



**MINISTÈRE
DE L'AGRICULTURE
ET DE L'ALIMENTATION**

*Liberté
Égalité
Fraternité*

Evaluation de la coopération technique et institutionnelle conduite sous l'égide du MAA

Rapport n° 20078

établi par

René QUIRIN

Inspecteur général de santé publique vétérinaire

Henri-Luc THIBAUT

Ingénieur général des ponts, des eaux et des forêts

Novembre 2021

CGAAER

CONSEIL GÉNÉRAL

DE L'ALIMENTATION

DE L'AGRICULTURE

ET DES ESPACES RURAUX

SOMMAIRE

RESUME.....	5
LISTE DES RECOMMANDATIONS	7
INTRODUCTION	8
1. LA COOPERATION TECHNIQUE ET INSTITUTIONNELLE DU MAA.....	9
1.1. Un élément de la stratégie Europe et international du MAA.....	9
1.1.1. La stratégie Europe et international	9
1.1.2. Une stratégie d'influence	10
1.1.3. Mais qui à travers la coopération technique et institutionnelle répond aussi à des préoccupations fortes de partenaires choisis.....	12
1.1.4. Mais qui paraît peu discriminante pour ce qui concerne la coopération technique et institutionnelle,	14
1.1.5. Et qui est de plus en plus connectée à la conquête de marchés.....	15
1.2. Qui se déploie dans un paysage riche voire encombré d'acteurs de coopération....	15
1.2.1. Au niveau français	15
1.2.2. Au plan européen	17
1.3. Dont les avantages comparatifs sont peu ou mal mis en avant	18
1.3.1. Des compétences institutionnelles et techniques pourtant avérées	18
1.3.2. Mais des compétences très souvent dispersées.....	18
1.3.3. Et souvent difficiles à mobiliser	19
1.4. Dont la performance n'est pas vraiment mesurée.....	19
1.4.1. Pas d'évaluation globale disponible	19
1.4.2. Et des évaluations ponctuelles peu significatives	19
1.5. Et qui souffre d'un pilotage peu lisible.....	20
1.6. Et d'un portage politique variable dans le temps.....	21
2. LES PROJETS : PRINCIPAUX VECTEURS DE LA COOPERATION TECHNIQUE ET INSTITUTIONNELLE	22
2.1. Des projets pouvant être rangés selon le maître d'ouvrage	22
2.1.1. Opérations imputées directement sur le budget du MAA	23
2.1.2. Opérations soutenues par d'autres ressources nationales.....	23
2.1.3. Opérations bénéficiant de financements européens	24
2.1.4. Opérations prises en charge par les organisations internationales	24
2.2. Des projets rangés selon le maître d'œuvre	25
2.2.1. Interventions mises en œuvre par les administrations centrales ou les services déconcentrés.....	25
2.2.2. Des interventions mises en œuvre par des établissements sous tutelle « exclusive » du MAA.	26

2.2.3. Des interventions mises en œuvre par les deux opérateurs « pivots » GIP FVI et GIP ADECIA.....	27
2.2.4. Des interventions mises en œuvre par les autres établissements sous tutelle principale du MAA	31
2.2.5. Des interventions mises en œuvre par des établissements sous tutelle secondaire du MAA	33
2.3. Des typologies qui n'ont de sens que si elles sont croisées.....	33
2.4. Mais qui restent impuissantes lorsqu'il s'agit d'éclairer les résultats obtenus	34
3. DES RESULTATS DIFFICILES A EVALUER	35
3.1. Au plan de l'influence.....	35
3.2. Au niveau financier	35
3.3. Au niveau institutionnel	36
3.4. Au niveau technique	36
3.5. Au niveau des échanges commerciaux	37
3.6. Eu égard aux attentes des pays partenaires.....	37
3.7. Et qui ne font pas l'objet d'une véritable capitalisation	38
4. POUR UNE PLUS GRANDE LISIBILITE DE L'ACTION DE COOPERATION TECHNIQUE ET INSTITUTIONNELLE DU MAA	38
4.1. Des enjeux explicités	39
4.2. En affichant des objectifs clairs et ciblés.....	39
4.3. En dégagant des moyens appropriés	41
4.4. En fonction d'avantages comparatifs bien identifiés	41
4.5. En clarifiant les conditions d'intervention	42
4.6. En évaluant systématiquement les actions réalisées notamment en terme d'impacts	42
4.7. Et en bénéficiant d'un pilotage plus lisible	43
CONCLUSION.....	44
ANNEXES	46
Annexe 1 : Lettre de mission	47
Annexe 2 : Note de cadrage	49
Annexe 3 : Liste des personnes rencontrées	56
Annexe 4 : Evolution des GIP ADECIA et FVI durant la décennie 2010	58
Annexe 5 : Liste des sigles utilisés	61
Annexe 6 : Bibliographie sommaire	64

RESUME

Le Ministère de l'Agriculture et de l'Alimentation a l'ambition de promouvoir en Europe et à l'international les produits, les entreprises, les savoir-faire, la capacité à innover et à s'adapter des acteurs de l'agriculture, de l'agroalimentaire, de la forêt et de la pêche relevant de son champ de compétence de même que l'enseignement technique et professionnel et la recherche qui lui sont directement rattachés.

Au cours de la décennie écoulée, trois documents stratégiques successifs ont précisé les contours de cette ambition et mis en avant les principaux axes devant structurer l'action susceptible d'en découler. Les quatre axes retenus dans la stratégie 2018-2022 entendent ainsi :

- Contribuer à la construction d'une Union européenne forte, ouverte sur le monde et protégeant ses intérêts.
- Accompagner la transition vers des systèmes porteurs de solutions durables.
- Renforcer le positionnement à l'international des entreprises, des savoir-faire et de l'expertise publique.
- Participer au renforcement de la gouvernance mondiale des systèmes de production et consommation en coordonnant l'action avec l'ensemble des Parties prenantes.

Ils dessinent une stratégie « d'influence » destinée à servir les intérêts d'un secteur d'activité considéré comme majeur aux plans économique, social et environnemental mais aussi une volonté de répondre aux attentes et demandes d'un cercle choisi de pays partenaires.

La coopération technique et institutionnelle portée par le MAA est l'un des instruments d'opérationnalisation de ces orientations.

Elle se déploie dans un environnement riche d'acteurs publics, privés, associatifs nationaux mais aussi européens, positionnés sur ce créneau mais avec des stratégies propres et pas toujours complètement articulées avec celle du ministère. Ceci vaut, par exemple, pour le MEAE et sa stratégie internationale de la France pour la sécurité alimentaire, la nutrition et l'agriculture durable.

Dans ce paysage riche voire encombré de stratégies et d'acteurs, le MAA dispose d'avantages comparatifs à la fois techniques - par exemple dans les domaines de la protection sanitaire et phytosanitaire, de l'enseignement technique et professionnel - et institutionnels avérés pour porter une action de coopération technique et institutionnelle performante. Ceux-ci paraissent, cependant, insuffisamment assumés et mis en avant.

Il en résulte des actions nombreuses, dispersées, rarement évaluées au pilotage manquant de lisibilité et dont le portage politique paraît distant.

Ce sont dans des projets que s'incarnent ces actions. Objet institutionnel et opérationnel pas toujours très bien défini et à géométrie variable, le projet constitue la pierre angulaire de la coopération technique et institutionnelle.

Pour en mieux cerner la diversité, le rapport en présente plusieurs typologies construites notamment à partir du financeur, du maître d'œuvre mais aussi de la thématique qu'ils traitent ou des espaces géographiques dans lesquels ils sont déployés.

Ces typologies sont incontestablement utiles pour, par exemple, comparer le poids relatif des financeurs, établir une forme de hiérarchie opérationnelle des opérateurs, mettre en évidence les principales zones effectives d'intervention ou les thématiques les plus ciblées. A travers leur lecture, l'Union européenne se pose comme le principal bailleur des projets portés par le MAA mais la contribution financière du ministère à son action internationale ne paraît pas, et loin s'en faut, anecdotique au regard notamment de la centaine de postes qu'il déploie pour son action d'influence.

Il reste que ces typologies sont surtout mises en avant pour nourrir les statistiques illustrant les rapports d'activités des différents opérateurs et qu'elles sont d'autant plus intéressantes qu'elles sont croisées. Elles ne disent, en revanche, que peu de choses sur les résultats obtenus, leur impact sur le terrain ou sur les différents critères permettant d'apprécier la performance des projets, les conditions préalables à réunir pour maximiser la probabilité de leur succès, les signes qui, au contraire, en précipiteront vraisemblablement l'échec.

Et ce constat général vaut aussi pour les projets mis en œuvre par les deux GIP ADECIA et FVI au cours de la période 2010-2019 soit avant leur dissolution et l'absorption de leurs activités par VetAgroSup et FranceAgriMer.

Cette réalité est liée à la faiblesse des travaux portant sur l'évaluation des projets en particulier pour ce qui concerne les résultats obtenus ou les impacts observés. Et encore aujourd'hui, il n'y a pas de véritable mesure de la performance des projets au plan de l'influence, en termes financiers, techniques, institutionnels, sur les échanges commerciaux ou au regard des attentes des pays ou institutions partenaires. Et ces projets font l'objet d'une trop faible capitalisation.

Il en résulte cinq recommandations portant sur l'explicitation des enjeux de la coopération technique et institutionnelle portée par le MAA et son portage politique au plus haut niveau, sur la clarification et le ciblage des objectifs poursuivis, sur la mobilisation des moyens nécessaires à l'action en les articulant au mieux aux avantages comparatifs dont dispose le ministère pour agir mais, aussi, aux conditions objectives d'intervention. Deux recommandations ont trait, d'une part, à la nécessaire évaluation des actions engagées et, d'autre part, à l'amélioration du pilotage des actions à conduire.

Le regard rétrospectif porté, à travers la mission, sur la coopération, technique et institutionnelle conduite sous l'égide du MAA et les recommandations qui l'accompagnent sont pour les auteurs de nature à conforter la légitimité du ministère à appeler à une évaluation globale de la coopération technique et institutionnelle conduite par la France en matière d'agriculture, d'agroalimentaire, de forêt et de pêche.

Mots clés : Évaluation, assistance technique, coopération internationale, politique de développement, stratégie de l'entreprise, ministère de l'agriculture

LISTE DES RECOMMANDATIONS

- R1.** Remettre en avant la dimension politique de la coopération technique et institutionnelle et l'articuler avec une vision de long terme de l'agriculture.
- R2.** Afficher sans arrogance ni de façon édulcorée les objectifs poursuivis par le MAA pour sa coopération technique et institutionnelle, notamment en matière de soutien aux échanges commerciaux, de coopération au développement, d'appui à des institutions nationales, régionales ou internationales ciblées du secteur agricole et agroalimentaire.
- R3.** Affecter les moyens humains et financiers du MAA sur quelques couples pays/thèmes déterminés à échéance régulière et engageant l'ensemble des administrations centrales du MAA et ses opérateurs sous tutelle exclusive ou principale.
- R4.** Etablir une liste restreinte des quelques sujets sur lesquels le MAA et ses opérateurs disposent institutionnellement et techniquement d'indéniables avantages comparatifs pour conduire une action de coopération technique et institutionnelle et le positionner sur ces seuls sujets.
- R5.** Etablir la liste des cinq critères devant être impérativement satisfaits avant d'engager une coopération technique et institutionnelle.
- R6.** Evaluer systématiquement les actions réalisées et prévoir des évaluations rétrospectives régulières pour en mesurer l'impact.
- R7.** Organiser sous l'égide d'un organe de pilotage, logé dans une structure transversale du ministère et pouvant s'appuyer sur un Comité d'appui dédié, la consolidation des informations relatives à la coopération technique et institutionnelle et la mettre à disposition sous une ou des formes favorisant son appropriation par le plus grand nombre.

INTRODUCTION

Le ministère en charge de l'agriculture et de l'alimentation déploie une action européenne et internationale conséquente et multiforme dont la coopération technique et institutionnelle ne constitue qu'une des dimensions. Cerner les contours de cette dernière, son poids relatif par rapport aux autres dimensions de l'action européenne et internationale du MAA mais aussi par rapport à celle des autres acteurs français intervenant dans le même champ, expliciter les motivations qui la fondent, les attentes qu'elle suscite, les résultats qu'elle produit sont l'objet de ce rapport établi dans le contexte singulier lié à la pandémie de COVID 19.

Il s'intéresse tout particulièrement aux travaux engagés par les deux principaux opérateurs sur lequel le MAA s'est longtemps appuyé pour conduire son action; les ex GIP FVI et ADECIA. Ceux-ci ont été fusionnés au premier janvier 2020 dans des structures placées sous la tutelle directe du MAA, le premier au sein de l'ENSV, école interne de VetAgroSup, pour devenir ENSV-FVI, et le second au sein de FranceAgriMer. Compte tenu de la période d'étude qui va de 2010 à 2020, de la singularité de l'année 2020 et pour faciliter la compréhension du texte, les réflexions portent plus particulièrement sur les actions conduites par les deux GIP FVI et ADECIA avant leurs fusions dans les structures précédemment citées sur la période allant de 2010 jusqu'à fin 2019. Les recommandations qui en résultent sont, cependant, résolument tournées vers l'avenir et à destination de celles et ceux désormais en charge de ces actions.

Elles prennent dûment en compte les travaux antérieurement conduits par le CGAAER sur ce thème ou des sujets connexes à l'image de celles résultant du rapport de la mission n°19105 sur la place de la France dans les politiques agricoles en Afrique.

La première partie du rapport s'attache à préciser ce qu'est la coopération technique et institutionnelle conduite sous l'égide du MAA, sa place dans la stratégie Europe et internationale du ministère et le champ de l'analyse.

La seconde partie pose un regard sur l'activité des opérateurs retenus par le MAA pour mettre en œuvre sa coopération technique et institutionnelle et notamment les deux opérateurs « pivots » qui en assurent l'essentiel avant qu'une troisième partie s'essaie à en évaluer la performance.

La quatrième partie dessine des voies d'évolution pour l'avenir.

1. LA COOPERATION TECHNIQUE ET INSTITUTIONNELLE DU MAA

Qui dit coopération raisonne co-opération c'est à dire une ou des opérations pensées, construites et mises en œuvre de façon articulée entre deux ou plusieurs partenaires. Les objectifs poursuivis par chacun d'entre eux peuvent être différents, ces objectifs n'étant d'ailleurs pas forcément tous explicites, mais ils sont consignés dans des documents programmatiques ou de projets agréés par les différentes parties et attestent d'un travail préparatoire partenarial et d'une volonté partagée de conduire à bonne fin les actions souhaitées. Ces opérations de coopération qu'elles soient techniques ou institutionnelles peuvent être des contreparties à d'autres opérations - à caractère commercial notamment - mais si elles leur sont dans ce cas liées, elles s'en distinguent tant en nature qu'en modalités de mise en œuvre.

La coopération institutionnelle implique, en particulier, des acteurs publics ou semi publics quand la coopération technique qui vise notamment au renforcement des capacités, est également ouverte aux compétences privées et de la société civile. Ces deux formes de coopération s'incarnent dans des dispositifs différenciés qui, certes, peuvent se chevaucher mais le plus souvent se complètent. Les jumelages institutionnels, les marchés ou contrats d'assistance technique en constituent quelques exemples.

Le MAA ne dispose pas d'un document de présentation générale de son action de coopération technique et institutionnelle ni d'un service dédié pour la conduire. Celle-ci peut cependant être cernée à travers l'examen du contenu des orientations stratégiques du ministère à l'international, des attributions des différents organes des administrations centrales ayant à en connaître et, bien entendu, des plans d'action des opérateurs retenus par le ministère pour la mettre en œuvre.

1.1. Un élément de la stratégie Europe et international du MAA

Sur la période d'étude, le MAA a produit trois stratégies Europe et International portant respectivement sur les périodes 2010-2013, 2014-2017 et 2018-2022. Si la première se présentait explicitement comme une stratégie d'influence, les suivantes sont plus génériques et mettent en avant l'Europe et l'international tout en faisant une large place à l'influence.

1.1.1. La stratégie Europe et international

L'actuelle stratégie Europe et Internationale 2018-2022 du Ministère de l'Agriculture et de l'Alimentation (MAA) est une déclaration de politique générale. Elle s'appuie sur les objectifs des Etats Généraux de l'Alimentation et se veut au service de l'ambition européenne. A ce titre, elle décrit la stratégie que souhaite adopter le MAA pour faire valoir ses politiques publiques et l'agriculture française au sens large et décrit les grandes lignes directrices à suivre. Elle dessine le cadre de la diplomatie française agricole et alimentaire dans ses relations avec les pays tiers et les

institutions internationales en énonçant une stratégie et des axes thématiques génériques. Ces derniers couvrent la plus grande partie du champ d'action des missions du MAA.

L'échelon européen y apparaît comme un relais incontournable et essentiel pour l'action extérieure du ministère. Il est omniprésent en raison de la place prépondérante et proactive en matière de politiques publiques qu'occupe la France au sein des instances en charge de l'agriculture européenne, mais aussi de l'importance de ses échanges économiques intra-européens. Hors de l'UE, où s'exerce l'essentiel de la coopération internationale, la seule consigne géographique clairement fixée, sans toutefois être exclusive, concerne l'Afrique et notamment sa partie subsaharienne à travers l'initiative Sahel. Les pays émergents font également partie des objectifs car certains d'entre eux sont des puissances agricoles d'importance mondiale. Toutefois, malgré une préférence marquée pour les pays en développement pour ce qui est de la coopération technique, la description des lignes directrices ouvre le champ à l'ensemble des régions du globe et de manière générale : « *partout où nous avons des intérêts à être présents* ».

Hors des frontières nationales, le MAA s'emploie à encourager la mise en place de politiques publiques agricoles par un soutien aux systèmes alimentaires durables répondant aux enjeux globaux environnementaux et de changement climatique, en faisant la promotion de la diversité des systèmes et du développement d'une agriculture familiale en lien avec le territoire et de la sécurité alimentaire, nutritionnelle et sanitaire. Par cette stratégie, il entend contribuer à la construction et à la promotion d'une gouvernance agricole et environnementale mondiale en pleine mutation. Il vise également l'objectif de solidarité avec les pays en développement en adoptant une voie plus vertueuse que le versement d'aides directes, en évitant les entraves à la souveraineté alimentaire et au bon fonctionnement des filières et des marchés locaux.

Sur la base de ces critères, les zones d'intervention concernent plus particulièrement la périphérie européenne, circumméditerranéenne et l'Afrique subsaharienne. On verra que dans la pratique, les pays privilégiés pour la mise en œuvre des projets de coopération internationale le sont davantage en fonction d'opportunités de financements ou parce qu'ils se trouvent dans la sphère de l'ancien empire colonial et qu'ils se situent dans une zone traditionnelle d'« influence » française. Ils sont alors plus faciles d'accès pour des actions opérationnelles, ne serait-ce que pour des raisons de facilités relationnelles ou de langue de travail.

1.1.2. Une stratégie d'influence

L'influence constitue un élément essentiel de la stratégie Europe et International du MAA sans d'ailleurs que celle-ci soit clairement définie. Les missionnaires ont, pour ce qui les concerne, compris l'influence comme « la capacité des acteurs, étatiques ou non, à faire triompher leurs points de vue ou intérêts par des moyens indirects et non coercitifs, en suscitant l'adhésion à leur égard sans employer la contrainte pour ce faire¹ ». Il s'agit là d'une conception de l'influence proche de la « soft power » conceptualisée par J. Nye² dès 1990 mais que ce dernier distingue de l'influence considérant que celle-ci peut également résulter de la menace ou de la contrainte.

¹ PA Jaubert ; La stratégie d'influence culturelle de la France, 2018

² Joseph Nye, « Soft power » the means to success in world politics ; Public Affairs, 2004 J

Selon l'approche retenue, la stratégie d'influence consiste alors en « la combinaison d'un ensemble de modes d'actions, exercés de manière directe ou indirecte, ouverte ou couverte, vis-à-vis de personnes, de collectivités, d'organisations et/ou d'États en vue d'obtenir un meilleur crédit, de prendre de l'ascendant et finalement d'orienter les décisions dans le sens souhaité.

Il y a donc clairement dans l'influence et les actions qui la déclinent une volonté affichée de celui qui la promeut de faire valoir ses intérêts, ses valeurs afin de servir ses ambitions et nourrir sa puissance. Le MAA souhaite donc s'inscrire dans ce registre.

A l'échelon européen, son action s'exerce au quotidien auprès de la Commission et des différents Etats membres au cours du déroulement normal des activités et réunions diverses. Ce sont dans ces enceintes que sont incubées et conçues les politiques publiques européennes et que l'action du MAA est déterminante pour contribuer à les définir.

Elle s'exerce aussi sur le plan multilatéral au sein des organisations internationales (FAO, OIE, Codex Alimentarius, Banque Mondiale, OCDE, etc.), pour les plus représentatives pour l'agriculture et l'alimentation, mais aussi par des instances régionales.

L'action d'influence s'exerce enfin dans les relations bilatérales avec les pays partenaires non européens, soit par les contacts diplomatiques qui sont menés par les chancelleries, soit par l'action spécifique des conseillers agricoles en poste au sein des services économiques.

L'évaluation de l'action d'influence n'est pas l'objet de cette mission, mais la contribution de la coopération technique et institutionnelle à l'action d'influence entre évidemment dans son champ. En effet, la mise en place de projets de coopération institutionnels s'exerce de différentes manières et selon différentes typologies décrites ci-après. Elle induit directement ou indirectement de l'influence. Soit qu'elle résulte d'un objectif recherché même s'il n'est pas toujours explicite soit qu'il constitue un gain collatéral particulièrement appréciable, mais pas toujours recherché volontairement, comme ce sera décrit dans un paragraphe ultérieur lors de l'analyse de la stratégie des GIP.

L'un des effets directs et mesurables de la mise en place de stratégies d'influence est l'obtention de la voix de pays partenaires lors d'élections aux postes de responsabilité de grandes organisations de gouvernance internationales (FAO, OIE, OMC, CODEX, etc.) par exemple. Ces postes sont, en effet, de plus en plus convoités et disputés et les grands pays émergents se positionnent, désormais, comme des concurrents redoutables face aux candidats « historiques » comme par exemple le poste de direction de l'OIE, traditionnellement réservé à un français, mais aussi la direction de la FAO. La politique agressive des grands émergents, comme le Brésil ou la Chine, qui ont réussi à occuper un certain nombre de postes, a fait basculer la gouvernance qui s'imprègne inévitablement de visions parfois éloignées de celles que la France et l'Europe souhaitent promouvoir.

Il est indéniable que des rapprochements entre des administrations étrangères et les services du MAA, obtenus dans le cadre de projets de coopération institutionnels, ou d'autres bien plus courts (BTSE, TAIE, etc.), contribuent à la diffusion d'une approche européenne des politiques agricoles

et alimentaires. Ils conduisent de cette manière à faire germer et diffuser de manière implicite une vision qui correspond avec les systèmes que le MAA et la France défendent (la mesure des effets réels de cette stratégie d'influence sera abordée dans un paragraphe ultérieur) et par exemple, à formater l'approche sanitaire ou celle des systèmes de production qui sont des éléments essentiels dans les échanges de produits alimentaires, répondant ainsi à chacun des quatre axes stratégiques décrits dans la stratégie Europe et international.

1.1.3. Mais qui à travers la coopération technique et institutionnelle répond aussi à des préoccupations fortes de partenaires choisis

Avec l'influence, la coopération technique et institutionnelle constitue l'un des axes de la stratégie Europe et Internationale du MAA et même si celle-ci ne fait pas l'objet d'une présentation spécifique dans la stratégie Europe et international 2018-2022, il est possible d'en cerner les contours à la lecture de certains de ses chapitres.

C'est notamment le cas de la section « Mettre notre expertise à l'international au service de la conception et de la mise en œuvre de politiques publiques », de l'axe 3 « Renforcer le positionnement à l'international de nos entreprises, nos savoir-faire et notre expertise publique », de la Partie 3 consacrée aux « axes structurants de notre action en Europe et à l'international ».

Si le paragraphe introductif de cette section qui précise « les actions sur lesquelles le MAA se positionne doivent **autant que possible** contribuer aux axes stratégiques prioritaires de la stratégie » peut surprendre, le descriptif des actions sur lesquelles l'expertise est invitée à se mobiliser donne un aperçu des priorités retenues.

Celles-ci concernent les réponses aux appels à proposition de jumelages pour les zones de pré adhésion et de voisinage européen ainsi que pour les marchés d'assistance technique, la conception de projets d'assistance technique dans ces mêmes zones, l'offre de formation, la réponse à des coopérations bilatérales, le positionnement d'experts dans des groupes de travail mis en place par les institutions européennes et internationales, la participation aux forums et autres lieux de discussion formels et informels. Mais elles n'excluent pas la fourniture, au cas par cas, d'expertise sur d'autres sujets et vers d'autres zones en fonction des « opportunités ».

C'est dans cette section que sont brièvement présentés les GIP FVI et ADECIA dont la mission est décrite comme devant assurer « l'optimisation de l'expertise des directions générales du ministère et du CGAAER, de ses services déconcentrés, de ses opérateurs ainsi que d'autres membres publics et privés de ces groupements ».

La section « Renforcer notre action auprès des pays émergents, des pays de la rive sud de la méditerranée, et de l'Afrique subsaharienne » de l'axe 4 « participer au renforcement de la gouvernance mondiale des systèmes de production et consommation en coordonnant notre action avec l'ensemble des parties prenantes » complète par quelques priorités thématiques par zones géographiques, les modalités techniques d'intervention décrites précédemment. Mais ces précisions sont apportées, en particulier pour les pays émergents, en référence à des initiatives à porter ou des alliances à constituer plus qu'à des projets et en se situant à un niveau plus organisationnel et relationnel qu'opérationnel.

Au regard de ce qui précède, le terme de « coopération technique et institutionnelle » mérite donc d'être explicité afin que son contenu et son périmètre puissent faire l'objet d'une compréhension partagée. Pour les missionnaires, l'expression renvoie à un ensemble d'actions ou d'opérations construites, conduites et évaluées en collaboration avec un partenaire qui y trouve un intérêt et qui sollicite sa réalisation. Cette coopération peut s'exercer sur le plan technique et il s'agit dans ce cas d'un partage - plus qu'un transfert - de compétences qui ont un résultat mesurable immédiatement dans des pratiques opérationnelles de terrain. La coopération peut être de nature institutionnelle sous forme de partage/transfert de compétences, de méthodologies ou d'un environnement réglementaire afin de faciliter, d'améliorer ou d'adapter la gouvernance du pays partenaire aux objectifs qu'il s'est fixés.

La coopération institutionnelle ne comprend pas, en revanche, les activités et contacts menés par des agents auprès d'administrations partenaires dont l'objet est de faciliter de futurs échanges économiques. Ces actions relèvent davantage d'une posture de rapprochement institutionnel préalable à un dialogue, voire de lobbying.

Par conséquent, la coopération technique et institutionnelle joue incidemment un rôle d'influence car elle permet de diffuser auprès du pays partenaire une approche des politiques publiques qui nous sont familières pour façonner un « environnement agricole » qui nous est favorable. Le rôle de la coopération technique et institutionnelle n'est donc pas directement l'influence, même si elle peut y contribuer efficacement et avec l'accord implicite du partenaire.

Dans la pratique, la demande des partenaires répond avant tout à une nécessité d'harmonisation des systèmes de gouvernance et des pratiques qui s'est faite jour avec la mondialisation progressive, touchant les secteurs de l'agriculture et de l'alimentation. Elle procède par conséquent d'une commande exprimée par les partenaires et soumise généralement à un appel à projets compétitif, mené par un bailleur de fonds, plus rarement par le pays demandeur lui-même.

Cette commande peut résulter de la mise en évidence par le partenaire, après un diagnostic de sa propre gouvernance, de son agriculture ou de son infrastructure industrielle de transformation, de besoins ou de déficits qui freinent ou handicapent son développement. La commande peut résulter plus simplement de l'accès par le partenaire à des programmes incitatifs généraux d'harmonisation de pratiques, assortis de sources de financements (ex : dispositif de pré-adhésion à l'UE, programmes sectoriels de la Banque Mondiale, etc.), sans que l'identification précise des besoins n'ait été établie.

Les organismes dédiés du MAA (FVI et ADECIA) ont été créés pour répondre à un développement des besoins d'expertise, d'échanges et de formation, identifiés par des pays demandeurs qui utilisent cette méthode pour accélérer l'harmonisation de leur gouvernance ou le développement de leur agriculture ou de leur industrie, avec ceux des pays plus avancés. Il s'agit en général d'une coopération construite sur mesure, réalisée avec la contribution d'experts de haut niveau, de pairs, travaillant eux-mêmes directement sur les thématiques abordées et apportant en des temps très courts les éléments permettant un saut qualitatif rapide et important par les administrations des pays demandeurs.

Le choix des partenaires est exercé aussi par les organismes fournissant l'expertise au moment de l'entrée dans le processus sélectif. Ce choix peut être déterminé par des affinités historiques,

linguistiques mais également selon les opportunités de financements. Ces dernières apparaissent préférentiellement dans certaines régions en fonction de programmes spécifiques comme par exemple le processus de pré-adhésion à l'UE des ex-pays sous emprise soviétique de la frontière orientale et des Balkans. Il est enfin une conséquence de la qualité de l'expertise fournie qui est valorisée et récompensée par les décisions du pays demandeur et du bailleur lors du processus sélectif. A ce titre, les résultats des GIP du MAA seront analysés pour le courant de la décennie 2010-2019 qui fait l'objet de cette étude.

1.1.4. Mais qui paraît peu discriminante pour ce qui concerne la coopération technique et institutionnelle,

De facto, cette stratégie générale ne prescrit pas véritablement de consignes ou de directives pour les actions de coopération qui sont entreprises, notamment pour les aspects de coopération technique. Les orientations stratégiques sont laissées au libre choix des opérateurs, sous la régulation du Service Europe et International de la DGPE. Les opérateurs directs du MAA (ex GIP intégrés récemment dans le cercle élargi du MAA) ont à ce titre déclaré n'avoir jamais reçu d'instructions des directions d'administration centrale auxquelles elles sont rattachées, et ont établi l'essentiel de leur portefeuille de projets sur la base de leur propre interprétation des éléments de stratégie publiés au fil des années. Les opérateurs (ENSV-FVI et FAM-ADECIA) présentent toutefois régulièrement leur stratégie à l'occasion des assemblées générales (AG : 2 réunions annuelles pour FVI) ; l'interprétation et la ligne fixée par les directeurs, qui sont à l'origine ou qui portent les initiatives, est par conséquent soumise au crible de celle des membres des structures qui, compte tenu de leur diversité d'origine, y compris ministérielle, peut diverger sensiblement du message délivré dans la stratégie de référence élaborée par le MAA.

Dans les faits, la description de la stratégie Europe et Internationale du MAA est à ce point générale qu'il est toujours possible de rattacher un projet ou une action à l'une de ses lignes ce qui laisse une grande liberté aux opérateurs dans l'exercice de leurs activités. Les responsables de FVI n'ont pas connaissance d'avoir reçu en AG, ou par tout autre moyen, des instructions de la part de la DGPE leur demandant de promouvoir une action en particulier ou de ne pas en mener une autre. Cette situation peut s'expliquer de différentes manières : elle peut témoigner de l'acceptation du modèle de gouvernance mis en place, ainsi que d'un degré de confiance élevé vis-à-vis de la direction. Elle peut aussi résulter de la reconnaissance du partage de la stratégie avec des acteurs extérieurs au MAA ou sur lesquels le MAA n'exerce pas de tutelle directe. Elle peut être, enfin, le signe d'un désengagement des DAC par rapport à la coopération internationale pour diverses raisons. Dans ce dernier cas toutefois, elle est révélatrice d'un hiatus profond entre la stratégie affichée et la réalité de sa mise en application.

Dans chacun des trois cas de figure, il en résulte que l'opérateur dispose d'une marge de manœuvre élargie, tant dans le choix des projets que dans leur mise en œuvre. Il lui est alors confié de fait une partie de la mesure de l'efficacité et dans une certaine mesure, de l'évaluation de son action. Nous verrons plus loin que ce point n'a pas été abordé par FVI ou ADECIA.

1.1.5. Et qui est de plus en plus connectée à la conquête de marchés

La coopération technique et institutionnelle conduite sous l'égide du MAA peut également être destinée à préparer, accompagner ou conforter la conquête de marchés. Les coopérations développées pour faire converger les dispositions législatives et réglementaires en matière de sécurité sanitaire et phytosanitaire ou en matière de SIQO³ en constituent des illustrations. Et il en va de même pour des appuis plus techniques et ponctuels à l'image de ceux apportés en Ouzbékistan dans le secteur laitier ou par le GNIS en Ukraine sur l'inscription et la protection des semences.

1.2. Qui se déploie dans un paysage riche voire encombré d'acteurs de coopération

La coopération technique et institutionnelle mobilise de nombreux acteurs français et européens qui proviennent de plusieurs horizons et poursuivent des objectifs pas toujours cohérents entre eux. C'est à la fois le signe d'une grande richesse mais aussi l'expression d'une difficulté à rassembler pour porter des projets collectifs.

1.2.1. Au niveau français

La mission étant centrée sur la coopération technique et institutionnelle conduite sous l'égide du MAA, l'attention doit d'abord être portée aux activités développées directement par les directions d'administration centrale du ministère à l'image, par exemple, de celles menées par la DGER ou à la mise à disposition d'experts dans certaines instances par la DGPE sur le quota de postes COMAPI. Elle doit également amener à examiner les actions portées par les organismes dédiés mis en place par le MAA pour ce faire et notamment les deux anciens GIP FVI et ADECIA.

Mais de nombreuses activités de coopération technique et même parfois institutionnelle sont menées par d'autres acteurs français, qu'ils appartiennent à une sphère plus ou moins rapprochée du MAA ou qu'ils en soient totalement indépendants. Relèvent par exemple de la première sphère les institutions d'enseignement supérieur et de recherche sous la tutelle de la DGER mais dont l'activité est pilotée par la direction académique de l'institution, les institutions de recherche (INRAE) sous tutelle du MAA, mais aussi une agence sous tutelle partagée du MAA (ANSES). Des organismes indépendants sous tutelle d'autres ministères; CIRAD, IRD par exemple, peuvent être rattachés à la seconde sphère.

Par ailleurs, d'autres grands acteurs mènent ou font la promotion d'une coopération dans le domaine de l'agriculture, qu'il s'agisse de ministères (MEAE, MESRI), de bailleurs de fonds comme l'AFD, ou

³ Sous forme de jumelage ou de missions d'assistance technique

de l'agence Expertise France⁴ (EF) qui devrait prochainement rejoindre le groupe AFD et qui assure la gestion et la mise en œuvre de projets financés par différents bailleurs et notamment celui auquel elle pourrait bientôt s'adosser. Ces acteurs raisonnent leur coopération technique et institutionnelle dans le secteur agricole dans une perspective stratégique qui leur est propre. Le MEAE, par exemple, a produit en 2019 une stratégie internationale de la France pour la sécurité alimentaire, la nutrition et l'agriculture durable qui se veut complémentaire tant au plan des thématiques que de la couverture géographique de la stratégie européenne et internationale du MAA mais dont les déclinaisons par l'Agence Française de Développement peuvent aller au-delà des spécifications du MAA⁵.

Enfin, une coopération plus souvent technique qu'institutionnelle peut être menée par des associations professionnelles ou des ONG. C'est notamment le cas d'ADILVA, de la FNGDS, d'IDELE ou de AVSF qui agissent alors comme opérateurs de projets et pour ce qui concerne les acteurs précédemment cités sous le pilotage de FVI qui fédère une partie de l'expertise française. Dans le cas des ONG, rares sont celles ayant la capacité à mener des actions de coopération institutionnelles.

Aussi, si le MAA dispose d'opérateurs de coopération qui lui sont propres, les autres grands acteurs de la coopération comme le MEAE ou l'AFD disposent de moyens financiers qui leur permettent d'avoir recours à une expertise tierce et, souvent, de conduire des projets avec des agents issus de l'orbite du MAA.

Il résulte de ce paysage un foisonnement de programmes, de projets, d'actions et de modes de financements qui, pour le volet de la coopération institutionnelle, font intervenir principalement des agents et des experts ayant un lien direct ou indirect avec le MAA ou ayant eu à connaître des politiques publiques que porte ce dernier. Le rapport n°19105 du CGAAER récemment produit sur « la place de la France dans les politiques agricoles en Afrique » en donne une illustration en même temps qu'il observe la capacité désormais modeste de ce ministère à orienter et peser sur ces politiques. L'influence en la matière du MAA serait donc ténue.

Il faut noter que les cabinets de consultants classiques se sont montrés moins compétitifs en matière de coopération institutionnelle car ils ne disposent pas de l'expertise spécialisée requise, qui se situe davantage dans le monde de l'administration ou de l'enseignement supérieur et de la recherche. La coopération technique dans le domaine de l'expertise de production ou de transformation leur est plus facilement accessible. Les cabinets de consultants peuvent toutefois intervenir sur des projets

⁴ Créée en 2014 par décret 1656 du 29 décembre 2015, l'Agence française d'expertise technique internationale – nom de marque « Expertise France » - est un établissement public à caractère industriel et commercial placé sous la double tutelle des ministères en charge de l'Europe et des affaires étrangères et de l'économie. Issue de la fusion initiale de six opérateurs publics, l'établissement public « France expertise international » et les cinq GIP Esther, Inter, SPSI, ADECRI et Adetef, a pour mission de mettre en œuvre des projets destinés à renforcer durablement les politiques publiques dans les pays en développement et émergents en matière notamment de gouvernance, de sécurité, de climat, de santé, d'éducation, d'agriculture... Elle gère notamment le dispositif des Experts Techniques Internationaux.

⁵ La stratégie internationale de la France pour la sécurité alimentaire, la nutrition et l'agriculture durable établie par le MEAE vise à renforcer la gouvernance mondiale de la sécurité alimentaire et de la nutrition ; développer des systèmes agricoles et alimentaires durables ; renforcer l'action française sur la nutrition ; appuyer la structuration de filières agroalimentaires durables pour favoriser la création d'emplois décents dans les territoires ruraux, notamment pour les jeunes ; renforcer les actions d'assistance alimentaire aux populations vulnérables et améliorer leur résilience.

en lien avec la gouvernance en s'attachant eux aussi l'appui d'experts qui ont gravité dans les sphères de l'administration. Curieusement dans ce cas, il leur arrive de répondre à des appels d'offre de bailleurs français (ex : AFD) et de se positionner ainsi en concurrents des opérateurs de coopération du MAA (FVI) et de remporter les contrats sur des critères de montants financiers, avant de faire appel par la suite à ces mêmes concurrents pour la sous-traitance de leur expertise technique dont ils ne disposent pas.

Il faut noter que si la politique du MAA s'inscrit dans la politique européenne et internationale de la France, la stratégie de coopération européenne est établie en interministériel sous la coordination du SGAE. A l'échelon international, le MAA assure avec le MEAE la co-présidence du Groupe interministériel sur la sécurité alimentaire (GISA) et il participe à l'élaboration et au portage et à la mise en œuvre des positions françaises en matière de commerce international dans le domaine des entreprises agricoles et agroalimentaires.

1.2.2. Au plan européen

L'apparition d'acteurs de coopération internationale dans le domaine de l'agriculture et de l'alimentation s'est développée d'une part, avec le phénomène de mondialisation des échanges et de la nécessité de développer des règles et des normes communes reposant sur des systèmes fiables, et de l'autre, sous l'égide des financements mis en place par l'UE pour assurer une harmonisation plus rapide des systèmes des pays tiers fournisseurs ou importateurs de produits d'origine agricole.

Peu de pays européens disposaient à l'origine des capacités d'expertise suffisantes pour mener à bien des projets de coopération institutionnels entrant dans les objectifs des financements européens, mais il n'a fallu que quelques années pour que l'offre se développe et se structure. Les acteurs français ou italiens étaient des précurseurs dans le domaine, ce qui les a conduits à la réalisation de nombreux projets de jumelage en collaboration mutuelle. Cette dernière a permis de faire croître rapidement à la fois le niveau technique et le pilotage opérationnel des projets, et à former, par compagnonnage, une expertise au sein de pays récemment entrés dans l'UE. Il en résulte à présent une offre d'expertise assez importante et l'apparition d'une concurrence par d'anciens pré-adhérents à l'UE qui, forts de leur expérience acquise durant les jumelages, se positionnent maintenant en formateurs des nouveaux pays candidats. Cette concurrence est d'autant plus évidente qu'il existe des proximités culturelles et parfois linguistiques qui conduisent les pays demandeurs à opter pour des voisins avec lesquels ils échangeaient déjà depuis des années.

1.3. Dont les avantages comparatifs sont peu ou mal mis en avant

1.3.1. Des compétences institutionnelles et techniques pourtant avérées

Si l'agriculture française dispose d'une image plutôt positive et inspire globalement confiance notamment à l'international c'est, certes, d'abord en raison de l'action de ses producteurs, de l'engagement de celles et ceux qui au sein des organisations professionnelles les accompagnent au quotidien, mais c'est aussi parce qu'elle se déploie dans un environnement institutionnel favorable et qui s'inscrit dans la durée. Qu'il s'agisse, par exemple, de l'enseignement et de la formation professionnelle, de la recherche et de l'innovation, de la promotion des signes de qualité, de la santé animale ou végétale, les acteurs publics mais aussi privés sont à l'œuvre pour que l'agriculture reste performante, réponde aux attentes sociales et assure au mieux la couverture des besoins alimentaires nationaux tout en occupant également au mieux les marchés d'export ou elle est compétitive. Et dans ce paysage les acteurs publics et le MAA, tout particulièrement, n'ont pas à rougir de leur action. Ce sont, par exemple, plus de 18 000 agents que le ministère emploie dans le secteur de l'enseignement et de la formation agricole qui concerne encore actuellement plus de 200 000 élèves, étudiants et apprentis⁶. Mais ce sont également 4000 inspecteurs et près de 14 000 vétérinaires habilités par l'Etat qui veillent à la sécurité sanitaire des aliments. Il ne s'agit pas ici de présenter l'organisation du MAA ou l'action de ses services ou établissements sous tutelle mais d'illustrer les domaines où sa compétence est non seulement avérée mais aussi qualitativement compétitive par rapport à celle proposée par d'autres acteurs, publics ou privés, positionnés sur ces créneaux. Le nombre de projets institutionnels de jumelages remportés par le MAA est une illustration de l'intérêt que portent à son action les pays demandeurs d'échanges avec l'administration française. Cette confiance et cet intérêt concernent outre les interventions directes assurées par des agents du MAA, les principaux outils développés par des acteurs intervenant dans la sphère rapprochée du ministère à l'image des actions de formation de l'ENSV (formation classique des inspecteurs de santé publique vétérinaire, ouverte à l'international, le programme de « Summer schools » créé spécifiquement pour répondre aux demandes des administrations étrangères) et les programmes de bourses (ex : BRAFAGRI).

1.3.2. Mais des compétences très souvent dispersées

Les actions de coopération au sens large peuvent être menées par les différents opérateurs mentionnés plus haut, et par différentes voies, mais sans qu'une vision globale de l'ensemble des actions ne soit connue, ni même mesurée. Il en résulte un foisonnement d'actions qui sont parfois reproduites par des acteurs français agissant sous une tutelle commune ou non, mais qui se font en ordre dispersé et sans apparente coordination permettant de potentialiser et de mieux valoriser les bénéfices. Ce constat est fait régulièrement par les agents en poste à l'étranger et au contact des autorités nationales auprès desquelles l'affichage d'une action coordonnée aurait davantage de poids en termes d'influence et de pouvoir de négociation.

⁶ MAA ; Portrait de l'enseignement agricole 2021.

1.3.3. Et souvent difficiles à mobiliser

L'expertise par des agents de l'administration en exercice est cependant difficile à mobiliser pour des raisons de charge de travail et de pénurie de ressources humaines. Les contraintes pesant sur les dotations d'objectifs dans les DAC conduisent à limiter le temps d'expertise disponible ce qui conduit à moins de personnes susceptibles d'être libérées pour l'international. Les DAC ont, ainsi et souvent, à faire le choix entre réaliser leur activité courante avec des effectifs déjà contraints ou poursuivre une participation à des actions de coopération, qui contribuent de fait à l'influence française et européenne, en en déléguant la mise en œuvre aux agents en poste en services déconcentrés. Aucune des deux solutions ne semble satisfaisante, ni aux yeux des DAC, ni à ceux des opérateurs, mais répond à des impératifs de priorités opérationnelles. La coordination par la DGPE de la coopération internationale semble impuissante, pour sa part, à trouver des solutions pratiques, qu'elles soient d'ordre politique en impliquant le Cabinet, donneur d'ordre, afin de déterminer un ordre de priorisation de la coopération internationale, ou opérationnelle en sollicitant une attribution de moyens supplémentaires.

En l'absence d'orientations claires, les opérateurs agissent de manière proactive en développant leurs activités, parfois en dépit de carences de moyens humains ou d'oppositions à une collaboration en expertise de la part des DAC.

Cette analyse sera affinée dans les paragraphes ultérieurs où seront étudiées les activités de FVI et d'ADECIA.

1.4. Dont la performance n'est pas vraiment mesurée

1.4.1. Pas d'évaluation globale disponible

L'évaluation, objet de la présente mission, intervient au moment où les GIP ont été fusionnés au sein de structures sous la tutelle directe du MAA et ce pour des raisons échappant à leur performance opérationnelle. Au cours de la décennie écoulée et comme développé en 2.2.3 leur activité a débordé connu une période de croissance avant de se stabiliser dans un contexte d'incertitude quant à leur devenir. Aucune évaluation globale de leur activité n'a donc été réalisée et les critères permettant d'en apprécier la performance ; pertinence, cohérence, efficience, efficacité, résultats, impacts n'ont pas été documentés. La mission portera un regard rétrospectif sur la coopération technique et institutionnelle en général - et principalement confiée aux GIP FVI et ADECIA - en examinant bien entendu les missions exercées à ce titre par les différents opérateurs mais sans les analyser en détail de crainte de perdre le lecteur.

1.4.2. Et des évaluations ponctuelles peu significatives

Si aucune évaluation globale n'est disponible, des évaluations ponctuelles sont, en revanche, accessibles. Ceci vaut notamment pour les projets de jumelage qui font systématiquement l'objet de

tels exercices à l'initiative de la Commission. En notant cependant que ceux-ci concernent beaucoup plus la régularité des opérations engagées et réalisées au regard des dispositions des manuels de procédures que la robustesse et la durabilité des résultats effectivement obtenus. Dans ce contexte et s'il ne s'est donc pas agi pour la mission d'examiner en détail chacune des activités conduites par les opérateurs, celle-ci a, en revanche, procédé à l'analyse documentaire approfondie d'un échantillon de projets avant de confronter les conclusions qu'elle pouvait en tirer à celles effectuées par les principaux responsables du ministère qui en avaient la charge. Ces études de cas⁷ et la confrontation des points de vues ont nourri les conclusions de la mission.

Le MEAE a, pour ce qui le concerne conduit plusieurs analyses rétrospectives « pays », « multi pays » ou « thématiques » intéressant la coopération technique ou institutionnelle au cours de la période sous revue mais aucune concernant spécifiquement le secteur agricole ou agroalimentaire.

1.5. Et qui souffre d'un pilotage peu lisible

Le pilotage de l'action internationale du MAA comme celui de sa déclinaison technique et institutionnelle fait l'objet d'une organisation « distribuée ».

C'est à la DGPE qu'a, ainsi été confié le rôle de coordination de cette action à travers notamment son bureau de la mondialisation et de la sécurité alimentaire – BMSA - en charge notamment du suivi des entreprises, des organisations internationales au premier rang desquelles figure la FAO.

A la DGAL, c'est le bureau des négociations européennes et internationales logé à la sous-direction de l'Europe, de l'international et de la gestion intégrée du risque qui coordonne la coopération technique et institutionnelle de la direction générale dans les domaines sanitaires et phytosanitaires mais aussi, quoique plus marginalement, en matière d'alimentation. Le bureau prépare en lien avec les services compétents les avis d'opportunité sur les actions à conduire mais n'a aucunement la main sur les experts susceptibles de les mettre en œuvre.

⁷ Parmi les études de cas peuvent notamment être cités : le projet de jumelage d'appui au ministère de l'agriculture et du développement rural algérien pour le développement d'un observatoire des filières agricoles et agroalimentaires, le projet de jumelage d'appui institutionnel au Ministère de l'Agriculture, des ressources hydrauliques et de la pêche (MARHP) tunisien pour renforcer ses capacités d'élaboration et de mise en œuvre de politiques agricoles et rurales inclusives, participatives et de long terme, le jumelage d'appui au ministère de l'agriculture marocain pour le contrôle des produits phytopharmaceutiques des fertilisants et supports de culture, le projet d'appui au ministère de l'agriculture algérien pour le renforcement du dispositifs de reconnaissance de la qualité des produits agricoles par les signes distinctifs liés à l'origine, le projet de jumelage d'appui aux services de contrôle vétérinaire d'Azerbaïdjan pour ce qui concerne l'épidémiologie surveillance des maladies animales.

A la DGER, le bureau des relations européennes et de la coopération, internationale – BRECI - logé à la sous-direction de la recherche de l'innovation et des coopérations internationales est en charge de la coordination des actions de coopération techniques et institutionnelles. Ces dernières se traduisent notamment par un appui aux réformes des dispositifs de formation agricole des pays partenaires qui le souhaitent ou l'accueil et la formation d'élèves, d'étudiants et de techniciens dans les établissements de l'enseignement technique et de l'enseignement supérieur sous tutelle du MAA.

La DPMA dispose d'un bureau des affaires européennes et internationales au sein de la sous-direction des affaires halieutiques mais sans paraître être actif en matière de coopération technique et institutionnelle.

Au sein du CGAAER, enfin, une section est en charge des questions de prospective, de société et de l'international. Ses membres peuvent être saisis pour conduire, à l'image de la présente mission, des travaux d'évaluation ou de conseil sur la coopération ou mobilisés à titre d'experts sur des opérations d'assistance technique. Ils sont dans le premier cas appelés à formuler des recommandations dont peuvent s'inspirer les directions d'administrations centrales et les décideurs politiques du ministère. Ils sont dans le second cas à la fois porteurs de compétences techniques et de savoir-faire mais aussi l'expression d'une contribution en nature du ministère à l'action de coopération technique et institutionnelle. L'équivalent ETP correspondant à cette contribution n'est pas connu.

Mais cette organisation distribuée au niveau central ne paraît pas faire spontanément système en raison, d'une part, des échanges trop peu nombreux entre les acteurs concernés et en l'absence, d'autre part, d'un système d'informations permettant d'aisément consolider les données relatives aux activités des différents acteurs et d'en faire une présentation appétente. Et peut être également en raison du positionnement de la coordination générale dans une Direction générale « métier » plutôt que dans une structure transversale. C'est par exemple au Secrétariat général du MTES qu'est logée la Direction des Affaires européennes et internationales.

1.6. Et d'un portage politique variable dans le temps

Conséquence ou cause des réflexions du paragraphe qui précède, la coopération technique et institutionnelle conduite sous l'égide du MAA est certes régulièrement saluée et mise en avant lorsque des délégations étrangères sont accueillies ou que la présence du MAA est requise pour participer à des manifestations internationales. Elle fait également et généralement l'objet d'un point d'attention à l'occasion du Salon International de l'Agriculture ou lorsque sont annuellement réunis les membres du réseau des agents du MAA à l'international. Mais globalement les chantiers qu'elle ouvre, les personnels qu'elle mobilise ne paraissent pas toujours constituer une priorité politique de premier rang. Et l'externalisation vers des opérateurs même proches du MAA de cette action se traduit également et de facto par une externalisation de son portage politique

2. LES PROJETS : PRINCIPAUX VECTEURS DE LA COOPERATION TECHNIQUE ET INSTITUTIONNELLE

Les pages qui précèdent l'ont fait apparaître : le « projet » constitue la pierre angulaire de la coopération technique et institutionnelle sans d'ailleurs que cet « objet » opérationnel ne soit toujours bien identifié en matière de coopération.

Si l'on s'en tient à la définition de l'ISO 10006-2017⁸ qui énonce des lignes directrices pour l'application du management de la qualité aux projets, un projet est « un processus unique qui consiste en un ensemble d'activités coordonnées et maîtrisées comportant des dates de début et de fin, entrepris dans le but d'atteindre un objectif conforme à des exigences telles que des contraintes de délais, de coûts et de ressources ».

Il constitue une unité de gestion temporaire d'activités dont la nature juridique n'est pas normalisée et fait souvent appel à des arrangements ad hoc. Ceci vaut notamment pour nombre de « projets » élaborés dans le cadre de coopération avec des pays tiers.

Les « projets » retenus par le MAA pour porter sa coopération technique et institutionnelle peuvent être rangés différemment selon les typologies thématique, géographique, financière... mises en avant. Ils relèvent d'opérateurs également distincts.

Les paragraphes qui suivent n'entendent pas passer en revue les différentes typologies possibles ou utilisées mais de s'en tenir à deux principales établies en fonction respectivement des maîtres d'ouvrage et des maîtres d'œuvre identifiés. Il est attendu du croisement de ces deux typologies qu'il dessine un panorama des différentes sources de financement dédiées à la coopération technique et institutionnelle conduite sous l'égide du MAA et à leur répartition entre les différents opérateurs de celle-ci.

2.1. Des projets pouvant être rangés selon le maître d'ouvrage

Quatre maîtres d'ouvrages principaux sont concernés par la coopération technique et institutionnelle conduite sous l'égide du MAA : le MAA bien entendu, d'autres acteurs institutionnels français et notamment le MEAE, le ministère des Finances et l'AFD, l'Union européenne et différents bailleurs internationaux.

Les données présentées dans ce rapport sont consolidées sur la période d'étude et n'ont pas la précision escomptée par les auteurs. Elles fournissent cependant un éclairage utile à l'expression des capacités d'intervention des différents acteurs et notamment sur le poids financier relatif du MAA dans l'action qu'il entend conduire. Elles pourront être affinées lorsque sera disponible un système d'information permettant de mieux et plus rapidement les collecter.

⁸ Repris dans la norme ISO 21500 révisée en 2021 sur le management des projets, programmes et portefeuille

2.1.1. Opérations imputées directement sur le budget du MAA

Le MAA dégage des moyens propres pour soutenir son action internationale. Il les impute notamment sur les programmes 142 et 143 portés par le DGER pour ce qui concerne tout particulièrement la mobilité étudiante et sur le programme 149 pour ce qui a trait à l'action d'influence portée par la DGER. Il autorise, par ailleurs, la réallocation des excédents dégagés par ses opérateurs sur des jumelages pour conduire diverses opérations notamment de prospection utiles à leur action. Ces dernières ressources initialement européennes redeviennent, via ce dispositif, « ministérielles ».

Le ministère consacre également des moyens importants au déploiement d'une partie de ses personnels à l'international. Ce sont ainsi environ, et en moyenne, une centaine d'agents que le COMAPI retient annuellement pour exercer ce type de mission. Si tous ces agents consacrent une part de leur activité à la coopération technique ou institutionnelle, celle-ci peut n'être que partielle, voire très modeste, pour les conseillères et conseillers agricoles en poste dans les ambassades ou celles et ceux positionnés au sein des Représentations Permanentes de la France auprès d'organisations internationales ou, au contraire, peut être quasi exclusive pour celles et ceux œuvrant au sein d'organisations internationales spécialisées telles la FAO, le FIDA, l'OIE, la Banque Mondiale, le CIHEAM... ou logés au sein d'organismes de pays partenaires.

2.1.2. Opérations soutenues par d'autres ressources nationales

Pour amplifier son action de coopération, le MAA s'appuie fortement sur ses opérateurs pour mobiliser des ressources additionnelles. Les bailleurs intéressés font appel à ces opérateurs soit pour développer des actions qui répondent à leurs stratégies et besoins propres soit en réponse à des sollicitations coïncidant avec leurs intérêts. Dans les deux cas le recours aux opérateurs et notamment aux ex-GIP FVI et ADECIA n'est pas philanthropique mais est lié à une reconnaissance de la qualité de l'expertise qu'ils représentent. Les projets concernés peuvent parfois être perçus comme situés aux marges du scope strict de la coopération technique et institutionnelle menée sous l'égide du MAA mais ils contribuent au financement du fonctionnement des structures considérées

Le ministère de l'Europe et des Affaires Etrangères, le ministère des finances et notamment la direction générale du trésor, l'Agence française de développement comptent au nombre de ces financeurs de la coopération technique et institutionnelle du MAA.

Les financements du MEAE peuvent émaner des services centraux ou attribués par les ambassades. Les projets PROFAS et PROFAS + cofinancés par l'Algérie et l'Ambassade de France dans ce pays en sont une illustration.

Les financements du ministère en charge de l'économie et des finances.

L'Agence Française de Développement fait, enfin, via ses appels d'offre compétitifs, partie des soutiens de la coopération technique et institutionnelle du MAA. Soit directement via des projets sur lesquels le MAA - ou plus fréquemment ses opérateurs- a été retenu, soit indirectement lorsque l'expertise du ministère est fondue dans un consortium porté par un autre partenaire.

2.1.3. Opérations bénéficiant de financements européens

L'Europe se positionne comme le principal soutien financier de la coopération technique et institutionnelle portée par le MAA à travers notamment ses instruments Jumelages et TAIEX.

Les jumelages initialement conçus pour faire converger les législations et organisations des pays candidats à l'accession avec les standards européens ont progressivement été étendus aux pays du voisinage et, plus récemment, aux pays tiers avec lesquels l'Europe entend renforcer ses partenariats. Ils sont pilotés par l'opérateur de l'EM retenu comme senior en collaboration avec l'EM junior et ont concerné au cours de la période 2010-2019 près de 50 projets - dont environ la moitié comme senior - pour des opérations se déroulant sur 2 à 4 années. Ces projets répondent de la manière la plus stricte à la définition de la coopération institutionnelle et d'influence car ils mettent en relation pendant des durées assez longues des agents de l'administration française avec ceux de l'administration du pays demandeur. S'agissant de préparer le pays à une intégration à l'UE ou de lui permettre de développer les outils pour faciliter des échanges futurs, le rôle de ces agents consiste, la plupart du temps, à mettre en place une gouvernance inspirée du modèle européen et de contribuer à la mise en place d'une réglementation compatible avec la réglementation européenne.

En matière d'assistance technique l'instrument d'assistance technique et d'échanges d'information – TAIEX – mis en place par la Commission au bénéfice des pays dits de « l'élargissement », de ceux appartenant aux zones de voisinage Sud et Est de l'Europe et de quelques Etats membres éligibles aux concours de la DG Regio contribue également au renforcement institutionnel. Il apporte une assistance technique et administrative, généralement de courte durée, aux administrations publiques, semi publiques mais aussi aux partenaires sociaux des pays concernés et est réputé plus flexible que le jumelage.

Le programme européen « Better Training for Safer Food » (BTSF) a également généré un nombre important de missions qui ont fait appel aux réseaux d'experts du MAA. Ce type d'action de formation des inspecteurs de santé publique vétérinaire se déroule principalement en UE ; il n'a pas d'incidence financière pour le MAA mais lui permet de faire connaître largement son expertise tout en diffusant son modèle de gouvernance. C'est également un outil d'influence intéressant dont l'effet s'exerce surtout à l'échelle européenne.

2.1.4. Opérations prises en charge par les organisations internationales

La coopération technique et institutionnelle dans le secteur agricole et agroalimentaire occupe de nombreuses organisations internationales généralistes ou spécialisées. La Banque mondiale, les banques régionales de développement, des Fonds dédiés à l'image du FIDA, les organisations spécialisées des Nations-Unies et notamment dans le secteur agricole et agroalimentaire la FAO, le PAM, des organisations intergouvernementales dédiées comme l'OIE, l'OIPV mais aussi des fondations privées à l'image de la Fondation Bill et Melinda Gates, d'autres encore soutiennent financièrement et/ou mettent en œuvre des projets de coopération dans ce secteur.

Le MAA soutient, en particulier via des affectations d'agents, l'action de plusieurs de ces organismes mais ses opérateurs n'émargent que marginalement à leurs financements ; la mission n'a, par exemple, identifié que deux opérations soutenues par la banque mondiale dans le portefeuille d'actions d'assistance technique portées par le GIP ADECIA au cours de la période d'étude. Et le même constat vaut pour le GIP FVI.

2.2. Des projets rangés selon le maître d'œuvre

L'organisation des projets selon cette typologie permet de mettre en avant la gradation de la capacité du MAA à orienter et piloter sa coopération technique et institutionnelle en fonction de son poids dans la prise de décision des acteurs à l'œuvre. Car l'ampleur, la nature, les priorités de la coopération technique et institutionnelle conduite notamment par les établissements sous tutelle du MAA ne sont pas déconnectées de la place et du poids que représente le ministère dans leurs organes de gouvernance et de la détermination avec laquelle il exerce sa tutelle.

2.2.1. Interventions mises en œuvre par les administrations centrales ou les services déconcentrés

Si le ministère a externalisé la mise en œuvre d'une partie importante des opérations qu'il gèrait en régie par le passé, il conserve néanmoins encore le pilotage direct de certaines d'entre elles. Ceci vaut, par exemple et comme indiqué en 2.1.1, pour l'affectation et le suivi des agents mis à disposition d'organismes partenaires.

A ce titre, un regard particulier mérite d'être porté aux agents affectés à des missions découlant directement d'initiatives portées ou soutenues par le ministère et la France aux plans européen, régional ou international. C'est le cas notamment des initiatives 4 pour 1000 ou AMIS, de la promotion de l'agro écologie ou de l'appui à des réseaux spécialisés à l'image du REMESA. La mise à disposition d'agent relève alors bien de la coopération technique et institutionnelle au service de ces initiatives et contribue à en favoriser le développement et la durabilité avant, le cas échéant, qu'elles ne s'autonomisent et/ou ne se dotent de leurs propres organes de gouvernance. Ces initiatives font l'objet d'un suivi rapproché et direct des services centraux concernés.

Il reste que l'appréciation précise de l'activité de coopération technique et institutionnelle du MAA portée par les agents relevant du COMAPI, sa quantification ne peuvent être faites qu'au cas par cas car liées aux mandats des institutions d'accueil, aux profils des agents affectés et, bien entendu, aux attentes explicites et/ou implicites du MAA.

Au-delà de ces agents mis à disposition, le ministère a également retenu de confier à des agents de ses structures centrales ou de ses services déconcentrés la responsabilité du pilotage de certaines opérations d'assistance technique et/ou institutionnelles.

C'est, par exemple, le cas pour quelques-uns des membres du CGAAER qui assurent dans le cadre de leurs attributions des responsabilités de cheffes ou chefs de projet de jumelage, de responsables de composante voire d'experts court-terme.

C'est aussi le cas d'agents en poste dans les services déconcentrés qui se sont vu confier des responsabilités de pilotage de projet de coopération⁹.

Au-delà, quelques projets de coopération sont conduits directement par la DGER (Brafagri, ARFAGRI...) et ont une importance significative en terme d'influence.

2.2.2. Des interventions mises en œuvre par des établissements sous tutelle « exclusive » du MAA.

La tutelle du MAA tutelle est quasi « exclusive » sur les 174 établissements publics locaux d'enseignement et de formation professionnelle agricoles – EPLEFPA - pour ce qui a trait à l'enseignement technique agricole public¹⁰. Et parmi les cinq missions confiées à l'enseignement agricole figure la coopération internationale.

Sa traduction opérationnelle dans les activités des EPLEFPA paraît dans les faits, assez inégale.

A échéances régulières et avant chaque rentrée scolaire, la DGER rappelle ainsi le cadre stratégique de l'enseignement agricole et les politiques à conduire de façon à former des « professionnels performants et ouverts sur le monde ». C'est surtout à ce dernier titre que la DGER incite les établissements d'enseignement dont elle a la tutelle, à développer l'ouverture de l'enseignement agricole sur l'Europe et l'international. Via d'abord la mobilité et les échanges d'apprenants – à travers notamment le programme ERASMUS + ou des crédits dédiés délégués aux DRAAF/DAAF- et d'enseignants. Via également l'ouverture de sections européennes et des parcours conduisant à la bi-diplomation. Via enfin, mais plus rarement car vraisemblablement plus difficilement en raison des moyens humains et financiers nécessaires, la mise en place de véritables projets de coopération éducative¹¹. La question des moyens paraît pour ces derniers, centrale et, hors exception, souvent en dehors des capacités propres de la DGER. Des financements régionaux sont assez fréquemment accessibles notamment si la Région au sein de laquelle l'établissement est implanté déploie une action internationale dynamique. Les financements de l'Agence Française de Développement ou les financements européens sont, pour ce qui les concernent, considérés comme hors de portée.

La mission n'a pas été en mesure de recenser, sur la période d'étude, l'ensemble des projets de coopérations technique et institutionnelle conduits par les EPLEFPA ni d'estimer les financements qu'ils ont, pour ce faire, pu mobiliser.

⁹ A l'image de ce responsable de l'ingénierie de formation au SFRD de la DRAAF de Nouvelle Aquitaine en charge du pilotage d'un projet PROFAS + avec l'Algérie

¹⁰ Même si la Présidence des CA de ces établissements est assurée par des personnalités extérieures à l'établissement

¹¹ On a déjà cité les projets PROFAS + financés par l'ambassade de France en Algérie en matière d'appui à l'enseignement agricole algérien avec notamment les interventions de l'EPL d'Albi pour ce qui concerne les référentiels de diplômes.

2.2.3. Des interventions mises en œuvre par les deux opérateurs « pivots » GIP FVI et GIP ADECIA

Dans le prolongement de la disparition en 1999, du ministère en charge de la coopération, le MAA a retenu, au début des années 2000, de confier à des opérateurs dédiés la mise en œuvre de projets de coopération technique et institutionnelle. Il en a résulté la création du GIP FVI en 2002 et du GIP ADECIA en 2007 dont la montée en puissance progressive des activités est intervenue alors que s'engageait au niveau gouvernemental, une réflexion sur la rationalisation du réseau des opérateurs de l'Etat et leur regroupement. L'annexe 4 rappelle les principales étapes qui ont marqué cette période mais l'histoire des GIP est indissociable de ce contexte particulier qui a indéniablement pesé sur leurs orientations stratégiques et leur positionnement.

Si ces deux GIP ont rejoint au 1^{er} janvier 2020 respectivement VetAgro Sup et FranceAgriMer qui relève des établissements traités dans le point qui suit, il a paru à la mission nécessaire d'en faire une présentation particulière.

- *GIP FVI*

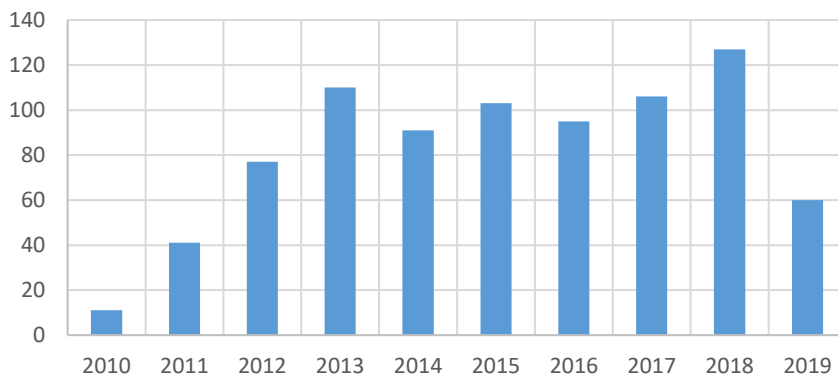
Groupe d'Intérêt Public constitué de partenaires publics issus de quatre directions du MAA et d'une du MEAE, de 8 établissements publics d'enseignement et de recherche et de 5 organismes privés, le GIP FVI a été créé en 2002 avec pour objet la promotion, la coordination et la mobilisation de l'offre française d'expertise et de formation vétérinaires à l'international. Cette dernière mission lui a été confiée au 1^{er} janvier 2011 par reprise des attributions de l'ex-GIP ENSV et de l'unité de formation dédiée du CIRAD. Le GIP est doté d'un conseil d'administration et d'une assemblée générale dont les décisions sont soumises au contrôle à priori d'un Commissaire du gouvernement. Si le GIP est sous la tutelle directe du MAA, il reçoit des commandes d'organismes qui bien que publics, en sont indépendants. Ce mode de gouvernance lui confère une autonomie de fonctionnement significative qu'il a mis à profit en particulier pour assurer un développement de ses activités et un autofinancement d'une partie de ses équipes. Il en découle une relative indépendance de la tutelle du MAA exercée par les 3 directions générales et le CGAAER.

Durant la période sous revue, la direction de FVI indique n'avoir pas reçu de consignes ou d'instructions précises de la part de la DGPE ou de la DGAL, même si les contacts avec la DGAL étaient très fréquents pour la gestion de différents dossiers en cours. La direction de FVI a, par conséquent, défini sa propre stratégie en interprétant la stratégie définie au niveau ministériel, proposant l'essentiel des projets de coopération et les faisant valider au cours des assemblées annuelles. Les comptes rendus des échanges menés durant les assemblées générales ne font état de divergences majeures sur les propositions soumises à examen ce qui a conduit le plus souvent à la validation des projets présentés et a, par conséquent, conforté la stratégie menée. Cette manière de procéder a semblé être conduite à la satisfaction générale et les manifestations d'oppositions au développement d'un projet ont été très rares. Il faut cependant noter qu'une opposition manifestée sur le lancement d'un projet de jumelage avec l'Azerbaïdjan par la DGAL n'a pas été prise en compte par FVI, pour un résultat final du jumelage plutôt jugé satisfaisant.

Entre 2010 et 2019, FVI a acquis une expertise croissante et a pu compter sur un pool grandissant d'experts. L'expertise française était constituée en grande partie d'agents en poste au CGAAER qui

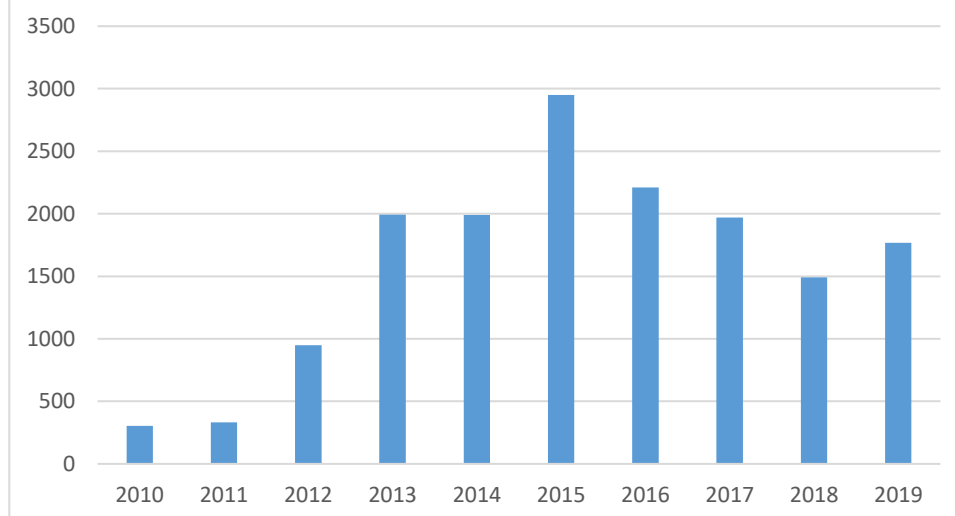
disposaient d'une expérience avérée et récente des sujets traités, mais également d'agents de l'administration centrale ou des services déconcentrés. Ces experts étaient employés indifféremment dans l'ensemble des activités pilotées par FVI, qu'elles soient de jumelage, de formation ou d'expertise technique.

Tableau 1 : Evolution annuelle du nombre d'experts mobilisés



Cette évolution s'est accompagnée d'une augmentation du budget opéré par le GIP qui excepté un plus haut voisin de 3 millions € en 2015 a oscillé autour de 2 millions € entre 2013 et 2019. La subvention accordée à FVI par l'administration n'a représenté qu'environ 15 à 20% du budget opéré annuellement, le solde résultant du portefeuille gagné sur appels d'offres.

Tableau 2 : Budget annuel opéré par FVI (k Euros)



- *GIP ADECIA*

Créé par arrêté du ministère en charge de l'Agriculture, en date du 24 juillet 2007 portant approbation de la convention constitutive de l'Agence pour le **D**Éveloppement de la **C**oopération Internationale dans les domaines de l'Agriculture, de l'Alimentation et des Espaces Ruraux, le GIP ADECIA avait pour objet de contribuer à la mise en œuvre de la Stratégie d'influence du MAAF en s'attachant, notamment, à gérer son programme « bilatéral » et en mobilisant et valorisant l'expertise publique de ses membres.

Le GIP réunit, à l'origine, quatre membres fondateurs : le MAAF, l'Assemblée Permanente des Chambres d'Agriculture (APCA), l'Agence de Services et de Paiement (ASP), FranceAgriMer auxquels sont associés dix-sept membres : ADEPTA, Agence BIO, ONF, INAO, Montpellier SupAgro, ODEADOM, GNIS, Institut de l'Elevage, France Expertise Internationale, France Génétique Elevage, France Vétérinaire International, Agropol-PROLEA, Fédération des Parcs Naturels Régionaux de France, FESIA, Union National Interprofessionnelle du Cheval, l'Agence Française de développement, Terroirs et Culture.

Doté d'un Conseil d'Administration et d'une Assemblée Générale, les décisions de ses organes dirigeants sont soumises au contrôle a priori d'un Commissaire du gouvernement. La tenue de ses comptes est assurée selon les règles du droit public et de la comptabilité publique applicables aux Établissements Publics à caractère Industriel et Commercial (EPIC). Il dispose d'un agent comptable public et est soumis au contrôle économique et financier de l'Etat.

Si au cours de sa période d'activités, le GIP ADECIA s'est attaché à adapter ses priorités aux orientations politiques du moment et, dans le même temps, a veillé à stabiliser son organisation et l'architecture de ses principaux programmes en distinguant notamment :

- Le programme « bilatéral » correspondant aux actions commanditées par la DGPAAT puis la DGPE dans le cadre de son ambition d'influence. Soutenu par une enveloppe dédiée, le budget d'activités et d'influence se décline notamment en missions d'experts dans les pays relevant de la zone d'intervention prioritaire du ministère et sur des thématiques sur lesquelles il entend promouvoir le savoir-faire français.
- Le programme porté par la « DGER » de mobilité des étudiants de l'enseignement supérieur agricole français.
- Le programme « jumelages » financé par les fonds européens et destiné à positionner le MAA comme partenaire des consortia constitués, à l'initiative de la Commission, pour aider les pays candidats à l'accession ou du voisinage à mettre à niveau leurs structures administratives.
- Le programme « reliquats » soutenu par les excédents de gestion dégagés par le GIP à l'occasion de la mise en œuvre de jumelages ou de contrats d'assistance technique et destiné à conduire des actions de lobbying à même de faciliter la préparation puis la présentation de réponses à des appels d'offres relatifs à de nouveaux jumelages.
- Le programme « prestations » correspondant aux activités conduites par le groupement à titre d'opérateur de projets.

Ces programmes organisent les comptes rendus d'activités effectués par le GIP à destination de ses membres et sont illustrés par des indicateurs dédiés présentés en annexe 4.

Les programmes précédemment cités constituent une forme de typologie des interventions mais ne donnent pas de ces dernières une description fine ni n'en distinguent les principales singularités.

En référence à la typologie par financeur présentée précédemment, ce sont à l'évidence les financements européens qui, sur la période d'étude, constituent pour près de 8,5 M€, la principale ressource du GIP. Ils soutiennent pour l'essentiel les jumelages institutionnels et les activités d'assistance techniques éligibles au programme TAIEX mais sont également à l'origine des opérations portées par le MAA au titre des reliquats de jumelages.

Les financements réputés relever directement du MAA – hors reliquats de jumelages donc - se situent avec un montant cumulé d'environ 6,5 M€, au second rang des sources de financement. Ils sont imputés sur les programmes 142 et 143 pour ce qui concerne notamment la mobilité des étudiants de l'enseignement technique et supérieur promue par la DGER et le programme 149 pour ce qui a trait à l'action d'influence portée par la DGPE.

Les financements français non originaires du MAA constituent avec un montant cumulé voisin de 2,4 M €, la troisième source de crédits du GIP. Ils sont constitués de transferts originaires de l'AFD et du MAE avec un poids déterminant de l'AFD - soit 2,1 M€ - en raison d'une part du nombre d'opérations effectivement soutenues par cette institution - environ 25 - et l'importance de l'une d'entre-elles¹².

Le classement des projets selon les pays les accueillant offre un éclairage complémentaire de celui portant sur les seules sources de financement.

S'agissant par exemple des 25 jumelages institutionnels portés par le GIP ADECIA, 13 soit plus de la moitié d'entre eux, ont concerné les trois pays du Maghreb, 8 les pays des Balkans et 4 la Turquie. Ce sont donc essentiellement des pays du voisinage de l'UE qui ont bénéficié de ces opérations plus que des candidats à l'accession avec un fort tropisme pour le sud de la Méditerranée.

Si les jumelages n'ont, in fine, porté que sur une douzaine de pays, les plus de 70 actions d'assistance techniques ont, tous financements non MAA confondus, concerné plus d'une trentaine de pays ou organisations régionales. L'accent toujours marqué sur les pays du Maghreb et des Balkans s'est accompagné d'interventions également nombreuses en Afrique subsaharienne, en Amérique latine sans que pour ces deux derniers ensembles géographiques les priorités apparaissent clairement¹³. Enfin en Asie, si l'on n'est pas surpris que quelques opérations aient pu concerner la Chine, celles ciblées sur la Birmanie ne sont pas directement intelligibles.

Au plan thématique, la santé des végétaux, les signes de qualité, l'appui à la formation et à la recherche ressortent comme des priorités assez claires et bien définies d'intervention à la fois sous forme de jumelage mais aussi d'opérations d'assistance technique. Ce que le GIP ADECIA range sous les vocables « développement rural » et « appui aux politiques publiques » recouvre en revanche un champ assez large d'interventions pouvant aller de l'appui à une filière spécifique comme la filière lait en Tunisie ou la filière « Jatropha » au Mali à des opérations beaucoup plus

¹² Projet « jatropha » au Mali pour plus d'un million €

¹³ Sur 9 opérations recensées en Amérique latine, 5 ont ainsi concerné la seule Colombie. En Asie du sud-est, plusieurs opérations en Birmanie

globales à l'image de celles portées par les programmes de pré adhésion pour le développement rural - Projets IPARD-.

Entre sa création en 2007 et sa dissolution/absorption en 2020, le GIP ADECIA a d'abord connu une période de montée en puissance progressive et ce jusqu'en 2014-2015 puis une période de décrue de ses activités ne pouvant être totalement décorrélées, dans un contexte général de rationalisation du réseau des opérateurs de l'Etat, des interrogations portant sur le devenir du groupement. Au-delà de ces évolutions qu'illustre la synthèse des activités du GIP présentée en annexe, le plan de charge de celui-ci est globalement resté modeste. Ceci concerne tant le nombre de jumelages annuellement remporté qui - soit au titre de chef de file soit à celui de partenaire junior - n'a jamais, en cumulé, dépassé annuellement le nombre de 5 que les prestations d'assistance technique qui en HJ réalisés n'a annuellement pu dépasser l'équivalent de 5 ETP et en moyenne n'en a représenté, sur la période, qu'à peine plus de 2 par an. Et ce constat de modestie vaut également pour la performance financière du GIP dont la totalité des recettes ont atteint près de 4 millions € en 2015 avant de revenir sous les deux millions € en fin de période.

Ce constat de modestie ne signifie pas que l'activité des 7 personnels permanents affectés en fin de période sous revue au GIP ADECIA ait, elle-même, été modeste. Car la veille, la préparation, la soumission, la mise en œuvre, la gestion, les comptes rendus d'opérations multiples et diverses ont nécessité des compétences elles aussi variées qu'il s'est agi en permanence d'adapter pour compenser l'absence de perspectives en matière d'économie d'échelles.

2.2.4. Des interventions mises en œuvre par les autres établissements sous tutelle principale du MAA

La tutelle du MAA est désormais « principale » pour 10 établissements relevant de la sphère agriculture/agroalimentaire/forêts/affaires rurales¹⁴ et 14 relevant de celle de l'enseignement supérieur et de la recherche¹⁵. Le périmètre de cette tutelle a évolué au cours du temps en fonction des orientations destinées à restreindre le nombre des opérateurs de l'Etat. Elles ont notamment conduit à ce que les activités conduites par les deux GIP FVI et ADECIA précédemment analysés soient reprises, à la fin de la période d'étude, par VetAgro Sup et FAM et à ce que dans le domaine de l'enseignement supérieur et de la recherche, l'Institut agronomique vétérinaire et forestier de France -IAVFF- créé fin 2015 cesse ses activités ...dès le 1er janvier 2021.

Pour ce qui a trait aux établissements relevant de la première sphère précédemment évoquée, la coopération technique et institutionnelle fait partie intégrante du champ de leurs interventions ; la plupart d'entre eux étaient d'ailleurs membres du GIP ADECIA. Et en la matière, l'INAO, l'ANSES, l'ASP, se sont montrés les plus actifs ainsi que l'illustre notamment l'évolution du portefeuille d'opérations financées sur reliquats de jumelages par le GIP entre 2010 et 2019.

¹⁴ Agence bio, INAO, ODEADOM, FranceAgriMer, ONF, ASP, ANSES, Infoma, CNPF, IFCE

¹⁵ Montpellier SupAgro, ENGEES, ENVT, ENSP, INSSAAE, ACTA, Agroparistech, ENVAANA, ENVA, ENSSABA, ACTIA, Agrocampus Ouest, Vetagro Sup, ENSFEA.

Pour ce qui concerne l'enseignement supérieur et la recherche, le Ministère via la DGER incite les établissements d'enseignement dont il a la tutelle, à développer des actions de coopération éducative et d'échanges universitaires avec des pays cibles. Et le discours de Ouagadougou prononcé par le président de la République en 2018 a récemment conforté et renforcé cette stratégie qui s'étend à divers pays africains tout comme dans d'autres régions du monde.

Les actions menées se composent de trois axes principaux : accompagner le renouvellement et l'adaptation des programmes de formation, participer à la formation des équipes pédagogiques et accompagner la modernisation des systèmes de formation. Ces actions sont complétées par l'objectif d'intensification des mobilités réciproques et s'accompagnent d'échanges d'étudiants, de stagiaires et d'enseignants permettent de développer et de diversifier les partenariats académiques, ainsi que l'offre de formation à l'international. Ces actions contribuent efficacement à l'établissement de liens durables avec l'enseignement en France et le modèle agricole français.

Au cours de la période d'étude et afin de rapprocher les différents établissements, le MAA à travers la loi d'Avenir sur l'agriculture, l'agroalimentaire et la forêt d'octobre 2014¹⁶ a créé l'institut agronomique vétérinaire et forestier de France. Reprenant les droits et obligations de l'ancien PRES¹⁷ « Agreenium », l'IAVFF « Agreenium » s'est vu donner par la loi, au-delà des coopérations que ses 18 membres¹⁸ lui confient, une mission générale « d'élaboration et de mise en œuvre de stratégies de recherche et de formation communes aux établissements aux niveaux nationaux européen et international, y compris la coopération internationale pour le développement ». Bénéficiant pour son fonctionnement d'un budget voisin de 1 M€ apporté à hauteur d'environ 250 K€ par la DGER et pour le solde par les établissements membres, il s'est attaché, au cours de sa brève existence, à préciser son positionnement stratégique au regard de celui de ses membres et à développer une activité de projets. A ces titres, il a ainsi produit un « portail France » à l'international de la recherche et de l'enseignement supérieur agronomique, vétérinaire et forestier français porté un projet fédérateur d'université numérique. Il a également en matière de coopération technique, contribué à la création de l'université du Sine Saloum El Hadj Ibrahima NIASS-USSEIN du Sénégal, à la constitution du Campus franco-sénégalais¹⁹ ou a été retenu comme autorité compétente française du projet F'SAGRI²⁰ en Afrique du Sud.

La dissolution rapide de l'IAVFF « Agreenium » n'a pas permis à l'établissement de s'implanter dans le paysage institutionnel dans lequel il prévoyait d'évoluer ni de véritablement faire valoir ses avantages comparatifs. La constitution de l'Alliance « Agreenium » qui lui a succédé en 2021 sur un mode de coopération plus souple que celui d'un établissement public, avec moins de membres et un secrétariat logé à l'INRAE est encore trop récente pour pouvoir s'en réjouir ou la regretter mais la résilience, sous des formes juridiques diverses, d'une instance de coopération interinstitutionnelle

¹⁶ Article L 812-7 et L812-8 du code rural et de la pêche maritime

¹⁷ Pôle de Recherche et d'Enseignement Supérieur créé en 2009 sous forme d'établissement public de coopération scientifique de dimension nationale à l'initiative des trois ministres chargés de l'agriculture, de l'enseignement supérieur et de la recherche et des affaires étrangères.

¹⁸ 14 établissements d'enseignement supérieur (écoles d'ingénieurs, vétérinaires, du paysage, de l'eau et de l'environnement, universités) et 4 organismes de recherche (INRA, CIRAD, ANSES IRSTEA)

¹⁹ Le Campus franco-sénégalais est une initiative intergouvernementale franco-sénégalaise dans le domaine de l'enseignement supérieur, de la recherche et de l'innovation visant notamment à accueillir des projets de coopération universitaire entre les deux pays et pouvant se traduire, par exemple, par la délocalisation au Sénégal de formations supérieures françaises.

²⁰ F'SAFI French South African Agricultural Institute vise le renforcement des compétences des universités sud-africaines dans les domaines agricole et alimentaires en centrant ses interventions sur trois universités « défavorisées » ;

« Agreenium » en matière d'enseignement supérieur, de recherche et d'innovation paraît bien être l'expression d'un besoin.

2.2.5. Des interventions mises en œuvre par des établissements sous tutelle secondaire du MAA

La tutelle du MAA est, enfin, « secondaire » pour 5 établissements²¹ aux statuts différents : Etablissement public, Etablissement public à caractère administratif, Etablissement public à caractère scientifique et technologique, GIP et, via leurs organes de gouvernance, dotés d'une grande autonomie.

Tous œuvrent à l'international et mettent en œuvre des actions de coopération technique et institutionnelle mais selon des modalités et avec des moyens très contrastés. Du nouvel INRAE disposant d'un budget dépassant 1Mds € et pouvant s'appuyer sur plus de 12000 agents à la nouvelle alliance « Agreenium » dont le secrétariat compte moins d'une dizaine de personnels permanents et un budget encore à construire, les comparaisons n'ont guère de sens. Il reste que le MAA peut s'appuyer sur ces établissements pour promouvoir des actions de coopération technique ou promouvoir des initiatives auxquelles il est attaché à l'image du 4p1000 ou de l'Agro écologie. Le ministère ne cite pas le CIRAD parmi les établissements sur lesquels il exerce sa tutelle - et formellement à juste titre puisqu'effectivement tel n'est pas le cas - mais la DGER est l'un des dix-huit membres de son CA et les relations entre le CIRAD et le MAA sont réelles en matière de coopération pour le développement.

Au total, la « gradation » de la tutelle présentée dans les paragraphes qui précèdent se traduit par une capacité différenciée du MAA à promouvoir et faire porter par les établissements concernés des actions de coopération technique et institutionnelle.

Celles-ci sont globalement modestes pour l'enseignement technique là où pourtant la tutelle du ministère apparaît la plus forte. Elles sont plus conséquentes pour les établissements sous tutelle principale mais sont alors largement laissées à l'initiative desdits établissements en particulier en matière d'enseignement supérieur et de recherche. Elles sont notables pour les établissements sous tutelle secondaire mais relèvent alors d'abord et clairement des priorités stratégiques élaborées par ces établissements.

2.3. Des typologies qui n'ont de sens que si elles sont croisées

Les deux typologies développées ci-avant, mais d'autres aussi thématiques ou géographiques évoquées en début de cette partie, sont utiles pour décrire l'activité mais aussi la mesurer. Elles sont d'ailleurs régulièrement reprises par les opérateurs pour rendre compte de leurs travaux respectifs à leurs organes décisionnels.

²¹ IGN, OFB, GEVES, INRAE, Agreenium. E positionnement nouveau d'Agreenium dans cet ensemble est lié à son récent statut d'Alliance

Ce qui manque en revanche - ou si elle existe les missionnaires malgré leurs demandes n'ont pu la

		MAA	Tutelle exclusive	Tutelle principale			Tutelle secondaire	Total
				ADECIA	FVI	Autres		
Financement MAA								
Autres financements français	MEAE							
	AFD							
	CT							
Financements européens	Jumelages							
	TAIEX							
	BTSF							
Financements internationaux	Banque mondiale							
Autres								
Total								

consulter - c'est une consolidation de ces informations pour disposer d'une image la plus complète possible de la réalité des efforts consentis en matière de coopération technique et institutionnelle.

Le tableau ci-dessus présente une illustration ce qu'il serait utile de documenter pour apprécier, par exemple, le poids relatif de chaque « bailleur » dans le financement de la coopération technique et institutionnelle portée par le MAA et celui de chacun des « opérateurs » en charge de la mise en œuvre.

D'autres tableaux thématiques ou géographiques pourraient compléter ces illustrations et conduire à dessiner une image aussi fidèle que possible de l'effort de coopération technique et institutionnel du ministère.

2.4. Mais qui restent impuissantes lorsqu'il s'agit d'éclairer les résultats obtenus

Décrire aussi précisément que possible l'effort de coopération évoqué ci-dessus est bien entendu nécessaire mais il ne suffit pas à qualifier l'action conduite. Car au-delà des moyens humains et financiers mobilisés, des dispositifs opérationnels imaginés pour conduire l'action, ce sont bien entendu les résultats obtenus, leur robustesse qui doivent faire l'objet de la meilleure attention. Et en l'espèce le compte n'y est pas car l'investissement sur cet aspect n'est pas à la hauteur des enjeux.

3. DES RESULTATS DIFFICILES A EVALUER

3.1. Au plan de l'influence

Si comme évoqué en première partie, les projets de coopération technique ou institutionnel portés par le MAA peuvent être au service de l'action d'influence du MAA, de la France ou de l'Europe, la mesure et la quantification de cette contribution restent largement à préciser.

Cette dernière paraît pouvoir être à peu près cernée lorsque les projets en question sont directement articulés à une initiative portée par le ministère ou la France. L'assistance technique apportée par exemple au secrétariat de l'initiative 4p1000 ou celle positionnée à la FAO pour promouvoir l'agro écologie peuvent indirectement être associées au nombre de pays ayant rejoint ces initiatives ou aux financements qu'elles ont pu mobiliser.

La contribution des actions de coopération technique et des jumelages institutionnels à l'influence est moins aisément appréciable. Car si le ratio nombre de jumelage remportés sur nombre de jumelage proposés peut qualifier l'attrait qu'un pays partenaire peut porter au MAA, il ne dit rien des effets de moyen et long terme du jumelage sur les relations entre les deux partenaires.

3.2. Au niveau financier

Est-il pertinent de chercher à établir une performance financière de la coopération technique et institutionnelle portée par le MAA ? Avant de répondre à cette question force est de constater que les deux GIP FVI et ADECIA attachaient une importance notable aux indicateurs financiers de leurs activités.

De 2010 à 2018, le GIP ADECIA a, par exemple, enregistré un résultat d'exploitation cumulé d'environ 437K € avec un pic à 378 K € en 2016 et un plus bas négatif de -497 K € en 2014. Au-delà de ces résultats globaux, deux indicateurs méritent l'attention : le montant total des financements extérieurs mobilisés, le ratio ressources propres engagées sur montants extérieurs mobilisés afin d'avoir un éclairage sur l'effet levier de l'investissement propre du MAA sur sa capacité globale d'intervention.

Sur la période sous revue, ce sont au total près de 38 M € que, tous types de projets confondus, le MAA et ses opérateurs directs GIP ADECIA et FVI, ont mobilisés pour porter la coopération technique et institutionnelle. Ce montant n'est ni marginal ni extravagant. Il illustre une capacité de levier réelle même si très ciblée puisque l'Union européenne est le principal soutien financier de cette coopération. La nébuleuse de tous les autres bailleurs potentiels ; institutions multilatérales, bilatérales, organismes non publics voire acteurs de la société civile se positionne nettement en retrait.

Mais au total, cette tentative de mesure de la performance « financière » de la coopération technique et institutionnelle du MAA ne donne guère d'indication sur ses retombées institutionnelles, techniques, économiques et sociales. Ce sont pourtant ces dernières qui devraient prioritairement fonder son déploiement.

3.3. Au niveau institutionnel

Mesurer la performance « institutionnelle » de la coopération technique et institutionnelle c'est d'abord être au clair sur les objectifs poursuivis et leur hiérarchisation. Et au plan institutionnel ces objectifs varient selon les espaces concernés. Très clairement dans les pays relevant de la politique de voisinage de l'Union Européenne, c'est moins le MAA et la Partie française qui ont la main que la Commission européenne qui à travers ses outils TAIEX et Jumelages dispose de moyens conséquents²² à même de servir ses orientations et ses priorités d'intervention. Ces dernières ne sont bien entendu pas dessinées par les seuls services de la Commission puisque les Etats membres ont régulièrement à en connaître, mais la capacité d'initiative de la Commission lui donne une prééminence peu contestable. Il reste que des opérations ciblées à l'image des projets PROFAS B+ et PROFAS C+ cofinancés en Algérie par un partenaire algérien et l'ambassade de France ont produits quelques résultats en matière de formation ou d'appui aux services vétérinaires par exemple.

La situation est autre dans des espaces hors voisinage ou l'UE œuvre en liaison avec d'autres partenaires financiers qui, au-delà des dons peuvent très significativement accroître leur capacité d'action à travers l'octroi de crédit. L'AFD pour la partie française, les institutions multilatérales mais aussi des acteurs bilatéraux désormais incontournables tels la Chine, les pays du Golfe en constituent quelques exemples. Dans ces espaces et pour des pays choisis, le renforcement des administrations en charge d'assurer la sécurité sanitaire des aliments, de garantir la santé des plantes et des animaux, la promotion des signes officiels de qualité et de l'origine, le renforcement des capacités constituent des priorités qui gagneraient à s'adosser sur un partenariat plus construit avec l'Agence Française de Développement. Pour l'heure, les programmes BRAFAGRI et ARFAGRI portés par la DGER en Argentine et au Brésil pour favoriser la mobilité étudiante et améliorer l'ingénierie de formation constituent des exemples méritant l'attention.

3.4. Au niveau technique

Comme pour ce qui concerne la coopération institutionnelle, la mesure de la performance technique de la coopération portée en la matière par le MAA ne peut être dissociée, d'une part, des objectifs poursuivis mais aussi et d'autre part, des matières pour lesquelles le ministère dispose encore de réels avantages comparatifs. A ce dernier titre, l'expertise du ministère paraît de plus en plus administrative, institutionnelle, organisationnelle et de moins en moins technique s'agissant de la production agricole ou du suivi des exploitations. Il reste à l'évidence des compétences de cette dernière nature notamment au CGAAER ou - en matière économique - au CEP mais hors la santé des plantes et des animaux ou l'ingénierie de formation portée par la DGER, de nombreux domaines

²² Et sous forme de subventions

d'expertise précédemment présents au ministère ont progressivement été repris par des opérateurs spécialisés ou des instituts techniques dédiés²³

Cette réalité et la disponibilité plutôt faible des agents des services centraux ou déconcentrés susceptibles d'être mobilisés sur des missions pour lesquelles ils disposent d'une expertise technique avérée se traduit par un vivier de compétences mobilisables au fond assez pauvre et pour une part, significative, logées au CGAAER.

Dans ce contexte, ce sont les compétences conjoncturellement disponibles qui peuvent orienter les projets de coopération à l'image des différents projets portés par le MAA en Colombie.

3.5. Au niveau des échanges commerciaux

Si la pénétration de nouveaux marchés à l'international ou la protection « indirecte » du marché national ou européen de la concurrence extérieure nourrissent de nombreux projets de coopération technique ou institutionnelle, la corrélation entre projets et évolution des échanges commerciaux n'est pas toujours aisée à établir. Avec parfois même des contre-exemples ayant laissé des traces²⁴.

Il reste que la recherche d'une plus grande et meilleure articulation entre coopération technique et institutionnelle et stratégie commerciale a de façon constante constitué un des fils directeurs de l'action du MAA à l'international. Le transfert des compétences du GIP ADECIA à FranceAgriMer au sein d'une Unité UCIPAC n'a fait que concrétiser cette orientation.

3.6. Eu égard aux attentes des pays partenaires

Les points précédents ont mis l'accent sur les attendus de l'offre de coopération technique et institutionnelle portée par le MAA et les différents critères permettant d'en approcher la performance en terme de résultats. Mais qu'en est-il de la demande ou des demandes des pays partenaires et comment cette ou ces dernières sont-elles prises en compte et confrontées aux résultats obtenus?

Formellement toutes les actions de coopération technique et institutionnelle portées par le MAA sont, bien entendu, endossées par les pays partenaires si ce n'est co-construites avec eux. Elles se traduisent systématiquement par l'élaboration de documents de projets explicitant les objectifs partagés et agréés par les deux parties. Ils ne disent, en revanche, rien des objectifs implicites poursuivis et qui peuvent être différents entre les Parties voire se révéler contradictoires.

Les projets de promotion de signes officiels de qualité et d'origine en sont une illustration.

Pour la Partie française, l'enjeu ainsi que l'indique très clairement l'INAO, consiste bien entendu à proposer des approches susceptibles de servir les intérêts agricoles de nombreux pays mais il est

²³ C'est notamment le cas d'Expertise France qui dans le cadre d'une convention avec le ministère gère désormais les opérations de coopération technique multisectorielles incluant un volet agricole, sanitaire ou phytosanitaire et celles mono sectorielles dans ces domaines lorsque leur montant est supérieur à 1,5 M €.

²⁴ Comme, rapporté par la DGAL, ce blocage à l'import de bovins vivants dans un pays du Sud de la Méditerranée alors qu'une expertise technique du MAA était à l'œuvre dans les services vétérinaires dudit pays.

aussi défensif et destiné à faire reconnaître le plus largement ses propres SIQO et de lutter contre les contrefaçons. C'est le sens notamment de l'accord de coopération technique dans le domaine des indications géographiques agricoles et alimentaires conclu entre le MAA, l'INAO et la *Chinese national property administration* – CNIPA- en 2019.

Pour les pays partenaires, il peut y avoir certes un objectif de meilleure valorisation des productions sur le marché intérieur mais il y a, surtout et quasi systématiquement, une volonté d'accéder aux marchés européens et de satisfaire les demandes pouvant favoriser cet objectif. C'était notamment l'ambition du jumelage d'appui au « renforcement du dispositif de la qualité des produits agricoles par les signes distinctifs liés à l'origine » conduit entre 2014 et 2016 en Algérie.

L'appréciation portée sur les résultats de ce type de projet mérite donc de prendre dûment en compte les différentes catégories d'objectifs explicites et implicites poursuivis.

Et ce qui vaut pour les SIQO vaut également pour les projets de mise en place de démarches qualité et, de facto, pour la plupart des projets de coopération technique et institutionnelle.

3.7. Et qui ne font pas l'objet d'une véritable capitalisation

L'absence de consolidation évoquée en 2.3 se double d'un manque de capitalisation et de valorisation des résultats obtenus et/ou des expériences accumulées. Ceci concerne au premier chef l'investissement humain consenti pour porter cette coopération technique et institutionnelle. Ce qui revient le plus fréquemment de la part de celles et ceux ayant retenu de consacrer du temps à ce type de coopération et en particulier de celles et ceux qui se sont expatriés pour ce faire, est que le retour de poste est difficile et les opportunités offertes rarement en adéquation avec les nouvelles compétences et expériences acquises.

Mais ceci vaut aussi pour la capitalisation et la valorisation des résultats obtenus. Pas de manifestation dédiée pour régulièrement mettre en avant la coopération technique et institutionnelle du ministère et de ses opérateurs²⁵, pas de page dédiée sur le site internet du ministère pour lui donner un minimum de visibilité, pas de grands témoins pour témoigner de l'importance de son existence. Il y a manifestement là des progrès à faire.

4. POUR UNE PLUS GRANDE VISIBILITE DE L'ACTION DE COOPERATION TECHNIQUE ET INSTITUTIONNELLE DU MAA

Au regard de ce qui précède la coopération technique et institutionnelle demeure pour la mission un domaine pertinent d'action pour le MAA. Mais il sera d'autant mieux compris et soutenu qu'il satisfera plusieurs exigences.

²⁵ La réunion annuelle du Réseau International -RESINTER- du ministère n'a pas véritablement cette fonction.

4.1. Des enjeux explicités

Ce rapport comme d'autres du CGAAER qui l'ont précédé²⁶ l'ont clairement rappelé, le MAA est un acteur parmi d'autres de la coopération technique et institutionnelle conduite par la France en matière agricole et agro-alimentaire. Aux côtés des autres structures publiques, privées, associatives intervenant dans ce domaine, le MAA se doit d'être avant tout porteur d'une vision politique affirmée quant aux rôles de l'agriculture et de l'agro-alimentaire en matière de sécurité alimentaire, bien entendu, mais aussi de la lutte contre le changement climatique, de préservation de la biodiversité, de développement et de la cohésion des territoires, de bien-être et de satisfaction des besoins et des attentes des populations. Cette vision sera d'autant mieux portée qu'elle s'incarnera dans un discours clair sur le devenir de l'agriculture française²⁷ et ne prétendra pas « être un modèle » ou avoir une dimension universelle. C'est au fond parce qu'il privilégiera la mesure, l'échange et la promotion d'options « sans regret » que ce discours pourra être entendu, compris et, in fine, pourra voir son contenu partagé.

Et dans ce discours, il y a place pour une coopération technique et institutionnelle portée par le MAA et ses opérateurs sous tutelle. A la fois dans le paysage des acteurs français de la coopération agricole mais aussi aux niveaux européen et international. C'est cette place que les documents à vocation stratégique établis ou adoptés par le MAA pour son action européenne et internationale devront, plus qu'aujourd'hui, s'attacher à dessiner.

R1. Remettre en avant la dimension politique de la coopération technique et institutionnelle et l'articuler avec une vision de long terme de l'agriculture.

4.2. En affichant des objectifs clairs et ciblés

Au-delà des enjeux, ce sont bien évidemment les objectifs explicites et implicites poursuivis qui devront être précisés et régulièrement adaptés pour tenir compte d'un environnement géopolitique, sanitaire, social de plus en plus mouvant.

La DGPE s'y est récemment employée en établissant notamment une note de cadrage pour la coopération institutionnelle du MAA visant à circonscrire les pays et les thématiques à privilégier. Le champ de ceux-ci reste, cependant, étendu puisque selon ce document, ce sont pas moins d'une

²⁶ Et notamment le rapport 19105 déjà cité

²⁷ L'étude prospective « agriculture 2050 » objet de la mission 18066 du CGAAER a montré que le choix des possibles pour l'agriculture française est large mais que des politiques publiques « sans regret » pourraient d'ores et déjà être engagées sans porter préjudice aux différents scénarios dessinés.

quarantaine de pays²⁸ et 45 thématiques²⁹ qui sont réputés pouvoir être ciblés par la coopération technique et institutionnelle. La procédure élaborée par la DGPE pour sélectionner les dossiers à instruire devrait, certes et en pratique, contribuer à prioriser les couples pays/thématiques éligibles mais l'amplitude des possibilités ouvertes n'en reste pas moins élevée.

La mission suggère, dans ce contexte, de distinguer trois objectifs explicites principaux pour raisonner la coopération technique et institutionnelle conduite sous l'égide du MAA et dont l'ordre de présentation qui suit ne répond à aucune hiérarchie.

D'abord, un objectif d'amélioration de la balance commerciale agricole et agro-alimentaire française.

Cet objectif est au cœur des réflexions de la Commission Technique Internationale de FranceAgriMer, de ses cinq groupes de travail³⁰ ainsi que de son Comité d'appui au développement de la coopération institutionnelle. Il est, par conséquent et bien entendu, au centre des missions des conseillers agricoles positionnés par le MAA auprès des services économiques d'un nombre ciblé d'ambassades³¹. Il appelle et se traduit, souvent à l'initiative de ces derniers, par des actions de coopération techniques et institutionnelles de nature et d'ampleur diverses. Peuvent être notamment citées les actions dans les domaines sanitaires et phytosanitaire afin notamment de sécuriser les flux d'échanges, celles relatives à la reconnaissance des signes officiels de qualité et d'origine, celles également concernant l'analyse des filières ou la formation. Nombre de jumelages en constituent une traduction opérationnelle.

Ensuite un objectif de contribution à la coopération au développement.

Après une période de quasi désintérêt des acteurs de la coopération au développement pour le secteur agricole et agro-alimentaire celui-ci après notamment les crises alimentaires de 2008 est revenu sur le devant de scène. Si le MAA n'est pas un acteur majeur de la coopération au développement³², il dispose de compétences et d'avantages comparatifs l'autorisant à se positionner, soit directement à titre d'opérateur soit - et le plus souvent - à titre de prestataire, comme acteur de coopération au développement. L'appui à la définition de politiques publiques agricoles et alimentaire, à la formation académique et professionnelle en constituent des exemples.

Egalement, un objectif d'influence à travers notamment le déploiement de savoirs faire et surtout de compétences du MAA au sein d'un ensemble ciblé d'organisations européennes, bilatérales, régionales et multilatérales.

C'est le sens des affectations décidées par le COMAPI qui gagneraient à s'accompagner, pour celles et ceux retenus pour ce type de mission, de moyens d'intervention dédiés afin de renforcer leur capacité à agir.

Le renforcement des capacités irrigue, enfin, chacun de ces objectifs et donne lieu et doit continuer à donner lieu à des opérations leur étant dédiées. C'est notamment le sens de nombre de projets de recherche et d'appui aux dispositifs de formation soutenus par le MAA en Afrique sub-saharienne.

²⁸ La note de cadrage retient au moins ainsi les 16 pays du voisinage sud et est de l'Union européenne, les 16 pays d'Afrique sub-saharienne relevant de la zone prioritaire d'intervention de l'AFD et d'Expertise France, et des pays émergents des Amériques et d'Asie.

²⁹ La note de cadrage liste pour chacune des quatre DG du MAA les principales thématiques d'intérêt.

³⁰ Un GT « opportunités-pays », un GT « nouvelles routes de la soie », un GT « SPS », un GT « formation », un GT « outils communs d'analyse statistiques ».

³¹ Les CAA produisent notamment des analyses de marchés des pays concernés, des monographies de leurs appareils productifs, des travaux d'explicitation du contexte réglementaire de l'importation et de l'exportation des produits agricoles et alimentaires et peuvent susciter et promouvoir des actions de coopération technique et institutionnelle servant leurs missions.

³² Voir à ce propos, le rapport du CGAAER N° 19105

R2. Afficher sans arrogance ni de façon édulcorée, les objectifs poursuivis par le MAA pour sa coopération technique et institutionnelle notamment en matière de soutien aux échanges commerciaux, de coopération au développement, d'appui à des institutions nationales, régionales ou internationales ciblées du secteur agricole et agroalimentaire.

4.3. En dégageant des moyens appropriés

On l'a souligné précédemment, les moyens humains et financiers propres du MAA pour porter et mettre en œuvre des actions de coopération technique et institutionnelle à l'international sont modestes au regard des pays ou groupes de pays- et thématiques considérées comme prioritaires. Mais ils ne sont pas anecdotiques eu égard notamment au nombre d'ETP annuellement mobilisés pour ce faire. Cette réalité conduit la mission à suggérer un resserrement du champ des interventions du MAA aux plans géographiques et thématiques et l'établissement d'une série de couples pays/thème à privilégier pour une période donnée. Cette série révisable régulièrement, notamment à l'occasion de l'actualisation de la stratégie Europe et internationale ou de ses pendant ultérieurs devra engager solidairement toutes les administrations centrales du MAA de même que ses opérateurs sous tutelle exclusive ou principale.

R3. Affecter les moyens humains et financiers du MAA sur quelques couples pays/thèmes déterminés à échéance régulière et engageant l'ensemble des administrations centrales du MAA et ses opérateurs sous tutelle exclusive ou principale.

4.4. En fonction d'avantages comparatifs bien identifiés

Le ministère dispose d'indéniables avantages comparatifs pour ce qui a trait à la coopération technique et institutionnelle. L'élaboration de politiques publiques dans ses domaines de compétences, leurs traductions législatives et réglementaires, les négociations internationales, l'organisation administrative constituent, par exemple, autant de domaines où la légitimité du MAA ne peut être mise en défaut. L'organisation de la surveillance et du contrôle sanitaire et phytosanitaire, l'élaboration de programmes et l'ingénierie de formation dans l'enseignement technique mais aussi supérieur, la formation professionnelle, les signes de qualité et d'origine, l'établissement de statistiques sectorielles sont également, au plan plus technique, des domaines dans lesquels il peut revendiquer compétences, savoir-faire et expérience. Ce sont sur ces sujets que le MAA gagnerait à se positionner pour déployer ses actions de coopération.

R4. Etablir une liste restreinte des quelques sujets sur lesquels le MAA et ses opérateurs disposent institutionnellement et techniquement d'indéniables avantages comparatifs pour conduire une action de coopération technique et institutionnelle et le positionner sur ces seuls sujets.

4.5. En clarifiant les conditions d'intervention

Disposer d'avantages comparatifs, d'un champ resserré d'objectifs et de pays cibles sont des conditions nécessaires, mais pas à elles seules suffisantes, pour décider d'une intervention. Car de nombreux verrous opérationnels doivent également être levés si l'on veut maximiser les chances de succès des actions de coopération. Ceci concerne, par exemple, la disponibilité de l'expertise administrative souhaitée lorsque l'on s'engage dans un jumelage institutionnel. Et l'expérience montre en la matière, une très grande frilosité des administrations centrales³³ mais également des services déconcentrés, à libérer leurs agents pour des expertises de court terme. Ceci touche également les moyens susceptibles d'être mis à disposition des agents positionnés dans des structures partenaires pour optimiser leur action. Cela vise, aussi, la juste appréciation des besoins, des demandes et de la capacité d'absorption des pays partenaires lorsqu'il s'agit de coopérer pour le développement. Et cela concerne, enfin, la valorisation ultérieure des parcours professionnels en partie dédiés à la coopération.

R5. Etablir la liste des cinq critères devant être impérativement satisfaits avant d'engager une coopération technique et institutionnelle.

4.6. En évaluant systématiquement les actions réalisées notamment en terme d'impacts

Quels résultats ont effectivement produit les actions de coopération technique et institutionnelle conduites sous l'égide du MAA au cours de la décennie écoulée et qu'en reste-t-il cinq ans, dix ans après leur achèvement ? Ce sont, au fond, les réponses à ces questions qui paraissent nécessaires pour calibrer au mieux les contours des coopérations futures à construire. Or les travaux permettant de les obtenir sont rarement, si ce n'est jamais, engagés. Pour en disposer les analyses rétrospectives telles celles objet de la présente mission sont, bien entendu, essentielles mais elles seront d'autant plus pertinentes et utiles qu'elles pourront s'appuyer sur des évaluations systématiques des interventions réalisées. Ces évaluations devraient donc être inscrites au programme annuel d'évaluation du ministère.

³³ Ceci vaut tout particulièrement pour la DGAL et sa faible capacité à mobiliser des experts pour les jumelages d'appui aux services vétérinaires ou de la protection des végétaux

R6. Evaluer systématiquement les actions réalisées et prévoir des évaluations rétrospectives régulières pour en mesurer l'impact

4.7. Et en bénéficiant d'un pilotage plus lisible

La coopération technique et institutionnelle conduite sous l'égide du MAA relève des différents bureaux dédiés des DAC mais s'appuie sur la DGPE pour ce qui concerne sa mise en cohérence et un comité inter directions, le COMAPI, pour l'affectation de l'expertise à l'international. Elle ne fait pas l'objet, d'échanges inter directions réguliers et formalisés en dehors du COMAPI, de présentations annuelles des moyens consolidés financiers et humains qu'elle a mobilisés, de diffusion grand public et de mise en débat des résultats obtenus, d'analyse des effets observables des actions anciennes. Ces réalités nuisent à la lisibilité de l'action de coopération technique et institutionnelle du MAA et gagnerait à être corrigées.

D'une part en positionnant le pilotage de cette action de coopération non dans une DAC spécialisée mais au sein du SG à l'image de ce qui existe au MTES.

Ensuite, en produisant sous l'égide de cet organe de pilotage, des documents consolidés sur l'action du MAA en la matière et sur les résultats obtenus.

Enfin en adjoignant à cet organe, un Conseil réunissant les acteurs et principales parties prenantes de son action de coopération technique et institutionnelle et chargé d'éclairer les objectifs poursuivis, de débattre des priorités opérationnelles, d'interpréter les résultats obtenus, de conseiller pour orienter l'action. Ce Conseil pourrait prendre la forme d'un Comité Permanent de la Coopération Technique et Institutionnelle – CPCTI³⁴- et l'actuel Comité d'appui au développement de la coopération institutionnelle logé à FranceAgriMer pourrait en constituer une préfiguration. Il n'aurait bien évidemment pas vocation à se substituer aux organes de conseil du ministère comme le CGAAER et pourrait s'organiser en sections ou groupes de travail pour conduire ses travaux et répondre aux sollicitations de l'organe de pilotage.

R7. Organiser sous l'égide d'un organe de pilotage, logé dans une structure transversale du ministère et pouvant s'appuyer sur un Comité d'appui dédié, la consolidation des informations relatives à la coopération technique et institutionnelle et la mettre à disposition sous une ou des formes favorisant son appropriation par le plus grand nombre.

³⁴ Cet intitulé emprunte à dessein au Comité Technique Permanent de la Sélection –CTPS-des plantes cultivées.

CONCLUSION

Au terme de cette mission conduite dans une période singulière ayant impacté son calendrier de réalisation, le regard rétrospectif porté sur la coopération technique et institutionnelle réalisée sous l'égide du MAA est riche d'enseignements.

Il confirme que la double ambition affichée par le ministère de soutenir le positionnement en Europe et à l'international des acteurs, des savoir-faire, des produits, des entreprises de l'agriculture, de l'agroalimentaire, de la forêt et de la pêche, des dispositifs de formation et de recherche qui leurs sont liés mais aussi d'accompagner le développement de pays partenaires choisis est politiquement pertinente, institutionnellement légitime et techniquement crédible.

Mais elle doit être correctement calibrée pour tenir compte, d'une part, de la richesse des acteurs publics, privés, associatifs, académiques, scientifiques positionnés sur ces mêmes créneaux et, d'autre part, des moyens humains et financiers objectivement modestes mais cependant réels dont dispose le ministère pour agir.

L'impératif de plus fin ciblage des actions à engager devrait pouvoir être atteint en positionnant les interventions du ministère et de ses opérateurs sous tutelle sur des thématiques pour lesquelles il dispose d'avantages comparatifs avérés et sur un champ géographique et institutionnel resserré. La protection sanitaire et phytosanitaire, l'enseignement technique et la formation, professionnelle figurent au rang de ces possibles champs d'intervention.

Mais le ciblage devra également se nourrir de l'expérience acquise et notamment des opérations couronnées de succès comme de celles n'ayant pas ou que partiellement abouti. C'est l'évaluation qui devrait permettre de progresser en la matière mais c'est un champ qui reste à investir en tirant des bénéfices documentés.

Les recommandations qui résultent des constats et analyses effectuées au cours de la mission que ce soit en terme de portage politique, de pilotage opérationnel, de ciblage des interventions à conduire, d'optimisation des moyens alloués ou de consolidation et valorisation des résultats atteints n'ont d'autres objectifs que de rendre plus lisible et compréhensible l'action de coopération technique et institutionnelle conduite sous l'égide du MAA.

Et c'est une nécessité pour que le ministère puisse initier puis en être ultérieurement une des parties prenantes, une évaluation plus globale de la coopération technique et institutionnelle conduite par la France en matière d'agriculture, d'agroalimentaire, de forêt et de pêche.

Signatures des auteurs

ANNEXES

Annexe 1 : Lettre de mission



**MINISTÈRE
DE L'AGRICULTURE
ET DE L'ALIMENTATION**

*Liberté
Égalité
Fraternité*

Cabinet du ministre

Paris, le **26 AOÛT 2020**

Le Directeur de Cabinet du Ministre
de l'Agriculture et de l'Alimentation

à

Monsieur le Vice-Président du
Conseil Général de l'Alimentation, de
l'Agriculture et des Espaces Ruraux
(CGAAER)

N/Réf : CI 825765

V/Réf :

Objet : Evaluation de la Coopération technique et institutionnelle conduite sous l'égide du Ministère de l'Agriculture et de l'Alimentation (MAA).

PJ :

La coopération technique et institutionnelle portée par le MAA dans le cadre de sa Stratégie Europe et International 2018-2022, répond notamment à 2 principaux objectifs :

- être l'un des vecteurs de la stratégie d'influence de la France et de positionnement de ses acteurs professionnels dans les domaines de compétence du MAA ;
- répondre aux attentes de pays partenaires soucieux de renforcer la performance de leur secteur agricole et alimentaire et d'accéder à de nouveaux marchés.

Elle se traduit, dans cette double perspective, par la mise en œuvre de projets techniques ou plus institutionnels s'appuyant sur un vivier d'experts d'administrations centrales¹ ou de services déconcentrés et mobilisés *via* différents dispositifs. Ceux-ci peuvent être internes au MAA et à ses organismes sous tutelle² ou externes à celui-ci et relevant d'organismes nationaux³, européens⁴ ou internationaux⁵ compétents en matière de coopération internationale.

Elle est, par conséquent, diverse, souvent foisonnante, sans cependant que ses résultats opérationnels et ses effets puissent être toujours clairement caractérisés, mesurés et, au total, appréciés.

.../...

1 A la DGAL, la DGER, la DGPE et au CGAAER

2 Comité « Développement de la coopération institutionnelle » à FranceAgriMer et « Commission internationale » et « Comité technique des correspondants à l'international » d'ENSV/FVI à VetAgroSup

3 L'Agence Française de Développement et d'Expertise France (en cours de rapprochement)

4 Notamment les dispositifs d'assistance technique et d'échange d'information (TAIEX) et les jumelages institutionnels

5 En particulier *via* les marchés d'assistance technique de la Banque Mondiale et des autres Banques Régionales de Développement

Alors qu'au 1^{er} janvier 2020, les 2 Groupements d'Intérêt Public (GIP) France Vétérinaire International (FVI) et l'Agence pour le développement de la coopération internationale dans les domaines de l'agriculture, de l'alimentation et des espaces ruraux (ADECIA), principaux opérateurs du MAA de cette coopération institutionnelle et technique, ont été dissous pour respectivement intégrer l'Institut national d'enseignement supérieur et de recherche en alimentation, santé animale, sciences agronomiques et de l'environnement (VetAgroSup), l'Ecole Nationale des Services Vétérinaires (ENSV/FVI) remplace FVI et FranceAgriMer (FAM) -Unité commission internationale et Politique Agricole Commune-, l'évaluation des actions de coopération qui en ont résulté s'avère opportune afin, d'une part, de mettre en avant les expériences réussies et les facteurs les ayant favorisées, d'autre part, de comprendre les éventuels échecs et les raisons de ceux-ci.

Il s'agit donc, à travers les actions qu'elle a suscitées, d'évaluer cette coopération pour en tirer les bonnes pratiques et la poursuivre dans les meilleures conditions et avec les plus grandes chances de succès.

Je vous demande de mettre en place une mission qui procèdera à l'évaluation des actions de coopération technique et institutionnelle portées par le MAA⁶ et notamment par ses organismes sous tutelle en charge de celle-ci (FAM, VetAgroSup...).

Sur une période courant à partir de 2010, il s'agira d'effectuer une typologie des actions de coopération institutionnelle et technique portées par le MAA⁶ en les rapportant, d'une part, aux 2 objectifs principaux de cette coopération et, d'autre part, aux dispositifs ayant permis sa mise en œuvre.

Il conviendra, à la suite, et en s'appuyant sur la documentation disponible, d'identifier au sein de chacun des « types » de projets, ceux ayant atteint leurs objectifs et ceux n'ayant pas ou que partiellement été en mesure de le faire.

Ce travail d'identification autorisera la réalisation d'études de cas approfondies destinées à mettre en évidence les facteurs de succès ou d'échec des projets. Celles-ci s'attacheront, pour cela, à décrire les attentes explicites mais aussi implicites des initiateurs des projets, les modes d'instruction et de validation de ces derniers, les dispositifs retenus pour les mettre en œuvre en particulier pour ce qui a trait à la mobilisation de l'expertise, pour suivre leur déroulement et mesurer leurs résultats et si possible les effets.

Ces études de cas devront permettre de proposer et de tester des indicateurs types permettant d'évaluer, de manière générale, le succès d'un projet, au regard non seulement de ses objectifs intrinsèques, mais surtout de l'atteinte des objectifs à court, moyen et/ou long termes liés à la politique d'influence et de coopération du MAA (Stratégie Europe et International). A défaut, il apparaît très aléatoire de mesurer le succès des projets.

L'évaluation des projets sélectionnés ou le réexamen de leur évaluation lorsque celle-ci sera disponible gagnera à être prolongée, pour les projets plus anciens, par une analyse des suites données au projet. Cela permettra au MAA et à ses partenaires de mieux communiquer sur les résultats concrets de la coopération et de mieux la valoriser dans le concert des intervenants français à l'international.

Cette évaluation devra, au final, aider à mettre en évidence les conditions nécessaires à la réussite d'un projet de coopération institutionnelle et technique, mais également les facteurs qui en annoncent quasi inéluctablement l'échec.

.../

⁶ Celles des Directions d'Administration Centrale et des organismes sous tutelles hors EPST

La mission pourra, pour sa réalisation, s'appuyer sur les services compétents de la Direction Générale de la Performance économique et environnementale des Entreprises, de la Direction Générale de l'Alimentation et de la Direction Générale de l'Enseignement et de la Recherche et devra remettre ses conclusions pour la fin 2020.

Fabrice RIGOUTET-ROZE

Annexe 2 : Note de cadrage



Evaluation de la coopération technique et institutionnelle conduite sous l'égide du MAA

Note de cadrage

établie par

René QUIRIN

Inspecteur général de santé publique vétérinaire

Henri-Luc THIBAUT

Ingénieur général des ponts, des eaux et des forêts

SOMMAIRE

1. REFORMULATION DE LA PROBLEMATIQUE (CONTEXTUALISATION DE LA MISSION)	4
2. OBJET ET PERIMETRE DE LA MISSION, EXCLUSIONS NOTOIRES	5
3. DOCUMENTATION DISPONIBLE	6
4. DEMARCHE ET PHASAGE, JALONS	6
5. PARTIES PRENANTES A RENCONTRER.....	7
6. SUIVI ET LIVRABLES.....	7
7. CALENDRIER D'EXECUTION	8
Annexe 1 : Lettre de mission	9

Rappel de la commande

Par lettre en date du 26 août 2020, le directeur de cabinet du ministre de l'agriculture et de l'alimentation a saisi le Vice-Président du Conseil Général de l'Alimentation, de l'Agriculture et des Espaces Ruraux –CGAAER- pour conduire une « Evaluation de la coopération technique et institutionnelle conduite sous l'égide du Ministère de l'Agriculture et de l'Alimentation ».

Le Vice-Président du CGAAER a désigné le 9 septembre 2020 René Quirin- IGSPV- et Henri-Luc Thibault –IGPEF- pour réaliser cette mission.

Celle-ci intervient alors qu'au 1^{er} janvier 2020 deux des principaux opérateurs de la coopération technique et institutionnelle du MAA ; les Groupements d'Intérêt Public - GIP- France Vétérinaire International –FVI- et l'Agence pour le Développement de la Coopération Internationale dans les domaines de l'Agriculture, de l'Alimentation et des Espaces Ruraux –ADECIA- ont été dissous et leurs activités reprises respectivement par l'Ecole nationale des services vétérinaires, école interne de l'Institut national d'enseignement supérieur et de recherche en alimentation, santé animale, sciences agronomiques et de l'environnement – ENSV-FVI - et FranceAgriMer – FAM-, sans que l'évaluation globale des actions de coopération engagées avant ces transferts n'ait pu être entreprise.

Il s'agit donc d'éclairer via un travail essentiellement rétrospectif, les forces et faiblesses de celles-ci et d'en tirer d'une part, des enseignements à même d'en améliorer le contenu et la performance et, d'autre part, d'apporter des indicateurs et des outils pour faciliter l'action de celles et ceux chargés de les dessiner et les mettre en œuvre.

1. REFORMULATION DE LA PROBLEMATIQUE (CONTEXTUALISATION DE LA MISSION)

La coopération technique et institutionnelle portée par le MAA à l'international est au service de sa stratégie européenne et internationale dont la version 2018-2022 retient quatre axes stratégiques :

- Contribuer à la construction d'une UE forte, ouverte sur le monde et protégeant ses intérêts
- Accompagner la transition vers des systèmes porteurs de solutions durables
- Renforcer le positionnement à l'international de nos entreprises, nos savoir-faire et notre expertise publique
- Participer au renforcement de la gouvernance mondiale des systèmes de production et de consommation en coordonnant notre action avec l'ensemble des parties prenantes,

Elle s'attache, dans cette perspective, à concilier plusieurs objectifs et notamment, comme le souligne la lettre de saisine :

-Être l'un des vecteurs de la stratégie d'influence de la France et de positionnement des acteurs professionnels relevant des domaines de compétence du ministère,

-Répondre aux attentes de pays partenaires soucieux de renforcer la performance de leur secteur agricole et alimentaire et d'accéder à de nouveaux marchés.

Ces deux objectifs ne lui sont, cependant, pas propres. D'autres acteurs - publics, privés, académiques, de la société civile - de la coopération technique et institutionnelle dans les secteurs de l'agriculture de l'alimentation et de la dynamisation des espaces ruraux s'y réfèrent en effet aussi et sont à l'œuvre pour contribuer à leur atteinte.

Le Ministère de l'Europe et des Affaires Etrangères, l'Agence Française de Développement, Expertise France, les établissements d'enseignement supérieur, les instituts de recherche à l'image de l'INRAE, du CIRAD et de l'IRD, les collectivités territoriales, les acteurs du monde associatif en sont quelques exemples.

La place et le poids qu'occupe dans le paysage français mais aussi européen et international, la coopération technique et institutionnelle menée sous l'égide du MAA sont donc relatifs mais aussi toujours avérés puisqu'au moins deux établissements – ENSV FVI et FAM - continuent à s'en faire les porteurs. Reste à en bien cerner les avantages comparatifs, à mesurer les moyens qui lui sont dédiés et à en apprécier la portée.

Ce sera donc aussi l'un des objets de l'évaluation que de contribuer à contextualiser et resituer l'action du MAA en matière de coopération technique et institutionnelle.

2. OBJET ET PERIMETRE DE LA MISSION, EXCLUSIONS NOTOIRES

Au regard de ce qui précède, l'évaluation s'attachera à examiner les actions de coopération technique et institutionnelle que le MAA met directement en œuvre, celles sur lesquelles il a plus directement prise, soit parce qu'il y affecte des moyens propres, soit parce qu'il occupe, dans la gouvernance des structures qui le suppléent ou le représentent, une place déterminante.

Les actions directement portées par les DAC, celles antérieurement conduites par les GIP FVI et ADECIA, notamment au titre des jumelages institutionnels, l'action des Conseillers agricoles et des agents du MAA mis à disposition des organisations européennes, ou internationales rentreront dans le champ de l'évaluation.

En revanche, la mission ne consistera pas à évaluer l'action des établissements publics sous tutelle du MAA ou sous tutelle d'autres ministères. L'action des établissements privés ou associatifs qui mènent une activité de coopération technique et institutionnelle dans le domaine de l'agriculture mais pour lesquels le MAA n'exerce pas de véritable capacité objective à l'influencer ou l'orienter, échappent également au périmètre de la mission. Les actions de coopération institutionnelle et technique de l'AFD, des établissements d'enseignement supérieur et de recherche, des collectivités territoriales seront, par conséquent, exclues du champ des investigations.

3. DOCUMENTATION DISPONIBLE

- Documents DGPE de suivi de la coopération, sur la base duquel a été construit la stratégie de coopération Europe et International 2018-2022
- Comptes rendus annuels de coopération ENSV FVI et FAM pour la partie ex Adecia
- Comptes rendus de suivi des projets de jumelage produits par les ex GIP
- Evaluations UE des projets de jumelage menés par les ex GIP
- Documents internes des DAC de suivi des actions de coopérations
- Rapports de mission CGAAER relatifs au sujet

4. DEMARCHE ET PHASAGE, JALONS

Sur la période 2010-2020, la mission :

-identifiera les principaux objectifs stratégiques poursuivis par le MAA en matière de coopération technique et institutionnelle en les situant d'une part au travers de ses différentes missions et d'autre part, des enjeux globaux de coopération technique et institutionnelle.

- identifiera les différents acteurs et dispositifs chargés de contribuer à l'atteinte de ces objectifs et de lister les différentes actions retenues et mises en œuvre pour ce faire,

-estimera les moyens humains et financiers consacrés par le MAA à la coopération technique et institutionnelles et, si possible, les mettra en perspective au regard de l'effort global de la France en la matière.

- appréciera les résultats directs obtenus mais également leurs durabilité et impacts à plus long terme ; une liste d'indicateurs pourra être établie à ce stade

- examinera comment le ministère communique sur son action de coopération technique et institutionnelle et, le cas échéant, comment il la valorise.

Dans cette perspective, les missionnaires prévoient :

Dans une première phase, d'analyser les orientations stratégiques du MAA fondant sa coopération technique et institutionnelle. Ce travail sera suivi d'un recensement auprès des DAC et des opérateurs pertinents des actions et projets en ayant résulté sur une période allant de 2010 à 2020, ainsi que de leur pilotage.

Dans une deuxième phase et à partir du recensement pré cité, de caractériser, voire d'établir si elle n'est pas explicite, la typologie des projets mis en œuvre ; technique, institutionnel, organisationnel, de formation.... Il s'agira en particulier de faire apparaître, d'une part, le « poids » de chaque catégorie de projet –nombre, montants financiers, ETP mobilisés... et, d'autre part, le degré de leur « réussite ». Ce derniers point sera idéalement apprécié après échanges avec les responsables de projet, les commanditaires et les bénéficiaires. Mais il pourra également être éclairé après entretien avec les CAA compétents.

Dans une troisième phase, de conduire des études de cas spécifiques portant sur des réussites et échecs enregistrés dans chacune des catégories de projets précédemment identifiées. Elles chercheront à identifier les causes de ces échecs et succès et devraient aider à élaborer des indicateurs de performance.

Au cours d'une quatrième phase, de synthétiser les différents éléments recueillis sous forme d'appréciation générale de la performance des différents types d'actions de coopération technique et institutionnelle portés par le MAA, d'établir une liste de critères à même d'éclairer a priori les risques attachés à la mise en œuvre d'un projet et de formuler des recommandations. Au cours de cette phase seront également analysées les actions de coordination, de communication et de valorisation de la coopération technique et institutionnelle conduites sous l'égide du ministère et l'articulation de cette dernière avec celle conduite par les autres acteurs français concernés.

5. PARTIES PRENANTES A RENCONTRER

Internes au MAA :

- DGPE : Service Europe et International
- DAC : services en charge de la coopération internationale
- ENSV FVI
- FAM-Adecia
- Chefs de projets / CRJs/Experts sur projets de jumelage

Externes au MAA :

- Au CIRAD : Chargé de mission ENSV-FVI / CIRAD ; direction scientifique
- INRAE
- MEAE : DGM
- AFD
- IRD
- ADEPTA
- ANSES
- Représentants des « bénéficiaires » de la coopération technique et institutionnelle portée par le MAA.

6. SUIVI ET LIVRABLES

Les missionnaires rendront compte mensuellement de l'avancement de leurs travaux au GT du CGAAER dédié à la coopération technique internationale et associant les représentants des DAC intéressées.

A l'issue de chacune des phases précédemment décrite sera produit et mis en débat auprès du GT pré cité un document de synthèse.

7. CALENDRIER D'EXECUTION

L'évolution du contexte sanitaire, les conditions d'accès aux archives des deux GIPs FVI et ADECIA dont les activités ont été transférées à de nouvelles structures conduisent les missionnaires à proposer une remise du rapport final à la fin du premier trimestre 2021. Une note d'étape synthétisant les analyses conduites au titre des phases 1, 2 et 3 décrites au point 5, sera produite pour la fin de l'année 2020.

Annexe 3 : Liste des personnes rencontrées

Nom Prénom	Organisme	Fonction	Date de rencontre
Loïc EVAÏN	DGAL		22/09/2020
Catherine CONSTANT	DGAL		22/09/2020
Jean-Christophe PAILLE	SG	IGAPS	22/09/2020
Pierre AUTISSIER	CGAAER		
Valérie BADUEL	DGER		
Sylvain MAESTRACCI	Cabinet		
Stéphane GATTO	DPMA		29/09/2020
Philippe LINTA	DPMA		29/09/2020
Frédéric LAMBERT	DGPE	SEI	30/09/2020
Françoise SIMON	DGPE	SDI	30/09/2020
Xavier PACHOLEK	DPPE		30/09/2020
Jocelyn MEROT	DGPE	BEPI	30/09/2020
Catherine COLLINET	HFDS		01/10/2020
Sophie VILLERS	CGAAER ex ADECIA		14/10/2020
Didier ROUILLE	Retraité Ex FVI		23/10/2020
Hervé DURAND	CGAAER		05/11/2020
Marie-Pierre GLADE	FAM ex ADECIA		16/12/2020
Nathalie GUERSON	ENSV-FVI	Directrice	23/02/21
Sabine DIDIER LAURENT	ENSV-FVI	Adjointe	23/02/21
Pierre POUSSARD	DGPE Ex ADECIA		05/06/2021
Monique TRAN	FAM ex ADECIA		06/06/2021
Herve LEJEUNE	CGAAER	Adjoint BRECI	29/09/2021

Nom Prénom	Organisme	Fonction	Date de rencontre
Céline GERMAIN	DGAL		11/10/2021
Philippe RENARD	DGER	Chef BRECI	12/10/2021
Gerardo RUIZ	DGER	BNEM	12/10/2021
Dominique BAUDRY	DRAAF NA	SRFD	15/10/2021
Marie-Hélène LE HENAFF	CGAAER		19/10/2021
Françoise SIMON	DGPE		28/10/2021
Jean QUELLIER	DGPE	SEI/SDI/BEPI	28/10/2021
Francis GEIGER	CGAAER		04/11/2021
Jean-Louis BARJOL	CGAAER		25/11/2021
Jean-Luc ANGOT	CGAAER		25/11/2021
Lilian PUECH	Alliance AGREENIUM		25/11/2021
Claude BERNHARD	CGAAER		29/11/21
Janique BASTOK	CGAAER		30/11/2021
Bernard VANHOYE	Retraité ex CGAAER		02/12/21
Marie SCHILL	MEAE	DGM	09/12/21
Fabien ANNO	AFD	ARB	09/12/21

Annexe 4 : Evolution des GIP ADECIA et FVI durant la décennie 2010

Courant 2013, une mission d'évaluation interministérielle sur la rationalisation des dispositifs publics de l'expertise technique internationale française a conduit à l'élaboration d'un article de la Loi de Politique de Développement et de Solidarité dans laquelle était mentionné la création de l'Agence Française d'Expertise Technique Internationale. La mise en place de l'agence Expertise France (EF), sous le statut d'un EPIC, était programmée pour début 2015 par la *Loi n°2014-773 du 7 juillet 2014 d'orientation et de programmation relative à la politique de développement de la solidarité internationale*. Ce contexte interrogeant la pérennité des petites structures poursuivant des objectifs similaires, les deux GIP du MAA ont été invités par leur tutelle à rechercher des voies d'évolution. Après réflexions et afin d'éviter de leur faire intégrer trop rapidement un établissement en construction dont les contours et les attributions restaient à stabiliser, il a été retenu de rapprocher ces GIP d'autres opérateurs partageant ces mêmes préoccupations au sein d'une alliance nommée Assistance Technique France (ATF) et d'élaborer une charte de bonne conduite et de compétitivité. Ce sont au total huit opérateurs publics de la coopération technique internationale qui ont rejoint l'alliance : ADECIA, FVI, CIEP, CFI, CIVIPOL, EF, JCI et SFERE. Une coopération interne à ATF s'est développée sous la forme de création de groupes de travail traitant de divers sujets transversaux liés à des problématiques communes (assurance, sécurité, fiscalité, mobilisation et rémunération de l'expertise publique, communication, etc.), permettant d'améliorer la compétitivité individuelle de chacun des opérateurs dans un paysage international de plus en plus compétitif. De plus, la collaboration a conduit FVI, non sans quelques difficultés, à sous-traiter la gestion administrative de certains projets de jumelage à EF.

Le CICID de novembre 2016 a relancé le processus de regroupement des structures et conduit le MAA à privilégier un adossement de ses activités de coopération internationale à deux structures relevant de sa tutelle directe.

D'un côté, FVI a été rattaché à l'école nationale des services vétérinaires (ENSV), elle-même structure interne de VetAgroSup, pour constituer la nouvelle structure ENSV-FVI. De l'autre, ADECIA a été intégrée au département international de FranceAgriMer. La création de ces nouvelles entités permet ainsi au MAA de continuer à disposer de deux instruments de la coopération internationale, d'assurer des actions en direct avec un pool d'experts qui lui est propre et qui répond de manière à la stratégie qu'il s'est fixée. Pourtant, dans les faits, les structures semblent livrées à leur propre initiative et doivent trouver, parfois avec peine, l'expertise nécessaire à la mise en œuvre des projets.

Au cours de la période sous revue et dans le contexte décrit ci-dessus, les deux GIPs se sont attachés à rendre compte de leurs activités à travers une série d'indicateurs telle celle présentée ci-dessous pour le GIP ADECIA

Indicateurs d'activités retenus par le GIP ADECIA

TAEIX	Indicateurs
Programmation et réalisation	Nombre de sollicitations diffusées dans le réseau par ADECIA
	Taux de relais de l'information par ADECIA
	Taux d'accord/propositions
	Nombre d'événements TAEIX réalisés
	Nb HJ expertise/séminaire
	Nb HJ accueil de visite

JUMELAGES	Indicateurs
Programmation	Jumelages identifiés (hors vétérinaire)
	Manifestations d'intérêt déposées
	Jumelages remportés
	Ratio projets remportés sur projets déposés
	Projets portés en qualité de Chef de file
	Projets conduits en qualité de partenaires
	Homme-jours obtenus
	Membres d'Adecia concernés
	Budget des jumelages obtenus (part française)
Réalisation	Jumelages en cours
	Budget "réalisé"
	Homme-jours réalisés
	Experts mobilisés

PRESTATIONS	Indicateurs
Programmation des "Prestations"	Marchés identifiés (Contrat-cadre, AT, divers)
	Réponses préparées
	Marchés gagnés
	Ratio projets remportés sur projets déposés
	Projets conduits en qualité de sous-traitants
	Projets portés en qualité de Chef de file
	Homme-jours obtenus
	Membres d'Adecia concernés
	Budget en Euros des marchés gagnés

Réalisation "Prestations"	Prestations en cours
	Budget "réalisé"
	Homme-jours réalisés
	Experts mobilisés
	Résultats "Prestations"

BILATERAL	Indicateurs
Reliquats de jumelage	Reliquats sur PMC obtenus (soldes finaux)
	Montants votés sur Appel à propositions
	Dossiers acceptés
	Dossiers mis en œuvre
	Conventions
Programme mobilité DGER	Conventions
	Budget géré
Programme bilatéral DGPE	Actions
	Conventions
	Budget géré en dépenses

FONCTIONNEMENT	Indicateurs
Financier	Total recettes fonctionnement
	Total dépenses fonctionnement
	Résultat exploitation
	Fonds de roulement
Comptable	Nombre de liquidations
	Nombre de mandats
	Nombre de titres de recettes
	Nombres de codes analytiques créés
	Total écritures
Gestion conventions	Conventions ouvertes
	Conventions clôturées
	Factures émises

Annexe 5 : Liste des sigles utilisés

ACTIA	Association de Coordination Technique pour l'Industrie Agro-Alimentaire
ADECIA	Agence pour le DEveloppement de la Coopération Internationale dans les domaines de l'Agriculture, de l'alimentation et des espaces ruraux
ADEPTA	Association pour le Développement des Echanges internationaux de Produits et Techniques Agroalimentaires
ADILVA	Association française des Directeurs et cadres de Laboratoires Vétérinaires publics d'Analyses
AVSF	Agronomes et Vétérinaires Sans Frontières
AFD	Agence Française de Développement
AG	Assemblée Générale
AGRO PARIS Tech	Institut de Sciences et Industries du Vivant et de l'Environnement
AMIS	Agricultural Market Information System
ANSES	Agence Nationale de Sécurité Sanitaire de l'alimentation, de l'environnement et du travail
APCA	Assemblée Permanente de Chambres d'Agriculture
ARFAgri	Programme d'Echange Franco Argentin
ASP	Agence de Service et e Paiement
BMSA	Bureau de la Mondialisation et de la Sécurité Alimentaire
BNEI	Bureau des Négociations Européennes et Internationales
BRAFAgri	Programme d'Exchange Franco Brésilien
BRECI	Bureau des Relations Européennes et des Coopérations Internationales
BTSF	Better Training for Safer Food
CIRAD	Centre de coopération internationale en recherche agronomique pour le développement
CIHEAM	Centre International de Hautes Etudes Agronomiques Méditerranéennes
CIPV	Commission Internationale de la Protection des Végétaux
CNPF	Centre National de la Propriété Foncière
CODEX	Commission du Codex Alimentarius
COMAPI	Comité des Agents du MAA postés à l'International
CTPS	Comité Technique Permanent de la Sélection

DAAF	Direction de l'Alimentation de l'Agriculture et de la Forêt
DAC	Direction d'Administration Centrale
DGAL	Direction Générale de l'Alimentation
DGER	Direction Générale de l'Enseignement et de la Recherche
DGPE	Direction Générale de la Performance Economique et environnementale des entreprises
DPMA	Direction des Pêches Maritimes et de l'aquaculture
DRAAF	Direction Régionale de l'Alimentation de l'Agriculture et de la Forêt
EF	Expertise France
ENGEES	Ecole Nationale du Génie de l'Eau et de l'Environnement de Strasbourg
ENSFEA	Ecole Nationale de Formation de l'Enseignement Agricole
ENSP	Ecole Nationale Supérieure du paysage
ENSSABA	Ecole Nationale Supérieure des Sciences Agronomiques de Bordeaux Aquitaine
ENSV	Ecole Nationale des Services Vétérinaires
ENVA	Ecole Nationale Vétérinaire d'Alfort
ENVAANA	Ecole Nationale Vétérinaire, AgroAlimentaire et de l'Alimentation Nantes Atlantique
ERASMUS	
EPLEFPA	Etablissement Public Local d'Enseignement et de Formation Professionnelle Agricole
ETP	Equivalent Temps Plein
FAM	FranceAgriMer- Etablissement national des produits de l'Agriculture et de Mer
FAO	Organisation des Nations Unies pour l'Alimentation et l'Agriculture
FESIA	Fédération des Ecoles Supérieures d'Ingénieurs en Agriculture devenue France Agro3
FIDA	Fonds International de Développement Agricole
FNGDS	Fédération, Nationale des Groupements de Défense Sanitaire
FVI	France Vétérinaire International
GEVES	Groupe d'Etude et de contrôle des Variétés Et des Semences
GIP	Groupement d'Intérêt Public
GISA	Groupe Interministériel sur la Sécurité Alimentaire

GNIS	Groupement national Interprofessionnel des Semences et plants devenu SEMAE
IDELE	Institut De l'ELevage
IAVFF	Institut Agronomique, Vétérinaire et Forestier de France
IGN	Institut National de l'Information Géographique et Forestière
INAO	Institut National d l'Origine et de la Qualité
INFOMA	Institut National de Formation des personnels du Ministère de l'Agriculture
INRAE	Institut National de Recherche pour l'Agriculture, l'alimentation et l'environnement
IRD	Institut de Recherche pour le Développement
INSSAA	Institut National Supérieur des Sciences Agronomiques de l'Alimentation et de l'Environnement
ISO	Organisation Internationale de Normalisation
MAA	Ministère de l'Agriculture et de l'Alimentation
MEAE	Ministère de l'Europe et des Affaires Etrangères
MESRI	Ministère de l'Enseignement Supérieur de la Recherche et de l'Innovation
MTES	Ministère de la Transition Ecologique et Solidaire
ODEADOM	Office de Développement de l'Economie Agricole d'Outre-Mer
OFB	Office Français de la Biodiversité
OIE	Organisation Mondiale de la Santé Animale
OMC	Organisation Mondiale du Commerce
ONF	Office National des Forêts
PRES	Pôle de Recherche et D'Enseignement Supérieur
PROFAS	Programme Algero Français de Coopération institutionnelle
REMESA	Réseau Méditerranéen Santé Animale
SIQO	Signe officiel d'Identification de la Qualité et de l'Origine
TAIEX	Technical Assistance and Information Exchange Instrument
UE	Union Européenne

Annexe 6 : Bibliographie sommaire

ADECIA ; Rapports d'Activités 2010 à 2019

Agreenium ; Bilan d'activités 2015-2019,

AFD. 2010. Cadre d'Intervention Sectoriel : Développement Rural 2010-2012. Paris: Agence Française de Développement. 51 pages.

AFD. 2013. Sécurité alimentaire en Afrique subsaharienne Cadre d'intervention stratégique 2013-

AFD et Ministère de l'Agriculture et de l'Alimentation, Analyse et préféabilité d'un projet d'appui à l'enseignement technique et la formation professionnelle agricole en Angola, novembre 2019

2016. Paris : Agence française de développement.

Campus France, Les notes, n°59, Juin 2019, L'enseignement agricole : Mobilités et coopération entre la France et l'Afrique subsaharienne

Comité interministériel de la coopération internationale et du développement –CICID (2000), La coopération française au développement, une refondation, Paris, La Documentation française.

Dordain D, Mogenet L. 2012. Le paradigme de l'aide projet fait de la résistance. De la dépendance à la réappropriation. Afrique contemporaine 2012/1, n°241, pp.11-27.

FranceAgriMer ; Commission, Agricole et Agroalimentaire Internationale-Feuille de route 2021

Ministère de l'Agriculture et de l'Alimentation, Stratégie Europe et Internationale 2018-2022, Fev 2019

Ministère de l'Europe et des Affaires Etrangères, Stratégie internationale de la France pour la sécurité alimentaire, la nutrition et l'agriculture durable, 2019

FVI ; Rapports d'Activités 2010 à 2019

Ministère de l'Agriculture et de l'Alimentation, Déclaration conjointe à l'occasion de la visite du Ministre de l'Agriculture et de l'Alimentation à Luanda, le 2 juin 2019

Ministère de l'Agriculture et de l'Alimentation, Accord entre le gouvernement de la république française et le Gouvernement de la République d'Angola dans le domaine de l'agriculture, Luanda, 1er mars 2018