ce développement peut aussi passer par l'appui de fondations privées.

Un quatrième axe, enfin, devrait consister dans le développement de notre action de « plaidoyer » sur les thèmes pour lesquels nous avons des messages « politiques à faire passer. Cette action passe par la valorisation sur le plan local des principaux enseignements de la recherche, ce qui peut aussi conduire au renforcement de l'attractivité de notre expertise lorsqu'elle rencontre l'intérêt des gouvernements et des institutions internationales. D'autres

pays savent mieux que nous vendre leur « doctrine », aussi bien sur le plan bilatéral que multilatéral. Or, il est essentiel dans de multiples secteurs que nous soyons capables de développer des « bonnes pratiques » (par exemple, en matière d'environnement ou d'agriculture). Cela suppose aussi de mettre en place les conditions d'une présence accrue au sein des forums de discussion notamment des organisations internationales.

C. L'expertise dans le domaine militaire

L'expertise dans le domaine militaire se déploie essentiellement de trois manières. D'abord, elle constitue un volet fondamental de notre coopération militaire à proprement parler, telle qu'elle est mise en œuvre par la direction de la coopération militaire et de défense (DCMD) du ministère des Affaires étrangères et européennes. Ensuite, elle est un élément essentiel de l'accompagnement des grands contrats d'armement pour lequel la société Défense Conseil international (DCI) est l'opérateur. Enfin, sur un plan directement opérationnel, elle apparaît comme l'une des tâches de notre réseau d'attachés de défense piloté par l'état-major des armées. Elle constitue aussi, pour partie, un volet de la coopération mise en œuvre par la direction générale de la gendarmerie nationale (sous-direction de la coopération internationale), dont le volet essentiel relève toutefois de la sécurité intérieure. On peut ajouter également, pour mémoire, les actions d'expertise et d'assistance en matière de renseignement.

De manière générale, cette coopération est d'un excellent niveau et paraît dans l'ensemble bien proportionnée. Il reste que la stratégie d'ensemble pourrait obéir à un dessein plus rigoureux, être mieux mise en relation avec les priorités stratégiques de notre politique extérieure dans ses diverses composantes et être mieux coordonnée. Elle devrait aussi à l'avenir éviter certaines tergiversations – réduction puis augmentation à nouveau des attachés de défense dans tel pays – qui peuvent nuire à notre crédibilité à moyen terme. Elle pourrait aussi s'appuyer sur une présence légèrement accrue au sein des instances internationales (département des opérations de maintien de la paix, Union européenne et OSCE notamment). Enfin, il serait opportun de mieux clarifier et de séparer les différents objectifs que nous poursuivons par le truchement de l'expertise militaire : influence politique, appui en matière économique et commerciale, préparation de partenariats futurs dans le cadre d'opérations de maintien de la paix avec des garanties accrues d'interopérabilité des forces, renseignement, etc.

L'expertise en matière de coopération « structurelle »

Cette coopération, assurée par la DCMD, se déploie dans 141 pays, mais ce n'est que dans 45 pays qu'une présence de coopérants ou d'experts est assurée. Pour l'instant, une priorité est donnée à l'Afrique subsaharienne où 75% des effectifs sont affectés, et de manière nettement plus faible en Asie centrale, dans les Balkans, en Afrique du Nord, au Moyen-Orient et en Amérique latine (un expert en Argentine). L'activité de base de cette coopération est la

formation : 3 000 cadres sont en formation de longue durée, dont la moitié en France et la moitié dans des écoles, essentiellement en Afrique (écoles nationales⁵⁹ à vocation régionale). Sans diriger ces écoles, la France y a placé des experts avec pour but de mettre la formation qui y est dispensée aux standards occidentaux et internationaux.

Trois objectifs guident le développement futur de cette coopération. Le premier est, au-delà de la formation classique militaire et de la formation de spécialité, de l'inscrire dans le cadre des besoins liés aux activités internationales de maintien de la paix et d'opérations de sécurité, principalement dans le cadre des Nations unies. Le deuxième est d'associer le plus possible des partenaires dans la définition des enseignements et le financement des écoles (par exemple, onze partenaires sont réunis dans le cadre de l'école de maintien de la paix de Bamako et cela devrait être identiques dans le cadre des projets de centre de déminage humanitaire au Bénin et de centre de perfectionnement de maintien de l'ordre au Cameroun). Enfin, la France entend proposer son expertise dans des centres de formation militaire dans les zones non francophones (au Kenya et en Afrique du Sud notamment). Il serait d'ailleurs souhaitable de développer plus cette expertise dans d'autres zones du monde, notamment au Moyen-Orient et en Europe orientale, principalement sur financements européens, ce qui suppose vraisemblablement une capacité accrue de « vendre » notre expertise à Bruxelles et de bien se positionner sur les appels d'offres de la Commission.

De manière plus générale, une tendance d'avenir pourrait être à la demande accrue de formation en matière de sécurité globale, sans que la distinction entre les volets internes et externes se distinguent aussi nettement, ainsi que les volets « défensifs » et ceux liés à la protection civile ou à la lutte contre d'autres risques (sécurité maritime, aérienne, risques technologiques notamment). Cette vision sera de plus en plus celle de l'Union européenne, mais aussi de l'OSCE.

À l'avenir, cette coopération doit toutefois affronter trois défis. Le premier est celui de la cohérence politique d'ensemble : elle se place, en effet, dans le cadre d'objectifs qui ne peuvent être séparés de la politique de défense et de sécurité dans son ensemble. Le deuxième est celui de sa souplesse et de sa réactivité : pour l'emporter sur une scène internationale de plus en plus concurrentielle, il faut avoir une capacité de réaction rapide en termes de mobilisation des crédits et des compétences. Enfin, compte tenu de priorités plus claires et contraignantes, il sera indispensable de s'orienter vers des marchés moins « traditionnels » qui sont sans doute moins

⁵⁹ Il existe 14 écoles actuellement, le but étant de porter ce nombre à 19 d'ici deux ans.

faciles, ce qui supposera notamment de s'appuyer davantage sur le réseau d'attachés de défense bilatéraux et multilatéraux et sur celui des experts placés dans les organisations internationales.

L'expertise liée à l'accompagnement de la vente d'armements

Cette expertise est pilotée par Défense Conseil international (DCI), société détenue pour moitié par l'État, pour moitié par les anciens « offices » du secteur de l'armement (SOFRESA, SOFEMA et EUROTRADIA). Les industriels du secteur de l'armement ne sont donc pas directement actionnaires de DCI, ce qui prémunit la société contre les possibles conflits d'intérêts. Cette société se caractérise par une puissance d'action importante, avec un chiffre d'affaires de plus de 110 millions d'euros et un résultat net qui dépassait en 2006 les 11 millions d'euros. Son activité est structurée en plusieurs branches : marine (NAVFCO), air (AIRCO), terre (COFRAS) et programmes industriels (DESCO), et un département chargé des études stratégiques (STRATCO) qui semble, lui, trouver plus difficilement sa place, alors que les besoins nationaux et internationaux dans ce domaine sont considérables. Il faut y ajouter une société d'investissement dans les fonds de capital risque, détenue à 42,84% par DCI, la Financière de Brienne (chiffres d'affaires de 50 millions d'euros, 25 prises de participation dans les PME), et huit fonds d'investissement (170 millions d'euros, participation dans soixante sociétés).

DCI intervient sur essentiellement quatre métiers : la formation, l'assistance technique ou à maîtrise d'ouvrage, le conseil en matière industrielle et, de manière encore nettement moins centrale, l'accompagnement de la vente de technologies. DCI commence également à développer une activité d'expertise spécifique dans le domaine de l'externalisation, par le biais de partenariats public/privé, afin d'avoir un socle suffisant d'actions à longue durée et stables qui lui permettent de poursuivre son action internationale dans un contexte de plus en plus difficile. C'est d'ailleurs ce qui constitue la force des principaux concurrents de DCI, qui sont des sociétés privées disposant de contrats d'exclusivité avec les armées de leurs pays. Tel est le cas notamment de DynCorp International aux États-Unis, société de 12 000 personnes qui intervient dans tous les secteurs liés à la sécurité, et de Flagship Training Limited, partenaire exclusif de la Marine britannique.

Dans un contexte où la demande d'expertise en matière de sécurité est de plus en plus globale, DCI dispose d'une participation de 14% dans la société CIVIPOL, détenue à 40% par le

ministère de l'Intérieur. Un rapprochement plus conséquent, compte tenu de la puissance d'action de DCI, aurait un sens certain.

Aujourd'hui, en effet, DCI dispose de 700 personnes déployées à travers le monde, dont 250 détachées du ministère de la Défense. 80 agents sont chargés des services fonctionnels (ressources humaines, achats, services juridiques, etc.). Il constitue une force reconnue de prospection.

Perspectives d'avenir et définition d'une stratégie prioritaire

Il est aujourd'hui fondamental de reposer, dans ce domaine, la question de nos priorités fondamentales en fonction de considérations liées à nos intérêts opérationnels, à nos intérêts économiques et à nos choix politiques d'alliances, sans d'ailleurs que l'une de ces dimensions l'emporte sur les autres. Ces choix doivent être pleinement assumés et se traduire par des engagements durables. Certains revirements de stratégie parfois dus à de pures considérations administratives ont pu, par le passé, nuire au développement de relations fécondes avec tel ou tel pays.

Cette stratégie passe d'abord par une radiographie fine des postes, aussi bien dans les états-majors des organisations internationales que dans les pays. Pour ceux-ci, les postes doivent être rigoureusement ciblés, les compétences requises bien définies et des feuilles de route plus claires élaborées. Cette radiographie doit naturellement être fondée sur les différents enjeux précités et sur une vision à moyen terme du pays et de la zone où il se situe.

Dans ce cadre, l'expertise technique – et pas seulement celle qui accompagne les contrats d'armement – constitue un moyen important. Au-delà des actions de formation et de conseil sur l'organisation des forces, qui dépendent naturellement des pays concernés, notre capacité d'expertise intellectuelle doit être mobilisée (participation aux groupes de réflexion sur les questions de défense et de sécurité dans les pays et dans un cadre régional ou multilatéral). Notre réseau large d'attachés de défense, qu'il convient de mobiliser autour d'objectifs plus clairs, constitue un atout considérable qu'il importe de valoriser dans toutes ses dimensions, y compris naturellement en matière d'anticipation et de connaissance.

D. L'expertise en matière de police et de sécurité intérieure

La présence internationale des services chargés de la sécurité intérieure (police et, pour environ 30% du réseau, gendarmerie) est importante au point de constituer le quatrième ou le cinquième réseau administratif français à l'étranger après la diplomatie, la défense, les finances et l'éducation. Il existe 98 implantations des services de sécurité intérieure dans le monde et celles-ci couvrent 138 pays, ce qui en fait le deuxième réseau de coopération policière au monde après celui des États-Unis. Les attachés de sécurité intérieure ont une vocation globale pour toutes les affaires de police et de sécurité (hors défense) et sont les conseillers de l'ambassadeur pour celles-ci. Ces attachés sont gérés par le Service de coopération technique internationale de la police (SCTIP), naturellement en liaison étroite avec la sous-direction de la coopération internationale de la Gendarmerie nationale.

Une action de coopération technique pleinement intégrée à la mission

Au-delà de la coopération opérationnelle avec les services de police étrangers, les attachés de sécurité intérieure (ASI) coordonnent l'ensemble des programmes de coopération technique dans les différents pays (notamment mise à niveau des différents services sur le plan technique et en termes de critères démocratiques). Outre les crédits de coopération bilatérale, aujourd'hui gérés par la DGCID, les missions d'expertise sont financées par les organisations internationales, notamment l'Union européenne, et par les États eux-mêmes. Si la priorité des ASI est la coopération policière proprement dite, suivie par la coopération technique bilatérale, ils apportent aussi leur appui actif au montage et au suivi des jumelages et des autres projets du ministère de l'Intérieur. Ils sont associés aux autres projets financés dans le cadre de la coopération multilatérale.

Les domaines de compétences qui relèvent de ce type d'action sont nombreux. Nous pouvons notamment citer, outre les actions de lutte contre la criminalité « classique », la lutte contre le trafic de stupéfiants et précurseurs, l'action anti-terroriste, la lutte contre l'immigration illégale et la fraude documentaire, la lutte contre la criminalité économique (blanchiment, évasion fiscale, etc.), le combat contre les copies non conformes ou la contrefaçon (luxe, médicaments notamment), le faux monnayage, les différentes formes de fraude par Internet (cybercriminalité), la lutte contre le trafic des êtres humains et le tourisme sexuel, la gestion de l'ordre public, etc. À ces actions dans le domaine de la police, il faut ajouter l'important volet de

la sécurité civile, qui donne lieu à de nombreuses actions d'expertise et où la France jouit d'une reconnaissance toute particulière.

Il existe souvent, de fait, une continuité entre les activités de coopération entre services et celles qui relèvent de la coopération technique. Les priorités sont logiquement étroitement liées aux problèmes spécifiques de sécurité de chaque État ou aux nécessités particulières de mise à niveau qui sont les siennes, notamment dans le cadre d'obligations internationales qui peuvent lui être imposées (par exemple, mise à niveau des pays européens nouvellement entrés dans l'Union en termes de contrôle des frontières, de lutte contre certains types de fraude et de méthodes démocratiques de maintien de l'ordre).

Une internationalisation de la coopération technique

De plus en plus aussi, la coopération en matière de sécurité s'exerce dans le cadre de missions internationales : opérations de maintien de la paix dans le cadre de l'ONU, missions PESD comme par exemple au Kosovo, missions OSCE, etc. Certains policiers ou anciens policiers français participent aussi aux missions d'observation et d'analyse de l'ONUDC.

Comme dans d'autres secteurs, le développement des actions de coopération technique se heurte à un problème de gestion des ressources humaines. D'abord, il ne paraît pas souhaitable d'organiser des carrières purement internationales pour des raisons d'actualisation des compétences et il est de plus en plus exclu de chercher les experts dans les seuls viviers des préretraités ou des jeunes retraités (même si leur contribution, compte tenu de l'âge de la retraite dans les services actifs de la police nationale, restera importante). En même temps, il faut tenir compte des exigences de plus en plus fortes que requiert la coopération technique dans la sphère internationale, en particulier pour les actions conduites par les organisations internationales. Des stages doivent être organisés pour les actions de coopération dans ce cadre ; les capacités linguistiques doivent être vérifiées ; la disponibilité de ces personnes doit aussi pouvoir être immédiate dès lors que l'organisation s'engage dans une opération de maintien de la paix.

En somme, cela suppose, dans le cadre d'un accord avec les organisations internationales, notamment l'ONU, d'avoir une forme de réserve civile aisément mobilisable et qui réponde aux conditions de compétence nécessaires. On notera d'ailleurs que tant la police que la gendarmerie disposent d'une réserve qui pourrait servir de cadre à la mobilisation des experts. Son utilisation est toutefois tributaire de la capacité de mobilisation des budgets. En somme, il conviendra de s'orienter progressivement vers un label de police internationale pour les policiers et les

gendarmes. Ce label – qui correspondrait à ce que nous avons proposé en termes de certification – devrait logiquement être reconnu par les Nations unies et l'Union européenne.

La réponse aux appels d'offres et les jumelages

En matière de jumelages européens, le SCTIP répond directement avec l'aide de « son » opérateur, CIVIPOL Conseil, société privée détenue majoritairement par l'État (ministère de l'Intérieur) à laquelle il donne une forme de « label » ministériel. Il en va de même pour les personnes qui vont être au cœur de la gestion de l'appel d'offres ou du jumelage (chef de projet, conseiller résident de jumelage) qui peuvent soit être détachées ou mises à disposition par le SCTIP, soit recrutées par CIVIPOL.

Il faut noter d'ailleurs le rôle croissant de DCI comme opérateur dans le secteur de la sécurité intérieure et de la sécurité civile, au-delà donc des seules compétences en matière de défense, mais sur une base purement bilatérale, puisque DCI n'intervient jamais pour les jumelages ni pour les projets d'expertise technique financés par les institutions multilatérales. Un accord de coopération a d'ailleurs été signé entre les deux sociétés. Il est souhaitable que des actions mieux coordonnées entre ces deux sociétés puissent se développer dans le cadre d'une concurrence mieux régulée et d'un partenariat clair.

Dans la plupart des cas, CIVIPOL est appelé à intervenir en partenariat avec d'autres opérateurs tant français – principalement l'ADETEF – qu'étrangers – la GTZ allemande, la FIIAP espagnole et l'*International Center for Migration Policy Development (ICMPD)*⁶⁰. Il pourrait aussi être souhaitable que les liens avec ACOJURIS – malgré les problèmes d'image – puissent être ponctuellement développés. Tant ACOJURIS que l'ADETEF souhaitent d'ailleurs que des rapprochements aient lieu sur les jumelages.

Dans de nombreux cas, il est apparu que les liens entre la coopération bilatérale et le succès aux appels d'offres internationaux – principalement jumelages européens – étaient utiles. Cette voie doit être encore accentuée, y compris pour le lien entre la coopération classique et l'expertise « payante » dans plusieurs domaines liés à la sécurité sur laquelle CIVIPOL est déjà bien engagé. Dans ce domaine aussi, des crédits de prospection pourraient utilement être mis en place.

⁶⁰ Organisation intergouvernementale créée en 1993 à l'initiative de l'Autriche et de la Suisse, elle regroupe actuellement onze États et elle a reçu le soutien d'une trentaine d'autres ainsi que de plusieurs organisations du système des Nations unies.

Enfin, les enjeux industriels du secteur de la sécurité ne sauraient être négligés. Dans le cadre de la structuration des opérateurs par métiers, un lien partenarial plus ambitieux avec les industriels du secteur devrait être noué, même si cela soulève d'importantes difficultés. Il s'agit en effet d'un domaine où la concurrence est vive et où les sociétés américaines ont considérablement investi, y compris sur le plan de la normalisation, des règlements et de la doctrine – ce qui suppose aussi que nous soyons plus capables d'investir les lieux de réflexion sur les questions de sécurité intérieure.

E. L'expertise en matière d'éducation

L'expertise en matière d'éducation doit être séparée de celle en matière de recherche et du développement de l'expertise académique qui, comme nous avons tenté de le montrer dans notre rapport, relèvent d'enjeux spécifiques. Par expertise en matière d'éducation, nous entendrons ici essentiellement celle que nous pouvons déployer en appui à l'organisation et à la gestion des systèmes éducatifs. Les problématiques liées à la coopération et aux échanges entre les établissements universitaires et celles liées à la formation au sens strict, ou encore à l'accueil d'étudiants étrangers, sont sensiblement différentes elles aussi.

Un paysage éclaté

Dans ce domaine, la France dispose d'un opérateur de référence, le Centre international d'études pédagogiques (CIEP), qui devrait être appelé à l'avenir à jouer le rôle d'ensembler dans ce secteur, mais le ministère de l'Éducation nationale et celui de la Recherche et de l'enseignement supérieur interviennent également dans le cadre de missions d'expertise (l'équivalent d'une dizaine d'experts à l'Inspection générale de l'éducation nationale).

Il en va de même de CampusFrance, au-delà de son activité d'accueil des étudiants étrangers et de l'organisation de salons. L'Agence participe en effet à des projets de nombreux bailleurs de fonds et fournit son expertise notamment en termes de soutien à l'élaboration et au développement des politiques d'enseignement supérieur, principalement en Afrique. Elle est aussi chef de file du programme Asia-Link de l'Union européenne.

Certains établissements peuvent aussi apporter une contribution en termes d'expertise éducative. Enfin, l'AFD s'est vue confier, lors de la réforme décidée par le CICID en 2005, une compétence partielle en matière de coopération dans ce secteur, même si, compte tenu de ressources limitées dans ce domaine, il lui faut faire appel à des compétences extérieures, bilatérales et multilatérales. Son positionnement de banque de développement n'est pas non plus très aisé dans ce secteur d'activités. On ne saurait ainsi affirmer que l'offre d'expertise dans le domaine de l'éducation soit parfaitement rationalisée.

Le secteur privé intervient aussi dans ce secteur – on peut notamment mentionner Louis Berger et surtout SPHERE -, mais relativement peu par rapport à celui de nos concurrents. On trouve également des organismes spécialisés, comme IUT Consultants, émanation de l'association des directeurs d'IUT, qui a conclu une convention avec le CIEP. Le CEMAGREF

déploie aussi des experts dans le secteur de l'enseignement agricole et les écoles relevant du ministère de la Défense dans celui de l'enseignement militaire.

Enfin, il faut mentionner l'initiative particulièrement digne d'intérêt de la direction des relations européennes et internationales et de la coopération des ministères qui, en partenariat avec des établissements d'enseignement secondaire et supérieur et des grandes entreprises, vise à exporter des formations technologiques, techniques et professionnelles. Les retombées de cette action d'expertise bien ciblée sont potentiellement considérables.

Une demande en expansion et multiforme

La demande d'expertise en matière éducative est, elle aussi, importante et croissante. Elle provient des institutions internationales comme des États nationaux, sur fonds de coopération ou non. Elle concerne des domaines aussi variés que l'évaluation de la formation des enseignants, la mise en place d'inspections, le diagnostic sur les systèmes éducatifs nationaux, la gestion des établissements et des services des ministères chargés de l'enseignement, la mise en place de « référentiels », l'adaptation des établissements d'enseignement supérieur aux critères dits « de Bologne », etc.

Pour répondre aux appels d'offres internationaux, le CIEP a mis en place un système de veille systématique. Il a installé aussi un système de coordination par zone et par pays. Souvent, il ne répond pas seul aux appels d'offres, mais dans le cadre de consortiums qui associent des opérateurs étrangers (notamment la GTZ, particulièrement forte sur ce sujet, mais aussi les instituts Goethe et Cervantès) et des établissements d'enseignement supérieur étrangers qui disposent de structures d'expertise (Cambridge notamment).

En revanche, il faut déplorer le fait que, dans le secteur de l'enseignement, la présence intellectuelle de la France dans les lieux de réflexion et de débat mis en place par les organisations internationales soit particulièrement faible. Ce maillage discret constitue aussi un facteur de faiblesse, accentué par l'absence de stratégie internationale dans ce domaine.

La difficulté de mobiliser des experts de qualité en nombre suffisant

Le principal problème, qui n'est pas propre à ce secteur, consiste à trouver les experts disponibles. Les compétences existent manifestement en France, à travers notamment les chefs d'établissement, les corps d'inspection et le personnel de gestion des rectorats et des académies. Encore faut-il que ce personnel dispose de connaissances linguistiques et d'une pratique des

systèmes étrangers. Surtout, il importe qu'il puisse être rendu disponible. Bien souvent, la sélection des experts relève d'un réglage fin fondé sur des réseaux personnels de connaissance.

Plusieurs solutions pourraient ainsi être conçues. D'abord, il convient que la mission internationale soit reconnue comme une mission à part entière des ministères (Éducation nationale, Enseignement supérieur et Recherche) et qu'elle soit valorisée dans les carrières. Ensuite, il ne devrait pas être inconcevable d'organiser des systèmes efficaces de remplacement pour les enseignements. Parallèlement, pour les « administratifs », des systèmes de décharge devraient être prévus. Enfin, les missions internationales devraient être conçues comme un élément de gestion des carrières, en particulier pour le personnel de direction des établissements d'enseignement à l'étranger (entre deux postes). Cet effort s'accompagnerait d'un repérage des lieux stratégiques sur lesquels nous devons être plus présents (Union européenne, Banque mondiale par exemple) et de la constitution de viviers étendus.

F. L'expertise dans le domaine économique et financier

Dans le domaine économique et financier, six domaines principaux d'expertise peuvent être définis : finances publiques, développement économique et coopération institutionnelle, statistique et analyse économique, économie de la connaissance, formation professionnelle, gestion du savoir et ressources humaines – domaine qu'on retrouve également dans d'autres secteurs -, et énergie et développement durable. Naturellement, les besoins sont différents dans les différents pays avec lesquels nous avons ou pouvons avoir des stratégies de coopération ou de partenariat.

Le principal opérateur en la matière est l'ADETEF qui dispose d'une « arrière-cour » composée non seulement des administrations économiques, financières, douanières et fiscales, mais aussi de celles chargées de l'industrie, des entreprises et du secteur énergétique. Il peut s'appuyer également sur plusieurs régulateurs (télécommunications, électricité), sur des institutions financières (Caisse des dépôts et consignations, OSEO, SOFARIS), de l'Institut nationale de la propriété industrielle (INPI), de l'AFNOR, du réseau des chambres de commerce et d'industrie et des partenaires privés.

Si l'ADETEF, en raison de sa structure, est le seul acteur lié aux ministères économiques et financiers à pouvoir répondre aux appels d'offres internationaux et s'il gère les ressources en provenance des jumelages européens, les différents services de ces ministères sont également très actifs en ce domaine. On peut citer notamment la mission de coopération internationale dépendant des services fiscaux (ancienne direction générale des impôts) qui a mis en place de nombreux jumelage et dont les actions de coopération internationale ont été prises en compte par le contrat de performance de la direction.

Finances publiques

Le domaine des finances publiques est varié et comporte notamment les secteurs suivants : pilotage de la politique budgétaire de l'État et des collectivités locales et gestion de la dette, finances sociales, retraité et gestion des systèmes de santé, relations financières entre l'État et les collectivités locales, modernisation des administrations (fiscalité, douane, Trésor) et rationalisation des procédures, réalisation et amélioration des systèmes d'informations, de production et de diffusion de données, marchés publics.

Le développement de ce secteur est considérable et les demandes, de niveau et de nature variés, concernent un très grand nombre de pays (Afrique subsaharienne, bassin méditerranéen, nouveaux entrants dans l'Union européenne, Asie centrale et Caucase, pays asiatiques et d'Amérique latine). Dans plusieurs de ces pays, la mise à niveau concerne aussi bien l'État central que les collectivités locales et les systèmes de santé. Les financements internationaux de ces programmes sont conséquents (Union européenne, programme PEFA de la Banque mondiale, FMI, banques régionales). Leurs implications sont diverses : renforcement des capacités de gestion et de suivi, développement économique durable et redressement des finances publiques (meilleure gestion, rentrées fiscales et douanières plus importantes), mais aussi lutte contre la corruption (marchés publics) et renforcement des capacités de coopération avec les pays de l'OCDE sur des sujets importants pour nous (lutte contre les trafics, la contrefaçon et le blanchiment notamment).

Développement économique et coopération institutionnelle

Ce secteur est au cœur de l'agenda de plusieurs institutions internationales, notamment la Banque mondiale et les banques régionales, mais aussi le PNUD et l'ONUDI, sans oublier l'OMC pour les domaines qui la concernent. Elle rencontre aussi un savoir-faire reconnu de l'Agence française de développement et de plusieurs autres banques nationales de développement (notamment KfW).

Trois volets essentiels peuvent être isolés. Le premier est ce qui de la politique en faveur des entreprises et de l'innovation, avec la consolidation du secteur privé et le développement d'un aménagement favorable aux entreprises (agences des PME, officies spécialisés, aide à la création et à la mise à niveau, centres techniques) et avec les politiques en faveur de l'innovation et de la compétitivité (développement de pôles de compétitivité et incubateurs d'entreprises). Le deuxième est celui du financement des infrastructures, qui suppose souvent la mise en place de législations et de politiques de partenariat public privé (PPP) et le développement d'outils de financement adaptés. Le troisième concerne l'harmonisation des règles commerciales, notamment dans la perspective de l'adhésion à l'OMC.

Statistique et analyse économique

Deux principaux volets prennent place sous cette rubrique. D'abord, l'aide au pilotage des politiques macro-économiques, qui permet un dialogue de meilleure qualité avec les institutions

internationales. Ensuite, les statistiques à proprement parler. Si ce domaine n'est pas le plus important en termes quantitatifs, il bénéficie de financements aussi bien de la Banque mondiale que du PNUD et de banques régionales du développement.

Ce développement de l'analyse et de la statistique concerne aussi naturellement le développement des PME.

Économie de la connaissance

Ce volet est appelé à connaître un développement significatif dans les prochaines années dans de nombreux États. Il a naturellement potentiellement des retombées économiques qu'on ne saurait négliger.

Quatre principaux secteurs peuvent être énumérés. D'abord, les infrastructures et les réseaux de télécommunication, qui posent d'importants problèmes de conditions d'accès et supposent l'appropriation de mécanismes de régulation sophistiqués. Ensuite, l'éducation et la sensibilisation du grand public et des cadres, aussi bien publics que privés. De plus en plus également, le développement des pays conduira à mettre en place des systèmes de pilotage dans l'utilisation des technologies de l'information (administration électronique, formation à distance, santé). Enfin, la question du renforcement du secteur industriel dans le domaine des technologies de l'information et de la communication deviendra de plus en plus déterminante pour ces pays et pourra créer des opportunités en matière de partenariat.

Formation professionnelle, gestion du savoir et ressources humaines

Dans le domaine économique et financier, la question de la formation au sens large est déterminante. Dans de nombreux pays, ni la France, ni la plupart des pays développés ne sont susceptibles d'apporter directement une formation à l'échelle de leurs besoins. En revanche, ils peuvent jouer un rôle majeur en matière de formation des formateurs, de fourniture de référentiels, de définition de programmes et de développement d'une ingénierie de formation, notamment en direction des cadres économiques et financiers de l'État, des collectivités, des organismes de contrôle et des régulateurs.

Nous pouvons ainsi apporter un savoir-faire en matière d'évaluation des performances des écoles professionnelles, de mise en réseau des appareils de formation et pédagogiques, de formalisation des référentiels de connaissance par métier, d'aide à la certification des savoirs et des savoir-faire, etc.

Énergie et développement durable

L'énergie et le développement durable sont parmi les plus importants secteurs d'expertise de demain. Outre les besoins intrinsèques en ce domaine, ils ont des retombées potentiellement considérables sur le secteur économique.

Six secteurs principaux peuvent être identifiés : la régulation des productions et des marchés, l'intégration des marchés et des réseaux, la sécurité d'approvisionnement et des installations, le rapprochement des normes, la protection de l'environnement et les énergies renouvelables et l'efficacité énergétique.

Dans ce secteur, l'un des éléments clés de la réussite résidera dans notre capacité à proposer une offre fondée sur une identification le plus en amont possible des projets d'assistance.

G. L'expertise dans le domaine juridique et judiciaire

Une expertise stratégique

L'expertise dans le domaine juridique, au sens large, constitue l'un des enjeux déterminants à moyen terme de notre politique d'expertise tant en ce qui concerne notre influence sur la durée longue qu'en termes d'enjeux économiques et financiers. L'expertise dans le domaine judiciaire – aide à la constitution ou à la mise à niveau de juridictions, formation des magistrats, informatique judiciaire, etc. – ne constitue qu'un volet, certes essentiel, de cette expertise juridique qui prend place dans le cadre d'une guerre mondiale des droits et des normes. Cette expertise fait appel non seulement aux agents publics – magistrats, greffiers –, mais aussi à l'ensemble des professions judiciaires – avocats, notaires, juges commerciaux, huissiers de justice, mandataires de justice, etc. – et, bien sûr, au monde académique.

Il faut ajouter que cette expertise est non seulement demandée dans le cadre de coopérations bilatérales, sur fonds d'aide au développement, et aussi de plus en plus souvent dans le cadre d'appels d'offres ou de procédures de gré à gré de la part d'États, mais constitue aussi un enjeu majeur de l'expertise que nous pouvons apporter aux organisations multilatérales, en particulier la Commission des Nations unies sur le droit commercial international (CNUDCI) et la Banque mondiale. Sur un plan régional, il faut aussi mentionner l'importance de l'Organisation pour l'Harmonisation en Afrique du droit des affaires (OHADA). C'est un domaine dans lequel certains États ou, plus exactement, les groupes d'intérêts qui y existent, notamment aux États-Unis et au Royaume-Uni, mais aussi de plus en plus en Allemagne et au Japon, déploient des moyens souvent considérables. Une institution comme l'Organisation internationale de droit du développement (*International Development Law Organization – IDLO*) devrait aussi faire l'objet d'une grande attention en raison de l'importance des actions de conseil et de formation qu'elle conduit dans le domaine juridique. Elle constitue un relais potentiellement puissant pour notre influence.

Au-delà des conseillers judiciaires des ambassades, des magistrats de liaison et des assistants techniques juridiques auprès des gouvernements étrangers, deux organismes assurent principalement la fonction d'opérateur dans ce secteur de l'expertise. Le premier est l'Agence de coopération juridique internationale (ACOJURIS), association liée à la Chancellerie, chargée principalement de la réponse aux jumelages et aux appels d'offres européens et du suivi des coopérations engagées dans ce cadre. Le second, créé en mai 2007, est la Fondation pour le droit

continental, qui associe, outre les ministères de la Justice, des Affaires étrangères et européennes et de l'Économie, de l'Industrie et de l'Emploi, des grandes entreprises privées (Schneider Electric, Veolia Environnement, Total) ou publiques (Caisse des dépôts et consignations), la Fondation des Notaires de France, le Conseil national des Barreaux, la Conférence des Bâtonniers, le Conseil d'État et la Cour de cassation. De nombreux autres partenaires de projet sont impliqués dans les actions de la Fondation (Edudroit qui dépend de Campus France, l'OHADA, l'Union internationale des Huissiers de justice, etc.). Elle développe des actions d'influence et d'expertise afin de développer la reconnaissance et l'application du droit continental tant par le biais d'actions bilatérales que par des interventions dans un cadre multilatéral.

Naturellement, la composante juridique est présente dans les actions d'expertise technique que développent certains autres organismes : c'est le cas notamment de l'AFNOR dans le cadre des actions de normalisation, de la Mission de coopération internationale des services fiscaux, dans le domaine du droit fiscal, de la Cour des comptes, dans le domaine du droit budgétaire, de l'ENA et des autres opérateurs intervenant dans le champ de la « gouvernance » (FCI, ADETEF, etc.), sans parler de la coopération directe que développent plusieurs juridictions et unités de formation et de recherche juridiques des universités.

Il faut également mentionner l'Institut français d'expertise juridique internationale (IFEJI), créé à l'initiative du Barreau de Paris et du ministère des Affaires étrangères et européennes en 2002, qui dispose d'un réseau d'experts, principalement avocats, qu'il peut déployer à la demande essentiellement des organisations internationales. C'est aussi l'un des rares organismes à avoir eu le mérite de mettre en place une charte de la qualité qui prévoit un mécanisme de certification des experts. Certains cabinets privés, notamment SOFRECO et Louis Berger, interviennent également dans le secteur juridique.

Les principales difficultés

Le développement de l'expertise technique dans le domaine juridique se heurte à plusieurs obstacles qu'il convient de surmonter si l'on entend lui donner l'importance qui devrait être la sienne.

Le premier tient à la difficulté de mobilisation des experts magistrats pour des missions de court, moyen et long termes. Problème récurrent dans d'autres secteurs, il est encore aggravé par les tensions en effectifs dans la magistrature, qui limitent l'appel à des experts en nombre pour

les missions de moyenne durée, et la difficulté, surtout pour les magistrats du siège, de se dégager de leurs obligations pour des missions de courte et moyenne durées. Les procédures sont donc longues, complexes et incertaines et cette situation pose des problèmes graves lorsque les besoins en expertise doivent être satisfaits rapidement. Cette situation nous a parfois conduits à ne pas répondre à une demande d'expertise judiciaire dans des domaines touchant à notre influence directe.

Le deuxième obstacle, lui aussi aggravé dans le monde judiciaire mais présent ailleurs, tient à l'absence de reconnaissance en termes de carrière des parcours internationaux. Ceux-ci sont mal pris en compte lors de l'avancement des magistrats et, sauf à ce que ceux-ci décident en pleine connaissance de cause, de « sacrifier » leur carrière, il leur est quasiment impossible de donner une dimension internationale régulière à leur activité. Cette situation est d'autant plus préjudiciable qu'il existe un effet de capitalisation de cette expérience à l'étranger qui trouve difficilement à s'utiliser dans des fonctions hexagonales.

Enfin, il faut être conscient que l'expertise en matière juridique a souvent un coût sans commune mesure avec ce qu'offrent les institutions internationales et parfois les États et avec ce que peuvent envisager les services de coopération publics. En effet, les honoraires pratiqués par les professions juridiques privées ne sont pas compatibles avec les barèmes en matière d'expertise des organisations internationales. Il est encore plus difficile de compenser la perte de rémunération qu'entraîne la participation d'un avocat, d'un notaire ou d'un mandataire judiciaire à un groupe d'experts internationaux. Compte tenu, en même temps, de l'intérêt économique direct qui s'attache à celle-ci, il est important de parvenir à des pratiques de mutualisation de cette charge.

Les orientations pour l'avenir

Aujourd'hui, la Fondation pour le droit continental a commencé à définir et à porter, grâce à la souplesse que lui offre son statut et aux financements dont elle dispose, une stratégie de reconquête du droit continental conforme à nos intérêts. Elle ne peut naturellement porter seule et avec ses partenaires une telle ambition pour laquelle nous devons trouver des relais plus importants, notamment dans les actions de coopération que les postes devraient avoir les moyens de développer et d'accompagner dans un cadre bilatéral. En ce domaine, nos

concurrents directs sont les principaux barreaux ou associations juridiques britanniques⁶¹ et américains, mais nous avons vu qu'en Chine les Allemands avaient largement « préempté » le droit chinois de la propriété intellectuelle et les Japonais le droit commercial.

L'un des premiers objectifs que la France doit porter est de diffuser son système juridique – notamment son droit civil, soubassement du droit économique – dans les pays qui compteront demain en la matière, notamment les pays émergents, les pays arabes et les pays à revenus intermédiaires. Avec ces pays, nous devons développer prioritairement notre coopération juridique, en jouant sur les différents leviers de celle-ci en fonction des possibilités locales – coopération à l'échelon des juridictions et des chancelleries, coopération par profession, demande d'expertise ciblée, formation et partenariat entre les universités juridiques, création d'écoles de droit, etc. Cela suppose notamment de montrer tout l'intérêt de notre droit civil par rapport au droit issu de la *common law* et à son système de juridictions, ce qui passe également par un plaidoyer dans les enceintes internationales. Notre implication dans le futur rapport *Measuring Justice* de la division juridique de la Banque mondiale est, de ce point de vue, déterminante.

Le deuxième objectif consiste à assurer une présence permanente et de poids dans les différentes enceintes chargées d'élaborer les normes juridiques ou les bonnes pratiques dans les différents domaines juridiques internationaux. La solvabilisation de l'expertise est, comme nous l'avons signalé, déterminante et il faut mesurer le coût de certaines non-dépenses. Sachant que l'envoi d'un expert à la CNUDCI, sur un sujet, coûte 25 000 euros par an – souvent il en faut quelques-uns – et que le coût pour nous d'une *soft law* défavorable (comme sur le commerce électronique) coûte plusieurs centaines de millions d'euros sinon plus à nos entreprises, le calcul est théoriquement vite fait. On connaît aussi l'impact du rapport *Doing Business* sur les critères utilisés par les agences de notations, avec les conséquences que l'on sait pour les entreprises françaises. Encore faut-il une instance capable de porter ce message auprès des personnes concernées. Pour prendre un autre exemple, il existe quelque enjeu à ce que Paris ne perde pas son rôle de place en matière d'arbitrage international.

⁶¹ Au-delà de la présence permanente des barreaux américains à la CNUDCI (voir fiche sur cette commission), on signalera comme exemple parmi tant d'autres le document, à destination des milieux d'affaires étrangers, établi par la *Law Society of England and Wales*, sponsorisé par plusieurs cabinets d'avocats et préfacé par le ministre de la Justice du Royaume-Uni, intitulé *England and Wales : The Jurisdiction of Choice*. Ce document plaide, comme l'indique son titre, pour que les juridictions britanniques soient choisies dans les contrats internationaux pour le règlement des éventuels litiges (clauses d'attribution de compétence). Ce document est clairement offensif comme le montre cette phrase : « *English law... is more flexible than many civil law systems, which rely on a more rigid and prescriptive civil code* ».

Le troisième élément d'action consiste à établir un maillage suffisant de personnes dans le monde susceptibles de partager notre conception juridique, ce qui suppose d'abord de la comprendre. Rendre le droit accessible dans les principales langues (anglais, espagnol, arabe, russe et chinois) suppose de lancer un programme ambitieux de traduction. L'expliquer requiert de monter des chaires universitaires et d'organiser des programmes de formation. En France même, les cours en anglais sur le droit français – et pas seulement sur le droit communautaire et le droit anglo-saxon – doivent être développés. Bénéficier d'un réseau nécessite de repérer à travers le monde les anciens élèves des universités de droit et les anciens boursiers et de maintenir un contact régulier avec eux.

Ensuite, dans cette action, la France ne saurait agir seule. Il importe que nous puissions solliciter et développer des partenariats avec notamment l'Allemagne, l'Espagne, l'Italie et demain le Brésil.

En cinquième lieu, nous devons être capables de bien repérer les appels d'offres qui ont une dimension juridique marquée et d'y répondre. Aujourd'hui, ce n'est pas la vocation de la Fondation pour le droit continental. L'IFEJI ne dispose pas encore de la taille critique pour le faire dans son domaine. ACOJURIS est nettement trop faiblement dotée pour s'y employer, en tout cas en dehors de la sphère européenne. Il y a là quelque chose à construire.

Nous devrions également – en matière de droit comme dans d'autres domaines – profiter des opérations de reconstruction pour développer notre expertise judiciaire et juridique. Aujourd'hui, dans le cadre des contrats de réserve opérationnelle, les États-Unis mobilisent des « juristes en uniforme » (mais aussi des agronomes, des architectes, etc.) dans la foulée de l'armée américaine. Le secteur privé suit naturellement. Cette dimension de l'expertise doit être considérée.

Enfin, dans le domaine spécifiquement judiciaire, il devrait être possible de dégager une quinzaine de magistrats mobilisables pour des actions d'expertise de courte et moyenne durées – au-delà donc des experts long terme et des magistrats en poste dans les ambassades. Nous pourrions nous inspirer ainsi du modèle des « magistrats volants » mis en pratique dans les circonscriptions des cours d'appel.

H. L'expertise en matière de gouvernance (hors finances, économie et droit)

L'expertise dans le domaine de la gouvernance constitue également un domaine en expansion. Dans le cadre des programmes financés par l'Union européenne, les organismes publics sont les principaux acteurs, soit pour des raisons réglementaires (jumelages), soit du fait des compétences disponibles. C'est aussi un domaine traditionnel de la coopération technique bilatérale française, notamment dans la zone de solidarité prioritaire. Il n'en reste pas moins que, pour les programmes financés par les autres bailleurs multilatéraux et pour l'Europe en dehors de la zone de jumelage, la France est en concurrence directe avec des cabinets privés internationaux qui disposent d'une « force de frappe » et d'une réactivité nettement supérieures aux nôtres. Si de plus en plus d'États marquent une préférence pour l'expertise d'origine publique, cette tendance ne suffit pas, par elle seule, à renforcer nos atouts, faute d'une offre suffisamment structurée, organisée et prompte à répondre ou même, en amont, à proposer ses services.

Un secteur difficile

Ce secteur présente en tant que tel plusieurs difficultés. D'une part, il s'agit d'un secteur multiforme : s'il existe une expertise en la matière qui touche directement aux centres de pouvoir (fonctionnement du gouvernement, mécanismes de coordination interministériel, organisation du travail législatif et réglementaire, rapports entre l'État central et les collectivités, etc.), le plus souvent la demande d'expertise est sectorielle – elle concerne ainsi l'organisation administrative ou la législation du secteur de la santé, des affaires maritimes, de la police, des jurisdictions, etc. - et technique – fiscalité, douanes, autorités de régulation dans différents domaines, etc. Parfois d'ailleurs, un même programme peut concerner plusieurs secteurs d'activité. D'autre part, la demande d'expertise se situe à des moments variés de la vie d'un pays : phase de reconstruction après un conflit, transition démocratique, mise à niveau des administrations dans le cadre de l'accompagnement des réformes (éventuellement dans le cadre d'un processus d'adhésion à une organisation), décentralisation et réforme régionale, etc. Enfin, les modes d'intervention dans le cadre de cette expertise sont eux-mêmes assez différents : ce n'est pas la même chose de mettre en place une administration, de rédiger des textes juridiques et d'accompagner une administration dans un processus d'appropriation, à différents niveaux, de nouvelles procédures.

Cette variété même des processus de coopération technique dans le secteur de la gouvernance a des conséquences majeures en termes de choix d'experts. Souvent, un même programme peut requérir des experts chevronnés et généralistes et des experts d'abord reconnus pour leur technicité dans un secteur, des experts de long terme chargés d'assurer un suivi et un portage permanent et des experts de courte durée, des experts compétents dans l'ingénierie des processus de réforme, des rédacteurs de textes et des « pédagogues » chargés de diffuser la réforme dans les profondeurs de l'administration du pays. Un programme comprend ainsi souvent des « phases » différentes – par exemple, diagnostic, élaboration, diffusion et formation – dans le cadre de « composantes » variées. Le tout doit être naturellement coordonné et planifié. Nous sommes ainsi loin de la simple assistance technique bilatérale, quand bien même celle-ci est souvent déterminante en amont. Il convient ainsi d'organiser et de gérer cette complexité dans le temps. La difficulté de mobilisation des experts publics peut rendre cet exercice parfois acrobatique !

Les principaux enjeux

Les enjeux du développement de l'expertise technique en matière de gouvernance, au-delà de ceux propres à certains secteurs particuliers (droit et police notamment), recouvrent assez largement l'ensemble des enjeux généraux liés à l'expertise : la sécurité (par la mise à niveau démocratique des États), le développement (y compris dans le domaine de la lutte contre la corruption), l'influence à moyen terme (en renforçant les liens dans de multiples secteurs entre tel ou tel pays et nous) et le retour économique, soit direct, soit indirect.

Ces différents enjeux ont une pondération variable suivant les pays, mais souvent ces quatre enjeux sont en même temps présents et il faut constater l'effet en quelque sorte d'entraînement d'un programme d'expertise réussi d'un secteur vers un autre. Il peut aussi exister des effets de diffusion de ces actions de l'État vers les collectivités ou inversement. En termes de priorité, vu d'un point de vue d'intérêt national, les États européens et de son voisinage, les pays émergents et ceux de demain et les États fragiles dont la déstabilisation est porteuse de risques constituent les cibles à privilégier. Pour ces pays, nous devons être en mesure de répondre aux appels d'offres qui les concernent, mais notre capacité à leur faire des propositions d'expertise, quel que soit le mode de financement, est tout aussi nécessaire et ne peut qu'accroître l'image de qualité et de dynamisme que nous cherchons à imposer.

Enfin, il faut rappeler le levier que représente la diffusion de notre expertise en matière de gouvernance auprès des organisations internationales. Notre présence au sein de celles-ci dans les groupes de travail qui élaborent la « bonne doctrine » sur ce thème représente un atout important qui ne peut que contribuer à développer l'attrait de notre expertise auprès des États. En sens inverse, notre absence favorise le poids d'écoles de pensée qui proposent des modèles différents.

Organiser l'offre d'expertise en matière de gouvernance

L'offre d'expertise en matière de gouvernance – en mettant là aussi de côté l'expertise en matière économique et financière, celle dans le domaine de la police et celle liée aux questions juridiques – est actuellement très dispersée. Sans doute est-il difficile la rassembler en un seul opérateur qui n'aurait pas nécessairement la légitimité ni la capacité de fédérer des compétences éclatées dans de multiples administrations et plusieurs organismes. Un regroupement trop autoritaire aboutirait à raréfier encore plus l'offre, à démotiver certaines administrations et à casser certains réseaux qui ont été, tant bien que mal, constitués par les divers intervenants. On ne peut agir en matière de gouvernance au sens large comme on le fait dans des secteurs d'expertise technique mieux caractérisés. En revanche, et de manière rapide, trois actions, évoquées dans le corps du rapport, s'imposent.

La première consiste à organiser un vivier d'experts certifiés disponibles pour les actions d'expertise dans le secteur de la gouvernance. Bien sûr, il s'agirait à la fois d'experts publics et privés, sachant qu'il est essentiel de constituer une offre privée conséquente en ce domaine pour faire face à la concurrence internationale des grands cabinets anglo-saxons. Ce travail consisterait aussi à organiser un groupe d'experts disponibles pour des missions de courte, moyenne et longue durées au sein des différentes administrations, aussi bien corps de contrôle et d'inspection que ministères et autorités de régulation. L'expérience montre que ces disponibilités existent, notamment en raison des « frictions » entre deux postes ou d'une charge de travail inégale au cours de l'année. Cette action participe d'un bon usage des ressources publiques et participe d'une saine régulation notamment des deuxièmes parties de carrières, qui restent un problème non résolu pour une bonne partie de l'encadrement supérieur. Il importe toutefois que ces experts, pourvu qu'ils soient appelés au cours de leur carrière, à exercer plusieurs actions d'expertise, soient formés à ces actions d'expertise, notamment, mais bien sûr pas exclusivement, en matière linguistique. Une partie de cette « réserve d'emplois », en ce qui

concerne les missions de plus longue durée, pourrait être organisée par la direction générale de l'administration et de la fonction publique.

La deuxième action repose sur la faculté de mobilisation rapide de ces experts – comme d'ailleurs de ceux spécialisés dans les autres secteurs – pour des études de faisabilité ou des programmes d'expertise. Dans un pays et sur un thème définis comme prioritaires, l'ambassadeur devrait pouvoir demander, par exemple au haut responsable chargé de l'expertise internationale, de lui trouver deux experts qualifiés pour monter rapidement une proposition de coopération technique auprès d'un État. Un traitement identique devrait pouvoir être réservé à la demande d'un représentant permanent auprès d'une organisation ou d'un administrateur français auprès d'une banque de développement pour la participation à un groupe d'experts.

Enfin, un dispositif particulier devrait être envisagé pour les situations de reconstruction et d'opérations post-crise pour lesquelles une mobilisation rapide de l'expertise, dans un contexte extrêmement concurrentiel, est indispensable. C'est dans cette perspective que nous avons proposé la création d'un opérateur spécifique qui serait naturellement appelé à puiser dans ce vivier.

I. L'expertise en matière de santé

La demande d'expertise en matière de santé est considérable : nous avons vu que la société IFIS chiffre celle-ci à plus de 70 milliards de dollars pour les prochaines années, dans le cadre de financements internationaux, dont plus de 50 milliards pour l'Asie et l'Amérique latine. D'ores et déjà, ce secteur représente plus de 10 milliards de dollars, soit une multiplication par trente en dix ans. Ce secteur a été clairement identifié par la France comme un secteur majeur de notre coopération pour le développement – même si les pays de la zone APD sont loin d'être les seuls concernés – et notre pays consacre des financements substantiels à cette action, essentiellement orientés vers les organisations internationales.

Il est pourtant paradoxal que notre pays rencontre des difficultés manifestes à répondre au niveau adéquat à cette demande d'expertise. Celle-ci, malgré la qualité de nos experts, est singulièrement difficile à mobiliser pour des actions internationales ; les opérateurs dans ce secteur – sauf celui spécifique de la sécurité sociale, ADECRI – sont trop faibles et peu structurés ; les possibilités d'expertise sont mal explorées du côté des organisations internationales compétentes, faute d'un suivi adéquat ; l'articulation entre les actions bilatérales et multilatérales est très insuffisante ; comme dans d'autres secteurs enfin, le lien entre les administrations centrales et les postes est mal structuré.

Un secteur en expansion

La demande d'expertise en matière de santé est en croissance accélérée et elle concerne des domaines multiples. En premier lieu, figure logiquement la lutte contre les grandes pandémies (SIDA, paludisme, tuberculose) et les maladies transmissibles qui frappent principalement les pays du Sud (dengue, etc.). Certaines de ces pandémies ont un impact direct sur notre sécurité sanitaire (grippe aviaire) dont l'impact est accru par les migrations et le commerce. La santé est considérée désormais comme un bien public mondial et fait l'objet d'une priorité des grandes réunions internationales. Des organisations internationales (outre l'OMS, ONUSIDA) ont été mises en place et des fonds disposent de financements considérables publics aussi bien que privés (Fonds mondial, UNITAID, Alliance globale pour les vaccins et la vaccination – GAVI). Des organisations plus anciennes y consacrent aussi des sommes importantes (autres organisations des Nations unies, notamment UNICEF, Union européenne, Banque mondiale). De nombreuses agences bilatérales, et en premier lieu le DfID, consacrent aussi une part

substantielle de leurs ressources à la santé globale. Pour la France, l'aide au développement en matière de santé était de plus de 750 millions d'euros en 2007, dont près des deux tiers à destination de l'Afrique. Sur cette somme, 610 millions d'euros passent par les organisations multilatérales, dont près de la moitié par le seul Fonds mondial contre le Sida, la tuberculose et le paludisme.

La demande ne concerne toutefois pas seulement les programmes de santé, mais aussi l'organisation des systèmes de soins. De plus en plus de pays, soit directement, soit dans le cadre de financements multilatéraux, demandent aussi une expertise en matière d'organisation des systèmes de soins *lato sensu* : réforme de l'administration centrale des ministères de la santé, gestion hospitalière, mise en place d'agences de contrôle (médicaments, produits sanguins, etc.), veille sanitaire, homologation des établissements de soins et du personnel soignant, etc. Les questions de logistique sont aussi au cœur des préoccupations (stockage et acheminement des médicaments notamment).

Le troisième volet est naturellement la formation, qui peut se faire sur place ou par le biais de la venue d'étudiants et de professionnels (formation continue), mais dont une dimension essentielle est naturellement la construction de « référentiels » et la formation des formateurs. La création ou la mise à niveau d'écoles de formation (personnel soignant ou gestionnaires) constitue une partie significative de cette demande.

Enfin, une demande croissante apparaît en matière de développement des systèmes de financement de la protection sociale, notre pays ayant une expertise reconnue en la matière.

Une trop faible mobilisation de l'expertise

Devant cette situation, la mobilisation de l'expertise française apparaît faible et souvent difficile. Notre enquête sur le terrain et auprès des organisations internationales nous a montré que non seulement notre capacité de réponse était souvent limitée, mais qu'aussi il nous était souvent difficile de mobiliser notre expertise en réponse aux demandes des sièges des organisations internationales. Dans tel ou tel pays important, nous avons même été incapables de répondre aux demandes d'experts exprimées par le ministre de la Santé, alors même que celui-ci souhaitait privilégier un partenariat français. De manière plus générale, comme on le reverra, ce défaut d'expertise se révèle particulièrement dommageable en matière d'orientation des programmes financés par les organisations auxquelles nous consacrons des moyens considérables.

L'une des premières explications de cette pénurie d'experts réside dans la très grande faiblesse du secteur privé dans le domaine de la santé et de l'expertise médicale. Les rares sociétés françaises sur ce créneau sont de taille réduite et paraissent se satisfaire du marché national. Quant aux experts « publics », notamment universitaires, ils n'ont que de manière exceptionnelle une activité de consultant privé, soit pour des raisons de statut, soit pour des questions d'organisation de leur temps. Tout se passe comme si nous avions en France une vision totalement non marchande du secteur de la santé.

Au-delà des facteurs généraux qui expliquent la faiblesse française en matière de conseil, il faut aussi mentionner, pour le secteur de la santé, l'absence d'une école de santé publique reconnue internationalement⁶². Nous ne pouvons ainsi soutenir la comparaison par rapport à la Harvard School of Public Health et la London School of Hygiene and Tropical Medicine. L'offre de formation en matière d'économie de la santé est aussi trop faible pour constituer un corps professionnel en nombre suffisant.

Enfin, dans un contexte où une partie de plus en plus importante de l'investissement dans les programmes, souvent accompagné d'une offre importante d'expertise, est assuré par les grandes fondations philanthropiques – les plus connues sont les fondations Bill et Melinda Gates et la Clinton Foundation, mais il en existe d'autres de taille plus réduite -, la France ne dispose pas d'organismes analogues qui sont aujourd'hui déterminants dans la constitution d'un « milieu » propice au développement de l'expertise. Les recrutements opérés par ces fondations sont de plusieurs milliers de personnes, généralement de haut niveau. Elles tendent aussi logiquement à déterminer les standards en la matière.

Quant au secteur public, ses marges de manœuvre apparaissent aujourd'hui limitées. C'est vrai à l'évidence pour le personnel hospitalier soignant et pour les directeurs d'hôpitaux, plus partiellement pour les universitaires non praticiens, qui constituent une population trop peu importante. De manière générale, l'international n'a pas fait partie des priorités de la réforme hospitalière et ne paraît que concerner de manière limitée le service de santé des armées.

Un manque d'opérateur de référence et un éclatement du dispositif public

⁶² Il convient de noter toutefois que l'École des hautes études en santé publique a vu le jour le 1^{er} janvier 2008, succédant ainsi à l'École nationale de santé publique. Son internationalisation est programmée, mais il lui faudra encore de nombreuses années et une persévérence constante pour atteindre le niveau de ses concurrentes, notamment américaine et britannique.

Le secteur de la santé pâtit également du manque d'un opérateur de référence disposant d'une taille critique, si l'on excepte l'ADECRI qui connaît un développement dans le secteur de la sécurité sociale – et qui rencontre toutefois les limites classiques liées à la disponibilité du personnel des caisses de sécurité sociale. Le GIP Esther, dans le secteur de la santé, qui disposait en 2007 d'un budget de 8 millions d'euros par an, constitue encore un point d'appui limité et sur un champ très circonscrit (coopération hospitalière et lutte contre le sida). Le Centre national d'expertise hospitalière (CNEH), qui s'appuie sur l'ADETEF pour le montage de ses réponses aux appels d'offres, dispose lui aussi d'une capacité de mobilisation réduite pour des actions de coopération internationale. Les actions de coopération ou de partenariat que conduisent les universités et les établissements hospitaliers sont, elles aussi, restreintes.

À cette faible masse critique et à cette dispersion correspond d'ailleurs un certain éclatement du dispositif en matière de santé. La responsabilité en matière de santé est dispersée au sein du ministère des Affaires étrangères et européennes entre la direction des politiques de développement, chargée de suivre sur le fond les questions de santé dans le domaine de la coopération, la direction des Nations unies et des organisations internationales pour le lien avec la plupart des organisations internationales, la direction des Affaires économiques et financières pour le G8 – dont toutes les déclarations, depuis 2000, comportent un volet santé – et les questions économiques et l'ambassadeur itinérant pour le SIDA et les maladies transmissibles. Il faut ajouter la direction de la coopération scientifique et universitaire pour son domaine propre. Le ministère de l'Économie, de l'Industrie et de l'Emploi est responsable pour les questions de santé dont traite la Banque mondiale et pour le GAVI. S'y ajoutent les actions de coopération du ministère de la Recherche et de l'Enseignement supérieur et du ministère chargé de la Santé. L'AFD a distribué, quant à elle, en 2007, 33,15 millions d'euros au titre de l'aide programme et renforce sa compétence en matière de santé, sans que le transfert de cette compétence soit aujourd'hui achevé.

Un défaut de suivi

Le manque de suivi de nos actions de coopération en matière de santé est aujourd'hui particulièrement alarmant et empêche de parvenir à une articulation cohérente entre nos actions bilatérales (qui sont de plus en plus limitées) et nos engagements financiers dans les organisations internationales. C'est ainsi que, au ministère des Affaires étrangères et européennes, quatre personnes seulement sont chargées du suivi des initiatives multilatérales

(contre 10 au Royaume-Uni et 17 aux États-Unis pour le seul Fonds mondial et 10 personnes pour la santé à la Banque mondiale). Dans la plupart des postes diplomatiques, la personne chargée de la coopération ou des partenariats en matière de santé est principalement chargée des dossiers bilatéraux et ne dispose guère de temps pour envisager des actions conjointes avec les organisations multilatérales.

Dès lors, le travail de placement d'experts dans les divers comités des organisations internationales et sur les programmes est beaucoup trop limité. Il manque aussi une perspective stratégique globale qui permettrait d'assurer une meilleure cohérence de nos actions multilatérales en matière de santé.

Les voies de solution

Six grands axes, que nous ne saurions hiérarchiser et dont le déploiement temporel est différent, peuvent être retenus.

Le premier, sans doute préalable, consisterait à rationaliser davantage nos moyens humains. Sans qu'il soit question de parvenir à une structure unique, le regroupement de compétences actuellement dispersées s'impose

Le deuxième axe concerne les opérateurs : nous avons besoin aujourd'hui d'un grand opérateur en matière de santé, disposant de moyens d'expertise renforcés et d'une capacité accrue de prospection. Cet organisme de référence devrait couvrir les différents champs de l'expertise en matière de santé et être capable de jouer en même temps sur les leviers bilatéraux et multilatéraux. Il devrait aussi aider à la constitution d'une offre privée plus conséquente en ce domaine. Une priorité devra être donnée à l'envoi d'experts en réponse à des demandes d'États que nous considérons comme les cœurs de cible.

Le troisième élément, qui prendra nécessairement le plus de temps, concerne la constitution d'une offre de taille critique en matière de métiers liés à la santé. Nous avons ainsi besoin d'une école de santé publique à dimension internationale et il faut convaincre les futurs entrants sur le marché du travail que la demande solvable dans ce secteur est significative.

Un quatrième élément réside, précisément, dans l'aide à la constitution de cette offre privée. Au-delà, un travail de mobilisation et de mise en commun de l'expertise doit être accompli avec les fondations existantes et les ONG.

En cinquième lieu, la mobilisation des postes diplomatiques doit être accrue. Elle pourrait passer par la désignation d'un correspondant santé lorsqu'il n'en existe pas dans une trentaine

de pays cibles et un renforcement, si besoin est, de son équipe. La présence de la France dans les mécanismes de coordination pays du Fonds mondial et dans les réunions des groupes d'experts des autres organisations sur le terrain doit être assurée.

Enfin, la présence systématique de la France dans les groupes d'experts placés auprès des sièges des organisations internationales doit être assurée.

J. L'expertise dans le secteur des politiques régionales et de l'aménagement du territoire

L'expertise dans ce domaine est essentiellement mise en œuvre par l'équipe internationale de la Délégation interministérielle à l'aménagement et à la compétitivité des territoires (DIACT) – sauf pour le Maroc, la Tunisie et l'Algérie. Elle a, jusqu'à présent, au-delà de la coopération bilatérale, essentiellement pris la forme de réponse aux jumelages et aux appels d'offres européens. Faute de moyens, elle n'a pas encore pris la forme de réponse aux appels d'offres des autres organisations internationales.

Déploiement géographique

En Europe, il existe un important programme bilatéral de coopération avec la Pologne. Une convention signée en 2007 entre le ministère du développement régional de Pologne, FCI et la DIACT a permis de négocier un programme d'activités communes entre les partenaires. Ce programme prévoit des rencontres d'experts, des séminaires et des voyages d'étude sur tous les thèmes concernant la politique de cohésion (fonds structurels européens) et la politique régionale (aménagement du territoire). Les parties s'efforcent également d'inviter leurs partenaires à toutes les réunions, séminaires et congrès organisés sur ce thème. Les opérations sont financées soit sur les programmes d'assistance technique des deux pays, soit sur les crédits de coopération des ambassades. Ce type de coopération a été présenté à nos interlocuteurs dans la plupart des nouveaux États membres ; un intérêt particulier a été manifesté par la Roumanie et la Hongrie. Dans les autres pays, la DIACT est en attente d'une proposition de négociation.

Par ailleurs, au cours des années précédentes, la DIACT a participé à de très nombreux jumelages avec la quasi-totalité des pays candidats à l'Union européenne (notamment 7 en Pologne, 3 en Roumanie, 2 en République Tchèque, 2 en Slovaquie). Aujourd'hui, la DIACT participe, en tant que partenaire junior, à un jumelage piloté par l'ENA et destiné à renforcer l'administration du Conseil des ministres de Bulgarie. Des projets de coopération bilatérale portant sur un thème précis sont en cours de négociation, par exemple, avec la ville de Belgrade et de Pancevo, dans le cadre de la coopération décentralisée avec la ville de Boulogne-Billancourt.

En Afrique, un projet de coopération a été proposé pour le renforcement de la Délégation à l'Aménagement du Territoire du Bénin. Toutefois, ce projet risque de ne pas voir le jour faute de financements.

Dans les autres régions, il faut relever, en Syrie, un programme d'appui au renforcement de l'administration déconcentrée. Une recherche de financement est en cours auprès de partenaires tels que l'Union européenne ou la Banque mondiale. Au Vietnam, des experts de la DIACT ont proposé un projet d'assistance à la création de régions, mais il semble que la Banque mondiale, qui avait été à l'origine de ce projet, ait décidé de s'en retirer. En Chine, la DIACT a proposé à la CELAP (équivalent de l'ENA à Shanghai) un programme de formations portant sur des thèmes relatifs à l'aménagement du territoire. Ce programme est en cours de négociation et devrait être financé par le bénéficiaire. Au Cambodge, en réponse à une demande du vice-ministre de l'aménagement du territoire, la DIACT a fourni une proposition de programme pour la mise en place d'un fonds national d'aménagement du territoire. Ce projet est à l'étude à l'ambassade de France. Il n'est pas certain toutefois qu'un financement puisse être obtenu pour ce projet. En Libye, à la demande de l'Institut d'aménagement et d'urbanisme de la région Île-de-France (IAURIF), la DIACT a participé à l'élaboration d'un programme de soutien à la réforme de la planification spatiale et économique et du code de l'urbanisme. Ce projet, devrait être financé par les bénéficiaires.

Les principales difficultés

Au-delà des problèmes classiques de mobilisation de l'expertise, la coopération technique en matière de politique régionale et d'aménagement du territoire se heurte à plusieurs difficultés diversement spécifiques.

La première est liée à la diminution du nombre de jumelages sur cette thématique. Aujourd'hui, l'Union européenne recourt de préférence à des appels d'offres auxquels les administrations n'ont pas vocation à répondre, sinon comme partenaires juniors dans des consortiums. Cela implique d'abord le recours à des bureaux privés, qui restent toutefois en nombre limité, ensuite l'utilisation de formules compliquées génératrices d'une certaine insécurité juridique (utilisation du *flat rate*, rémunération des experts, problèmes de concurrence). Dans un cas, il a été relevé toutefois le détachement d'un fonctionnaire auprès d'une structure privée pour des raisons d'intérêt général.

La seconde difficulté tient à la constitution de curriculums vitae d'experts conformes aux exigences des institutions internationales. La diminution des missions d'experts pose, de ce point de vue, des difficultés dans la valorisation d'une expertise importante, mais moins souvent utilisée que par le passé. La possibilité de trouver rapidement des formules mixtes légales est dès lors une nécessité compte tenu des enjeux futurs liés à cette expertise.

Les futurs développements de l'expertise en matière de politique régionale

Les enjeux de nos actions de coopération technique dans le secteur de la politique régionale et de l'aménagement du territoire tiennent largement, comme pour celle en matière de gouvernance qu'elle recoupe parfois, au caractère transversal de cette politique. Décisive en raison de ses retombées économiques potentielles sur de larges secteurs d'activité où nous disposons d'avantages comparatifs, elle structure aussi des partenariats dans les secteurs de l'environnement, du développement des pôles de compétitivité, de la santé, des finances publiques, des transports, etc. Parmi d'autres, trois domaines peuvent être identifiés.

Le premier est celui des programmes d'expertise technique liés aux fonds structurels et de cohésion que l'Union européenne met en place dans les douze pays ayant récemment adhéré. Nous rappellerons que 5% de ces fonds sont consacrés à ces actions d'expertise. Il existe là un enjeu majeur à la fois en termes d'influence et en termes économiques. La mobilisation sur ces pays doit devenir une priorité.

Le deuxième est celui des politiques de régionalisation et de nouvel agencement des relations entre les États et les collectivités locales que mettent en place de nombreux pays, notamment émergents, et qui combinent les dimensions institutionnelles et de développement des infrastructures de tous ordres (transports, incubateurs d'entreprises, pôles de recherche, environnement, etc.).

Enfin, dans plusieurs pays émergents, les besoins en termes de mise à niveau des administrations locales, de gestion des équipements de base (adduction d'eau, voirie, gestion urbaine, etc.) vont donner lieu à des demandes d'expertise considérables au cours des prochaines années.

K. L'expertise dans le domaine du travail et de l'emploi

L'expertise en ce domaine est mise en œuvre par le GIP Inter, qui dépend essentiellement des ministères chargés des Affaires sociales et de l'Emploi. Il s'appuie sur les principaux organismes compétents dans ce secteur, notamment l'Agence nationale pour l'Emploi (ANPE), l'Agence nationale pour l'amélioration des conditions de travail (ANACT), l'Association pour la formation professionnelle des adultes (AFPA), l'Agence nationale d'accueil des étrangers et des migrations (ANAEM) et l'Institut du travail. Il agit aussi souvent en partenariat avec d'autres opérateurs, tels ADECRI ou l'ADETEF. Il espère travailler davantage avec l'Agence française de développement (AFD), notamment sur les aspects liés à la formation.

Comme d'autres organismes, le GIP Inter se heurte au caractère trop limité de ses moyens. Pour la coopération bilatérale toutefois, il se heurte moins que d'autres à une difficulté de mobilisation des experts. Ceux-ci sont aussi bien généralistes et de haut niveau que très spécialisés dans leur domaine. Malgré un point d'entrée auprès de la Commission européenne et des liens suivis avec le Bureau international du travail (BIT), il est encore difficile pour cette structure de se positionner sur les appels d'offres des autres institutions multilatérales. Enfin, à la différence des Britanniques, le GIP ne dispose pas encore de la capacité de fournir des produits « clés en main » qui, au-delà de la seule expertise, comportent des volets de formation de grande ampleur.

Pour autant, les sujets de coopération ne manquent pas, qu'il s'agisse de la mise en place de services publics de l'emploi, de l'expertise en matière de valorisation des acquis de l'expérience (VAE), de création de services d'inspection, de droits sociaux fondamentaux et de normes sociales, de répertoires des métiers, etc. Le point d'appui que représentent les conseillers sociaux, dans les postes où ils existent, devrait être déterminant. Il reste que la principale faiblesse de notre dispositif en la matière, alors que la France dispose d'importants messages à faire passer sur le plan international dans le domaine des normes sociales, réside dans la faible internationalisation des ministères sociaux.

L. L'expertise en matière de normes

La question des normes est, de manière évidente, un domaine déterminant sur le plan économique. De manière plus large et plus indirecte, elle peut conduire à développer des bonnes pratiques dans plusieurs secteurs des politiques de développement.

La coopération technique en matière de normes est en grande partie mise en œuvre par un département spécifique de l'Agence française de normalisation (AFNOR), principalement en Europe dans le cadre de jumelages, et plus ponctuellement dans d'autres pays (Mexique, Vietnam, Égypte, Sénégal, Russie, etc.). L'AFNOR entretient une collaboration étroite en la matière avec d'autres organismes ou opérateurs, tels l'ADETEF, le Laboratoire national d'Essais, la direction des grandes entreprises, le COFRAC (association chargée de l'accréditation des laboratoires, organismes certificateurs et d'inspection), le CCIE (*Cisco Certified Internetwork Expert*), le comité européen de normalisation (CEN-ISO), divers partenaires allemands tel son homologue, le BSI ou le Physikalisch-Technische Bundesanstalt (office allemand de métrologie), mais aussi l'ONUDI, l'organisation de standardisation néerlandaise, la British Standards Institution, ainsi que, de plus en plus, des partenaires locaux. Un partenariat devrait aussi s'établir avec ADECIA en matière de normalisation agricole. L'AFNOR intègre également largement l'intelligence économique et le développement de l'expertise en matière de normalisation.

La politique d'expertise en matière de normalisation, qui butte comme toutes les autres sur des moyens humains limités, devrait connaître de nouveaux développements dans les années qui viennent. Elle ne peut, à l'évidence, reposer sur la seule puissance publique.

D'abord, il est essentiel de bien repérer les lieux et groupes de travail dans lesquels les normes techniques s'élaborent et, comme en matière juridique, veiller à ce que nous y soyons représentés. Un tel travail repose sur le développement de notre politique d'intelligence économique en la matière.

Ensuite, il faut veiller à ce que certaines zones – notamment les pays émergents – ne soient pas négligées dans notre coopération technique en matière de normalisation. Une capacité de surveillance des appels d'offres lancés dans ces pays doit être progressivement mise en place. Ce rôle devrait être logiquement dévolu aux missions économiques.

Enfin, il importe d'explorer le potentiel des politiques de normalisation dans le cadre de bonnes pratiques à promouvoir dans les pays en développement, en transition et émergents.

Les domaines de l'agriculture, de l'environnement, de l'industrie et des finances sont particulièrement concernés.

III. LES STRATEGIES AVEC LES ORGANISATIONS INTERNATIONALES

Ces fiches ne mentionnent pas chacune des organisations internationales. Elles ne visent pas davantage à définir de manière détaillée la stratégie avec chacune de celles mentionnées. Elles entendent toutefois faire porter l'accent sur certaines possibilités nouvelles, encore trop peu prises en compte. Ces fiches sont fondées à la fois sur les informations recueillies auprès des sièges des organisations et, lorsqu'elles ont été rencontrées à ce niveau, sur le terrain. Elles ont été transmises pour relecture aux représentants permanents auprès de ces organisations ou aux administrateurs français en ce qui concerne les institutions financières internationales, mais j'en assume, là aussi, l'entièvre responsabilité.

Au-delà des différences dans nos relations avec chaque organisation, quelques points communs apparaissent qu'il importe de corriger, comme nous l'indiquons dans le corps du rapport :

- une absence de cadrage stratégique de nos relations avec chaque organisation, fondé sur une appréciation de nos intérêts convergents et sur un plan d'action clair pour, le cas échéant, modifier ce qui ne nous agrée pas ;
- un manque de relations d'ordre intellectuel avec ces organisations et souvent une faible présence dans les comités d'experts de ces organisations ;
- des contributions volontaires souvent en réduction et une difficulté à mobiliser rapidement des financements dans le cadre de fonds multi-bailleurs, notre contribution apparaissant dès lors très en deçà (dans des proportions qui peuvent se situer dans un rapport de 1 à 10 ou 20) d'autres donneurs. Au demeurant, même quand nos contributions sont importantes, leur suivi et leur valorisation sont très insuffisants ;
- un manque de repérage des postes pour nous stratégiques, au siège ou dans les représentations locales, de niveau intermédiaire ;
- une absence de cadrage clair de ce que nous attendons, en termes de tâches ou de retour d'information, de notre personnel mis à disposition (*secondees* ou jeunes experts associés) ;
- une faiblesse dans le suivi des appels d'offre au siège et sur le terrain ;
- un manque de proactivité en général dans la « vente » de notre expertise.

1. Nations unies

Les Nations unies sont-elles le parent pauvre de la politique multilatérale de la France ? On peut en trouver de nombreux signes qui renforcent encore le sentiment d'une absence de stratégie française.

D'abord, elles ne sont que très mal suivies du côté parisien en raison de l'éclatement des structures et la faiblesse des effectifs. Elles font aussi souvent l'objet d'arbitrages peu favorables qui nous privent de nombreux leviers d'action. Le contraste est d'ailleurs frappant entre la qualité du suivi par les représentations permanentes auprès des organisations et la faiblesse de la vision stratégique, là aussi pour des raisons d'organisation et non de personnes, en particulier du côté de la direction des Nations unies et des organisations internationales. Quant à la direction des politiques de développement, elle dispose de moyens supérieurs, quoique en forte diminution, pour forger une réflexion, mais ne détient pas les leviers d'action.

Or, si nous voulons y peser, nous devons concevoir une « stratégie intellectuelle » avec ces organisations. Il est essentiel aussi que le dialogue politique que nous pouvons avoir avec celles-ci soit préparé et entretenu par des discussions d'experts régulières et systématiques – il est ainsi invraisemblable que telle personne chargée de telle organisation (le cas n'est pas rare) n'ait pu se rendre à telle réunion importante pour des raisons de frais de mission !

a. Département des opérations de maintien de la paix (DOMP)

Dans le secteur des opérations de maintien de la paix, des progrès substantiels peuvent être accomplis par la France pour :

- mobiliser des ressources humaines et financières plus rapidement en cas de crise (le Royaume-Uni et la Norvège ont été donnés en exemple) ;
- envoyer du personnel de qualité et aguerri hors des zones d'influence traditionnelle française et francophone ;
- assurer plus de cohérence dans son engagement en tenant compte des différentes dimensions d'une crise et notamment, affirmer sa présence lors de la phase de reconstruction ;
- encourager et valoriser la mobilité d'experts français entre le terrain et leur structure d'origine (administration, ONG et entreprises).

Les attentes sont grandes envers la France et un cadre plus strict pourrait avoir des effets vertueux.

b. Programme des Nations unies pour le développement (PNUD)

Aujourd’hui, la présence française est supérieure au PNUD à la part de la France dans les financements. Il existe aussi une étroite coopération avec la France en Afrique francophone et il faut mentionner (voir fiche Sénégal) la mise à disposition d’experts au pôle régional d’Afrique de l’Ouest pour l’appui au renforcement des capacités des pays en matière de lutte contre la pauvreté.

Sur le fond, on peut souhaiter :

- développer les partenariats intellectuels existant avec la France : la participation de l’AFD à la rédaction des rapports sur le développement humain et sur le secteur privé notamment est une première étape, mais les liens de travail doivent être plus réguliers avec les différents services sectoriels du PNUD ;

- sur le plan opérationnel, accroître la mobilisation de l’expertise française sur les secteurs suivants : post-conflit, reconstruction des États, changement climatique, santé, tous domaines appelés à se développer dans les prochaines années ;

- ne pas se limiter aux seuls pays francophones sous prétexte d’avantages comparatifs, mais avoir au contraire une politique plus ambitieuse dans les pays anglo-saxons ;

- développer les propositions conjointes associant des experts des pays du Sud ;

- comprendre que, outre le programme des jeunes experts associés, celui des volontaires des Nations Unies est un point d’entrée efficace dans les institutions onusiennes.

Le besoin en personnel du PNUD en matière de coopération technique reste important et il faut déplorer la sous-représentation des entreprises françaises dans la réponse aux appels d’offres malgré les nombreuses opportunités qui s’offrent à elles.

Sur le terrain, enfin, comme certaines fiches par pays l’ont montré, on pourrait souhaiter une participation plus régulière aux différentes réunions thématiques du PNUD, ce qui permettrait de peser davantage sur les orientations qu’il privilégie localement. Cette participation est d’autant plus déterminante que le PNUD est le pivot de la réforme *One UN*, et ce quelles que soient les critiques légitimes qu’on peut parfois lui adresser.

Nous disposons d'une compétence reconnue principalement dans le secteur de la santé mais aussi dans ceux de l'eau, l'assainissement et la nutrition. De ce fait, le recours à l'expertise française est proportionnellement plus important que sa part dans les financements de l'UNICEF. Ceci peut s'expliquer par la conjonction de plusieurs facteurs : organismes de recherche, industrie pharmaceutique, existence d'ONG reconnues comme MSF, sources de financement adaptées comme Unitaid, etc. Il existe une tradition d'un fort intérêt de la France pour les activités de l'organisation et, de longue date, certains réseaux de relations facilitent le recours à l'expertise française. Il reste qu'on perçoit une certaine tendance à l'inversion de cette propension en raison de la diminution des contributions françaises.

Nous devons pourtant percevoir la nécessité de revoir notre approche pour la mise à disposition d'experts. Leur rattachement administratif au gouvernement français n'est pas compatible sous la forme que nous proposons avec la neutralité que doit respecter tout agent travaillant pour l'ONU. La mise en place d'accords cadres de mise à disposition d'experts pour des missions de courte durée – six semaines à deux mois - à l'instar de ce que font d'autres pays (notamment Norvège et Royaume-Uni) est une voie à explorer de manière rapide, dans la mesure où notre incapacité à répondre est de plus en plus incomprise. Ces accords entreraient dans le cadre de la proposition portée par l'UNICEF de créer un « corps d'appui humanitaire aux Nations unies ». Comme nous l'avons suggéré dans le rapport, la mise en place d'un opérateur spécifique sur les opérations humanitaires et d'urgence dans les situations de crise et de post-crise devrait faciliter la constitution d'un viviers d'experts opérationnels.

En revanche, on peut relever l'intérêt des accords signés par l'UNICEF avec le secteur privé, notamment Télécoms sans frontières, Veolia et Bioforce (Mérieux).

Plusieurs responsables font état de besoins d'expertise dans les domaines connexes aux achats : contrôle de qualité, analyse de l'impact environnemental de certains produits, renforcement des capacités locales en matière de gestion des contrats notamment. L'UNICEF perçoit aussi un besoin important dans les pays d'expertise en matière de stockage de médicaments et nutriments et de logistique (acheminement dans de bonnes conditions sanitaires). Enfin, il manque d'experts francophones dans les domaines centraux pour l'UNICEF que sont notamment la nutrition, la santé primaire, l'eau et l'assainissement et la

protection de l'enfance (approche psychosociale, conseil, animation, violence sexuelle, services sociaux, démobilisation des enfants soldats). Nous devons être capables de nous mobiliser pour offrir cette expertise demandée sur ces sujets politiquement prioritaires.

d. ONU Habitat

Il faut souligner la très grande difficulté à mobiliser l'expertise technique française, les experts français ne figurant pas dans le *roster*, la liste d'experts immédiatement mobilisables de l'ONU-Habitat, contrairement aux pays nordiques et anglo-saxons.

Les explications avancées ont été le plus souvent :

- l'absence de point focal en France, les structures traitant de l'habitat en France étant très éclatées (ministères chargés du Logement, de l'Équipement, etc.) ;
- la faible valorisation de ces expériences internationales, comme l'illustre l'absence de suivi des deux jeunes experts (JPO) placés à Habitat et qui paraissent dépourvus de tout correspondant à Paris sur le fond du dossier qu'ils traitent – ce qui n'est d'ailleurs pas exceptionnel pour les JPO ;
- la faiblesse des contributions françaises – la France paraissant privilégier la Banque mondiale sur cette question - qui n'incite pas au recours à un vivier d'experts français déjà très restreint (quelques rares existent toutefois sur les questions foncières). Il semble aussi paradoxal que la France ait investi dans deux JPO, alors que son financement à l'organisation leur enlève, de fait, toute chance d'y rester.

Cette attitude risque de marginaliser la France sur des enjeux dont l'importance va croître, d'autres bailleurs de fond ayant beaucoup plus de visibilité sur les opérations de réhabilitation lors des sorties de crise. Les collectivités locales pourraient pourtant utilement être mobilisées sur certains projets. On peut aussi constater que la France n'articule pas ses actions bilatérales, notamment en Afrique, et son rôle dans l'organisation. Celle-ci ne compte que 10% de francophones (avec 80% toutefois au bureau Afrique, mais plus pour longtemps). Les rapports de l'organisation ne sont d'ailleurs pas traduits en français.

Afin de sortir de cette impasse, il conviendrait :

- d'organiser tous les deux ans une consultation entre ONU-habitat et la coopération française en Afrique sur les sujets de son ressort ;
- de développer les fonds français de consultants pour bien cibler les actions (les fonds de coopération technique et les contributions fléchées représentent plus de 75% du budget de l'organisation) ;
- d'organiser des discussions régulières avec les responsables de l'organisation sur les plans politique et technique ;

- d'être davantage présents dans des opérations sur des pays prioritaires ;
- d'accroître la mobilisation des collectivités françaises sur les actions de l'organisation.

e. *Le Programme des Nations unies pour l'environnement (PNUE)*

On peut regretter qu'il n'existe pas davantage de liens opérationnels avec les responsables français de la gouvernance internationale de l'Environnement (GIE) et ceux du PNUE. Il existe un décalage considérable entre la mobilisation des autorités françaises sur le dossier de l'ONUE et les relations avec le PNUE, qui sont faibles aussi bien sur le plan politique qu'à des niveaux plus techniques. Ce décalage dessert la portée de l'engagement français et il ne faudrait pas que le plaidoyer sur un futur incertain dispense d'un engagement sur l'organisation telle qu'elle est aujourd'hui.

Ainsi, contrairement à d'autres pays intéressés par l'environnement, la France n'a pas encore instauré de mécanisme de coopération permettant d'établir un partenariat avec le PNUE. Différents modèles sont possibles :

- la signature d'un *memorandum of understanding* (MOU) qui pourrait prévoir la réunion annuelle d'une « Commission mixte » chargée de définir un programme annuel, modèle adopté par de nombreux pays (Belgique, Espagne, Pays-Bas, Norvège, Suède, Irlande) ;
- un modèle plus souple de coopération sans accord, qui prévoit un « dialogue politique annuel » réunissant, pour prendre l'exemple britannique, une délégation des ministères concernés (ministère des Affaires étrangères et européennes, ministère de l'Écologie, de l'Énergie et du Développement durable, ministère de l'Économie, de l'Industrie et de l'Emploi) représentés au niveau des secrétaires d'État ou des directeurs généraux. Ce modèle a été repris par l'Italie et par la Suisse. Ce dialogue politique doit impérativement s'accompagner de réunions de travail plus régulières au niveau des experts entre l'organisation et la France.

En l'absence de relation organique entre la France et le PNUE, le bureau de Paris (la division de la technologie du PNUE a son siège à Paris) fait office de lien « officieux », mais cela ne remplace pas un dialogue politique de fond.

Ce dialogue politique est d'autant plus nécessaire que la France est en pointe depuis deux ans sur la transformation du PNUE en Agence, mais sans que le premier intéressé (i.e. le PNUE) ne soit averti des objectifs et de la stratégie adoptée.

Les obstacles sont de taille, qu'il s'agisse de la mise en cohérence de la GIE entre les organisations internationales qui ont développé une compétence « environnement » (le

PNUD, la Banque mondiale et les banques régionales de développement, le Fonds Mondial de l'Environnement, plus ponctuellement l'OSCE) et la prolifération anarchique des conventions.

Les mois à venir sont cruciaux et trois scénarios d'avenir sont envisageables :

- le laisser faire, selon le souhait américain, en multipliant les initiatives qui peuvent être un paravent pour l'inaction ;
- renforcer le rôle central du PNUE en moyens, en expertise et en clarifiant son mandat (qui n'a pas changé depuis 25 ans) ;
- la consolidation de toutes les Conventions, du PNUE et de l'argent du FME (GEF), en une instance qui pourra mettre en œuvre une gouvernance écologique mondiale. Cette voie paraît aujourd'hui largement utopique et un engagement préalable sur le PNUE en est la condition.

Pour arriver à des avancées, le lien Nairobi/New York doit être revivifié, l'environnement ne devant pas servir de variable d'ajustement dans les négociations globales mais être un « point dur ».

On peut aussi déplorer la chaise vide de la France lors de certaines réunions importantes sur le plan technique (par exemple les réunions de discussion du dernier rapport global sur le changement climatique, dit GEO 4). Tout se passe comme si la France ne parvenait pas à mobiliser ses experts pour des échanges réguliers avec le PNUE. Ces discussions permettraient pourtant à la France de participer utilement à une réflexion sur les produits et l'impact du PNUE et, de manière générale, sur les priorités de l'organisation. Il est important de mieux sélectionner les projets prioritaires pour l'organisation. La France devrait engager une réflexion d'ampleur sur le rôle des institutions internationales en matière d'environnement en privilégiant une approche économique et technologique. Il faut aussi souligner l'importance de la bataille des normes et de la *soft law* en matière d'environnement, qui exige que notre pays mobilise des experts plus nombreux aux bons endroits.

Pour éviter la « décote française » dans les organisations internationales et peser sur les institutions internationales en matière d'environnement, il faut plus de présence et d'engagement concret. La France pourrait s'engager plus dans le soutien logistique (sur le modèle de ce qu'on fait les Norvégiens en matière de cycles de formation ou en étant pays-hôte de réunions importantes).

f. Agence internationale de l'énergie atomique (AIEA)

L'AIEA dispose à elle seule d'un budget de coopération technique de près de 80 millions de dollars, issu des contributions volontaires des États membres. Si elle bénéficie d'une bonne expertise interne (direction des applications nucléaires, direction de la sûreté, direction de l'énergie nucléaire), elle a également largement recours à une expertise externe.

La présence d'experts français n'est pas identique selon les secteurs : nombreux dans le domaine électro-nucléaire, ils sont moins bien représentés dans celui des applications nucléaires médicales et agricoles.

Compétences de l'organisation

Si l'AIEA est relativement bien connue pour son action en matière de lutte contre la prolifération, deux autres missions doivent retenir notre attention.

D'une part, l'Agence promeut la coopération internationale en matière nucléaire, y compris dans ses applications en matière de santé (de manière générale) et de médecine. Elle est conduite sur ce sujet à travailler en étroite liaison avec l'Organisation mondiale de la santé. Entre les pays du Nord, elle développe une coopération entre les détenteurs de technologie dans le cadre de groupes de travail (formation, vieillissement, etc.). Entre le Nord et le Sud, elle promeut le transfert de technologies nucléaires. Dans ce cadre, la coopération technique relève de l'aide au développement.

D'autre part, elle développe des normes en matière de sûreté qui doivent être reprises dans le cadre des réglementations nationales. Cette action se fait par le biais de groupes de travail où les États membres sont représentés.

Or, autant dans le domaine de la sûreté et celui des vérifications, les organismes français disposant des experts sont aisés à cerner (CEA – point d'entrée pour la France, puisque son directeur des relations internationales est le gouverneur de l'AIEA pour la France -, AREVA, EDF, autorité de sûreté nucléaire, etc.), autant pour ce qui relève de la coopération technique sur les applications, la palette d'actions est vaste et le milieu difficile à cerner.

Les attentes de l'Organisation dans le domaine de la coopération technique

L'Agence considère que les experts français sont encore trop peu représentés dans le domaine de la coopération technique et elle se demande s'il existe une volonté nationale d'être plus présent sur ce terrain. Elle exprime le souhait de pouvoir disposer d'un *pool* d'experts qu'il serait plus facile de mobiliser – elle vient de mettre en place des viviers (*roster*) dans lesquels les experts français sont encore trop peu représentés - et elle regrette, de ce point de vue, que le projet de MOU avec EDF se soit enlisé.

Comme pour beaucoup d'organisations, au-delà du cœur de la coopération technique, plusieurs actions sont financées dans le cadre des contributions extra-budgétaires, et ce d'autant plus que la demande de coopération technique est croissante. L'avantage pour les États de ces contributions est le caractère plus fortement lié de celles-ci. Il convient aussi de noter l'assez forte autonomie des experts sur le terrain, puisque l'Agence ne dispose pas de représentation dans les pays et qu'elle n'est pas encore intégrée au projet *One UN* – pour autant les agents de l'AIEA envoyés sur place ont pour instruction de contacter les représentants des Nations unies.

Comme d'autres organisations, l'AIEA attend de la France, dans le domaine de la coopération technique, une forme d'accord à moyen terme qui manifeste notamment les intérêts spécifiques de notre pays en termes de domaines d'expertise et de régions sur lesquelles il est possible d'intervenir et les engagements en termes financiers. En somme, elle souhaite que notre stratégie soit plus claire et nos contributions plus prévisibles. D'une certaine manière, l'appui intellectuel et la manifestation d'intérêt sont autant demandés que le soutien financier.

Quelle stratégie en matière d'expertise ?

Le premier élément d'une stratégie consiste à bien identifier les enjeux que représentent pour nos intérêts les activités de l'organisation. Il peut s'agir d'enjeux technologiques et industriels – particulièrement présents dans le secteur des normes de sûreté -, d'enjeux politiques, eux sans doute moins directement liés à nos actions d'expertise, et de défis liés aux actions de coopération technique dans le domaine du développement dont la portée est grande à la fois en termes de sûreté, de retombées économiques et de développement des États. Ce travail d'identification doit être logiquement piloté par la représentation permanente en liaison avec le gouverneur français et le milieu nucléaire. Ce travail doit être accompli en pleine connaissance du plan d'action de l'Agence, mais doit

aussi aboutir à une stratégie permettant de peser sur celui-ci. En somme, le pilotage de notre stratégie à l'égard de l'AIEA est très nettement perfectible.

Une fois les priorités sélectionnées, il est essentiel de définir une stratégie coordonnée de placement des experts. Cela suppose, d'abord, de bien les identifier en fonction des tâches qu'on attend d'eux, ensuite de repérer la manière dont ils peuvent participer aux travaux de l'organisation, soit comme experts dans les groupes de travail, soit comme consultants au siège, soit comme experts sur les programmes de l'organisation sur le terrain.

Enfin, il importe de bien proportionner nos contributions volontaires aux retombées possibles de la coopération technique. Sans doute convient-il, pour cette Agence comme pour d'autres organisations, de trouver un moyen terme entre une faible visibilité de nos contributions futures, cette incertitude empêchant de mener une action d'envergure dans le domaine de la coopération technique, et un engagement non conditionnel qui nous enlèverait toute marge de négociations.

Comme l'ONUSIDA et le Fonds mondial de lutte contre le Sida, la tuberculose et le paludisme, l'OMS recourt à des comités d'experts chargés de donner un avis indépendant sur les politiques, la définition des normes et les activités sanitaires. C'est ainsi que l'OMS a notamment mis en place des comités sur les maladies parasitaires, les actes chirurgicaux cliniques, la sélection des médicaments essentiels. Or, il faut déplorer une très faible présence des experts français dans ces comités, ce qui non seulement handicape notre influence sur la mise en place des politiques des organisations, mais aussi nous empêche de peser sur les solutions qui seront préconisées à moyen terme, ce qui n'est pas dénué de conséquences économique, et nous prive d'un certain nombre d'informations. De manière générale, les pays anglophones (États-Unis, Royaume-Uni, Inde, mais aussi pays nordiques) sont surreprésentés dans ces comités. Il s'agit là d'un enjeu de taille dans la mesure où l'OMS élabore son travail normatif sur la base de cette expertise extérieure.

Comme la fiche sur l'expertise technique en matière de santé le pointe aussi, cette situation peut être expliquée par la conjonction négative de plusieurs facteurs : la multiplicité des acteurs en France dans ce domaine et leur manque de coordination et de taille critique, l'absence de formation en santé publique en France comparable à celle qui existe aux Etats-Unis et au Royaume-Uni, la faiblesse de la pratique en anglais d'une partie du milieu français disposant de telles compétences techniques et, sans doute aussi, la sous-estimation par le ministère de la Santé et les différentes agences sanitaires de l'importance en termes de capacité d'influence de ces comités d'experts. Outre les problèmes classiques liés à l'absence d'avantage pour les agents français de répondre aux demandes de l'organisation, la faiblesse du vivier disponible constitue un obstacle majeur qu'on retrouve pour la faible mobilisation des experts sur les appels d'offres dans ce domaine. Les responsables de l'organisation déplorent aussi souvent – ce n'est pas propre à ce secteur – les difficultés à établir des contacts de travail avec les organismes techniquement compétents.

Certes, la France a, à l'OMS, conduit une politique ambitieuse de placement des assistants techniques (20 au siège et 14 dans les régions, un meilleur équilibre pouvant d'ailleurs être trouvé), pour partie d'ailleurs pour tenter de placer d'anciens « coopérants ». Cette solution ne paraît pas nécessairement durable, ni d'ailleurs toujours féconde. Elle est peu durable dans la mesure où cette politique de placement est de plus en plus contestée

puisque'elle s'assimile, selon certains États, à un détournement des règles de recrutement. Elle n'est pas non plus toujours féconde, car ces assistants sont souvent laissés sans contact, notamment dans les régions, avec les ministères à Paris et qu'ils peuvent paraître sous-employés.

h. Bureau international du travail (BIT)

On rappellera que la France est le cinquième contributeur au BIT au titre du budget régulier. Sa coopération technique avec l'organisation est encadrée par un accord pluriannuel de 2006 entre le ministre chargé de l'Emploi et le directeur général du BIT qui porte sur 17 millions d'euros sur quatre ans et repose sur trois objectifs essentiels : participer à l'élaboration de stratégies et de politiques communes sur la dimension sociale de la mondialisation, notamment par le biais de la participation à des activités de réflexion et de recherche, le renforcement de la démocratie sociale par un soutien à la promotion des droits du travail et du dialogue social et la lutte contre la pauvreté et les inégalités par la promotion de l'emploi et de la sécurité sociale.

Dans ce cadre, la France fait appel à des experts, au-delà de la mise à disposition d'experts et de JPO, notamment sur le terrain.

Il existe néanmoins plusieurs difficultés, perceptibles tant au siège que dans certains pays. D'abord, la pluralité des acteurs dans ce secteur (ministères, mais aussi AFD, GIP INTER, autres agences intervenant directement) rend difficile l'identification des bons interlocuteurs et la coordination.

Ensuite, certaines ambassades paraissent insuffisamment impliquées au stade de la conception des projets de coopération technique et de leur mise en œuvre. Ils ne facilitent pas toujours, faute d'implication dans les réunions thématiques avec les autres bailleurs, la mise en place de projets conjoints (par exemple avec l'Union européenne), alors que ceux-ci pourraient donner plus de force et de visibilité aux projets dans lesquels notre expertise est présente.

Par ailleurs, le BIT attend de la France une meilleure sélection des priorités qui corresponde à la fois à une stratégie française dans ce domaine et à une plus grande valorisation des domaines d'excellence de notre expertise.

Enfin, comme pour d'autres organisations, il est fortement souhaité que la France mette en place un vivier d'experts dans lequel le BIT pourrait aisément puiser en fonction des besoins exprimés par ses équipes sur le terrain.

i. Organisation des Nations unies de lutte contre le SIDA (ONUSIDA)

Une partie des remarques effectuées dans la fiche sur l'OMS vaut pour l'ONUSIDA. Il en va ainsi notamment en ce qui concerne notre présence chichement mesurée dans les comités d'experts, qui est d'autant plus paradoxal qu'il s'agit d'une priorité affichée par le gouvernement. Pour cette organisation, il faut notamment signaler l'importance du comité chargé de réviser les lignes directrices en matière de prévention du SIDA. C'est encore plus étonnant d'ailleurs pour le Fonds mondial – auquel nous apportons une contribution de 300 millions d'euros par an, sans commune mesure avec celle que nous accordons à la plupart des organisations. Or, ses comités d'experts sont chargés de passer en revue les propositions des pays et de donner un avis, systématiquement suivi, sur la possibilité pour le Fonds de financer ces propositions.

j. *Conférence des Nations unies sur la Coopération économique et le développement (CNUCED)*

L'objectif de la CNUCED est d'aider les pays en développement à s'intégrer dans l'économie mondiale (par le commerce, l'investissement et la coopération internationale) et, ainsi, de favoriser leur croissance et l'amélioration de leurs structures de production. Aux 50 millions de dollars de budget ordinaire de cet organe subsidiaire de l'Assemblée générale des Nations unies, s'ajoutent 25 à 30 millions de dollars de contributions volontaires par an. La France est le cinquième contributeur au titre des contributions volontaires, avec environ 1,5 million de dollars versés - le tiers pour le fonctionnement du siège, 2 JPO et divers projets « bi-multi » dont *Trainfortrade* (renforcement des capacités), *Infocom* (secteur des produits de base) et un programme d'appui aux politiques d'investissement et de négociation d'accords internationaux en matière d'investissement.

La CNUCED est grosse consommatrice de consultants, essentiellement « individuels », soit pour conduire un travail de recherche et d'analyse de fond dont témoignent ses nombreuses publications, soit pour apporter un appui technique en aval, notamment dans les domaines de la gestion douanière, de la gestion de la dette publique, de la diplomatie commerciale et des politiques d'investissement.

Malgré le niveau correct de ses contributions, la France n'apparaît pas très bien placée. En ce qui concerne les travaux « fondamentaux » de recherche et d'analyse, la dominante est sans conteste anglo-saxonne et l'appel aux experts français inexistant ou quasiment (on retrouve ce phénomène à la Banque mondiale), surtout en économie (la situation est moins catastrophique en droit toutefois). Pour les experts techniques, qui sont recrutés sur une base individuelle (il ne s'agit pas d'experts intégrés dans des grands cabinets de consultants) et ensuite intégrés aux équipes de la CNUCED pour leur travail, en raison de la sensibilité politique de celui-ci (conseil direct aux gouvernements), les indications précises manquent, mais une présence marquante de la France n'a pas été constatée.

De manière générale, il serait nécessaire de renforcer les liens et, si possible, de nouer des partenariats avec l'université française pour les deux domaines d'expertise de la CNUCED. On notera en particulier l'intérêt pour la France de participer au projet d'« institut virtuel » qui ambitionne de renforcer les capacités des universités du Sud dans les matières de commerce et développement par une mise en réseau avec des universités du Nord.

k. Haut Commissariat des Nations unies pour les Réfugiés (HCR)

Les relations se renforcent entre la France et le HCR. Depuis deux ans, la France fait partie du groupe des grands donateurs du HCR, avec une contribution dépassant les 20 millions de dollars par an.

Un accord-cadre formalisant l'ensemble de la coopération entre la France et le HCR a été signé le 4 février 2008 entre le ministre des Affaires étrangères et européennes et le Haut commissaire. Cet accord implique logiquement aussi le ministère de l'Intérieur, le ministère de la Défense, le ministère de l'Immigration, de l'Identité nationale, de l'Intégration et du Co-développement et l'Agence française de développement. Au-delà de la dimension classique dite de « dialogue politique », il prévoit de renforcer la coopération institutionnelle et opérationnelle entre la France et le HCR.

S'il est trop tôt pour apprécier la portée concrète de cet accord, force est de constater que la situation de l'expertise française au HCR gagnerait à être améliorée. L'accord précité ne prévoit pas, en effet, des formules analogues aux conventions de partenariat signées avec plusieurs autres pays qui prévoient, à la demande, le déploiement de personnel externe, en raison des insuffisances de notre organisation dont le rapport fait état. La création que nous avons proposée d'un opérateur spécifique pour les situations de crise et d'immédiat après-crise devrait permettre de déployer un tel vivier dans lequel nous pourrions puiser, ce qui nous permettrait de nous engager dans la signature de telles conventions avec les organisations du secteur humanitaire. Il est indispensable que nous puissions gagner en souplesse et en flexibilité. Il faut toutefois relever l'accord signé avec l'Office français de protection des réfugiés et apatrides (OFPRA) en septembre 2006 qui prévoit la mise à disposition d'officiers de protection de l'OFPRA dans les bureaux de terrain du HCR.

Par ailleurs, il faut déplorer la faiblesse des échanges intellectuels avec le HCR, peut-être en partie liée au caractère étique du vivier universitaire français dans le secteur d'activité du HCR (à la différence du monde anglo-saxon). La coopération universitaire devrait devenir une partie intégrante de l'expertise technique que nous apportons au HCR et des partenariats noués avec les centres de recherche, mais aussi avec le secteur privé (il faut toutefois citer l'exemple de Total en Thaïlande).

l. Bureau central d'aide humanitaire (BCAH)

Nos relations avec le BCAH dans le domaine de l'expertise pâtissent à la fois du faible niveau de nos contributions et de l'absence de réponse aux demandes répétées d'un accord de mise à disposition de personnel pour des périodes courtes. De ce fait, la présence des experts anglo-saxons est très largement dominante au BCAH.

Le BCAH demande en effet avec insistance que des experts français figurent dans les bases de données de la coopération civilo-militaire et des urgences. Il déplore que, souvent, les officiers de protection soient indisponibles. Il souhaiterait aussi un point de contact pour les urgences environnementales (gestion des risques industriels et des catastrophes naturelles). Là aussi, la mise en place d'un opérateur pour les situations de crise serait de nature à apporter des solutions à ces difficultés.

Comme pour la plupart des organisations dont le siège est à Vienne, la coopération technique joue un rôle déterminant. L'ONUDC, comme d'ailleurs l'ONUDI, a largement recours à l'expertise extérieure pour des missions de courte et de moyenne durées. En général, l'ONUDC ne recourt pas à la procédure d'appel d'offres et ne publie pas de liste de postes d'experts à pourvoir pour des raisons de souplesse. Les responsables de programme, voire de projets, déterminent librement, dans la limite de leur budget, leurs besoins en termes d'expertise extérieure. Malgré l'existence de fichiers, diversement à jour, les experts sont généralement recrutés sur une base individuelle, parce qu'ils sont connus et appréciés par les services compétents. Les responsables des projets proposent en général deux ou trois noms à l'autorité dont ils dépendent et, compte tenu de la concurrence, ils n'éprouvent pas de difficultés à pourvoir les postes.

Cette organisation étant largement dépendante des contributions volontaires, les États donateurs, notamment le Royaume-Uni, les États-Unis et le Canada, négocient le volume d'experts nationaux, publics et privés en fonction de leur apport financier. Cette discussion se fait de manière informelle au moment où les contributions volontaires aux projets sont discutées. En amont, souvent, les missions permanentes à Vienne organisent des rencontres pour présenter aux responsables des programmes les activités des organismes nationaux et accompagnent les démarches commerciales des consultants privés. Les coopérations potentielles sont ainsi identifiées. Le processus est donc dans l'ensemble peu transparent.

Notre pays gagnerait à procéder de la même manière en présentant ses compétences et en promouvant ses experts. Nous avons un retard important par rapport à nos partenaires anglo-saxons alors même que nos compétences dans le domaine de l'organisation sont importantes et reconnues sur le plan international.

Une instance méconnue, mais déterminante, d'élaboration du droit international privé

La CNUDCI, organisation intergouvernementale de 60 États membres, dépend de l'Assemblée générale des Nations unies. Elle a mis en place six groupes de travail chargés d'élaborer le « droit souple » (*soft law*) dans leurs domaines respectifs : marchés publics, arbitrage, transports, insolvabilité, commerce électronique et sûreté. Si les propositions qu'elle élaborer ne sont pas contraignantes, une fois transmises à l'Assemblée générale, elles donnent lieu à des conventions qui sont soumises à l'approbation des États. Une fois ainsi solidifiée, ce « droit mou » devient contraignant de fait – ainsi les règlements d'arbitrage qui s'imposent aux parties qui en acceptent le principe. Dès lors, l'impact sur le droit international privé du travail de la CNUDCI peut apparaître comme considérable et avoir des conséquences tant en matière d'ordonnancement juridique – avec une forte pénétration du droit anglo-saxon – que de définition des « bonnes pratiques » et de normes intellectuelles - la Commission a marqué de son empreinte le rapport controversé de la Banque mondiale *Doing Business*.

Le mode de fonctionnement de la CNUDCI est particulier et offre peu de prise directe aux États. Certes, son secrétariat (où nous avons été représentés par un chef de service jusqu'en 2008) assure un rôle de direction des travaux, mais les projets de texte qu'il rédige le sont avec la participation très active des groupes d'intérêts. Dans ceux-ci, les cabinets d'avocats américains, *l'American Bar Association* et *le City Bar of New York* jouent un rôle particulièrement actif et la présence des administrations françaises ou des intérêts privés hexagonaux est nettement plus limitée et occasionnelle. Il en va de même dans les groupes de travail, où les États pèsent moins que les groupes privés. Il est dès lors difficile de placer des négociations dans une perspective plus vaste et d'assurer un suivi diplomatique autre que distant des travaux de la Commission. Cette situation complexe sinon confuse est aggravée l'absence de règlement intérieur de cette institution. Les règles d'adoption des textes paraissent dès lors fort obscures.

Une stratégie impérative de redressement

Devant cette situation, fortement préjudiciable aux intérêts français, quatre axes d'intervention s'imposent.

D'abord, il convient d'agir sur le plan diplomatique – ce que fait notre représentation permanente – pour changer les règles de fonctionnement de la CNUDCI, la rendre plus transparente et parvenir à l'élaboration d'un règlement intérieur. Les directions juridiques des principaux ministères concernés doivent aussi être plus sensibilisées aux enjeux dont traite la Commission.

Ensuite, il convient de faire du *lobbying* auprès des *lobbies* français et les convaincre qu'il est dommageable qu'ils ne s'investissent pas dans les groupes de travail de l'institution. Dans la plupart des domaines qu'elle traite, les compétentes ne se situent guère du côté de la sphère publique, mais bien des secteurs privé et, plus partiellement, académique. Par exemple, pour le droit de l'insolvabilité, les compétences se situent du côté des tribunaux de commerce, des mandataires de justice et des avocats.

En troisième lieu, et sur cette base, il convient de dresser systématiquement une liste d'experts sur les différentes compétences de la CNUDCI et trouver un moyen de les mobiliser, sachant que l'État ne pourra qu'apporter qu'une contribution marginale dans leur financement.

Enfin, il importe de corriger le désintérêt de la plupart des États européens pour la Commission. Cette situation est préoccupante, d'autant que plusieurs d'entre eux ne sont pas ou guère représentés à Vienne. Une mutualisation des compétences et des stratégies avec les États européens qui partagent notre conception du droit serait une manière efficace de travailler.

o. Organisation des Nations unies pour le développement industriel (ONUDI)

La demande d'expertise de l'ONUDI porte sur des sujets assez techniques et s'exprime le plus souvent de manière rapide. Les principaux secteurs concernés sont ceux de la capacité commerciale, de l'industrie agro-alimentaire, la métrologie, les investissements propres, les investissements énergétiques, le contrôle de qualité, etc. L'ONUDI intervient aussi souvent en partenariat avec d'autres agences des Nations unies.

En termes d'expertise – essentiellement privée –, la France arrivait en cinquième position en 2006, ce qui n'était pas déshonorant, mais la stratégie plus active d'autres États semble compromettre cette position. Le profil des experts est plutôt celui de professionnels aguerris et confirmés que de jeunes consultants.

L'ONUDI dispose d'un fichier d'experts qui ne paraît pas parfaitement mis à jour. Souvent, le recrutement d'experts est informel et ne passe pas, pour des raisons de contrainte de temps, par des appels d'offres formels et publiés, ce qui accroît l'importance pour notre pays de faire connaître les experts disponibles auprès tant du siège de l'Organisation que de ses bureaux régionaux.

Devant cette situation, trois éléments de stratégie possible paraissent se dessiner.

D'abord, il est important de parvenir à la meilleure connaissance possible des projets à venir, afin de relayer les demandes possibles d'expertise. Ce travail de la représentation permanente doit être accompagné par celui des postes des pays dans lesquels l'ONUDI est représentée.

Ensuite, il paraît intéressant de repérer les secteurs où l'offre d'expertise est la plus rare – l'ONUDI fait ainsi état d'un manque d'experts dans les secteurs de l'environnement et de l'énergie.

Enfin, il serait judicieux de solliciter la venue à Vienne de délégations du secteur privé dans les domaines de compétences de l'Organisation, afin de veiller à ce que les experts français soient connus et inscrits sur le fichier en cours d'actualisation de l'ONUDI.

L'OMM est une institution spécialisée des Nations unies. Elle a pour mandat de coordonner et d'améliorer au niveau mondial les activités météorologiques, climatologiques et hydro-météorologiques. Son budget s'élève à 42 millions d'euros au titre des contributions obligatoires et à 16 millions d'euros au titre des contributions volontaires (à ce titre, la France, avec 1,5 million d'euros de ces contributions au titre des services et équipement, vient au deuxième rang, mais elle est au dixième rang pour les contributions financières volontaires avec 400 000 euros, ce qui permet de financer d'un JPO).

Une importante coopération technique est fournie par Météo-France à travers le don et l'installation d'équipement, l'envoi d'experts pour des missions d'expertise ou l'accueil d'élèves. Il existe aussi un partenariat entre l'OMM et la France dans le cadre du système mondial d'observation des cycles hydrologiques (programme Whycos) qui prend la forme de versement aux agences exécutives de bassins versants (contributions de l'AFD et du FFEM). Dans plusieurs régions, enfin, Météo-France met à disposition son système d'alerte cyclonique et de surveillance des phénomènes météorologiques critiques.

L'une des spécificités de l'OMM est sa forte dimension technique et scientifique. Elle rencontre aussi des contraintes opérationnelles très fortes et contraignantes liées au caractère souvent vital de la transmission internationale des informations météorologiques. La coopération internationale est donc, par nécessité, une évidence. Les experts auxquels l'OMM a recours dans le domaine central de la météorologie viennent dès lors essentiellement de l'État et des laboratoires scientifiques. La certification des experts est alors évidente. Il faut noter que l'OMM lance souvent des appels d'offres dans ce secteur pour lesquels la structure privée qu'est Météo-France International dispose d'avantages comparatifs certains.

Or, les secteurs dont traite l'Organisation sont extrêmement variés. Outre le climat, il faut mentionner l'hydrologie opérationnelle (évaluation des ressources en eau), pour laquelle la mobilisation des experts français apparaît plus difficile que par le passé. Dans le secteur de l'hydrologie, ces experts sont le plus souvent utilisés sur des missions de terrain dans un cadre souvent régional.

L'OMM recourt aussi à des experts pour les besoins du siège dans des secteurs très variés (économie, assurance, risques naturels divers, etc.) Le développement de partenariats avec des centres de recherche économiques français paraît fortement souhaitable.

Les six associations régionales – la France appartient à cinq d'entre elles et est absente de celle qui couvre le continent asiatique – définissent la stratégie et les priorités régionales. Huit commissions techniques intergouvernementales (télécommunications, hydrologie, aviation, marine, agriculture, climat, science de l'atmosphère) définissent les stratégies sectorielles.

q. Organisation maritime internationale (OMI)

La cotisation de la France à l'OMI s'établit pour 2008 à 333 731 livres. Dans le passé, la France a régulièrement contribué à la coopération technique, essentiellement au profit de l'Afrique (48 240 euros en 2004, 80 000 en 2005 et 67 000 en 2006). À partir de 2007 cette aide n'a plus été attribuée. En revanche, la France continue à financer l'université maritime de Malmö à hauteur de 110 000 euros par an (sur crédits du ministère des Affaires étrangères et européennes)

Les arguments en faveur d'un meilleur soutien technique à l'OMI sont de plusieurs ordres. De façon générale, la France est tout particulièrement concernée par l'action de l'OMI : à la fois comme État armateur (sous son pavillon ou d'autres) et comme État côtier, trop régulièrement victime d'importantes pollutions. Par nature, le secteur maritime est international et toute la réglementation technique et une partie de la réglementation économique de ce secteur sont sous l'égide de l'OMI. Il y a dans ce domaine une quasi-absence d'autonomie des autorités nationales. En particulier, le renforcement de la sécurité des navires transitant au large des côtes françaises est très largement tributaire des dispositions prises au niveau international pour les fiabiliser (on rappelle pour mémoire la casse «spontanée» de deux pétroliers *l'Erika* et le *Prestige* au large de la côte, type d'événements contre lesquels la France seule est démunie). Le financement d'actions de coopération multilatérale menées par l'OMI constitue un facteur important de l'influence de notre pays (notamment en donnant plus de poids à nos demandes de recrutement de nationaux à bon niveau dans l'institution).

De façon particulière, le domaine maritime est un excellent terrain de coopération technique, notamment avec l'Afrique de l'Ouest : beaucoup de ces pays disposent d'une façade maritime importante et de ressources liées à la mer – en particulier, des gisements pétroliers déjà exploités ou susceptibles de l'être (Mauritanie, Côte d'Ivoire, Gabon, République démocratique du Congo, Guinée Équatoriale, mais aussi Sénégal, Guinée, Guinée-Bissau, Angola) Ces exploitations engendrent des besoins d'encadrement pour des raisons de sécurité et de sûreté. Devant ces besoins, la France a développé dans le domaine maritime une large capacité d'expertise, qu'il s'agisse de ses ports et de ses côtes (le service des Phares et Balises français est reconnu comme l'un des meilleurs au monde), ou du suivi des navires et de la navigation. Soumise elle-même à de graves pollutions, la France a

développé un important savoir-faire pour la prévention et la lutte dans ce domaine sous tous leurs aspects : contrôle technique des navires, encadrement de la navigation maritime en Manche (où elle joue un rôle précurseur au niveau mondial par les solutions qu'elle met en œuvre), organisation (notamment administrative), technique et moyens de lutte contre la pollution marine.

La gestion de la coopération multilatérale par l'OMI, par programme, laisse en pratique une grande capacité d'inspiration et de contrôle par les États financeurs, tout en bénéficiant de la structure d'encadrement administratif de cette organisation.

Le contexte de l'OMI, même s'il est très feutré et consensuel, voit la lutte d'influence entre États se manifester de plus en plus fortement : le processus électoral au Conseil de cette institution ne garantit aucunement que la France y conservera la place qu'elle occupe depuis sa création, lors du prochain renouvellement en 2009, et certains États de « libre-immatriculation » s'organisent de mieux en mieux pour y faire entendre leur voix.

La France se classe au treizième rang des contributions volontaires au HCDH (environ 1,7 million d'euros), ce qui représente 2,5% du total des contributions volontaires. Si elle veut peser sur les orientations de cette organisation, et dans le contexte du doublement programmé du budget du HCDH sur cinq ans, des efforts supplémentaires seront nécessaires. Il s'agit là d'un enjeu politique majeur dans la défense de nos positions.

Nous avons certains partenariats avec cette organisation dans le cadre de FSP et notre présence dans les différents comités est correcte. Une implication plus grande au titre de la coopération technique pourrait donner une meilleure visibilité sur le terrain à notre action en matière de droits de l'homme.

L'UNOPS pourrait appuyer la coopération française dans la mise en œuvre des projets, surtout pour les pays en sortie de crise, comme elle le fait avec d'autres. L'UNOPS n'a pas de visibilité propre par rapport à ses clients et c'est sa spécificité dans le système des Nations unies. En ce qui concerne les experts, l'UNOPS, recrutant du personnel essentiellement dans le cadre de projets et ayant peu de permanents, devrait pouvoir faire davantage appel aux experts français qu'actuellement (elle fait appel à des personnes plus qu'à des bureaux d'études). Cela suppose que des réseaux spécialisés soient constitués dans notre pays et qu'ils aient une visibilité et une démarche plus volontaire (l'UNOPS fonctionne bien avec les ingénieurs allemands, des consultants intégrés au DfID, des réseaux constitués par des universités canadiennes et britanniques). Il convient de noter que l'UNOPS fait aussi largement appel aux ONG.

t. Les jeunes experts associés

Plusieurs réunions, soit dans les pays sièges des organisations, soit sans les États où la France a placé des JPO auprès des organisations internationales, ont montré que ce dispositif, de forte utilité et qui se traduit par l'appel à de jeunes experts de grande qualité, pourrait être largement amélioré afin de lui donner une pleine efficacité. Plusieurs propositions ont ainsi émergé :

- promouvoir des passerelles en matière de gestion des ressources humaines entre les organisations internationales, les ministères et les ONG en France ;
- adapter la formation française afin d'obtenir des profils encore plus compétitifs pour intégrer les organisations internationales ;
- assurer un meilleur suivi des JPO de la part des autorités françaises, notamment au niveau de la capitale, sur les sujets dont ils ont la responsabilité, et leur fournir des éléments relatifs à la vision stratégique de la politique française sur différents sujets (financement du développement, environnement, etc.) ;
- dans les pays de coopération, renforcer les liens des JPO avec le SCAC et les assistants techniques seniors travaillant sur les mêmes thématiques (en dehors du poste également, ce qui suppose qu'un réseau de contacts soit fourni aux JPO avant leur départ) ;
- établir un lien systématique et prédéfini avec un correspond à Paris bien identifié sur la thématique du travail du JPO. La règle du rapport d'activité semestriel devrait aussi être précisée ;
- à l'issue de leur contrat, par une intégration dans les réseaux d'experts français seniors travaillant dans les organisations internationales (aujourd'hui leur statut ne leur offre guère de perspectives de carrière dans ces organisations) ;
- créer un réseau des anciens JPO (avec la mise en place d'une banque de données en ligne) ou les intégrer dans un vivier plus général d'experts.

u. Organisations compétentes sur la Somalie

Les secteurs à développer en Somalie (où l'expertise française est reconnue et où 400 millions de dollars devraient être en principe dépensés dans les deux prochaines années) sont nombreux : l'environnement (l'eau en particulier), l'aide à la gouvernance (*Nation building*, Constitution, lois, état-civil, élections), la gestion décentralisée (différents modèles de souveraineté DOM-TOM), les forces de police et de gendarmerie, les services de sécurité politique, l'humanitaire (nos ONG sont bonnes par rapport à certaines anglo-saxonnes), Internet et libertés (notre modèle CNIL de « réglementation intelligente »), etc. L'un des enjeux pour notre pays est d'éviter que les États qui sortent de crise deviennent des États policiers, ce qui suppose notamment de s'engager dans des actions de « formation » des anciens services de police politique.

Si les perspectives politiques devaient s'améliorer en Somalie, il y aura là un enjeu important en termes de fourniture d'expertise pour laquelle il importe que nous puissions réagir rapidement. Cela représenterait aussi un atout que nous pourrions valoriser sur le plan politique dans la région.

Or, la France rencontre aujourd'hui plusieurs types de problèmes :

- faible réponse française aux appels d'offre de la Commission européenne : les cabinets de consultants ou d'expertises français sont assez peu formés aux techniques anglo-saxonnes et ne savent pas répondre aux commandes importantes (supérieures à 100 000 euros) ;
- incapacité de répondre rapidement à la demande d'expertise (contrairement aux suédois du SRSA – *Swedish Rescue Services Agency* - par exemple). Il existe un manque de proactivité de notre part et de point focal à Paris pour relayer les demandes.

De manière générale, dans tous les secteurs de l'action d'urgence et du post-crise, la « sous-représentation » de l'expertise française est frappante. Il n'y a plus un secteur où l'on puisse dire « les Français sont les meilleurs ». Le recours à des Français est restreint géographiquement, car même en Afrique de l'Ouest, si l'on veut un francophone, on a plutôt recours à un Canadien – parfois pour éviter les problèmes politiques.

2. Union européenne

En termes de volume d'expertise, l'Union européenne est assez naturellement le principal « acheteur » de l'expertise française. C'est à l'Union européenne que la France a consacré le plus de moyens et c'est pour satisfaire à cette demande d'expertise qu'elle a mobilisé le mieux ses différentes administrations, aussi bien centrales que notre représentation permanente et, le plus souvent, les postes diplomatiques. En particulier, les jumelages ont fait l'objet d'une attention soutenue de la part de plusieurs administrations et des opérateurs, même si, comme il a été dit dans le rapport, cela n'a pas empêché certains errements.

Globalement, notre position apparaît pour autant perfectible. Plusieurs points peuvent être ainsi rappelés. D'abord, des améliorations substantielles peuvent encore être accomplies en matière de jumelage dans certains secteurs. Ensuite, nous manquons encore de force sur les appels d'offres ainsi que sur les appels à proposition – qui supposent un co-financement d'environ 20% de l'État partie. En troisième lieu, nous sommes faibles sur certaines zones dans lesquelles l'Union européenne développe ses projets. Enfin, nous gagnerions à développer notre présence en termes d'expertise intellectuelle sur les grands domaines stratégiques dont traite l'Union européenne, y compris la politique de développement.

Les jumelages et les procédures TAIEX

Sans reprendre ici les principaux éléments de constat et les principales propositions du rapport, nous pouvons rappeler quelques dispositions élémentaires qui permettraient de redresser une situation qui semble, globalement, se détériorer. Il y a à cette attention particulière plusieurs raisons.

D'abord, les jumelages – dont on rappellera qu'ils sont réservés aux administrations et aux organismes publics – sont un instrument d'avenir. Ils vont se développer encore dans les pays éligibles : pays en situation de pré-adhésion et pays dits du voisinage. Certaines réflexions sont actuellement en cours pour étudier dans quelles conditions cette procédure pourrait être étendue à d'autres pays dans lesquels l'Union européenne développe des actions de coopération.

Ensuite, il s'agit d'un mode de coopération qui a montré son utilité, malgré certains échecs et des limites. Ils conduisent à nouer des relations étroites entre nos administrations et celles des pays bénéficiaires et viennent en quelque sorte démultiplier les efforts que nous pouvons conduire dans le cadre de notre coopération bilatérale.

Enfin, la procédure du jumelage correspond assez bien, pourvu que nous y répondions avec professionnalisme, à un domaine où nous disposons de certains avantages comparatifs en raison du poids et de la qualité de notre appareil public.

Devant cette situation, nous devons faire porter – au-delà de ce qui a été dit sur la professionnalisation des réponses, lorsque celle-ci est imparfaite – l'adaptation de notre appareil public principalement sur trois points.

En premier lieu, en amont, il convient que les jumelages soient préparés le plus possible en aval. Cela suppose soit qu'ils soient clairement considérés comme le prolongement de la coopération technique bilatérale lorsque celle-ci existe, soit que le travail conjoint des postes, de la représentation permanente à Bruxelles et des opérateurs techniquement compétents conduise à ce que nous nous positionnions mieux – même si cela se produit déjà pour certains – dans la préparation des projets, le cas échéant par des études brèves pour en définir les contours.

Ensuite, en aval, il est essentiel de capitaliser sur l'expérience acquise lors des jumelages tant dans l'intérêt du pays bénéficiaire que du nôtre. En effet, il est apparu dans plusieurs cas que la fin d'un jumelage ne conduit pas nécessairement à la mise en œuvre concrète des bonnes pratiques qu'il a commencé à susciter. Des actions d'appui plus légères sont souvent nécessaires ; parfois un nouveau jumelage peut être envisagé. Dans la plupart des cas, des actions de coopération différentes, notamment des actions de formation permanente, sont utiles. Soit dans le cadre de notre coopération technique bilatérale, soit dans celui de programmes mis en place par d'autres institutions, nous gagnerions à veiller à ce que les acquis du jumelage soient stabilisés.

Enfin, les leçons que nos administrations et nos opérateurs ont tirées des jumelages doivent être mieux valorisées et capitalisées. Comme il a été dit dans le cœur du rapport, même si chaque pays bénéficiaire est spécifique et s'il ne faut pas céder à la facilité qui consiste à répliquer partout le même modèle, il existe des acquis en termes d'élaboration de méthodologie et de bonnes pratiques dans les secteurs de coopération. Si certaines administrations veillent à élaborer de tels référentiels et à mettre en commun les leçons tirées de jumelages, cette pratique n'est pas aussi généralisée qu'elle le devrait.

Par ailleurs, nous devrions être mieux en mesure de tirer parti, pour des actions de formation ou des séminaires légers, de la procédure TAIEX, qui permet de mieux faire connaître notre expertise et peut avoir un effet d'accompagnement important des réformes dans plusieurs pays.

Les appels d'offres et les appels à proposition

Il est aujourd'hui impossible d'établir un bilan consolidé de nos réponses et de leur taux de succès aux appels d'offres de la Commission lancés dans les différents pays où il serait souhaitable que nous renforçions notre expertise technique. Il faut d'ailleurs relever que certains de ces appels d'offres s'adressent essentiellement au secteur privé alors que d'autres, de par leur objet, présentent un caractère « mixte ». Pour les opérateurs publics, les appels d'offres présentent aussi un certain nombre de difficultés liées à leur montant et aux conditions de leur exécution, pour lesquelles ils ne disposent pas toujours de la souplesse nécessaire. Nous manquons aussi d'une capacité à offrir une expertise polyvalente.

Il reste que le principal problème, côté français, est lié au manque de suivi de ceux-ci par un grand nombre de postes, la faible connaissance que nous avons d'eux en amont et, souvent, le manque de compétences, publiques et privées, que nous pouvons mobiliser pour y répondre.

Plusieurs domaines apparaissent ainsi de nature à se développer – qui ne concernent d'ailleurs pas seulement les appels d'offres de l'Union européenne, mais aussi d'autres bailleurs. Le premier est celui de l'éducation et de la formation, qui inclut naturellement l'organisation, au sens large, de celles-ci. Le deuxième est celui de la santé et du secteur sanitaire en général, tendance qui est largement confirmée à titre intuitif dans de nombreux pays. Le troisième est celui de la gouvernance, avec une tendance marquée à l'expression de besoins combinés d'experts de haut niveau et largement polyvalents et de spécialistes très pointus. Le quatrième est celui du développement économique, notamment dans le secteur des PME et dans le domaine financier. Enfin, les domaines de l'énergie, de l'environnement et de l'eau seront nécessairement appelés à occuper une part croissante des appels d'offres européens.

En ce qui concerne l'offre française, elle paraît faible sur les deux premiers secteurs et doit être structurée de manière volontariste. Sur le troisième, elle est forte, mais rencontre des problèmes sérieux de mobilisation des viviers. Pour le quatrième, la compétence existe, mais elle suppose une participation accrue du secteur privé. Enfin, dans le cinquième secteur, l'offre française n'est pas nulle, mais sans doute encore mal structurée. Elle gagnerait à se développer aussi en partenariat avec le secteur de la recherche.

Expertise intellectuelle

Plusieurs responsables européens regrettent que la France ne soit pas plus présente dans les lieux où s'élaborent les grandes orientations politiques et pour des contacts informels. La faculté

de proposition sur des sujets de moyen terme, au-delà des négociations immédiates, paraît moins marquée côté français que de celui des Britanniques, des Allemands et des Espagnols. Les Britanniques, par exemple, ont même écrit un document intitulé *Comment influencer la politique européenne de développement ?* Il existe une attente réelle d'une participation française accrue qui pourrait, selon certains, aboutir à corriger certaines évolutions. De manière générale, il est souvent souligné que le débat d'idées manque au sein de la Commission et que la France pourrait prendre des initiatives en ce sens, notamment pendant sa présidence.

Ainsi que plusieurs fiches pays en ont aussi fait état, il est souvent attendu une implication plus forte de la France dans ses relations avec les délégations de la Commission européenne. À la différence d'autres bailleurs, nous sommes souvent peu présents dans les discussions en amont des projets, ce qui nous prive de la capacité de les orienter. Surtout, nous paraissions souvent manquer d'une faculté à faire des propositions et à prendre l'initiative. Ceci peut conduire à nous priver d'une capacité à bien répondre aux appels d'offres et aux appels à proposition et constitue un handicap pour notre expertise technique.

3. Banque mondiale

Il existe de larges possibilités de renforcement de l'expertise française de la Banque Mondiale. Il convient de réfléchir de manière prioritaire à la capitalisation sur les acquis de l'expertise de longue durée, à la structuration d'une offre académique et aux liens avec le secteur privé.

Les atouts de la France

La France dispose d'atouts significatifs, notamment au travers de l'expertise de longue durée. Le programme de *secondment* (mise à disposition) est une formule de partenariat entre la Banque Mondiale et les bailleurs. Ce programme permet à la France de disposer d'un effectif de plus d'une vingtaine d'experts de longue durée, recrutés et mis à disposition selon des procédures diverses.

Les agents issus d'une administration ou d'un organisme public (Équipement, Agriculture, Affaires étrangères, Finances, GCRAI) ou recrutés dans le secteur privé (programme d'échange avec les entreprises, contrat d'assistance technique du ministère des Affaires étrangères et européennes) bénéficient dans ce cadre d'une expérience jugée par eux-mêmes enrichissante. Plusieurs d'entre eux expriment néanmoins le souhait d'avoir un suivi et des échanges plus intenses avec leur organisme d'envoi permettant de capitaliser sur cette expérience (contacts, fonds fiduciaires d'appui, lettre de mission définissant rigoureusement l'objectif attendu par la France, rapport de mission régulier, valorisation de la mobilité dans la carrière future). Les JPO devraient également être recrutés dans le cadre d'un projet mieux défini, avoir un contact préalable approfondi avec leurs correspondants dans les ministères concernés et le retour d'expérience devrait être systématique.

La France a réalisé des progrès dans le programme de mise à disposition, à la fois sur un plan stratégique et administratif. Avec une augmentation de 30% des effectifs ces dernières années, la France occupe désormais le premier rang des donateurs. La qualité du dialogue entre les administrations françaises, le bureau de l'administrateur et les services de la Banque, en particulier au niveau des régions, explique ce succès. Les compétences des agents proposés sont également reconnues et permettent le recrutement, au terme de la mise à disposition, d'environ 50% des agents et la constitution de véritables filières professionnelles et sectorielles (ingénieurs de l'équipement, ingénieurs agronomes principalement). En

revanche, le *staff exchange program* a rencontré moins de succès, car il est difficile de trouver un lieu d'accueil intéressant pour l'agent de la Banque mondiale concerné.

L'expertise de longue durée constitue une base utile à l'intensification des relations entre la Banque mondiale et la France et à l'appel à l'expertise de courte durée. Il faut citer aussi toute l'importance des réseaux d'experts constitués sur une base informelle. Il existe ainsi un début de « réseau urbain » constitué à l'initiative d'une fonctionnaire français mis à disposition de la Banque et qui associe différents services français (notamment AFD, ministère des Affaires étrangères et européennes, Équipement, Caisse des Dépôts, ISTED) qui interviennent dans le secteur du développement urbain. Les « réseaux thématiques » existants au sein de la Banque Mondiale constituent en effet de puissants vecteurs d'échanges et d'influence entre agents de la Banque et les administrations, mais aussi avec des experts extérieurs à la Banque et le monde académique. Les grands opérateurs privés français de service public entretiennent de longue date un dialogue suivi avec les services de la Banque sur les modalités de développement des partenariats public-privé. La coopération décentralisée devrait constituer une voie féconde dans cette perspective, mais il faudrait trouver un organisme support pour les agents des collectivités locales envoyés comme experts.

Enfin, l'ingénierie française arrive en quatrième position en parts des marchés de conseil financés par la Banque mondiale, derrière les États-Unis, les Pays-Bas et l'Allemagne.

Les obstacles liés au profil des experts

Pour autant, les difficultés de reconnaissance professionnelle (diplômes, publications) et certaines rigidités (administratives, faibles liens avec le secteur privé) restent des obstacles. On peut ainsi évoquer :

- le manque de lisibilité des diplômes français (notamment ceux des grandes écoles), leur reconnaissance sur le plan international, la domination des universités américaines, le faible nombre de doctorants français (alors que la Banque mondiale et le FMI valorisent particulièrement ce type de diplôme, surtout il est vrai américain, dans certaines secteurs) ; à cet égard la filière de recrutement mise en place par le CERDI de Clermont-Ferrand reste une référence à la Banque mondiale comme au FMI, mais c'est à peu près la seule (à l'exception de la filière Ponts et chaussées) ;

- le facteur linguistique, qu'il s'agisse de la connaissance indispensable de l'anglais et de la disparition de l'exigence d'une seconde langue, demeure un point dirimant ;

- la faible insertion, voire l'inadéquation aux besoins de la Banque, de la recherche française, dans les circuits mondiaux et le manque d'enthousiasme des chercheurs français pour s'exposer aux idées internationales (à l'exception notable des organismes français de recherche agronomique). On peut évoquer également les différences de méthodes, par exemple, dans le domaine des sciences sociales entre les écoles françaises, qui privilégiennent l'analyse qualitative et philosophique, et anglo-saxonnes, qui ont une approche systématiquement quantitative valorisée à la Banque. Celle-ci s'intéresse également en priorité à la recherche appliquée et demande qu'elle produise des résultats opérationnels ;

- la culture administrative de la Banque (organisation horizontale et matricielle, éloignée d'une structure hiérarchique française) qui complique l'intégration des agents français.

Les difficultés liées aux choix publics et aux structures professionnelles

À ces facteurs liés au profil des experts français, il faut ajouter :

- la participation insuffisante à des fonds fiduciaires multi-bailleurs, où s'exercent la coordination et la cohérence des bailleurs (dans les opérations post-conflit par exemple), alors que les contributions financières apparaissent clairement comme renforçant l'influence des bailleurs et leur capacité à mettre en place des échanges de personnel. Cet outil est largement utilisé par le DfID et ses bureaux locaux, qui disposent d'une large autonomie pour nouer des relations avec les organisations internationales sur place. On peut aussi plaider en faveur d'une stratégie active et cohérente de participation aux fonds fiduciaires d'infrastructures (spécialisés dans le développement urbain en particulier) au profit de nos intérêts commerciaux ;

- l'absence de cabinets privés français pouvant proposer de l'expertise, notamment dans le domaine de la coopération administrative et institutionnelle, et de reconnaissance pour la France d'un « métier » de consultant avec ses règles propres (qui suppose une capacité d'écoute et d'investissement dans la durée, à la différence d'une mission courte de fonctionnaires qui veulent imposer leur modèle). Price Waterhouse et d'autres grands cabinets concurrencent ainsi la France sur ce qui pourrait être son cœur de métier ;

- la difficulté pour les organismes et opérateurs publics français de soumissionner aux appels d'offre de la Banque ; les règles de passation de marché de la Banque mondiale n'interdisent nullement aux organismes et administrations publiques françaises de concourir, mais les procédures administratives françaises sont susceptibles de les handicaper (règles de détachement ou de mise à disposition d'un expert public et parfois importance du cautionnement). La GTZ-IS allemande de même que le britannique Crown Agents ont la capacité à se présenter comme ensembliers, ce que nous ne savons pas encore faire ;

- l'absence de synergie entre les secteurs public et privé dans leurs relations avec la Banque. Celle-ci permettrait de faire appel à l'expertise de grandes sociétés (avec le contre-exemple de TOTAL qui participe à un programme de coopération sur le torchage du gaz). Il faut aussi regretter la concurrence entre les ingénieries publiques et privées (voire l'effet d'éviction créé par une forte intervention publique) ;

- l'évolution de la demande de la Banque en termes d'expertise : les projets ne sont plus précédés de lourdes études de faisabilité et ne font plus appel qu'à des interventions ponctuelles, pointues et de courte durée ; ceci militerait en faveur de la constitution de viviers d'experts par thèmes et sous-thèmes, comme le fait par exemple CANADEM (au lieu du recours à de gros cabinets d'études), en lien notamment avec des associations professionnelles françaises, des cabinets privés ou des administrations pourvues de fichiers d'experts ;

- l'assurance d'une consultance de qualité ne peut découler que d'une démarche personnalisée (bouche à oreille). Au sein de la Banque Mondiale, la mobilisation de l'expertise technique se fait avant tout dans le cadre d'une collaboration en réseau sur des thématiques ; une agence de placement à vocation globale n'aura pas le même succès ;

- il est parfois difficile d'entretenir un contact suivi et régulier avec certains ministères français pour discuter de la stratégie et du fond et il est ainsi peu aisé de distinguer une vision dans certains secteurs. Parfois aussi, les contacts du côté français ont paru un peu trop « sous-dimensionnés » et certains interlocuteurs ont paru s'intéresser plus aux procédures qu'au fond des dossiers. Un plus grand investissement intellectuel paraît en tout état de cause nécessaire.

Opportunités de mobilisation de l'expertise française

Un recours accru à l'expertise française pourrait être envisagé dans les domaines suivants, énumérés de manière non limitative :

- finances publiques : des dizaines d'évaluations PEFA (*public expenditures and financial accountability*) seront menées dans les deux prochaines années pour lesquelles l'utilisation de l'expertise française (chambres régionales des comptes, Direction générale des finances publiques) ou francophone apparaît légitime, compte tenu de la valeur ajoutée de la France dans le domaine de la gouvernance financière et de la diffusion de ce modèle dans plusieurs pays (même si la notion de gouvernance telle que la Banque la comprend est plus complète et plus large que la simple expertise financière) ;

- infrastructures : savoir-faire en matière de renforcement des capacités des systèmes de régulation, partenariats publics-privés ;

- agriculture : irrigation, filières agricoles, recherche agronomique ;

- environnement : forêt, droit de la terre, changement climatique ;

- questions juridiques : droit des contrats, des marchés, réforme judiciaire. Il s'agit là d'un secteur sur lequel nous avons manqué de réaction et sur lequel nous sommes attendus par la Banque elle-même (le rapport que doit élaborer la division juridique de la Banque *Measuring Justice* pourrait apporter d'utiles correctifs au rapport *Doing business*). Il s'agit d'un secteur à moyen terme déterminant pour notre influence et sur lequel nous devrions pouvoir occuper une meilleure place ;

- réforme administrative, où la France dispose d'un savoir-faire unique, peu exploité à la Banque, car ne nous ne parvenons pas à nous montrer suffisamment proactifs ;

- dans le cadre d'échanges d'informations sur les viviers d'expertise. Au sein de l'unité « États fragiles », la Banque est en train de créer un vivier de consultants (ouvert à des consultants extérieurs) spécialistes d'opération post-conflit ou de relèvement après une catastrophe naturelle. Un *trust-fund* avec l'Union européenne devrait voir le jour.

4. Fonds monétaire international (FMI)

Le FMI a relativement peu recours à l'expertise extérieure, qui, généralement, ne peut être qu'individuelle et ponctuelle. Les critères de sélection reposent sur l'expérience professionnelle (la moyenne d'âge est de 55 ans) et des compétences extrêmement pointues. En dehors de toute procédure d'appel d'offre, les experts sont identifiés en raison soit de leur appartenance à un réseau connu d'un fonctionnaire du FMI (par exemple, Banque de France, INSEE, ministères économiques et financiers), soit sur la base des publications et des interventions publiques qu'ils ont effectuées.

La diminution de la présence française au FMI, en particulier pour les cadres supérieurs, entraîne mécaniquement la réduction des opportunités de recrutement pour l'expertise française. Par ailleurs, la structure actuelle du programme adopté dans le cadre de la mise en œuvre de la LOLF, qui n'autorise pas la mise à disposition de fonctionnaires auprès du Fonds, a eu un effet très négatif sur les échanges entre le ministère de l'Économie, de l'Industrie et de l'Emploi et le Fonds. Il est essentiel de répondre rapidement à cette question.

5. Fonds pour l'environnement mondial

Le FEM a la particularité d'être une agence globale et pas seulement un organisme multilatéral ; il ne se situe pas dans le clivage Nord/Sud et sert aussi bien les banques de développement que les agences des Nations unies. Dans ce cadre, le FEM a vocation à accueillir un nombre croissant d'experts, au niveau opérationnel (le FEM finance, au travers des différents projets sélectionnés, environ 600 experts choisis par les agences d'exécution) et au siège (à noter que deux assistants techniques y ont été nommés en 2007).

Les obstacles au recrutement d'experts français se situent en termes de :

- compétences : en dépit de bonnes connaissances techniques, peu de Français ont l'expérience du multilatéral et de la mise en œuvre des conventions environnementales ;

- moyens : les Français sont relativement peu « interventionnistes » par rapport à d'autres pays qui n'hésitent pas à proposer des experts ; contrairement aux pays nordiques, la France finance rarement les études de faisabilité, en amont des projets, qui permettent ensuite d'investir le champ du projet et de placer des experts ;

- de structure institutionnelle : la pluralité des intervenants français (ministères de l'Écologie, de l'Économie, des Affaires étrangères, missions interministérielles, AFD) ne facilite pas la synthèse entre les différentes compétences disponibles et la définition d'une stratégie bien coordonnée. Le recours aux connaissances personnelles et aux « réseaux » est nécessaire. Nous disposons pourtant d'un atout potentiel dans la mesure où les gestionnaires de projet des Nations unies sont plus sensibles à l'expertise proposée par des ministères qu'à celle de cabinets de consultants ;

- carrière : la mobilité à l'international reste mal prise en compte dans les carrières des fonctionnaires français (s'agissant notamment de la notation et de la promotion) mais aussi dans les perspectives d'avancement à la Banque. Pour les consultants (personnes recrutées, quel que soit leur statut, pour une durée déterminée), les questions de couverture sociale et de maintien des cotisations pour la retraite sont prioritaires.

6. Observatoire du Sahel et du Sahara (OSS)

L’OSS, institution technique et non politique, a été la seule initiative du G8 vis-à-vis de l’Afrique qui a eu une concrétisation (décision au sommet de l’Arche de 1989). La France, qui avait été à l’origine de l’institution, a diminué sa contribution (passée de 250 000 ou 300 000 euros à 175 000 euros en 2007). Le ministère de l’Ecologie donne toutefois aussi 45 000 euros par an. En revanche, les Canadiens et des Suisses s’y engagent de plus en plus fortement. Même si l’organisation est petite, ces mouvements à la baisse posent un problème de crédibilité et de fiabilité et de cohérence de la politique de coopération française.

Ces soubresauts rendent la programmation difficile. Il existe aussi des incertitudes sur l’aboutissement des discussions avec le Fonds français pour l’environnement mondial. On peut aussi déplorer la faible mobilisation de l’IRD. Le problème majeur est toutefois celui de la cohérence politique, plus que celui de la contribution financière. Le problème central est celui du dialogue sur les politiques.

On peut ainsi relever un certain décalage entre le discours et la pratique du multiculturalisme côté français. Les Anglo-Saxons sont plus cohérents sur ce point. Une certaine difficulté apparaît de travailler avec la France sur des programmes concrets.

7. Banque africaine de développement (BAD)

Il existe plusieurs problèmes en termes de recrutement. Ainsi, le recrutement d'un assistant technique financé par le ministère des Affaires étrangères et européennes a pris presque un an, après des discussions serrées sur l'allégeance, le régime de congés différent des autres agents de la Banque, l'incertitude sur le renouvellement jusqu'au dernier moment, etc.). C'est beaucoup plus simple avec l'Autriche, la Norvège, la Finlande, etc. Il faudrait simplifier le système côté français, quel que soit le type de recrutement. Il existe ainsi un accord de détachement avec la GTZ. D'autres sont aussi en cours de négociation avec le DfID, l'Espagne et l'Italie. Les autorités de la Banque souhaitent aussi de vrais détachés (mais la France est déjà bien placée dans le personnel de la Banque).

Les banques régionales ne planifient pas leur programme longtemps à l'avance. Or, il existe un problème de mobilisation rapide de l'expertise publique.

Il semble que la BAD regrette que la France n'ait pas une vision suffisamment claire de la dimension régionale du partenariat. Malgré de très bonnes relations avec l'AFD, elle souhaite un point de contact unique (sentiment partagé par de nombreux interlocuteurs dans de nombreux pays).

Sur les marchés, la France est l'un des cinq premiers attributaires de marchés de la BAD (toutes les statistiques sont bien tenues). Toutefois il n'y a pas d'évaluation des performances des contractants, ni de recensement par secteur. Il faut également relever le déliement depuis l'automne 2006.

De manière générale, il serait souhaitable d'avoir un document pluriannuel permettant de cadrer sur le moyen terme les relations entre la France et la BAD, souhait d'ailleurs exprimé par de nombreuses organisations internationales. Il conviendrait aussi d'avoir une meilleure connaissance des grands axes stratégiques prioritaires de l'Hexagone.

La BAD, comme d'ailleurs la Banque mondiale, souhaite développer des échanges intellectuels plus nourris entre la Banque et la France.

Certains Français fonctionnaires à la BAD signalent le problème de carrière des francophones actuellement. Ils souhaiteraient être mieux appuyés par leur pays. Ils demandent aussi un lien plus formel entre l'administrateur et les experts français (établissement d'une base dans laquelle il pourrait être plus facile de puiser lorsque des appels d'offres sont lancés). De manière générale, le souhait est exprimé de relations plus régulières des

fonctionnaires avec l'administrateur. Il faudrait aussi ouvrir la possibilité des fonctionnaires à la BAD d'être appelés comme experts par d'autres institutions internationales (cette disposition devrait être prévue dans l'accord entre la BAD et d'autres institutions internationales ou des organismes bilatéraux). Une telle évolution pose toutefois le problème du lien de subordination exclusif.

8. Organisation internationale des migrations (OIM)

Les besoins d'expertise de l'OIM sont importants et la France, qui dispose d'experts universitaires de qualité sur la question des migrations, devrait être en mesure de mieux y répondre qu'aujourd'hui. Comme pour d'autres organisations, mais de manière encore accrue en raison de sa taille limitée, l'essentiel de ses publications est rédigé en anglais.

Il faut aussi noter que l'OIM recourt souvent à des financements extérieurs, notamment de la Commission européenne (étude pour la création d'un Centre d'information pour les migrants maliens par exemple, à laquelle la France participe). Des partenariats mieux établis et structurés par des universités et des centres de recherche français seraient à promouvoir compte tenu de l'importance de cet enjeu pour les prochaines années et de la qualité reconnue des travaux de l'organisation.

9. Banque européenne pour la reconstruction et le développement (BERD)

Positionnement français en matière de contributions volontaires aux divers fonds gérés par la BERD

La BERD a créé depuis 2005 deux fonds multibailleurs d'aide déliée, ciblés géographiquement (*Early Transition Countries Fund* et *Western Balkans Fund*), qui permettent de financer des opérations d'assistance technique préalables au montage de projets. La France n'a pas rejoint ces deux fonds, mais a effectué une contribution de 4 millions d'euros en 2007 à la *Sustainable Energy Initiative* dont elle est le deuxième contributeur bilatéral avec le Royaume-Uni. Globalement, les montants engagés par la France en coopération technique depuis 1991 s'élèvent à 23,5 millions d'euros.

La France soutient par ailleurs les fonds de sûreté nucléaire, dont la BERD assure la gestion. Avec une contribution globale de 143,5 millions d'euros, elle est le troisième donateur après la Commission européenne (1 225 millions d'euros) et les États-Unis (165 millions d'euros). Ces montants concernent principalement Tchernobyl et le *Northern Dimension Environmental Partnership* (démantèlement des sous-marins nucléaires de l'ex URSS).

Politique de la BERD en matière d'efficacité énergétique

Les pays d'opérations de la Banque comptent parmi ceux où l'intensité énergétique est la plus élevée et la BERD a développé une politique très volontariste en matière de lutte contre le changement climatique. Celle-ci s'organise depuis 2006 autour de la *Sustainable Energy Initiative* (SEI), lancée dans le cadre de l'agenda de Gleneagles et qui s'appuie, pour financer son assistance technique, sur des donateurs (dont la France).

La SEI vise à susciter de nouveaux projets dans le domaine de l'énergie soutenable et à introduire cette dimension dans des projets existants. 90% des projets portent sur l'efficacité énergétique (dont l'impact est immédiat), mais la SEI cherche également à favoriser le recours aux énergies renouvelables et propres et à encourager le dialogue politique.

750 millions d'euros ont été investis dans le secteur en 2006 (soit 15% des engagements totaux de la Banque pour l'année) dans douze pays. Un travail de fond avec les autres banques multilatérales a également lieu, notamment afin de coordonner les approches et d'harmoniser les mesures, les définitions et le *reporting*. L'objectif initialement fixé

(1,5 milliard d'euros d'investissements pour les trois années 2006-2008, soit un doublement de l'activité par rapport aux trois années précédentes) sera probablement nettement dépassé.

La BERD travaille aussi souvent en partenariat avec la BEI et la KfW.

Les résultats des réponses aux appels d'offres lancés par la BERD

Contrairement à la plupart des autres institutions internationales, les appels d'offres de la BERD concernent peu le secteur public. Ils se concentrent à plus de 80% sur les opérations dans le secteur privé (fusions et acquisitions, outils de production, modernisation des réseaux de chauffage, d'eau et d'assainissement, etc.). Il existe toutefois plusieurs domaines où l'expertise publique peut se combiner avec de l'expertise privée. C'est le cas notamment du « dialogue » et de la coopération avec les autorités publiques des pays d'opérations de la Banque, liés à la mise en œuvre de ses projets d'investissement. Le département juridique a aussi besoin d'experts pour tout ce qui concerne la transition des systèmes de droit. Bien entendu, les appels d'offres sont lancés sur une base concurrentielle, y compris pour la mise en œuvre du « dialogue » sur les politiques publiques.

Si la place des entreprises françaises n'est pas déshonorante dans les appels d'offres, l'absence de participation de la France aux deux fonds de transition peut constituer un handicap, même si les appels d'offres de la BERD sont en principe déliés. Un investissement plus fort dans certaines zones – Asie centrale notamment – pourrait aussi avoir une portée à moyen terme et être une source d'informations importantes sur ces marchés. Il paraîtrait important que, au-delà du nucléaire, nous ayons une stratégie mieux affirmée à l'endroit de la BERD, aussi bien en termes géographiques que sectoriels. La présence de la France dans le suivi des projets mériterait aussi d'être renforcée.

10. Organisation pour la Sécurité et la Coopération en Europe (OSCE)

L'OSCE est une organisation complexe, mais potentiellement centrale à la fois dans le débat sur les principaux concepts que nous pouvons défendre dans les enceintes internationales (droits de l'homme, sécurité, traite des êtres humains, environnement, mise à niveau des institutions démocratiques et notamment élections, stabilisation post-crise, formation de la police, etc.) et quant à la portée de l'expertise que nous pouvons y déployer, notamment dans les missions de terrain. Il n'est toutefois pas certain que l'attention que nous lui portons soit à la hauteur des enjeux de demain ni que le lien entre l'administration centrale, notre représentation permanente à Vienne et les postes diplomatiques dans les pays où l'OSCE est présente soit aussi bien organisé qu'il le faudrait.

Si la présence des Français dans les différentes institutions de l'OSCE (secrétariat, bureau des institutions démocratiques et des droits de l'homme, bureau du représentant pour la liberté des médias, 18 missions de terrain) est correcte, avec 52 Français fin 2007, elle a eu tendance à diminuer dans les missions de terrain et notre pays ne compte aucun chef de mission. En termes d'expertise toutefois, il semble que nous puissions développer notre présence et la mettre plus en adéquation avec les contributions que nous apportons à cette organisation (nous en sommes le troisième contributeur après les États-Unis et les Allemands, et à égalité avec l'Italie et le Royaume-Uni avec un peu plus de 17,5 millions d'euros, dont environ 4,5 pour le siège et 13 millions pour les missions de terrain – nous avons réabondé d'environ 900 000 euros en 2008 le fonds fiduciaire destiné à rémunérer partiellement les Français présents dans les missions de terrain). Mais nos contributions volontaires (contributions extra-budgétaires) paraissent erratiques au cours des dernières années et ont tendance à diminuer : sur un ensemble de fonds extra-budgétaires de 29,3 millions d'euros, les quelques centaines de milliers d'euros annuels, passés à environ 50 000 euros pour les projets de l'année 2008, nous placent loin derrière de nombreux États. Il est aussi relevé qu'elles sont relativement éparpillées et ne sont pas concentrées sur quelques projets, ce qui leur enlève une partie de leur visibilité. Le lien paraît aussi parfois distendu entre le financement d'un projet et la présence française en termes de suivi.

Il faut tenir compte du fait que les besoins en expertise sont, en très grande partie, exprimés au niveau des missions de terrain et sont de plus en plus techniques (destruction des petites armes et munition, reconversion des cuves de carburant pour missiles, registre de populations

dans le cadre de la préparation des élections, droits de l'homme, questions environnementales, etc.). La question de la surveillance des frontières demeure aussi dans plusieurs pays un enjeu majeur. L'importance de ces missions et leur mandat sont aussi largement tributaires des contributions dites « extra-budgétaires » données à l'Organisation et plus généralement des orientations politiques qui tendent ou non à privilégier telle ou telle zone (par exemple, tendance au retrait de la zone balkanique et investissement plus marqué en Asie centrale et au Caucase, volonté américaine qui paraît discutable d'engager l'OSCE en Afghanistan). L'une des difficultés majeures tient aussi à la nécessité de maîtriser certaines langues rares – le russe notamment en Asie centrale. La présence d'experts dans les missions en Asie centrale – plusieurs postes ont été créés récemment – représenterait un atout dans le cadre d'une stratégie plus volontariste dans cette zone et pourrait avoir à terme d'importantes retombées en termes de connaissances et d'influence.

Souvent également, il semble que la France soit moins présente que d'autres pays dans l'établissement des termes de référence des différents projets, ce qui n'avantage pas nos experts nationaux lors de la réponse aux appels d'offres.

De manière générale, il serait souhaitable que la France participe davantage aux réflexions en amont sur les orientations de l'OSCE et aux différents cercles de réflexion sur les principaux axes d'intervention de l'organisation comme le font certains de nos partenaires (notamment le Canada qui a défini un document quinquennal comportant les principales priorités de ce pays à l'égard de l'OSCE, Suède, Finlande, Royaume-Uni et États-Unis). Il manque manifestement du côté français une réflexion élaborée sur les missions prioritaires et le devenir de l'OSCE et son positionnement à moyen terme par rapport à d'autres organisations, notamment l'Union européenne, l'OTAN et les Nations unies.

Pour le personnel envoyé dans les missions de l'OSCE, il pourrait être opportun de s'inspirer des actions de formation préalable que conduisent le Royaume-Uni, les États-Unis et désormais aussi la Russie. Il serait ainsi utile de créer un vivier de Français spécialisés et conscients des enjeux pour notre pays de la participation aux missions de l'OSCE auquel on pourrait régulièrement faire appel. Pour le personnel détachés par la France – nous payons la rémunération de base et l'OSCE prend en charge les *per diem* -, le retour d'expérience et un compte rendu systématique de mission devraient être exigés. Enfin, une meilleure adéquation des candidats présentés et des exigences présentées dans les fiches de poste est impérative.

IV. EXEMPLES ETRANGERS

Ces fiches ne visent pas à décrire de manière complète les actions entreprises par les États étrangers en question ou à retracer leur organisation. Elles mettent en revanche l'accent sur les points de comparaison avec le système français qui pourraient contribuer à la réflexion sur l'évolution souhaitable de celui-ci.

Si chaque exemple est spécifique, en comparaison avec la France, quelques traits communs peuvent être soulignés :

- dans tous les pays, l'expertise repose essentiellement sur le secteur privé ;
- de manière hétérogène, la plupart des organismes chargés de la coopération ou leurs correspondants disposent de viviers bien organisés ;
- tous les pays ont ou sont en train de définir une stratégie de coopération à moyen terme, par secteur et par zone. Ils sont tous passés ou passent par des périodes de réorientation radicale ;
- tous ces pays ont, là aussi à des degrés divers, des stratégies bien construites avec chaque organisation internationale ou ils sont en train d'en définir une. Tous considèrent que les bailleurs multilatéraux sont des « outils » dans le cadre d'une stratégie nationale ;
- tous les pays accordent une grande place au travail intellectuel et aux fonctions de « plaidoyer ». Tous s'appuient plus que nous sur la sphère académique et sur les organisations non gouvernementales.

1. Canada

Constat général sur l'aide au développement

Le gouvernement conservateur exerce sur le ministère des Affaires étrangères et du Commerce international canadien (MAECI) et sur l'Agence canadienne de développement international (ACDI) une forte pression pour concentrer l'aide davantage encore, à l'intérieur de la liste arrêtée par le gouvernement libéral précédent (25 pays dont 14 en Afrique). Une priorité absolue est donnée à l'Afghanistan (où les dépenses représentaient neuf fois le montant de l'aide civile). Haïti vient en second.

L'aide publique canadienne au développement représente, en 2007, 0,27% du PNB, par rapport à 0,35% il y a deux ans (annulation de la dette irakienne). Toutefois, le débat sur l'objectif de 0,7%, qui mobilisait beaucoup l'opposition et les ONG, est considéré comme stérile. En 1971, Lester B. Pearson avait proposé un objectif de 1% du PNB se décomposant en 0,7% en aide publique et 0,3% en investissements privés. Aujourd'hui investissement et action des ONG et de fondations, telles que la Fondation Gates, dépassent de beaucoup 0,3%, mais l'aide publique est à la traîne. Toutefois, l'effort canadien est insuffisant selon plusieurs analystes pour lui donner un poids suffisant. Même si le Canada n'attend rien des travaux du CAD et ne cherche pas vraiment à influencer ses critères, des chiffres trop bas nuisent à son image.

De surcroît, l'augmentation massive de l'aide chinoise à l'Afrique préoccupe les autorités canadiennes, car elle tient très peu compte de la bonne gouvernance, des droits de l'homme, de l'évaluation des résultats, paramètres essentiels pour les décisions que prend le gouvernement canadien. Pour la contrebalancer, de bonnes paroles ne suffisent pas : un investissement accru des pouvoirs publics reste le moyen le plus efficace.

Le gouvernement canadien affiche une volonté nouvelle d'avoir une politique mieux structurée en Amérique Latine et de s'appuyer sur quelques pays clefs pour le Canada : Mexique, Brésil, Chili peut-être et un pays d'Amérique centrale à déterminer. Le Canada espère convaincre le Mexique de s'associer à ses efforts en Haïti.

En ce qui concerne les organisations internationales, le souhait est clair d'améliorer les résultats de l'action internationale comme la lettre de mandat des représentants auprès des organisations internationales et « l'accord de gestion de performance ». Une réflexion de grande ampleur sur le partenariat du Canada avec celles-ci a été engagée et des feuilles de

route précises sont en cours d'élaboration à destination des représentants permanents auprès de ces organisations.

La formation à l'international

Il faut saluer le travail conduit par l'Institut canadien du service extérieur (ICSE). Cet institut diplomatique emploie 80 personnes à temps plein (500 pour l'équivalent américain) et se divise en quatre écoles (depuis le *junior civil service* jusqu'à la formation continue des chefs de poste). Il forme également des non-diplomates appelés à effectuer des missions plus ou moins longues à l'étranger, notamment de l'ACDI (même si l'Agence dispose de sa structure propre). La gamme de formations (700 en tout) est très étendue (depuis la pratique de la négociation jusqu'aux droits de l'homme, depuis les procédures de sécurité jusqu'aux marchés financiers, depuis la résolution des conflits jusqu'aux questions juridiques et aux questions énergétiques). Bien sûr, il assure aussi des cours de langue. Le développement de l'*e-learning* est particulièrement important, ce qui permet des cours interactifs suivis partout dans le monde. Le Japon a d'ailleurs invité l'Institut et souhaite s'en inspirer.

L'école de la Fonction publique canadienne (EFPC)

L'expérience du partenariat pour la coopération internationale de l'école, sur ses priorités stratégiques et son rayonnement, est pour nous particulièrement riche.

La philosophie de l'école consiste à accroître la culture internationale de l'administration canadienne et le renforcement de la présence du Canada sur la scène internationale, à travers la formation internationale des cadres canadiens de haut niveau et l'emploi d'experts canadiens en réponse à des demandes de coopération à l'étranger.

Les programmes actuels de coopération internationale de l'EFPC aboutissent à une bonne sélection et à une préparation de qualité des experts et à un transfert de connaissances significatif. Mentionnons la coopération en cours entre l'EFPC et les autorités russes pour les aider à améliorer leur fonction publique. Des experts ont été envoyés à Moscou pour une mission de formation de courte durée de hauts responsables russes. Un autre exemple de mission d'experts est un programme en cours en Chine, à la demande de ce pays, qui cherche à introduire au sein de son administration des données relatives au développement durable dans son contrôle de gestion.

Ces échanges ont montré l'utilité de poursuivre ce dialogue entre l'EFPC et les responsables français sur nos modalités de coopération internationale à l'égard des pays émergents qui ont des besoins considérables.

Agence canadienne de développement international (ACDI)

L'agence est consciente des impératifs de sélectivité accrue de l'aide. Par le passé, l'ACDI avait été fortement critiquée pour l'éparpillement de ses actions. L'essentiel, pour le Canada, est d'avoir un impact visible et de ses concentrer sur les actions de coopération où le Canada dispose d'un avantage comparatif. Cette approche nouvelle se traduit par une programmation quinquennale, qui est toutefois plus difficile pour les États fragiles. Toutefois, la société civile est souvent encouragée à prendre le relais de l'ACDI. Cette programmation tient compte des objectifs du millénaire. Ces interlocuteurs relèvent aussi qu'ils font essentiellement appel à des agences d'exécution. Il existe des bases de données qui comprennent le nom de consultants par domaine et sous-domaine. Il existe aussi des «arrangements administratifs» avec Élection Canada, Statistiques Canada, Correction Canada, la Gendarmerie royale du Canada, etc. L'ACDI essaie d'avoir une approche «pan-gouvernementale» et sollicite les gouvernements provinciaux et les universités. Enfin, ses responsables considèrent que l'ACDI est encore trop centralisée et soulignent que les nouvelles orientations visent à décentraliser plus son action avec des pouvoirs de délégation accrus aux responsables sur le terrain.

Pour l'ACDI, les cinq pays en tête des bénéficiaires doivent être aussi des pays où le Canada figure parmi les cinq premiers bailleurs. Il lui paraît aussi important de parvenir à une certaine sélectivité en matière de secteurs d'intervention et de bien distinguer ce qui relève du bilatéral et du multilatéral (notamment environnement et santé). La direction générale de la stratégie joue un rôle important en matière de réflexion stratégique, d'analyse économique et de recherche (avec un budget limité toutefois à 4 millions de dollars canadiens). Il convient de faire mieux concorder les analyses de l'ACDI et du ministère des Affaires étrangères et du Commerce international, la difficulté principale résidant dans la temporalité différente des deux institutions.

Élections Canada

Élections Canada est une organisation indépendante et non partisane relevant directement du Parlement canadien qui doit aider au bon déroulement des élections fédérales.

Cet organisme s'est taillé une réputation internationale en matière de soutien aux processus électoraux démocratiques (préparation aux élections, observations électorales, mission d'évaluation), dans des pays variés tels que l'Irak, l'Afghanistan et Haïti. Élections Canada a ainsi acquis une expérience solide avec des experts canadiens appréciés sur le terrain. Cet organisme s'est également mis en réseau avec des institutions étrangères équivalentes et le PNUD.

CANADEM – La réserve civile du Canada

CANADEM, organisation non gouvernementale, créée il y a plus de dix ans, subventionnée par le gouvernement, gère un vivier de plus de 8 000 experts dans tous les domaines pour répondre aux appels d'offres des organisations internationales, directement ou par l'entremise du MAECI, mais également d'autres États et de grandes ONG. La sélection des experts de fait de manière fine et très ciblée et sans recours à la publicité ; chacun passe par une procédure d'évaluation préalable et doit garantir sa disponibilité.

C'est grâce à un système que le Canada fournit aux Nations unies 6% des personnes non militaires engagées dans les opérations de maintien de la paix. Depuis 1997, CANADEM a ainsi recruté plus de 2 500 Canadiens pour l'ONU et les autres agences internationales. Les personnes présentes dans le fichier sont de provenances diverses (anciens fonctionnaires, parfois fonctionnaires en activité, consultants, membres des ONG, etc.) En fonction des événements, le ciblage peut encore être plus précis : CANADEM a ainsi recruté des Canadiens d'origines afghane et haïtienne. CANADEM gère aussi un répertoire de sécurité (CAN-Secur) dont les experts sont hautement spécialisés sur l'ensemble des questions de sécurité (cybersécurité, sécurité des frontières, douanes et immigration, sécurité des transports, enquêtes financières, prévention du terrorisme, etc.). Un répertoire particulier (CANPOL) contient 500 experts dans le domaine de la police disponibles pour le renforcement des capacités policières à l'échelle internationale.

CANADEM s'est engagé aussi dans des partenariats avec d'autres pays afin d'agrandir le vivier d'experts. Il n'entend pas construire un fichier central, car il estime que chaque pays est le mieux à même d'opérer ce travail de sélection et de certification des

experts. Il émet le souhait d'avoir un interlocuteur unique en France et se dit prêt à offrir gratuitement une aide en matière de logiciel.

L'expertise publique québécoise

Début mai 2008, un communiqué du ministère québécois des Relations internationales annonçait le développement des activités du Centre de valorisation internationale de l'expertise publique québécoise, notamment en direction des banques multilatérales de développement et des gouvernements étrangers.

Créé en janvier 2007 au sein de l'École nationale d'administration publique (ENAP), le Centre résulte d'un partenariat avec le ministère des Relations internationales et le ministère du Développement économique, de l'Innovation et de l'Exportation. Il cherche à favoriser la mise à profit de l'expertise publique québécoise dans les projets de développement international faisant appel aux domaines d'excellence du Québec. Il vise ainsi à mettre les savoir-faire développés par des ministères et organismes québécois à la disposition de projets soutenus par des institutions financières internationales et des gouvernements étrangers. Il favorise également le partage d'expertise entre le secteur public et les milieux institutionnels et d'affaires québécois.

Dans sa déclaration officielle, la ministre expliquait : « Le Québec bénéficie d'une richesse inestimable qu'il tient à partager : son expertise publique. La vitrine du Centre aujourd'hui rendue publique est le résultat d'une vaste consultation auprès de plus de 40 ministères et organismes. C'est une vitrine qui démontre la qualité et l'ampleur de l'expertise publique du Québec et les grandes opportunités pour nos experts de participer à des projets de solidarité internationale. Ce projet novateur inspirera sans doute d'autres gouvernements. Il deviendra une véritable porte d'entrée pour les demandes internationales et coordonnera l'offre publique québécoise ».

La formation des ressources humaines et le développement des capacités de gouvernance sont les deux domaines où l'expertise québécoise cherche le plus à s'exporter. Le site Internet du Centre (www.cvi.enap.ca) permet de consulter l'offre d'expertise dans les différents domaines d'intervention publique du Québec.

2. États-Unis

Les experts dans les situations d'urgence et de crise

Au sein du département d'État, l'accent est mis sur l'effort de suivi qualitatif des profils des agents pour pouvoir mieux répondre à des situations spécifiques. Trois dispositifs complémentaires doivent être cités.

La Brigade de réponse d'urgence (*Active Response Corps*) : lancé par le Secrétaire d'État Collin Powell, le projet de renforcement des moyens du département d'État pour répondre à des situations de crise a été poursuivi dans le cadre de la « diplomatie transformationnelle ». La mise en œuvre du projet d'*active response corps* qui répond à cet objectif a été placée en janvier 2006 auprès de l'Office pour la reconstruction et la stabilisation (S/CRS). Il compte actuellement onze agents à plein temps, en mission au Darfour, en Afghanistan (amélioration de la coordination entre aide civile et militaire), au Kosovo (mise en place du cadre opérationnel qui pourrait être mis en place après le vote de la résolution), au Liban et en Haïti ; 22 postes nouveaux ont été demandés dans le cadre du budget supplémentaire 2007.

Volontaires pour des missions courtes (*Stand-by response capability*) : en complément du dispositif permanent décrit *supra*, le S/CRS peut faire appel à des volontaires d'autres services du département d'État pour des missions de courte durée. Le vivier est encore limité (40 personnes).

Brigade civile (*Civilian response Corps*) : le dispositif du département d'État s'inscrit dans le cadre d'un projet plus général au sein des agences fédérales. Un vivier de plus de 2000 spécialistes (militaires de réserve, policiers, responsables de services urbains) est ainsi disponible pour des missions à l'étranger.

La présence de fonctionnaires du département d'État dans des programmes d'appui à des États fragiles reste néanmoins l'exception. Dans la majorité des cas, le département d'État et l'USAID ont recours à des contractants externes. C'est le cas en particulier en Irak : l'essentiel de l'assistance technique mise à disposition du gouvernement irakien est gérée par l'IRMO (*Iraq Reconstruction Management Office*).

Les experts pour les actions plus classiques d'expertise

En ce qui concerne de manière plus générale l'utilisation des experts, l'administration américaine gère rarement de façon directe la mise à disposition d'assistants techniques. Parmi

d'autres, et de façon non concertée, deux dispositifs très différents de mobilisation de l'expertise américaine existent.

La société ARD, sur la base d'*Indefinite Quantity Contract* (ICQ) conclus avec l'USAID en fonction d'une répartition analytique très élaborée (il existe une douzaine de contrats type, par exemple pour la gestion urbaine, le soutien économique, la gouvernance, le secteur de l'eau, etc.), assure la sélection de cabinets de consultants qui travailleront pour l'Agence sur des projets donnés. ARD gère les appels d'offre par thèmes et entretient des contrats fixes (sur 2 à 3 ans) avec ces cabinets pour la mise à disposition d'experts à la demande (*on-call*). Il faut noter le poids considérable sur le plan mondial d'ARD. Créeé en 1977, ARD a mis en œuvre plus de six cents projets en Afrique, Asie, Europe, Asie Centrale, Amérique latine et dans les pays du Caraïbes. ARD compte 28 bureaux de projet dans le monde.

Outre USAID, l'ARD a pour clients d'autres agences gouvernementales américaines, les banques de développement, les Nations unies et diverses agences gouvernementales dans plusieurs pays. Au-delà d'une équipe à temps plein au siège social s'ajoutent des consultants externes spécialisés, recrutés pour des mandats à court ou long terme. Elle peut ainsi offrir une gamme très large de services de planification, d'élaboration et d'exécution de projets, ainsi que de recherche appliquée dans cinq secteurs d'activités : agriculture, gouvernance et développement institutionnel, gestion de l'information et de la connaissance, infrastructures et ressources naturelles et environnement. L'une de ses filiales, ARD Government Finance Group (GFG), est spécialisée sur le montage financier de projets et le conseil financier en général.

Le *National Endowment for Democracy* (NED), créé en 1984, sur un plan très différent, est un puissant réseau d'influence qui finance des milliers de projets susceptibles de contribuer à la promotion de la démocratie dans le monde (financement de partis d'opposition, d'ONG militantes, d'action de promotion de la liberté syndicale et de la presse). Cette organisation non lucrative reçoit des financements de l'administration. Elle est constituée de quatre chapitres dont les conseils d'administration sélectionnent les projets proches de leurs idéaux respectifs : le *National Democratic Institute for International Affairs* (NDI), l'*International Republican institute* (IRI), la *Chamber of Commerce's center for private enterprise* (CIPE) et l'*AFL-CIO's american center for international Labor Solidarity*.

Interrogations sur USAID

En ce qui concerne USAID, de nombreux contacts de terrain ont révélé un très profond malaise et une interrogation sur les missions de l'Agence. Beaucoup craignent la tentation des services de politique étrangère américains de davantage diriger l'aide américaine dans une perspective trop orientée vers le court terme et le contrôle très serré du Congrès. La concurrence du *Millenium Challenge Corporation* (MCC) dont les méthodes et les critères sont différents suscite une gêne visible. Aujourd'hui, toutefois, les représentants locaux d'USAID bénéficient d'une large autonomie de gestion, y compris dans le recours aux experts. Pour USAID toutefois, les consultants ne peuvent remplacer une coopération permanente.

3. Japon

Décidée en octobre 2005, la réforme des institutions financières publiques a conduit à une réflexion sur l'organisation institutionnelle de l'APD, puis à l'adoption en mai 2006 de la « loi de promotion de la réforme administrative », qui définit, à l'horizon 2008, la nouvelle structure de la politique japonaise d'aide au développement. Si la réforme institutionnelle n'a pas encore produit tous ces effets, certaines orientations actuelles incitent à la réflexion.

Mise en place de l'OECC

L'*Overseas economic cooperation council* (OECC, sorte de CICID japonais) était une des innovations de la réforme. 18 mois après sa première réunion, le conseil a prouvé que, sur la forme au moins, son fonctionnement était rodé. Réunissant seulement cinq membres permanents (Premier ministre, secrétaire général du gouvernement, ministère des Affaires étrangères, ministère de l'Économie et du commerce international, ministère des Finances), sa création avait suscité des résistances de la part de ceux qui s'en trouvaient exclus. L'OECC, dont le rôle est de définir les grandes orientations sectorielles et géographiques de la politique d'APD, et d'en conduire la réforme, s'est réuni douze fois depuis sa création. Il est appuyé par un secrétariat permanent d'une dizaine de conseillers issus de divers ministères et rattachés au SGG. Ce secrétariat propose au SGG des projets d'ordre du jour, consulte les ministères et agences concernés et prépare des projets de conclusions. L'OECC s'est par exemple intéressé aux sujets suivants : aide à la Chine, à l'Irak et à l'Afrique, coopération dans le domaine des ressources naturelles et de l'énergie, volume et qualité de l'aide japonaise, environnement, action post-conflit.

La structure est donc opérationnelle, même si le suivi des décisions doit être amélioré, ainsi que la communication en direction des parlementaires et de l'opinion. L'OECC ne semble pas jouer un rôle de sélection des pays prioritaires de l'aide japonaise. Il n'établit en tout cas aucune liste comparable à la ZSP. L'efficacité de l'OECC dans la définition des orientations stratégiques de l'aide est également mise en cause, notamment par la JBIC : les réunions du conseil, qui ne durent jamais plus d'une heure, manqueraient d'expertise et de technicité, et ne traiteraient l'ordre du jour que de manière superficielle, avec des conclusions peu opérationnelles. L'absence de la présidente de la JICA au sein de l'OECC nuirait également à sa crédibilité.

Naissance d'une agence globale : la New-JICA

La mesure phare de la réforme est la fusion entre la JICA et les activités d'APD de la JBIC sur prêts concessionnels, ainsi que de 60% de l'APD sur dons gérée par le Gaimusho (ministère des Affaires étrangères). Cette fusion doit s'achever en octobre 2008, et donnera naissance à la New-JICA, deuxième agence bilatérale d'APD du monde après l'USAID, présidée par une personnalité charismatique Sadako Ogata, récemment reconduite à son poste pour quatre ans. La nouvelle entité disposera de ressources financières représentant environ 8,5 milliards de dollars, dont au moins 80% proviendront de l'actuelle JBIC. Les 1 300 agents de la JICA (hors recrutés locaux) seront rejoints par 320 agents de la JBIC, dans le nouveau siège de Tokyo et au sein d'un réseau de 97 agences à l'étranger. Sadako Ogata entend également renforcer la visibilité de la New-JICA sur le terrain, avec notamment le transfert de 200 emplois du siège vers les agences locales. Ces emplois contribueront, avec le personnel des ambassades, à la constitution de *task forces* de l'aide, autre innovation de la réforme censée permettre aux acteurs du développement de parler d'une seule voix à l'étranger.

La JICA souhaite enfin renforcer ses capacités d'analyse, avec la transformation de son institut de recherche. Celui-ci continuera à former les experts envoyés sur le terrain, notamment dans les secteurs à forte technicité. Parallèlement, l'institut réorientera ses travaux de recherche vers des sujets tels que la prévention des conflits ou la comparaison des expériences de développement en Asie et en Afrique (J. Stiglitz travaille avec la JICA sur ce sujet). Plusieurs dizaines de chercheurs devraient être recrutés pour collaborer au nouvel institut.

L'objectif général de cette fusion est d'améliorer l'efficacité et la rapidité de l'aide japonaise, en confiant à un opérateur unique la mise en œuvre des orientations politiques définies en principe par l'OECC et le Gaimusho. Cela se traduira notamment par une structuration autour de directions géographiques qui auront une vision globale de l'aide pour chaque région, puisqu'elles seront compétentes pour les trois types d'instruments : prêts concessionnels, dons et assistance technique.

Cette réforme semble toutefois susciter quelques tensions. La JBIC, la JICA et le Gaimusho ont par exemple des interprétations divergentes sur le périmètre des compétences de la nouvelle agence et de sa tutelle.

La réorganisation du Gaimusho

La nouvelle organisation du Gaimusho autour des affaires globales et de l'APD est en place depuis un an. Elle s'est traduite par la création d'un bureau pour la coopération internationale regroupant l'aide au développement bilatérale et multilatérale, les relations du Japon avec les organisations onusiennes, l'aide humanitaire et l'environnement, y compris le changement climatique.

Selon les responsables japonais, le bilan de cette réorganisation est jusqu'à présent positif : meilleure cohérence entre l'action multilatérale du Japon et ses programmes bilatéraux, dans le secteur de la santé par exemple, meilleure prise en compte des liens entre changements climatiques et développement, meilleure coordination avec les directions géographiques, etc. Le vrai défi reste pourtant à venir : avec la création de la New-JICA, 60% de l'aide gérée jusqu'ici par le Gaimusho sera transférée à l'agence, le ministère ne conservant que 60 assistants techniques « politiques » et l'aide humanitaire. À partir de l'automne 2008, le ministère des Affaires étrangères n'aura donc plus guère de contrôle sur l'utilisation des budgets de l'APD, et il lui faudra alors prouver qu'il est toujours en mesure d'exercer le rôle de définition des orientations politiques de l'aide en principe dévolu au Gaimusho.

Des orientations stratégiques encore trop peu claires

Les priorités géographiques sont encore trop floues. Le Japon a du mal à réduire le nombre de pays bénéficiaires. Deux tendances se dégagent toutefois :

- l'arrêt programmé des flux d'APD en direction de la Chine devrait permettre une utilisation accrue des prêts concessionnels à destination d'autres pays émergents ou de pays à revenus intermédiaires, notamment l'Inde, l'Indonésie, la Thaïlande et le Vietnam. Selon le CAD, l'Asie a représenté 52% de l'aide japonaise en 2005-2006 (71% en 2000-2001) ;

- l'Afrique subsaharienne s'impose de plus en plus comme une priorité japonaise. Sa part dans l'APD est ainsi passée de 11,4% en 2000-2001 à 19,2% en 2005-2006. La lutte contre la pauvreté en Afrique figure en tête des objectifs de la JICA ;

- il n'existe pas aujourd'hui de document unique définissant les secteurs prioritaires de la coopération japonaise, pays par pays. Après la fusion, les nouvelles stratégies pays de la New-JICA donneront une vision globale de l'aide pour chaque pays ou région, pour une durée de cinq ans. Mais le Gaimusho, dans son rôle de définition des politiques, continuera à

produire ses propres stratégies pays. La coexistence de ces deux documents, qui s'inscrit aussi dans une logique de rapports de forces entre JICA et GAIMUSHO, induit un doute quant à la cohérence de l'ensemble.

En termes de priorités sectorielles :

- la question des sources d'énergie et de matières premières revient désormais fréquemment, y compris au niveau politique (OECC), dans les débats consacrés à l'APD ;

- la sécurité humaine constitue la pierre angulaire de la coopération japonaise. Il implique une concentration sectorielle du Japon sur la lutte contre la pauvreté et les OMD, et une mise en œuvre surtout centrée sur les populations locales plutôt que les gouvernements. Les récentes initiatives en matière de santé materno-infantile s'inscrivent par exemple dans ce cadre. Par ailleurs, une plus forte implication du Japon dans le secteur de la prévention des conflits ou du post-conflit est envisagée, toujours sous le concept général de sécurité humaine. Un financement de 15 millions de dollars en faveur des écoles africaines de maintien de la paix est prévu en 2008. La focalisation sur la sécurité humaine provoque également quelques effets néfastes. Premièrement, elle accentue les différences culturelles entre la JBIC et la JICA à quelques mois de la fusion : la sécurité humaine est avant tout un concept de la JICA, qui semble désormais s'intéresser davantage au développement centré sur les communautés plutôt qu'au *nation building*. Elle est assez étrangère à la culture de banque de développement de la JBIC et aux grands projets d'infrastructure. Deuxièmement, la priorité donnée à la sécurité humaine pourrait conduire à privilégier les canaux bilatéraux ou les ONG, et moins l'aide multilatérale, notamment les contributions volontaires aux Nations unies.

Le Japon souhaite éviter que l'efficacité de l'aide soit évaluée uniquement sous le prisme de la part consacrée à l'aide budgétaire directe dans l'APD. Il est en faveur de la diversité des instruments de l'aide (assistance technique, dons projets, prêts, aide budgétaire, aide programme) au service de l'efficacité. Par ailleurs, pour le Japon, la fusion de la JICA et de la JBIC, et la vision globale de l'APD qu'elle est censée apporter, est en soi un gage de meilleure efficacité.

Les perspectives budgétaires sont moroses

Le Japon assume en 2008 la présidence du G8 et accueille en mai 2008 la *Tokyo International Conference on Africain Development* (TICAD) 4. Il est soumis à une forte

pression de la part des pairs du G8 et de l'OCDE, mais aussi des ONG, de certaines personnalités et des pays partenaires, pour honorer les promesses faites en 2005 (doublement de l'aide à l'Afrique, augmentation de l'APD de 10 milliards de dollars) et stopper l'érosion des volumes d'APD, qui ont diminué d'environ 40% en dix ans. Plusieurs rapports, dont celui de l'ancien Premier ministre Mori sur le renforcement de la diplomatie, vont dans ce sens.

Malgré ces pressions, le budget de l'APD a été une fois encore en baisse pour l'année fiscale 2008. Le ministère des finances table sur une diminution de 4%, résultat d'arbitrages qui, même au Gaimusho, n'ont pas été favorables à l'APD, dans un contexte budgétaire toujours aussi délicat. La demande initiale avait été une augmentation de 11,9%. Le montant global de l'APD japonaise était de 11,2 milliards de dollars en 2006 et plaçait pour la première fois le Japon en troisième position des bailleurs bilatéraux derrière les États-Unis et le Royaume-Uni. On peut donc craindre que cette tendance se poursuive, malgré le relatif optimisme de la JBIC, qui bénéficie d'un canal de financement extra-budgétaire pour ses prêts concessionnels (FILP, *fiscal investment and loan program*) et peut ainsi poursuivre le développement de ses activités, notamment en Afrique.

4. Royaume-Uni

Vues générales sur l'aide britannique

Le Royaume-Uni a, depuis quelques années, considérablement augmenté le volume de son aide publique au développement (augmentation de 13% en 2006 par rapport à 2005, avec un total de plus de 12 milliards d'euros, soit 0,52% du PIB). Le Royaume Uni est, depuis 2006, à la deuxième place des pays européens dans le classement du CAD.

Par comparaison avec la France, il faut noter que 84% de cette aide est pilotée par le ministère du Développement international (DfID). Le thème générique de l'aide britannique – qui figure d'ailleurs sur la plupart des documents du DfID – est la lutte contre la pauvreté. Dans ce cadre un *Public service Agreement* (PSA) a été conclu pour une durée de trois ans avec le ministère des Finances. Sa dotation augmentera d'environ 11% sur la période 2008-2011 au titre du nouveau contrat. L'ensemble des programmes du DfID sont régulièrement évalués et la stratégie est constamment adaptée. Dans plusieurs cas, le DfID a ainsi remis en cause l'aide qu'il accordait à tel ou tel pays qui ne respectait pas ses engagements.

En termes de composition de l'aide, deux tiers est bilatérale, 84% destinée aux pays à revenus les plus faibles. 45% de l'aide est destinée à l'Afrique dont 90% est concentrée sur 16 pays et 38% à l'Asie. L'Inde, premier bénéficiaire, en perçoit, à elle seule 10%, le Bangladesh 5%, suivis par le Soudan et la Tanzanie avec près de 4% chacun. On notera aussi que le Royaume-Uni ne fait pas de prêts, mais seulement des dons (au gouvernement ou aux acteurs locaux).

Le DfID dispose de 60 bureaux implantés à l'étranger, largement autonomes. Chaque bureau élabore un *Country assistance Plan* de 3 à 8 ans en concertation avec le pays de résidence qu'il soumet ensuite à Londres pour approbation. Suivant les besoins, ces bureaux peuvent agir par le biais du soutien budgétaire, de l'assistance technique ou de projets. On rappellera aussi que l'agence dispose d'une autonomie totale jusqu'à 5 millions de livres d'engagements.

On notera aussi que la dimension interministérielle de l'aide publique au développement est prise en compte. Parmi la trentaine de politiques publiques prioritaires britanniques qui font l'objet de contrats pluriannuels entre les Finances et les ministères (PSA) et auxquels plusieurs ministères peuvent contribuer, le DfID est le chef de file pour celui intitulé « Réduire la pauvreté dans les pays les plus pauvres par des progrès plus rapides

vers les objectifs de développement du millénaire ». Le Trésor, le Foreign and Commonwealth Office et le ministère de l'Environnement et de l'Agriculture y contribuent. Cinq objectifs généraux et plusieurs sous-objectifs chiffrés ont été élaborés par le DfID avec l'accord du Trésor (progrès dans les objectifs de développement du millénaire dans 16 pays clés en Afrique, avec comme exemples de sous-objectifs l'accroissement de 18% des inscription à l'école primaire ou la réduction de 0,8% du taux de mortalité des moins de cinq ans, progrès dans les objectifs de développement du millénaire dans 9 pays clés en Asie, meilleure efficacité du système multilatéral, réduction significative des barrières commerciales européennes et mondiales pour accroître les chances des pays en développement et rendre l'Europe plus compétitive, amélioration de l'efficacité du soutien du Royaume-Uni et international pour la prévention des conflits, qui est un objectif commun au FCO et au ministère de la Défense). Le DfID contribue à la réalisation du PSA sur « le changement climatique », conduit par le ministère de l'Environnement et de l'Agriculture, et à celui sur « la réduction des conflits », conduit par le FCO. En réduisant la pauvreté, le DfID contribue indirectement à deux PSA sur la lutte contre le terrorisme et sur les migrations, conduits par le ministère de l'Intérieur. Pour la mise en œuvre de tous ces PSA, le DfID a fixé, à titre interne, des objectifs stratégiques du ministère (DSOs), qui couvrent la totalité de ses fonctions et décrivent ce que le ministère doit réaliser au cours de cette période de trois ans.

Le Department for International Development (DfID)

1) L'utilisation de spécialistes au DfID

Pour améliorer l'efficacité de son action, le Department for International Development (DfID) utilise un grand nombre de spécialistes couvrant l'ensemble de ses domaines d'intervention. Ces spécialistes sont actuellement regroupés en dix professions : économie, éducation, développement des entreprises, environnement, gouvernance, infrastructures, rural (revenus), santé, développement social, statistiques.

Sur ses 1 600 agents, le DfID dispose par exemple de 150 spécialistes « gouvernance ». Ces spécialistes se trouvent au siège mais aussi dans presque tous les bureaux du DfID sur le terrain. Chaque groupe de spécialistes est dirigé par un *Head of profession*, qui a cinq fonctions principales :

- conseiller à haut niveau le DfID sur les questions de sa compétence. Par exemple, le responsable de la profession « gouvernance » donne son avis dans son domaine d'expertise sur les choix stratégiques du DfID ;

- établir et maintenir à jour un tableau de compétences requises pour chacune des professions et organiser et tester un programme de formations. Par exemple, le responsable de la profession « développement des entreprises » a fait évoluer les compétences auparavant centrées sur la micro-finance vers une approche plus large de développement du secteur privé ;

- participer au recrutement des spécialistes. Ceux-ci doivent généralement disposer d'un titre universitaire de niveau maîtrise ou doctorat et de plusieurs années d'expérience de terrain, souvent comme chercheurs ou au sein d'une ONG ;

- suivre le développement professionnel des spécialistes de son domaine en s'assurant notamment que ces spécialistes améliorent ou mettent à jour leurs compétences par des formations ou des expériences de terrain ;

- gérer la répartition des spécialistes de son domaine dans les différentes directions géographiques ou thématiques ou dans les différents bureaux du DfID sur le terrain. Il répond à des demandes ou propose ses services. Par exemple, lorsque le DfID a créé une nouvelle unité chargée du changement climatique, le responsable gouvernance a fait nommer l'un de ses experts dans cette nouvelle structure.

Le DfID dispose depuis cinq ans d'une cinquantaine de spécialistes des conflits (*conflict advisers*). Une liste de compétences et de formations pour ce groupe a bien été établie mais le DfID n'a pas encore créé de « profession » particulière. Il en va de même pour la dizaine de spécialistes des questions humanitaire, qui peuvent être envoyés sur le terrain du jour au lendemain.

Le DfID dispose en outre, comme les autres ministères, d'un *Chief Economist*, Anthony Venables, professeur d'économie à Oxford, et d'un *Chief Scientist*, Sir Gordon Conway, universitaire, spécialiste du développement agricole durable.

La relation entre les spécialistes et les généralistes du DfID semble assez bonne, même si certains spécialistes de haut niveau peuvent parfois s'étonner d'être dirigés par de jeunes généralistes. Les spécialistes peuvent aussi progresser vers le Senior Civil Service en développant l'ensemble des compétences requises.

2) Les règles d'attribution des crédits du DfID aux programmes et aux fonds

Programmes géographiques

Les bureaux locaux du DfID (*country offices*) établissent des prévisions pluriannuelles de dépenses, généralement sur trois ans. Chaque année, ils précisent au Comité des directeurs du DfID les fonds dont ils devraient avoir réellement besoin pour l'année fiscale à venir.

Le Comité des directeurs attribue les fonds sur cette base. Il arbitre selon l'importance relative de chaque pays. Par exemple, le DfID fait un gros effort depuis quelques années sur la République démocratique du Congo. Les projets du bureau du DfID à Kinshasa auront sans doute priorité sur par exemple ceux du bureau du DfID à Lilongwe.

Fonds multilatéraux

La programmation et l'attribution pluriannuelle suivent le même principe que pour les programmes géographiques.

L'attribution en cours d'année de quelques dizaines de millions de livres à tel ou tel fonds est rendue possible par :

- l'existence de « réserves » de crédits dans les directions ;
- le fait que le DfID travaille sur des dons (et non des prêts) ce qui lui donne beaucoup de souplesse dans l'utilisation de ses crédits. Il peut par exemple facilement récupérer de l'argent d'un programme qui a pris du retard ;
- le cas échéant, il peut essayer de demander une rallonge au Trésor. C'est évidemment plus facile quand Downing Street fait de l'abondement d'un fonds ou la contribution à un appel pour un désastre humanitaire une priorité politique.

3) La Stabilisation Unit (ex-PCRU). Un modèle de coordination gouvernementale

La *Stabilisation Unit*, organe interministériel sous tutelle conjointe du DfID, du FCO et du ministère de la Défense, intervient en accompagnement d'un engagement militaire ou dans un pays en sortie de conflit pour préparer la transition vers la phase civile. Elle fournit des analyses consolidées, déploie des conseillers civils sur le terrain et contribue au retour d'expériences.

Avec l'expérience irakienne, le gouvernement britannique a pris conscience, par défaut, de la nécessité d'inclure dès l'origine dans toute opération militaire extérieure une composante civile de stabilisation pour préparer la transition vers une phase civile. À cette

fin, il a créé en septembre 2004 l'Unité de reconstruction post-conflit (*Post-Conflict Reconstruction Unit* ou PCRU), renommée fin 2007 Unité de Stabilisation (*Stabilisation Unit*).

Elle est située dans les locaux du DfID, qui finance l'essentiel de son budget (10 millions de livres par an). L'Unité comprend 34 agents permanents de différents ministères et agences publiques. Ces agents sont experts dans des questions telles que la gouvernance, les élections ou la réforme des secteurs de sécurité, des analystes ou des spécialistes des opérations ou du déploiement.

L'Unité décide d'intervenir soit en réponse à des demandes, soit lorsque l'une de ses propositions est retenue par son comité de direction. Elle agit dans des situations post-conflit prioritaires pour le Royaume-Uni et où la coordination entre les présences internationales militaire et civile est essentielle pour améliorer la stabilité.

Elle intervient dans trois domaines principaux au profit de l'ensemble des ministères britanniques :

- fournir des analyses consolidées sur le terrain, pour renforcer la cohérence dans la stabilisation. Par exemple, l'Unité a favorisé une analyse intergouvernementale sur la Somalie, par des réunions à Nairobi, suivie d'une répartition des tâches. Elle est aussi à l'origine d'une analyse intergouvernementale de terrain au Liban en août 2006 ;
- déployer des civils sur le terrain, en relation avec les forces de sécurité. Par exemple, l'Unité a déployé des experts civils dans la province de Helmand, à Bassora, au Soudan ou au Népal. Lorsqu'il accompagne des opérations militaires britanniques (Irak, Afghanistan), le déploiement de civils est financé par le fonds d'aide à la stabilisation du ministère de la Défense (*Stabilisation Aid Fund* – 269 millions de livres pour 2008-2011). Dans les autres cas, il est financé par les crédits intergouvernementaux de prévention des conflits (*conflict prevention pools*) ;
- contribuer au retour d'expériences et à l'élaboration de bonnes pratiques. L'Unité a par exemple mené des réflexions sur les projets à impact rapide ou plus générales en Afghanistan. Elle organise des réunions de réflexion, d'entraînement ou de préparation.

La coordination interministérielle à Londres profite de plusieurs facteurs : la composition interministérielle de l'Unité ; le fait que l'Unité informe les autres ministères de ses actions ; l'existence d'un Comité de direction de l'Unité formé de trois directeurs issus du DfID, du

Foreign and Commonwealth Office et du ministère de la Défense. Sur le terrain, les experts civils déployés par l'Unité travaillent en concertation avec l'ambassade et le bureau du DfID.

L'Unité s'efforce aussi d'assurer une coordination internationale. Elle le fait d'abord avec les États-Unis et le Canada, qui ont un dispositif similaire. Elle parle ensuite à ses partenaires bilatéraux (notamment France et Pays-Bas) et multilatéraux (OTAN, OCDE, Banque mondiale).

4) Le DFID, premier acteur mondial pour la recherche sur le développement international

Le ministre du développement international, Douglas Alexander, a annoncé le 22 avril 2008 que la dépense de recherche du DfID s'élèverait à un milliard de livres entre 2008 et 2013. Le DFID deviendra ainsi le premier pays pour la recherche sur le développement.

La stratégie de recherche du DfID⁶³, résultat d'une large consultation⁶⁴, porte sur six thèmes prioritaires⁶⁵ :

1. *La croissance*. Les efforts porteront sur les facteurs qui influencent la croissance et sur leur application aux priorités des pays en développement. Le « Centre international de Croissance », inauguré en mars 2008, disposera, lui, de 37 millions de livres pour les trois prochaines années⁶⁶.

2. *L'agriculture durable*. « *La subsistance de 75% des pauvres dans le monde continuera de dépendre de l'agriculture pendant encore longtemps. En même temps, la hausse des prix des produits alimentaires va sans doute aggraver les problèmes de faim et de pauvreté. La recherche qui conduit à l'innovation en agriculture est donc plus importante que jamais* ». Douglas Alexander a annoncé une dépense de recherche de 400 millions de livres d'ici à 2013 pour l'agriculture, la pêche et la forêt.

3. *Le changement climatique*. La recherche dans ce domaine va s'étendre et se diversifier rapidement dans le cadre d'un effort général au sein du gouvernement britannique. Les principaux thèmes seront l'étude du climat en particulier en Afrique, la prise en compte

⁶³ DfID Research Strategy 2008-2013 : <http://www.dfid.gov.uk/pubs/files/Research-Strategy-08.pdf>

⁶⁴ Documents de la consultation sur la recherche : <http://www.dfid.gov.uk/research/backgrd-docs.asp>

⁶⁵ Pour l'année fiscale 2007/08, les dépenses sectorielles de recherche du DfID sont : pour la croissance 10 millions de livres, pour l'agriculture durable 40 millions, pour le changement climatique 7 millions, pour santé 50 millions, pour la gouvernance dans les environnements difficiles 12 millions, pour les défis et les chances du futur 1 million, pour la communication et la synthèse sur la recherche 8 millions.

⁶⁶ International Growth Centre : <http://www.dfid.gov.uk/news/files/growth-centre-37m.asp>

du changement climatique dans les politiques nationales et internationales, les stratégies d'adaptation et de mitigation, la croissance pauvre en carbone. Un Réseau international du changement climatique sera établi. La dépense pour ce thème sera d'au moins 100 millions de livres.

4. *La santé.* Les trois priorités seront la recherche opérationnelle pour accroître l'efficacité des programmes de santé, la recherche sur les systèmes de santé et le développement de médicaments et des vaccins pour les principales maladies qui affectent les pauvres.

5. *La gouvernance et les environnements difficiles.* La recherche se concentrera sur la cohésion sociale, les inégalités, les migrations, le renforcement de l'État et les objectifs du millénaire dans ces situations de fragilité ou de conflit.

6. *Les défis et les chances du futur.* C'est un nouveau thème. Il s'agira de se préparer aux défis à venir : « *Les questions que nous nous posons aujourd'hui ne seront peut-être plus les questions auxquelles il faudra répondre dans un an* ». Au départ, la recherche se concentrera sur ce qui permet au développement de réussir (« au-delà de l'aide ») et sur l'utilisation des nouvelles technologies par les pays en développement.

L'impact et la collaboration sont des priorités en termes de méthode.

1. Les objectifs de la stratégie de recherche sont « *non seulement d'améliorer la connaissance et les choix disponibles pour les partenaires du Royaume-Uni dans le monde, mais aussi de renforcer nos propres décisions et s'assurer qu'elles se fondent sur des preuves solides* ».

2. Dans son discours⁶⁷, Douglas Alexander a souligné la nécessité pour la recherche de trouver un équilibre entre la création de connaissances nouvelles et le besoin d'un impact pour le développement. Il ne s'agit « *pas créer une niche universitaire* » : « *nombre des problèmes que connaissent les pays en développement ne sont pas nouveaux. Nous n'avons pas besoin de nouvelles réponses mais souvent simplement d'appliquer les réponses existantes, [...] regarder la connaissance qui existe déjà et la rendre à nouveau pertinente* ». Le DfID va donc renforcer sa capacité à orienter et à gérer la recherche et s'assurer que les

⁶⁷ Discours de Douglas Alexander : <http://www.dfid.gov.uk/news/files/Speeches/research-strategy-speech-fulltext.asp>

résultats sont largement diffusés. Il va créer un nouveau service pour promouvoir et communiquer les résultats et s'appuyer sur le portail Internet du DfID pour la recherche⁶⁸.

3. Le DfID va aussi mettre l'accent sur le renforcement des capacités des pays en développement à faire, à accéder et à utiliser la recherche. Il va de plus utiliser différentes méthodes de financement pour que les efforts de recherche nationale, régionale et mondiale soient plus pertinents pour ce qui compte le plus pour ces pays.

4. Le DfID va promouvoir une collaboration entre différentes disciplines. Le ministre a inauguré le Centre de Développement international de Londres (LIDC)⁶⁹, en même temps que le lancement de la stratégie quinquennale de recherche. Le LIDC représente le groupe le plus important et le plus interdisciplinaire au Royaume-Uni pour les questions de développement.

La collaboration avec le secteur privé sera aussi recherchée. Le DFID développera des partenariats internationaux dans certains secteurs, comme celui de la santé. Les États membres de l'Union européenne et la Commission figurent en bonne place, tout comme le Centre de recherche sur le développement international du Canada ou la Banque mondiale.

⁶⁸ Portail de la recherche financée par le DFID : <http://www.research4development.info/>

⁶⁹ Centre de Développement international de Londres : <http://lidc.bloomsbury.ac.uk/>

5. Suède

Ministère des affaires étrangères (UD)

- Stratégie et méthodes de coopération :

Une réforme ambitieuse de la coopération suédoise a été décidée par le nouveau gouvernement, qui ne remet pas en cause le volume de l'APD suédoise. Celle-ci a connu une forte croissance ces dernières années pour atteindre un peu plus de 1% du PIB (environ 3,5 milliards d'euros) et 3% du budget global. L'opinion soutient cette orientation. La réforme lancée par le nouveau gouvernement se caractérise par la réduction du nombre des pays receveurs de l'aide (70 à 33) en fonction des critères suivants : forte valeur ajoutée de l'aide, pauvreté et besoins spécifiques. Ces 33 pays sont divisés en trois groupes : 9 pays africains ainsi que le Cambodge, la Bolivie et le Bangladesh avec lesquels il convient de conduire une coopération à long terme, les États en situation de conflit ou de sortie de conflit, les pays de l'Europe du sud-est dans la perspective de leur adhésion à l'Union européenne (y compris Turquie). La sortie des pays non retenus s'effectuera sur 3 ou 4 ans. Les nouvelles orientations suédoises semblent avoir été bien reçues par la communauté des donateurs. Le gouvernement transmettra chaque année au Parlement un rapport sur la politique de coopération et une évaluation indépendante d'ensemble sera faite d'ici trois ans.

On rappellera par ailleurs que la coopération suédoise passe exclusivement par les dons et non par les prêts. Il n'y a pas de banque suédoise de développement. La banque nordique de développement, avec 1 milliard d'euros de capital, n'est pas considérée comme un outil pertinent sur ce plan, puisque ses prêts ne sont pas concessionnels.

De manière générale, le gouvernement veut fixer plus clairement ses objectifs politiques et accroître son contrôle sur les orientations données à l'Agence suédoise de développement international (SIDA) dont la tradition d'autonomie a conduit, selon l'UD, à une autonomie excessive. Dans les postes, le représentant de la SIDA, s'il est essentiellement en contact avec la direction de l'agence à Stockholm et non avec l'UD, est cependant sous l'autorité de l'ambassadeur, mais le lien paraît souvent formel, d'autant que c'est la SIDA qui envoie ses instructions à l'ambassadeur. On notera par ailleurs que tout engagement de la SIDA sur le terrain de plus de 50 millions de couronnes (environ 5 millions d'euros) doit être décidé par le directeur général de l'agence. L'un de nos interlocuteurs nous propose le schéma suivant : le gouvernement définit les orientations en matière de coopération de santé ; le

SIDA peut décider que l'OMS par exemple est la meilleure organisation pour le mettre en œuvre (sous réserve que l'évaluation suédoise de cette organisation aille en ce sens).

L'accent est mis également sur quelques thèmes prioritaires : la démocratie et les droits de l'homme, la parité homme-femme, le changement climatique, la lutte contre le VIH/SIDA, la formation et le soutien à la croissance et à l'insertion des pays dans le commerce international. L'ensemble des activités d'aide au développement doit en principe intégrer ces priorités tout en respectant la Déclaration de Paris selon laquelle, dans un pays déterminé, il n'existe pas plus de trois priorités.

Le ministère reconnaît toutefois que sa stratégie sectorielle (santé, environnement, etc.) reste à parfaire, même si la SIDA en a une et dispose d'une capacité d'appropriation. Le ministère doit être en mesure de pouvoir la discuter sur le fond, ce qui n'est pas le cas aujourd'hui. Le groupe des conseillers internationaux ne paraît pas suffisant ni opérationnel en ce domaine et le ministère réfléchit à la manière de renforcer son expertise par l'apport du milieu académique international. Il conviendra d'être prêt au moment de la présidence suédoise. Il faut relever cependant qu'un premier document d'évaluation a été publié dans le domaine de la coopération en matière de gouvernance.

Les responsables regrettent aussi que le lien entre les priorités des actions bilatérales et celles conduites dans un cadre multilatéral soit trop peu affirmé.

Divers interlocuteurs ont par ailleurs salué le travail commun réalisé par la France et la Suède sur les biens publics mondiaux.

- Coopération multilatérale suédoise

La Suède consacre 850 millions de dollars par an au titre des contributions obligatoires et 470 millions pour les contributions volontaires (environ un tiers de l'APD suédoise est destinée aux organisations internationales). Si elle attache beaucoup d'importance au « core funding », il est aussi l'un des quatre ou cinq grands donneurs pour les contributions volontaires, ce qui entraîne de fortes responsabilités. À noter que ces dernières passent par le SIDA et que l'UD a peu de contrôle sur celles-ci, ce qu'il espère pouvoir changer. La Suède est l'un des principaux donneurs multilatéraux, notamment à l'AID. Trois grands secteurs sont concernés par cette aide.

1. Les Banques de développement. La Suède est globalement satisfaite de cette coopération, malgré certaines critiques adressées à l'endroit de la Banque africaine de

développement. La coopération est étroite avec les autres « like-minded countries » (LMCD).

2. Les programmes des Nations unies (essentiel de l'aide multilatérale suédoise). La Suède est au cinquième ou sixième rang mondial en tant que donateur pour la plupart de ces programmes. La Suède exprime des réserves sur le fonctionnement de plusieurs programmes, en particulier le PNUD et le Fonds des Nations unies pour la population. La contribution suédoise à ce programme pourrait être réduite.
3. L'Union européenne. Certains interlocuteurs ont fait état d'un certain scepticisme sur l'efficacité de l'action de la Commission dans différents pays. Les États devraient mieux participer à la définition du cadre de son action. Les réflexions conduites par le « club des directeurs généraux chargés de la coopération » devraient avoir plus d'impact sur le rôle de la Commission.

Il y a deux ans, le Parlement a émis des critiques sur la gestion de l'aide suédoise multilatérale, dénonçant le manque de stratégie de celle-ci. Le Parlement souhaite plus d'information sur les résultats des programmes de coopération. Cela devrait être possible à partir de 2009. La Suède s'est lancée dans une campagne d'évaluation de ses relations avec l'ensemble des organisations ou programmes. Une ou deux entités (sur un total de 26 examinées) sont étudiées chaque années à partir de 35 indicateurs, dans une démarche qui s'appuie sur le *Multilateral Organisations Performance Assessment Network* (MOPAN). L'évaluation est menée au siège de l'organisation par le biais des représentations permanentes et sur le terrain, mais elle n'est pas publique. L'idée est de définir une stratégie à trois ou quatre ans pour chaque organisation, une stratégie globale ayant été définie dans un document public d'avril 2007.

Par ailleurs, la Suède a une politique active en matière de mise à disposition de personnel (*secondment*) et l'UD entretien des viviers communs avec la SIDA.

Il faut relever enfin que la Suède a signé des *Memorandum of understanding* (MOU) avec différentes institutions spécialisées, le HCR et le PNUE notamment.

Par ailleurs, la Suède est très engagée dans les opérations de l'OSCE dans l'ensemble des pays des Balkans orientaux. Il faudrait là aussi, selon le ministère, fixer plus nettement une stratégie. Des interrogations existent quant aux liens entre ses différentes activités

La SIDA joue un rôle très important, mais l'aide passe également par les programmes gérés par l'UD. La Suède figure parmi les principaux donateurs d'aide humanitaire, aux côtés des États-Unis, du Royaume-Uni, des Pays-Bas et d'ECHO, et y consacre environ 15% de son APD. L'opinion publique est très sensible à l'aide humanitaire, qui est particulièrement visible.

La Suède coopère généralement avec les sièges des organisations et apparaît moins présente sur le terrain que d'autres. Toutefois, la Suède fournit des spécialistes en nombre, compétents pour les tâches liées aux situations d'urgence (contrôleurs aériens pour le PAM au Darfour, aide à MSF ou à UNAMID, diverses opérations en Somalie, etc.). Elle utilise pour ce faire le *Swedish Rescue Service Agency* (SRSA) qui dispose de viviers très spécialisés. Elle est aussi très présente dans les groupes de donneurs qui orientent la politique humanitaire.

Cette coopération ne sera pas concernée par la récente réforme de la coopération suédoise et la limitation des pays bénéficiaires, puisque l'aide est donnée en fonction de considérations stratégiques et n'est pas fondée sur le pays. Toutefois, dans le cadre de la redéfinition de ses relations avec les organisations internationales, elle devrait mieux définir ses priorités avec les différentes agences (HCR, BCAH, UNICEF, Missions régionales des Nations unies dans les zones de crise). La Suède entend définir ces nouvelles orientations avec les autres pays du LMDG, mais aussi avec le Canada. Elle souhaiterait que la France soit plus présente dans ce secteur.

- Questions spécifiques

Si, en principe, l'aide suédoise n'est pas « liée », il existe des exceptions à cette règle : ainsi, certains programmes de la SIDA doivent être transmis pour information au « Swedish promotion board » afin que les entreprises puissent plus aisément être présentes. Surtout, les représentants locaux du SIDA doivent produire de l'information sur ce que font les autres donneurs afin que les entreprises suédoises soient à même de contrer celles des pays tiers. La coopération suédoise, selon un interlocuteur, doit aider les entreprises suédoises à moyen terme. Il faut noter aussi que les prêts accordés par la Suède (seulement pays hors APD) comportent une clause qui impose au bénéficiaire d'inclure 30% de fournitures suédoises dans son projet.

Une interrogation demeure, au plus haut niveau, sur la nécessité de définir de nouveaux mécanismes pour les actions de coopération avec les pays qui ne relèvent plus de l'aide au développement pour lesquels la SIDA n'est pas compétente. Dans le cadre des actions globales (changement climatique, politique de migrations, négociations commerciales, etc.), il va falloir repenser la stratégie avec les pays émergents. La réflexion est actuellement en cours.

Le ministère semble aussi conscient de la nécessité de réfléchir aux critères du CAD en matière d'APD, même si cette réflexion doit être discrète et prudente.

La concentration de l'aide, entamée par le gouvernement social-démocrate, va de l'avis général dans la bonne direction. Pour le pays bénéficiaire, il n'est pas sain de recevoir des dons venant de trop de pays ou d'institutions différents. Toutefois, un meilleur suivi est indispensable. Certains estiment d'ailleurs que la France devrait prendre le leadership dans la division du travail en matière d'aide.

Sur un plan politique, il est généralement estimé que la politique d'aide au développement doit être consensuelle et que l'évaluation doit se faire de manière bipartisane. Avec les pays non bénéficiaires de l'APD, le travail essentiel à accomplir concerne la « bonne gouvernance ».

Certains font état par ailleurs d'inquiétudes quant au suivi effectif de la Déclaration de Paris, les « groupes de contact » paraissant insuffisants. Beaucoup pensent enfin que l'Europe doit se « muscler » sur le plan intellectuel et qu'il serait opportun qu'un *think tank* indépendant et pluraliste soit constitué sur les questions d'aide au niveau européen.

Ministère des Finances

Le ministère des Finances n'a pas la force qu'il a dans d'autres pays. Il couvre la Banque mondiale, la BERD et la BEI et des banques plus petites (banque de développement nordique, banque de développement du Conseil de l'Europe), mais pas les banques de développement régionales qui sont suivies par l'UD. Le ministère des Finances ne contrôle par l'octroi des financements (même si le ministre occupe le siège de gouverneur à la Banque mondiale) et si le ministère a fourni la part suédoise du capital de la BERD. Il n'a pas de représentants à l'étranger, en dehors des capitales des pays du G7. Le lien avec les IFIs l'intéresse surtout pas l'analyse économique qui y est produite, même s'il donne des avis sur

les projets qui sont, de fait, décidés par l'UD ou par la SIDA. Le ministère a toutefois l'exclusivité des relations avec le FMI, en liaison avec la Riksbank, et de celles avec le Club de Paris.

Sur la politique de développement, le ministère des Finances estime qu'on pourrait accorder plus de place aux prêts et aux garanties et plus de priorité aux grands pays émergents comme la Chine et l'Inde, mais sans pouvoir vraiment promouvoir cette idée.

Le suivi de la Banque mondiale est réparti entre l'UD et le ministère des Finances en fonction des sujets, ce dernier suivant notamment les sujets liés à la BERD, l'IFC, la MIGA, l'initiative changement climatique, la réforme des quotes-parts et l'économie, alors qu'UD suit les questions liées à l'agenda de Paris, la gouvernance, les programmes spécifiques pays et les droits de l'homme. La vision de terrain sur les projets est apportée par la SIDA. 100 millions d'euros ont été affectés en 2007 aux *trust funds* de la Banque mondiale, *via* la SIDA.

Une partie de l'UD travaille par ailleurs sur le financement de projets export et les *consultant trust funds* de la Banque mondiale sont utilisés pour le financement de pré-études, qui constituent actuellement un reliquat d'aide liée dans un contexte de déliement global de l'APD suédoise

Le ministère des Finances est toutefois partie prenante à des projets de jumelages en Russie et Ukraine, *via* des fonds de la SIDA. Il existe aussi des mécanismes d'aide au capital risque pour des PME engagées dans les pays en développement.

L'UD a des représentants qui suivent les appels d'offres des organisations multilatérales, mais les sociétés suédoises se plaignent que le retour soit inférieur à la quote-part de la Suède dans les institutions multilatérales de développement.

SALA IDA

Les missions de l'Agence de développement international de l'Agence liée à l'association des collectivités locales (SALA IDA) sont complètement déterminées par la SIDA. Une loi suédoise interdit aux collectivités de financer des actions d'aide au développement. Au mieux peuvent-elles fournir un peu de matériel et procéder à des opérations de consultance. SALA IDA est ainsi un opérateur pour la coopération décentralisée, financé essentiellement par la SIDA et l'Union européenne, mais appartenant à l'association suédoise des collectivités locales et des régions (SALAR).

SALA IDA gère ainsi des programmes de partenariat entre collectivités avec de nombreux pays : Afrique du Sud, Turquie, Philippines, Biélorussie, etc. Un programme spécifique doté d'environ 33 millions d'euros a été monté avec les pays situés dans la zone de la mer Baltique. Les perspectives de développement des entreprises locales sont aussi présentes dans plusieurs projets, notamment en Chine et en Inde. L'Agence de promotion des exportations (*Exporttrådet*) peut apporter une aide sur ces projets. Un projet existe également avec USAID en Bosnie et, de manière générale, SALA IDA aide les pays des Balkans sur la reprise de l'acquis communautaire. SALA IDA fournit l'assistance technique initiale à ces collectivités pour leurs opérations, mais l'essentiel du travail sur les projets est effectué par des consultants privés (SALA IDA ne compte que quinze personnes contre 450 pour SALAR). SALA IDA essaie ainsi de créer une base de données d'experts, car il est en compétition avec des cabinets de consultants commerciaux. SALA IDA considère que les meilleurs consultants sur le marché des collectivités locales sont les Hollandais, les Britanniques et les Américains.

À noter aussi que les collectivités s'intéressent de plus en plus à la coopération trilatérale (il existe un projet où une commune suédoise aide une commune ukrainienne à trouver un partenaire polonais).

À ces actions, il convient d'ajouter des programmes de formation pour les collectivités locales, par exemple en Afrique du Sud, où SIDA finance des missions en Suède de responsables locaux, qui sont un bon terreau pour développer ensuite des projets de partenariat.

Forum Syd

La contribution des ONG à l'aide suédoise au développement est déterminante. Forum Syd est une « organisation parapluie » (il en existe cinq en Suède) qui regroupe environ 200 ONG et leur fournit l'assistance pour mettre en place leurs projets de coopération à l'étranger. Il dispose de plusieurs bureaux régionaux (Asie du Sud-Est, Afrique de l'Ouest, Afrique de l'Est, Balkans, Amérique centrale) et des points de contact en Ukraine et en Biélorussie. Ces projets se réalisent généralement dans le cadre d'accords avec la SIDA qui a établi des documents de référence à destination des ONG. Un mécanisme permet à une ONG de mettre en œuvre un programme de coopération, à condition qu'il entre dans le cadre des stratégies du SIDA, si elle fournit elle-même 10% du coût du projet. Un mécanisme comparable existe

pour la mise à disposition de personnel pour des missions à l'étranger : la SIDA verse 300 000 couronnes par an aux ONG par expatrié suédois, à charge pour l'ONG de compléter cette somme. Toutefois, la doctrine de Forum Syd consiste à donner la priorité aux recrutements d'experts locaux, l'envoi d'experts suédois devant rester exceptionnel. Des bases de données existent pour ces derniers.

Si les ONG mettent l'accent sur le lien avec la société civile des pays aidés – il s'agit de renforcer les organisations de ces pays -, les priorités qu'elles mettent en avant sont les mêmes que celles annoncées par l'UD : droits de l'homme, développement durable, lutte contre le HIV-SIDA, environnement et parité. Forum Syd dispose de documents stratégiques sur tous ces domaines qui visent à faciliter le travail d'évaluation.

Forum Syd gère actuellement 500 à 600 projets de développement, certains à une petite échelle, pour un montant total de 320 millions de couronnes dont 160 millions à la charge des ONG elles-mêmes.

L'agence suédoise de développement international (SIDA)

La SIDA considère qu'il est légitime que le gouvernement décide des grandes orientations en termes de stratégie sectorielle et par pays. Il est toutefois important que la SIDA garde sa faculté de proposition, puisqu'elle dispose d'une expertise sur les questions de développement, et soit maîtresse de l'application sur le terrain. La SIDA estime que la diminution de nombre de pays bénéficiaires est conforme à ses propres souhaits. La SIDA travaille non seulement avec l'UD, mais aussi avec les ministères sectoriels (environnement et santé notamment).

En termes d'orientation, la SIDA estime que l'aide budgétaire va dans le bon sens, même si elle doit être fléchée.

Elle mentionne les travaux conduits avec la Commission européenne sur la méthodologie. Dans les différents pays, la SIDA parvient à participer à l'élaboration des stratégies européennes avec ses délégations, car elle arrive avec des propositions concrètes et opérationnelles.

En ce qui concerne les contributions volontaires aux organisations internationales, leur fléchage est essentiellement guidé par les stratégies-pays au sein desquels il existe des priorités sectorielles. Ces fonds fléchés sont clairement conçus comme la continuité de la politique suédoise à travers une autre agence d'exécution.

Dans la mesure où la SIDA n'a pas pour vocation de mettre directement en œuvre, elle utilise de nombreux experts ainsi que les ONG et les collectivités. Elle donne une priorité aux experts locaux, mais a aussi recours à une expertise suédoise importante qui provient très majoritairement du secteur privé. L'importance aussi des bureaux d'aide au développement de plusieurs universités suédoises est mise en avant. Enfin, les experts sont aussi utilisés dans les contacts avec les organisations internationales, notamment l'Union européenne, dans le cadre de la discussion des documents stratégiques. La SIDA dispose également désormais de son propre centre de recherche. Parfois, la SIDA utilise des consultants étrangers.

Facteurs d'inspiration pour la politique française

- La Suède a redéfini une politique de coopération de manière ambitieuse. Les débats sur son application sont encore loin d'être achevés, mais les autorités n'hésitent pas à exprimer publiquement leurs critiques et leurs interrogations.

- Plusieurs éléments peuvent constituer des sources d'inspiration pour notre pays : la forte capacité de la SIDA en termes d'analyse des politiques publiques, le travail systématique d'évaluation des politiques conduites avec les organisations internationales et de définition d'objectifs stratégiques, le rôle dévolu aux agences locales de la SIDA de « surveillance » de l'action des autres donateurs, les retombées des actions de coopération des collectivités locales sur le secteur privé.

- Il paraît utile de poursuivre, voire de renforcer, les réflexions communes dans le cadre de la présidence française sur les outils d'aide au développement, notamment ceux de la Commission, les secteurs de celle-ci, la stratégie avec les organisations internationales et les modalités spécifiques de coopération avec les pays non bénéficiaires de l'APD, notamment émergents.

- La volonté de mieux lier les objectifs de politique étrangère, notamment en termes de stabilité, et ceux propres à la politique de développement, y compris en dehors de la zone APD, est particulièrement nette, même si elle ne semble pas avoir encore trouvé les instruments adéquats.

Ce rapport est le fruit d'un peu plus d'un an de travail. Après une longue phase préliminaire, au cours de laquelle quelques contacts ont déjà pu être noués, la lettre de mission a été signée le 8 février 2007 et, en raison de l'achèvement d'une autre mission, j'ai pu commencer mon travail d'investigation et d'analyse en mars 2007⁷⁰. Un rapport d'étape a été adressé aux commanditaires et aux ministres concernés le 17 août 2007 et un premier jet du rapport final le 23 février 2008. Ils ont été largement diffusés au sein de l'administration française.

Organisation matérielle

Si cette mission a été conduite en toute indépendance – malgré les « conseils » compréhensibles pour l'orienter dans un sens plutôt que dans un autre -, à compter du mois de septembre la difficulté que j'ai eue d'organiser de nouvelles missions pour des raisons essentiellement budgétaires et l'obligation où je me suis trouvé de renoncer à certaines, pourtant déjà programmées, ont constitué une gêne certaine. Je prie à nouveau les chefs de poste qui avaient commencé à organiser ces missions que je n'ai pu finalement effectuer de bien vouloir m'en excuser. Ils savent pourtant combien je les considérais comme prioritaires. Elles auraient pu largement contribuer à nourrir les perspectives ici développées.

De même, alors même que j'en avais fait plusieurs fois la demande et que celle-ci avait été jugée raisonnable compte tenu de la charge que représentait cette mission et de son intérêt stratégique, je n'ai pu bénéficier de l'appui d'un assistant. Trop souvent, n'ayant qu'un ou deux jours de battement entre mes différents déplacements, il m'a fallu jongler pour préparer les missions suivantes, rassembler les documents nécessaires pour les mener à bien, commencer à mettre au clair mes notes, sans toujours avoir matériellement le temps pour tout faire, parfois aussi relancer certains de mes interlocuteurs dont j'attendais telle ou telle précision ou tel ou tel document. Des conditions moins « inconfortables » m'auraient permis d'aller plus loin dans mes investigations. La présence d'un assistant m'aurait aussi fait gagner du temps dans l'établissement des comparaisons internationales et des éléments de cadrage de nos relations avec les organisations internationales comme dans celui des « fiches prospectives » par pays et par secteur. Elle m'aurait aussi permis d'effectuer une partie

« statistique » que je n'ai pas eu le temps matériel de mener à bien et d'exploiter l'ensemble des documents qui m'ont été transmis. Dans d'autres pays, j'aurais sans doute été accompagné par une équipe d'auditeurs de cinq personnes ! Sans doute n'avais-je pas mesuré non plus, à l'origine, l'étendue et la portée de cette mission. Cette difficulté et mille autres difficultés d'intendance sont peut-être à l'image du secteur dont il est question dans ce rapport et qui n'est pas exempt de « bricolage ».

Il reste qu'au cours de cette période, j'ai effectué plus de vingt missions à l'étranger et rencontré plus d'un millier de personnes, aussi bien françaises qu'étrangères, fonctionnaires des organisations internationales et agents en poste dans des administrations d'autres pays, partenaires de la France comme bénéficiaires de notre action. J'ai aussi rencontré des personnalités du monde des affaires, certainement trop peu. Tous m'ont très bien accueilli et rares ont été les rendez-vous que je n'ai pu obtenir. J'aurais d'ailleurs souhaité rencontrer bien d'autres personnes et le temps a fini par me manquer. Je les prie de bien vouloir m'en excuser. Je suis d'ailleurs loin d'avoir encore exploité les mille quatre cents pages de notes prises au cours de ces entretiens ni – encore moins – l'ensemble des documents reçus. Les télégrammes qui ont été établis à la suite de la plupart de ces missions ont constitué, comme je l'ai indiqué, la base de certaines de mes fiches.

Compte tenu donc des conditions d'exercice de cette mission, et pour parachever son caractère opérationnel, je crois donc nécessaire, afin de développer davantage les perspectives géographiques, sectorielles et les données relatives aux organisations internationales, qu'une mission complémentaire, nettement plus brève, puisse être définie dans des conditions qui sont précisées ci-dessous.

Feuille de route de mes investigations

Je crois utile de rappeler les objectifs de mes investigations auprès des organisations internationales – pour reprendre ici les axes de travail que j'ai communiqués aux représentations permanentes et bureaux des administrateurs lors de mes premières missions :

- apprécier les modalités de constitution des appels d'offre et de leur attribution ;
- rencontrer les personnalités françaises impliquées et recueillir leurs analyses ;

⁷⁰ Avec une interruption d'une semaine fin mars pour passer le relais à un autre expert dans le cadre d'une mission en Bosnie-Herzégovine et d'une semaine en avril en raison d'obligations d'enseignement à l'université de Saint-Pétersbourg.

- évaluer le rôle des représentations françaises auprès de ces organisations sur le sujet de la mission et apprécier leurs relations avec les ambassades dans les pays bénéficiant de leurs programmes comme avec les administrations centrales ;
- étudier les différentes procédures de coopération dans lesquelles la France peut être engagée et mesurer ce degré d'implication et leur pertinence ;
- enfin, envisager la possibilité d'établir un cadre plus stable et mieux partagé pour notre action avec ces organisations.

J'ai également rencontré un certain nombre d'institutions chargées des politiques de coopération au sens large et de développement de l'expertise dans plusieurs grands pays (Canada, États-Unis, Japon, Suède, Royaume-Uni), avec la claire conscience qu'il serait utile de poursuivre ces investigations notamment en Allemagne, en Espagne et peut-être en Italie.

Enfin, je me suis appliqué, pour l'organisation de ma mission, à choisir des pays dans lesquels notre action extérieure obéissait à des objectifs différenciés. J'ai ainsi étudié aussi bien des pays traditionnels de la coopération française pour le développement – en particulier ceux de la zone de solidarité prioritaire (ZSP) -, des pays dans lesquels les interventions de l'Union européenne sont particulièrement importantes, aussi bien en termes de fonds structurels et de cohésion que de jumelages, et des pays souvent dits « émergents » dans lesquels notre action de coopération, comme celle des institutions internationales et de la plupart des autres bailleurs bilatéraux, prend des formes nouvelles, qui n'ont plus rien à voir avec l'aide au développement classique. L'objectif était d'établir une cartographie des priorités à moyen terme.

À chaque fois, ces missions m'ont permis d'établir cinq types de contacts – pour reprendre les indications que j'ai communiquées aux postes afin qu'ils puissent organiser mes missions :

- les services de l'ambassade (chancellerie, services de coopération et d'action culturelle (SCAC), mission économique, mais aussi attachés sectoriels dès lors qu'il existe dans leur domaine des actions de coopération au sens large) ;
- les personnalités françaises impliquées sur place dans des actions de coopération (financées sur fonds bilatéraux ou multilatéraux ou sur fonds propres de l'État) ;
- les autres donneurs bilatéraux – principaux - et multilatéraux ;

- les bénéficiaires eux-mêmes afin d'apprécier leurs attentes, de connaître leurs possibilités de développement de nos relations à l'avenir et, naturellement, d'avoir de leur part un retour d'expérience sur le passé;
- des entreprises françaises et des représentants du monde académique.

Qu'il me soit permis de remercier très chaleureusement les ambassadeurs chefs de poste ou chefs de mission auprès des organisations internationales et leurs équipes pour l'accueil qu'ils m'ont réservé et la disponibilité ainsi que la rigueur dont ils ont fait preuve dans l'organisation de mes programmes de visite. Ces mêmes remerciements sont destinés à l'administrateur auprès de la Banque mondiale et du Fonds monétaire international et à son équipe et à l'administrateur suppléant auprès de la Banque américaine de développement, ainsi qu'au secrétaire général de l'OSCE et à ses collaborateurs. Sans eux, ma mission n'aurait tout simplement pas pu avoir lieu. Les discussions que j'ai pu avoir avec tous ont été la principale source de mon travail. Ils pourront se reconnaître parfois dans telle ou telle analyse ou telle ou telle proposition, même si je suis le seul engagé par elles.

Chacun comprendra que ma reconnaissance toute particulière aille à Jean-Michel Severino et Jean-Michel Debrat, directeur général et directeur général adjoint de l'Agence française de développement. Ayant saisi dès l'origine l'intérêt et la portée de cette mission, ils ont immédiatement, dès mon premier appel, accepté de financer mes derniers déplacements, après que le ministère des Affaires étrangères et européennes a arrêté de le faire. Ils ont ainsi permis à cette mission d'être menée à son terme – sans les investigations que j'ai pu conduire dans quatre pays d'Asie, un pays d'Amérique latine, en Suède et au Royaume-Uni, une grande partie de sa portée lui eût été enlevée. Je dois naturellement à l'Agence un rapport spécifique sur des questions qui la concernent directement.

Je tiens aussi à remercier tous ceux, dans les postes et à Paris, qui ont commenté, souvent par écrit, mon rapport d'étape et la première version de mon rapport final et permis ainsi de parvenir à une meilleure version finale. J'ai bénéficié en particulier de longues réunions de travail sur mon rapport avec l'Agence française de développement, la direction générale du Trésor et des politiques économiques, l'ADETEF, la direction générale de l'administration et de la fonction publique et plusieurs ministères qui se sont employés à un travail de commentaire ligne à ligne. Un grand merci aussi à Gilles Briatta, conseiller pour l'Europe du Premier ministre et secrétaire général aux affaires européennes, pour avoir organisé une réunion interministérielle sur certaines propositions de mon rapport, réunion qui a permis de clarifier les positions de chacun. À l'initiative de la DGCIID, j'ai aussi eu l'occasion de présenter début novembre mes premières conclusions à l'équipe chargée de la

RGPP, avec laquelle les relations ont été de grande qualité. À Jérôme Pasquier, enfin, qui fut le premier lecteur de mon rapport d'étape, je souhaite apporter ma vive reconnaissance pour l'aide discrète et le soutien qu'il m'a apportés – pour tout ce qui, au moins, dépendait de lui.

Fabiola Pigeon, en mars et avril 2007, puis Béatrice Meilhoc et Catherine Forsik ont assuré avec efficacité et gentillesse mon secrétariat (ordres de mission et réservation des billets d'avion jusqu'en septembre, prise de rendez-vous en France) en plus du travail qui était normalement le leur, ce qui n'était une situation optimale ni pour elles, ni pour moi. Les secrétaires du directeur général adjoint de l'AFD, Catherine Schiavini et madame Durand, se sont, quant à elles, chargé avec une grande amabilité et une efficacité remarquable, des missions financées par l'Agence.

Je remercie aussi le directeur général de la Caisse des dépôts et consignations d'avoir accepté de me mettre gracieusement à disposition pour cette mission et le directeur général de la coopération internationale et du développement de m'avoir hébergé et d'avoir financé – jusqu'en juillet 2007 - la première partie de mes missions.

Bien sûr, ce travail a été accompli en toute indépendance, mon rattachement fonctionnel au ministère des Affaires étrangères et européennes (nécessaire pour des raisons pratiques) ne signifiant pas une dépendance hiérarchique et intellectuelle.

Ce sont ma femme et mon fils que je remercierai enfin de manière spéciale : ils m'ont trop peu vu cette année et je voudrais leur faire pardonner l'existence de ce rapport en espérant qu'il sera, comme j'en ai l'ambition, utile à mon pays.

Nouvelles investigations

Ce rapport, comme il a été dit, ne prétend nullement à l'exhaustivité. Autant il présente le cadre général de réforme pour les prochaines années et se risque à suggérer quelques évolutions, souvent majeures, dans les priorités géographiques ou sectorielles, autant il suppose des compléments pour être pleinement opérationnel. Ceux-ci concernent soit des zones géographiques particulières, soit des organisations spécifiques. Ainsi que cela a été rappelé, l'absence d'un assistant et la limitation du nombre de missions qu'il m'a été possible d'effectuer m'ont conduit à renoncer à certaines investigations que j'avais prévu de conduire. J'aurai aussi besoin d'un peu de temps pour aller jusqu'au bout des recommandations les plus opérationnelles par pays, par secteur et par organisation.

Il est donc suggéré d'effectuer une poursuite de cette mission pour une durée de six mois environ. Elle pourrait, d'une part, se traduire par un travail spécifique sur certaines zones, d'autre part, explorer les possibilités de développement d'appui d'experts auprès d'organisations internationales où il ne m'a pas été possible de me rendre ou que j'ai visitées trop brièvement – en particulier Bruxelles, Genève, New York et Washington. Certaines stratégies sectorielles mériteraient aussi d'être encore plus précisément définies.

A. Autres pays partenaires à étudier

Allemagne

Espagne

B. Pays de coopération

Europe (Pologne, Turquie et Serbie).

Asie (Philippines, Thaïlande, Indonésie)

Afrique noire (République démocratique du Congo, Afrique du Sud)

Amérique latine (Mexique, Chili)

Moyen-Orient (Émirats arabes unis, Arabie Saoudite, Égypte)

Caucase (Arménie, Azerbaïdjan)

Asie centrale (Kazakhstan).

C. Organisations à visiter

Organisation du Traité de l'Atlantique Nord (OTAN)

Banque asiatique de développement

Conseil de l'Union européenne

Conseil de l'Europe

Banque européenne d'investissement (BEI)

Banque islamique de développement

Organisation de coopération et de développement économique (OCDE).

Organisation des Nations unies pour la science et la culture (UNESCO)

Organisations des Nations unies à Rome (FAO, PAM)

Annexe 1.
Liste des personnes rencontrées⁷¹

I. Administrations centrales et organismes sous tutelle

Premier ministre - Secrétariat général pour les affaires européennes

Gilles Briatta, secrétaire général pour les Affaires européennes, conseiller Europe du Premier ministre

Serge Guillot, secrétaire général adjoint

Christine Buhl, secrétaire général adjoint

Florence Ferrari, chef de secteur

Premier ministre – Secrétariat général de la défense nationale

Alain Juillet, Haut responsable chargé de l'intelligence économique

Jacques Fanouillaire, Mission du Haut responsable chargé de l'intelligence économique

Premier ministre – ministère de l'Intérieur et de l'Aménagement du territoire

Xavier Givelet, conseiller, responsable de l'équipe coopération internationale, délégation interministérielle à l'Aménagement et à la Compétitivité des territoires (DIACT)

Ministère des Affaires étrangères et européennes

Cabinet du ministre

Philippe Étienne, directeur du cabinet

Éric Chevallier, conseiller auprès du ministre

Stéphane Romatet, conseiller puis directeur adjoint du cabinet

Secrétariat général

Gérard Errera, secrétaire général

Jean-Louis Kuhn-Delforge, secrétaire général adjoint

Direction générale des Affaires politiques et de sécurité

Direction de la coopération militaire et de défense (DCMD)

Général de corps d'armée Emmanuel Beth, directeur de la coopération militaire et de défense

Direction des affaires économiques et financières

Christian Masset, directeur des affaires économiques et financières

Direction générale de la coopération internationale et du développement (DGCIID)

Philippe Étienne, directeur général

Anne Gazeau-Secret, directeur général

Jérôme Pasquier, directeur général adjoint

Yann Pradeau, chargé de mission auprès du directeur général, chargé de la gestion des ressources humaines

⁷¹ Les fonctions mentionnées sont celles qu'occupaient les personnalités au moment où elles ont été rencontrées. Dans les rares cas où des personnalités ont été rencontrées à plusieurs reprises au titre de fonctions différentes, elles figurent deux fois dans cette liste.

Cyril Piquemal, chargé de mission auprès du directeur général
 Denis Louche, chargé de mission auprès du directeur général

Antoine Joly, délégué à l'action extérieure des collectivités locales, secrétaire de la Commission nationale de la coopération décentralisée

Jean-Christophe Deberre, directeur des politiques de développement
 Michel Prom, directeur adjoint des politiques de développement
 Hervé Magro, sous-directeur de la gouvernance démocratique
 Béatrice Ravanel, adjointe du sous-directeur de la gouvernance démocratique
 Eliette Germe, adjointe du sous-directeur de la gouvernance démocratique
 Jean-Paul Guihaumé, sous-directeur de la stratégie, des questions européennes et multilatérales
 Laurent Amar, sous-directeur de la stratégie, des questions européennes et multilatérales
 Laurent Toulouse, chef du bureau des questions européennes
 Michel-Stanislas Villar, sous-directions de la stratégie, des questions européennes et multilatérales – questions multilatérales
 Jean-Luc François, adjoint au sous-directeur des politiques sectorielles et des ODM
 Olivier Mourareau, architecte et urbaniste de l'État, bureau de la modernisation de l'État et de la gouvernance locale⁷²

Marie-Christine Saragosse, directrice de la coopération culturelle et du français

Antoine Grassin, directeur de la coopération scientifique et universitaire

Jean-François Fitou, chef du service des moyens et du réseau
 Olivier Richard, chef du service des moyens et du réseau
 Bertrand de Hartingh, adjoint au chef du service des moyens et du réseau
 Sylvaine Carta-Le Vert, sous-directrice de la coordination géographique
 Marie-Christine Butel, sous-directrice de la programmation et des affaires financières
 Max Brunner, responsable de la cellule contrôle de gestion
 Jean-Luc Le Bras, chef du bureau Afrique Océan indien
 Anne Schmidt, adjointe au chef du bureau Afrique Océan indien
 Olivier Ramadour, chef du bureau Amérique et Caraïbes
 Anne Duruflé, chef du bureau de l'Europe continentale
 Anne Hofmann, chef du bureau de la coopération européenne
 Marta Touykova-Guillemet, bureau Europe, Coordination géographique, Bulgarie, Hongrie, Pologne, République tchèque, Roumanie, Slovaquie, Slovénie, Turquie
 Jean-Michel Le Dain, chef du bureau Afrique du Nord Moyen-Orient
 Vincent Larrouzé, adjoint au chef du bureau de la programmation et du budget

Délégation à l'action humanitaire
 Louise Avon, déléguée à l'action humanitaire

Direction général de l'administration
 Xavier Driencourt, directeur général de l'administration

⁷² Personnalité rencontrée à Washington.

Romain Nadal, chef de la mission de suivi des réseaux à l'étranger

Emmanuelle d'Achon, directrice des ressources humaines

Bruno Perdu, sous-directeur des ressources humaines

Daniel Ratier, sous-directeur des personnels spécialisés à gestion déconcentrée

Philippe Autié, directeur des affaires financières

Direction des Nations unies et des organisations internationales

Sylvie-Agnès Bermann, directrice des Nations unies et des organisations internationales

Michel Schaffhauser, chef de la mission des fonctionnaires internationaux (MFI)

Marie-Claire Boulay, chef de la mission des fonctionnaires internationaux

Gilles Maarek, adjoint au chef de la Mission des fonctionnaires internationaux

Édith Ravaux, adjoint au chef de la Mission des fonctionnaires internationaux

Didier Étienne, adjoint au chef de la Mission des fonctionnaires internationaux

Jacques Pellet, sous-directeur des droits de l'homme et des affaires humanitaires et sociales

Laurent Contini, sous-directeur des affaires économiques

Laurence Bernardi, sous-direction des affaires économiques, développement économique et social

Moncef Follain, rédacteur, environnement et habitat

Direction de la coopération européenne

Gilles Briatta, directeur de la coopération européenne

Caroline Ferrari, sous-directrice des relations extérieures de la Communauté

Christophe Leonzi, sous-directeur d'Europe centrale

Centre d'analyse et de prévision

Pierre Lévy, directeur du Centre d'analyse et de prévision

Direction Afrique du Nord Moyen-Orient

Gilles Bonnaud, directeur adjoint Afrique du Nord Moyen-Orient

Christian Testot, sous-directeur d'Afrique du Nord

Hervé Besancenot, sous-directeur d'Égypte-Levant

Nada Yafi, chargée de mission auprès du directeur

Direction de l'Europe continentale

Jacques Faure, directeur d'Europe continentale

Dominique Gazuy, directrice adjointe de l'Europe continentale

Édouard Beslay, sous-directeur de l'Europe balkanique

Antoine Gosset, sous-direction de l'Europe orientale, rédacteur Biélorussie, Moldavie, Ukraine

Direction des Amériques et des Caraïbes

Daniel Parfait, directeur des Amériques et des Caraïbes

Christian Mareschal, chargé de mission auprès du directeur des Amériques et des Caraïbes

Direction d'Asie et d'Océanie

Élisabeth Laurin, directeur adjoint d'Asie et d'Océanie

Jacques Moreau, chargé de mission auprès du directeur d'Asie et d'Océanie

Direction d'Afrique et de l'Océan indien

Caroline Dumas, directeur adjoint d'Afrique et de l'Océan indien

Louis-Charles Viossat, ambassadeur itinérant, chargé de la lutte contre le SIDA et les maladies infectieuses

France Coopération internationale (FCI)

Sylvain Itté, directeur général

Alexandre Kaltchewsky, conseiller spécial auprès du directeur général

Aurélie Holvoet, chef du département animation des réseaux et viviers des experts

Raymond Piganiol, directeur de l'expertise internationale

Michel Berlaud, directeur du service administratif et financier

Éric Tonon, chef de la mission actions bilatérales de coopération et partenariats

Ministère de l'Économie, des Finances et de l'Emploi

Xavier Musca, directeur général du Trésor et des politiques économiques (DGTPE)

Ambroise Fayolle, chef du service, Affaires multilatérales et européennes, DGTPE

Benoît Cœuré, chef du service, Affaires multilatérales et Développement, DGTPE

Reynold de La Boutetière, chef du bureau Pôle analyse économique des pays émergents, DGTPE

Emmanuel Aubert, adjoint au chef du bureau, aide au développement et institutions multilatérales de développement, DGTPE

Thomas Gosset, chargé de l'Asie du Nord et de l'Océanie, DGTPE

Thierry Le Cocq, chargé de l'Asie du Sud et de l'ASEAN

Jean-Pierre Jouyet, chef du service de l'Inspection générale des Finances

Jean-François Verdier, directeur des personnels et de l'adaptation de l'environnement professionnel

Daniel Morel, président de l'ADETEF

Yannick Richet, conseiller auprès du président de l'ADETEF

Jan Robert Suesser, directeur, ADETEF

Nathalie Delapalme, inspecteur général des finances, chef de pôle, Révision générale des politiques publiques

Josiane Lanteri, chef des services fiscaux, chef de la mission de coopération internationale, direction générale des finances publiques – fiscalité

Christine Nairaud, adjoint du chef de la mission de coopération internationale, direction générale des finances publiques - fiscalité

Ministère de la Défense

Pierre Brochand, directeur général de la sécurité extérieure

Jacques de Lajugie, adjoint au délégué général pour l'armement, directeur du développement international

Général de corps aérien Michel Masson, directeur du renseignement militaire (DRM)

Général de division aérienne Pierre Bourlot, sous-chef d'état-major Relations internationales, état-major des armées

Général de brigade (gendarmerie) Maurice Vanderheyden, sous-directeur de la coopération internationale, Service des opérations et de l'emploi, Direction générale de la Gendarmerie nationale

Colonel Wallerand de Madre, chargé d'études relations internationales à l'état-major des armées

Jean-Louis Rotrubin, président directeur général, Défense Conseil international (DCI)

Jean-Claude Mallet, président de la commission du Livre blanc sur la sécurité et la défense nationale

Michel Miraillet, directeur chargé des affaires stratégiques, Délégation aux affaires stratégiques

Nicolas Bronard, chargé de mission prospective auprès du directeur, Délégation aux affaires stratégiques

Ministère de l'Agriculture et de la Pêche

Jean-Marie Aurand, directeur général des politiques économique, européenne et internationale

Stéphane Le Moing, chef du service des relations internationales, direction générale des politiques économique, européenne et internationale

Philippe Vinçon, sous-directeur des échanges internationaux, direction générale des politiques économique, européenne et internationale

Docteur Loïc Evain, chef du service de la coordination de la sécurité internationale, direction générale de l'alimentation

Ministère des Affaires sociales

Xavier Luquet, conseiller diplomatique, cabinet du ministre

Yannick d'Haene, délégué général, Agence pour le développement et la coordination des relations internationales (ADECRI) de la protection sociale française

Frédéric Sansier, directeur de projet, ADECRI

Laurence Moureau, responsable de projet, ADECRI

Ministère de l'Emploi, de la Cohésion sociale et du Logement

Michel Thierry, président, Groupement d'intérêt public pour le développement de l'assistance technique et de la coopération internationale (GIP-INTER)

Marie Agam-Ferrier, directrice, Groupement d'intérêt public pour le développement de l'assistance technique et de la coopération internationale (GIP-INTER)

Cour des comptes

Jacques Bille, conseiller maître

Hélène Gadriot-Renard, conseiller maître

Philippe Hayez, conseiller maître

Ministère de l'Éducation nationale

François Perret, doyen de l'Inspection générale de l'Éducation nationale

Thierry Bossard, chef du service de l'Inspection générale de l'administration de l'Éducation nationale et de la Recherche

Marc Foucault, directeur des relations européennes et internationales et de la coopération

Renaud Rhim, adjoint au directeur des relations européennes et internationales et de la coopération

Tristan Lecoq, directeur du Centre international d'études pédagogiques (CIEP)
 André Siganos, directeur général, Campus France

Ministère de l'Intérieur

Jean-Christian Cady, préfet, chef du service de coopération technique internationale de police (SCTIP)
 Alain Rondepierre, préfet, président-directeur général, Civi Pol Conseil

Agence française de développement

Jean-Michel Severino, directeur général
 Jean-Michel Debrat, directeur général adjoint
 François Colas, secrétaire général adjoint
 Anne Paugam, secrétaire général adjoint
 Alain Dahlem, direction des opérations, conseiller du directeur exécutif en charge des questions de renforcement des capacités et de l'expertise internationale
 Jean-David Naudet, chef de la division pour l'évaluation et la capitalisation, département de la recherche
 Lionel Cafferini, responsable de l'évaluation
 Thierry Paulais, responsable de la division Développement urbain⁷³

Ministère de la Fonction publique

Paul Pény, directeur général de l'administration et de la fonction publique
 Lionel Chaty, chef de bureau, bureau de la prospective et des affaires internationales
 François-Gilles Le Theule, directeur, Centre des études européennes de Strasbourg (CEES), École nationale d'administration

Ministère de la Justice

Emmanuel Barbe, chef du service des affaires européennes et internationales
 Hélène Davo, magistrat, chargée de mission auprès du chef de service
 Eduardo Beltran, adjoint au chef du bureau de la coopération
 Tristan Gervais de Lafond, délégué général, ACOJURIS
 Linda Benraïs, directeur, ACOJURIS

Ministère de l'Équipement

Emmanuel Moulin, délégué ministériel adjoint à l'action foncière⁷⁴
 Xavier Crépin, délégué général, ISTED⁷⁵

Entreprises privées

Daniel Gras, directeur, département développement institutionnel, Louis Berger SAS
 Michel Cornil, président directeur général, SYSTRA
 Nicolas Jachiet, directeur général, EGIS
 Paul-Marie Ringwald, directeur, EGIS, directeur international EGIS-BCEOM international
 Jean-Claude Andréini, président de BURGEAP, président du comité de liaison des opérateurs privés

⁷³ Cette rencontre a eu lieu à Washington.

⁷⁴ Cette rencontre a eu lieu à Washington.

⁷⁵ Cette rencontre a eu lieu à Washington.

Autres personnalités

Jean-François Girard, président, Institut de recherche pour le développement (IRD)

Jean-Christophe Rufin, ancien président de Médecins sans frontières, ancien président d'Action internationale contre la Faim

Jean-Marc Baïssus, directeur général, Fondation pour le droit continental

Pascal Roux, avocat à la Cour, Watson, Farley et William, membre du conseil de direction de l'Organisation internationale de droit du développement (IDLO)

Aurélien Colson, directeur associé, ESSEC, IRÉNÉ (Institut de recherche et d'enseignement sur la négociation en Europe)

Agnès Meur, responsable du développement, Département coopération technique internationale, Agence française de normalisation (AFNOR)

II. Mission à BruxellesReprésentation permanente près la Commission européenne

Christian Masset, représentant permanent adjoint

Marc-Olivier Gendry, conseiller, chargé du secteur Présence française dans les institutions européennes

Pierre Vernhes, conseiller économique

Jean-Paul Seytre, attaché économique, cellule Entreprises et coopération

Patrice Budry, attaché pour la coopération (voisinage, ONG, coopération décentralisée)

Victor Da Fonseca, attaché économique (pré-adhésion)

Roger Del Rio, attaché économique (pays en développement)

Marie-Claire Petit-Marin (attachée de coopération pour l'enseignement supérieur et la recherche)

Commission européenne

Richard Weber, directeur général adjoint Europeaid

Bernard Petit, directeur général adjoint, DG Développement

Alain Van Hamme, chef d'équipe Renforcement des institutions, Taiex, Jumelage à la DG Élargissement

Eunida et FCI

Olivier de Saint-Lager, président-gérant du GEIE EUNIDA (réseau européen des agences d'assistance technique), ancien directeur général de FCI

Raymond Le Ruyet, directeur adjoint, représentant à Bruxelles de France Coopération Internationale (FCI)

Organismes professionnels

Else Groen, secrétaire générale de FEACO (European Federation of Management Consultancies Associations)

Jan Van Der Putten, EFCA (European Federation of engineering consultancy associations)

III. Mission à GenèveReprésentation permanente de la France auprès des Nations Unies à Genève

Jean-Maurice Ripert, ambassadeur, représentant permanent

Christophe Guilhou, représentant permanent adjoint
 Emmanuel Farcot, conseiller, affaires économiques et développement
 Jeanne Tor-de-Tarlé, premier secrétaire
 Véronique Basso, attachée aux affaires sociales
 Christine Guétin, attachée

Mission permanente de la France auprès de la conférence du désarmement
 Michèle Ramis-Plum, représentante permanente adjointe

Office des Nations unies à Genève

ONUSIDA (UNAIDS)

Luc Barrière-Constantin, programme Adviser, Country Performance and Analysis, Country and Regional Support Department
 Dr Madeleine Leloup

Bureau de la coordination des affaires humanitaires (BCAH)

Gerhard J.W. Putman-Cramer, chef, service des opérations d'urgence, directeur adjoint du Bureau

Haut Commissariat des Nations unies pour les Réfugiés (HCR)

Arnaud Akodjenou, directeur, division de l'appui opérationnel
 David Matern, administrateur adjoint, chargé des affaires extérieures, service des relations avec les donateurs et de la mobilisation des ressources

CNUCED

Manuela Tortora, chef du service de la coopération technique
 Anne Miroux, head, Investment Issues Analysis Branch, Division on Investment, Technology and Enterprise Development

Organisation météorologique mondiale (OMM)

Michel Jarraud, secrétaire général

UNICEF

Pierrette Vu Thi, directeur adjoint
 Luc Chauvin, Programme Officer, Inter-Agency Unit

Organisation mondiale de la Santé (OMS)

Dr Catherine Le Galès-Camus, sous-directeur général, maladies non transmissibles et santé mentale

Alejandro C. Henning, directeur, département de la gestion des ressources humaines

Bureau international du travail (BIT)

Georges Minet, spécialiste principal de la législation du travail, département du dialogue social, la législation du travail et l'administration du travail

Jean-Pierre Delhomenie, administrateur principal de programme et des opérations, programme focal pour la promotion de la Déclaration

Orphal Hembrechts, chef, service de la coopération au développement

Emmanuel Reynaud, conseiller principal pour l'économie informelle, secteur de la protection sociale

Jean-Paul Barbier, administrateur civil hors classe, responsable de secteur

Audrey Le Guevel, chargée de la coopération au développement, service de la mobilisation des ressources, département des partenariats et de la coopération au développement

Organisation internationale des migrations (OIM)

Frank Laczko, head of Research and Publications, Migration Policy, Research and Communication Department

Fédération internationale des Sociétés de la Croix-rouge et du Croissant rouge

Jean-François Goulay, unité valorisation des relations

Pierre Kremer, relations médias, responsable par intérim

Organisation mondiale de la Propriété intellectuelle (OMPI)

Philippe Petit, vice-directeur général

Autres personnalités

Jean Ziegler, rapporteur spécial de la Commission des droits de l'homme sur le droit à l'alimentation

Mark Halle, European Representative and Director, Trade and Investment, Institut international du développement durable

Scott M. Weber, directeur général, Interpeace, Alliance internationale pour la consolidation de la paix

Général Guy de Haynin de Bry, Senior Fellow, Operations, Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces (DCAF)

Daniel Warner, adjoint du directeur, Institut universitaire des hautes études internationales

Gerry Rodgers, directeur, institut international d'études sociales

Laurence Boisson de Chazournes, professeur, université de Genève

IV. Mission à New York

Représentation permanente de la France auprès des Nations Unies

Jean-Pierre Lacroix, représentant permanent adjoint

Nicolas de Rivière, conseiller politique

Laurent Pic, conseiller développement durable et environnement

François Vandeville, conseiller pour les droits de l'homme et les affaires humanitaires

Arnaud Guillois, premier secrétaire, conseiller pour la réforme des Nations unies, la présence française à l'ONU et les élections

Odile des Déserts, conseillère financière adjointe

Colonel Jean Baillaud, conseiller militaire

Julien Ravalais Casanova, attaché commercial

Jonathan Curiel, attaché économique

Ambassade de France

François Delattre, consul général

Kareen Rispal, conseiller culturel

Autres représentations auprès des Nations Unies

Inigo de Palacio España, représentant permanent adjoint du Royaume d'Espagne

Olivier Belle, ambassadeur, représentant permanent adjoint de la Belgique

Michael von Ungern-Sternberg, ambassadeur, représentant permanent adjoint de la République fédérale d'Allemagne

Aldo Mantovani, ambassadeur, représentant permanent adjoint de l'Italie

Jorge Lobo de Mesquita, ministre conseiller, représentant permanent adjoint du Portugal

Nations Unies – secrétariat

Département des opérations de maintien de la paix

Jean Marie Guéhenno, secrétaire général adjoint

Renata Dwan, Coordination officer, Peacekeeping Best Practices Unit

Jane Holl Lute, Assistant Secretary-General

Max Kerley, Acting Director, Logistics Support Division,

Xavier Devaulx de Chambord, Acting Chief, Operational Support Service, Logistics Support Division, Office of Mission Support

Robert Pulvert, chief, Criminal Law and Judicial Advisory Unit, peacekeeping Best Practices Section

Isabel Hight, Correction Adviser, Criminal Law and Judicial Advisory Unit

Bureau du Secrétaire général

Robert C. Orr, Assistant Secretary-General for Policy Coordination and Strategic Planning, Executive Office of the Secretary-General

Service des Achats

Paul Buades, chef du service des achats (UNPS)

Chantal Maillé, Procurement Officer, Procurement Service

Programme des Nations unies pour le développement (PNUD)

Bruce Jenks, administrateur adjoint et directeur, Bureau des ressources et partenariats stratégiques

Gerd Trogemann, Deputy Director, Donor Relations, Division for Resources Mobilization, Bureau for Resources and Strategic Partnerships

Richard Barathe, Senior Adviser for Strategic Partnerships, Regional Bureau for Africa

Christian Thommessen, directeur, Division du secteur privé, bureau des partenariats avec les entreprises

James Provenzano, directeur, Bureau du conseil juridique et de l'appui aux achats

Krishan Batra, Principal Adviser, Office of Legal and Procurement Support, Bureau of Management

Dimitri Samaras, Senior Procurement Adviser, Office of Legal and Procurement Support, Bureau of Management

UNICEF

Alan Court, directeur, division des programmes

Isabelle Crowley, bureau du financement des programmes (Programme Funding Office)

Stephen Jarrett, directeur adjoint, Section des approvisionnements

Alain Fortin, chargé des marchés, section des approvisionnements

Jeunes experts professionnels (JPO) français

Antoine Heuty, public Finance Economist, Poverty Group, Bureau for Development Policy, UNDP

Julien Serre, financement du développement, département des affaires économiques et sociales

Lila Karbacci, pacte mondial (Global Compact)

Josiane Khoury, Technical Analyst, HIV/AIDS Branch Technical Support Division, United Nations Population Fund

Claire Greboval, Fonds des Nations unies pour la population (FNUAP)

Peride Blind, Forum Global sur la gouvernance, département des affaires économiques et sociales

Austine Gasnier, Programme Associate, Private Sector Division, PNUD

Aurélien Buffler, Associate Humanitarian Affairs Officer, Coordination and Response division, Bureau de la coordination des affaires humanitaires (BCAH)

Severine Rey, unité alerte précoce, bureau de la coordination des affaires humanitaires (BCAH)

Bertrand Ginet, Analyse de la mobilisation des ressources, division de la mobilisation des ressources, bureau des ressources et des partenariats stratégiques, PNUD

Xavier Foulquier, bureau de l'évaluation, UNICEF

Xavier Richard Sire, division politique et planification, UNICEF

V. Mission à Budapest

Ambassade de France et personnalités françaises

Philippe Zeller, ambassadeur de France en Hongrie

Jean-Pierre Debaere, conseiller de coopération et d'action culturelle

Jean-René Cougard, conseiller économique

Jean-Marc Cassam-Chenaï, attaché de coopération technique

Marie-Anne Baulon, magistrat, assistante technique auprès de l'Organisation internationale des migrations (OIM)

Laszlo Dankovics, assistant de l'attaché de coopération technique

Mathilde du Mesnildot, chargée de mission coopération juridique

Zouheir Hamrouni, attaché de coopération universitaire et scientifique

Bob Kaba Loemba, responsable du bureau des bourses

José Osete, représentant permanent du GIP ADETEF et de l'Association INFH (Initiative France-Hongrie)

Personnalités hongroises

Pál Solt, directeur, Académie hongroise pour la formation des juges, Bureau du Conseil national judiciaire

Judit Csiszár, chef du service pédagogique, Académie hongroise pour la formation des juges

János Rapsák, conseiller spécial du Gouvernement, Département des Programmes internationaux de coopération, Agence nationale de Développement, point de contact de l'Union européenne

Zsuzsa Borosciczký, coordinatrice des jumelages, Agence nationale du développement

Györgyi Körmenty, chef du Département de la formation professionnelle, Ministère public hongrois

Gábor Rónaszéki, directeur, Central Finance and Contracts Unit

Csaba Markó, directeur adjoint du Service de gestion des déchets, ministère de l'Environnement et de la Gestion de l'Eau

Agnes Gerencsér, conseillère, direction des affaires européennes et internationales, ministère de l'Environnement et de la Gestion de l'Eau

János Sára, directeur du service du Développement régional, secrétariat d'État au Développement régional et à la Construction

Institutions internationales

Amélie Schmitt, expert associé STEP-CEE, Bureau international du travail (BIT), bureau régional de Budapest pour l'Europe centrale et orientale

Ambassade d'Allemagne en Hongrie

Hans Peter Schiff, ambassadeur d'Allemagne en Hongrie

Walter Haßmann, ministre conseiller

David Bartels, premier secrétaire, responsable des questions politiques

VI. Mission à Tunis

Ambassade de France et conseillers résidents de jumelage

Serge Degallaix, ambassadeur de France en Tunisie

Jean-François Casabonne-Masonnave, ministre conseiller

Bruno Caron, conseiller économique et commercial, chef de la mission économique en Tunisie

Florence Bouyala-Imbert, adjointe au chef de mission, conseiller commercial

Rodolphe Catalan-Marcos, conseiller culturel et de coopération adjoint

Roger Eychenne, attaché de coopération universitaire

Pierre-Yves Bertrand, attaché de coopération

Sébastien Humbert, chef de secteur, adjoint du conseiller financier

Béatrice Frayne, attachée sectorielle, mission économique de Tunis

Jean-Michel Warnier, conseiller résident du jumelage « concurrence »

Georges Fouilleux, conseiller résident de jumelage « qualité et santé végétale »

Claude Le Quéré, conseiller résident de jumelage « renforcement de la capacité des services de contrôle vétérinaire »

Banque africaine de développement

Cadres

Kordjé Bedoumra, directeur Eau, assainissement et facilité africaine de l'eau

Daniel Tytiun, directeur de la gestion des ressources humaines

Raymonde Yvette Coffi Berte, architecte, spécialiste en acquisitions principal, unité des acquisitions et de la gestion financière

Emilie Khadidia Diabi, chargée de coopération supérieur, unité de mobilisation des ressources et du partenariat,

Kazumi Ikeda-Larhed, chef de l'unité mobilisation des ressources et partenariat

Experts français en fonction à la BAD

Yacine D. Fal, chef de division, équipe de mise en œuvre des réformes institutionnelles

Olivier Carrolaggi, chef de division, investissements, département de la trésorerie

Taoufik Rajhi, assistant chef économiste, bureau de l'économiste en chef

Sylvie Condé, économiste, département régional Ouest

Anouk Fouich, expert genre, département développement durable

Yvan Kedaj, assistant technique, expert en suivi et évaluation, facilité africaine de l'eau

Jérôme Rihouey, assistant technique mis à disposition de la Banque mondiale, travaille en liaison avec la BAD, expert senior pour l'eau et l'assainissement

Autres institutions européennes et internationales

Diederick Zambon, représentant de la Banque européenne d'investissement en Tunisie
 Giacomo Durazzo, conseiller, chef de coopération, Délégation de la Commission européenne
 Youba Sokona, Secrétaire exécutif de l'Observatoire du Sahara et du Sahel (OSS)
 Mélanie Réquier-Des Jardins, assistante technique mise à disposition de l'OSS, conseiller régional Afrique, socio-économie de l'environnement

VII. Mission à Washington

Ambassade de France aux États-Unis d'Amérique

François Rivasseau, ministre conseiller, chargé d'affaires
 Laurent Delahousse, premier conseiller
 Geneviève Chedeville-Murray, première secrétaire
 Christophe Destais, attaché financier

Bureau de l'administrateur de la France auprès de la Banque mondiale et du Fonds monétaire international

Pierre Duquesne, administrateur pour la France
 Alexis Kohler, administrateur suppléant auprès de la Banque mondiale
 Bertrand Dumont, administrateur suppléant auprès du Fonds monétaire international
 Aude de Amorim, conseillère principale de l'administrateur pour la France
 Benoît Claveranne, conseiller de l'administrateur pour la France
 Roland Lomme, conseiller de l'administrateur pour la France

Assistants techniques et *Junior professional Officers (JPO)* français

Franck Bessette, conseiller référendaire à la Cour des Comptes, assistant technique, Public Sector Specialist, Public Expenditure and Financial Accountability Program (PEFAP)
 Daniel Rocchi, Senior Liaison Officer, Consultative Group on International Agricultural Research
 Harry Palmier, Senior Liaison Officer, Consultative Group on International Agricultural Research
 Laurent Valiergue, senior Forestry Specialist, ENVCF - BioCarbon Fund, Agricultural and Rural Development Department (ARD) - Forest Team
 François Onimus, Senior Irrigation and Water Management Specialist Africa Region
 François-Régis Mouton, Adviser, Global Gas Flaring Reduction, Banque mondiale/Société financière internationale
 Julianne Roux, Junior Professional Officer, Water for Food Team, Agricultural and Rural Development Department
 Pascale Chabriat, attachée principale d'administration à la Caisse des dépôts, Urban economist, Cities Alliance
 Adrien Dozol, Junior Professional Officer

Bureau de l'administrateur du Royaume-Uni

Caroline Sergeant, Administrateur suppléant pour la Banque mondiale

Administrations et personnalités américaines

Carol Lancaster, professeur à Georgetown University, directeur du Mortara Center for International Studies, ancien directeur général adjoint d'USAID

Matthew A. Cordova, Deputy Director, Planning Division Multinational, Interagency and Civ-Mil Affairs, Office of the Coordinator for Reconstruction and Stabilization, State Department

Eythan Sontag, Active Response Corps officer, Office of the Coordinator for Reconstruction and Stabilization, State Department

Sally J. Nist, Action Response Corps (ARC), Office of the Coordinator for Reconstruction and Stabilization, State Department

Albert Fairchild, ancien ambassadeur, Foreign Affairs Consultant, Department of State

John D. Long, Foreign Affairs Adviser, Department of State, Bureau of Human Resources

Banque mondiale

François Bourguignon, Senior Vice-président & Chief Economist

Michel Wormser, Director, Sustainable Development, Africa Region

Catherine Laurent, Senior Public Sector Management specialist, région Moyen-Orient et Afrique du Nord

Bénédicte Boullet, Administrateur, Partnership Program, Human Resources

David Freestone, Deputy General Counsel, Advisory Services, Legal Vice Presidency

Vijay Srinivas Tata, Chief Counsel, Finance, Private Sector and Infrastructure, Legal Vice Presidency

Christina Biebesheimer, Chief Counsel, Justice Reform, Legal Vice Presidency

Bruno André Laporte, Manager, Knowledge and Human Development Group, World Bank Institute

Francine Bourrel, Senior Education Specialist, Education Program, Human Development Group, World Bank Institute

Anthony Hegarty, Chief Financial Management Officer, Head of the Financial Management Sector Board Operations Policy and Country Services

Sima W. Kanaan, Senior Operations Officer, Fragile States Group

Global Environment Facility (GEF) (Fonds pour l'environnement mondial – FEM)

Monique Barbut, Chief Executive Officer and Chairperson

Secteur privé

Jean-Louis Imhoff, président directeur général, World Business Inc.

Michèle Calderon, présidente, IBS Consulting, consultante pour France Coopération internationale

Fonds monétaire international

Mario De Zamaroczy, Advisor

Banque interaméricaine de développement

Olivier Myard, administrateur suppléant pour l'Autriche, le Danemark, la Finlande, la France, la Norvège, l'Espagne et la Suède

Maximo Jeria, directeur pour les opérations régionales, département 2

Keisuke Nakamura, Deputy Manager, Financial Support Services Subdepartement, Regional Department 2 (trust funds)

VIII. Mission à Vienne

Représentation permanente de la France auprès des Nations unies et des organisations internationales à Vienne

François-Xavier Deniau, ambassadeur, représentant permanent
 Zacharie Gross, représentant permanent adjoint
 Geneviève Van Rossum, premier secrétaire
 Marc-Gérard Albert, conseiller nucléaire
 François Pellerin, premier secrétaire
 Valery Turcey, magistrat, conseiller juridique

Représentation permanente de la France auprès de l'OSCE

Éric Lebédel, ambassadeur, représentant permanent
 Yves Charpentier, représentant permanent adjoint
 Henri Leval, premier secrétaire
 Xavier Denis, premier secrétaire

Autres représentations permanentes

Margit Waestfelt, ambassadeur, représentant permanent de l'Autriche auprès de l'OSCE
 Jivan Tabilian, ambassadeur, représentant permanent de l'Arménie auprès de l'OSCE et des organisations internationales à Vienne
 Marc Thil, ambassadeur, délégué permanent du Luxembourg auprès de l'OSCE

Organisations des Nations unies

Office des Nations unies contre les drogues et la criminalité (ONUDC)

Rob Boone, chief, Treaty and Legal Affairs Branch, Division for Treaty Affairs
 Bernard Frahi, commissaire divisionnaire, directeur du Développement et des partenariats, division des opérations
 Bernard Leroy, commissaire principal, Senior Legal Inter-regional Adviser, Legal Advisory Section Treaty and Legal Affairs Branch Division for Treaty Affairs
 Ketil Ottersen, Senior Programme Coordinator, Anti-Organized Crime and Law Enforcement Unit, Anti-Trafficking Section
 Jean-Paul Laborde, magistrat, directeur de la lutte contre le terrorisme

Organisation des Nations unies pour le développement industriel (ONUDI)

Sotiria Antonopoulou, directrice des ressources humaines

Agence internationale de l'énergie atomique (AIEA)

Ana Maria Cetto, directeur général adjoint, chef du département de la coopération technique
 Jacques Baute, director, Division of Information Management, department of Safeguards
 Donatella Magliani, directrice de la division des programmes de support et de la coordination, département de la coopération technique
 William H. Holaday, chef de la section de la coordination des programmes, division de la planification, de la coordination et de l'évaluation, département de la coopération technique
 Nathalie Colinet, Standardization and Data Management officer, Division of programme Support and Coordination, département de la coopération technique

Commission préparatoire de l'Organisation du Traité d'interdiction complète des essais nucléaires (OTICE)

Florence Rivière, adjoint au directeur

Division du droit commercial international (CNUDCI)

Renaud Sorieul, administrateur général, chef du service de législation, division du droit commercial international

Organisation pour la Sécurité et la Coopération en Europe (OSCE)

Marc Perrin de Brichambaut, secrétaire général

Didier Fau, directeur de cabinet du secrétaire général

Jean Verheyden, Head, Programming and Evaluation Support Unit, Centre de prévention des conflits (CPC)

Philippe Perlin, Extra-budgetary Officer, Department of Management and Finance

Eva Biaudet, représentante spéciale et coordinatrice pour la lutte contre le trafic des êtres humains

Manuel Marion Mainer, chef adjoint, Strategic Police Matters Unit (SPMU)

Monica Wohlfeld, directrice adjointe, Centre de prévention des conflits

Philip Hatton, directeur adjoint, responsable de l'appui aux missions, département de la gestion et des finances

Sergei Belyaev, directeur, direction des ressources humaines

IX. Mission au Canada

Ambassade de France au du Canada

Daniel Jouanneau, ambassadeur de France

Corinne Brunon-Meunier, deuxième conseiller

Jean-Charles Allard, premier secrétaire

Administrations et agences canadiennes

Ministère des Affaires étrangères et du commerce international

Drew Fagan, sous-ministre adjoint, Politique et planification stratégique

Graham Shantz, directeur général de la planification des politiques

Ferry de Kerckhove, directeur général des organisations internationales, sherpa du Sommet de la francophonie

Patrick Wittmann, directeur des Nations unies et du Commonwealth

Philippe Beaulne, directeur des affaires de la francophonie

Valérie Raymond, directeur général, Institut canadien du service extérieur (ICSE)

Pierre Giroux, directeur, direction de l'Afrique occidentale et centrale

Agence canadienne de développement international (ACDI)

Diane Vincent, première vice-présidente

Jocelyn Comtois, directeur général, direction de la gestion des marchés, direction générale des ressources humaines et des services corporatifs

Paul Samson, directeur général p.i. de l'analyse et de l'élaboration des politiques, direction générale des politiques

Barbara Brown, directrice générale, Afrique de l'Ouest et du Centre, direction générale de l'Afrique

Adair Heuchan, directrice générale p.i., bureau de la gouvernance démocratique
 Lise Groleau, gestionnaire de programmes, Maghreb, direction générale de l'Europe, du Moyen-Orient et du Maghreb
 Sylvie Deslongchamps, chef des opérations administratives, programme Haïti, direction générale des Amériques

École de la Fonction publique Canadienne (EFPC)

Jocelyne Bourgon, présidente du conseil d'administration de l'EFPC, ancienne greffière du conseil privé et ancienne ambassadrice auprès de l'OCDE
 Hanny Toxopeus, directrice générale de la coopération internationale et du changement stratégique
 Louise Varagnolo, directrice, division du leadership mondialisateur

Élections Canada

Marc Mayrand, directeur général des élections du Canada, mandataire du Parlement
 Diane R. Davidson, sous-directrice générale des élections et première conseillère juridique
 Miriam Lapp, directrice par intérim, recherche internationale et coopération

CANADEM, réserve civile du Canada

Paul LaRose Edwards, directeur général

X. Ukraine

Ambassade de France en Ukraine

Jean-Paul Véziant, ambassadeur de France en Ukraine
 Hugues Fantou, premier conseiller
 Guillaume Narjollet, premier secrétaire
 Pierre Compagnon, chef de la mission économique
 Aïcha Kherroubi, conseillère de coopération et d'action culturelle
 Alexandre Brunet, conseiller économique et commercial adjoint
 Michel Maximovitch, attaché de coopération pour le français
 Gérard Maléjac, capitaine de frégate, attaché de défense
 Gérard Kaspersky, attaché de coopération universitaire

Assistants techniques et autres experts français

Anne Azam-Pradeilles, administrateur civil hors classe, ministère de l'Intérieur, conseiller du directeur général de la fonction publique ukrainienne et de la présidente de l'Académie nationale d'administration publique d'Ukraine
 Jean-François Devemy, sous-préfet hors classe, chef de projet (programme TACIS de développement local)
 Jean-Jacques Hervé, ingénieur général du Génie rural, des Eaux et Forêts, conseiller auprès du gouvernement ukrainien pour les questions agricoles
 Nicolas Maziau, professeur des universités, conseiller auprès du ministre de la Justice d'Ukraine
 Michel Poledri, lieutenant-colonel, co-directeur, Multinational Staff Officer Center, National Defence Academy of Ukraine
 Jean-Baptiste Félicité, chef d'escadron (Gendarmerie nationale), assistant technique auprès des forces de l'Intérieur

Jacques Raoult, directeur du bureau de représentation permanent de l'ADETEF pour l'Ukraine et la Moldavie

Alexandre Fedotov, adjoint au directeur du bureau de représentation permanent de l'ADETEF pour l'Ukraine et la Moldavie

Bernard Danthon, directeur de projets, environnement urbain et industriel, SOGREAH consultants

Organisations internationales

Hélène Chraye, premier conseiller, directrice des opérations, Délégation de la Commission européenne en Ukraine

Franck O'Donnell, coordinateur résident du système des Nations unies en Ukraine, représentant permanent du PNUD

Joanna Kazana-Wisniowiecka, représentant permanent adjoint du PNUD

Mårten Ehnberg, adjoint au chef de la mission de l'OSCE en Ukraine, chef de la section « démocratisation »

Oksana Syroyid, directeur de projet « règle de droit »

Suzy H. Yoon-Yildiz, Senior operations officer, Ukraine, Biélorussie et Moldavie, Banque mondiale

Ivan Velev, Senior operations officer, Ukraine, Biélorussie et Moldavie, Banque mondiale
Svetlana Budagovskaya, senior economist, Poverty Reduction and Economic Management, Banque mondiale

Oleksiy Balabushko, economist, Poverty Reduction and Economic Management, Banque mondiale

Représentations bilatérales

Kristina Salomonson, premier secrétaire, Ambassade de Suède, représentante du SIDA en Ukraine

Earl Gast, directeur, USAID Ukraine

Peter Argo, directeur adjoint, USAID Ukraine

Judith Schumacher, directeur, bureau de la coordination des programmes et de la stratégie, mission régionale en Ukraine, Biélorussie et Moldavie, USAID

Administrations et organisations ukrainiennes

Olexandr Pinskyi, chef du département de la coopération internationale et de la politique économique extérieure, cabinet des ministres d'Ukraine

Yuriy Savchenko, chef adjoint du département de la coopération internationale et de la politique économique extérieure, cabinet des ministres d'Ukraine

Vira Nanivska, présidente, Académie nationale de l'administration publique, bureau du président de l'Ukraine

Yuriy Miroshnychenko, député, membre de la Commission justice

Andriy Vyshnevsky, directeur, Centre pour le soutien au développement institutionnel du service civil auprès du ministère principal de la fonction publique

Grygoriy Sereda, recteur, académie du ministère public, bureau du procureur général public d'Ukraine

Valentyn Velychko, directeur de l'analyse et de la prévision, direction générale de l'Union européenne, ministère des Affaires étrangères

Yuliya Belinska, premier secrétaire, division pour le dialogue politique, la sécurité et la défense, direction générale de l'Union européenne, ministère des Affaires étrangères

Serhii Leschenko, deuxième secrétaire, direction de l'analyse et de la prévision, direction générale de l'Union européenne, ministère des Affaires étrangères

Larysa Myronenko, chef du deuxième département pour l'Europe de l'Ouest, deuxième direction territoriale, ministère des Affaires étrangères

Taras Trotsky, directeur adjoint, chef d'unité, direction pour la coordination de l'assistance technique internationale, ministère de l'Économie

Vladimir Kondrachuk, président, association ukrainienne des diplômés de l'enseignement supérieur français

XI. Croatie

Ambassade de France en Croatie

François Saint-Paul, ambassadeur de France en Croatie

Denis Dobo-Schoenenberg, conseiller de coopération et d'action culturelle

Jean-Pierre Gevrey, conseiller économique et commercial

Jasna Bas, attachée de coopération universitaire et scientifique

Caroline Socié, attachée de coopération administrative et européenne

Catherine Bonnet, attachée de sécurité intérieure

Alain Schneider, attaché de coopération éducative

Jacques-Henry Heuls, deuxième conseiller, coordonnateur du pôle régional anti-criminalité en Europe du Sud-Est

Pierre-Emmanuel Pessemier, attaché audiovisuel régional (en résidence à Belgrade)

Assistants techniques et conseillers résidents de jumelage

Michel Iogna-Prat, magistrat, conseiller résident de jumelage

Pascal Reymond, conseiller résident de jumelage (contrôle aux frontières)

Jean-Yves Charriou, ancien conseiller résident de jumelage - régional

Michel Willefert, assistant technique auprès de la télévision croate

Tatiana de Koubé, assistante technique, en poste au sein du ministère croate de l'Agriculture

Organismes internationaux

Oskar Benedikt, conseiller, Délégation de la Commission européenne

Alessandro Fracassetti, adjoint du représentant permanent, PNUD

Ljiljana Tarade, chargée de l'analyse des opérations, bureau de la Banque Mondiale en Croatie

Représentations bilatérales

Karin Höhrhan, chargée du développement économique et de la promotion de l'emploi, Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ)

Matt Field, deuxième secrétaire, responsable des affaires européennes et du secteur justice/affaires intérieures, ambassade du Royaume-Uni

Joost Klarenbeek, ministre conseiller, ambassade des Pays-Bas

Esther Verschuur, conseiller pour la pré-accession, ambassade des Pays-Bas

Ministères et organismes croates

Filip Dragovic, ministre adjoint, chargé de l'intégration européenne et des missions de maintien de la paix, Ministère de l'Intérieur

Sandro Bošnjak, chef du département de l'intégration européenne et des missions de maintien de la paix, ministère de l'Intérieur

Nataša Mikuš, adjointe au secrétaire d'État, Bureau central pour la stratégie du développement et la coordination des fonds européens

XII. Russie⁷⁶

Michel Aubry, consul général, Saint-Pétersbourg

Martin Bonnichon, chef de la mission économique, Saint-Pétersbourg

XIII. Bosnie-Herzégovine⁷⁷

Maryse Berniau, ambassadeur de France en Bosnie-Herzégovine

Lazare Paupert, conseiller de coopération et d'action culturelle

Jean-Christophe Thiabaud, premier secrétaire

Dimitris Kourkoulas, ambassadeur, délégué de la Commission européenne en Bosnie-Herzégovine

Stefan Priesner, représentant permanent adjoint, PNUD

XIV. Kenya

Ambassade de France au Kenya

Élisabeth Barbier, ambassadeur de France au Kenya, représentant permanent auprès des organisations des Nations unies à Nairobi

Renaud Ferrand, premier conseiller

Colonel Robert Esposti, attaché de défense

Jérémie Robert, premier secrétaire, représentant permanent adjoint auprès des organisations des Nations unies à Nairobi

Stéphane Tigoulet, premier secrétaire

Georges Diener, conseiller de coopération et d'action culturelle

Christian Saillard, chef des services économiques pour l'Afrique de l'Est, Mission économique

Raphaël Santos, conseiller commercial, Mission économique

Cyrille Le Déaut, attaché de coopération technique

Antoine Yvernault, attaché audiovisuel régional Afrique de l'Est

Jean-Jacques Delate, assistant technique, Bureau inter-africain des Ressources Animales (BIRA)

Agence française de développement

Jean Pierre Marcelli, directeur, agence régionale de Nairobi

Centres de recherche

Jean Albergel, hydrologie, représentant de l'Institut de recherche pour le développement au Kenya, International Center of Research on Agroforestry (ICRAF)

Bernard Calas, directeur de l'Institut français de recherches en Afrique (IFRA)

⁷⁶ Personnes rencontrées dans le cadre d'un autre travail, mais interrogées spécifiquement pour la présente mission.

⁷⁷ Personnes rencontrées dans le cadre d'un autre travail, mais interrogées spécifiquement pour la présente mission.

Nathalie Gomes, chercheuse associée de l'IFRA

Denis Depommier, directeur régional pour l'Afrique orientale et australe, Centre de coopération internationale en recherche agronomique pour le développement (CIRAD)

Didier Lesueur, microbiologiste des sols, département forêt du CIRAD, Tropical Soil Biology and Fertility Institute (TSBF), Centre international d'agriculture tropicale (CIAT)

Matthieu Lesnoff, International Livestock Research Institute (ILRI)

Fabrice Sagnard, ICRISAT, ILRI

Rémy Pasquet, International Center For Insect Physiology and Ecology (ICIPE)

William Lyakurwa, directeur du Consortium pour la recherche économique en Afrique (CREA)

Représentations multilatérales et bilatérales au Kenya

Programme des Nations unies pour l'Environnement (PNUE)

Achim Steiner, directeur exécutif, sous-secrétaire général

Shafqat Kakhakhel, directeur exécutif adjoint

Maxwell Gomera, assistant exécutif du directeur exécutif

Peter Gilruth, directeur, division alerte rapide et évaluation

Éric Falt, directeur, division de la communication et de l'information publique et directeur du centre d'information des Nations unies à Nairobi

Olivier Deleuze, responsable des relations avec les groupes privés et les ONG, division de la coopération régionale

Catherine Beltrandi, responsable du Web, division de la communication et de l'information

Meryem Amar, responsable de l'information, programme « Un milliard d'arbres »

Anne Bourdy, jeune experte associée, division droit et conventions internationales

Julien Hortoneda, jeune expert associé, développeur du site Internet

Programme des Nations unies pour l'Habitat (UN Habitat)

Alioune Badiane, directeur, bureau régional pour l'Afrique et les pays arabes

Éric Verschuur, directeur de programme, bureau régional Afrique et pays arabes, division de la coopération régionale et technique

Joseph Guiébo, conseiller senior, bureau régional Afrique et pays arabes

Christine Auclair, coordinatrice du partenariat avec le secteur privé, déléguée de l'Assemblée des Français de l'étranger

Christophe Lalande, JPO, secteur du logement

Florian Bruyas, JPO, responsable du secteur foncier, bureau pour l'Afrique et les pays arabes

Secrétariat général des Nations unies

Renaud Detalle, conseiller pour les droits de l'homme, région arabe, bureau du Haut commissaire pour les droits de l'homme

United Nations Office for Project Services (UNOPS)

Eric Benoliel, directeur des opérations

Gaëlle Le Roux, JPO, conseiller pour le post-conflit et la réhabilitation

Programme des Nations unies pour le développement (PNUD)

Éric Laroche, coordinateur des Nations unies et de l'action humanitaire en Somalie, représentant-résident du PNUD

Bruno Lemarquis, directeur pays du PNUD pour la Somalie

Bureau politique pour la Somalie

Bruno Mpondo-Epo, chef du département politique
Nene Bah, conseillère au département politique

Commission européenne

Eric van der Linden, ambassadeur, chef de délégation
Johan Cauwenbergh, chef des opérations
Adrian Sullivan, représentant de la direction générale pour l'aide humanitaire (ECHO) pour la Somalie et le Kenya
Stéphanie Rousseau, attachée pour les questions de sécurité alimentaire

Banque mondiale

Chris Lovelace, gestionnaire pays, Somalie
Alain Morel, consultant au programme eau et assainissement

Représentations et agences bilatérales

Dwight Alan Smith, directeur adjoint du bureau du Kenya, USAID
Thomas Vennen, chef du projet d'aide à la gouvernance, conseiller juridique, GTZ
Pasqualino Procacci, chef du bureau de coopération pour le développement au Kenya, ambassade d'Italie
Jan Arne Munkeby, conseiller pour la coopération, ambassade du royaume de Norvège

Autres personnalités

François Grignon, directeur du programme Afrique, International Crisis Group
M. Odwengo, Assistant French desk officer, Ministry of Finance, External department
Jacques Carstens, Chief technical Co-ordinator, programme de gouvernance justice, loi et ordre public
Bruno Gonzalez, consultant, Agency for Technical Cooperation and Development (ACTED)
David Guillemois, chef du bureau de Nairobi, *Solidarités*
Adrien de Chaisemartin, consultant, McKinsey & Company

XV. République tchèque

Ambassade de France en République tchèque

Charles Fries, ambassadeur de France
Bernard Boidin, conseiller économique et commercial, chef de la Mission économique
Jean-Marc Berthon, conseiller de coopération et d'action culturelle
Thomas Buffin, Attaché de coopération technique
Michel Bour, attaché douanier régional
Xavier Morise, attaché de coopération universitaire et scientifique
Laurence Levaudel, adjointe de l'attaché de coopération technique
Alain Djian, adjoint de l'attaché de sécurité intérieure, service de coopération technique internationale de police (SCTIP)
Vanina Benson, conseiller résident jumelage au ministère tchèque des Finances

Personnalités tchèques

Michal Sedlacek, chef du département de la coordination de la politique européenne, cabinet du vice-Premier ministre chargé des affaires européennes
 Pavla Danisova, département de la coordination de la politique européenne
 Martin Povejsil, directeur politique, ministère des Affaires étrangères
 Jiri Dolezel, section des affaires multilatérales et de sécurité, ministère des Affaires étrangères
 Dominika Hertova, directrice du département, Centre pour l'aide étrangère, ministère des Finances
 Robert Ledvinka, premier vice-directeur, Institut d'Administration publique
 Ales Svoboda, chef du département de la coopération internationale
 Jaroslav Opravil, directeur du développement, Académie de justice
 Joseph Postranecky, directeur du département de la politique régionale et du développement, ministère du Développement régional
 Petr Drulak, directeur, Institut des relations internationales
 Frantisek Mensik, directeur du département du développement des ressources humaines, ministère de l'Intérieur
 Irena Recinova, responsable des affaires étrangères du département, département du développement des ressources humaines, ministère de l'Intérieur
 Jaroslava Plskova, responsable des affaires européennes du département, département du développement des ressources humaines, ministère de l'Intérieur

Commission européenne

Klara Rundova, conseiller politique, représentation de la Commission européenne

Ambassades bilatérales

Wilko Roggenkamp, ministre conseiller, ambassade des Pays-Bas
 Konrad Schäringer, ministre conseiller, ambassade d'Allemagne

XVI. Sénégal

Ambassade de France

Jean-Christophe Rufin, ambassadeur de France et haut représentant auprès de la République du Sénégal
 Philippe Lacoste, premier conseiller
 Jean-Luc Le Bras, conseiller de coopération et d'action culturelle
 Franc Secula, chef de la Mission économique
 Marc Basquin, conseiller de coopération, adjoint du chef de coopération et d'action culturelle
 Dominique Marsteau, conseiller culturel, adjoint du conseiller de coopération et d'action culturelle
 Jean-Michel Berges, conseiller régionale de coopération, chargé du secteur développement rural et environnement
 Colonel Pierre Guillou, chef de la Mission militaire de coopération
 Emmanuelle Roumegous, attachée de coopération, chargée du secteur économique et financier
 Stéphanie Berthomeau-Roussin, attachée de coopération, chargée du secteur institutionnel
 Docteur Charles Candillier, attaché de coopération, santé
 Gilles Thuaudet, attaché de coopération, éducation et culture
 Frédéric Chambon, attaché audiovisuel régionale

François Bacon, commissaire divisionnaire, attaché de sécurité intérieure
 Bertrand Meigne, commandant de police, attaché de coopération régional immigration
 Arny Iancu, attaché culturel
 Anne-Sophie Jouanneau, volontaire international, responsable des relations avec les organisations non gouvernementales

Assistants techniques et *Junior professional officers*

Christophe Lesueur, conseiller technique de la plate-forme agricole multibailleurs (HUB rural)
 Abder Benderdouche, conseiller technique du ministre de l'Élevage
 Jérôme Thonnat, docteur vétérinaire, conseiller technique du directeur, École inter-États des Sciences et médecine vétérinaires, chef de projet FSP
 Lionel Kinadjian, conseiller technique auprès du ministre de l'Économie maritime
 Éric Legrand, conseiller technique auprès du ministre d'État, ministre de la Justice, responsable du FSP justice
 Yves Gounin, conseiller juridique du président de la République
 Docteur Bruno Floury, conseiller technique auprès du ministre de la Santé et de la Prévention médicale
 Michel Cousin, chef de projet enseignement supérieur
 Denis Lacouture, conseiller technique du ministre de l'Éducation, chef de projet FSP « Qualité de l'enseignement du français »
 Pierre Boulenger, expert eau et assainissement Banque mondiale
 Nicolas Drunet, JPO, PNUD – Global environment Fund
 Claire Lautier, JPO, ONUDC

Centres de recherche français

Docteur Philippe Mauclère, directeur, Institut Pasteur de Dakar
 Christian Colin, directeur de centre, représentant de l'Institut de recherche pour le développement (IRD) au Sénégal et pour la sous-région
 Georges Subreville, directeur régional, Centre de coopération internationale en recherche agronomique pour le développement (CIRAD)

Agence française de développement

Ignace Monkam-Daverat
 Amadou Mbodj
 Laurent Biddiscombe

Organisations internationales

Gilles Hervio, ambassadeur, chef de délégation, Commission européenne
 Bouri Jean Victor Sanhouidi, coordinateur résident du système des Nations unies, représentant résident du PNUD
 Mohamed Sall-Sao, conseiller régionale en gouvernance, Centre d'appui sous-régional, Afrique de l'Ouest et du Centre, PNUD
 Jean-Baptiste Gros, coordonnateur, pôle régional d'appui aux cadrages stratégiques de lutte contre la pauvreté (CSLP), PNUD
 Emmanuel Bor, conseiller technique, pôle régional d'appui aux CSLP, PNUD
 Ian Hopwood, représentant de l'UNICEF pour le Sénégal
 Demba Baldé, représentant résident adjoint, Banque mondiale
 Maniével Sené, spécialiste en développement rural, Banque mondiale

Mamadou Ndione, économiste, Banque mondiale

Jean-Pierre Jarousse, coordonnateur, conseiller scientifique et pédagogique, Pôle de Dakar, analyse sectorielle en éducation, UNESCO, Bureau régional pour l'éducation en Afrique

Organisations d'autres pays

Regina Ecker, directrice du bureau régional (Sénégal, Guinée, Cap-Vert), Deutsche Gesellschaft für technische Zusammenarbeit (GTZ)

Eizen Irei, représentant résident, Agence japonaise de coopération internationale (JICA)

Hisanao Noda, chef de bureau, Agence japonaise de coopération internationale (JICA)

Mamadou Aliou Barry, directeur de programme adjoint, JICA

Haut fonctionnaire du Sénégal

Papa Birama Thiam, administrateur civil, directeur de l'Assistance technique, délégation à la réforme de l'État et à l'Assistance technique, Secrétariat général, présidence de la République

XVII. Maroc

Ambassade de France

Jean-François Thibault, ambassadeur de France

Anne Grillo-Nebout, premier conseiller

Thierry Liron, premier secrétaire

Colonel Patrick Avril, attaché de défense, chef de la mission de coopération militaire et de défense

Lieutenant-colonel (gendarmerie) Jacques Malfilatre, attaché de sécurité intérieure adjoint

Yves Rabineau, magistrat de liaison

Daniel Maître, chef de la mission économique

Marcel Royez, conseiller pour les affaires sociales

René Troccaz, conseiller de coopération et d'action culturelle

Nicolas Frelot, conseiller adjoint pour la coopération technique

Serge Labordère, attaché de coopération

Membres d'organismes publics et fonctionnaires français

François Lagier, directeur, Agence française de développement

David Brusselle, chef de projet, ADETEF

Henri Guillaume, directeur de recherches, représentant de l'Institut de recherche pour le développement (IRD) au Maroc

Guillaume Benoît, ingénieur en chef du Génie rural et des Eaux et Forêts, conseiller, responsable de la mission d'appui au développement rural, Conseil général du développement agricole

Jean-François Lanteri, chef de projet, Projet d'accompagnement du processus de décentralisation (PAD)

Olivier Mornet, conseiller résident de jumelage, direction de la marine marchande

Xavier Dupont, inspecteur de l'administration, conseiller résident de jumelage (Inspection générale de l'administration/Inspection générale de l'administration territoriale), ministère de l'intérieur

Institutions multilatérales et autres coopérations bilatérales

Bruno Dethomas, ambassadeur, chef de délégation, Délégation de la Commission européenne

José Lopez-Calix, chef économiste Maroc et Algérie, représentant p.i. de la Banque mondiale au Maroc

Kordula Mehlhart, conseillère de coopération, ambassade de la République fédérale d'Allemagne

Vicente Sellés Zaragozi, coordonnateur général, Coopération espagnole au Maroc

Personnalités marocaines

Khalid Naciri, ministre de la Communication, porte-parole du Gouvernement

Ali Bouabid, secrétaire général, Fondation Abderrahim Bouabid

Mohamed Doubi Kadmiri, responsable de l'UGP, Programme d'appui à l'Accord d'Association Maroc Union européenne

XVIII. Inde

Ambassade de France

Jérôme Bonnafont, ambassadeur de France

Marc Fonbaustier, ministre conseiller

Marc Savary de Beauregard, deuxième conseiller

Guillaume Bazard, premier conseiller

Jean Leviol, conseiller pour les affaires économiques, financières et commerciales, chef de la mission économique de New Delhi, chef des services économiques pour l'Asie méridionale

François Kruger, conseiller financier régional, Asie du Sud

Michel Boivin, conseiller économique

Lieutenant-colonel Patrick Serradel, attaché de défense

André Trouvé, attaché de sécurité intérieure

Bernard Heulin, conseiller pour la science et la technologie

Jeanne Gaillot, stagiaire de Sciences-Po

Agence française de développement

Jérôme Adam, directeur pour l'Inde

Organisations internationales

Docteur Denis Broun, coordinateur d'ONUSIDA en Inde

Etienne Claeye, ministre conseiller, chef des opérations, Délégation de la Commission européenne en Inde, Bhoutan et Népal

Vincent Nicod, chef de la délégation régionale pour l'Asie du Sud, comité international de la Croix rouge

Hubert Nove-Josserand, spécialiste senior des transports urbains, Banque mondiale

Claire Barrault, responsable de l'information, bureau de soutien régional pour l'Asie du Sud, programme d'aide humanitaire d'urgence (ECHO), Commission européenne

Organisations d'autres pays

Susanna Moorehead, ministre chargée du développement et chef du DFID en Inde

Deborah McGurk, conseiller économique senior, chef de l'équipe stratégie et partenariats, DFID

Stephen Young, gestionnaire senior de programmes, DFID

Ted Gehr, directeur du bureau de soutien aux programmes, USAID

Andreas Pfeil, responsable de la section de la coopération économique et du développement, ambassade de la République fédérale d'Allemagne

Kikuo Nakagawa, représentant en Inde de la Japan Bank for International Cooperation (JBIC)

Entreprises privées et presse

Xavier Houot, associé, Ernst & Young

Marc Philippe, délégué régional pour les pays du SAARC, Suez

Patrick Rousseau, président directeur général, Veolia Water India

Anil Lal, directeur général, Systra LVA Consulting India

Julien Bouissou, journaliste, *Le Monde*

Personnalités indiennes

Nitin Desai, ancien secrétaire général adjoint des Nations unies, co-président de l'UK-India Roundtable

Kirit Parikh, membre de la Commission de planification de l'Inde

Suman Bery, directeur général, National Council of Applied Economic Research (NCAER)

XIX. Japon

Ambassade de France

Gildas Le Lidec, ambassadeur de France

Pauline Carmona, conseiller politique

Emmanuel Besnier, premier secrétaire

Frédéric Künkel, responsable du pôle infrastructures, transports, énergie et environnement, Mission économique

Organisations internationales

Lester Dally, représentant spécial par intérim, Banque Mondiale

Fabrice Vareille, conseiller, chef de la section politique et économique, Délégation de la Commission européenne

Ministère des Affaires étrangères japonais

Koro Bessho, directeur général, bureau de la coopération internationale

Masato Kitera, ambassadeur chargé des Nations unies

Yasuhiro Tsukamoto, directeur adjoint, Division de la politique d'aide et de la gestion, bureau de la coopération internationale

Akira Chiba, directeur, division de la planification et de l'administration pour les Nations unies

Hikariko Ono, directeur, division de la planification stratégique, bureau de la politique étrangère

Daisuke Hoshino, directeur adjoint, division de la planification stratégique

Services du Premier ministre

Kazuya Ogawa, conseiller, Conseil pour la coopération économique outre-mer, Secrétariat du Cabinet

Organismes d'aide et de coopération

Kunio Okamura, directeur général, département de la stratégie pour l'aide au développement, Japan Bank for International Cooperation (JBIC)

Hitoshi Shoji, conseiller, département de la stratégie pour l'aide au développement, JBIC

Tsuneo Kurokawa, directeur général, département régional Afrique, Japan International Cooperation Agency (JICA)

Ryuichi Kato, directeur de l'équipe de l'organisation et de la gestion, directeur des affaires générales, JICA

Universités et réservoirs de pensée

Shinsuke Horiuchi, ancien ambassadeur, président de International Development Associates (IDEA)

Juichi Inada, professeur, Université Senshu, école d'économie internationale

Sadaharu Kataoka, président, Institut de Waseda pour la stratégie internationale, université Waseda

Michiya Kumaoka, ancien président, directeur du bureau, Japan International Volunteer Center

XX. Vietnam

Ambassade de France

Hervé Bolot, ambassadeur de France

Guillaume Rousson, premier conseiller

Lieutenant-colonel Yves Rols, attaché de défense

Hubert Colaris, conseiller économique et commercial, chef des missions économiques au Vietnam

Michel Flesch, conseiller de coopération et d'action culturelle

Emmanuelle Boulestreau, conseillère adjointe de coopération et d'action culturelle

Alexis Rinckenbach, attaché de coopération scientifique et universitaire

Alexandre Minski, attaché de coopération universitaire

Docteur Jean-Jacques Bernatas, attaché de coopération, santé et développement social

Véronique Saugues, chargée de mission pour la coopération européenne et multilatérale

Agnès Schilling, chargée de mission, coopération non gouvernementale, ONG et collectivités locales

Khanh Nguyen Huy, chargé de mission, coopération administrative, juridique et économique

Autres organismes français

Laurent Pandolfi, co-directeur, Institut des métiers de la ville (IMV)

Alain Henry, directeur, Agence française de développement

Yann Martres, directeur adjoint, Agence française de développement

Bernard Poudevigne, directeur, ADETEF Vietnam

Marc Gelineau-Larivet, magistrat, directeur adjoint, Maison franco-vietnamienne du droit

Luc Vorilhon, directeur général Systra Vietnam, directeur sectoriel commercial Asie et Pacifique, Systra

Représentations et organismes bilatéraux non français

Maike Lerch, directeur des programmes, bureau de Hanoï, KfW

Max von Bondsborff, conseiller, ambassade de Finlande

Léo Faber, chargé d'affaires, directeur du bureau de la coopération pour le développement, ambassade du grand duché de Luxembourg

Organisations internationales

Docteur Jean-Marc Olivé, représentant au Vietnam de l'Organisation mondiale de la santé (OMS)

Ayumi Konishi, directeur résident pays, Banque asiatique de développement

Setsuko Yamazaki, directrice pays, Programme des Nations unies pour le développement (PNUD)

Christophe Bahuet, directeur pays adjoint, chargé des programmes, PNUD

Hans Farnhammer, premier secrétaire, responsable de la coopération économique, Délégation de la Commission européenne au Vietnam

Emmanuel Mersch, premier conseiller, chef de la section des finances et des contrats, Délégation de la Commission européenne au Vietnam

Frédéric Claus, directeur pays, Fondation Clinton

Aurélie Brioudes, vétérinaire, assistante technique (épidémiologie), Food and Agriculture Organization (FAO)

Valérie Breda, responsable de programme, Bureau international du Travail (BIT)

Personnalités vietnamiennes

Ho Quang Minh, directeur général, département des relations économiques extérieures, ministère du Plan et de l'Investissement

Nguyen Hong Lê, chargée des relations avec la France, département des relations économiques extérieures, ministère du Plan et de l'Investissement

XXI. République populaire de Chine

Ambassade de France

Hervé Ladsous, ambassadeur de France

Nicolas Chapuis, premier conseiller

Pascal Maubert, consul général

Alexandre Ziegler, conseiller de coopération et d'action culturelle

Donatienne Hissard, conseiller adjoint de coopération et d'action culturelle

Hubert Testard, ministre conseiller, chef des services économiques pour la Chine

Josselin Kalifa, conseiller économique, adjoint au chef de la Mission économique

Roselin Legrand, attachée commerciale (transports, BTP, industries mécaniques)

Jean-Luc Quinio, magistrat, conseiller juridique

Jean-Louis Durand-Drouhin, conseiller pour les affaires sociales

François Castro, conseiller, représentant du service de coopération technique internationale de police

Christine M'Rini, conseiller adjoint pour la science et la technologie

Laurence Mezin, conseiller (affaires européennes et coopération décentralisée)

Michel Chanoux, secrétaire général, Service de coopération et d'action culturelle

Docteur Patrick Nedellec, attaché pour la science et la technologie - valorisation, innovation

Jean-François Vergnaud, professeur des universités, attaché de coopération universitaire

Autres organismes français

Édouard Danjoy, directeur, Agence française de développement (AFD)

Damien Navizet, directeur adjoint, AFD

Paul de la Guérivière, représentant pour la Chine, PROPARCO

Xinping Wang, représentant pour la Chine, SNCF International

Alain Hocke, consultant en chef et contrôleur général, SYSTRA

Liu Chongwei, représentant en chef, bureau de Pékin, SOGREAH

Philippe Leduff, responsable de zone, SEURECA

Nicolas Robin, responsable de projet, SEURECA

Jean Dorey, directeur, École centrale de Pékin

Lydia Ross, chargée de recherches au CNRS, représentante de l’Institut national de physique nucléaire et de physique des particules (IN2P3) en Chine

Stéphanie Balme, directeur de recherches Sciences-Po Paris, professeur invité Tsinghua University Law School

Jean-Louis Rocca, chargé de recherches, Fondation nationale des sciences politiques – Centre d’études et de recherches internationales (FNSP-CERI), département de sociologie, Université Tsinghua

Bruno Philip, correspondant du journal *Le Monde*

Représentations et organismes bilatéraux non français

Wolfgang Köster, conseiller pour le développement, ambassade de la République fédérale d’Allemagne

Yujiro Hayashi, premier secrétaire, département économique, ambassade du Japon

Gianluca Chiara, responsable du projet, programme de coopération sino-italienne pour la protection de l’environnement

Giuseppe Balducci, expert du programme environnemental, unité de mise en œuvre des programmes, coopération pour le développement sino-italienne

Akimitsu Okubo, assistant du représentant résident, chef de programme pour la politique d’ouverture et de réforme, l’énergie et l’environnement, Agence japonaise de coopération internationale (JICA)

Yuan Zhang, assistante, unité de coordination des programmes, JICA

Organisations internationales

David Dollar, directeur pays et chef de mission, Banque mondiale

Philip Karp, coordinateur du programme pour la Chine, Institut de la Banque mondiale

Toru Shibuichi, directeur pays, représentant résident, Banque asiatique de développement

Renaud Meyer, directeur pays adjoint, Programme des Nations unies pour le développement (PNUD)

Docteur Bernard Coquelin, représentant en Chine du Fonds des Nations unies pour la population

Vincent Martin, coordinateur technique pour la grippe aviaire, Food and Agriculture Organization of the United Nations (FAO)

Nicholas Costello, premier conseiller, développement et coopération, Délégation de la Commission européenne

Louis Riquet, expert national détaché, conseiller pour les affaires politiques, Délégation de la Commission européenne

Antoine Seillan, expert national détaché, conseiller, commerce et investissement, Délégation de la Commission européenne

Denis Fourneau, expert national détaché, conseiller, science, technologie et environnement, Délégation de la Commission européenne

Francesca Ciccomartino, attachée, développement et coopération, Délégation de la Commission européenne

XXII. Brésil (Brasilia et São Paulo)

Ambassade de France

Brasilia

Antoine Pouillieute, ambassadeur de France
 Xavier Lapeyre de Cabanes, premier conseiller
 Pierre Colombier, conseiller de coopération et d'action culturelle
 Colonel Didier Paquet, attaché de défense
 Eric Amblard, premier secrétaire
 Dietmar Petrausch, premier secrétaire
 Hédi Picquart, premier secrétaire, conseiller de presse
 Alain Siberchicot, attaché de coopération
 Alexis Loyer, conseiller financier, Mission économique de Brasilia
 Sébastien Andrieux, conseiller économique, Mission économique de Brasilia
 Chantal Haage, conseiller adjoint de coopération et d'action culturelle
 Daniel Rippoll, commandant de police, attaché de sécurité intérieure adjoint
 Manuel Marciaux, attaché agricole, Mission économique de Brasilia
 Jean-Philippe Delorme, responsable de programme, aires protégées et aménagement du territoire
 Catherine Mac Lorin, attachée de coopération éducative
 Valentin Grange, chargé de mission coopération institutionnelle
São Paulo
 Jean-Marc Gravier, consul général de France à São Paulo
 Jean-Martin Tidori, attaché de coopération et d'action culturelle
 Marc Cagnard, conseiller commercial, adjoint au chef de la Mission, Mission économique de São Paulo

Autres organismes français publics et privés

Olivier Godron, directeur, Agence française de développement
 Pierre Sabaté, représentant de l'Institut de recherche pour le développement (IRD) au Brésil
 Philippe Petithuguenin, directeur régional du Centre de coopération internationale en recherche agronomique pour le développement (CIRAD) au Brésil
 Frédéric Donier, directeur associé, Crescendo (São Paulo)

Organisations internationales et agence bilatérale

Antoine Gilbert, conseiller, Délégation de la Commission européenne
 Lucien Muñoz, représentant permanent adjoint, Programme des Nations unies pour le Développement (PNUD)
 Patricio Naveas, représentant résident par intérim, Banque interaméricaine de développement
 Patricia Bakaj, responsable des programmes de développement urbain, Banque américaine de développement
 Docteur Pedro Chequer, coordonnateur d'ONUSIDA au Brésil
 Naiara da Costa Chaves, responsable de programme, ONUSIDA
 Diego Victoria, représentant au Brésil de l'Organisation de la Santé pan-américaine, Office régional de l'Organisation mondiale de la Santé
 Ulrich Krammenschneider, directeur du bureau de Brasilia, Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ)

Organismes brésiliens

Edson M. Duarte Monteiro, ambassadeur, coordinateur général du Centre de coopération technique bilatérale (CTPD), Agence brésilienne de coopération (ABC), ministère des Relations extérieures

Márcio Lopes Correa, coordonnateur, Coopération technique multilatérale (CTRM), ABC
 Juliana Martins Basso, Centre de coopération technique bilatérale, ABC
 Elimar Pinheiro do Nascimento, directeur du Centre de développement durable, Université de Brasilia
 Helena Kerr do Amaral, présidente, École nationale d'administration publique (ENAP)
 Cláudia Conde, chef du service de coopération internationale, ENAP
 Fernando Guimarães Reis, ambassadeur, directeur de l'Institut Rio Branco, ministère des Relations extérieures
 Francisco Alvim, ambassadeur, conseiller, Institut Rio Branco
 Professeur Victor Mirshawka, directeur culturel, Fondation Armando Alvares Penteado (FAAP), São Paulo
 Lourdes Zilberberg, conseiller pour les relations internationales, FAAP
 Fernanda Celidonio, gestionnaire des événements, FAAP
 Guilherme Ary Plonski, coordonnateur scientifique, Centre de politique technologique et de gestion, université de São Paulo, président d'Androtec (association brésilienne des parcs scientifiques et des incubateurs d'entreprises)
 Patricia Brant Monteiro, responsable scientifique pour la biologie et les sciences agronomiques, Fondation pour la recherche de l'État de São Paulo (FAPESP)
 Magali Naves, responsable du bureau des affaires internationales, Secrétariat spécial pour les politiques de promotion de l'égalité raciale, présidence de la République

XXIII. Suède

Ambassade de France

Olivier Lacroix, premier conseiller, chargé d'affaires
 Alexandre Defay, conseiller de coopération et d'action culturelle
 Sven-Erik Sjödén, deuxième conseiller
 Olivier Rousseau, chef des services économiques pour les pays nordiques, chef de la mission économique de Stockholm
 Jean-Pierre Dubois, conseiller commercial, adjoint au chef de la mission
 Romain Berline, conseiller financier pour les pays nordiques

Ministère des Affaires étrangères du Royaume de Suède

Frank Belfrage, secrétaire d'État aux Affaires étrangères
 Joakim Stymne, secrétaire d'État à la Coopération
 Håkan Åkesson, ambassadeur, directeur général adjoint, chef du service de la gestion et des méthodes de coopération pour le développement
 Torgny Holmgren, directeur général adjoint, chef du service de la politique de développement
 Anders Bengtén, chef du service de la coopération multilatérale
 Mikael Lindvall, sous-directeur, services de la politique de sécurité, responsable de la politique humanitaires et des questions de conflits
 Erik Korsgren, adjoint au chef de service, service de la gestion et des méthodes de coopération pour le développement
 Amalia Garcia-Thärn, sous-directrice, service de la coopération bilatérale
 Aurore Lundkvist, sous-directrice, service de la politique de sécurité
 Cecilia Wramsten, premier secrétaire, service des affaires européennes

Agence suédoise de coopération internationale pour le développement (SIDA)

Inger Axell, conseillère politique senior pour la coordination multilatérale, service de la politique et de la méthode

Ministère des Finances du Royaume de Suède

Björn Fritjofsson, directeur du service international

Eva Haghanipour, sous-directrice, service international

Anna Björnermark, sous-directrice, service international

Anna Ferry, responsable de l'administration, service international

Autres personnalités suédoises :

Kent Härstedt, député, premier porte-parole de l'opposition (Parti social-démocrate) pour les questions de coopération pour le développement, membre du conseil d'administration de SIDA

Fredrik Segerfeldt, directeur de Timbro (*think tank* proche du Parti libéral)

Åsa Ehinger Berling, directrice générale, Swedish Association of Local Authorities and Regions – international Development Agency (SALA IDA)

Håkan Otteson, responsable du développement régional et local, Swedish Association of Local Authorities and Regions (SALA)

Ing-Britt Östlund, directrice de l'assistance aux projets, Forum Syd

Kerstin Berglöf, chercheuse invitée, Institut suédois des Affaires internationales

XXIV. Royaume-Uni

Ambassade de France au Royaume-Uni

Maurice Gourdault-Montagne, ambassadeur de France au Royaume-Uni

Nicolas Croizer, premier secrétaire

Vincent Floréani, premier secrétaire, mis à disposition du DfID

Cabinet Office

Anna Clune, directeur adjoint, Secrétariat pour les questions européennes et globales

George Holroyd, conseiller, Secrétariat pour l'outre-mer et la défense

Department for International Development (DfID)

Marcus Manuel, Director Pan Africa Strategy & Programmes

Tamsyn Barton, Head, European Union Department

Alice Walpole, Deputy Head, Stabilisation Unit

David Smith, Head of Budgets, EIB and Secondments Team, European Union Department

Matthew Sudders, Head of Bilateral Relations

Jack Jones, Conflict Humanitarian and Security Department

Foreign and Commonwealth Office (FCO)

Martin Donnelly, Director General Globalisation

Catriona Mace, Head, Pan-Africa Policy Unit

Autres personnalités britanniques

Sam Cary, Marketing Intelligence Executive, Business Development, Crown Agents

Stephen Doughty, Head of UK and EU Government Relations, Oxfam

Max Lawson, Policy Adviser, Oxfam

Alex Vines, Head, Africa Programme/BAF, Chatham House
Stéphanie Lévy, chercheuse, Overseas Development Institute (ODI)

Organisation maritime internationale (OMI)

André-Yves Legroux, représentant permanent de la France auprès de l'OMI, conseiller maritime de l'ambassade de France

Monica N. Mbanefo, directeur, Division de la coopération technique

Mohamed Amine El Housseini-Hilal, chef du département des relations avec les pays arabes et d'Afrique francophone, Division de la coopération technique

Ariéla Zerbib, responsable de programme, Division de la coopération technique

Brice Martin-Castex, chef du département de la mise en œuvre et du contrôle des ports, Division de la sécurité maritime

Banque européenne pour la reconstruction et le développement (BERD)

Alain de Cointet, administrateur pour la France

Alexandre Draznieks, directeur de cabinet du président

Annexe 2. Lettre de mission

Le Directeur général de la Coopération internationale et du Développement

Paris, le 8 février 2007

La Secrétaire générale des Affaires européennes

Le Directeur général de l'Administration et de la Fonction publique

Le Directeur général du Trésor et des Politiques économiques

Objet : lettre de mission.

Monsieur,

Nous avons décidé de vous confier une mission sur l'utilisation des experts français dans les programmes d'appui financés par les organisations internationales, en particulier dans le domaine de la coopération institutionnelle et administrative. Votre mission vous conduira également à examiner l'articulation entre celle-ci et les actions que nous menons de manière bilatérale et devra vous conduire à émettre des propositions afin de mieux sélectionner les priorités compte tenu des instruments dont nous disposons.

Nous souhaitons que votre mission puisse commencer le 15 novembre 2006.

Votre expérience à la tête du service de l'évaluation et de la modernisation de l'État au sein du Commissariat général du plan et les rapports que vous avez publiés à cette occasion (en particulier *Organiser la politique européenne et internationale de la France*) vous désignent pour effectuer cette mission d'expertise qui consistera, en liaison avec les services concernés du ministère des Affaires étrangères et du ministère de l'Économie, des Finances et de l'Industrie, de la Direction générale de l'administration et de la fonction publique (DGAFP), du Secrétariat général pour les affaires européennes (SGAE) et des autres ministères concernés, ainsi que de l'Agence française de développement, à :

- dresser un état des lieux précis de la présence française dans les programmes d'appui financés par les organisations internationales ;

- établir un bilan des actions bilatérales et sur financements multilatéraux de coopération en matière institutionnelle et administrative ;

- identifier les secteurs sur lesquels les améliorations doivent porter. Vous examinerez avec attention les procédures conduisant au placement des experts français. Vous étudierez également les résultats de cette politique ;

- proposer des recommandations opérationnelles permettant d'accroître l'influence française au sein de ces programmes d'appui, à la fois sur le plan quantitatif et qualitatif, et de favoriser l'articulation de la politique française de coopération internationale et de développement avec les enjeux européens et multilatéraux. Vous veillerez tout particulièrement à étudier les actions des principaux opérateurs en ce domaine et vous nous proposerez les aménagements susceptibles de renforcer la cohérence de nos choix.

Pour mener à bien votre mission, vous bénéficiez du soutien de la DGCIID, en particulier la Direction des politiques du développement et le Service des moyens et du réseau, et des ambassades, de la Direction générale du Trésor et des politiques économiques, du SGAE et de la DGAEP. Vous serez amené à effectuer des déplacements à l'étranger.

Le ministère des Affaires étrangères prendra en charge les coûts occasionnés par votre mission.

Vous nous tiendrez régulièrement informé des progrès de celle-ci et nous remettrez un rapport d'étape début mai 2007. Vos conclusions, assorties de propositions concrètes, devront nous parvenir à l'automne 2007.

Vous remerciant vivement d'avoir accepté ce travail, nous vous prions de croire, Monsieur, à l'assurance de nos salutations distinguées.

Philippe Étienne

Pascale Andréani

Xavier Musca

Paul Pénny

Monsieur Nicolas Tenzer

76, rue de Sèvres

75007 Paris

426
Sommaire

Résumé	2
Les soixante principales propositions	6
Introduction	16
<i>Les objectifs d'une stratégie d'expertise</i>	17
<i>Le contexte du nouveau monde</i>	18
<i>Une stratégie qui repose sur une organisation nouvelle</i>	21
<i>Les illusions d'une correction à la marge</i>	23
PREMIÈRE PARTIE. UN MARCHÉ STRATÉGIQUE POUR NOTRE PUISSANCE ET NOTRE INFLUENCE	
Chapitre premier. Anatomie d'une demande en expansion rapide	27
A. <i>Une demande multiforme</i>	28
1. Les structures porteuses de la demande	29
a. Les besoins d'expertise des organisations internationales	29
b. La demande d'expertise des États	30
c. L'expertise sollicitée par les collectivités locales	31
d. L'expertise en appui des programmes de coopération bilatéraux	31
e. L'expertise au service des fondations et des organisations non gouvernementales	32
2. La demande par secteur	33
3. Les financements de la demande	35
B. <i>Une demande de plus en plus conditionnelle et exigeante</i>	36
Chapitre deuxième. Une offre française multiforme imparfaitement structurée	39
A. <i>Une offre éclatée</i>	40
B. <i>Une offre non dirigée</i>	43
C. <i>Une offre parfois non professionnelle</i>	45
1. Les jumelages et les appels d'offres et à propositions européens	45
2. Les autres appels d'offres	49
3. Les experts techniques mis à disposition	50
D. <i>Un vivier mal organisé et entravé</i>	50
Encadré : L'expertise internationale : de quoi parle-t-on ?	53
E. <i>Aperçu de la concurrence internationale</i>	57
Chapitre troisième. Une inadéquation, vecteur de marginalisation	59
A. <i>Inadéquation en quantité</i>	60
1. Les raisons liés à des choix absurdes de gestion	60
a. La gestion des personnes	60
b. Les problèmes statutaires	63
c. Les obstacles liés à une application peu pertinente de la loi organique sur les lois de finances	64
d. L'international en retrait	65
2. Les raisons structurelles	67

<i>B. Inadéquation dans les modalités de réponse</i>	69
<i>C. Inadéquation dans la stratégie</i>	72
1. Des experts sans mission	73
2. Une stratégie avec les organisations internationales déficiente	75
a. Une absence de cadrage stratégique	75
b. Une stratégie de placement encore perfectible	78
<i>D. Une offre non dynamique et peu réactive</i>	80
<i>E. Les conséquences de la marginalisation</i>	82
DEUXIÈME PARTIE. LES OBJECTIFS POUR RESTER DANS LE JEU	
Chapitre premier. Mettre l'expertise au service des quatre piliers de notre politique extérieure	87
<i>A. L'influence</i>	87
1. De l'influence intellectuelle	88
2. L'influence appliquée	90
<i>B. Le développement</i>	91
<i>C. La puissance économique</i>	93
<i>D. La sécurité</i>	96
Chapitre second. Des registres d'action articulés mais distincts	98
<i>A. Distinguer l'aide publique au développement et la coopération</i>	98
<i>B. Distinguer l'influence et le développement économique</i>	100
<i>C. Isoler les facteurs liés à la sécurité et à notre intérêt national direct</i>	101
TROISIÈME PARTIE. LES VOIES D'UNE RÉFORME VITALE	
LES INSTRUMENTS D'UNE PRIORITÉ INTERNATIONALE DE LA FRANCE	
Chapitre premier. Se doter des outils de définition d'une stratégie	105
<i>A. Organiser la définition des priorités</i>	106
1. Que signifie le terme « priorités » ?	106
2. Qui doit décider des priorités ?	107
3. Qui doit organiser la mise en œuvre des priorités ?	109
4. Donner une tête à l'expertise internationale	112
<i>B. Applications concrètes</i>	113
1. Une stratégie avec les organisations internationales	114
a. Éléments préalables	114
b. Le repérage en amont des fonctions stratégiques dans les organisations internationales	115
2. Les stratégies pays	118
3. Une stratégie de prospection	122
4. Un système de compte rendu et de contrôle	123
Chapitre deuxième. Mettre en place une organisation aux missions clarifiées et transparentes	127
<i>A. L'administration centrale du ministère des Affaires étrangères</i>	128
<i>B. Les services des ambassades</i>	131
<i>C. Les autres ministères</i>	133

1. La structuration d'un programme « expertise internationale »	133
2. Un rôle de tête de réseau et d'appel pour la direction générale de l'administration et de la fonction publique	134
Chapitre troisième. Bâtir des réseaux d'information pertinents	136
Chapitre quatrième. Gérer le personnel de manière rigoureuse, intelligente, juste et orientée sur la compétence	139
A. <i>L'organisation des viviers : gérer les carrières internationales</i>	140
B. <i>Vers des carrières internationales</i>	142
C. <i>La gestion des assistants techniques</i>	144
Chapitre cinquième. Définir les missions des opérateurs	147
A. <i>Des organismes en réseau fondés sur une logique de métier</i>	149
1. Des opérateurs référents par métier	150
2. Des opérateurs organisateurs de filière	152
3. Des opérateurs porteurs d'une vision	153
B. <i>Une mutualisation de la gestion sur une base contractuelle</i>	154
C. <i>Développer l'expertise académique</i>	155
Encadré : L'histoire d'un succès. L'institut de recherche et d'enseignement sur la négociation en Europe de l'École supérieure des sciences économiques et commerciales (ESSEC – IRÉNÉ)	158
Chapitre sixième. Construire une stratégie intellectuelle	161
A. <i>Les raisons d'un retard</i>	161
B. <i>Nouer des partenariats systématiques avec les lieux de réflexion à vocation mondiale ou régionale</i>	164
C. <i>Organiser la présence des experts dans les instances de discussion et de proposition</i>	165
D. <i>Constituer de vastes réseaux universitaires et scientifiques</i>	166
Conclusion : une méthode pour agir	168

FICHES STRATEGIQUES

b. Tunisie	201
4. <i>Afrique subsaharienne</i>	204
a. Sénégal	206
b. Kenya	214
5. <i>Asie</i>	217
a. Chine	219
b. Inde	226
c. Vietnam	237
6. <i>Brésil</i>	250
II. Les stratégies sectorielles	254
A. L'expertise et la stratégie en matière agricole	255
B. L'expertise dans le domaine de la recherche	262
C. L'expertise dans le domaine militaire	265
D. L'expertise en matière de police et de sécurité intérieure	269
E. L'expertise en matière d'éducation	273
F. L'expertise dans le domaine économique et financier	276
G. L'expertise dans le domaine juridique et judiciaire	280
H. L'expertise en matière de gouvernance (hors finances, économie et droit)	285
I. L'expertise en matière de santé	289
J. L'expertise dans le secteur des politiques régionales et de l'aménagement du territoire	295
K. L'expertise dans le domaine du travail et de l'emploi	298
L. L'expertise en matière de normes	299
III. Les stratégies avec les organisations internationales	301
<i>1. Nations unies</i>	302
a. Département des opérations de maintien de la paix	303
b. Programme des Nations unies pour le développement (PNUD)	304
c. UNICEF	305
d. ONU-Habitat	307
e. Programme des Nations unies pour l'environnement (PNUE)	309
f. Agence internationale de l'énergie atomique (AIEA)	311
g. Organisation mondiale de la santé (OMS)	314
h. Bureau international du travail (BIT)	316
i. Organisation des Nations unies de lutte contre le SIDA (ONUSIDA)	317
j. Conférence des Nations unies sur la Coopération économique et le développement (CNUCED)	318
k. Haut Commissariat pour les Réfugiés (HCR)	319
l. Bureau de coordination de l'aide humanitaire (BCAH)	320
m. Organisation des Nations unies contre la drogue et la criminalité (ONUDC)	321
n. Conférence des Nations unies sur le droit commercial international (CNUDCI)	322
o. Organisation des Nations unies pour le développement industriel (ONUDI)	324
p. Organisation météorologique mondiale (OMM)	325
q. Organisation maritime internationale (OMI)	327
r. Haut Commissariat aux droits de l'homme	329
s. Bureau des services d'appui aux projets des Nations unies (UNOPS)	330
t. Les jeunes experts associés	331
u. Organisations compétentes pour la Somalie	332

2. <i>Union européenne</i>	333
3. <i>Banque mondiale</i>	337
4. <i>Fonds monétaire international (FMI)</i>	342
5. <i>Fonds pour l'environnement mondial</i>	343
6. <i>Observatoire du Sahel et du Sahara (OSS)</i>	344
7. <i>Banque africaine de développement (BAD)</i>	345
8. <i>Organisation internationale des migrations (OIM)</i>	347
9. <i>Banque européenne pour la reconstruction et le développement (BERD)</i>	348
10. <i>Organisation pour la Sécurité et la Coopération en Europe (OSCE)</i>	350
IV. Exemples étrangers	352
1. <i>Canada</i>	353
2. <i>États-Unis</i>	358
3. <i>Japon</i>	361
4. <i>Royaume-Uni</i>	366
5. <i>Suède</i>	374
Note de méthode	383
Remerciements	387
Nouvelles investigations	389
Annexe 1. Liste des personnalités rencontrées	390
Annexe 2. Lettre de mission	424