

N° 240

# SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2017-2018

---

---

Enregistré à la Présidence du Sénat le 24 janvier 2018

## RAPPORT D'INFORMATION

FAIT

*au nom de la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées (1) sur la **poursuite de la réforme de l'expertise internationale française,***

Par M. Jean-Pierre VIAL et Mme Marie-Françoise PEROL-DUMONT,

Sénateurs

---

(1) *Cette commission est composée de :* M. Christian Cambon, *président* ; MM. Pascal Allizard, Bernard Cazeau, Mme Hélène Conway-Mouret, MM. Robert del Picchia, Thierry Foucaud, Mme Sylvie Goy-Chavent, MM. Jean-Noël Guérini, Joël Guerriau, Cédric Perrin, Gilbert Roger, *vice-présidents* ; M. Olivier Cigolotti, Mme Joëlle Garriaud-Maylam, MM. Philippe Paul, Rachid Temal, *secrétaires* ; MM. Jean-Marie Bockel, Gilbert Bouchet, Michel Boutant, Olivier Cadic, Alain Cazabonne, Pierre Charon, Édouard Courtial, René Danesi, Gilbert-Luc Devinaz, Jean-Paul Émorine, Bernard Fournier, Jean-Pierre Grand, Claude Haut, Mme Gisèle Jourda, MM. Jean-Louis Lagourgue, Robert Laufoaulu, Ronan Le Gleut, Jacques Le Nay, Rachel Mazuir, François Patriat, Mme Marie-Françoise Perol-Dumont, MM. Gérard Poadja, Ladislav Poniatowski, Mmes Christine Prunaud, Isabelle Raimond-Pavero, MM. Stéphane Ravier, Hugues Saury, Bruno Sido, Jean-Marc Todeschini, Raymond Vall, André Vallini, Yannick Vaugrenard, Jean-Pierre Vial, Richard Yung.



## SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
<b>LES PRINCIPALES CONCLUSIONS DE LA COMMISSION</b> .....	5
<b>I. LA RÉFORME DE L'EXPERTISE TECHNIQUE INTERNATIONALE FRANÇAISE : UN BILAN POSITIF, UN CHANTIER À MENER À SON TERME</b> .....	7
<b>A. LE NOUVEL OPÉRATEUR EXPERTISE FRANCE S'EST DÉVELOPPÉ RAPIDEMENT</b> .....	7
1. <i>Expertise France est devenu l'opérateur français d'expertise technique de référence au niveau européen</i> .....	7
a) Une réforme impulsée par le Sénat en 2014, qui a conduit à une fusion partielle des opérateurs d'expertise français .....	7
b) Un développement rapide de l'activité d'Expertise France.....	8
2. <i>Un modèle économique singulier</i> .....	11
a) L'idée d'un opérateur « autofinancé ».....	11
b) Des efforts de productivité importants .....	12
c) Des missions qui correspondent aux objectifs fixés par le COM mais qui ne permettent pas toujours de dégager des marges suffisantes .....	12
d) Un modèle qui ne peut pas fonctionner sans un financement public stabilisé et une amélioration des relations avec les administrations .....	14
3. <i>Des chantiers internes encore en cours</i> .....	14
4. <i>Une nécessaire amélioration des relations avec les ministères</i> .....	15
<b>B. UNE RÉFORME DE L'EXPERTISE INTERNATIONALE INACHEVÉE</b> .....	17
1. <i>Le périmètre de la « deuxième vague »</i> .....	17
2. <i>Les raisons qui ont amené la fusion de 2014 sont toujours valables aujourd'hui</i> .....	18
3. <i>Les cas de JCI et de Civipol</i> .....	20
<b>C. DES RELATIONS À AMÉLIORER ENTRE LES DEUX PRINCIPAUX OPÉRATEURS FRANÇAIS D'AIDE AU DÉVELOPPEMENT</b> .....	23
1. <i>Une agence française de développement (AFD) également en pleine croissance</i> .....	23
2. <i>Des décisions qui devraient faciliter la coopération entre l'AFD et EF...</i> .....	24
3. <i>... mais qui ne sont pas encore pleinement appliquées</i> .....	25
<b>II. LES PROPOSITIONS : ACHEVER LA FUSION DES OPÉRATEURS, PROMOUVOIR UN RAPPROCHEMENT CRÉATEUR DE VALEUR AVEC L'AFD</b> .....	27
<b>A. ACHEVER LA FUSION DES OPÉRATEURS</b> .....	27
1. <i>Le périmètre du rassemblement</i> .....	28
2. <i>Le rassemblement des opérateurs adossés au ministère de l'agriculture</i> .....	29
3. <i>Le cas de JCI</i> .....	29
4. <i>Les modalités d'un rapprochement avec Civipol</i> .....	29
<b>B. VERS UN RAPPROCHEMENT AFD / EXPERTISE FRANCE ?</b> .....	30
1. <i>Un nécessaire approfondissement de la coopération</i> .....	30
2. <i>D'abord : appliquer les décisions de 2015 et achever le rassemblement des opérateurs</i> .....	31
3. <i>Développer des synergies</i> .....	32
4. <i>Des points de vigilance</i> .....	32
5. <i>Les modalités d'un éventuel rapprochement</i> .....	33

---

a) Un rapprochement opérationnel indispensable .....	33
b) Un éventuel rapprochement organique qui doit décliner une vision stratégique et préserver les atouts d'Expertise France .....	34
C. LA CONSOLIDATION DU MODÈLE ÉCONOMIQUE D'EXPERTISE FRANCE.....	35
1. Fixer une part de l'aide au développement consacrée à l'assistance technique ? .....	35
2. Stabiliser la commande publique .....	36
<b>EXAMEN EN COMMISSION</b> .....	39
<b>LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES</b> .....	49

---

### **Les principales conclusions de la commission**

Il est nécessaire de déterminer les modalités d'une fusion, au sein d'Expertise France, des opérateurs d'expertise spécialisés suivants : Civipol, JCI, ADECIA et FVI, ainsi que de prévoir la signature de conventions entre leurs ministères de tutelle et Expertise France.

La coopération entre l'AFD et Expertise France doit d'abord se traduire par la mise en œuvre effective des dispositions de l'accord de partenariat de novembre 2015 et du document stratégique conjoint de juin 2017, prévoyant en particulier qu'en matière de gouvernance, la part des financements de projets d'Expertise France en provenance de l'AFD s'élève à 25 millions d'euros.

Parallèlement, une fois le modèle d'Expertise France ainsi consolidé, pourront être déterminées les modalités d'un rapprochement entre l'AFD et Expertise France, qui aura vocation à intervenir dans un second temps s'il crée des synergies : mutualisation du réseau local, développement d'une offre conjointe financement/expertise, etc. Un tel rapprochement ne sera cependant créateur de valeur que si les modalités retenues préservent les atouts spécifiques d'Expertise France : capacité à contracter avec l'ONU et avec les États étrangers au nom de la France, accès aux bailleurs internationaux, rapidité d'intervention et agilité, champ d'intervention géographique et sectoriel large, incluant notamment le continuum sécurité-développement, enfin lien privilégié avec les administrations françaises.



---

## I. LA RÉFORME DE L'EXPERTISE TECHNIQUE INTERNATIONALE FRANÇAISE : UN BILAN POSITIF, UN CHANTIER À MENER À SON TERME

En 2014, six opérateurs ont été fusionnés pour former Expertise France. L'objectif de cette réforme, qui était de rassembler l'équipe France de l'expertise, n'est aujourd'hui que partiellement atteint. En février 2018, au moins 7 opérateurs spécialisés, compétents en matière d'expertise internationale, subsistent toujours aux côtés de l'agence généraliste. Cette situation comporte de nombreux inconvénients.

### A. LE NOUVEL OPÉRATEUR EXPERTISE FRANCE S'EST DÉVELOPPÉ RAPIDEMENT

#### 1. Expertise France est devenu l'opérateur français d'expertise technique de référence au niveau européen

*a) Une réforme impulsée par le Sénat en 2014, qui a conduit à une fusion partielle des opérateurs d'expertise français*

Le 14 décembre 2012, **le rapport du sénateur Jacques Berthou sur le contrat d'objectifs et de moyens de France expertise internationale (FEI) préconisait une réforme rapide et ambitieuse de l'expertise technique française internationale.** Il s'agissait de remédier à l'éparpillement de l'expertise technique, chaque ministère ayant son service ou son organisme rattaché chargé de faire bénéficier les pays en développement de son savoir-faire, et ainsi de doter l'expertise française d'une crédibilité et d'une « force de frappe » qui lui faisait défaut dans un environnement de plus en plus concurrentiel. La France serait ainsi dotée d'un pôle de financement avec l'AFD et d'un pôle en charge de l'expertise technique issu de la fusion des opérateurs ministériels, un peu dans l'esprit du modèle allemand où la KfW et la GIZ, respectivement banque de développement et opérateur de coopération technique, se complètent et additionnent leurs forces.

Un amendement de la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées du Sénat lors de l'examen du projet de loi d'orientation et de programmation relative à la politique de développement et de solidarité internationale est ainsi venu modifier la loi du 27 juillet 2010<sup>1</sup> relative à l'action extérieure de l'Etat en créant un nouvel établissement public industriel et commercial, l'Agence française d'expertise technique internationale. A la suite du décret n°2014-1656 du 29 décembre 2014 pris en application de la loi du 7 juillet 2014 relative à la politique de développement et de solidarité internationale, Expertise France a donc été créée le 1<sup>er</sup> janvier

---

<sup>1</sup> Loi n° 2010-873 du 27 juillet 2010 relative à l'action extérieure de l'Etat

---

2015 par le regroupement de six opérateurs : France expertise internationale (auparavant GIP France coopération internationale), et les groupements d'intérêt économique GIP Esther, GIP Inter, GIP SPSI, ADECRI et Adetef.

La loi du 7 juillet 2014 précise par ailleurs qu'Expertise France a vocation à rassembler au 1<sup>er</sup> janvier 2016 l'ensemble des opérateurs spécialisés de coopération technique. Elle crée également un Délégué interministériel à la coopération technique internationale (DICTI) nommé pour trois ans renouvelables, qui doit préparer la création d'Expertise France, présider son conseil d'administration et coordonner de manière stratégique et opérationnelle les actions publiques de coopération techniques. Le DICTI doit préparer l'achèvement de la fusion des opérateurs, deuxième phase de la réforme.

**Toutefois, le rassemblement des autres opérateurs d'expertise n'est pas effectué à ce jour** (début 2018). Le mandat du DICTI, caduc en juillet 2017, n'a pas été renouvelé. Subsistent ainsi à côté d'Expertise France des opérateurs dans la sphère de la sécurité (Civipol, adossé au ministère de l'intérieur), de la justice (JCI - Justice coopération internationale, adossé au ministère de la justice), de l'agriculture (ADECIA- Agence pour le développement de la coopération internationale dans les domaines de l'agriculture, de l'alimentation et des espaces ruraux - et FVI - France vétérinaires international-, adossés au ministère de l'agriculture et de l'alimentation), de l'éducation (le Centre international d'études pédagogiques (CIEP), la Société française d'exportation des ressources éducatives (SFERE), des médias et du journalisme (Canal France International - CFI), auxquels il faut ajouter l'ENA, qui conduit une importante activité de coopération internationale. Certains de ces opérateurs sont en concurrence sur certains projets avec Expertise France. Enfin, certains ministères délèguent certaines actions de coopération internationale à Expertise France mais en gardent le pilotage.

Une « Alliance des opérateurs » regroupe l'ensemble de ces organismes à l'exception de CFI sous l'égide d'une charte de bonne conduite et de compétitivité élaborée en juillet 2015.

*b) Un développement rapide de l'activité d'Expertise France*

(1) Une agence d'expertise généraliste

Expertise France, qui compte 270 salariés au siège à Paris, intervient dans plus de 100 pays avec plus de 500 projets, a ainsi atteint une taille critique, bien supérieure à celle des opérateurs fusionnés et à celle des opérateurs indépendants subsistants à ses côtés. Cette taille critique lui permet d'être l'interlocuteur privilégié pour les opérateurs internationaux et de développer une offre d'expertise transversale apte à répondre à des appels à projets de plus en plus complexes, notamment dans le domaine du continuum sécurité-développement. Expertise France met notamment en

---

œuvre des « offres intégrées » (pour la MINUSMA et le G5 Sahel) dans le cadre desquelles elle sous-traite la fourniture de biens et de services à des entreprises, notamment françaises.

En outre, **Expertise France est le seul opérateur d'Expertise agréé par la Commission européenne pour la gestion déléguée des fonds de l'Union européenne pour la coopération internationale** (projets par gestion indirecte ou « PAGO DA »- Pillar assessed grant or delegation agreement), ayant pris la suite d'ADETEF et FEI qui possédaient déjà cet agrément<sup>1</sup>.

Les liens privilégiés avec l'Union européenne, en particulier à travers la gestion déléguée et les jumelages, ont une importance stratégique pour EF dans la mesure où l'UE est le premier contributeur mondial à l'APD et où **la mise en œuvre d'une partie des financements européens par EF permet de valoriser l'importante contribution française aux fonds européens et de disposer ainsi d'un effet de levier important pour l'expertise française. EF a ainsi récemment obtenu la mise en œuvre d'un projet d'appui au déploiement de la force du G5 Sahel d'un montant de 50 millions d'euros sur 18 mois.**

Expertise France est également un opérateur reconnu auprès des Nations unies, notamment dans le domaine de l'intervention post-crisis, comme en témoigne sa mission de soutien logistique à la MINUSMA.

L'opérateur a par ailleurs démontré sa capacité à intervenir selon une grande diversité de modalités :

- des appels d'offre nationaux ou internationaux ;
- des projets bilatéraux de gré à gré par le biais de la commande publique française en provenance des ministères ;
- la gestion des experts techniques internationaux (ETI) ;
- les jumelages entre des administrations publiques françaises et des administrations étrangères (concurrentiels à la suite d'appels d'offre européens auxquels les administrations répondent. Les administrations assurent ensuite le pilotage des projets, dont EF assure la gestion et, s'il y a lieu, la coordination inter-ministérielle) ;
- l'ingénierie de projets et d'appels à projets, en particulier dans le cadre de l'initiative 5% du Fonds mondial.

(2) Une progression du chiffre d'affaires conforme au contrat d'objectifs et de moyens (COM)

Un des objectifs de la création d'EF était l'augmentation de la part française sur le marché de la coopération technique internationale, marché

---

<sup>1</sup> L'agrément d'Expertise France est toutefois provisoire et ne sera renouvelé qu'à la suite d'un audit qui devrait avoir lieu en 2019. Ce renouvellement suppose que l'agence mène à bien ses chantiers internes, notamment en ce qui concerne le suivi opérationnel et financier des projets.

---

en croissance rapide. La croissance du chiffre d'affaire constitue à cet égard le premier critère de succès de la nouvelle agence.

A sa création en 2015, le chiffre d'affaires d'Expertise France était d'environ 115 millions d'euros (hors subvention d'équilibre de 3 millions d'euros et aides en nature issues des entités fusionnées, valorisées à 5,6 millions d'euros avant la fusion et qui se sont progressivement éteintes en 2015-2016). En 2016, le CA est passé à 121 millions d'euros, et devrait atteindre 153 millions d'euros en 2017, ce qui représente une croissance de 35 % par rapport à celui des opérateurs fusionnés en 2014. Ce montant est conforme à l'objectif fixé par le COM.

**L'essentiel de la croissance de l'activité est issue des contrats pluriannuels obtenus sur financements multilatéraux** (62% du chiffre d'affaires), qui progressent de 15% entre 2015 et 2016. La commande publique de l'Etat a également augmenté, par le biais de programmes gérés par la direction générale du Trésor, le ministère des affaires étrangères et le ministère des solidarités et de la santé, ainsi que du transfert à Expertise France de la gestion des experts techniques internationaux (ETI).

**Au total, au budget révisé 2017, les financements issus du bailleur européen représentent 45% du chiffre d'affaires de l'agence, les offres intégrées (MINUSMA) 10%, l'initiative 5% représente 10%, la commande publique 11% et l'AFD 9% (pour l'ensemble des projets sur financements AFD, soit 14,1 millions d'euros ; les projets gouvernance représentant 4,6 millions d'euros).**

**Le COM fixe pour 2020 un objectif de 216 millions d'euros de chiffre d'affaires**, ce qui exigera une croissance plus forte sur la période 2017-2020 (+63 millions d'euros) que celle observée entre 2017 et 2017 (+40 millions d'euros). Cet objectif semble toutefois atteignable. En effet, d'une part, l'agence dépasse déjà en 2017 l'objectif fixé en matière de contrats pluriannuels standard, avec un montant de 109,9 millions d'euros. En outre, la montée en puissance du transfert de la gestion des ETI par le ministère des affaires étrangères et par l'AFD devrait permettre d'atteindre 34 millions d'euros par an supplémentaires en régime de croisière. Une autre source potentielle de croissance du chiffre d'affaires réside dans l'amélioration de la coopération avec l'AFD, les projets en lien avec celle-ci dans le domaine de la gouvernance, qui représentent 4,6 millions d'euros en 2017, devant théoriquement atteindre 25 millions d'euros en régime de croisière.

Un apport supplémentaire est également attendu de la transformation de l'initiative 5% en initiative 7% (+7 millions d'euros par an de chiffre d'affaires). L'ensemble de ces réservoirs de croissance est ainsi susceptible de permettre à Expertise France de gagner les 63 millions d'euros annuels de chiffre d'affaires supplémentaires qui lui permettraient d'atteindre la cible fixée par le COM pour 2020.

---

Notons qu'à la fin de 2016, l'agence atteint également les objectifs géographiques du COM, avec une orientation de 57% de son activité vers l'Afrique subsaharienne (cible du COM : 50%), 25% vers le voisinage européen (cible de 20%), ainsi que l'objectif de résultat net dégagé (-6 millions d'euros en 2016) et la maîtrise des charges de structure et du taux de marge brut opérationnelle.

## 2. Un modèle économique singulier

### a) L'idée d'un opérateur « autofinancé »

L'objectif double qui a présidé à la création d'Expertise France était d'augmenter la part de la France sur le marché de l'expertise internationale, tout en n'augmentant pas, voire en diminuant les dépenses budgétaires liées à cette activité d'expertise, du moins après une période transitoire où EF devait recevoir une subvention de transformation (9 millions d'euros perçus entre 2015 et 2019). D'une part, en effet, la multiplicité des opérateurs était perçue comme une situation probablement génératrice de coûts inutiles que la création d'Expertise France allait permettre de supprimer, d'autre part, la situation budgétaire globalement très contrainte du secteur public interdisait de prévoir de nouveaux financements importants au bénéfice de la coopération internationale, comme en témoignait d'ailleurs la diminution tendancielle des crédits d'aide au développement au sein du budget de l'Etat.

Selon le modèle économique ainsi retenu pour l'agence, Expertise France devait, afin d'assurer sa rentabilité, s'efforcer de capter le maximum de financements de toutes natures, notamment auprès des organisations internationales, tout en maîtrisant ses coûts et en ne recevant de l'Etat que les sommes nécessaires à la mise en œuvre de la commande publique (sans subvention de fonctionnement). **En somme, la création d'Expertise France devait permettre d'étendre l'influence française, de valoriser les montants versés par la France aux organismes internationaux et à l'Union européenne en matière d'aide au développement au profit des opérateurs et, si possible, des entreprises françaises, tout en coûtant un minimum au budget national.**

Ce modèle comporte une ambiguïté sur les relations entre Expertise France et les ministères à l'origine de la commande publique en matière d'expertise. En effet, EF est censée assurer sa rentabilité en développant au maximum ses activités en réponse à des appels d'offre ou à des programmes dirigés par les bailleurs internationaux (au premier rang desquels l'Union européenne), tout en continuant à répondre de manière efficace aux demandes des administrations nationales pour lesquelles la coopération internationale représente un levier d'influence et éventuellement de coopération opérationnelle (par exemple dans le domaine de la sécurité intérieure et de la justice). Or, en développant au maximum ses actions

---

sur fonds multilatéraux, EF peut donner l'impression aux administrations qu'elle s'éloigne de leurs attentes et de leurs préoccupations. Les priorités d'intervention des bailleurs multilatéraux ne sont en effet pas nécessairement les mêmes que celles des ministères.

En outre, il est en réalité difficile pour Expertise France de dégager sur l'ensemble de ses activités, même appuyées sur les bailleurs internationaux, une marge suffisante pour atteindre l'équilibre financier, notamment du fait des zones géographiques où le COM prévoit qu'elle doit orienter son activité (Afrique subsaharienne en particulier), d'autant que les projets bilatéraux de la commande publique n'ont pas non plus une rentabilité très forte.

*b) Des efforts de productivité importants*

Afin d'atteindre cet équilibre économique, Le COM prévoit qu'Expertise France accomplisse « *des efforts de productivité importants, tant dans les fonctions opérationnelles que dans les fonctions supports, tout en sécurisant la montée en puissance de l'agence* ».

**Expertise France s'est ainsi notamment appuyée sur une augmentation de la taille de ses projets.** Entre 2015 et 2016, l'opérateur a doublé le nombre de projets générant plus de 1 million d'euros d'activité (de 10 à 20 projets environ).

Par ailleurs, EF négocie avec les bailleurs pour augmenter la masse salariale refacturable au réel sur les projets. Celle-ci atteint ainsi 4,4 millions d'euros au budget révisé 2017, soit + 2,84 millions d'euros par rapport à 2015.

Enfin, EF a accompli des efforts pour maîtriser ses charges de structure, les recrutements ayant eu lieu en majorité à la direction des opérations.

*c) Des missions qui correspondent aux objectifs fixés par le COM mais qui ne permettent pas toujours de dégager des marges suffisantes*

Malgré ces efforts, la marge dégagée par l'agence sur son activité ne lui permet pas encore de financer son fonctionnement.

La marge brute opérationnelle dégagée par Expertise France est de l'ordre de 14 millions d'euros hors commande publique en 2016, pour des coûts de fonctionnement (charges de personnel et autres charges de fonctionnement) de la structure de l'ordre de 22 millions d'euros. L'écart est couvert par la marge dégagée sur les crédits de commande publique et par la subvention de transformation versée à l'opérateur.

De par les missions qui lui sont confiées par le COM, Expertise France n'a pas orienté son activité vers les projets permettant de dégager le plus fort taux de marge. En effet, au sein des contrats pluriannuels standards, ce sont les appels d'offre et les appels à projet qui permettent de

---

dégager une marge permettant de couvrir les charges actuelles d'EF (environ 19%), mais ils ne représentent que 21,4% du chiffre d'affaires de l'agence. Les projets en gré à gré et les projets sur gestion déléguée de crédits de l'Union européenne, qui constituent les principales sources d'activité de l'agence (38% du CA en 2016) ne permettent pas de dégager une marge suffisante.

En ce qui concerne plus particulièrement les missions en provenance de l'Union européenne, premier financeur d'EF, le taux de marge dégagé sur ces missions est faible, du fait en particulier de la faiblesse des frais de gestion prévus pour la gestion déléguée (PAGODA). La situation a toutefois connu une amélioration progressive grâce aux efforts de refacturation d'une partie de la masse salariale du siège accomplie par EF. Selon EF toutefois, le taux de refacturation ne pourra sans doute pas augmenter davantage. **Lors de leur déplacement en Allemagne, vos rapporteurs ont pu constater que la GiZ rencontrait les mêmes difficultés qu'EF sur cette question de la rentabilité de la gestion déléguée.** Toutefois, contrairement à ce qui se passe pour l'opérateur français, il semble que la GiZ puisse bénéficier d'un mécanisme par lequel le ministère de la coopération internationale allemand assure le soutien nécessaire lorsque la gestion déléguée ne permet pas d'atteindre l'équilibre économique. Il en va de même pour l'opérateur belge (CTB).

Par ailleurs, les taux de marge dégagés sur la commande publique sont les plus faibles, les jumelages étant particulièrement peu rémunérateurs. L'initiative 5% dégage une marge également faible. Les offres intégrées (projets MINUSMA et G5 Sahel pour 15,3 millions d'euros au BR 2017, soit 10% du chiffre d'affaires de l'agence), contribuent davantage à l'équilibre économique de l'agence.

EF aurait pu tirer les conclusions de ces différences de rentabilité en réorientant son activité massivement vers les appels d'offre et les appels à projet et en délaissant la gestion déléguée des fonds européens voire une partie des missions anciennement déléguées par les ministères aux opérateurs préexistants à la création de l'agence. L'opérateur aurait également pu réorienter géographiquement son activité vers des zones potentiellement plus rémunératrices que l'Afrique sub-saharienne où elle concentre pour le moment la majorité de ses interventions, comme par exemple les pays émergents d'Asie et d'Amérique du Sud

Une telle évolution serait cependant entrée en contradiction avec les objectifs fixés par le COM. Ainsi, l'importance donnée aux projets en gestion déléguée permet à l'agence, conformément à celui-ci, de renforcer sa visibilité au sein de l'Union européenne, dont les crédits de coopération sont très importants. En outre, Expertise France a su préserver les coopérations bilatérales et les jumelages des anciens opérateurs des ministères, même lorsque leur rentabilité n'était pas assurée. Enfin, le COM prévoit, comme il a déjà été indiqué, qu'au moins 50% des activités de l'agence sont dirigées vers l'Afrique subsaharienne.

*d) Un modèle qui ne peut pas fonctionner sans un financement public stabilisé et une amélioration des relations avec les administrations*

L'ensemble de ces éléments relatifs à la rentabilité des projets et aux contraintes parfois difficiles à concilier qui enserrant l'activité d'EF conduisent à poser la question de la viabilité de son modèle économique caractérisé par une contribution réduite des financements budgétaires français.

**La comparaison avec les organismes semblables dans les autres pays européens permet de mettre en lumière la singularité de la situation d'Expertise France, la plupart des autres grands opérateurs recevant une proportion de fonds publics nationaux beaucoup plus importante**, que ce soit sous forme de subventions de fonctionnement couvrant tout ou partie des frais administratifs et de personnel de la structure, ou sous forme de dotations opérationnelles (commande publique).

Ainsi, 92% de l'activité de la GiZ est financée par le ministère allemand de la coopération (BMZ). Comme vos rapporteurs ont pu le constater lors de leur déplacement à Francfort, le volume de financement en provenance du ministère (1,9 milliards d'euros en 2016) permet à la GiZ de disposer d'une stabilité et d'une visibilité à long terme de ses financements indispensables pour une structure qui emploie 18 000 personnes dans 130 pays. L'agence de coopération technique belge, la CTB, reçoit également 96,6% de ses revenus de l'Etat belge. L'agence suédoise (SIDA) est pour sa part intégralement financée par le Gouvernement suédois. L'agence italienne (AICS) est financée à 85% pour le gouvernement italien, dont une importante subvention de fonctionnement. Enfin, avec un montant de 51 millions d'euros, le ministère des affaires étrangères néerlandais est le premier financeur de l'agence néerlandaise de coopération SNV.

S'agissant d'Expertise France, on observe plutôt un déficit de visibilité de l'évolution des moyens dévolus à la commande publique, alors que les contributions publiques nationales constituent la deuxième recette d'EF (11% du chiffre d'affaires au budget 2017 et 35% à l'horizon 2020 si achèvement du transfert de la gestion des ETI par la MAE et par l'AFD à Expertise France et avec le passage à 7% de l'Initiative 5%). Ainsi, les ministères sociaux, qui passaient avant la réforme par les GIP Esther et Inter, adressent une commande publique d'un montant de 2,55 millions d'euros à EF en 2017, en baisse de 15% par rapport à 2015.

De même, le financement par l'AFD ne s'est pas autant développé que souhaité (cf. ci-après).

### **3. Des chantiers internes encore en cours**

Expertise France n'a pas encore achevé sa construction et doit encore améliorer son organisation et son fonctionnement sur plusieurs points.

---

L'agence a dû mener du front le chantier de l'unification des opérateurs, avec toutes les difficultés de rapprochement des modes de fonctionnement et des cultures administratives impliquées par la diversité de ces organismes, et celui de la recherche des projets. La situation sociale au sein de l'agence est marquée par de fortes tensions. Les salariés ont du passer d'une logique de prestations en faveur des ministères à une logique de recherche de projets, sans qu'EF ait disposé de tous les outils nécessaires à ce changement de métier.

La plus grande partie du travail d'harmonisation salariale a été conduite entre 2015 et 2017 mais il subsiste encore des différences de salaires issues des opérateurs préexistants. La gestion prévisionnelle des emplois, des effectifs et des compétences (GPEEC) reste encore à mener.

Par ailleurs, l'agence ne s'est dotée d'outils informatiques unifiés que progressivement et la mise en place d'un outil de gestion de projets est encore en cours.

En outre, le pilotage financier est encore insuffisant : maîtrise des risques financiers, déploiement d'un outil de comptabilité permettant de calculer les coûts complets et les marges nettes, achèvement du déploiement de l'audit et du contrôle interne, afin notamment de répondre à l'échéance de l'accréditation européenne en 2019, tels sont les chantiers que l'agence doit impérativement mener à bien.

#### **4. Une nécessaire amélioration des relations avec les ministères**

Comme il a déjà été indiqué, il a été demandé à Expertise France à la fois de se développer en répondant aux appels d'offre et appels à projets des bailleurs internationaux, tout en continuant à assurer les missions des anciens opérateurs pour le compte des ministères et à répondre à leurs priorités, ce qui est parfois contradictoire ou du moins difficile à concilier. Les ministères ont donc pu exprimer certaines critiques à l'égard d'EF : manque de visibilité et d'information sur les projets, manque d'association au choix de l'expertise par l'opérateur.

Par ailleurs, **EF a été mis en place avec un système de gouvernance trop complexe**. D'abord, malgré la présence des représentants des ministères dans un conseil d'administration nombreux, une véritable comitologie a été mise en place pour élaborer les orientations stratégiques dans le domaine de la coopération internationale : outre le comité interministériel de la coopération internationale et du développement (CICID), organe d'impulsion interministériel, et le Conseil national pour le développement et la solidarité internationale (CNDSI), organe de concertation avec la société civile, le Comité d'orientation relatif au développement de l'expertise technique publique et privée (CODOR) présidé par le DICTI et comprenant 37 membres, a été créé par la loi du 7 juillet 2014 pour se substituer au conseil d'orientation de FEI. Le CODOR est organisé en sous-comités

---

sectoriels constitués en parallèle des 6 départements thématiques de l'agence (gouvernance démocratique et droits humains, gouvernance économique et financière, stabilité-sûreté-sécurité, développement durable, santé, protection sociale-emploi), regroupant chacun 20 membres proposés par les ministères concernés et dont EF assure le secrétariat. Ces sous-comités n'ont été mis en place que tardivement et le CODOR ne s'est réuni qu'une fois, en mai 2017.

Par ailleurs, le conseil d'administration (CA) d'EF est présidé par le DICTI et comprend 18 autres membres délibérants. Il est ouvert, à titre d'observateurs, aux représentants de six ministères ainsi qu'à l'AFD. Le directeur général de la mondialisation (MEAE) et le chef de service des affaires bilatérales et de l'internationalisation des entreprises de la Direction générale du Trésor sont placés auprès de l'établissement en qualité de commissaires du Gouvernement. Le CA réuni peut ainsi compter jusqu'à 28 participants.

En outre, l'initiative des nominations des responsables des départements thématiques de l'agence est confiée par la loi du 7 juillet 2014 aux ministères.

Le COM, sur lequel délibère le CA, est négocié par le directeur général qui est responsable de son exécution dont il rend compte aux ministres de tutelle.

**Les ministères exercent également leur contrôle par le biais de conventions bilatérales avec EF**, prévues en ces termes par la loi du 7 juillet 2014 : « *EF établit des conventions cadres avec les ministères et les organismes concernés par la mise à disposition ou le détachement d'experts publics* ». Le décret n°2014-7656 du 29 décembre 2014 est allé plus loin en prévoyant la possibilité que les conventions portent, pour chaque ministère, sur la mise en œuvre des orientations du COM qui lui correspondent ainsi que sur les moyens nécessaires à cette mise en œuvre.

Ont ainsi été signées :

-le 4 avril 2016, une convention cadre avec le ministère de l'économie et des finances ;

-le 27 juillet 2016, une convention cadre avec le ministère des affaires étrangères.

Le secrétariat général des ministères sociaux a également signé une convention.

**Force est de constater que l'ensemble de ces mécanismes, destinés en partie à rassurer les administrations sur leur capacité à conserver une bonne visibilité sur la coopération internationale dans leur secteur, n'ont pas totalement atteint cet objectif.** En revanche, leur lourdeur affecte la capacité de l'établissement à exercer son autonomie et le mobilisent pour

---

partie sur des tâches qui ne contribuent pas directement à la promotion de l'expertise française à l'international.

Ceci conduit vos rapporteurs à estimer qu'un toilettage de la loi du 7 juillet 2014 est nécessaire, notamment pour **supprimer les fonctions de délégué interministériel à la coopération technique internationale (DICTI) et créer une fonction de président du conseil d'administration plus classique pour un EPIC** (donc sans fonctions exécutives) ainsi que pour **simplifier quelque peu la comitologie qui enserme Expertise France**.

## **B. UNE RÉFORME DE L'EXPERTISE INTERNATIONALE INACHEVÉE**

La loi du 7 juillet 2014 dispose qu'EF a vocation à rassembler au 1<sup>er</sup> janvier 2016 l'ensemble des opérateurs spécialisés de coopération technique « *selon des modalités adaptées à leurs missions et statuts* » dont « *elle assure l'ensemble des fonctions transversales* ». Le DICTI était chargé de mener le rapprochement. Sa lettre de mission du 18 juillet 2014 indiquait ainsi qu'il s'agissait de rattacher au sein de la nouvelle agence les opérateurs spécialisés de coopération technique, et de garantir le caractère effectif de ce rattachement. Le CICID du 30 novembre 2016 précisait en son point 9 que le Gouvernement « *charge le DICTI de produire un document d'orientation visant à poursuivre le rassemblement des opérateurs spécialisés de coopération technique, sous l'égide d'EF, selon des modalités souples et sur la base d'une démarche partenariale et conventionnelle, en vue de présenter une offre française compétitive et transversale* ». Toutefois, seule une concertation des opérateurs au sein de l'« Alliance des opérateurs » a eu lieu, avec l'élaboration d'une « charte de bonne conduite et de compétitivité », à laquelle il convient d'ajouter un projet de plateforme de mutualisation d'achats et services, opérationnelle pour les seules prestations d'assurance et de voyages.

### **1. Le périmètre de la « deuxième vague »**

Le périmètre initialement identifié pour la deuxième vague du regroupement des opérateurs d'expertise comprend les organismes suivant : Civipol, JCI, ADECIA, FVI, CIEP, SFERE, CFI (cf. encadré ci-dessous)

Le CIEP est un établissement public national opérateur du ministère de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche, principalement chargé de la diffusion de la langue française (délivrance de diplômes FLE). Il est composé de plus de 220 salariés et ne consacre que 10% de son activité à la coopération technique internationale. Une convention de partenariat a été signée en février 2016 avec EF et définit les modalités de coopération entre les deux organismes.

SFERE est une société anonyme au capital détenu à 83% par l'association Procope, héritière de IUT international. Elle intervient exclusivement en réponse à des appels d'offre. Elle n'a aucune relation actuellement avec EF.

CFI est une société anonyme, majoritairement financée par le MEAE, dont les actions ont récemment été rachetées par France média monde. Elle est dédiée à la coopération et le DG d'EF est membre de son conseil d'administration. EF a de très bonnes relations de coopération avec EF, la coopération s'effectuant à travers plusieurs départements opérationnels : sécurité en Syrie, justice en Ukraine, lutte contre les pandémies, etc. Une convention de partenariat tripartite (EF, CFI et FMM) est en cours de négociation afin de formaliser le partenariat.

Civipol est un opérateur adossé au ministère de l'intérieur et rassemblant environ 40 salariés. Il s'agit d'une SA détenue à 40% par l'Etat français, le reste du capital étant détenu pour l'essentiel par des actionnaires privés. Civipol est actif dans la coopération technique en matière de sécurité intérieure, protection civile et gouvernance, des champs également fortement investis par EF. Au delà de son activité de coopération technique, Civipol est le principal membre du GIE MILIPOL, qui organise des salons internationaux de la sécurité intérieure des Etats et génère une part prédominante de ses recettes, l'activité de coopération internationale ne produisant pas réellement de marges. Civipol développe également une activité de prestations de services sur le territoire français, en faveur d'entreprises du secteur privé. Civipol a été autorisée par son conseil d'administration, en mai 2016, à racheter Transtec, entreprise conseil pluridisciplinaire de droit belge de 45 salariés.

JCI a été créée en 2012 et a pris la suite de l'association Acojuris. JCI est un GIP rassemblant 17 salariés sous la direction d'un magistrat mis à disposition. JCI met en œuvre une quarantaine de projets pour un chiffre d'affaires annuel de l'ordre de 8 millions d'euros. De par l'accréditation d'EF sur les PAGODA, les deux organismes coopèrent sur 4 projets pour un montant de 45 millions d'euros.

Adecia et FVI sont deux GIP adossés au ministère de l'agriculture et regroupent 15 salariés dont 9 cadres mis à disposition par le ministère. L'activité de coopération internationale de ces deux organismes est étroitement liée aux intérêts du ministère de l'agriculture à l'international et s'effectue en majorité sous la forme de jumelages.

## **2. Les raisons qui ont amené la fusion de 2014 sont toujours valables aujourd'hui**

**La volonté de rationaliser le dispositif français d'expertise internationale, de réaliser des économies, de promouvoir une offre multisectorielle et d'atteindre une masse critique pour devenir un opérateur de référence au niveau européen, susceptible de faire jouer l'effet de levier des financements multilatéraux au bénéfice des pays en voie de développement mais aussi de l'influence française, sont toujours d'actualité.** De même, on assiste toujours à un développement croissant des appels à projets transversaux au détriment des petits programmes

---

spécialisés, ce qui plaide pour les organismes ensemble d'expertise de taille suffisante. Selon vos rapporteurs, aucun élément nouveau ne permet de remettre en cause cette analyse.

Ainsi, par exemple, les représentants de JCI (justice) et d'Adecia (agriculture), entendus par vos rapporteurs, défendent la vision, en soi tout à fait estimable, d'une coopération sur des projets d'ampleur modérée, bien adossée aux priorités des ministères (respectivement de la justice et de l'agriculture). **Dès lors, ces opérateurs ne souhaitent pas étendre leurs activités à des projets de grande envergure.** Il existe pourtant dans ces deux domaines d'expertise, tout particulièrement dans le champ de l'agriculture et du développement rural, **une demande de plus en plus forte des bailleurs internationaux.** Il a d'ailleurs été demandé à Expertise France, par le biais de son COM, de se développer dans ce secteur stratégique. Or, ces opérateurs sectoriels, qui ne souhaitent pas se développer davantage, exercent néanmoins un certain contrôle sur l'accès à l'expertise de leurs ministères respectifs.

La situation actuelle présente également d'autres éléments négatifs, comme **une concurrence entre les différents opérateurs.**

En effet, les thématiques d'interventions fixées par le COM d'EF recourent nettement celles de certains opérateurs ministériels. Mais puisque EF est le seul opérateur de dimension européenne et le seul accrédité pour la gestion des fonds délégués, les opérateurs spécialisés sont conduits à coopérer avec lui sur certains projets, ce qui présente des inconvénients majeurs, tels que **des coûts de transaction élevés et des réponses composites sous forme de consortiums aux appels d'offre, dont il découle une moindre lisibilité des propositions françaises pour les bailleurs internationaux.** La coordination des différents opérateurs se fait également parfois au détriment de leur équilibre économique puisqu'elle nécessite un partage des frais de gestion, sans qu'une mutualisation des coûts ne soit menée par ailleurs afin de produire des économies.

Les auditions menées par vos rapporteurs avec JCI et avec ADECIA leur ont ainsi permis de constater que, si ces organismes coopèrent avec EF sur certains projets, les relations mutuelles ne sont pas parfaitement fluides. Les petits opérateurs estiment notamment qu'EF peut parfois être enclin, du fait même de son modèle économique, à faire passer la croissance de son chiffre d'affaires avant les intérêts des ministères donneurs d'ordre. La gestion des jumelages, délégués par FVI (mais repris en gestion directe par la suite) et ADECIA à EF, ne serait pas non plus pleinement satisfaisante.

Le projet EL PAcCTO (programme d'assistance contre la criminalité transnationale en Amérique du Sud) qui a démarré en avril 2017 et qui se monte à 19 millions d'euros, fournit un exemple particulièrement significatif des difficultés de coopération entre les différents opérateurs. Les relations entre Civipol et Expertise France, qui participent tous deux au projet aux côtés de l'opérateur espagnol FIIAP, ont en effet été émaillées de nombreuses

---

incompréhensions et dissensions, notamment lors de la négociation sur les frais de gestion du projet, ceci au détriment de l'image française.

### 3. Les cas de JCI et de Civipol

Ces deux organismes ont comme point commun de se présenter comme agissant dans le champ du « régalien », ce qui leur conférerait une spécificité très forte et impliquerait un lien particulièrement étroit avec le ministère sur lequel ils sont adossés (respectivement de la justice et de l'intérieur).

Les représentants de JCI ont souligné lors de leur audition par vos rapporteurs que l'organisme était actif dans le domaine du judiciaire (refonte de la chaîne pénale, réforme du système judiciaire ou pénitentiaire), de l'état de droit et de la gouvernance et moins du juridique (par exemple droit des contrats, du foncier...). Comme ADECIA dans le domaine agricole, **JCI insiste sur son activité en matière de jumelages entre ministères** (par exemple pour la réforme de l'administration pénitentiaire algérienne). JCI intervient tout particulièrement au Maghreb et cherche à s'implanter dans les Balkans, zone qui constitue une des priorités du ministère. Les représentants de JCI ont également indiqué souhaiter diversifier l'activité de l'opérateur en direction du secteur juridique, par exemple dans le domaine du droit des contrats ou du droit du foncier.

**Les représentants de JCI considèrent ne pas être sur le même « créneau » qu'EF, dans la mesure où leur opérateur privilégie les petits projets, les gros projets étant jugés trop lourds en gestion** (ainsi les projets de l'Union européenne en gestion déléguée). Ils souhaitent ainsi continuer à mettre en œuvre des petits projets, d'un montant inférieur à 5 voire à 3 millions d'euros, comme c'est le cas pour la plupart des jumelages. En revanche, JCI indique coopérer avec Expertise France sur des projets plus importants, par exemple dans le domaine du contre-terrorisme en Afrique subsaharienne, ou encore en Ukraine. Par ailleurs, les représentants de JCI estiment que les relations avec les juridictions et leurs magistrats relèvent d'un « artisanat » qu'un gros opérateur tel qu'EF serait incapable d'assumer de manière efficace.

Lors de leur audition par vos rapporteurs, **les représentants de Civipol, ainsi que le représentant de la direction de la coopération internationale du ministère de l'intérieur, ont pour leur part encore davantage insisté sur la spécificité de leurs missions « régaliennes »**, missions qu'un opérateur autonome et focalisé sur son équilibre économique comme EF ne serait pas, selon eux, bien placé pour remplir.

Civipol interviendrait ainsi sur tous les champs d'intervention du ministère de l'intérieur, avec qui l'organisme est conventionné, mais surtout sur ce que les représentants de Civipol ont appelé la « sécurité dure », en particulier au Sahel : appui aux appareils sécuritaires, de renseignement,

---

lutte contre les trafics et contre le terrorisme. Cette activité ne serait pas d'abord ordonnée à une finalité d'influence, mais à un « retour de sécurité intérieure », c'est-à-dire à la protection des ressortissants français à l'étranger et sur le territoire national grâce à la coopération opérationnelle améliorée entre le ministère de l'intérieur français et celui du pays dans lequel s'est déroulé le projet. De même, en menant des projets permettant à ces pays de mieux contrôler les migrations, Civipol contribuerait à réduire la pression migratoire sur la France.

Civipol intervient ainsi sur des projets dont la sensibilité interdirait l'action des opérateurs de coopération classiques. Civipol travaille étroitement sur ces sujets avec Défense conseil international (DCI), opérateur du ministère des armées, mais aussi avec JCI. Inversement, les représentants de Civipol ne souhaitent pas a priori intervenir en Amérique du Sud comme le fait Expertise France dans la mesure où cela ne répond pas une priorité pour la sécurité intérieure française.

Civipol indique également avoir recentré son activité sur les marchés « semi-concurrentiels » pour être moins en concurrence avec des opérateurs privés et pour se rapprocher encore des priorités du ministère de l'intérieur.

Les représentants de Civipol ont enfin indiqué **être favorables à un rapprochement souple entre les opérateurs**, en suivant une stratégie globale mais en combinant avec clarté les responsabilités et les logiques d'actions (préparation de la coopération opérationnelle en vue d'un « retour de sécurité intérieure » pour Civipol et aide au développement pour Expertise France).

**Toutefois, l'argument du « retour de sécurité intérieur » et des missions dites « régaliennes » ne paraît pas pleinement convaincant à vos rapporteurs.**

Ils observent ainsi que le rapport de la Cour des comptes montre clairement que la stratégie de Civipol ne se réduit pas à la seule volonté d'offrir un « retour de sécurité » au ministère de l'intérieur.

**D'abord, Civipol s'efforce justement de se diversifier au-delà des missions de « sécurité dure », précisément pour la même raison qui conduit Expertise France à chercher à obtenir le plus possible de financements internationaux.** En effet, comme le montre le rapport de la Cour, les missions dites de « sécurité dure » ne permettent pas de dégager une bonne marge. Civipol ne peut donc assurer son équilibre économique en se bornant à ces seules missions. C'est pourquoi non seulement l'opérateur a toujours eu une interprétation très large de son objet social, mais en outre il s'est efforcé de se diversifier, notamment en rachetant Transtec<sup>1</sup>, actif dans un champ qui va bien au-delà de la seule sécurité intérieure. Il en va de

---

<sup>1</sup> Ce rachat a permis à l'agence de doubler la taille de l'opérateur pour atteindre 52 millions d'euros de volume d'activité et bénéficier du caractère rentable de cet organisme.

---

même pour l'activité qui consiste à organiser le salon de sécurité Millipol. En outre, la sécurité civile ou la gouvernance, domaines où Civipol intervient également, ne correspondent pas non plus à la « sécurité dure ».

Ainsi, le rapport de la Cour des comptes montre que les relations entre Civipol et le ministère de l'intérieur ne reflètent pas un parfait alignement de la stratégie de l'opérateur sur celle du ministère. Au contraire, avant 2013, selon la Cour des comptes, « *la capacité de l'Etat à déterminer les orientations de Civipol a pu paraître assez faible* ». En outre, dans ses plans stratégiques successifs, Civipol « *a pu décrire comme une faiblesse le fait d'être dépendant des priorités du ministère* ».

Ce n'est qu'en 2013 que le ministère de l'intérieur s'est doté d'un « Document d'orientation stratégique en matière européenne et internationale » susceptible d'indiquer ce qu'il attend de Civipol. Les priorités thématiques décrites par ce document correspondent bien au « retour de sécurité intérieure » (gestion des flux migratoire, protection des citoyens français à l'étranger) mises en avant par Civipol. **En revanche, les priorités géographiques ne correspondent pas totalement.** Pour le ministère, les priorités sont dans l'ordre, les membres de l'UE, les pays candidats (Balkans et Turquie), les pays du pourtour méditerranéen, et seulement ensuite les pays en post-crise de l'Afrique subsaharienne. Ainsi, selon la Cour des comptes, « *alors qu'ils [les pays du Sahel] semblent moins prioritaires aux yeux du ministère, ces pays font partie du cœur de cible de Civipol et représentent la grande majorité de ses affaires en 2015.* » Selon la Cour « *ces écarts s'expliquent essentiellement par le fait que Civipol doit concilier les objectifs stratégiques du ministère et ses objectifs propres de rentabilité économique et financière* », c'est-à-dire cela même que Civipol reproche parfois à Expertise France.

Inversement, Force est de constater notamment que le « retour de sécurité intérieure » est bien pris en compte par Expertise France dans des projets comme PARSEC au Mali ou dans le soutien au G5 Sahel. Notons également que le département Sécurité/Sureté/Stabilité d'EF comptera à lui seul une cinquantaine de collaborateurs en 2018, soit autant d'employés que le siège de Civipol.

Rappelons par ailleurs que **les missions de sécurité figurent en bonne place dans le contrat d'objectif et de moyens 2016-2018 d'Expertise France, approuvé par le Parlement**, notamment : « *Expertise France poursuivra son activité en matière de lutte contre le crime organisé, la piraterie maritime ou la traite des êtres humains ainsi qu'en matière de risques nucléaires, radiologiques, biologiques, chimiques et explosifs (NRBC-E) et de gestion des crises (protection civile). L'agence développera également son activité en matière de prévention et de lutte contre le terrorisme.* »

**Enfin, l'un des objectifs du rapprochement ou de la fusion d'Expertise France et de Civipol sera précisément de promouvoir des**

---

**relations plus suivies et plus étroites entre Expertise France et le ministère de l'intérieur.**

***C. DES RELATIONS À AMÉLIORER ENTRE LES DEUX PRINCIPAUX OPÉRATEURS FRANÇAIS D'AIDE AU DÉVELOPPEMENT***

**1. Une agence française de développement (AFD) également en pleine croissance**

L'agence française de développement (AFD) est le principal organisme de financement de l'aide au développement française.

L'AFD a connu une croissance dynamique au cours des dernières années. La cible de 9 Mds d'autorisations d'engagements en 2016 a été dépassée : 9,4 Mds ont été réalisés pour cette année, en croissance de près de 13% par rapport à 2015. Le groupe a ainsi franchi la première marche de croissance de son activité pour atteindre les objectifs fixés par le Président de la République en 2015 (12,7 Mds en 2020). En revanche, les dons-projets sont restés stables pendant la période, évoluant entre 200 et 300 millions d'euros, ou environ 1 milliard d'euros en incluant les contrats de désendettement et de développement (C2D), les aides budgétaires globales et les autres activités sur mandat spécifique.

Au sein du volume global de ses 9,4 milliards d'euros d'engagements, le groupe AFD a consacré 3,9 milliards d'euros de financements à l'Afrique. L'activité en Outre-mer du groupe a représenté 1,65 milliard d'euros de financements.

L'AFD a poursuivi en 2017 sa trajectoire de croissance avec un objectif de volume d'autorisations d'engagement supérieur à 10,4 milliards d'euros, soit une progression d'environ 10% par rapport à l'année précédente.

Par ailleurs, le modèle financier de l'agence a été renforcé avec l'adoption de la loi de finances rectificative pour 2016, qui a permis de substituer à l'encours de dettes subordonnées de l'AFD auprès de l'Etat (la ressource à conditions spéciales - RCS) une dotation de celui-ci au capital de l'agence. Réalisée au 30 décembre 2016, cette opération a doté l'AFD de 2,4 milliards d'euros de fonds propre de base de catégorie 1 supplémentaires, permettant de desserrer la contrainte règlementaire qui entravait la poursuite de la croissance de l'activité de l'AFD.

Le Comité interministériel de la coopération internationale et du développement (CICID) du 30 novembre 2016 a également donné une nouvelle impulsion au développement de l'agence, en confirmant les objectifs de croissance ambitieux fixés par le président de la République. Ainsi, afin d'accompagner cette croissance des financements, le gouvernement a décidé d'augmenter de près de 400 M€ le montant annuel

---

des dons bilatéraux d'ici 2020 et de 270 M€ dès 2017, par l'affectation d'une partie des recettes de la taxe sur les transactions financières. En outre, le CICID a élargi le mandat de l'Agence en créant, conformément à la recommandation de nos collègues Henri de Raincourt et Hélène Conway-Mouret<sup>1</sup>, une facilité d'atténuation des vulnérabilités et de réponse aux crises, en étendant son champ d'action géographique dans les Balkans occidentaux et en Ukraine ainsi que son champ d'action sectoriel avec un mandat étendu au domaine de l'enseignement supérieur et des industries culturelles et créatives.

Dès 2017, l'AFD a mis en place la « **Facilité d'atténuation des vulnérabilités et de réponse aux crises** », dotée de 100 M€ par an, afin de jouer pleinement le rôle attendu d'elle dans le continuum de la gestion de crises (diplomatie, défense, développement).

Par ailleurs, en juillet 2017, d'importantes annulations de crédits ont certes été effectuées dans l'aide au développement, en particulier sur l'enveloppe des dons projets gérés par l'AFD sur le programme 209 : environ 130 millions d'euros ont ainsi été annulés. **Toutefois, en exécution, l'AFD aura eu nettement plus de moyens en 2017 qu'en 2016. Sur les dons-projets, l'agence aura ainsi obtenu au total 465 millions d'euros, soit 150 millions d'euros supplémentaires par rapport à 2016.** Sur les bonifications des prêts, l'AFD dispose de 350 millions d'euros, soit 65 millions d'euros de plus qu'en 2016, tandis que la ressource à condition spéciale (RCS) - les prêts du Trésor sur compte spécial - aura été abondée de 25 millions d'euros supplémentaires, à hauteur de 500 millions d'euros. Les plus grosses lignes budgétaires qui financent l'activité de l'agence ont ainsi enregistré en 2017 une augmentation significative en exécution.

## **2. Des décisions qui devraient faciliter la coopération entre l'AFD et EF...**

**Afin de favoriser leur coopération au sein de l' « équipe France du développement », l'AFD et Expertise France ont signé le 18 novembre 2015 une convention de coopération fixant un accord-cadre entre les deux établissements. Cette convention prévoit que l'AFD confie à l'Expertise France en gré à gré un volume de 25 millions d'euros de projets dans le domaine de la gouvernance, qui constitue un des « coeurs de métier » d'EF.** En outre, les experts techniques internationaux (ETI) ont été transférés par le MAE, l'AFD se voyant transférés les ETI liés à la gouvernance, EF les autres ETI (ces ETI représentent au total 325 ETP).

Par ailleurs, sur instruction du CICID du 30 novembre 2016, les deux opérateurs ont conclu en juillet 2017 un « *Document stratégique conjoint sur le*

---

<sup>1</sup> *Sahel : repenser l'aide publique au développement. Rapport d'information de M. Henri de Raincourt et Mme Hélène Conway-Mouret, fait au nom de la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées, n° 728 (2015-2016) - 29 juin 2016*

---

*recours à l'expertise technique* » qui précise les modalités de coopération en identifiant les thématiques (gouvernance, climat, éducation et formation professionnelle, santé et protection sociale), les zones géographiques (Afrique sahélienne, pays « en demande de France ») et les instruments financiers (facilité vulnérabilité, subvention directe de l'AFD à EF pour les opérations multi-pays, coordination dans l'accès aux financements européens) les plus pertinents.

### **3. ... mais qui ne sont pas encore pleinement appliquées**

Malgré l'accord de partenariat, en 2016 la part des financements de l'AFD mis en œuvre par EF, tous secteurs confondus y compris gouvernance, représentait seulement 8% de son chiffre d'affaires, soit 10 millions d'euros (9% soit 14 millions d'euros en 2017 selon les prévisions). **Alors que la convention entre les deux organismes prévoit 25 millions d'euros de financement en matière de gouvernance confiés à EF, ce montant atteint à peine les 5 millions d'euros en 2017.**

De l'aveu même des directeurs généraux des deux organismes, entendus par vos rapporteurs, et malgré une bonne volonté évidente de part et d'autre ainsi que la tenue régulière de réunions de concertation, les relations entre les deux agences restent complexes. Selon EF, l'AFD aurait ainsi tendance à trop cantonner l'opérateur d'Expertise technique dans un rôle d'exécution et non de conception des projets. Parallèlement, l'AFD considère qu'EF devrait davantage répondre à ses appels d'offres.

Il est vrai que **la répartition des compétences entre les deux agences n'est pas exemptes de certains chevauchements**, ce qui peut susciter des incompréhensions. Ainsi, Expertise France, à travers la gestion de l'initiative 5% ou la gestion de fonds délégués, n'est pas seulement une agence technique mais aussi un financeur. Inversement, l'AFD, outre son rôle d'organisme de financement de projets de développement, assure également des prestations d'expertise technique au bénéfice des bénéficiaires de ses financements. En outre, les deux agences sont amenées à travailler dans les mêmes pays, sur des problématiques proches. **Il leur arrive en outre parfois d'être en concurrence pour l'accès aux financements européens**, notamment ceux qui relèvent de la gestion déléguée.



---

## II. LES PROPOSITIONS : ACHEVER LA FUSION DES OPÉRATEURS, PROMOUVOIR UN RAPPROCHEMENT CRÉATEUR DE VALEUR AVEC L'AFD

Les constats effectués par vos rapporteurs au cours de leurs travaux les conduisent à formuler des propositions selon deux axes : achever la réforme commencée en 2014 d'une part, améliorer les relations entre Expertise France et l'AFD d'autre part.

### A. ACHEVER LA FUSION DES OPÉRATEURS

**Vos rapporteurs estiment qu'il est nécessaire d'achever le regroupement des opérateurs d'expertise.**

Il n'est pas acceptable que des opérateurs concurrents continuent à se porter candidats en ordre dispersé à des appels d'offre internationaux ou qu'ils doivent s'engager dans des consortiums dont le fonctionnement suppose des négociations longues et complexes sur la répartition des missions et sur le partage des marges.

Il est ainsi au contraire nécessaire de **promouvoir un opérateur totalement intégré**, car seul un tel opérateur est à même de répondre à des demandes de plus en plus caractérisées par leur dimension multisectorielle, notamment dans le domaine sécurité-développement. Le décroisement des interventions apparaît en effet de manière croissante comme la condition de l'efficacité dès lors que les pays concernés sont caractérisés par une administration insuffisamment développée ou sinistrée à la suite d'une crise.

Ceci correspond plus profondément à **la nécessité de concevoir l'expertise internationale comme allant bien au-delà du seul champ de l'influence de chacun des ministères**. Certes, grâce à l'existence de cet opérateur unifié, ceux-ci peuvent se voir offrir des possibilités nouvelles, à une échelle plus vaste, leur permettant de rayonner plus largement avec une enveloppe financière stable. Mais le décroisement va aussi de pair avec **une vision plus large de l'influence française**, c'est-à-dire en somme avec la réaffirmation d'une diplomatie globale qui s'exerce à la fois dans les champs public et privé et qui passe par l'affirmation de « champions nationaux » aptes à rivaliser avec les champions des autres puissances qui se cessent de s'affirmer davantage dans des régions du monde naguère délaissées mais aujourd'hui considérées comme stratégiques.

Enfin, **la consolidation d'un opérateur de coopération dotée d'une taille suffisante constituera indéniablement un atout supplémentaire pour atteindre l'objectif fixé par le président de la République de consacrer 0,55% du RNB à l'aide publique au développement en 2022**. En effet, la mise en œuvre directe, qui constitue l'essence même des interventions

d'Expertise France, permet un décaissement rapide des financements, quelques semaines seulement après la décision d'engagement, tandis que la mise en œuvre indirecte, mode d'intervention classique de l'AFD, suppose en général des décaissements qui s'étalent sur plusieurs années.

### 1. Le périmètre du rassemblement

Le périmètre identifié par le rapport d'audit précité comprend, pour la deuxième vague du regroupement des opérateurs d'expertise, les organismes suivants : Civipol, JCI, ADECIA, FVI, CIEP, SFERE, CFI.

Un consensus s'est aujourd'hui dégagé pour considérer que le Centre international d'études pédagogiques (CIEP), la Société française d'exportation des ressources éducatives (SFERE) et CFI n'ont pas vocation à être intégrées à Expertise France à court terme.

En effet, le CIEP, opérateur de l'éducation nationale, ne consacre qu'une part réduite de son activité à la coopération internationale. En outre, la convention qu'il a signée en février 2016 avec Expertise France permet d'assurer une coexistence harmonieuse entre les deux opérateurs. Ceci n'épuise cependant pas le sujet du développement de l'expertise internationale en matière d'éducation : **comme l'ont montré à plusieurs reprises les rapports de votre commission consacrés à l'aide au développement, il y a là un domaine à réinvestir de manière prioritaire** pour notre politique de coopération dans les pays d'Afrique francophone. Le développement d'une offre complète de coopération internationale par une collaboration étroite entre les ministères chargés de l'éducation et de l'enseignement supérieur et Expertise France constitue par conséquent un enjeu important pour les années à venir.

SFERE, l'autre opérateur associé au ministère de l'éducation nationale, est une société privée sous forme de SA qui intervient essentiellement en réponse à des appels d'offres et dont l'intégration au sein d'Expertise France ne créerait pas de valeur ajoutée.

S'agissant enfin de CFI, SA majoritairement financée par le MEAE et récemment rachetée par France Média Monde (FMM), elle entretient des relations de confiance avec Expertise France et une convention tripartite entre EF, CFI et FMM est en cours de négociation afin d'entériner cette collaboration. Un rapprochement organique ne paraît pas nécessaire aujourd'hui.

Restent donc l'opérateur du ministère de la justice, JCI, celui de l'intérieur, Civipol, et les deux de l'agriculture, ADECIA et FVI.

## **2. Le rassemblement des opérateurs adossés au ministère de l'agriculture**

Les opérateurs adossés au ministère de l'agriculture, ADECIA et FVI, sont des GIP sans capital, dont les effectifs sont peu nombreux. **Ils doivent donc, selon vos rapporteurs, être intégrés directement au sein d'Expertise France**, soit par une décision de leur Conseil d'administration, soit par la loi.

**Il ne s'agira là toutefois que de la première étape d'une réforme ambitieuse**, qui devra s'appuyer sur une coopération étroite avec le ministère de l'agriculture. La détermination des principales modalités de cette coopération devrait d'ailleurs commencer immédiatement et précéder ainsi les opérations de fusion. Sortir d'une logique d'influence pure pour aller vers une logique de développement, élargir le champ géographique, aujourd'hui très centré sur le Maghreb, intégrer explicitement les grands enjeux de sécurité alimentaire et de développement durable : tels sont les chantiers qui attendent Expertise France dans ce secteur agricole.

## **3. Le cas de JCI**

On sait que les bailleurs privilégient désormais souvent les projets multisectoriels, dont la dimension justice n'est que l'un des volets. En outre, la demande dans le domaine de l'expertise judiciaire mais aussi juridique est croissante et justifie un changement d'échelle de la projection de l'expertise française dans ce domaine.

**Vos rapporteurs préconisent donc également une fusion de JCI avec Expertise France**. Celle-ci doit être préparée par un travail approfondi d'identification des priorités mené en coopération avec le ministère de la justice, et elle devra s'accompagner d'un renforcement de la présence du ministère au sein du CA d'Expertise France ainsi que de la signature d'une convention. Par ailleurs, Expertise France devra accomplir un important travail pour être à même de mobiliser efficacement le réseau d'experts de la justice, c'est-à-dire les magistrats compétents dans ce secteur.

## **4. Les modalités d'un rapprochement avec Civipol**

**À l'issue de son contrôle, la Cour des comptes a préconisé un rapprochement de Civipol et Expertise France. Vos rapporteurs partagent cette analyse**. Reste à déterminer les modalités, qui sont nécessairement plus complexes que pour les autres opérateurs.

D'abord, Civipol est une SA détenue à seulement 40% par l'Etat, le reste étant détenu par des actionnaires privés. Ensuite, Civipol a effectué en 2015 une opération de croissance externe en rachetant Transtec, une SA belge de coopération internationale. Enfin, elle gère Milipol, organisme qui

---

organise des salons internationaux de sécurité intérieure et qui génère une part prédominante de ses recettes.

Ces deux dernières activités n'ont pas vocation à être intégrées à Expertise France. Dès lors, en première analyse, l'alternative semble être la suivante :

-la création d'une filiale commune aux deux entités, dont celles-ci seraient toutes deux actionnaires et qui serait seule compétente en matière de sécurité. **Cette solution présenterait l'inconvénient majeur d'extraire l'activité « sécurité » des compétences d'Expertise France** alors que toute l'intérêt de la réforme de 2014 réside précisément dans la possibilité pour l'agence de mettre en œuvre des projets multisectoriels ;

-deuxième hypothèse, que vos rapporteurs privilégient, **une cession partielle d'activité de Civipol à Expertise France**, portant uniquement sur la part « expertise internationale » de Civipol, tandis que celle-ci continuerait à exister sous forme de SA avec ses autres activités.

Parallèlement à ce regroupement avec Civipol, Expertise France devra **construire une relation solide et confiante avec le ministère de l'intérieur**. L'audition d'un représentant de la direction de la coopération internationale du ministère de l'intérieur a en effet permis à vos rapporteurs de constater qu'il demeurerait au sein du ministère une certaine inquiétude sur la capacité d'un organisme tel qu'Expertise France à concilier croissance du chiffre d'affaires et prise en compte adéquate des intérêts français en matière de coopération technique de sécurité. Cette construction des relations passe par un renforcement de la participation du ministère au conseil d'administration de l'agence ainsi que par la signature d'une convention prévoyant la prise en compte par EF de la stratégie et des priorités ministérielles, à la suite d'un processus de réflexion qui doit être mené en commun. Cette convention devra également définir précisément les modalités de mise à disposition de ses experts par le ministère.

## ***B. VERS UN RAPPROCHEMENT AFD / EXPERTISE FRANCE ?***

### **1. Un nécessaire approfondissement de la coopération**

L'AFD, comme les bénéficiaires de ses financements, ont parfois recours à de l'expertise technique dans le cadre de l'instruction, de la mise en œuvre ou du suivi de l'exécution des projets, sous la forme d'assistance à maîtrise d'ouvrage, de maîtrise d'œuvre, d'assistance technique, de renforcement des capacités. Par ailleurs, l'AFD et Expertise France sont toutes deux agréées pour la gestion des fonds délégués de l'Union européenne. En outre, les zones d'intervention privilégiées des deux opérateurs, qui découlent des demandes des tutelles, se recoupent également

---

largement (Afrique subsaharienne et pays francophones, en particulier Sahel).

**Il y aurait donc une logique évidente à ce que l'AFD et Expertise France coopèrent davantage qu'actuellement.**

Toutefois, comme vos rapporteurs l'ont déjà évoqué, les relations entre les deux opérateurs sont actuellement complexes. D'un côté, Expertise France souhaiterait se voir confier davantage de financements de l'AFD en gré à gré pour mettre en œuvre de l'expertise technique, en particulier en matière de gouvernance, conformément à l'accord signé entre les deux entités fin 2015. De l'autre, l'AFD éprouve des difficultés à mettre en œuvre cet accord du fait de sa culture (voire son ADN, tant cette caractéristique est fondatrice pour l'agence) de la « non-substitution ». Celle-ci la conduit en effet à privilégier systématiquement la mobilisation de partenaires locaux dans les pays en voie de développement, par le biais de mises en concurrence, et non à faire appel à des agences d'expertise publique ayant au contraire une culture de la mise en œuvre directe. Or, selon vos rapporteurs, il arrive pourtant que la situation du pays d'intervention impose naturellement cette dernière solution.

## **2. D'abord : appliquer les décisions de 2015 et achever le rassemblement des opérateurs**

**Avant toute autre évolution, il nous paraît indispensable que les termes de l'accord de 2015 entre Expertise France et l'AFD soient mis en œuvre.** A peine 5 millions d'euros de financements gouvernance confiés à Expertise France sur les 25 millions prévus, c'est nettement insuffisant ! Il y a là clairement, comme l'a confirmé le directeur général de l'AFD lors de son audition par vos rapporteurs, un blocage culturel qu'il est nécessaire de surmonter. Dans certains pays, notamment au Sahel, les administrations publiques ont parfois besoin de l'assistance technique que peut leur fournir Expertise France. C'est vrai en matière de gouvernance, mais aussi en matière de continuum sécurité-développement ou d'agriculture.

Il s'agit donc d'abord pour les deux agences de démontrer qu'elles peuvent travailler de concert sur des projets communs, élaborés en commun.

Selon vos rapporteurs, ce n'est que lorsque cet accord de 2015 aura enfin été mis en œuvre de manière plus satisfaisante qu'un rapprochement organique pourra être envisagé.

De même, l'achèvement de la fusion des opérateurs d'expertise constitue un préalable à ce rapprochement organique, notamment parce qu'il sera beaucoup plus difficile d'organiser des relations étroites et confiantes entre les ministères pourvoyeurs d'expertise (intérieur, justice et agriculture) et Expertise France si cette dernière est focalisée sur les étapes de son rapprochement avec l'AFD.

La mise en œuvre plus complète de l'accord de 2015 et l'achèvement de la fusion des opérateurs permettront ainsi aux deux agences de démontrer leur capacité à coopérer de manière équilibrée, en respectant mutuellement leurs spécificités.

### 3. Développer des synergies

Le rapprochement qui pourra avoir lieu dans un second temps aura d'abord pour objectif de développer des synergies entre les deux opérateurs.

Il s'agit essentiellement pour Expertise France de pouvoir bénéficier du réseau de l'AFD, c'est-à-dire de ses 80 agences locales, là où elle ne dispose actuellement que de bureaux-projets temporaires qui disparaissent une fois le projet mené à bien. Le réseau de l'AFD constitue en effet une richesse ordinaire qui permettra à l'opérateur d'expertise de mieux atteindre les acteurs des pays en développement et de leur proposer des offres d'assistance technique de manière plus systématique en les calibrant mieux par rapport aux besoins.

Du côté de l'AFD, **la rapidité d'action et l'agilité d'Expertise France ainsi que son accès aux viviers d'experts sera un nouvel atout pour le développement de l'agence.**

En outre, les deux opérateurs pourront **développer des offres de projet intégrées** comprenant une part de financement de l'AFD et une part d'assistance technique réalisée par Expertise France.

Enfin, certaines fonctions pourraient être mutualisées. Sur cet aspect, il faut cependant se garder de se remettre en cause les caractéristiques qui permettent à Expertise France d'être une agence capable de mettre en œuvre des projets avec souplesse et rapidité.

### 4. Des points de vigilance

En effet, **Expertise France rend à l'Etat français un ensemble de services que l'AFD, de par la définition même de ses compétences et ses modes opératoires, n'est pas actuellement en mesure de fournir.** Il est impératif qu'un éventuel rapprochement avec l'AFD ne remette pas en cause ces spécificités. **La réforme de 2014 doit être parachevée et sa valeur ajoutée confirmée et renforcée, et non déconstruite.**

Ceci conduit à identifier les caractéristiques suivantes de l'activité d'Expertise France qu'un rapprochement avec l'AFD devra respecter :

- tout d'abord, **le champ d'intervention géographique d'Expertise France est plus large que celui de l'AFD.** Expertise France intervient ainsi en Europe (transport en Ukraine, emploi et insertion professionnelle en UE, politiques sociales en Croatie, renforcement des administrations en Grèce),

---

alors que l'AFD n'intervient que dans les pays concernés par l'aide au développement, définis par ses tutelles. De même, le champ d'intervention sectoriel d'Expertise France n'est pas limité, ce qui lui a notamment permis de répondre à de nombreuses demandes en matière de sécurité, secteur dont l'AFD ne peut s'approcher qu'avec prudence en raison d'un évident « risque réputationnel » pour une agence d'aide au développement ;

- **Expertise France exerce également une activité d'offres intégrées** (MINUSMA, G5 Sahel, Lac Tchad) avec des missions d'expertise accompagnée de fourniture de matériels/infrastructures par le biais de contrats avec les Nations unies. La préservation de cette activité, qui joue un rôle important pour l'équilibre économique d'Expertise France, suppose notamment sans doute que l'agence conserve un statut d'opérateur public ou para-public, ce qui pourrait être remis en cause dans certaines hypothèses de rattachement à l'AFD (cf. ci-dessous). Ceci vaut d'ailleurs également pour les interventions d'Expertise France dans le cadre de traités internationaux comme avec Bahreïn ;

- **le fait qu'Expertise France agisse par mise en œuvre directe lui confère des qualités de réactivité, d'agilité et de souplesse que ne possède pas l'AFD.** Ceci lui permet de mettre en œuvre rapidement des opérations politiques dans des situations de crise (gouvernance et renforcement de l'administration en Grèce, systèmes de soins dans le nord de la Syrie en pleine guerre civile), ce que l'AFD, malgré la mise en place du fonds d'urgence de 100 millions d'euros dont elle a reçu la gestion, n'est pas outillée pour assumer ;

- enfin, **Expertise France ne peut exercer ses activités que si elle conserve et entretient ses relations avec les administrations françaises.** Intégrer Expertise France au sein de l'AFD pourrait au contraire distendre ces relations, ce qui pourrait inciter les administrations à agir davantage elles-mêmes, mais avec des moyens nettement inférieurs, voire à recréer de nouveaux opérateurs « maison », à l'encontre de l'esprit de la réforme de 2014 et de l'ambition de faire passer l'expertise internationale française à une autre dimension.

## **5. Les modalités d'un éventuel rapprochement**

### *a) Un rapprochement opérationnel indispensable*

Les éléments exposés ci-dessus plaident *a minima* en faveur d'un rapprochement opérationnel des deux agences.

Sur le terrain, le rapprochement pourrait concerner les équipes sur place dans les pays en voie de développement. Ces équipes pourraient partager des bureaux communs, ce qui permettrait de réaliser des économies et rendrait plus naturel le recours à EF comme opérateur de mise en œuvre sur certains projets.

En outre, l'AFD pourrait se voir conférer un statut de membre à part entière du CA d'Expertise France, alors qu'elle n'a aujourd'hui qu'un statut d'observateur.

*b) Un éventuel rapprochement organique qui doit décliner une vision stratégique et préserver les atouts d'Expertise France*

Il n'appartient pas à vos rapporteurs de décrire en détail les modalités précises d'un éventuel rapprochement organique entre les deux agences. Toutefois, la commission souhaite qu'il réponde à une vision stratégique. En tout état de cause, il devra respecter le cadre suivant :

S'agissant d'Expertise France, si un statut privé semblable à celui de Proparco, SA filiale de l'AFD, est parfois évoqué, il aurait plusieurs inconvénients. Il faut d'ailleurs noter que le statut de SA de Proparco est précisément justifié par le fait qu'elle exerce son activité au profit du secteur privé. Par ailleurs, sa situation est peu comparable à celle d'Expertise France puisqu'elle est issue d'une division de l'AFD qui s'est détachée de sa maison mère mais qui conserve avec elle des liens très forts avec notamment un partage des fonctions-support.

Il convient de souligner que, tout en étant, en tant qu'EPIC, un organisme autonome, Expertise France est une agence **public** à but non lucratif et considérée comme telle par les grands bailleurs internationaux, notamment l'ONU et l'UE. En particulier, ce statut permet à Expertise France de signer les contrats avec l'ONU dans le cadre des opérations de maintien de la paix, ainsi que de contractualiser directement avec un gouvernement dans le cadre d'un accord intergouvernemental, comme avec Bahreïn. Expertise France est ainsi en mesure, à la fois de représenter l'Etat français, tout en assemblant des offres en provenance d'entreprises privées.

Par ailleurs, le passage à un statut privé ne serait sans doute pas sans influence sur la part de l'activité de l'agence qui relève de la commande publique. Actuellement, cette commande publique, pour la gestion des ETI ou pour la gestion de la contribution indirecte de la France au Fonds mondial (Initiative 5-7%), peut être assimilée à une relation de quasi-régie, puisque les financements correspondants sont octroyés sans mise en concurrence. Si elle acquérait un statut d'entreprise privée, Expertise France verrait son lien avec les administrations de tutelles de distendre, de sorte que l'octroi sans mise en concurrence d'une commande publique à l'opérateur serait probablement critiqué et remis en cause.

Enfin, une transformation d'EF en SA risquerait d'être mal perçue par le secteur privé (cabinets de conseil, entreprises d'ingénierie), qui était déjà en partie opposé à la création d'Expertise France. Au cours des années écoulées depuis la création d'Expertise France, l'affirmation de l'agence en tant que grand opérateur **public** d'expertise a apaisé les relations avec les partenaires privés. Ceci serait remis en cause si EF devenait une SA, et la

---

capacité de l'agence à assembler des offres publiques et privées risquerait d'en souffrir.

L'ensemble de ces remarques pourrait conduire à privilégier la conservation d'un statut d'établissement public pour Expertise France après son rapprochement avec l'AFD<sup>1</sup>. Une telle formule limiterait les risques évoqués ci-dessus en permettant de maintenir le statut d'EPIC à but non lucratif d'Expertise France.

La mise en place d'une gouvernance croisée de l'AFD et d'Expertise France complèterait cette réforme. En effet, quel que soit le modèle choisi, et comme y ont insisté les représentants de la direction générale du Trésor lors de leur audition par vos rapporteurs, le statut finalement retenu devra être « taillé sur mesure » pour Expertise France afin de préserver des acquis de l'opérateur. Un soin tout particulier devra être porté à l'élaboration de la gouvernance de l'ensemble formé par les deux entités, dans l'optique de préserver pleinement la « marque » Expertise France tout permettant des relations fluides avec l'AFD.

### **C. LA CONSOLIDATION DU MODÈLE ÉCONOMIQUE D'EXPERTISE FRANCE**

#### **1. Fixer une part de l'aide au développement consacrée à l'assistance technique ?**

Les engagements de la France en matière d'aide au développement sont orientés à la hausse depuis trois ans.

Le 8 septembre 2015, devant l'Assemblée générale des Nations unies, le Président de la République a annoncé que la France allait augmenter progressivement de 4 milliards d'euros ses financements en faveur du développement durable à horizon 2020. Sur ces 4 milliards, 2 milliards seront consacrés à la lutte contre le changement climatique. En 2020, la France consacrera ainsi plus de 5 milliards d'euros par an à la lutte contre le changement climatique, cet objectif ambitieux devant se traduire par des prêts de l'Agence française de développement et de Proparco. En outre, le Gouvernement s'est engagé à augmenter de façon parallèle son soutien au développement sous forme de subventions. Le niveau des dons devrait ainsi progresser dans les années à venir, afin d'être, en 2020, supérieur d'environ 400 millions d'euros au montant actuel.

À l'été 2017, le président de la République a annoncé que la France consacrerait 0,55% du RNB à l'APD en 2022.

---

<sup>1</sup> Notons par exemple que la loi du 4 août 2014 a mis en place un groupe d'EPIC dans le domaine du ferroviaire. Cette loi a mis en place un groupe composé d'un EPIC « de tête » et de deux EPIC filiales. Ce groupe d'EPIC remplit collectivement la mission qui lui est confiée.

---

Or, l'expertise technique va constituer un enjeu de plus en plus important compte tenu du caractère toujours plus complexe et global des problèmes que devront affronter dans les prochaines années à la fois les pays riches et les pays en voie de développement : réchauffement climatique et dégradation de l'environnement, menace de grandes pandémies, insécurité systémiques vont ainsi exiger la construction de réponses efficaces. Le transfert de connaissance entre pays et notamment le soutien en matière de gouvernance sera nécessairement au cœur de ces réponses. En outre, les retombées en termes d'influence et de développement économique de l'assistance technique internationale ne sont plus à démontrer.

L'ensemble de ces raisons pourrait militer pour **la fixation, dans les prochaines années, d'un objectif quantitatif relatif à la part de l'APD devant être consacrée à l'assistance technique.**

## **2. Stabiliser la commande publique**

Actuellement, la commande publique ne représente qu'un peu plus de 10% du chiffre d'affaires d'Expertise France. Par ailleurs, la subvention de transformation versée à Expertise France va s'éteindre en 2019. Cette faiblesse du financement de l'Etat au sein du volume d'affaires de l'agence représente une singularité au niveau européen. À l'autre opposé, le modèle allemand consiste en une commande publique massive, représentant plus de 90% du financement de la GiZ, et qui assure à cette agence un équilibre économique de long terme. Les autres agences européennes d'expertises reçoivent pour la plupart une commande publique importante ainsi qu'une éventuelle subvention de fonctionnement.

Vos rapporteurs préconisent un modèle intermédiaire, fondé sur deux piliers.

Le premier pilier consisterait en **une « sanctuarisation » d'une part significative de commande publique française**, par exemple au-dessus de 20%, ce qui permettrait de garantir une visibilité des financements publics et renforcerait par conséquent le modèle économique de l'agence, tout en consolidant les liens indispensables à la prise en compte par l'agence des intérêts et de la stratégie de l'Etat.

Le deuxième pilier pourrait consister en la création d'un mécanisme de **soutien à la recherche de financements internationaux**. En particulier, les retombées positives de la gestion déléguée des fonds européens en termes d'influence française justifieraient une forme de complément financier incitatif, qui serait déboursé par l'Etat à chaque fois qu'Expertise France remporterait un marché de gestion déléguée. Le ministère des affaires étrangères a indiqué réfléchir à une telle solution, déjà mise en œuvre par le gouvernement belge avec son opérateur d'expertise internationale, la CTB.

De telles mesures, si l'on y ajoute l'accroissement de la commande en provenance de l'AFD à travers la mise en œuvre de l'accord de 2015, permettraient de conforter le modèle économique d'Expertise France, ce qui lui permettrait de mener sereinement son rapprochement avec les quatre opérateurs d'expertise concernés et d'accentuer son ancrage auprès des administrations françaises, au bénéfice de l'ensemble des objectifs de coopération internationale et d'influence de notre pays.



---

## EXAMEN EN COMMISSION

*Mercredi 24 janvier 2018, la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées, sous la présidence de M. Christian Cambon, président, a procédé à l'examen du rapport de M. Jean-Pierre Vial et Mme Marie-Françoise Perol-Dumont, co-rapporteurs.*

**M. Christian Cambon, président.** - Nous allons à présent entendre nos collègues M. Jean-Pierre Vial et Mme Marie-Françoise Pérol-Dumont sur l'achèvement de la réforme de l'expertise internationale. A la veille du comité interministériel de la coopération internationale et du développement (CICID) du 5 février prochain, au cours duquel devrait être envisagé l'avenir d'Expertise France, nous avons chargé nos deux spécialistes de nous présenter des pistes de réforme.

**M. Jean-Pierre Vial, co-rapporteur.** - Monsieur le Président, je vous remercie de nous donner la parole. Il est vrai que la commission a décidé de lancer, avec comme échéance le prochain CICID, une mission destinée à approfondir les différents enjeux de l'aide au développement, parmi lesquels l'évolution du rôle d'Expertise France et ses relations avec l'Agence française de développement (AFD). Notre présentation de l'état des lieux et des différentes propositions, tant sur le périmètre d'Expertise France que sur ses relations avec l'AFD, se fera donc à deux voix. Afin de préparer ce rapport et dans le bref délai qui nous était imparti, nous avons entendu les représentants des quatre opérateurs d'expertise internationale qui pourraient faire partie de la « deuxième vague » de fusion avec Expertise France, les tutelles de l'agence, c'est-à-dire le ministère des affaires étrangères et la direction du Trésor, l'AFD et enfin le ministère de l'intérieur. Nous nous sommes également rendus, en fin d'année, en Allemagne auprès des deux grandes agences de développement, la KfW (« Kreditanstalt für Wiederaufbau » - Établissement de crédit pour la reconstruction) et la GIZ, (« Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit » - Agence de coopération internationale allemande pour le développement) ainsi qu'auprès de leurs ministères de tutelle.

À l'issue de nos travaux, un constat s'impose : la réforme de l'expertise internationale française, initiée en 2014, reste à ce jour inachevée. Créée en 2014 par un amendement de notre commission prévoyant le regroupement de six petits opérateurs ministériels, Expertise France a pour l'essentiel répondu aux attentes qui étaient placées en elle. Elle a en effet gagné de nouveaux marchés d'expertise et projeté les experts publics français dans les pays en développement mais aussi dans les pays où nous souhaitons accroître notre influence ; elle a drainé des financements internationaux pour valoriser les contributions françaises à l'Union

européenne et aux organisations internationales ; enfin, elle est devenue une des agences européennes de référence dans son secteur, au bénéfice du pavillon français.

En passant à 153 millions d'euros en 2017, le chiffre d'affaires de l'agence a déjà augmenté de 35 % par rapport à celui des opérateurs fusionnés. Expertise France compte désormais 270 salariés au siège à Paris et intervient dans plus de 100 pays avec plus de 500 projets. L'agence a ainsi atteint une taille critique, bien supérieure à celle des opérateurs fusionnés et à celle des opérateurs spécialisés subsistant aujourd'hui.

Autre aspect important de cette montée en puissance, Expertise France met en œuvre des « offres intégrées », notamment pour la MINUSMA et pour le G5 Sahel, qui lui permettent de sous-traiter la fourniture de biens et de services à des entreprises, notamment françaises. Elle est par ailleurs la seule agence d'expertise française agréée par l'Union européenne pour la gestion des fonds délégués. Tout en développant ainsi son activité sur fonds multilatéraux, elle a su maintenir les coopérations bilatérales et les jumelages des anciens opérateurs ministériels.

Grâce à cette diversification, les financements issus de la Commission européenne représentent environ 50% du chiffre d'affaires de l'agence, les offres intégrées (MINUSMA) 10%, la gestion de l' « initiative 5% » du Fonds mondial Sida 10%, la commande publique 11% et l'AFD 9%. Bien entendu, tout n'est pas parfait et l'agence doit faire face à certaines difficultés. Le chantier social, consistant à rapprocher les statuts et les rémunérations des personnels des opérateurs préexistants, ne s'est pas fait sans tensions et reste inachevé à ce jour. La gestion prévisionnelle des emplois, des effectifs et des compétences (GPEEC) reste à construire.

Afin d'atteindre l'équilibre économique, Expertise France a également dû consentir des efforts importants pour réduire ses coûts. En effet, selon le modèle économique fixé lors de sa création, l'opérateur ne reçoit pas de subvention de fonctionnement en dehors d'une subvention de transformation appelée à s'éteindre en 2019. Elle doit donc dégager une marge sur ses projets, ce qui est parfois difficile du fait du caractère peu rémunérateur de certaines opérations par ailleurs considérées comme prioritaires par les tutelles. Il en est ainsi de la gestion déléguée des fonds européens, où la marge est administrée et notoirement insuffisante pour couvrir les coûts de structure. Nous avons d'ailleurs pu constater que l'opérateur allemand, la GiZ, connaissait les mêmes difficultés.

Dès lors, Expertise France a dû améliorer sa rentabilité en augmentant la taille des projets, en négociant avec les bailleurs pour augmenter la masse salariale refacturable, ainsi qu'en maîtrisant ses charges de structure. Le modèle économique - dont la pérennisation pose d'ailleurs question - imposé à l'agence a également conduit à demander de grands efforts au personnel, ce qui a affecté le climat social. Enfin, l'agence ne s'est

---

dotée d'outils informatiques unifiés que tardivement et la mise en place d'un outil de gestion de projets est encore en cours. Le pilotage financier est, quant à lui, encore insuffisant. Il reste donc encore des chantiers à mener à bien pour que l'agence puisse achever sa croissance. Après ces premiers constats, je laisse la parole à Mme Marie-Françoise Perol-Dumont pour aborder la question de la poursuite du rassemblement des opérateurs.

**Mme Marie-Françoise Perol-Dumont, co-rapporteur.** - Il s'agit bien d'un rapport à deux voix, sans aucune dissonance ; tant nous sommes en parfaite harmonie sur ce sujet ! La loi du 7 juillet 2014 disposait qu'Expertise France avait vocation à rassembler au 1er janvier 2016 l'ensemble des opérateurs spécialisés de coopération technique. Un délégué interministériel à la coopération technique internationale (DICTI), par ailleurs président du Conseil d'administration de l'agence, était chargé de conduire ce rapprochement. À ce jour, cette mission n'a pas été menée à bien. Seule une concertation entre Expertise France et les opérateurs non fusionnés au sein d'une « Alliance des opérateurs » a eu lieu.

Pourtant, aucun élément nouveau n'est venu remettre en cause les analyses qui ont conduit à la réforme de 2014. Bien au contraire : la volonté de rationaliser le dispositif, d'éviter des concurrences entre opérateurs, nuisibles tant à l'image de la France qu'à l'efficacité, de réaliser des économies, de promouvoir un opérateur de référence et d'emporter des appels d'offre internationaux sur des projets multisectoriels, tout cela est plus que jamais d'actualité.

Or, les représentants des opérateurs sectoriels que nous avons entendus, notamment celui de la justice et ceux de l'agriculture, défendent une coopération presque « artisanale », avec de petits projets réalisés à la demande de leur ministère de tutelle. De leur propre aveu, ils ne souhaitent tout simplement pas étendre leurs activités à des projets de grande ampleur. Il existe pourtant dans ces secteurs des besoins immenses, que l'expertise française, appuyée sur des financements internationaux, peut contribuer à satisfaire. En outre, ces petits opérateurs, qui souhaitent maîtriser leur développement, continuent pourtant à contrôler l'accès à l'expertise de leurs ministères respectifs, ce qui constitue un handicap sérieux pour Expertise France. Il existe de plus une concurrence de fait entre les différents opérateurs. En effet, les thématiques d'interventions fixées par le contrat d'objectif et de moyens (COM) d'Expertise France recoupent nettement celles de certains opérateurs sectoriels. Mais comme seule Expertise France est accréditée pour la gestion des fonds délégués de l'Union européenne, les opérateurs spécialisés doivent coopérer avec elle dans le cadre de consortiums, d'où des coûts de transaction élevés et une perte, pour ne pas dire une absence, de lisibilité des offres françaises. La coordination des différents opérateurs se fait également au détriment de leur équilibre économique en obligeant à un partage des frais de gestion. Un exemple particulièrement significatif de ces difficultés est le projet EL PAcCTO

---

(programme d'assistance contre la criminalité transnationale en Amérique du Sud), qui a démarré en avril 2017 et qui se monte à 19 millions d'euros. Dans le cadre de la réponse à l'appel d'offres de la Commission européenne pour ce projet, les relations entre Civipol, l'opérateur du ministère de l'intérieur, et Expertise France ont été émaillées de nombreuses incompréhensions et dissensions, notamment lors de la négociation sur les frais de gestion du projet, ceci au détriment de l'image de la France.

Second trait dominant de la situation actuelle, les relations entre Expertise France et l'Agence française de développement (AFD) restent loin de l'esprit de la réforme de 2014 pour laquelle l'AFD devait être un des premiers donneurs d'ordre d'Expertise France. Les deux établissements ont certes signé un accord-cadre en novembre 2015, prévoyant que l'AFD confie à l'Expertise France en gré à gré un volume de 25 millions d'euros de projets dans le domaine de la gouvernance, qui constitue un des « coeurs de métier » d'Expertise France. Sur instruction du CICID du 30 novembre 2016, les deux opérateurs ont également conclu en juillet 2017 un « document stratégique conjoint sur le recours à l'expertise technique » précisant les modalités de la coopération en identifiant les thématiques, les zones géographiques et les instruments financiers les plus pertinents pour la mettre en œuvre. Malgré ces engagements réciproques, en 2017, la part des financements de l'AFD mis en œuvre par Expertise France, tous secteurs confondus y compris gouvernance, ne représentait seulement que 9% de son chiffre d'affaires. Sur les 25 millions d'euros de financement en matière de gouvernance prévus par la convention, seuls 4,6 milliards d'euros ont été réalisés, ce qui est inadmissible. L'AFD n'a pour l'essentiel confié à Expertise France que des petits contrats d'assistance technique sèche, là où l'agence a la capacité de faire beaucoup mieux. Malgré la tenue régulière de réunions de concertation, les relations entre les deux organismes restent empreintes de réserves, pour ne pas dire plus, qu'il est impératif de lever. Il existe en outre parfois une certaine concurrence entre les deux organismes, notamment pour l'accès aux financements bilatéraux. Ceci traduit semble-t-il une certaine crainte chez l'opérateur le plus ancien, l'AFD, de se voir concurrencer par l'opérateur le plus récent, Expertise France ; cette crainte est à mon sens injustifiée au regard des missions bien distinctes de chacun des opérateurs et de leur différence de surface financière. Après les constats, je laisse la parole à Jean-Pierre Vial pour vous présenter nos propositions.

**M. Jean-Pierre Vial, co-rapporteur.** - Nos propositions concerneront deux volets : d'une part, la consolidation d'Expertise France et, d'autre part, l'éventualité d'un rapprochement avec l'AFD que vous exposera ma collègue. Nous avons acquis la conviction qu'il est nécessaire d'achever le regroupement des opérateurs d'expertise. Il n'est pas concevable que ces opérateurs continuent à candidater pour des appels d'offre européens en ordre dispersé ou qu'il faille des mois de discussion sur le partage des marges. Il est au contraire indispensable de promouvoir un opérateur totalement intégré, seul à même de répondre à des demandes de plus en plus

---

multisectorielles, notamment dans le domaine sécurité -développement. Il faut ainsi décloisonner les activités. En outre, la consolidation d'un opérateur de coopération dotée d'une taille suffisante constituera un atout supplémentaire pour atteindre l'objectif fixé par le président de la République de consacrer 0,55% du revenu national brut (RNB) à l'aide publique au développement en 2022.

Le périmètre identifié pour la deuxième vague du regroupement des opérateurs d'expertise comprend sept organismes qui n'ont pas été fusionnés en 2014, et que je vais évoquer à présent. Il y a aujourd'hui un consensus pour considérer que le Centre international d'études pédagogiques (CIEP), la Société française d'exportation des ressources éducatives (SFERE) et Canal France International (CFI) n'ont pas vocation à être intégrées à Expertise France à court terme. Restent donc l'opérateur du ministère de la justice, Justice Coopération internationale (JCI), celui de l'intérieur, Sécurité intérieure et protection civile (Civipol), et les deux de l'agriculture, l'Agence pour le développement de la coopération internationale dans les domaines de l'agriculture, de l'alimentation et des espaces ruraux (ADECIA) et France Vétérinaire International (FVI). Les opérateurs de l'agriculture sont des groupements d'intérêt public (GIP) sans capital, dont les effectifs sont très faibles. Ils peuvent donc être intégrés directement au sein d'Expertise France. Il ne s'agira là toutefois que d'un préalable à une réforme plus ambitieuse, qui devra s'appuyer sur une coopération très étroite avec le ministère de l'agriculture. L'établissement de liens plus étroits et plus suivis avec les ministères de tutelle est en effet l'un des principaux enjeux de cette évolution.

Sortir d'une logique d'influence pure pour aller vers une logique de développement, élargir le champ géographique, aujourd'hui très centré sur le Maghreb, intégrer explicitement les grands enjeux de sécurité alimentaire et de développement durable : tels sont les chantiers qui attendent Expertise France dans ce secteur agricole.

S'agissant de JCI et de Civipol, les choses sont un peu plus complexes. Écartons d'abord l'argument souvent entendu selon lequel l'activité de ces opérateurs appartiendrait au domaine régalien et ne saurait donc être confiée à une agence indépendante et généraliste comme Expertise France. S'agissant de la justice, participer au renforcement du système judiciaire d'un pays en développement est tout à fait dans les capacités d'Expertise France, dès lors qu'elle peut avoir accès à l'expertise publique dans ce domaine. En outre les bailleurs privilégient désormais des projets multisectoriels, dont la dimension justice n'est que l'un des volets. Les représentants de Civipol insistent quant à eux sur la conformité totale de la stratégie de leur opérateur à celle du ministère de l'intérieur et sur le « retour de sécurité intérieure » produit par les activités de Civipol au bénéfice des ressortissants français. Or, force est de constater que ce retour de sécurité intérieure est bien pris en compte par Expertise France dans des projets

---

comme PARSEC au Mali ou dans le soutien au G5 Sahel. Rappelons également que le département Sécurité-Sureté-Stabilité d'Expertise France comptera à lui seul une cinquantaine de collaborateurs en 2018. En outre, un rapport de la Cour des comptes de juin 2017 montre que les relations entre Civipol et le ministère de l'intérieur ne reflètent pas un alignement parfait de la stratégie de l'opérateur sur celle du ministère de l'Intérieur, notamment en ce qui concerne les priorités géographiques. Inversement, il est possible de mener la fusion de manière à ce qu'Expertise France prenne en compte les priorités du ministère. À l'issue de son contrôle, la Cour des comptes préconise ainsi un rapprochement de Civipol et d'Expertise France. Nous partageons donc cette analyse. Reste à déterminer les modalités. Ce rapprochement est néanmoins rendu plus difficile par trois éléments. D'abord, Civipol est une société anonyme détenue à seulement 40% par l'Etat, le reste étant détenu par des actionnaires privés. Ensuite, Civipol a effectué en 2015 une opération de croissance externe en rachetant Transtec, une société anonyme belge de coopération internationale. Enfin, elle gère Milipol, organisme qui organise des salons internationaux de sécurité intérieure et qui génère une part prédominante de ses recettes. Ces deux dernières activités n'ont pas vocation à être intégrées à Expertise France. Dès lors, l'alternative est la suivante : soit la création d'une filiale commune aux deux entités, qui serait seule compétente en matière de sécurité. Ceci présenterait l'inconvénient majeur d'extraire l'activité « sécurité » des compétences d'Expertise France alors que tout l'intérêt de la réforme de 2014 réside précisément dans la possibilité pour l'agence de mettre en œuvre des projets multisectoriels. Soit, deuxième hypothèse que nous privilégions, une cession partielle d'activité de Civipol à Expertise France, portant uniquement sur la part « expertise internationale » de Civipol, tandis que celle-ci continuerait à exister sous forme de société anonyme avec ses autres activités. Reste à évaluer le coût exact de l'opération, ce que le Gouvernement devra faire le plus rapidement possible. Parallèlement à ces regroupements avec JCI et Civipol, Expertise France devra construire une relation solide et confiante avec le ministère de la justice d'une part, avec le ministère de l'intérieur d'autre part. Ceci passe par le renforcement de la participation de ces ministères au conseil d'administration de l'agence ainsi que par la signature de conventions précisant les conditions d'accès d'Expertise France à leur vivier d'expertise. Expertise France pourra alors montrer qu'elle constitue un atout d'envergure pour les ministères en faisant jouer à leur profit l'effet de levier des financements internationaux.

Plus généralement, au-delà de la question du rassemblement des opérateurs, il convient de poursuivre la stabilisation de l'agence par le biais d'un renforcement de ses liens avec l'ensemble des ministères donneurs d'ordre. Il s'agit notamment de poursuivre le transfert des experts techniques internationaux (ETI) du ministère des affaires étrangères et d'assurer une certaine stabilité de la proportion de la commande publique française au sein du chiffre d'affaires de l'agence.

---

**Mme Marie-Françoise Perol-Dumont, co-rapporteur.** - J'en viens à présent au rapprochement Expertise France et l'AFD. Avant toute autre évolution sur ce sujet, il nous paraît indispensable que les termes de l'accord de 2015 entre Expertise France et l'AFD soient respectés. A peine 5 millions d'euros de financements gouvernance confiés à Expertise France sur les 25 millions prévus, c'est insuffisant et ce n'est pas bon pour l'équipe France du développement. Il y a là clairement, comme nous l'a confirmé le directeur général de l'AFD lui-même, un blocage culturel qu'il faut surmonter. L'ADN de l'Agence française de développement est en effet de confier la mise en œuvre des projets aux partenaires des pays du Sud, dans le cadre de la libre concurrence, selon le principe de non-substitution. Pourtant, dans certains pays, notamment au Sahel, les administrations publiques ont parfois besoin de l'assistance technique que peut leur fournir Expertise France. C'est vrai en matière de gouvernance, mais aussi en matière de continuum sécurité-développement ou d'agriculture. Lorsque cet accord de 2015 aura enfin été mis en œuvre, comme l'exige la complémentarité des agences, alors seulement un rapprochement plus poussé pourra être envisagé sous une forme à laquelle il convient de réfléchir. Notre position est ainsi claire : ce n'est évidemment pas le mécano institutionnel qui a de l'intérêt en soi, ni les luttes d'influence ; c'est bien entendu la vision stratégique.

Ainsi, le rapprochement n'aura d'intérêt que s'il permet de développer des synergies. Il s'agit essentiellement pour Expertise France de pouvoir bénéficier du réseau de l'AFD, c'est-à-dire de ses 80 agences locales, là où elle ne dispose actuellement que de bureaux-projets temporaires. Les deux opérateurs pourront également développer des offres de projet intégrées comprenant une part de financement de l'AFD et une part d'assistance technique réalisée par Expertise France. Enfin, certaines fonctions pourraient être mutualisées. Du côté de l'AFD, la rapidité d'action et l'agilité d'Expertise France, ainsi que son accès aux viviers d'experts, seront de nouveaux atouts pour le développement de l'agence.

Il est trop tôt pour nous prononcer sur le mecano institutionnel d'un tel rapprochement mais nous proposons de fixer un cadre directeur en vue du CICID de février. Ainsi, tout éventuel rapprochement devra impérativement préserver les principaux atouts d'Expertise France, sous peine d'aller directement à l'encontre de l'esprit de la réforme de 2014 telle qu'initiée par le Sénat et qui, preuves à l'appui et avec trois ans de recul, fait totalement sens. Il conviendra de conserver l'autonomie et l'identité d'Expertise France, qui est désormais une marque reconnue sur le marché international de l'Expertise, comme en atteste sa rapide montée en puissance sur seulement trois ans. Il conviendra également de conserver un statut qui permette à Expertise France de représenter l'Etat français auprès des organisations internationales, en particulier l'ONU pour les missions intégrées, ou auprès des États, comme dans le cadre de l'accord intergouvernemental avec le Royaume de Bahreïn. Cet impératif conduit selon nous à écarter la solution d'une filialisation à l'AFD sous forme de

---

société anonyme. Ce rapprochement devra également assurer la conservation de la rapidité d'action de l'agence, dont les capacités de mise en œuvre directe lui permettent de monter un projet en quelques semaines là où l'AFD ne peut agir qu'après plusieurs mois. Seule cette rapidité et cette agilité permettent en effet à Expertise France de répondre aux demandes politiques urgentes de l'Etat français dans les pays en crise ou en sortie de crise, par exemple pour rétablir des infrastructures de soin dans le Nord de la Syrie en pleine guerre civile ou pour aider l'Etat grec à réformer son administration. Il faudra conserver le champ d'intervention géographique et sectoriel plus large d'Expertise France. Celle-ci peut en effet intervenir en Europe ou dans les pays du golfe, ainsi que dans le champ sécuritaire, contrairement à l'AFD. Il est enfin nécessaire de conserver un lien très fort avec les administrations françaises pourvoyeuses d'expertises. Alors que certaines administrations ont déjà eu du mal à accepter la réforme de 2014, elles pourraient avoir le sentiment qu'en entrant dans le giron de l'AFD, l'expertise internationale leur échappe totalement. La recréation d'opérateurs maison ou de services dédiés à la coopération internationale au sein des ministères deviendrait alors probable, ce qui annulerait tous les efforts accomplis depuis 2014. Il faut d'ores et déjà souligner que le respect de l'ensemble de ces points passe notamment par l'établissement d'une gouvernance spécifique pour les deux opérateurs une fois rapprochés, permettant de respecter pleinement l'autonomie d'Expertise France et la spécificité de ses missions qui ne sont pas celles de l'AFD.

En conclusion, le calendrier doit selon nous être le suivant. D'abord, mettre pleinement en œuvre l'accord de coopération de novembre 2015 entre l'AFD et Expertise France qui prévoit 25 millions d'euros de financements dans la gouvernance. Cette démarche consolidera le modèle économique de l'agence d'expertise et démontrera la capacité de l'AFD à recourir à elle tout en respectant sa spécificité. C'est, pour nous, un préalable absolu. Parallèlement, renforcer les liens d'Expertise France avec les ministères, en particulier avec l'intérieur, la justice et l'agriculture, et déterminer les modalités concrètes de la réunion de leurs 4 opérateurs spécialisés avec Expertise France. Enfin, une fois le dispositif d'expertise ainsi consolidé, rapprocher l'AFD et Expertise France, selon des modalités qui permettent de préserver la valeur ajoutée de celle-ci.

Voilà, mes chers collègues, les messages que nous nous proposons de délivrer aux acteurs concernés avant le comité interministériel du CICID du 5 février, qui prendra des décisions sur le rassemblement des opérateurs et sur le rapprochement avec l'AFD. Le Gouvernement pourrait également envisager de déposer une loi révisant la loi du 7 juillet 2014 d'orientation et de programmation relative à la politique de développement et de solidarité internationale. En tout état de cause, une telle loi serait nécessaire si le statut d'Expertise France devait être modifié en vue de son rapprochement avec l'AFD. Elle nous permettra alors, mes chers collègues, et notamment à notre président, qui a précédemment œuvré en faveur du rapprochement des

---

opérateurs et de la création d'Expertise France, de faire valoir le point de vue de notre commission, au bénéfice de l'équipe France du développement et non de telle ou telle entité, puisque telle est notre préoccupation.

**M. Christian Cambon, président.** - Merci à nos deux rapporteurs qui ont accompli, malgré le peu de temps qui leur était imparti, un travail de grande qualité grâce auquel l'avis du Sénat sera relayé lors du prochain CICID. Mes chers collègues, vous l'aurez compris : les rapporteurs préconisent, avant d'envisager un regroupement avec l'AFD, d'attendre qu'Expertise France atteigne sa pleine maturité et conduise les différents regroupements que nous proposons déjà, avec mon collègue M. Jean-Claude Peyronnet, dans notre amendement déposé lors de l'examen de la loi d'orientation sur le développement. Nous souhaitons alors rassembler l'ensemble de ces services d'expertise afin de les rendre plus efficaces et compétitifs, à l'échelle française et européenne. Cette idée était frappée de bon sens, comme en témoigne la quantité des appels d'offre désormais remportée par Expertise France devenu, depuis lors, quasi l'égal des grands organismes européens. Il ne s'agit certes pas d'empêcher, à terme, un rapprochement entre Expertise France et l'AFD, mais gardons-nous de toute précipitation ! Laissons le temps nécessaire à France Expertise pour monter en puissance dans ses différents domaines, avant de n'entreprendre le rapprochement que s'il repose sur une vision stratégique ; en tout état de cause, il ne saurait consister en une pure et simple filialisation. Ainsi, nous n'avons jamais préconisé qu'Expertise France devienne un département de l'AFD ! Notre avis, en tant que législateur, devra être pris en compte. Si vous approuvez ce rapport, j'ai bien l'intention de le transmettre, en votre nom, au Premier ministre et aux différentes tutelles, à la veille de cet important CICID où le Sénat, grâce à votre rapport, sera en mesure d'être entendu.

**M. Gilbert Roger.** - Si la complémentarité se substitue à l'esprit de compétition entre les deux opérateurs, la situation ne pourra que s'améliorer !

**M. Christian Cambon, président.** - Il faut poursuivre le regroupement des différents organismes de coopération et de développement, comme ceux du ministère de l'agriculture, pour que la France puisse assumer le rôle qui lui revient dans ce secteur. Ces regroupements peuvent recevoir une diversité de formes juridiques et économiques. Je ne vois pas d'objection à ce qu'Expertise France et l'AFD travaillent ensemble, sans pour autant promouvoir une sorte de fusion-absorption qui n'aurait pas d'effet bénéfique sur l'offre de la France en matière d'aide au développement ! Je sou mets à présent ce rapport au vote de notre commission.

*Le rapport est adopté à l'unanimité. La commission en autorise la publication sous la forme d'un rapport d'information.*



---

## LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES

➤ *Le 29 novembre 2017*

**ADECIA :**

Mme Monique Tran, directrice

➤ *Le 5 décembre 2017*

**Justice Coopération Internationale (JCI) :**

Mme Nicole Cochet, directrice générale, M. Axel Gamet, directeur adjoint des opérations et Mme Cvijeta Jekic, directrice des opérations

➤ *Le 12 décembre 2017*

**CIVI.POL :**

MM. Yann Jounot, président directeur général et Omar Merabet, conseiller du PDG

➤ *Le 16 janvier 2018*

**Expertise France :**

MM. Sébastien Mosneron Dupin, directeur général, Antonin Coeur-Bizot, conseiller auprès du DG et Mme Dehbia Krouk, responsable des affaires étrangères et institutionnelles

**Ministère de l'Europe et des affaires étrangères :**

MM. Cyrille Pierre, directeur du développement durable et Martin Fortes, chargé de mission à la direction du développement durable

**France Vétérinaire International :**

M. Olivier Faugère, directeur et Mme Marie-Frédérique Parant, directrice-adjointe

➤ *Le 17 janvier 2018*

**AFD :**

MM. Rémy Rioux, directeur général, Charles Trottmann, directeur de cabinet et Mme Zolika Bouabdallah, chargée des relations avec le Parlement

➤ *Le 23 janvier 2018*

**Direction générale du Trésor :**

Mme Claire Chérémétinski, chef du service des Affaires bilatérales et de l'internationalisation des entreprises, Mme Perrine Fréhaut et M. Alexandre Laurent.

**Proparco :**

M. Grégory Clemente, directeur général et Mme Laure Loaec, chargée de mission

**Ministère de l'intérieur :**

M. Thierry Hartmann, chef de la division des projets et des financements multilatéraux et des partenariats à la direction de la coopération internationale

➤ *19 et 20 décembre 2017*

Déplacement en Allemagne auprès de la KfW, de la GiZ et de leurs ministères de tutelle.